

Kommunal kulturpolitikk

Variasjoner og handlingsrom.

Gudrun Emilie Aagaard Goffeng



Masteroppgave i statsvitenskap

Institutt for statsvitenskap

Vår 2020

UNIVERSITETET I OSLO

[Ord: 26197]

Kommunal kulturpolitikk

Variasjoner og handlingsrom.

Gudrun Emilie Aagaard Goffeng

© Gudrun Emilie Aagaard Goffeng

2020

Kommunal kulturpolitikk - *Variasjoner og handlingsrom.*

Gudrun Emilie Aagaard Goffeng

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Copycat – avd. sentrum.

Sammendrag

Oppgaven kartlegger interkommunale variasjoner på kulturfeltet, og hovedsakelig kunstfeltene musikk, scenekunst og visuell kunst. Kommunen er en viktig demokratisk byggestein, og løser flere grunnleggende oppgaver på vegne av staten. Gjennom å se på betingelsene for kommunens evne og mulighet til å iverksette lokal kulturpolitikk kan man potensielt avdekke begrensninger på det prinsipielle handlingsrommet. Det er tatt utgangspunkt i følgende forskningsspørsmål: *Er det variasjon i kommunenes prioriteringer på det frie kulturfeltet?*

For å besvare problemstillingen er gjennomført en spørreundersøkelse, som ble sendt ut til alle norske kommuner. Undersøkelsen oppnådde en svarprosent på 30,33 %, og svarene er vurdert både i lys av deskriptiv informasjon og statistiske analyser.

På bakgrunn av dette er det utviklet kommunetypologier som tar opp i seg variasjonen på feltet. Typologien sammenlignes med et tredelt autonomibegrep bestående av 1) handlingsmuligheter og 2) handlingsevne. Formålet å kunne si noe om mønstre i kommunenes ulike muligheter og evne til å utnytte det 3) prinsipielle handlingsrommet foreligger.

Samlet tyder resultatene i denne undersøkelsen på at det er stor variasjon i bredde og omfang av ulike tiltak på kulturfeltet til tross for økt standardisering i kommunale utgifter på kulturfeltet. Variasjonen i innhold påvirkes til dels handlingsmuligheter, her belyst gjennom sentralitet og folkemengde. Kommunenes handlingsevne, her belyst gjennom kunnskap og økonomi, er også av betydning for utforming av kulturpolitikken, men variablene inkludert i denne studien gir ikke like stort utslag som de inkludert under handlingsmuligheter.

Forord

Først og fremst vil jeg takke min veileder Arne Holm, ved Senter for by- og regionforskning NIBR, for god og kyndig veiledning. Takk for alle spennende samtaler om kunst og kultur! Din interesse for mitt arbeid har vært inspirerende, og gjort arbeidsprosessen svært positiv og lærerik.

Takk til pappa for tålmodig hjelp med metode og statistikk. Du har vært en uvurderlig hjelp for å sette i gang tankeprosesser, og når jeg har stått fast i SPSS. Jeg er utrolig takknemlig for alt du bruker av tid på meg!

Tusen takk til min svigermor Tone som har tatt seg tid til grundig korrekturlesing.

Takk til Carl, Tora og Ragnar som på hver sin måte har bygget opp under min interesse for kulturfeltet. For det er jeg dere ufattelig takknemlig.

Takk venner og familie som alltid stiller opp når jeg trenger hjelp; som barnevakter, gjennomlesere og kloke sparrepартnere!

Alle kaffekopper som er drukket og alle samtaler og diskusjoner som har funnet sted i niende etasje har gjort studietiden på Blindern svært hyggelig, takk til alle jeg har fått dele det med!

Takk til Olav for at du er en uvurderlig støttespiller i alt jeg gjør, og til Sigvald for å være en herlig motvekt til masterarbeidet på hjemmebane.

Alle feil og mangler er mine egne.

Guđrun Emilie Aagaard Goffeng, Oslo 2020.

Innholdsfortegnelse

1	Introduksjon	1
1.1	Kommunal autonomi	1
1.2	Tema og forskningsspørsmål	2
1.3	Avgrensninger	4
1.4	Oppgavens disposisjon	5
2	Kommunal autonomi i en kulturpolitisk kontekst.....	7
2.1	Rammebetingelser	8
2.2	Norsk kulturpolitikk i endring	13
2.3	Kulturforskning	17
2.3.1	Pierre Bourdieu – Kultur og mangfold.....	18
2.3.2	Jeremy Ahearne – Eksplisitte og implisitte kulturpolitiske tiltak	18
2.3.3	Geir Vestheim – Utvikling av kultur som politikkområde.....	19
3	Teoretisk forankring	22
3.1	Hva er lokal autonomi og hvorfor er det viktig?	22
3.1.1	<i>Kommunal autonomi – hvor stort er spillerommet?</i>	23
3.2	Kommunens prioriteringssituasjon.....	27
3.3	Anvendelse av det teoretiske rammeverket	27
3.3.1	Grunnlag for spørreundersøkelsen	28
3.3.2	Uavhengige variabler	29
4	Metode.....	32
4.1	Forskningsdesign	32
4.2	Innsamling av data.....	34
4.3	Valg av analyse.....	39
4.4	Vurdering av datakvalitet	44
5	Empiriske funn og observasjoner	48

5.1	Variasjoner i kommunal kulturpolitikk	48
5.1.1	Variasjoner i kommunenes organisering av kulturfeltet.	48
5.1.2	Kommunale prioriteringer på kunstfeltene	52
6	Analyse.....	75
6.1	Innledende vurderinger av kulturprofilenes bakgrunn	76
6.2	Sammenligning av kulturprofilene	77
6.2.1	Handlingsmuligheter	77
6.2.2	Handlingsevne	80
6.2.3	Variasjoner i ivaretagelsen av grunnleggende verdier for feltet	83
6.3	Hva indikerer funnene?	88
7	Oppsummering og konklusjon	94
7.1	Videre forskning	96
	Litteraturliste	97

Figuroversikt

Figur 1-	Kulturlandskapets trekant.....	20
Figur 2 -	Sammenfatning av teoretiske årsaker til variasjon i kulturpolitisk innhold.....	28
Figur 3 -	Struktur- aktør- og kontekstmodell	29
Figur 4 -	SSBs sentralitetsindeks for utvalget og for alle norske kommuner	35
Figur 5 -	Folketall i utvalget og i alle norske kommuner	36
Figur 6 -	Utvalgets geografiske spredning	36
Figur 7 -	Respondentens stilling i kommunen	38
Figur 8 -	Kommunestørrelse satt opp mot andel kunstfaglig utdannede.....	50
Figur 9 -	Plan for kulturfeltet	51
Figur 10 –	Scenekunst	53
Figur 11 -	Musikk.....	54
Figur 12 -	Visuell kunst.....	54
Figur 13 -	Budsjett til kunst til offentlig rom	56

Figur 14 - Innkjøpsordning	56
Figur 15 - Støtteordninger til konsertvirksomhet	58
Figur 16 - Prosjektstøtteordninger teater.....	59
Figur 17 - Støtte til årlig teaterarrangement	60
Figur 18 – Kunstnerisk frihet og uavhengighet.....	62
Figur 19 – Samarbeid med ekstern kompetanse - kunstnerorganisasjoner	64
Figur 20 - Kulturfaglig seminar	64
Figur 21 - Sikre deltakelse	66
Figur 22 - Kommunestørrelse og kulturhus	67
Figur 23 - Fellesskapsfølelse i kommunen.....	68
Figur 24 - Kommunens opplevelse av statlige føringer	69
Figur 25 - Kommunal kontakt med Kulturdepartementet	70
Figur 26 - Behov for mer kontakt med Kulturdepartementet.....	71
Figur 27 Behov for mer kontakt med Kulturdepartementet i lys av innbyggertall	71
Figur 28 - Kontakt med fylkeskommunen	72
Figur 30 - Sentralitetsklasse	79
Figur 31 - Kulturutdannede i kommuneadministrasjonen.....	83

Vedlegg

Vedlegg 1 – Spørreundersøkelse

Vedlegg 2 – Informasjonsskriv til deltakende kommuner

Datsett kan fremlegges ved forespørsel.

1 Introduksjon

1.1 Kommunal autonomi

«Selv om kulturpolitikken som utøves av kommuner og fylkeskommuner, har en mindre synlig plass i mediebildet og i offentlige debatter, er det flere grunner til å hevde at det er denne delen av offentlige myndigheters innsats på kulturområdet som har størst direkte betydning for befolkningen. Befolkningens kulturdeltakelse utspiller seg i første rekke i det lokale kulturlivet som kommunene og fylkeskommunene støtter opp under, og det er på disse forvaltningsnivåene at det brukes flest offentlige kroner på kultur.» (Kulturutredningen 2014, 2013, s. 229)

Formålet med denne studien er å kartlegge kommunale prioriteringer på det frie kulturfeltet. Norske kommuner nyter godt av et omfattende lokalt selvstyre. På *Den lokale autonomi-indeksen*, et sammenlignende målesystem for selvråderett i Europa, havner norske kommuner på fjerde plass. Indeksen er utviklet gjennom et europeisk prosjekt som har tatt sikte på å måle autonomi i alle europeiske land over tid (Baldersheim, 2018). Samtidig er autonomi ikke noe entydig begrep (Baldersheim & Rose, 2014, s. 256), og gjennom å se på betingelsene for kommunens evne og mulighet til å iverksette lokal kulturpolitikk kan man potensielt avdekke begrensninger på det prinsipielle handlingsrommet (Fiva, Sørensen & Hagen, 2014, s. 15).

Tore Hansens artikkel om kommunal beslutningsatferd viser økt standardisering av kommunenes utgifter til kultur. Studien baserer seg på data innhentet av Hansen sammen med Francesco Kjellberg og senere Ola Vassli (Baldersheim & Rose, 2014, s. 253). Blant deres funn var at interkommunale variasjoner i kulturfeltets utgiftsnivå i henholdsvis 1966, 1994 og 2013 (Tore Hansen, 1997) har blitt mindre og mindre. Sammenligningsgrunnlaget har vært utgifter per innbygger (Baldersheim & Rose, 2014, s. 253).

I forlengelsen av dette er det interessant å se på innholdet i kommunenes kulturpolitikk. Ser man samme standardisering av kulturpolitisk innhold?

Det kommunale handlingsrommet er ikke et rom fullstendig fritatt for statlige føringer, men et rom som strukturerer samhandling mellom stat og kommune slik at lokale preferanser blir klarest mulig kommunisert (Baldersheim, 2018). Kulturpolitikken, herunder ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene på kulturfeltet, er i svært liten grad regulert gjennom lov. Staten

regulerer hovedsakelig kulturlivet på lokalt nivå gjennom økonomiske incentiver (Kulturdepartementet, 2018a). De økonomiske rammene for kulturfeltet fungerer slik at institusjoner enten er nasjonale og med det fullfinansiert av staten, region/landsdelsinstitusjoner der staten finansierer 70% og fylke/kommune 30 %, eller knutepunktsinstitusjoner hvor staten finansierer 60% og kommunen 40%. I tillegg har kommunene egne prioriteringer for sitt frie felt uten direkte statlig finansiering. Dette fordelingsystemet har ligget til grunn for fordelingen av statlige tilskudd til institusjoner på musikk- og scenekunstheltet siden 1992 (Kulturdepartementet, 2018b). Man har lenge hatt intensjoner om å i stor grad overføre det økonomiske ansvaret for kulturlivet til kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Våren 2020 gikk man tilbake på dette igjen, men man kan anta at en gjennomgang av ordningene slik vi ser i dag er forestående. Et levende kunst- og kulturliv er en forutsetning for dannelse og en opplyst offentlighet, og slik er kulturpolitikk en investering i demokratiet, står det i Kulturmeldingen fra 2018. Et gjennomgående mantra i meldingen er følgende: et godt samfunn er bygd nedenfra (Kulturdepartementet, 2018a, s. 7).

Hvordan responderer kultur-Norge på et slikt handlingsrom? Formålet med studien er å belyse hvordan kommune-Norge løser sine kulturpolitiske oppgaver, og hvilket kulturfelt det skaper. Slik vil man få mer kunnskap om variasjoner i kommunal kulturpolitikk. Det vil kunne styrke den faglige diskusjon og synliggjøre den frie delen av det kommunale kulturfeltet.

1.2 Tema og forskningsspørsmål

Oppgaven tar på bakgrunn av dette utgangspunkt i følgende problemstilling:

Er det variasjon i kommunenes prioriteringer på det frie kulturfeltet?

I tillegg til problemstillingen undersøkes følgende underspørsmål i studien:

- Hvilke faktorer påvirker kommuners handlingsrom?
- Finnes det strukturelle årsaker til de variasjoner vi ser i kommunenes prioriteringer innenfor kulturpolitikken?

Først er kommunenes tilrettelegging og aktivitet på det frie kulturfeltet kartlagt. På bakgrunn av dette er det utviklet kommunetypologier, her kalt kulturprofiler, som hovedsakelig er basert på bredde i kunstfelt og omfang av tiltak i kommunens satsning. Det er gjort sammenligninger av kulturprofilene med utgangspunkt i fire uavhengige variabler hvorav to

er relativt konstante og to mer skiftende. Kommunestørrelse målt i innbyggertall, kommunens sentralitet og et mål på kommunens kunnskap på kulturfeltet samt kommunens frie midler per innbygger. De uavhengige variablene er operasjonalisert ut fra et tredelt autonomibegrep bestående av 1) handlingsmuligheter og 2) handlingsevne. Formålet er å kunne si noe om mønstre i kommunenes ulike muligheter og evne til å utnytte det 3) prinsipielle handlingsrommet foreligger.

Kommunen er en viktig demokratisk byggestein, og løser flere grunnleggende oppgaver på vegne av staten. Kommuner arbeider for å realisere visse overordnede mål, dels definert nasjonalt, dels definert av kommunene selv. Mål i offentlig sektor er ment å skape rammer og retningslinjer for organisasjonens arbeid (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness & Røvik, 2015, s. 99). I kultursektoren finnes ni overordnede nasjonale kulturpolitiske mål som er ment å ligge til grunn for kulturpolitikken i Norge. Målene skal tydeliggjøre den nasjonale satsingen på kulturfeltet, og de skal gi retning på både statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå (Kulturdepartementet, 2018a, s. 89). Mål kan ha ulik form; de kan være bevisst gjort klare eller uklare. Mål kan helt bevisst legge opp til stort lokalt skjønn, og i realiteten vil det variere i hvilken grad mål fungerer godt som styringsverktøy. Den typen mål som vi finner i Kulturmeldingen fra 2018, *Kulturens kraft. Kulturpolitikk for framtida*, har mer form av visjoner enn presise mål. De vil således fungere som rettesnorer for virksomheten, men de er i liten grad konkrete og eksplisitte (Christensen et al., 2015, s. 101). Med unntak av de nasjonale kulturmålene står kommunene fritt til å velge hvordan det frie kulturfeltet skal tilrettelegges for på kommunalt nivå, både i omfang og tiltak. Det foreligger med andre ord stor frihet til å handle i henhold til lokale behov og ønsker på kulturfeltet. Gjennom å ikke være lovpålagt er kanskje kulturfeltet ekstra avhengig av å ha aktører i kommunen som synes et mangfoldig og uavhengig kulturliv er et viktig tilskudd til kommunen, både i kraft av å være en verdi i seg selv og som middel for å oppnå sentrale målsettinger som eksempelvis mangfold og kvalitet, som regjeringen Stoltenberg understreket for det visuelle kunstfeltet i sin melding om visuell kunst (St.Meld.nr 23 2011-2012: 22).

For å svare på forskningsspørsmålet har jeg gjennomført en spørreundersøkelse som er sendt ut til alle landets kommuner per august 2019. Spørreundersøkelsen baserer seg på en modell som setter søkelys på trekk ved den kommunale organisasjon, mer spesifikt trekk ved aktører, organisasjonsstruktur og konteksten organisasjonen og aktørene opererer i (Sverdrup, 2014). I tillegg har jeg gjort avgrensninger på kunstfelt, undersøkelsen fokuserer på musikk, teater og

visuell kunst. Målet har vært å kartlegge kommunale prioriteringer på det frie kulturfeltet, og i hvilken grad de varierer. Videre har det vært interessant å se i hvilken grad det prinsipielle handlingsrommet på feltet gir seg utslag i store lokale variasjoner. Dersom vi finner stor variasjon mellom kommunene, kan det være en bekreftelse på at kommunene har et reelt handlingsrom for å tilpasse kulturtilbudet til sine innbyggere og deres behov, og at det finnes vilje til å benytte seg av dette handlingsrommet. Samtidig kan det også være et symptom på kommunenes ulike forutsetninger for å prioritere kulturpolitikk. Oppgaven er teoretisk forankret i diskusjoner rundt begrepet kommunal autonomi, og ulike måter det kan utspille seg på og begrenses.

1.3 Avgrensninger

Kultur og kulturpolitikk er begreper som kan favne vidt og bredt. Det kan derfor være hensiktsmessig å gjøre noen avgrensninger av disse begrepene for bruk i denne oppgaven. Deretter redegjøres det for valg knyttet til utvalg av kunstfelt.

Kultur og politikk = kulturpolitikk

Kultur kan omfatte mye; det utdypes nærmere i kapittel 2. For denne oppgaven er det allikevel formålstjenlig å ta utgangspunkt i en begrenset kulturdefinisjon. I oppgaven benyttes et ekspressivt kulturbegrep. Det omfatter kultur som uttrykk, eksempelvis scenekunst, musikk eller visuell kunst. Motsatt kan kultur være en mer altomfattende ramme for våre liv, altså noe man «er», for eksempel *norsk* og alt det kan innebære. De to måtene å forstå kultur på er selvfølgelig uløselig knyttet sammen; kultur som uttrykk oppstår innenfor rammene av kultur som ramme for våre liv (Mangset & Hylland, 2017, s. 15). Det er det ekspressive kulturbegrepet som danner utgangspunkt for kommunal kulturpolitikk (Kulturdepartementet, 2018a).

Når kultur skal forvaltes, må grensene for hva som skal inngå i det politiske kulturbegrepet klareres. Både kultur og politikk kan ha ulik betydning. Sigrid Røyseng, redaktør i tidsskriftet *Nordisk kulturpolitisk tidsskrift*, har skissert en oversiktlig typologi over begrepet kulturpolitikk. Typologien presenterer fire måter å forstå begrepet kulturpolitikk på. Røyseng presenterer en smal og en bred kulturdefinisjon. Et smalt kulturbegrep forstår kultur som kunst- og kulturuttrykk, det kan være en teaterforestilling eller en billedbok. Motsatt er et

bredt kulturbegrep måter å forstå virkeligheten på, ulike måter å leve på, med andre ord kultur som altomfattende ramme for våre liv. Røyseng definerer også politikk med utgangspunkt i en smal og en bred definisjon. I sin smale form er politikk beslutninger som tas på en offentlig beslutningsarena. I sin brede form må politikk forstås som alle forhold som har med makt og påvirkning å gjøre (Røyseng, 2014; Østerud, 2014).

For denne oppgaven vil det hovedsakelig benyttes et smalt politikkbegrep og et smalt kulturbegrep, som betyr at kulturpolitikk omfatter «Beslutningsaktivitet om saker i kultursektoren på formelle, offentlige beslutningsarenaer.» (Røyseng, 2014).

Begrepet kulturpolitikk undersøkes i kommunene. Kommunal kulturpolitikk omfatter i denne sammenhengen kommunens egne satsninger og prioriteringer innenfor kulturfeltet, som kulturnæring, barn og unge og kulturbygg. Statlige satsninger som kulturskole og bibliotek er utelatt i denne undersøkelsen (*Lov om offentlege styresmakters ansvar for kulturverksemd (kulturlova)*, 2007).

Utvalg av kunstfelt

Undersøkelsen er avgrenset til å gjelde det frie kulturfeltet, og videre kun feltene musikk, scenekunst og visuell kunst. Feltene musikk, scenekunst og visuell kunst er i liten grad lovregulert, og kommunene har stor frihet til å gjøre egne prioriteringer og tilpasninger. Feltene er dermed godt egnet for å belyse kommunenes egne prioriteringer innenfor kunstfeltet. De blir en god indikator på i hvilken grad kommunen prioriterer, og er interessert i kultur. Litteratur er ikke inkludert i denne undersøkelsen hovedsakelig fordi det på litteraturfeltet eksisterer ulike innkjøpsordninger og annet som på ulike måter former feltet på en annen måte enn tilfellet er innenfor musikk, scenekunst og det visuelle kunstfeltet. Både eksempelvis biblioteker og innkjøpsordninger for litteratur er lovpålagt og statlig initiert (Kulturdepartementet, 2018b).

1.4 Oppgavens disposisjon

Oppgaven består av 8 kapitler. I første kapittel har jeg introdusert tema og problemstilling. I kapittel to vil jeg redegjøre for kommunens rolle i en kulturpolitisk sektor. Jeg skisserer utviklingen som ligger til grunn for dagens kulturpolitiske landskap, samt beskriver kulturforvaltningen som helhet. Deretter går jeg kort gjennom forskning som belyser

forholdet mellom politikk og kultur. I kapittel tre som tar for seg det teoretiske rammeverket som ligger til grunn for arbeidet. I kapittel fire begrunner jeg valg av metodisk tilnærming, og redegjør for datainnsamling og aspekter ved analysen.

Videre vil jeg i kapittel fem fokusere på de generelle trekkene som kom til syne i spørreundersøkelsen og som ligger til grunn for oppgavens analysedel. Dette utgjør oppgavens empiri. I kapittel seks og syv analyserer jeg materialet, og drøfter mine hovedfunn. Avslutningsvis vil jeg i kapittel åtte sammenfatte funnene fra undersøkelsen, og forsøke å svare på forskningsspørsmålet stilt innledningsvis. Vedlagt ligger spørreundersøkelsen som utgjør empirien, samt informasjonsskriv til deltakende kommuner.

2 Kommunal autonomi i en kulturpolitisk kontekst

Før vi ser nærmere på de teoretiske perspektivene, vil jeg skissere utviklingen som ligger til grunn for, og som har ført frem til den kommunale kulturpolitikken vi ser i dag. I tillegg vil jeg skissere en oversikt over det kulturpolitiske feltet for slik å gi en ramme for de kulturpolitiske prioriteringene i kommunene. Det kulturpolitiske feltet er på mange måter annerledes enn andre politiske felt. Blant annet er feltet i liten grad lovpålagt. Kommunene har dermed stor grad av autonomi og muligheter til å forme sitt eget kulturfelt. Denne friheten er et tveegget sverd for kulturfeltet, for selv om frihet til å styre kan skape et yrende kulturliv for noen, kan det føre til at kultur blir en salderingspost i andre kommuner. Det kan også variere i hvilken grad tilpasninger lokalt evner å fange opp den nasjonale rammen som er ment å skape en felles nasjonal kulturfølelse. Det å bygge opp under felles referanser og således være med på å styrke en følelse av fellesskap, bidra til integrering, og i sin ytterste konsekvens styrke nasjonalstaten er en viktig del av kulturpolitikken som potensielt kan gå tapt gjennom lokale tilpasninger. Kulturpolitikk er en balansekunst.

Feltet som helhet er organisert med utgangspunkt i armlengdesorganer under Kulturdepartementet. Dette bunner i grunntanken om at kulturlivet skal være en selvstendig byggestein i samfunnet som i størst mulig grad skal utvikle seg på egne premisser uten overstyring fra offentlige styresmakter. Armlengdesorganene representerer idealet om kunstnerisk frihet, står det i Kulturmeldingen fra 2018 (Kulturdepartementet, 2018a, s. 37). I dette kapitlet går jeg nærmere inn på statens styringsverktøy for det kommunale kulturfeltet, de nasjonale kulturpolitiske mål som skisseres i *Kulturens kraft. Kulturpolitikk for framtida*, fra 2018. Jeg gjennomgår deretter kort den kulturpolitiske historien og særtrekk ved den kulturpolitiske sektoren, både for å tegne et bakteppe til oppgavens problemstilling, men også for å illustrere hvordan historien fører frem til det systemet vi har i dag. Etter en gjennomgang av litteratur og forskning på feltet går jeg nærmere inn på Andreas Homplands tre rasjonaliteter for dannelsen av kulturpolitikk.

2.1 Rammebetingelser

Kultur

Hva er egentlig kultur, og hva skjer når kulturen politiseres? Det finnes mange definisjoner på kultur, og de ulike definisjonene gjenspeiler at begrepet er komplekst og rommer mye.

I denne teksten benyttes en overordnet todeling av kulturbegrepet. Kultur kan forstås som uttrykk, et ekspressivt kulturbegrep. Kultur blir noe man kan ha, som et produkt. Det kan variere hvilke uttrykksformer som omfattes av dette kulturbegrepet, og det kan ligge en vurdering til grunn for hva som regnes som god og dårlig kultur. Eksempler på denne kulturforståelsen vil være de tradisjonelle kulturaktivitetene som teater, konsert, litteratur og billedkunst (Mangset & Hylland, 2017, s. 15).

Man kan også definere kultur bredere, som et beskrivende eller et antropologisk kulturbegrep. Slik blir kultur noe man har, og kultur blir en altomfattende ramme for våre liv. Det er i denne sammenhengen man kan snakke om kulturer i flertall, og det gir mening å snakke om en «norsk kultur». Formålet med et slikt kulturbegrep er å kunne beskrive og forklare kulturell variasjon, og kultur i denne sammenhengen kan ha samme betydning som begrepene sivilisasjon, livsform eller levesett (Mangset & Hylland, 2017, s. 17). De to betydningene er tett knyttet sammen; den ekspressive kulturen uttrykkes innenfor rammene til det mer beskrivende kulturbegrepet. De to påvirker hverandre gjensidig.

Kommunesektorens rolle i norsk kulturpolitikk

Kommunen står helt sentralt i arbeidet med å gjøre kultur tilgjengelig for innbyggerne i Norge. Som nevnt innledningsvis er det flere grunner til å hevde at det er denne delen av offentlige myndigheters innsats på kulturområdet som har størst direkte betydning for befolkningen og deres kulturdeltakelse (*Kulturutredningen 2014*, 2013, s. 229). I kulturlova artikkel 4 og 5 skrives det om kommunenes oppgaver på kulturfeltet. Kommunen skal ifølge kulturlova sammen med fylkeskommunen sørge for økonomiske, organisatoriske, informerende og andre relevante virkemidler og tiltak som fremmer og legger til rette for et bredt spekter av kulturvirksomhet regionalt og lokalt. I tillegg skal kommunene sammen med staten og fylkeskommunen påse at kulturlivet har forutsigbare utviklingskår. Kommunene skal dessuten fremme profesjonalitet og kvalitet i kulturtilbudet og legge til rette for

deltakelse i kulturaktiviteter, og sikre at personer, organisasjoner og institusjoner har tilgang til informasjon om ordninger med økonomisk støtte og andre virkemidler og tiltak (*Lov om offentlige styresmakters ansvar for kulturverksemd (kulturlova)*, 2007). Kommunene har et stort handlingsrom, og med det også et stort ansvar.

Prinsippet om en armlengdes avstand

Til grunn for all kulturpolitikk ligger prinsippet om en armlengdes avstand mellom politikk og kulturvirksomhet; prinsippet regnes som «kulturpolitikkenes grunnlov». Den overordnede kjernen i prinsippet er at beslutninger som forutsetter kunstfaglig skjønn, ikke skal gjøres av politikere, men av personer med kunstfaglig kompetanse (Mangset, 2013).

Armlengdesprinsippet kan forstås som en måte å sikre kunst- og kulturlivets ytringsfrihet på. Ved å ivareta det muliggjør og bidrar man til kulturlivets rolle i en kritisk offentlighet. På den måten blir det å overføre beslutningsmakt over kulturfeltet til kunstsakkyndige et viktig bidrag til demokratiet (Røyseng, 2015). I Norge har vi en dobbel statlig kulturforvaltningsstruktur, med Kulturdepartementet og Stortinget på den ene siden og «armlengdeorganet» Norsk kulturråd på den andre siden. Med det som utgangspunkt balanserer man mellom direkte styring gjennom departementet og kunstsakkyndige beslutninger fattet av Norsk kulturråd (Mangset, 2013).

Kulturlova

Kulturfeltet skiller seg fra andre politikkkfelt ved at det i svært liten grad baserer seg på juridisk virkemiddelbruk (*Kulturutredningen 2014*, 2013, s. 234). Historisk har det først og fremst vært delområder innenfor kulturfeltet som har vært regulert gjennom lover, eksempelvis biblioteksordningen og kulturskolen (Kvarv, 2007, s. 4). I 2007 ble det vedtatt en allmenn kulturlov som skulle fastsette styresmaktens ansvar for å fremme og tilrettelegge for kulturvirksomhet (*Lov om offentlige styresmakters ansvar for kulturverksemd (kulturlova)*, 2007). I forkant av at loven ble implementert, uttalte daværende kirke- og kulturminister, Trond Giske, at målet med loven var å vise «det offentlige ansvaret for at kultur er et like viktig felt som skole og helse» (Kvarv, 2007).

I loven heter det at «Fylkeskommunen og kommunen skal syta for økonomiske, organisatoriske, informerande og andre relevante verkemiddel og tiltak som fremjar og legg

til rette for eit breitt spekter av kulturverksemd regionalt og lokalt». Videre spesifiseres det at fylkeskommunen og kommunen sammen med staten skal «syta for

a. at kulturlivet har føreseielege utviklingskår,

b. å fremja profesjonalitet og kvalitet i kulturtilbodet og leggja til rette for deltaking i kulturaktivitetar,

c. at personar, organisasjonar og institusjonar har tilgang til informasjon om ordningar med økonomisk støtte og om andre verkemiddel og tiltak. (Lov om offentlege styresmakters ansvar for kulturverksemd (kulturlova), 2007)»

I forkant av at loven ble vedtatt, var det mye diskusjon om i hvilken grad en slik lov ville styrke offentlig støtte til kultur, eller om loven ville kunne føre til en innskrenking av det kunstneriske handlingsrommet. I noen kunstnermiljøer finnes en instinktiv skepsis til det å blande kultur med administrative tankesett. Argumentene bunner ofte i tanken om at kunsten skal være fri og uavhengig. Samtidig har det i etterkrigstiden vært slik at kulturgoder har vært ansett som velferdsgoder, og følgelig har det eksistert økonomiske og politiske ordninger for å tilrettelegge for at kultur skal finnes, samt være tilgjengelig for et bredt lag av befolkningen (Kvarv, 2007, s. 6). På grunnlag av det kan man kanskje si at loven bare kom som en stadfestelse av denne tradisjonen, og ikke som et nytt styringsverktøy for staten.

Loven ble foreslått, og iverksatt, som konsekvens av en bekymring knyttet til nedbygging av den politiske og administrative organiseringen av kulturområdet i kommunene som fant sted på 1990- og 2000-tallet. Loven var slik tilsynelatende ikke ment for å detaljstyre, men snarere sikre og legge til rette for en generell kulturvirksomhet. Fra regjeringens side ble det lagt vekt på at loven skulle gi stort rom for lokalt selvstyre, og loven bærer preg av å være en generell rammelov. Kulturlova var ment å sikre en minimumsstandard og en viss bredde på kulturtilbudet i Kommune-Norge (*Kulturutredningen 2014*, 2013, s. 233).

I kulturmeldingen i 2018 blir kulturlova og dens påvirkning på kulturfeltet tatt opp, og her drøftes denne vanskelige balansen mellom å skulle gi handlingsrom og å faktisk være et effektivt styringsverktøy. I kraft av å være en rammelov har kulturlova hatt symbolsk verdi og gitt rom til at kommuner har kunnet utfolde seg på egne premisser og med utgangspunkt i lokale hensyn og ønsker. Samtidig har loven i liten grad fungert som styringsverktøy og har derfor hatt liten innvirkning på politikkutforming på lokalt nivå. I fremtiden ønsker

departementet å gjennomgå loven med det mål at loven blir et effektivt styringsverktøy. I tillegg ønsker man å legge til en ny forskrift som tar for seg armlengdesprinsippet. Selv om det er bred enighet om at armlengdesprinsippet skal ligge til grunn for kulturpolitikken, vil en slik lovfesting stadfeste dette (Kulturdepartementet, 2018a, s. 91).

Kulturforvaltning

Kulturdepartementet er både et politisk og et administrativt organ. Det ledes politisk av en statsråd, kulturministeren, og administrativt av en departementsråd. Under departementsråden er det seks avdelinger: Kommunikasjonsenheten og Administrasjons- og økonomiavdelingen, samt fire faglige avdelinger; Avdeling for sivilsamfunn og idrett, Avdeling for tro, livssyn og kulturvern, Kunst- og museumsavdelingen og Medieavdelingen. De fire sistnevnte ledes av en ekspedisjonssjef (Mangset & Hylland, 2017, s. 213). Under Kulturdepartementet ligger en rekke forvaltningsorganer (Kommunal-og moderniseringsdepartementet, (2018-2019)).

Norsk kulturråd er det nest viktigste kulturpolitiske organet etter Kulturdepartementet og dermed det absolutt viktigste underliggende forvaltningsorganet. I hele rådets levetid har det vært preget av en spenning mellom det å skulle være et uavhengig organ på en armlengdes avstand fra politiske myndigheter og et kulturpolitisk redskap for departementet (Mangset, 2013). Kulturrådet er inspirert av den britiske «arts-council»-modellen. Det innebærer at rådet skal ha en uavhengig stilling til departement og parlament, at det skal bestå av kulturfagkyndige personer, at man skal ha underutvalg med kompetanse på kulturfaglige delfelt, samt at man har ansvar for å ivareta høy kunstnerisk kvalitet og fremme nyskaping på feltet (Mangset & Hylland, 2017, s. 221).

Kulturdepartementets viktigste styringsredskap er budsjettet som legges frem hver høst.

Budsjettet er en del av det generelle statsbudsjettet, og totalt utgjør Kulturdepartementets del vanligvis omtrent 0,5 – 1 % av statsbudsjettet. Store deler av kulturbudsjettet er bundet opp i faste støtteordninger til kulturinstitusjoner og underliggende virksomheter, så i praksis har Stortinget og Kulturkomiteen begrenset handlingsrom når det kommer til endringer.

Kulturinstitusjoner som er fast post på statsbudsjettet, faller sjelden ut, og ser frem til sikker finansiering årlig. Hvor stort beløpet blir kan imidlertid variere. Det såkalte frie feltet må søke midler fra andre kilder. På statlig plan er det Kulturrådet som er den viktigste finansieringskilden. Dersom man mottar støtte fra kulturrådet, er den stort sett tidsbegrenset, og den fordeles gjennom faglig vurdering utført av et fagutvalg. Det finnes ingen garanti for

vedvarende finansiering, og det frie feltet er således mer eksponert for økonomisk usikkerhet (Mangset & Hylland, 2017, s. 214).

Statlige kulturpolitiske mål

23.november 2018 ble Stortingsmelding 8, *Kulturens kraft. Kulturpolitikk for framtida* godkjent i statsråd. Den nye kulturmeldingen skal gi en tydelig retning for fremtidens kulturpolitikk. Den baserer seg på NOU 2013:4 *Kulturutredningen 2014*, som understreker viktigheten av en kulturpolitikk som legger grunnlaget for et mangfoldig og inkluderende kulturliv, og som samtidig sikrer videreutvikling av samlende referanserammer innenfor et nasjonalt fellesskap. Videre ligger målet om å skape kunst og kultur av ypperste kvalitet til grunn for kulturpolitikken. Men det at kunst og kultur har en verdi i seg selv, er ikke tilstrekkelig for å legitimere at samfunnet skal prioritere kulturfeltet. Kulturmeldingen 2014 understreker at kulturvirksomhet som grunnlag for demokratiutvikling, sosiale fellesskap og økonomisk verdiskapning griper fatt i dette.

I kulturmeldingen skisseres ulike nasjonale kulturpolitiske mål. Målene skal videreføre det som fungerer godt i dagens kulturpolitikk, og samtidig legge til rette for at det kan skje utvikling i tråd med andre behov i samfunnet.

Innledningsvis presenteres et samfunnsmål:

Eit levande demokrati der alle er frie til å ytre seg, og der mangfald, skaparkraft og kreativitet er høgt verdsett. Eit inkluderande samfunn der kunst og kultur av ypparste kvalitet inspirerer, samlar og lærer oss om oss sjølv og omverda.

Deretter følger ni overordnede kulturpolitiske mål:

Eit fritt og uavhengig kulturliv som

- skaper kunst- og kulturuttrykk av ypparste kvalitet*
- fremjar danning og kritisk refleksjon*
- tek vare på og formidlar kulturarv*

- *skaper og formidler eit kulturtilbod som blir opplevd som relevant, og som representerer befolkninga*
- *er tilgjengeleg for alle og oppmuntrar den enkelte til å oppleve og delta i kulturaktivitetar*
- *tilbyr møteplassar og byggjer fellesskap*
- *fornyar seg og viser evne til omstilling*
- *har internasjonal gjennomslagskraft og fremjar interkulturell forståing*
- *styrkjer norsk språk, dei samiske språka, dei nasjonale minoritetsspråka og norsk teiknspråk som grunnleggjande kulturberarar*

Den statlige prioriteringen på kulturfeltet følger av de nasjonale målene. Målene skal nås gjennom økonomiske, juridiske, organisatoriske og informerende virkemidler (Kulturdepartementet, 2018a).

2.2 Norsk kulturpolitikk i endring

Moderne kulturpolitikk handler om rollen offentlige styresmakter spiller i å bygge opp og støtte produksjon og distribusjon av ny kunst og kultur. Samtidig handler det om å ta vare på kulturarv og verdier. Valgene man tar vil fremelske noen uttrykk på bekostning av noen andre, og det dreier seg således om et verdivalg. Slik vil et lands kulturpolitikk speile grunnleggende samfunnsverdier, og være med på å fortelle noe om et lands brede politiske linje. Med bakgrunn i det vil det også være verdifullt å være bevisst sin egen kulturpolitiske historie.

Ulike lands kulturpolitikk varierer i form, innhold og omfang, både når det gjelder forholdet mellom offentlige styresmakter og skapende og formidlende kulturaktivister i kunstlivet, frivillige organisasjoner og i kulturinstitusjonene (Vestheim, 1995, s. 13).

Det at offentlige styresmakter er involvert i kultur, er forholdsvis nytt. Historisk har ivaretagelse av kunstnere og deres virke i Europa ligget hos aristokratiet og andre rike borgere. Før 1800-tallet var det å bli tatt inn under vingene til en velstående mann, en mesen, som satte pris på kunst, ofte den eneste muligheten en kunstner hadde til å skaffe seg økonomisk armslag til å konsentrere seg om kunsten. Mye av det som ble skapt, var bestillingsverk, og kunstuttrykkene speilet slik mesenens kunstneriske preferanser. Dette var med andre ord ikke kunstnerisk frihet slik vi oppfatter det i dag. Samtidig er dagens kunstnere skapende innenfor rammer satt av en offentlighet. De tidligere overklassene representerte en

slags offentlighet i kraft av makt og myndighet, samt plikter overfor folket. Slik kan man trekke paralleller mellom de to måtene å støtte kunst på (Vestheim, 1995, s. 14). Også kirken har historisk spilt en viktig rolle, både politisk og kulturelt. Når kunst skapes i kirken, er det ikke snakk om frittstående kunst, men om en tradisjon som springer ut av institusjonelle mål og interesser (Vestheim, 1995, s. 17).

Samtidig var situasjonen i Norge litt annerledes enn i resten av Europa. Norge har ikke hatt aristokrati på samme måte; her har bondekulturen stått sterkere. I løpet av siste halvdel av 1800-tallet så man konturene av en statlig initiert infrastruktur som skulle ivareta kunstnere og kunsten også i Norge. Kunstnerisk arbeid og kulturformidling gjennom institusjoner var en viktig del av de politiske prosessene unge nasjonalstater arbeidet med på 1800-tallet. I Norge tok en så smått begynnende kulturpolitikk form gjennom nasjonsbygging mens Norge fortsatt var i union med Sverige. Det skjedde nasjonsbygging blant annet gjennom etablering av kulturinstitusjoner. Det er flere eksempler på nasjonale institusjoner som ble bygget på 1800-tallet: Den kongelige Norske Tegne- og Kunstskole (1818), Nasjonalgalleriet (1836), Den Nationale Scene i Bergen (1876) og Nationaltheateret i Oslo (1899) (Vestheim, 1995). Dagens kulturpolitikk er på mange måter en respons på okkupasjonen. Autoritære regimer fører ofte med seg sensur og kontrollordninger for kulturlivet. Den frie tanken blir en trussel mot regimet. Under andre verdenskrig ga offentlig kulturpolitikk seg uttrykk som ensretting og propaganda. Det ble ført en instrumentell kulturpolitikk til tjeneste for nazismen. Da krigen var over ble det viktig å finne tilbake til det som var, også i Norge, men samtidig også beskytte seg mot at noe lignende skulle kunne skje igjen. Standardisering og fellesløsninger var grunnpilarer i det velferdspolitiske byggverket som tok form i etterkrigstiden, og det preget også det kulturpolitiske feltet. Frihet og uavhengighet for kulturpolitikken ble viktig, et trekk vi ser tydelig også i dag, blant annet skissert i Kulturmeldingen fra 2018 (Vestheim, 1995, s. 126).

Statlig kulturpolitikk i etterkrigstiden dreide seg i stor grad om distribusjon av en kulturtradisjon der innholdet på mange måter ble tatt for gitt. Det handlet om å kunne gi større mengder kultur til en større gruppe mennesker; man demokratiserte kulturen. Kulturpolitikk innenfor disse rammene handlet ikke om en folkeligjøring av kulturen, og tok i liten grad hensyn til de sosiale og kulturelle barrierene for tilegning av dannelseskulturen. Fokuset dreide seg om å bygge ut et institusjonsnett som kunne distribuere kulturgodene. Man ønsket

å «åpne dørene» til de tradisjonelle kulturformidlingsinstitusjonene for et bredere publikum (Vestheim, 1995, s. 170). I desember 1964 vedtok et enstemmig storting at det skulle opprettes et Norsk kulturfond samt et Norsk kulturråd. Slik introduseres et organ på en armlengdes avstand fra storting og regjering. Gjennom opprettelsen av Norsk kulturråd ga Stortinget fra seg en del av den direkte makten over kulturpolitiske veivalg og bevilgninger. Gjennom 1970-tallet fikk en ny form for kulturpolitikk gjennomslag. Den statlige kulturpolitikken som ble formet i etterkrigstiden, hadde som nevnt ikke i tilstrekkelig grad fanget opp de folkelige og regionale kulturtradisjonene. Styresmaktene hadde lagt vekt på sentralstyrt formidling av en nasjonal felleskultur, ikke på egenaktivitet og kulturell egenproduksjon (Mangset & Hylland, 2017, s. 59). På 1970-tallet blir sosiologen Pierre Bourdieu og hans tanker om hvordan kulturell kapital reproducerer sosial klasse populære (Bourdieu & Johnson, 1993). Her ser vi første tegn på tendensen vi ser i dagens kulturmelding, at kontroll over kulturfeltet i størst mulig grad skal flyttes nær publikum. Det skjedde en desentralisering av kulturpolitikken. 1970-tallet brakte også med seg et fokus på hvilken rolle kultur kunne spille for individet. UNESCO initierte og tok den sentraliserte statlige kulturpolitikken opp til debatt på en konferanse i Venezia i 1970. UNESCO rådet der regjeringene i medlemslandene til å satse på å styrke kultursektoren i hjemlandet ikke bare på bakgrunn av potensiale for økonomisk vekst, men landene skulle også se på kulturpolitisk innsats som investeringer i personer og derfor som grunnlag for demokrati og større frihet. Følgende retningslinjer la grunnlaget for utforming av den nye kulturpolitikken på 1970-tallet:

- 1. Utvikling i kulturpolitisk sammenheng skulle ikke lenger bare handle om å spre kultur fra sentrum. Det skulle vektlegges å utvikle livskvaliteten til det enkelte mennesket ut ifra lokale, historiske og kulturelle forhold.*
- 2. Det kulturpolitiske programområdet ble utvidet. Med Bourdieus terminologi kan man si at innholdet i kulturkapitalen ble endret og utvidet. I den nye kulturpolitikken skulle det være større vekt på kulturaktivitet, og ikke kun kulturkonsum. Det regionale og det folkelige skulle få mer plass.*
- 3. Bygge opp og utvide en forvaltning på lokalt og regionalt nivå som kan støtte opp under de lokale og regionale ressursene på kulturområdet.*
- 4. Når regionale og lokale tradisjoner skulle stå i sentrum for utforming av ny kulturpolitikk krevde det et nytt og desentralt politisk system for kulturfeltet. Det ble fremhevet hvor*

viktig demokratisering og tilbakemelding fra publikum var i den nye kulturpolitikken (Vestheim, 1995, s. 177).

Kulturpolitikken måtte legitimeres både lokalt og regionalt; dette ble tydelig mot slutten av 1970-tallet, da en ny, desentralisert modell for den offentlige forvaltningen fikk sitt gjennombrudd (Vestheim, 1995, s. 177). Det ble dannet en ny og bredere forståelse av hva kulturfeltet skulle ta opp i seg og være. Dette utvidede kulturbegrepet ble omtalt første gang i et norsk offentlig dokument da den første store kulturmeldingen ble lagt frem i august 1973. Hovedprinsippene i St. Meld. Nr 8. (1973 - 74) *Om organisering og finansiering av kulturarbeidet*, var utarbeidet med utgangspunkt i UNESCOs prinsipper. I innledningen til den historiske kulturmeldingen blir det gjort rede for den norske kulturpolitiske modellen frem til da, med de mangler som fulgte med den sentralstyrte distribusjonspolitikken som var blitt ført. Meldingen kritiserer den statlige prioriteringen av finkultur, også kalt sentrumskultur. Den nye kulturpolitikken skal være forankret i lokalsamfunnene. Kulturmeldingen er bygget opp rundt tre overordnede temaer: mål, organisering og finansiering. I tillegg er hvert tema delt inn i forvaltningsnivå: stat, fylkeskommune og kommune. I meldingens mål utvides kulturbegrepet til å favne aktiviteter som tidligere ikke falt innunder kulturbegrepet. I tillegg fører man kulturpolitikk i allmennpolitikken; kultur skal ikke vurderes som en isolert sektor. De generelle mål som legges til grunn for utbygging av samfunnet ellers, må også legges til grunn for kulturpolitikken. Videre tar meldingen opp i seg kritikken mot tidligere års kulturpolitikk og sier at staten ikke skal blande seg i kulturlivets innhold, men interessere seg for hvem som får delta, motta og ikke minst definere kulturinnholdet. Man ønsker et kulturelt demokrati. Det innebærer at så mange som mulig får være med og forme kulturen, og at man inkluderer flere former for kultur. Med andre ord vil man redefinere hva som regnes som god kultur.

Det er viktig å skille mellom kulturelt demokrati og demokratisering av kulturen, som sto sentralt i tidligere års kulturpolitikk. Der demokratisering av kulturen tar innholdet i kulturen for gitt og ser på utfordringen som distribusjon, dreier kulturelt demokrati seg om at ulike sosiale grupper skal få være med og definere hva som skal regnes som kultur. På den måten ble 1970-tallet en tid for ideologisk nytenkning. Man endret hele måten man så på kulturpolitikk på (Vestheim, 1995, s. 181).

1980-tallet var preget av reformer i offentlig forvaltning og en endring i hvordan man så på befolkningen. De gikk fra å være borgere med rettigheter og plikter til å bli potensielle

kunder. I de kulturpolitiske dokumentene som ble publisert på 1980-tallet, holder man i stor grad fast på de kulturpolitiske målene fra 1970-tallet, men trangere økonomiske tider mot slutten av 1980-tallet har satt sitt spor i form av et noe mer pragmatisk forhold til finansiering. Det ble blant annet åpnet for at næringslivet i større grad skal være med på å finansiere kulturlivet. Det at staten var noe tilbakeholden kulturpolitisk, skapte et større handlingsrom for fylkeskommunene og kommunene til å forme kulturlivet i sitt næringsområde (Vestheim, 1995, s. 215).

I 1992 kom en ny kulturmelding, *Kultur i tiden*. Mange var spent i forkant, blant annet på grunn av kulturminister Åse Kleveland. Det var første gang i norsk kulturpolitisk historie at kulturministeren selv hadde kunstnerisk bakgrunn. Meldingen skilte seg ikke voldsomt fra 1970- og 1980-tallets kulturmeldinger utover at fokuset på det regionale ble balansert. Kultur i tiden fokuserte også på viktigheten av det nasjonale. Det var gjennom felles referanser på nasjonalt nivå at vi skaper en følelse av fellesskap og en felles identitet. For å få dette til blir det lagt frem en ny ansvarsfordeling for kulturfeltet. Det skilles mellom de nasjonale institusjonene, der staten har fullt ansvar, og såkalte knutepunktsinstitusjoner, der stat og fylkeskommune deler ansvaret 60/40, og lokale institusjoner der kommune og fylkeskommune har det fulle ansvaret. Knutepunktsinstitusjonene skulle ivareta og formidle den nasjonale kulturarven i hele Norge (Vestheim, 1995, s. 217).

Gjennomgående i norsk kulturpolitisk historie har spørsmål rundt kunstnerisk uavhengighet og frihet, demokrati og balanse mellom by og land og stat og kommune vært sentrale for kulturpolitikken. Og det bunner kanskje i et grunnleggende spørsmål som tar opp i seg det som kan virke som essensen i norsk kulturpolitikk. Hvordan sikre selvstyre lokalt og samtidig ivareta et nasjonalt fellesskap som er fritt og uavhengig (Vestheim, 1995)

2.3 Kulturforskning

Sigrd Røyseng drøfter i sin redaktørdebut i Nordisk kulturpolitisk tidsskrift hva som kan regnes som kulturpolitikk, og hvordan ulike oppfatninger av hva kultur er, skaper ulik forskning. Hun tar utgangspunkt i typologien presentert tidligere, der det finnes en bred og en smal forståelse av hva kultur kan være, og en bred og en smal forståelse av hva politikk kan være. Mye kulturpolitisk forskning bygger på en smal kulturforståelse og en smal politikkforståelse. Det innebærer beslutningsaktivitet på kulturfeltet på formelle offentlige beslutningsarenaer. Motsatt kan man basere forskningen sin på en smal kulturforståelse, men

en bred politikkforståelse. Da vil universet inkludere alle maktforhold som utspiller seg i kultursektoren.

Det er flere ulike forskningsmessige innganger til kulturpolitikk, og nedenfor presenteres tre bidrag som på hver sin måte belyser hvordan kultur kan påvirkes av politikk, og hvordan kultur kan påvirke politikk både eksplisitt og implisitt.

2.3.1 Pierre Bourdieu – Kultur og mangfold

Den franske sosiologen og antropologen Pierre Bourdieus arbeider tar for seg kultur og maktforhold. Bourdieu er opptatt av hvordan kultur kan manifestere sosiale strukturer. For selv om kultur alene ikke skaper eller forårsaker klasseskiller og ulikheter, kan kunst og kulturelt forbruk oppfylle en sosial funksjon for å legitimere sosiale forskjeller og dermed bidra til prosessen med sosial reproduksjon. Bourdieu benytter uttrykket *kulturell kapital*, som noe man i varierende grad kan ha, og som kan manifestere ens sosiale tilhørighet (Bourdieu & Johnson, 1993, s. 3). Bourdieu dissekerer forholdet mellom tankesystemer, sosiale institusjoner og forskjellige former for materiell og symbolsk makt (Bourdieu & Johnson, 1993, s. 1). Han mener at hvilke kunstneriske uttrykk et individ foretrekker ikke bare påvirkes av det kunstneriske arbeidet i seg selv, men også av politiske handlinger og uttalelser, manifester eller polemikk som tilfører det kunstneriske arbeidet ulik verdi gjennom omtale. Også gjennom politiske prioriteringer og tiltak som gjør ulike uttrykk mer og mindre tilgjengelig for publikum tilfører kunstneriske arbeider ulike verdi (Bourdieu & Johnson, 1993, s. 30). Maktinnehaveres kulturansvar får dermed konsekvenser langt utover iverksettelsen i seg selv.

2.3.2 Jeremy Ahearne – Eksplisitte og implisitte kulturpolitiske tiltak

I sin artikkel «Cultural policy explicit and implicit: a distinction and some uses» tegner Jeremy Ahearne et skille mellom det han kaller eksplisitte og implisitte kulturpolitiske tiltak. Han tilfører på mange måter en ny måte å definere kulturpolitikk på (Ahearne, 2009). Ahearne påpeker at også politikk som ikke er kalles kulturpolitikk fungere som kulturpolitikk i sine konsekvenser, det er dette som er implisitt kulturpolitikk (Røyseng, 2014). Med eksplisitte og implisitte kulturpolitiske tiltak mener han politikk som eksplisitt er merket som kulturelle og implisitt politikk som ikke åpenbart er merket som kulturelle, men som allikevel

fungerer som kulturdrivere enten gjennom å skape kulturelle holdninger eller vaner (Ahearne, 2009). Denne typen politiske tiltak kan man se på flere andre politikkområder som utenrikspolitikk og forsvarspolitikk (Røyseng, 2014).

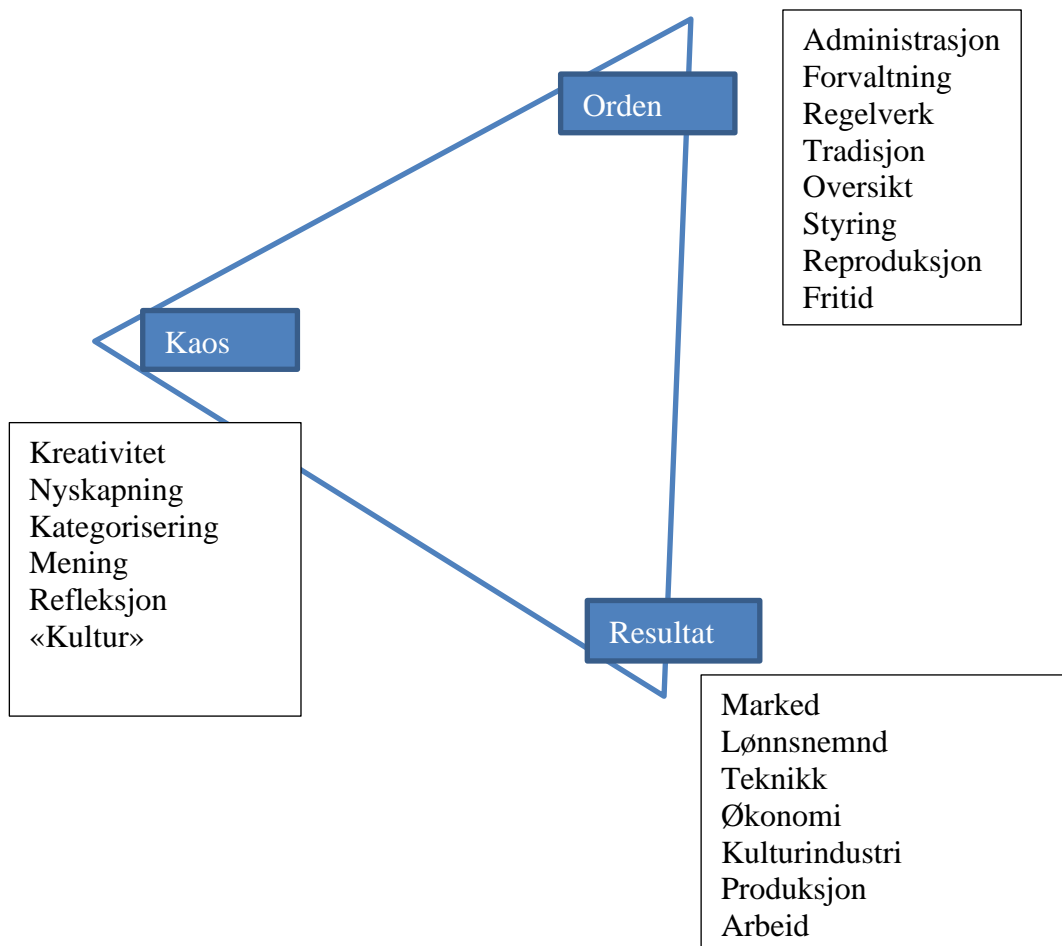
2.3.3 Geir Vestheim – Utvikling av kultur som politikkområde

Geir Vestheims bok *Kulturpolitikk i det moderne Norge* fra 1995 ble utgitt som en del av et større forskningsprosjekt, Kultur- og tradisjonsformidlende forskning (KULT). Boken skisserer utviklingen av kultur som politikkområde i de moderne industrilandene. Vestheim problematiserer hvordan kultur har vært en del av den moderne velferdspolitikken etter andre verdenskrig, samtidig som det har vært lite forsket på. *Kulturpolitikk i det moderne Norge* inneholder en omfattende presentasjon og analyse av norsk kulturpolitikk i forrige århundre. Vestheim undersøker og drøfter begrepet kulturpolitikk, samtidig som han søker å vise på hvilken måte et lands kulturpolitikk blir et uttrykk for fundamentale politiske sider ved et samfunn. Vestheim viser til Andreas Homplands ide om at kulturpolitikk skapes i et spenningsfelt av tre rasjonaler: den humanistisk-sosiale rasjonalitet, den byråkratiske rasjonalitet og den økonomiske rasjonalitet. Den humanistisk-sosiale rasjonalitet tar opp i seg begreper som skapertrang, grenseoverskridende og utfordrende. I den humanistisk-sosiale rasjonaliteten opplever kunstneren selv at kunsten best får vokse. De to andre påvirker allikevel gjennom å skape rammer og muligheter. Den byråkratiske gjennom forvaltning, tilrettelegging og organisering, og den økonomiske gjennom finansieringsordninger, ideer om lønnsomhet og markedsforståelser (Vestheim, 1995, s. 223-234).

Det er viktig å drøfte hvordan vi legitimerer kultur. Det er bred enighet om at kunst og kultur spiller en viktig rolle i samfunnet vårt. Det finnes imidlertid mange ulike måter å legitimere at kultur skal være et politikkområde på, i *Kulturens kraft. Kulturpolitikk for framtida* (2018-2019) går man så langt som å si at kunst gjennom å styrke følelsen av fellesskap er en forutsetning for å opprettholde et liberalt demokrati (Kulturdepartementet, 2018a). De siste tiårene har ulike representanter for kulturfeltet, politikere, utøvere og forskere, diskutert hvilke sosiale funksjoner som er resultat av kunst og kultur. Hvordan påvirker kultur resten av samfunnet vårt? Skaper det innovasjon? Kan det hemme fraflytting? Lever vi lenger? Blir vi bedre i matematikk? Hvordan, og i hva, vi legitimerer og begrunner kulturpolitikk, betyr noe for hvordan den iverksatte kulturpolitikken blir seende ut (Mangset & Hylland, 2017, s. 139). Andreas Hompland presenterer i andre kapittel i boken *Kulturanalyse* (1990) en tanke om at

kulturlivet opererer i et kulturlandskap bestående av tre virkeligheter. Teksten tar for seg kulturvirksomhet i Kommune-Norge på tidlig 1990-tall, hvor tanken om at kulturvirksomhet legitimeres i ulike virkeligheter, er overførbar til dagens kulturpolitikk. Trekanten er ikke ment å representere tre ulike verdener, men mer tre tankesett, tre rasjonaliteter eller tre prinsipper. Dermed er det ikke slik at kulturpolitikk burde befinne seg i ett tankesett heller enn et annet, det er mer interessant å se på de begrunnelser som ligger til grunn for deres kulturpolitiske valg. Trekanten er ment å beskrive kultursektorens ulike begrunnelser og legitimeringsformer for det arbeidet de gjør (Deichman-Sørensen et al., 1990, s. 24).

Kulturlandskapet



Figur 1- Kulturlandskapets trekant

Trekanten er ment å beskrive kulturlandskapet og dets kompleksitet og mangfold. Innenfor disse tre spenningsfeltene må man manøvrere som kulturforvalter, kulturutøver og

kulturbruker. Når kultur blir politikk, kan feltet lett bli fanget i den byråkratiske rasjonaliteten, og vil bevege seg mellom orden- og resultat-hjørnet av trekanten. Kulturforvaltningen blir en del av resten av byråkratiet. En risiko er at det settes for mange rammer for kunsten, at det blir for viktig å kunne legitimere kunsten utover dens egenverdi. Fokus på oppbyggende, tradisjonsbærende eller nyttig kultur kan fortrenge kultur som utfordrer det etablerte, og som styrker ytringsrommet og dermed demokratiet (Deichman-Sørensen et al., 1990, s. 31). Hvilken kulturpolitisk rasjonalitet som har gjennomslag i en kontekst, vil speiles i retorikken som benyttes for å legitimere kulturfeltet (Mangset & Hylland, 2017, s. 139).

3 Teoretisk forankring

Formålet med studien er å kartlegge variasjoner i kommunale prioriteringer på kulturfeltet. Hvilken betydning har kommunal autonomi for lokale variasjoner? Hva innebærer det å ha stort et kommunalt handlingsrom? Dette vil jeg se nærmere på i dette kapitlet.

Teorilandskapet rundt kommunal styring kan oppleves uoversiktlig og fremstår ikke helt samlet (Jenssen & Robertsen, 2015). For å belyse problemstillingen har jeg derfor valgt å ta utgangspunkt i sentrale verdier som kan begrunne kommunalt selvstyre, samt Tore Hansens artikkel *Kommunal autonomi – hvor stort er spillerrommet?* gjengitt i boken *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*.

3.1 Hva er lokal autonomi og hvorfor er det viktig?

Historisk har lokalt selvstyre i Norge handlet om å skulle finne en balanse mellom lokal autonomi og ivaretagelse av nasjonale ønsker og mål. Det å skulle undersøke lokalt selvstyre er utfordrende. Det er bred enighet innen samfunnsvitenskapen at det ikke finnes noen teori om autonomi (Kjellberg, 1995, s. 42). Akkurat hva som legges i begrepet varierer veldig, og det gjør det utfordrende å skulle utvikle teorier (Baldersheim & Rose, 2014, s. 238; T. Hansen & Klausen, 2002). I noe grad kan de mange nyansene i definisjoner komme av uklarhet rundt hvilke dimensjoner som skal inkluderes når man bedømmer grad av lokal autonomi.

Autonomi er med andre ord ikke noe entydig begrep, det er svært mangfoldig (Baldersheim & Rose, 2014, s. 256; Kjellberg, 1995, s. 42).

Kommunal autonomi kan tolkes dithen at kommunen står fritt til ikke å handle i henhold til nasjonale politiske mål. Slik blir kommunalt handlingsrom fravær av statlige føringer. På en annen side kan autonomi også defineres mer i retning av reell valgmulighet. Slik blir det kommunens muligheter og evne til å handle både uavhengig og i samsvar med nasjonale politiske mål og standarder. Da blir det med ett også et økonomisk spørsmål. Mer generelt kan det defineres som kommunens mulighet til å ha en uavhengig innvirkning på innbyggernes velvære (Hansen & Klausen, 2002).

Det er allikevel tre grunnleggende verdier som anses å være essensielle for lokalt selvstyre: autonomi, demokrati og effektivitet. Autonomi er i hvilken grad kommunene har rom og

mulighet til å realisere lokale ønsker og hensyn. Videre tar begrepet opp i seg et svært viktig demokratisk element, deltakelse. Deltakelse i politiske prosesser på lokalt nivå styrker også deltakelse på nasjonalt nivå, i tillegg til å fungere opplysende. Et siste argument for lokalt selvstyre er effektivitet. Gjennom å ta tak i saker og endre dem på lokalt nivå har man mer kunnskap om lokalsamfunnets behov og forutsetninger (Kjellberg, 1995, s. 43 - 44).

3.1.1 Kommunal autonomi – hvor stort er spillerommet?

I sin artikkel i Baldersheim og Roses bok *Det kommunale laboratorium* vurderer Hansen de ulike organisatoriske rammene som kommunene må forholde seg til i sitt arbeid.

Innledningsvis skilles det mellom en legal og en politisk dimensjon. Den legale dimensjonen omhandler hvorvidt det kommunale selvstyre har konstitusjonell forankring eller ikke. I Norge ble kommunenes rett på selvstyre helt nylig forankret i grunnloven. I Grunnloven § 49 andre ledd står det:

Innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018).

Også dersom kommunene har samme legale status vil forutsetningene for kommunalt selvstyre kunne variere. For å skille mellom ulike former for og ulike grader av lokalt selvstyre skisseres tre sentrale dimensjoner: kommunal myndighet, kommunens oppgaveomfang og kommunens finansielle grunnlag (Baldersheim & Rose, 2014, s. 240).

Hvilken myndighet kommunen er tildelt i det nasjonale styringssystemet påvirker graden av lokalt selvstyre. Kommunal myndighet kan beskrives som positivt eller negativt avgrenset selvstyre. I Norge er det kommunen selv som velger hvilke oppgaver de ønsker å prioritere, kun begrenset der statlig lovgivning forbeholder andre organer å styre. Dette er negativt avgrenset selvstyre. Motsatt er positivt avgrenset selvstyre når kommunen kun kan jobbe med saker som eksplisitt er delegert til dem. I teorien er kommunen langt mer autonom med negativt avgrenset selvstyre. I praksis vil det kunne forekomme føringer og restriksjoner fra statlig hold som gjør at ulikheten mellom positivt og negativt avgrenset selvstyre blir mindre fremtredende enn på papiret (Baldersheim & Rose, 2014, s. 250).

En annen dimensjon er kommunens oppgaveomfang. To modeller beskriver dette, den unifunksjonelle og den multifunksjonelle. Antall funksjoner en kommune skal ha vil ha betydning for hvordan kommunen drives, både med tanke på effektivitet og organisering. I Norge har vi et multifunksjonelt system der kommunene har flere oppgaver de har ansvar for. Dette kan være utfordrende med tanke på kommunestørrelse, det har man løst gjennom å etablere interkommunale samarbeidsordninger der et organ sørger for tjenesteyting til flere enn en kommune. Et multifunksjonelt system krever at kommunene prioriterer mellom ulike formål, men det skaper rom for politisk skjønn (Baldersheim & Rose, 2014, s. 242).

Den tredje dimensjonen omhandler kommunens finansielle grunnlag. Her vil det være naturlig å skille mellom et system der brorparten av kommunens inntekter kommer fra lokal beskatning og et system der det meste av kommunens aktivitet er finansiert gjennom statlige overføringer. I Norge er kommunens økonomi i noe grad basert på kommunal beskatning, den viktigste inntektskilden er imidlertid statlige overføringer i form av rammebevilgninger og spesifikke støtteordninger. Det meste av disse er såkalte frie midler (Baldersheim & Rose, 2014, s. 243).

Hansen presenterer en typologi over kommunalpolitiske systemer. Denne har til formål å kunne si noe om et lands grad av lokal autonomi, basert på de tre dimensjonene myndighet, oppgaveomfang og finansielt grunnlag.

Tabell 1 Typologi over kommunalpolitiske systemer

		Legal status			
		Negativt avgrenset kompetanse		Positivt avgrenset kompetanse	
Funksjoner		Multi-funksjonelle	Uni-funksjonelle	Multi-funksjonelle	Uni-funksjonelle
Lokal beskatningsrett	Ja	1	2	3	4
	Nei	5	6	7	8

(Baldersheim & Rose, 2014, s. 243)

Typologien deler inn i åtte ulike hovedformer av lokalpolitiske systemer, der kategori 1 er mest autonom og kategori 8 minst autonom. Litt avhengig av hvordan man vektlegger de ulike dimensjonenes betydning for lokal autonomi kan man diskutere rekkefølgen på noen av tallene her, men 1 og 8 representerer ytterpunkter. Norske kommuner vil plasseres under kategori 1, den mest autonome modellen. Når det er sagt vil de færreste land ha rene modeller for kommunal autonomi slik som i typologien, den er først og fremst ment som en illustrasjon på hvordan kommunens organisering kan ha betydning for i hvilken grad de er uavhengig av sentrale myndigheter (Baldersheim & Rose, 2014, s. 245).

En modellmessig tilnærming

Hansens artikkel undersøker kommunal beslutningsatferd og statlige styringsmuligheter gjennom en modellmessig tilnærming. Innledningsvis understrekes det hvor vanskelig det er å skille mellom effekter som har sin opprinnelse i statlig styring og de som kommer av lokale hensyn og prioriteringer (Baldersheim & Rose, 2014, s. 253). Likeledes vil det i denne studien være utfordrende å si noe konkret om graden av autonomi på det kommunale kulturfeltet. Samtidig vil materialet gjennom at det kartlegger og beskriver den variasjonen som forekommer, og samtidig tegner et bilde av de organisatoriske rammene variasjonen har oppstått innenfor, kunne være med å identifisere en del begrensninger og muligheter gjennom å identifisere mønstre.

Studie tar for seg interkommunale variasjoner i henholdsvis 1966, 1994 og 2013. Formålet har vært å vurdere hvilken betydning statlige styring har hatt på utforming av kommunal politikk.

De har sammenlignet utgifter per innbygger for tre kommunalpolitiske områder, utdanning, sosiale forhold og viktig i denne sammenheng: kultur. Sammenligningsgrunnlaget er utgifter per innbygger for hvert av områdene. Studien avdekker at vi går mot en standardisering av kommunal beslutningsatferd. Av de tre feltene inkludert i studien er kulturfeltet det feltet som i minst grad har vært gjenstand for statlige reguleringer og lovverk, og som formelt har størst grad av formell autonomi. Overraskende nok er det her man observerer sterkest tendens til standardisering av beslutningsatferd mellom kommunene. Det antas å henge sammen med verdipåvirkning fra staten gjennom utvikling av mål for feltet og også kommunenes egen interesse og engasjement for kultur (Baldersheim & Rose, 2014, s. 254).

Modellen de benyttet til sammenligninger er basert på utgiftsbeslutninger. Den er uttrykt i følgende form:

$$U = f(B, S, I, T)$$

«Der

U er utgifter per enhet eller forbruker av vedkommende tjeneste,

B er må på behovet for tjenesten, målt som antall potensielle forbrukere av en tjeneste, eksempelvis antall barn i skolepliktig alder eller antall eldre over en viss alder,

S er sosioøkonomiske eller sosiodemografiske egenskaper ved kommunen, egenskaper som har betydning for kostnadsforholdene i tjenesteproduksjonen (eksempelvis i tilknytning til effekter av kommunestørrelse),

I er generelle kommunale inntekter,

T er øremerkede tilskudd til vedkommende tjeneste. (Baldersheim & Rose, 2014, s. 250)»

Med utgangspunkt i denne modellen undersøkte de i hvilken grad og på hvilken måte staten kunne styre den lokale beslutningen. På papiret kan kommunene ha stor grad av autonomi, men kommunene befinner seg ikke i et vakuum. De handler innenfor sosiale, økonomiske og fysiske rammebetingelser som påvirker deres reelle handlingsrom. Det kan være hensiktsmessig å trekke noen skiller for å tydeliggjøre flere aspekter ved kommunenes situasjon som kan påvirke deres grad av autonomi enn de formelle rammene de handler innenfor. Tradisjonelt defineres autonomi ut ifra *handlingsrommet*, dvs. hva kommunen prinsipielt kan foreta seg, videre har kommunens *handlingsmuligheter*, dvs. hva kommunen rent praktisk kan foreta seg og til slutt kommunens *handlingsevne*, dvs. evnen til å følge opp de mål som er satt også betydning for spørsmålet om autonomi. Disse tre aspektene kan alle påvirke i hvilken grad kommunen er i stand til å gjøre egne prioriteringer (Baldersheim & Rose, 2014, s. 256).

3.2 Kommunens prioriteringssituasjon

I tillegg til å ha muligheter og evne til å utnytte handlingsrommet, skal kommunene fordele midler og innsats på flere områder. Norske kommuner innehar flere ansvar, de skal både skape et lokalsamfunn tuftet på lokalbefolkningens behov og ønsker samtidig som de skal være statlig serviceleverandør (Blom-Hansen, 2012). Kommunene er viktige leverandører av velferdsytelser, deres ansvar omfatter blant annet utdanning, helsetjenester og sosiale tjenester (Bukve & Offerdal, 2002, s. 10). Samtidig er 80 % av oppgavene kommunene har ansvar for bestemt av Stortinget (Jenssen & Robertsen, 2015). For at kommunene skal være med å bidra til å realisere overordnede samfunns mål finnes en del statlige virkemidler som regulerer kommunesektoren og på den måten kan påvirke kommunens prioriteringer. Lovbaserte virkemidler kan klassifiseres i fire kategorier. Det finnes et institusjonelt rammeverk for kommunal virksomhet, det er regler om hvilke oppgaver kommunene skal løse, det finnes bestemmelser for hvordan kommunene skal løse finansielle oppgaver og det stilles krav til kommunenes økonomiforvaltning (Fiva, Sørensen & Hagen, 2014, s. 35). Kommunene befinner seg med andre ord i en situasjon der de har en viss mengde frie midler til disposisjon som skal sørge for flere ulike aktiviteter. Kulturfeltet er ikke lovpålagt, og er slik potensielt mer sårbar for kutt en felt kommunene er pliktet til å prioritere. Samtidig ser man at økte frie inntekter gir økt prioritering av kultursektoren, så det kan virke som at økt økonomisk handlingsrom gir mer kultur på tross av at statlige føringer er få (Monkerud & Sørensen, 2010, s. 349).

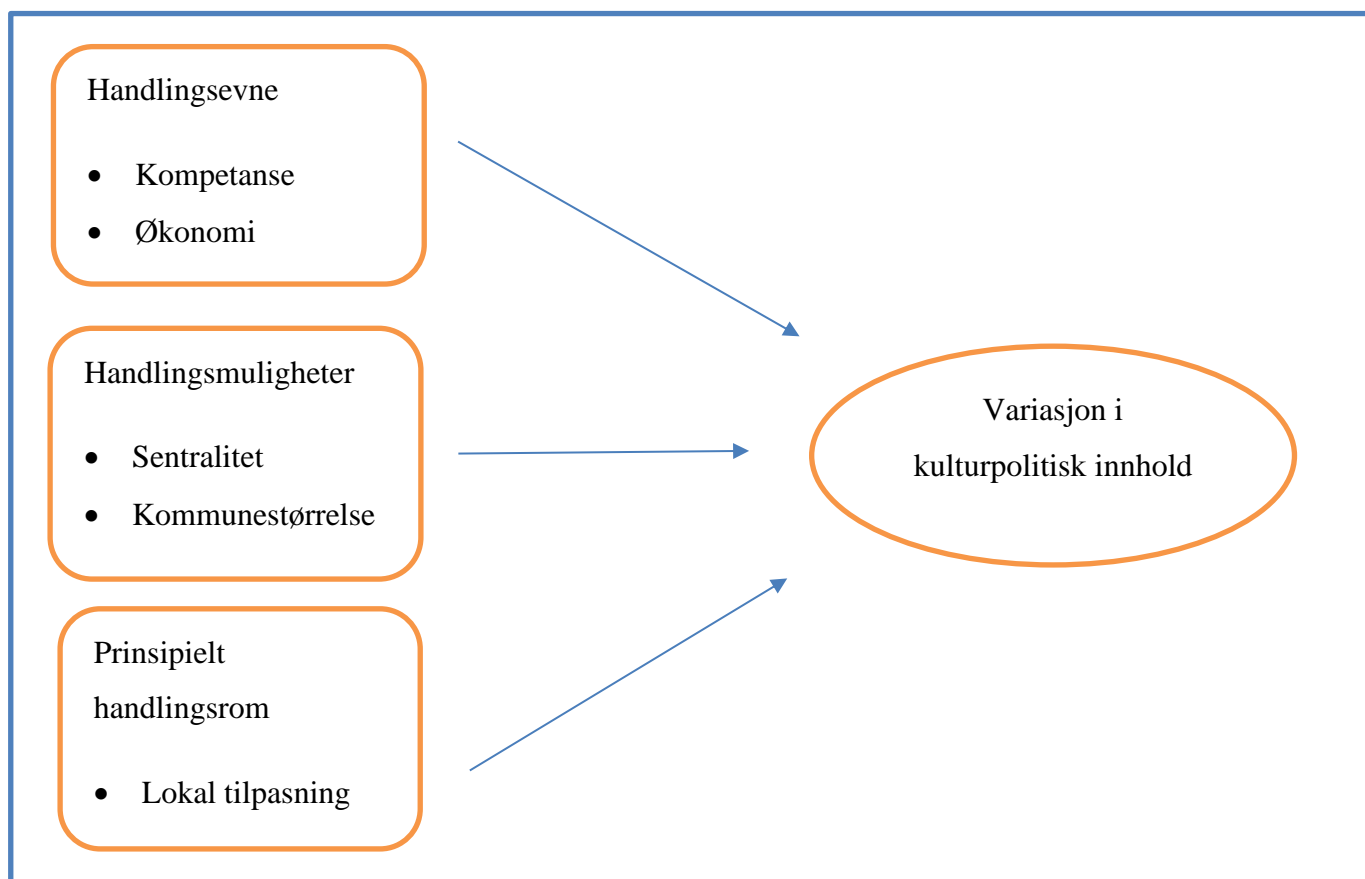
3.3 Anvendelse av det teoretiske rammeverket

Kapittelet har til nå har tatt for seg verdier, begrunnelser og forskning knyttet til lokal autonomi. I tillegg er det forsøkt å tegne et bilde av hvilken prioriteringssituasjon kommunene befinner seg i. Temaet for denne oppgaven er kommunale prioriteringer på det frie kulturfeltet, og mønstre som kan knyttes til kommunenes ulike muligheter og evne til å utnytte det prinsipielle handlingsrommet som foreligger.

Den tredelte definisjonen på autonomi, bestående av kommunenes handlingsrom, handlingsmuligheter og handlingsevne danner grunnlaget for analysen i denne oppgaven. Kjellberg, Hansen og Vassli så i sine studier på variasjoner i kommunale utgifter på kulturfeltet. Denne studien undersøker variasjoner i prioritering av innhold. Gjennom å

operasjonalisere handlingsmuligheter og handlingsevne og deretter sammenligne de uavhengige variablene med kommunetypologiene fremstilt er målet å kunne si noe om mønstre i kommunenes ulike muligheter og evne til å utnytte det prinsipielle handlingsrommet foreligger.

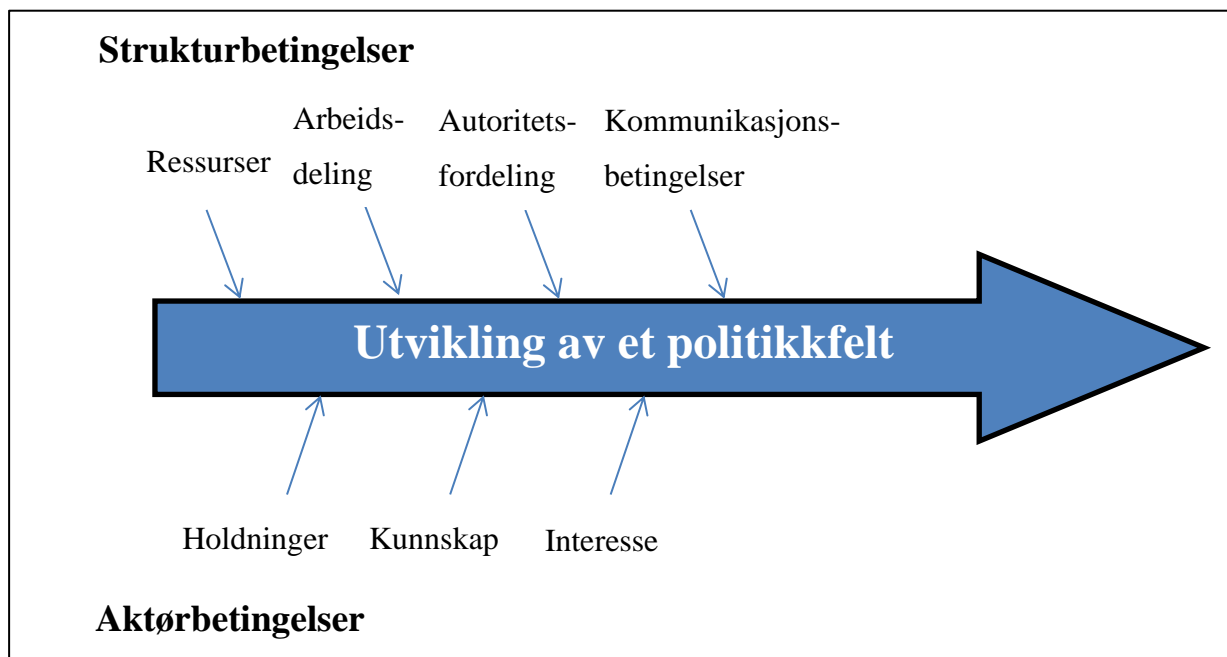
Figur 2 viser ulike faktorer som antas å kunne påvirke variasjon i kulturpolitisk innhold på kommunalt nivå. Faktorene utdypes i punkt 3.3.2.



Figur 2 - Sammenfatning av teoretiske årsaker til variasjon i kulturpolitisk innhold

3.3.1 Grunnlag for spørreundersøkelsen

For å fange opp ulike sider ved kommunens organisering og iverksatte politikk er første del av spørreundersøkelsen utarbeidet med utgangspunkt i en struktur- aktør- og kontekstmodell hentet fra (Sverdrup, 2014).



Figur 3 - Struktur- aktør- og kontekstmodell

Modellen benytter noen sentrale grunnbegreper fra sosiologisk teori om hvordan man kan organisere et sosialt felt. Ifølge teorien består et sosialt felt av aktører som handler i forhold til et sett med strukturer, og dette samspillet vil foregå innenfor en spesifikk kontekst (Sverdrup, 2014, s. 119).

Videre i spørreundersøkelsen kartlegges kommunale prioriteringer på det frie kulturfeltet, og kommunens evne til å opprettholde grunnleggende verdier skissert i Kulturmeldingen fra 2018 med utgangspunkt i kulturmeldingens beskrivelser og definisjoner (Kulturdepartementet, 2018a).

3.3.2 Uavhengige variabler

Som ledd i analysen er deler av autonomibegrepet, mer spesifikt *handlingsmuligheter* og *handlingsevne* operasjonalisert. Formålet er å kunne si noe om kommunenes muligheter og evne til å utnytte det prinsipielle handlingsrommet foreligger, og slik være med på å forklare variasjonen i datamaterialet.

Tabell 2 - Uavhengige variabler.

Handlingsmulighet	Sentralitet
	Kommunestørrelse målt i innbyggertall
Handlingsevne	Kunnskap (antall kunstfaglige utdannede i kommunen)
	Økonomi (Frie inntekter per innbygger)

Handlingsmuligheter betyr i denne sammenhengen hva man praktisk har anledning til å foreta seg. I denne oppgaven er det operasjonalisert som kommunenes nærhet til sentrale områder (*Sentralitetsindeks2018 & Sentralitetsklasse2018*) og kommunens størrelse målt i innbyggertall (*Folkemengde & Folkemengde25percentiler*). Man kunne tenkt seg at praktiske rammebetingelser også kunne vært knyttet til statlige reguleringer som innebar regionalt ansvar for frie kulturmidler og andre lignende ordninger man ser på andre felt (Baldersheim & Rose, 2014, s. 256). Kulturfeltet er svært lite lovregulert og enn så lenge står kommunene relativt fritt til å selv velge hvilke tiltak de ønsker å sette inn. Mindre sentrale kommuner med færre innbyggere har tidligere vist seg å være mer autonome blant annet på grunn av nærhet til innbyggere (Baldersheim & Rose, 2014, s. 256). På bakgrunn av dette er sentralitet og folkemengde valgt ut som egnede mål på praktiske rammebetingelser som foreligger.

Handlingsevne skal fortelle noe om kommunens evne til å følge opp de mål som er satt. I denne oppgaven er kommunens handlingsevne operasjonalisert til økonomi (*Frieinntekterperinnbygger2019 & Frieinntekterperinnbygger25percentiler*) og kunnskap (*Kulturfagligbakgrunn & Antallkulturenhet*).

Forskning viser at det er en klar sammenheng mellom kommunenes finansielle situasjon og i hvilken grad borgerne kan utøve sine demokratiske rettigheter. Blant andre KS, kommunesektorens interesseorganisasjon, formidler i en utredning fra 2005 at en grunnbetingelse for selvstyre på lokalt nivå er finansielt handlingsrom. Det er det som gir muligheter og kraft til demokratiet (Baldersheim, Smith & Demokratiprogrammet, 2011, s. 73).

Offentlig politikk utformes og iverksettes innenfor rammen av formelle organisasjoner. Egenskaper ved disse organisasjonene legger begrensninger for individuelt handlingsrom, men visker ikke ut alle identiteter, erfaringer, holdninger og oppfatninger som de ansatte bringer med seg inn i organisasjonen (Christensen et al., 2015, s. 12). Ansattes mangel på eller besittelse av kulturfaglige bakgrunn vil kunne påvirke kommunens evne til å utnytte det prinsipielle handlingsrommet som foreligger.

4 Metode

Metode er først og fremst en fremgangsmåte for å løse et problem. De løsningene vi velger, utgjør til sammen vår metodiske fremgangsmåte. Målet er at resultatene vi kommer frem til i størst mulig grad er i overensstemmelse med virkeligheten. For å oppnå det er det viktig å ha et bevisst forhold til valgene vi tar, og deretter å behandle dataene våre mest mulig nøyaktig. I tillegg handler det om å være bevisst seg selv, og sin synlighet, i forskningen. Hvordan påvirker vi vårt materiale, og de svarene vi har kommet frem til? Man ønsker at dataene skal fortelle en historie uavhengig av forskeren. Det kan være utfordrende, noen vil kanskje hevde umulig. Derfor er det viktig at det er mulig å etterprøve og kontrollere metodene man benytter (Hellevik, 2002, s. 12). For denne oppgaven er det benyttet et kvantitativt forskningsopplegg, med noen åpne kvalitative elementer, og i dette kapittelet vil jeg presentere og begrunne valg av forskningsdesign.

4.1 Forskningsdesign

Valg av forskningsdesign styres av forskningsspørsmålet man ønsker å undersøke (Bryman, 2016, s. 36). Problemstillingen i denne analysen tar utgangspunkt i ønske om å skulle finne årsak til et fenomen. Prosjektet har hatt en bred eksplorativ tilnærming (Grønmo, 2004). Den overordnede ambisjonen med prosjektet har vært å kartlegge kommunal kulturpolitikk for å kunne se i hvilken grad det forekommer store variasjoner i det kommunale tilbudet. Metoden som er benyttet, er en spørreundersøkelse som ble sendt ut til alle norske kommuner. Motsatt kunne jeg valgt å undersøke et mindre utvalg kommuner mer inngående. Det ville kanskje gitt meg et mer detaljert bilde av hvordan noen kommuner velger å løse organiseringen av sitt kulturliv, men jeg ville ikke på samme måte kunne si noe om tendenser i norske kommuner generelt. En ekstensiv tilnæringsmåte gir et bedre grunnlag for å trekke generelle slutninger, som har vært et mål i denne sammenheng (Hellevik, 2002, s. 98). Spørreundersøkelse på internett er i tillegg svært kostnadseffektivt, og man trenger ikke ta geografiske hensyn, noe som var en stor fordel i denne sammenhengen (Blair, Blair & Czaja, 2014). Det betød at jeg gjennom å sende ut en spørreundersøkelse kunne nå ut til alle landets kommuner og forhåpentligvis få gode nok data til å kunne danne meg et bilde av hva landets kommuner opplever former deres kulturpolitiske hverdag. Metodisk er dette en kvantitativ studie, men innholdsmessig er det en blanding av kvalitative og kvantitative data - kvantitativt i

betydningen at jeg teller, kvalitativt i betydningen at den gir uttrykk for en mening. I tillegg til spørsmål med kvantitative svaralternativer har jeg åpnet for individuelle kvalitative utdypninger for å kunne tilføre det kvantitative noe av dybden et kvalitativt forskningsdesign kan åpne for. Dette åpner også for at lesere av denne rapporten kan bruke deler av innholdet som idétilfang til egen praksis.

Det ble gjennomført kvalitative forundersøkelser for å fremskaffe oversikten som trengtes før arbeidet med spørreundersøkelsen gikk i gang. En forundersøkelse består gjerne av å lese gjennom og systematisere ulike deler av kildematerialet (Grønmo, 2004). I denne sammenhengen ble det gjennomført en innledende samtale med en representant for kulturforskningsfeltet, *Per Mangset*, seniorforsker ved Telemarksforskning og professor emeritus ved Høgskolen i Sørøst-Norge, dokumentstudier, samt et telefonintervju med en representant for Kulturdepartementet. Med utgangspunkt i dette ble det utformet et førsteutkast til et spørreskjema tilpasset programmet som ble benyttet for datainnsamling. Spørsmålene ble prøvd ut i en pilot med tre deltakere som til sammen hadde kunnskap om metode og kulturforvaltning. Det ble gjort justeringer tilpasset formålet både med hensyn til faglig innhold og metodiske spørsmål. Blant annet ble spørsmålsformuleringer på flere spørsmål tilpasset slik at de var best mulig egnet til sammenligning. Det ble også gjort vurderinger i forhold til bruk av åpne svar, og til bruk av kategoriske versus kontinuerlige svarmuligheter for å lette senere databearbeiding.

I tillegg til egengenererte data ble det innhentet fire variabler om alle kommuner i Norge. Dataene er hentet fra henholdsvis NSDs kommunedatabase og Statistisk sentralbyrå, SSB. Variablene er Kommunens størrelse målt i innbyggertall, kommunenes frie inntekter per innbygger (kr) 2019, sentralitetsindeks og sentralitetsklasse.

De avhengige variablene, som har dannet grunnlaget for kommunetypologiene, ble i hovedsak utviklet med utgangspunkt i spørreundersøkelsen. De uavhengige variablene, som jeg vurderer typologiene i lys av, består i hovedsak av registerdata fra offentlige databaser. I tillegg til at dette var mest hensiktsmessig, er det også et metodisk poeng at variablene er innhentet fra ulike kilder. Eksternt innhentede forklaringsvariabler

4.2 Innsamling av data

Dokumentstudier

De mest sentrale dokumentene som ble gjennomgått, var Meld. St. 8, Kulturens kraft. Kulturpolitikk for framtida og Utredning av oppgave- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene på kulturområdet, en rapport utgitt og gjennomført av Kulturdepartementet i tilknytning til arbeidet med Meld. St. 8. I tillegg har jeg studert en studie bestilt av Kulturrådet fra By- og regionforskningsinstituttet NIBR om strategier og virkemidler for visuell kunst, både på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt forvaltningsnivå, Visuell kunst i norsk forvaltning (Holm & Monkerud, 2019). Samtlige av dokumentene som er gjennomgått, er benyttet som bakgrunn for kategoriseringene som ble gjort i forkant av utarbeidelse av spørreundersøkelsen. Det er blitt utarbeidet indikatorer for fire av de ni nasjonale kulturpolitiske målene. Det at bare fire av målene figurerer i spørreundersøkelsen, er av hensyn til omfang. I tillegg er det utarbeidet indikatorer for kommunens aktører, struktur og kontekst, samt for hva det innebærer å ha en aktiv kulturpolitikk.

Telefonintervju

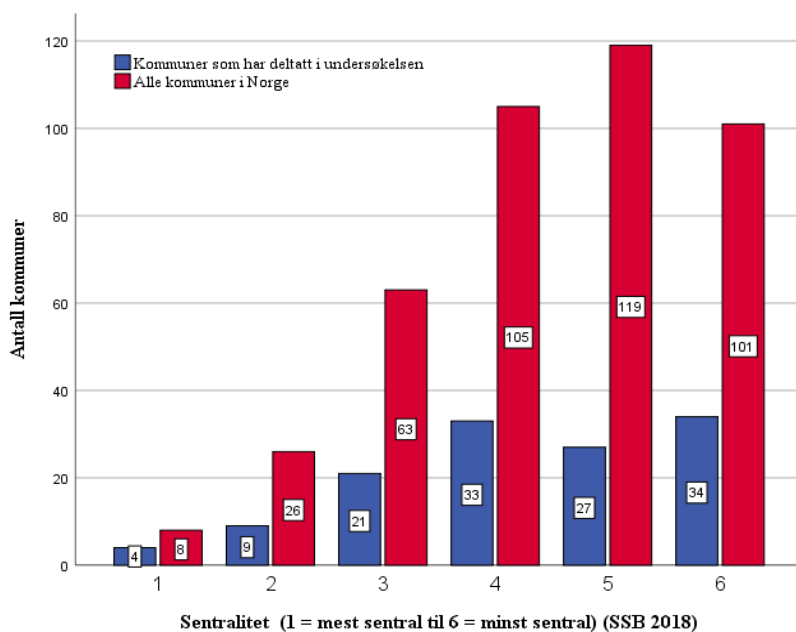
For å supplere gjennomgangen av statlige dokumenter ble det utført et telefonintervju. Intervjuobjektet var en representant for Kulturdepartementet. Intervjuforespørselen gikk til departementsråden, som delegerte oppgaven videre internt. Intervjuets formål var å kartlegge hva Kulturdepartementet opplevde som sitt ansvar overfor kommunene, slik at det fantes sammenligningsgrunnlag mot kommunenes opplevelse av det samme. I tillegg var det et ønske om å fange opp det som eventuelt var misforstått eller ikke funnet i dokumentene. Intervjuet ble gjennomført over telefon, med en uformell ramme. Intervjuobjektet hadde på forhånd besvart intervjuforespørselen med en svært fyldig og forseggjort e-post om temaet, så det ble tatt utgangspunkt i denne da samtalen foregikk. Det at jeg bare har intervjuet én person, gjør naturligvis at informasjonen har en noen begrensninger, men intervjuet er samtidig bare ment å være et kvalitativt supplement til de statlige dokumentene som er gjennomgått.

Kvantitative data – Spørreundersøkelse til kommuner

Informasjonen som ble samlet i forundersøkelsene, ble bearbeidet og dannet grunnlaget for en spørreundersøkelse som ble sendt ut til alle norske kommuner den 30.08.2019 (Vedlegg 1).

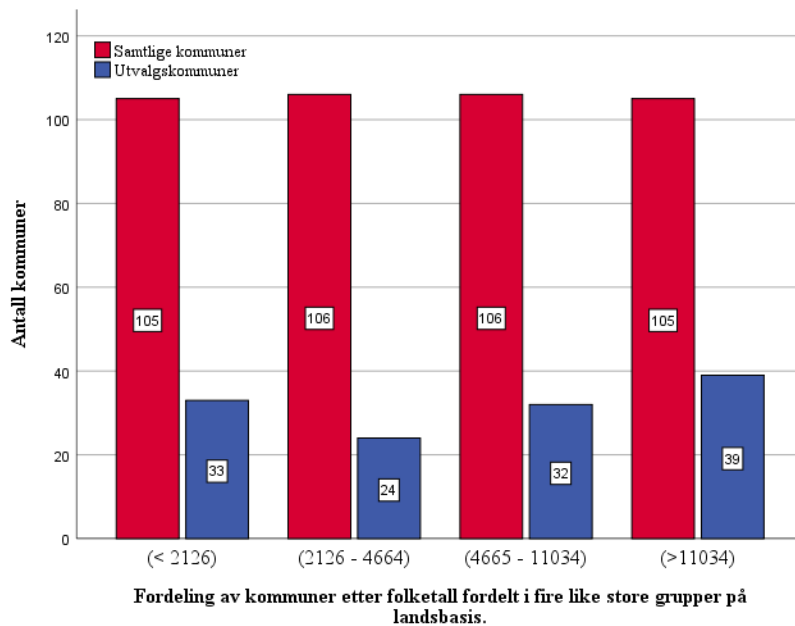
SurveyMonkey ble benyttet som databehandler. Det ble purret i to omganger, første gang etter en uke og andre gang etter to uker. Skjemaet var åpent for utfylling til 30.09.19.

Vi har mottok besvarelser fra 128 kommuner, hvorav 104 var ferdig utfylt. I Norge bor det 5.345.599 mennesker fordelt på 422 kommuner (SSB, 2019). Det er store avstander og spredt bosetning, noe som skaper ulike behov. De 128 kommunene representerer til sammen 2.592.353 (48,5 %) av Norges befolkning. Det totale antallet besvarelser utgjør 30,33 % av kommunene, som må sies å være godt for denne undersøkelsen. Utvalget viser en fordeling på SSBs mål for sentralitet som er rimelig godt i tråd med fordelingen man finner på landsbasis.



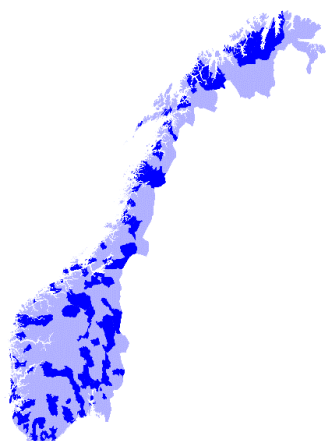
Figur 4 - SSBs sentralitetsindeks for utvalget og for alle norske kommuner

Figur 3 viser at sentralitetsklasse 5 er noe underrepresentert i utvalget sammenlignet med alle norske kommuner. Dette støttes opp under i figur 4, som viser utvalgets fordeling etter folketall, der kategori 2, kommuner med 2126 – 4664 innbyggere, også er noe underrepresentert sammenlignet med fordelingen på landsbasis.



Figur 5 - Folketall i utvalget og i alle norske kommuner

Samlet er likevel utvalget av kommuner som har besvart spørreundersøkelsen, rimelig representativt dersom man tar utgangspunkt i SSBs mål for sentralitet og kommunestørrelse definert som innbyggertall. Også utvalgets fordeling geografisk er god, alle norske fylker er representert. Dette kan tyde på at vi har fått tak i kommuner som gjør at vi kan diskutere det mangfoldet Norge har å by på.



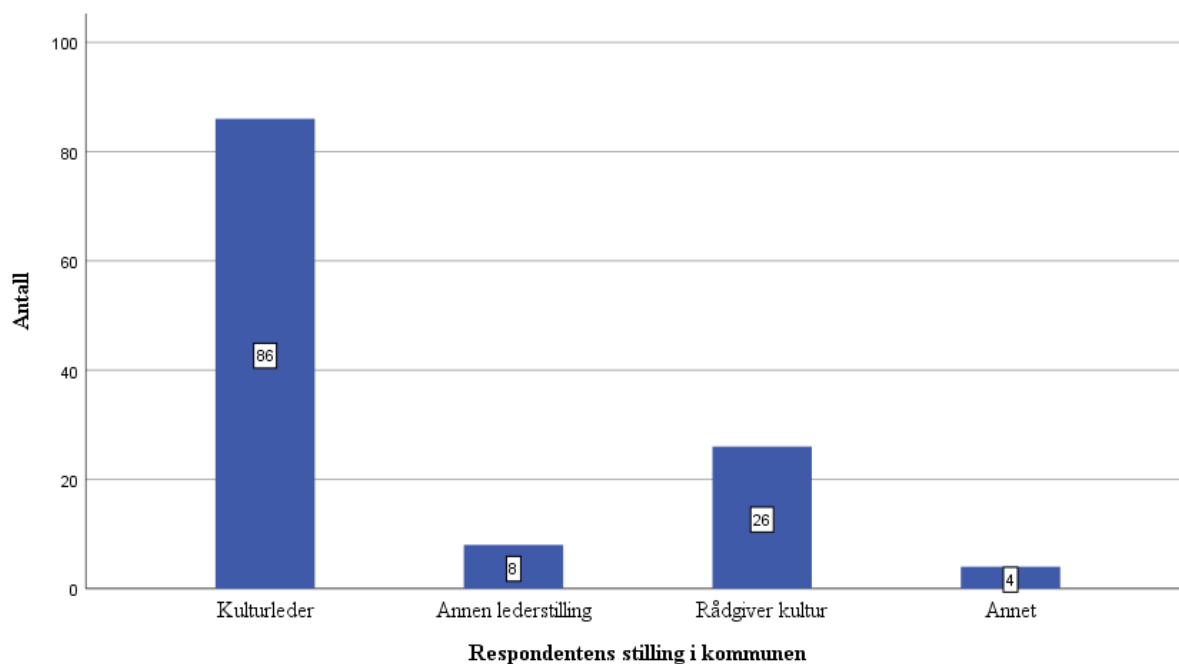
Figur 6 - Utvalgets geografiske spredning

Spørreundersøkelsen ble hovedsakelig sendt til postmottak-adresser med en oppfordring innledningsvis om å videreformidle undersøkelsen til «en i kommuneadministrasjonen med kulturansvar». Spørreundersøkelsen ble sendt ut en fredag klokken 10:00. Tanken var at den skulle sendes ut noen tid før lunsj, slik at noen kanskje ville ta seg tid til å fylle den ut som det siste de gjorde før de gikk til lunsj.

Ved å benytte postmottak-adresser sparte jeg tid, da jeg hadde tilgang til en kommuneliste med denne typen e-postadresser. Samtidig blir man prisgitt kommunens egen lyst og evne til å sende videre til rett person. Det vil være en risiko for at undersøkelsen havner hos den med mest tid, istedenfor hos den med mest kompetanse. I tillegg risikerer man ved å sette inn en videreformidlingsoppfordring at undersøkelsen bare blir liggende hos første mottaker og aldri gjort noe med.

At jeg allikevel valgte å gjøre det på denne måten, var, i tillegg til tidsaspektet, knyttet til en antakelse om at kommunen er bedre i stand til å vurdere hvem av de ansatte som er best egnet til å utføre en slik undersøkelse, enn en utenforstående. Der hvor spørreundersøkelsen havner riktig, vil trolig kvaliteten på datamaterialet være bedre enn om jeg selv skulle funnet frem til hver kommunes kulturansvarlige. Typiske utfordringer i en slik datainnsamling vil være knyttet til frafall og nettopp upålitelige svar (Grønmo, 2004, s. 161).

For å kunne vurdere kvaliteten på svarene jeg fikk, stilte jeg innledningsvis et spørsmål om respondentens stilling i kommunen. På den måten fikk jeg kontrollert for usikkerheten ved å sende til postmottak-e-postadresser og ikke direkte til kulturansvarlig i kommunen. Som figur 6 viser, har undersøkelsen i all hovedsak havnet hos personer med enten lederansvar eller rådgiveransvar på kulturfeltet.



Figur 7 - Respondentens stilling i kommunen

Av 124 kommuner som har besvart dette spørsmålet, angir 86 kommuner at en leder på kulturfeltet har besvart undersøkelsen. Blant disse angir 29 kommuner at en kultursjef har fylt ut undersøkelsen, og 17 kommuner angir ulike lederstillinger som kun arbeider med kultur: kulturleder, fag-, virksomhets- avdelings- eller enhetsleder kultur, leder for kulturavdelingen, for kulturvirksomheten, eller leder fellestjenesten og kulturkoordinator.

Tre kommuner oppgir at undersøkelsen er besvart av personer med lederstillinger som kombinerer kultur og annen kommunal virksomhet: næring, velferd eller kommuneplanlegging, og endelig er det fire kommuner som ikke kobler lederstillingene til arbeidsområdet: Virksomhets- eller enhetsleder, eller direktør. I tillegg finner vi besvarelser utført av fem kommunale ledere: Enhetsledere, kommunalsjefer eller rådmenn.

Av de øvrige kommunene angir 26 kommuner at undersøkelsen er besvart av kulturkonsulenter, kulturrådgivere eller kulturmedarbeidere. I to kommuner kombineres dette med folkehelsearbeid, og i tre kommuner faller kulturarbeidet inn under stillinger med også andre typer arbeidsoppgaver: kommunikasjon eller oppvekst. Hos langt de fleste kommunene har dermed undersøkelsen havnet hos personer med ansvar for kultursektoren, enten på ledernivå, eller hos medarbeidere med kultursektoren som et særskilt ansvar.

Proessen som ledet frem til utformingen av spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelsen er utviklet med bakgrunn i teorien som ligger til grunn for oppgaven, samt offentlige dokumenter som beskriver kulturfeltets egenart. I tillegg er det benyttet en struktur-aktør- og kontekstmodell som beskriver hvilke elementer som påvirker en organisasjon og innholdet i politikk som utgangspunkt (Sverdrup, 2014).

Spørreundersøkelsen er delt i fem deler med ulikt innhold og fokus: spørsmål knyttet til aktørene, spørsmål knyttet til organisasjonsstruktur, spørsmål for å kartlegge kunstpolitikk med utgangspunkt i musikk, visuell kunst og teater, spørsmål knyttet til nasjonale kulturpolitiske mål og til slutt spørsmål knyttet til målenes forankring i kommunen og på hvilken måte de er kommunisert fra statlig hold (Vedlegg 1).

Det ble opplyst i et introduksjonsbrev at undersøkelsen var anslått til å vare i 15 minutter. Introduksjonsbrevet ble presentert først i undersøkelsen og inneholdt opplysninger om formålet med undersøkelsen samt informasjon om og prosedyrer for ivaretagelse av personvern og samtykke. Introduksjonsbrevet tok utgangspunkt i en mal utformet av Norsk senter for forskningsdata, NSD (Vedlegg 2).

Undersøkelsen ble forelagt for NSD, og godkjent av NSD Personvern den 22.08.2019.

4.3 Valg av analyse

Frekvenstellinger

Innledningsvis i prosessen ble det utført frekvenstellinger av svar fra hele materialet, og stratifisert på befolkning eller sentralitetsklasser for å få oversikt over mønsteret i datamaterialet. Analysen som er utført baserer seg hovedsakelig på sammenligninger.

Kommunetypologier

På bakgrunn av datamaterialet innhentet fra kommunene er det utviklet fire kommunetypologier. En typologi er en kategori som omfatter en eller flere felles kjennetegn (Grønmo, 2004, s. 252). På bakgrunn av informasjon innhentet i spørreundersøkelsen ble det utviklet en typologi bestående av fire kulturprofiler. Dimensjon 1, omfang inkluderer variabler knyttet til lokaler til disposisjon, økonomisk tilrettelegging og kunnskapsutvikling.

Dimensjon 2, bredde, inkluderer om kommunene har tilstedeværelse av kunstfeltene visuell kunst, musikk og/eller scenekunst.

Tabell 3 - Typologimodell

Dimensjon nr.2 - Omfang	Dimensjon nr.1 – Bredde		
	Visuell kunst	Musikk	Scenekunst
Lokaler til disposisjon: Lokaler til øvelse og visning.			
Økonomisk tilrettelegging: Støtteordninger, Innkjøpsordninger, Arbeidsstipend			
Kunnskapsutvikling: Videreutdanning, Erfaringsutveksling, samarbeid med kunstnerorganisasjoner			

Lokaler til disposisjon

I kategorien Lokaler til disposisjon er følgende variabler inkludert. Variablene knytter seg til forekomsten av ulike typer lokaler tilgjengelig på de tre ulike kunstfeltene musikk, scenekunst og visuell kunst. Alle variabelnavn svarer til datasettet som springer ut av spørreundersøkelsen.

Subsidiert_atelier, *Øvingslokalersubsidiert* og *Subsidierteteaterlokalertilleie*, i tillegg *Lokaler_visning_visuellkunst2*, *Konsertscener2* og *Teaterlokalerforestilling_støtter2*.

Spørsmålene fra spørreundersøkelsen lød som følger:

Spørsmål 13 - Har kommunen atelier til leie til subsidiert pris?

Spørsmål 15 - Støtter eller driver kommunen lokaler som er egnet til visning av visuell kunst?

Spørsmål 22 - Har kommunen øvingslokaler til subsidiert leie?

Spørsmål 23 - Støtter eller driver kommunen scener egnet til konserter og andre musikkarrangementer som leies ut til subsidiert leie?

Spørsmål 27 - Har kommunen lokaler som egner seg til teaterøvelser som leies ut til subsidiert leie?

Spørsmål 28 - Støtter eller driver kommunen lokaler som egner seg til teaterforestillinger som kan leies til subsidiert leie?

Økonomisk tilrettelegging

I kategorien økonomisk tilrettelegging ber følgende variabler inkludert:

Arbeidsstipend_visuellekunstnere2, Arbeidsstipend_musikkogteater2 og Produksjonsstøtteordninger2, Innkjøpsordning_visuellkunst2, Støtteordninger_konsertvirksomhet2 og Prosjektstøtteordninger_teaterforestilling2.

Spørsmålene bak disse variablene lyder som følger:

Spørsmål 17 - Har kommunen innkjøpsordninger for visuell kunst?

Spørsmål 35 - Tildeler kommunen arbeidsstipend til visuelle kunstnere?

Spørsmål 24 - Gir kommunen driftsstøtte til en konsertserie, en musikkfestival eller et større årlig musikkarrangement?

Spørsmål 29 - Har kommunen prosjektstøtteordninger som støtter teaterforestillinger?

Spørsmål 36 - Tildeler kommunen arbeidsstipend til utøvere innen musikk og teater?

Spørsmål 37 - Har kommunen produksjonsstøtteordninger?

Kunnskapsutvikling

Videre er siste kategori *kunnskapsutvikling*. Den består av kun tre variabler:

Samarbeid_kunstnerorganisasjoner2, Kulturfaglig_seminar og Støtteordninger_videreutdanning2. Etter å ha gjort noen frekvenstellinger ble det tydelig at det var langt færre kommuner som satset på kunnskapsutvikling på kulturfeltet. Dermed ble det gjort et valg om å vekte tiltak i denne kategorien tyngre enn i de andre to.

Spørsmålene bak variablene lyder som følger:

Spørsmål 32 - Har kommunen støtteordninger som gir visuelle kunstnere og utøvere innen musikk og teater mulighet til å videreutdanne seg?

Spørsmål 38 - Samarbeider kommunen med kunstnerorganisasjoner i kommunen?

Spørsmål 39 - Arrangerer kommunen et seminar e.l. med kultur i fokus der kommunens kulturarbeidere kan møtes og utveksle erfaringer?

Skåreutregning

Ut ifra dimensjon 1 ble det laget en variabel, *Bredde_i_tilbud*, som beskrev hvor mange felt man hadde tiltak på 0 – 3. I dimensjon 2 ble det først utviklet tre ulike variabler som beskrev antall tiltak på henholdsvis økonomisk tilrettelegging (basert på 6 mulige tiltak), lokaler til disposisjon (basert på 6 mulige tiltak) og kunnskapsutvikling (basert på 3 mulige tiltak).

De to variablene knyttet til økonomisk tilrettelegging og lokaler til disposisjon ble deretter kodet om slik at 1 - 2 tiltak ble kodet som 1, 3 - 4 tiltak ble kodet som 2 og 5 – 6 tiltak ble kodet som 3. Dermed satt vi igjen med tre likeverdige variabler på feltene økonomi, lokaler og kunnskapsutvikling der spørsmålene om kunnskapsutvikling i praksis var vektet dobbelt.

Kommunene kunne dermed få en sumskåre på disse tre feltene fra 0 – 9 som til sammen sa noe om omfang i tiltak i kommunen. Avslutningsvis ble disse også kategorisert slik at 1 – 3 poeng i sumskåren tilsvarte 1, 4 – 6 tilsvarte 2 og 7 – 9 tilsvarte 3.

Det er disse skårene som danner grunnlaget for krysstabellen nedenfor der antall felt, breddedimensjonen er kombinert med antall tiltak, omfangsdimensjonen slik det er vist i tabell på neste side:

N = 101

Tabell 4 - Typologi, Oversikt over kulturprofiler

Dimensjon nr. 2 - Omfang	Dimensjon nr. 1 – Bredde				
	0	1	2	3	Sum
0	1	0	0	0	1
1	1	9	15	13	38
2	0	0	4	46	50
3	0	0	1	11	12

For å fremstille kulturprofiler ble matrisen i første omgang delt i fire slik at man fikk et uttrykk for kommunene som hadde større og mindre bredde i tilbud og større og mindre omfang av tilbud. I tillegg valgte jeg å skille ut gruppen med størst omfang av tilbud (gul gruppe) for å se om denne gruppen hadde spesielle kjennetegn som skilte dem fra de øvrige gruppene også de gruppene med et godt tilbud, men ikke så stort omfang.

Den blå gruppen er i praksis en fiktiv gruppe da det logisk sett skal svært mye til å ha et særdeles omfangsrikt tilbud på ingen eller på det meste ett felt. Dermed består typologien av fire kulturprofiler. Kulturprofil 4 (rød gruppe) har lite omfang av tilbud på få eller ingen felt. Kulturprofil 3 (grønn gruppe) har lite omfang av tilbud på minst to felt. Kulturprofil 2 (Lyseblå gruppe) har et forholdsvis omfangsrikt tilbud på to eller flere felt og kulturprofil 1 (Gul gruppe) er gruppen av kommuner som utfra definisjonen har et maksimalt omfangsrikt tilbud på flere felt.

For å underbygge typologien som er konstruert har jeg sammenlignet den med Norsk kulturindeks. Norsk kulturindeks omfatter alle norske kommuner, og i min undersøkelse er svarprosenten på 30,33%. Det betyr at de tolv kommunene som har bredest tilbud og omfang,

kommuner med kulturprofil 1, skal falle innunder topp 40 i Norsk kulturindeks. Norsk kulturindeks er en oversikt over kulturtilbud og kulturaktivitet i norske kommuner, regioner og fylker. Indeksen baserer seg på registerdata innhentet årlig fra en rekke offentlige etater, interesseorganisasjoner og foreninger. Norsk kulturindeks mål er beskrive det faktiske kulturtilbudet og den faktiske kulturbruken innenfor kommunen som geografisk område, der denne undersøkelsen forsøker å beskrive kommunens tiltak og tilrettelegging for kulturvirksomhet (Kleppe, 2019). Så i utgangspunktet skal ikke kulturprofilene sammenfalle med kulturindeksen automatisk, men noe sammenfall burde forekomme da man kan anta at kommuner som i stor grad tilrettelegger for, og ønsker kulturvirksomhet, også har høyere grad av kulturtilbud.

I underkant av halvparten av de tolv kommunene med kulturprofil 1 har en rangering på under 40 på Norsk kulturindeks, tilsvarende har også rett i underkant av halvparten av kommunene med kulturprofil 4 en rangering på over 380. I begge grupper er de resterende kommunene tett opptil. En potensiell årsak til variasjonene man ser kan være at indeksen og typologien måler ulik aktivitet. Et eksempel på det er en kommune som skårer blant de 100 kommunene med mest kulturtilbud hos Norsk kulturindeks, men som havner i typologi 4, kommuner med minst bredde og omfang i min undersøkelse. Av Norsk kulturindeks data kan vi lese at kommunen utpeker seg med et omfattende biblioteks- og kulturskoletilbud, et tilbud som er statlig initiert og finansiert og som slik faller utenfor min undersøkelse. Kommunens frie kulturaktivitet var imidlertid liten. Slik vil en viss variasjon i skåre og typologiplassering være naturlig fordi dataene fanger opp ulike trekk ved kommunens kulturvirksomhet (Kleppe, 2019). Allikevel vil jeg mene at det sammenfallet vi ser er med å styrke typologiens validitet.

4.4 Vurdering av datakvalitet

Reliabilitet og validitet

Videre vil jeg diskutere metodiske valg jeg har tatt, og hvilke analytiske muligheter og mulige fallgruver som følger av dem. Man må vurdere datakvalitet i forhold til hva datamaterialet skal brukes til. Datamaterialet har som hovedformål å belyse en valgt problemstilling. Datamaterialets kvalitet kan sees på som et samlet uttrykk for hvor godt forutsetningene for god belysning av problemstillingen er oppfylt. Kvaliteten på datamaterialet er god dersom

man har basert sin forskning i prinsippene for forskningens sannhetsforpliktelse. De innsamlede dataene må i størst mulig grad reflektere virkelige forhold. Innsamlingen, i dette tilfellet spørreundersøkelsen, må benytte vitenskapelig logikk og presis språkbruk, i tillegg til at utvelgelsen av enheter må gjøres på en forsvarlig måte (Grønmo, 2004, s. 218).

I metodekapittelet frem til nå er flere vurderinger gjort underveis diskutert. Det ble gjennomført kvalitative forundersøkelser for i størst mulig grad å oppfylle prinsippet om forskningens sannhetsforpliktelse. Videre ble de faglige begrepene benyttet i spørreundersøkelsen i stor grad hentet fra statlige dokumenter, i tillegg til at det ble gjennomført en pilot for å oppdage eventuelle uklarheter. Det er identifisert utfordringer knyttet til utvalg, og beskrevet hvordan jeg har forsøkt å kontrollere for dette. I tillegg er en modell fra teorigrunnet benyttet for prosjektet når variabler er utformet og gruppert. Mer spesifikt kan validitet si noe om forholdet mellom teoretiske og operasjonelle definisjoner av begrepene man har benyttet. Jeg vil hevde at innholdsvaliditeten kan sies å være god, da jeg så langt det har latt seg gjøre, har basert operasjonaliseringene på Kulturdepartementets egne teoretiske definisjoner av grunnleggende verdier for kulturfeltet, samt mer konkret informasjon innsamlet uavhengig av spørreskjema, som folketall, sentralitet o.l. (Hellevik, 2002, s. 51; Kulturdepartementet, 2018a, s. 37). For at dataene skal ha høy validitet, er det avgjørende med høy reliabilitet. Sammenhengene man finner betyr lite dersom man har vært unøyaktig i innsamling og behandling av datamaterialet (Hellevik, 2002, s. 53). I prosessen det har vært å samle inn data til dette prosjektet, har sentrale variabler som kommunenummer og innbyggertall blitt kontrollert og rettet der det har vært nødvendig. Siden datasettet baserer seg på selvrapporing, vil det være potensial for unøyaktigheter. De som er funnet er blitt rettet opp. Jeg anser dermed at så langt det har latt seg gjøre, er unøyaktigheter ryddet opp i, og reliabiliteten kan på bakgrunn av det anses som god. For datasettets del kan det være utfordrende at norske kommuner har så stor ulikhet i innbyggertall. Brorparten av norske kommuner har under 4500 innbyggere, mens et fåtall kommuner har svært mange. Det kan i noen sammenhenger være hensiktsmessig å ta ut noen enheter fordi de er for annerledes. Jeg har valgt å inkludere de store kommunene i analysene mine, på tross av at de skiller seg svært mye fra øvrige kommuner i datasettet. I lys av responsen på spørreundersøkelsen kan man tenke seg at det kunne vært hensiktsmessig å sende undersøkelsen også til bydelene i Oslo for å få et mer riktig bilde av lokale

prioriteringer, da det kan se ut som gjennomsnittskommunen ligner mer på bydelene på det kulturpolitiske området. Samtidig er det en del aspekter ved kommunepolitikk og bydelspolitikk som skiller seg fra hverandre, så det ville vært utfordringer knyttet også til denne løsningen. At jeg allikevel har valgt å inkludere de største byenes svar, på tross av at de i ulik grad opptrer som utliggere, handler om nettopp å kunne illustrere den kommunale autonomien og hvordan den former kulturpolitikk ulikt avhengig av ulike behov.

I tillegg har jeg ved noen anledninger sett kommunenes prioriteringer i lys av enten befolkningsstørrelse eller sentralitet. Her har jeg valgt ut ifra hva jeg opplever er hensiktsmessig for å illustrere poenget ved hvert tilfelle, i all hovedsak har jeg benyttet folkemengde. Sammenhengen mellom befolkningsstørrelse og sentralitet er i all hovedsak systematisk jamfør tabell 5.

Tabell 5 - Sammenheng mellom sentralitet og folketall.

	Folkemengde (1 = 0 - 2125, 2 = 2126 - 4664, 3 = 4665 - 11034, 4 = 11035 -)					Total
Sentralitetsklasse		1	2	3	4	
(1=mest sentral, 6=minst sentral)	1	0	0	0	4	4
	2	0	0	1	8	9
	3	0	0	5	16	21
	4	0	6	18	9	33
	5	5	13	7	2	27
	6	28	5	1	0	34

Datamaterialet mitt reflekterer metoden jeg har brukt, og dermed vil svarene være formet av dette. Ved en spørreundersøkelse som den brukt her vil man basere sine analyser på selvrapportering. Det kan bety at dataene man får ikke stemmer overens med virkeligheten. Samtidig kan det være hensiktsmessig å tenke over hvorvidt det er hvordan ting *er*, eller hvordan de involverte *tror* det er som i størst grad styrer deres atferd. Jeg velger å ta utgangspunkt i tanken om at hvordan aktører opplever at omgivelsene er, er viktig for deres atferd. Slik blir dataene samlet i spørreundersøkelsen, selv om de baserer seg på aktørers subjektive oppfatning, viktig og interessant informasjon. På en annen side blir man sårbar for konteksten oppfatningene dannes innenfor, derfor blir metodisk utforming og utforming av spørsmål kanskje spesielt viktig når denne typen informasjon skal samles inn.

Spørsmålene har derfor vært utprøvd for å motvirke misforståelser, og tallene vi har kommet frem til er i sum rimelige representative. Derfor er det grunn til å anta at spørreundersøkelsen innholdsmessig gir et akseptabelt inntrykk av hvordan kommune Norge ser ut med hensyn til de sidene av kulturpolitikken som inngår i denne studien.

Typologiene som illustrer variasjon blant kommunene er kontrollert opp mot Norsk kulturindeks for å se i hvilken grad den gjenspeiler andres kartlegging av aktivitet. De overlapper på forventet vis. Jeg vil derfor hevde at typologien har god innholdsvaliditet for studiets formål.

5 Empiriske funn og observasjoner

5.1 Variasjoner i kommunal kulturpolitikk

For å fremskaffe oversikt over feltet er det sendt ut en spørreundersøkelse til alle norske kommuner. Hovedtemaene i undersøkelsen er knyttet til trekk ved kommunen som organisasjon, aktørene som arbeider i kommunen, kartlegging av kommunens strategier, virkemidler og prioriteringer på det frie kulturfeltet. Resultatene presenteres først og fremst i absolutte tall og ikke andelsvis.

Kommunesektorens autonomi i Norge anses for å være høy. Samtidig er det slik at man tradisjonelt har definert kommunal autonomi ut ifra kommunens handlingsrom, altså hva kommunen prinsipielt kan foreta seg. Kommunene befinner seg ikke i et vakuum og således vil det være interessant å se på deres organisatoriske oppbygning, hvilken kunnskapsbase de baserer sin politikk på og hvilke rammebetingelser de handler innenfor for å gi et godt bilde av deres faktiske handlingsrom. For hva kommunen rent praktisk er i stand til å foreta seg og ikke minst hva de har evne til å følge opp kan variere uavhengig av prinsipielt handlingsrom (Baldersheim & Rose, 2014, s. 256). Variasjoner kan komme av at ulike kommuner prioriterer ulikt, men det kan også komme av ulike forutsetninger for å tilrettelegge for kultur.

Innledningsvis beskrives kommunenes frie kulturfelt med utgangspunkt i undersøkelsen. Først gjennomgås kommunen som organisasjon og deretter foretas det en gjennomgang av kommunens prioriteringer på de tre utvalgte kunstfeltene: musikk, visuell kunst og scenekunst. Formålet er å beskrive kommunens organisatoriske rammebetingelser, og kartlegge variasjoner i kommunenes kulturpolitiske prioriteringer.

5.1.1 Variasjoner i kommunenes organisering av kulturfeltet.

122 kommuner har besvart spørsmålet om hvor mange i kommunen som arbeider hovedsakelig med kultur. Svarene vil kunne være med å gi et bilde av hvordan kommunene ressursmessig prioriterer kunstfeltet innenfor egen organisasjon. Spørsmålet hadde fire svaralternativer: 1-2, 3-5, 6-9 og flere enn 9. 58 kommuner svarer at andelen i kommunen som arbeider hovedsakelig med kultur, er 1-2 personer. Videre svarer 39 kommuner at 3-5

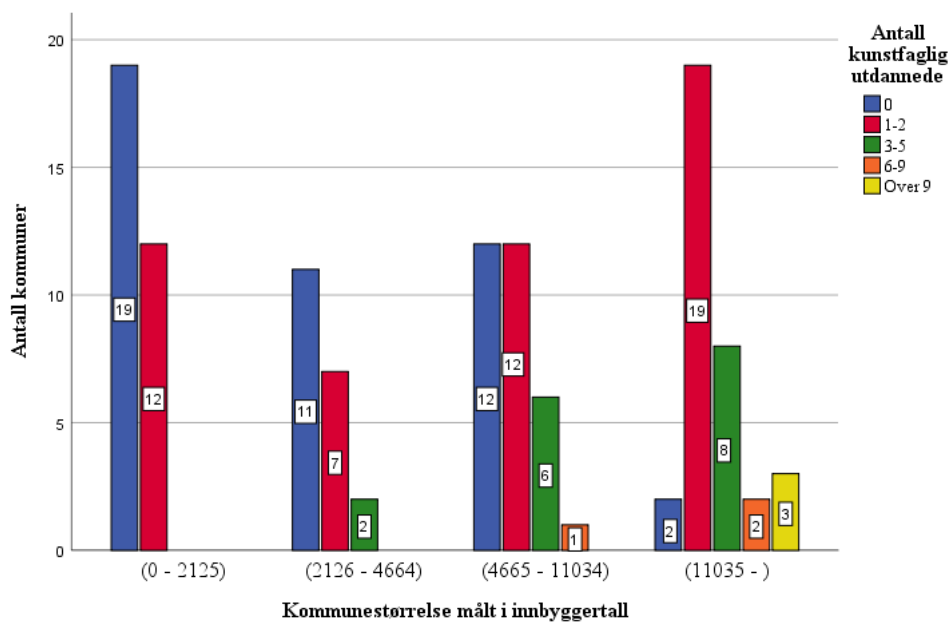
personer arbeider hovedsakelig med kultur, 12 svarer at 6-9 personer arbeider hovedsakelig med kultur, og til slutt svarer 13 kommuner at flere enn 9 personer i kommuneadministrasjonen har kultur som sitt hovedarbeid.

Forekomsten av kommuner med kunstfaglig utdanning blant de ansatte med ansvar for kultur er ikke overraskende økende jo større kulturenhet kommunen har. Man kan tenke seg at antall kulturutdannede vil kunne gi et bilde av hvordan kommunene prioriterer kulturfeltet. Det vil vi se nærmere på i analysen. Videre viser tabell 4 at hvor stor kommunens kulturadministrasjon er, påvirker i hvilken grad de har kunstfaglig utdannede. Man kan tenke seg at kommunestørrelse og størrelse på kulturadministrasjon henger sammen.

Tabell 6 - Antall kommuner fordelt på antall kunstfaglig utdannede i kommuneadministrasjonen.

Antall med kulturansvar	Antall kunstfaglig utdannede					Total
	0	1 - 2	3 - 5	6 - 9	Flere enn 9	
1 - 2	34	22	0	0	0	56
3 - 5	9	18	11	0	0	38
6 - 9	1	6	2	2	0	11
Flere enn 9	0	4	3	1	3	11
						116

Dersom vi ser dette i sammenheng med kommunestørrelse, jamfør tabell 5, ser vi at andelen kommuner som er uten ansatte med kulturfaglig bakgrunn, synker jo større kommunen er målt i innbyggertall. Andelen som oppgir at de har 1-2 ansatte og flere med kulturfaglig bakgrunn, stiger jo større kommunen er målt i innbyggertall. Tre av de større kommunene i undersøkelsen angir at de har over 9 kunstfaglig utdannede i kulturadministrasjonen.



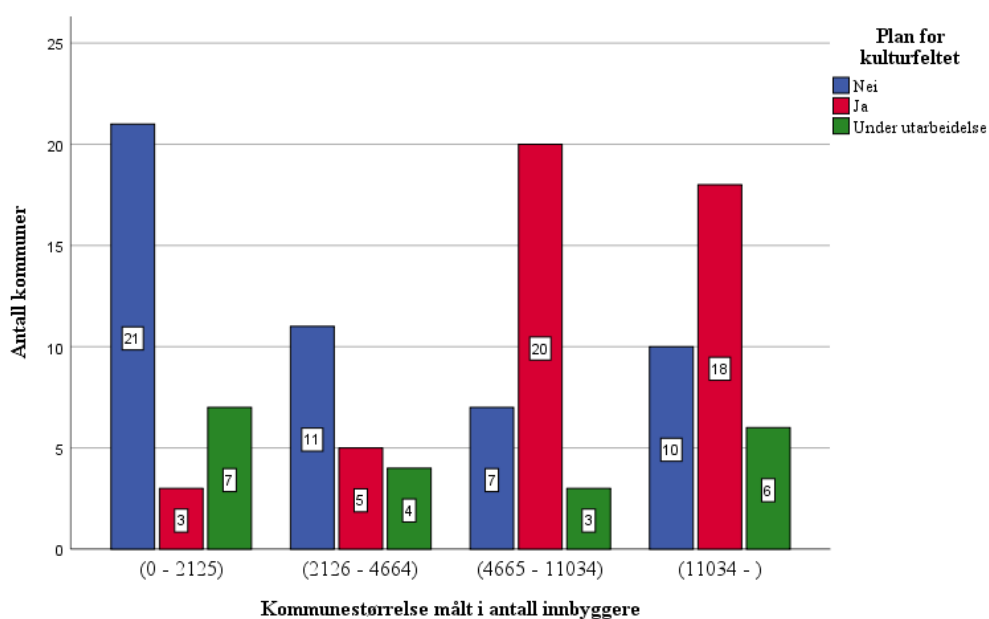
Figur 8 - Kommunestørrelse satt opp mot andel kunstfaglig utdannede

Hvordan kommunen har organisert seg på kulturfeltet, kan være med på å fortelle hvilken forankring kulturfeltet har lokalt. Av 113 kommuner angir om lag 39 % at de organiserer kommunen gjennom ulike utvalg. Femteparten, 19 %, har et eget kulturutvalg. Man kan tenke seg at når kultur er plassert i et eget utvalg, vil det få økt oppmerksomhet og dermed økt prioritering. På spørsmål om i hvilken grad egne utvalg har betydning for prioritering av kultur angir 7 kommuner at det øker fokuset på kulturfeltet. 5 kommuner angir at det stimulerer interessen for kulturfeltet. 4 kommuner mener det øker kunnskapsnivået, mens 1 kommune mener det i liten grad påvirker kulturpolitikken at de har kulturutvalg. Kommunene kunne krysse av for flere svaralternativer.

Øvrige kommuner, som ikke organiseres i utvalg, organiserer seg hovedsakelig gjennom en egen avdeling for kultur. 54 kommuner oppgir dette. 16 kommuner oppgir at de har en egen avdeling for kultur, men at også andre oppgaver er inkludert i avdelingens ansvarsområde. 38 kommuner angir at kultur er organisert sammen med andre oppgaver uten egen avdeling. Av kommunene som kombinerer kultur med andre felt, oppgir flere kommuner at de kombinerer kultur med skole, barnehage, idrett og bibliotek, 2 kommuner opplyser at de kombinerer kultur med integrering og flyktninger, 2 kommuner opplyser at kultur er fordelt utover hos administrasjonen, og 2 kommuner opplyser at kultur er en del av rådmannens ansvar.

Planarbeid på kulturfeltet

Når det kommer til den planmessige forankringen av kultur på kommunalt nivå, viser studien at kommunene har veldig ulik tilnærming. Bare 46 av 116 kommuner oppgir at de har en egen plan for kulturfeltet, og 20 kommuner svarer at det er under utarbeidelse. 49 av kommunene svarer at de ikke har en egen plan for kulturfeltet. I overkant av halvparten av kommunene som har respondert på undersøkelsen, har altså en egen plan for kulturfeltet, eller en slik plan er under utarbeidelse. Av figur 9 kan vi se at det i stor grad er de minste kommunene som ikke har egen plan for kulturfeltet.



Figur 9 - Plan for kulturfeltet

15 av de 116 angir at de har egen plan for kunstpolitikk i sin kommune. 4 kommuner opplyser at den er en del av den større planen for kulturfeltet, 5 kommuner sier at de har egne innkjøpsplaner for visuell kunst, mens 6 kommuner har egne strategidokumenter for kunstpolitikk. 3 kommuner angir at en plan er under utarbeidelse, og 4 krysser av på annet. 94 av de 116 kommunene har ikke egne planer for kunstpolitikk. Dette systematiseres i tabell nedenfor. Av kommuner i typologi 1 har 8 av 12 kommuner kulturplan, 4 av 12 har også egen plan for kunstpolitikk. Av de 11 kommunene i typologi 4 er det ingen som har planer for kulturfeltet som helhet, og kun 1 kommune som har planer for kunst.

n = 116

Tabell 7- Planer for kunst- og kulturfeltet

	Ja	Nei	Under utarbeidelse	Annet
Egen plan for kulturfeltet	46	50	20	0
Egen plan for kunstfeltet	15	94	3	4

5.1.2 Kommunale prioriteringer på kunstfeltene

Vi skal nå gå nærmere inn på kommunenes innsats på kulturområdet på områdene musikk, scenekunst og visuell kunst. Innsatsen kommunene legger ned på kulturfeltet er kanskje den vi i størst grad møter i hverdagen, og den er dermed viktig. Det er store variasjoner i tilbudet rundt om i kommunene. Det er også variasjon av kommunenes prinsipielle autonomi på feltene musikk, scenekunst og visuell kunst. Kunstfeltet musikk, og også i noe grad scenekunst er sikret gjennom Kulturskoleloven. Kulturskoleloven har følgende ordlyd: «Alle kommunar skal aleine eller i samarbeid med andre kommunar ha eit musikk- og kulturskoletilbod til barn og unge, organisert i tilknytning til skoleverket eller kulturlivet elles». Tilstedeværelsen av musikk på kommunalt nivå er understreket gjennom «musikk- og kulturskoletilbud» (Kunnskapsdepartementet, LOV-1998-07-17-61). Til sammenligning er det innenfor det visuelle kunstfeltet få, om noen, føringer gjennom lov. Man finner mer generelle intensjoner knyttet til Den kulturelle skolesekken, som ble introdusert i 2001 og intensjoner i St.meld.nr.23 (2011-2012) Om visuell kunst, hvor det legges opp til at den kommunale kunstpolitikken på det visuelle feltet skal bidra til å fremme profesjonalitet og kvalitet, som i sum igjen skal fremme deltakelse (Holm og Monkerud, 2019, s. 7).

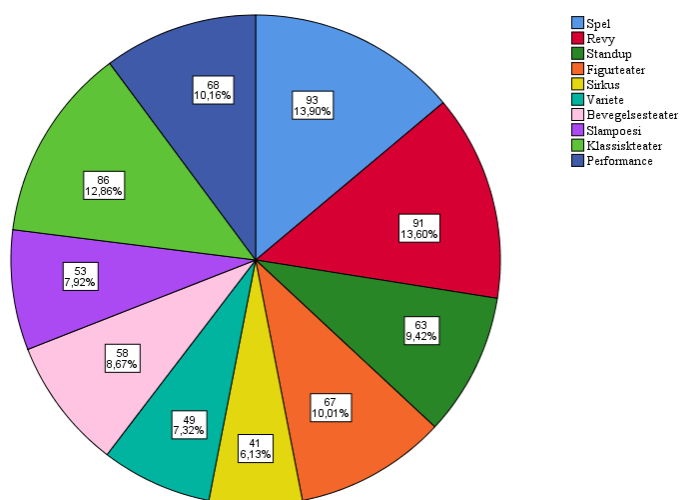
Innledningsvis i undersøkelsen ble kommunene bedt om å definere hva de opplevde var inkludert i kunstfeltene. Informantene viser god forståelse for mangfoldet kulturlivet kan romme. For kunstfeltet visuell kunst er kunstgenrer inkludert i visuell kunst relativt jevnt representert, men det allikevel litt flere som svarer at maleri og fotografi er visuell kunst, enn keramikk og gatekunst.

Innenfor musikk er det større variasjon i kommunenes svar på hva som kan regnes innunder kunstfeltet musikk enn på feltet visuell kunst. Alle 100 kommuner svarer at korsang og band er inkludert, 94 kommuner oppgir at orkester er inkludert, 81 kommuner oppgir rytme, deretter er det henholdsvis 72 og 69 som oppgir stemmebruk og komposisjon er inkludert i

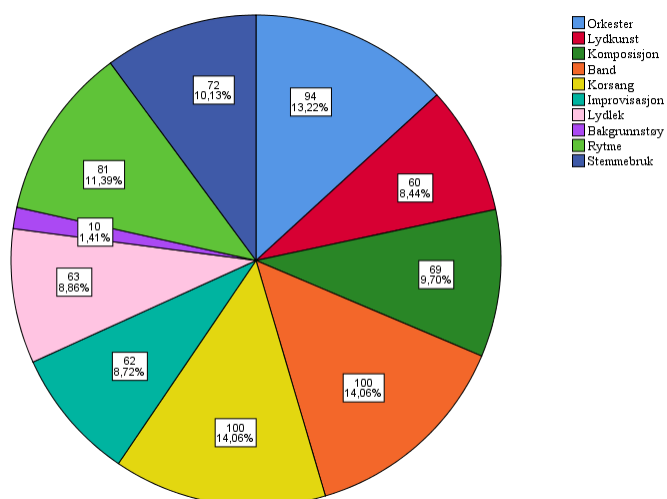
feltet. Omtrent 60 kommuner inkluderer også lydkunst, lydlek og improvisasjon, mens bare 10 kommuner inkluderer bakgrunnsstøy.

Det er også variasjon i hva kommunene mener faller inn under feltet scenekunst. 93 kommuner inkluderer spel og 91 kommuner inkluderer revy og 86 inkluderer klassisk teater. Deretter er det henholdsvis 68, 67 og 63 kommuner som inkluderer performance, figurteater og standup. Det er deretter 58, 53, 49 og 43 kommuner som inkluderer bevegelsesteater, slampoesi, variete og sirkus inn i feltet scenekunst.

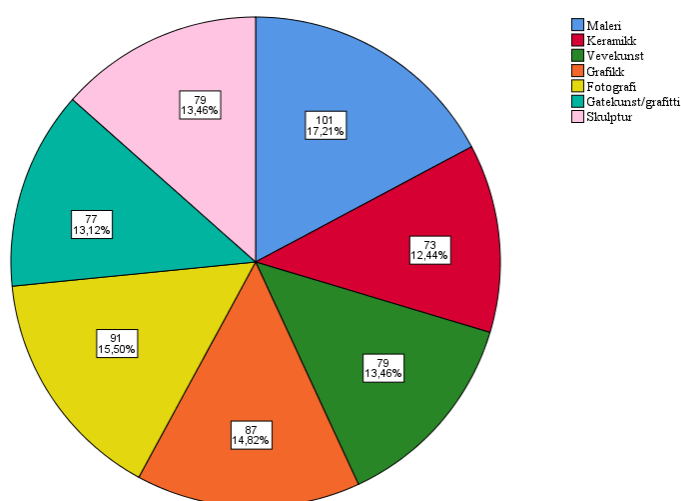
Spørsmålet var ment å fange opp mangfoldet i kulturdefinisjoner. Et mangfold av kulturuttrykk er villet nasjonal kulturpolitikk, fundert i de kulturpolitiske målene. Hvordan vi definerer begreper innen kultur vil påvirke hva man tilrettelegger for av aktivitet (Frenander, 2005, s. 19). Slik er det interessant å se om hva kommunene opplever faller innunder begrepene musikk, scenekunst og visuell kunst forplanter seg i de variasjonene vi ser i tiltak og iverksatt politikk på kulturfeltet.



Figur 10 – Scenekunst



Figur 11 - Musikk



Figur 12 - Visuell kunst

Videre skal jeg redegjøre for hvordan kommunene tilrettelegger for feltene visuell kunst, musikk og scenekunst gjennom atelier, stipender og støtteordninger. Det vil være interessant å merke seg områder der det er stor variasjon og ulik prioritering mellom feltene. Hva skyldes disse ulike prioriteringene? Kan de være et uttrykk for bevisste valg og tilpasning av sentral politikk eller virker det som det korrelerer med rammebetingelser?

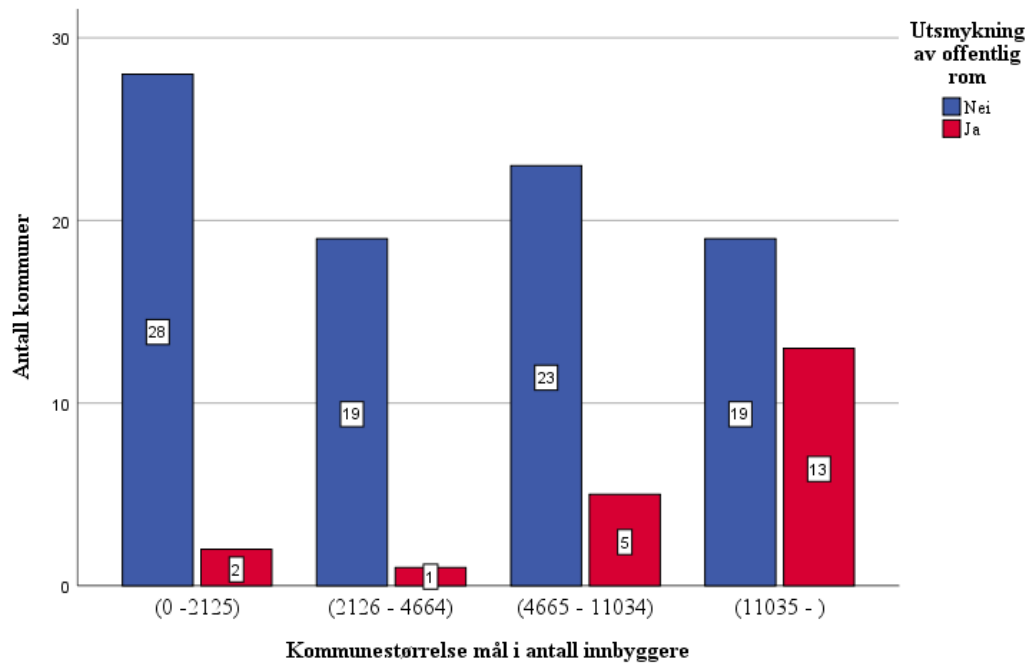
Visuell kunst

På kunstfeltet visuell kunst kan man tilrettelegge for innholdsmangfold av høy kvalitet blant annet gjennom å tilrettelegge for produksjon og skape rom hvor publikum kan møte kunst. 18 kommuner av 113 kommuner oppgir at de har atelier til leie til subsidiert pris, 10 kommuner angir annet og 85 kommuner har ikke atelier til leie subsidiert pris. 8 av kommunene som

oppgir annet sier at kommunen disponerer atelier og/eller kunstnerboliger som kan lånes gratis i perioder av inviterte kunstnere. 2 kommuner oppgir at kommunen har kunstnerboliger.

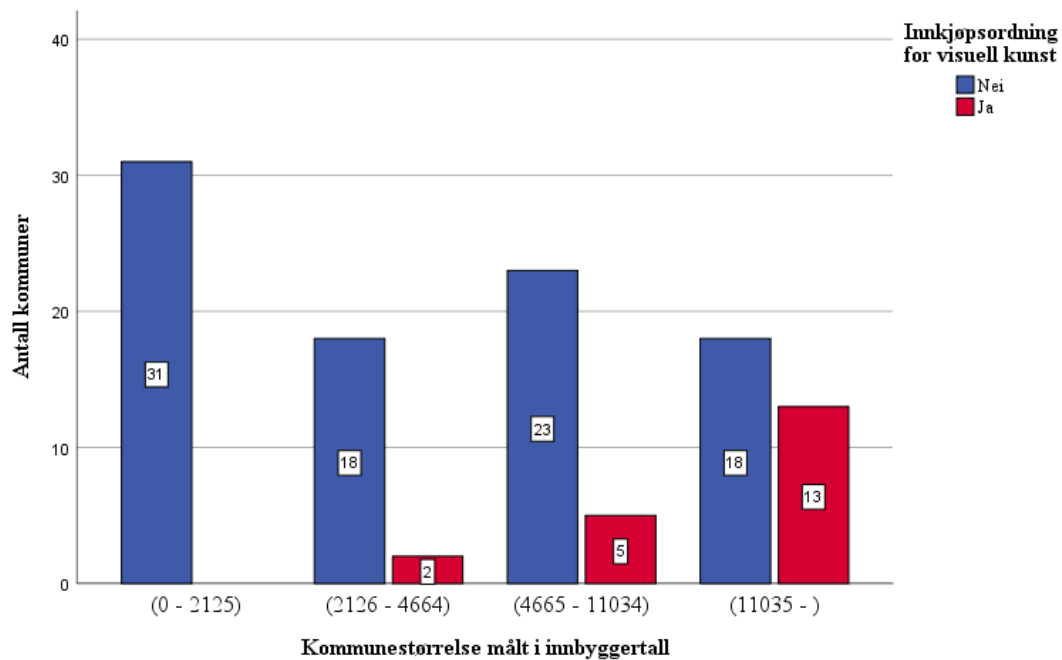
19 av 110 kommuner oppgir at de enten gir driftsstøtte til privat eller kunstnerdrevne gallerier, eller til begge deler. 91 av kommunene har ikke driftstøtteordninger til gallerivirksomhet. Samtidig oppgir 80 kommuner av 111 kommuner at de disponerer lokaler som er egnet til visning av visuell kunst. Videre sier 78 av 112 kommuner at de har en kommunal kunstsamling. I rapporten Visuell kunst i norsk forvaltning påpeker forfatterne at der staten gjennom sine ordninger lettere kan prioritere ut fra kvalitet alene, viser mange kommuner gjennom sine prioriteringer at å ivareta lokale hensyn som å gjøre kommunen attraktiv å etablere seg i og å skape gode lokalsentre er viktig for kommunene. Det trenger allikevel ikke stå i veien for at hensyn til kvalitet, mangfold og ytringsfrihet også kan være standard i kommune-Norge (Holm & Monkerud, 2019, s. 8). 20 av 110 kommuner oppgir at de har innkjøpsordninger for kunst. Ved innkjøp er hensyn til uavhengighet og kvalitet viktig. Av kommunene som oppgir at de har innkjøpsordning for visuell kunst er 8 kommuner som bruker juryordning ved innkjøp. 7 av kommunene oppgir at de bruker juryordning ved noen tilfeller.

Å ha kunstfaglig representasjon i en jury vil bidra ytterligere til kunnskapsbasert kunstpolitikk. Av de 25 kommunene som svarer Ja eller Ved noen tilfeller på at de benytter juryordning ved innkjøp er det 14 kommuner som sier at det er kunstfaglig representasjon i juryen.



Figur 13 - Budsjetten til kunst til offentlig rom

20 av 110 kommuner har eget budsjett for utsmykning av offentlig rom. Som vi kan se av figur 13 er det hovedsakelig de største kommunene som har slikt budsjett. Også innkjøpsordning for kunst er det primært de største kommunene som har.



Figur 14 - Innkjøpsordning

Hvilken rolle spiller visuell kunst på kommunalt nivå? Materialet viser at langt de fleste kommuner har visningssteder for visuell kunst, hele 90 kommuner av 121 svarer at de har det. I tillegg til at kommunene i stor grad har en kommunal kunstsamling. Det er imidlertid færre som benytter seg av ordninger som sikrer uavhengighet slik som juryordninger. I tillegg har de færreste kommuner lokaler som kan benyttes til produksjon av visuell kunst slik som atelier, samtidig som det også er få kommuner som yter støtte til private eller kunstnerdrevne atelier.

Musikk

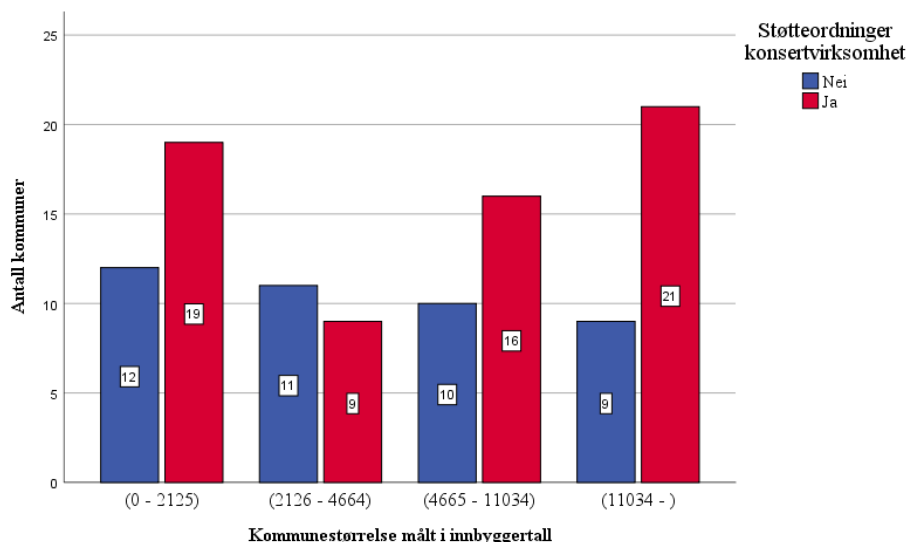
Som felt skiller musikk seg fra visuell kunst, og i noe grad også scenekunst, gjennom og i stor grad være forankret på frivillig nivå i norsk kultur. På kommunalt nivå vil kor, korps og orkester på amatør- eller semiprofesjonelt nivå kunne være en viktig del av lokalsamfunnet som på flere sett vil kunne bidra til et levende og mangfoldig kulturliv. Samtidig er det viktig å tilrettelegge for at også profesjonelle aktører kan leve og virke i kommunen for å sikre nyskaping og kunstuttrykk av høy kvalitet. Gjennom å tilrettelegge for produksjon og formidling kan kommunene stimulere musikklivet i kommunen.

Gjennom å tilby øvingslokaler kan man stimulere til produksjon, nyskaping og det kan også fungere som en sosial arena for eksempelvis barn og unge. 86 av 110 kommuner har øvingslokaler som kan leies til subsidiert leie, 6 kommuner angir annet og 4 av disse oppgir at de har gratis øvingslokaler fortrinnsvis til ungdom. 18 kommuner har ikke tilgjengelig øvingslokaler. I tillegg til steder å skape, er det viktig med lokaler som egner seg til formidling. 84 kommuner opplyser at de støtter eller driver scener som egner seg til konserter eller andre større musikkarrangementer. 8 angir annet, og av disse kommenterer 6 at de har scener de låner ut gratis. 16 kommuner angir at de hverken gir støtte til, eller driver, konsertscener.

I tillegg til om de tilbyr lokaler og visningssteder, har vi ønsket å kartlegge i hvilken grad kommunene støtter produksjoner i kommunen. 69 av 109 kommuner svarer at de yter kommunal driftsstøtte til en musikkfestival eller et større årlig musikkarrangement. 40 av kommunene oppgir at de ikke yter driftsstøtte.

Videre er det 65 av 107 kommuner som har kommunale støtteordninger til konsertvirksomhet. Generelt er det flere kommuner som støtter og tilrettelegger for virksomhet på musikkfeltet enn på visuell kunst. Man ser heller ikke de samme forskjellene mellom mindre og større

kommunene på kunstfeltet musikk som man ser på feltet visuell kunst. Eksempelvis er det nesten like mange små som store kommuner som har støtteordninger til konsertvirksomhet jamfør figur 15.



Figur 15 - Støtteordninger til konsertvirksomhet

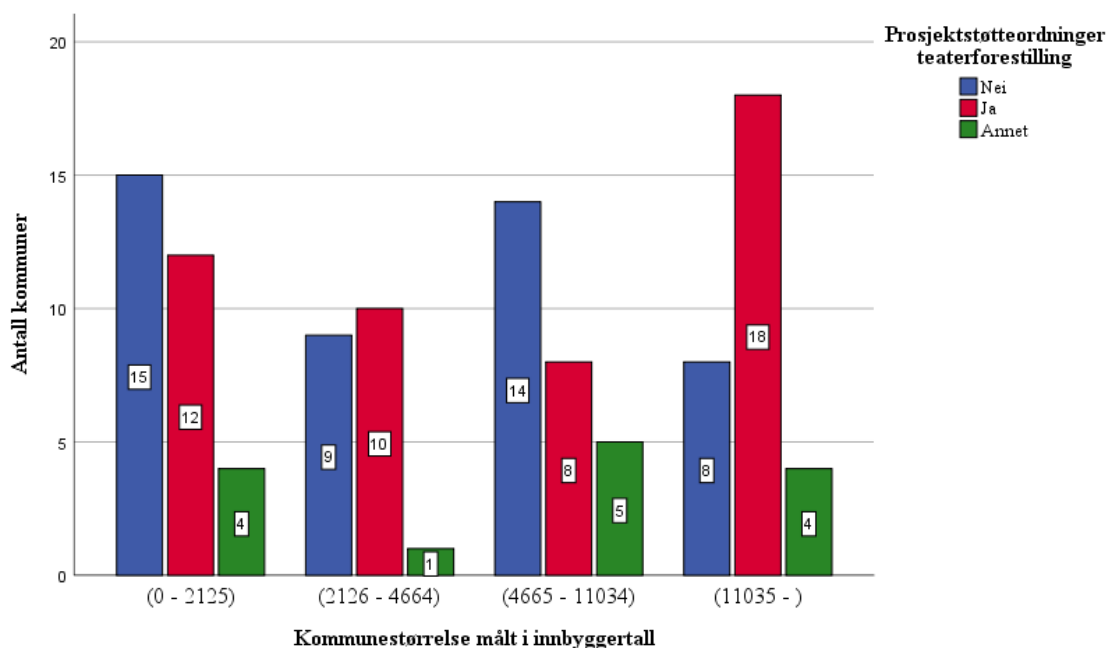
Årsakene til dette kan være mange. I kommentarene kommunene har lagt til kommer det frem at flere kommuner benytter musikkfeltet som sosial arena for ungdom gjennom lokaler til bandøving og andre musikkaktiviteter. Flere av dem som oppgir at de har øvingslokaler legger til at de kun kan lånes eller leies av barn og unge. En kommune oppgir at «Skoler leies ut gratis til korps og kor», en annen oppgir at «Ungdom kan låne fritidsklubbens rockeverksted gratis. Denne typen kommentarer, som indikerer at musikklivet i kommunen også blir benyttet som sosial arena for barn og unge, går igjen. Det at musikklivet har en slik dobbel «nytteverdi» knyttet til seg kan være en forklaring på at mindre kommuner prioriterer støtte av lokaler til musikkvirksomhet i større grad enn visuell kunst.

Scenekunst

Man kan se for seg at scenekunst kan spille samme «dobbelrolle» som musikkfeltet. Både som verdi i seg selv og sosial arena. Videre skal vi se hva kommunene angir om sine prioriteringer på scenekunst.

71 kommuner av 108 kommuner angir at de disponerer lokaler som er egnet til teaterøvelser som leies ut til subsidiert leie. 13 kommuner angir annet, av disse 13 opplyser alle at de stiller enten skolens gymsal eller kulturhuset til disposisjon, 2 legger til at det kun er til barn og ungdom, med andre ord har også disse lokaler som egner seg til teaterøvelser, rammene for lokalet er bare annerledes enn spørsmålet formulerte. Også lokaler til formidling er det flere kommuner som har. 79 av 107 kommuner opplyser at de disponerer lokaler som er egnet til teaterforestillinger. 5 kommuner angir annet, alle 5 legger til kommentarer som viser at de også har lokaler som er egnet til teaterforestillinger, enten på Kulturhuset, skolen eller tilsvarende lokaler.

48 av 108 kommuner angir at de har prosjektstøtteordninger for teaterforestillinger. 46 kommuner oppgir at de ikke har det. Til sammen 14 kommuner angir annet, av dem er det 13 som melder at de har frie kulturmidler man kan søke på og 1 kommune som har årlig driftsstøtte til teater som også kan brukes til forestillinger.

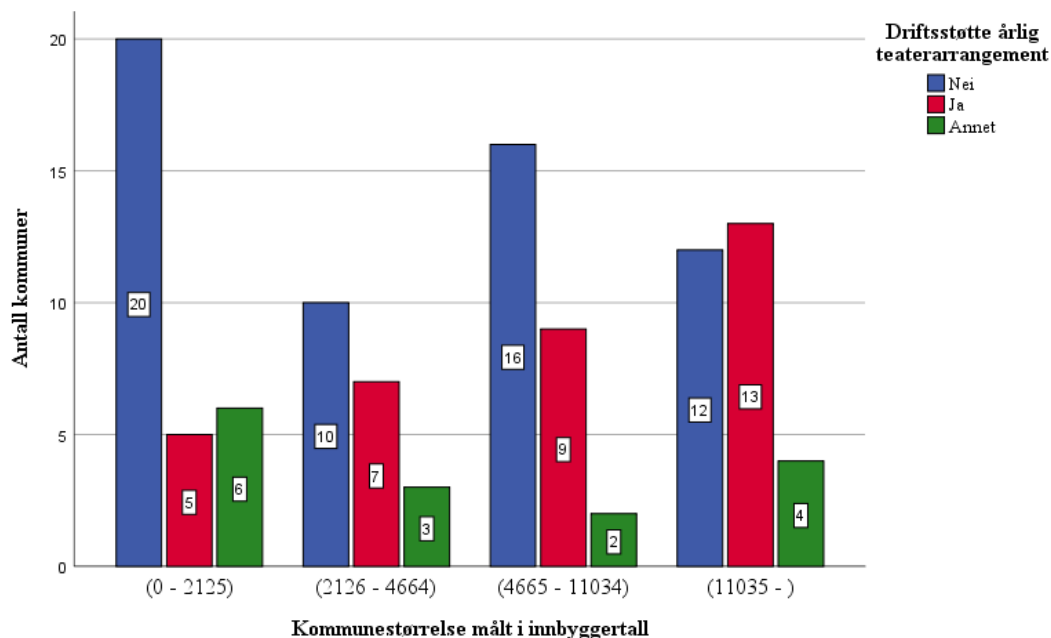


Figur 16 - Prosjektstøtteordninger teater

I lys av antall innbyggere viser kommunene at støtte til teaterforestillinger fordeler seg rimelig greit utover uavhengig av innbyggertall.

58 av 107 kommuner angir at de ikke yter driftsstøtte til årlige teaterarrangementer, 34 kommuner har denne typen støtte, mens 15 angir annet. Av de 15 opplyser 2 at de drifter et

spel i kommunen og 3 kommuner angir at de gir støtte til andre typer forestillinger, men at disse arrangeres annethvert år. Her ser man tendens til denne typen støtte i større grad deles ut i de største kommunene.



Figur 17 - Støtte til årlig teaterarrangement

Scenekunst fungerer i likhet med musikk som en arena for barn og ungdom. Det er mulig at dette øker fokuset på scenekunst også på det profesjonelle plan. Flere kommuner har også arrangementer som spel og liknende årlige forestillinger som i tillegg til kunstens verdi, kan tillegges andre verdier som styrking av fellesskapet i kommunen eller tilstrømming av publikum fra andre steder som skaper ringvirkninger i kommunen for øvrig da de ofte inkluderer amatørfeltet. En kommune i undersøkelsen trekker frem et spel de har basert sin kommuneidentitet på. Kulturhuset er spesialbygget til fremvisning av spelet, både profesjonelle og lokale amatører deltar, og kommunehjemmesiden formidler at det benyttes som trekkplaster for å få folk til bygda. Slik kan et spel eller en liknende forestilling fungere samlende i et lokalsamfunn.

Oppsummering

Tabellen viser hvor mange kommuner som har de ulike tiltakene som beskrives under. Det kommer frem av tabellen at langt flere kommuner tilrettelegger for musikk og scenekunst, enn visuell kunst, og da spesielt innenfor musikk er det mange kommuner som tilrettelegger.

Dette er variasjoner vi vil se nærmere på i analysekapittelet. Er det ønsker og interesser som stimulerer feltene musikk og scenekunst, eller kan det rett og slett være mangel på kunnskap eller interesse som gjør at feltet visuell kunst er mindre tilrettelagt for?

Tabell 8 - Prioriteringer på kunstfeltene

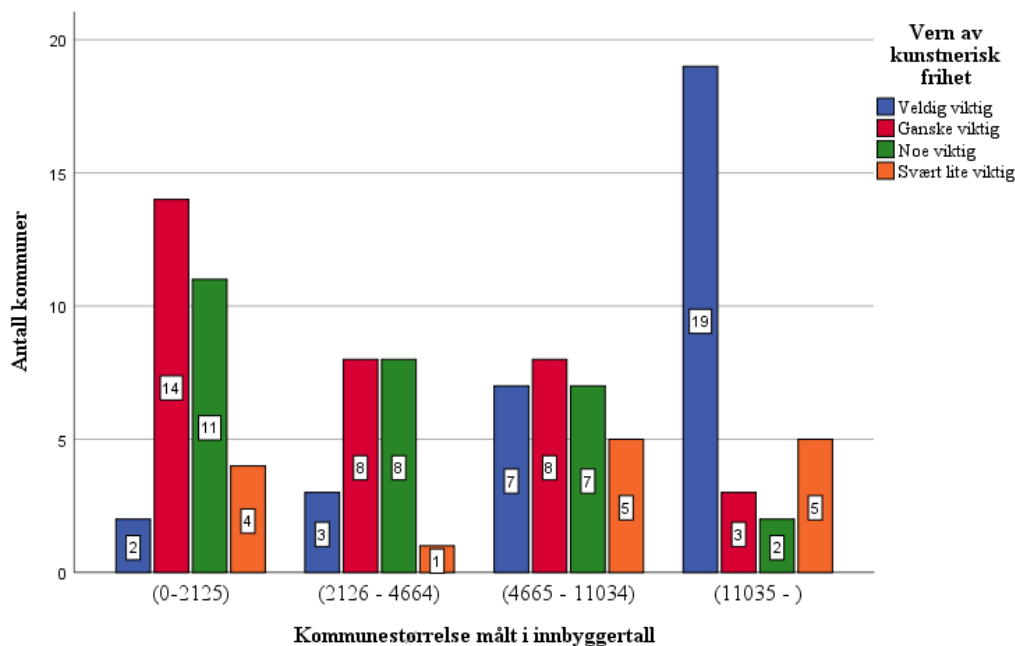
	Visuell kunst	Musikk	Scenekunst
Lokaler til forberedelse: Atelier, øvingslokaler, teatersal	28 kommuner	86 kommuner	71 kommuner
Lokaler til visning: Utstilling, forestilling, konsert	80 kommuner	84 kommuner	79 kommuner
Økonomisk tilrettelegging: Innkjøpsordninger/driftstøtte til konsert/forestillinger.	20 kommuner	69 kommuner	34 kommuner

Et fritt og uavhengig kulturliv

Spørreundersøkelsen inneholdt også spørsmål knyttet til grunnleggende verdier på kulturfeltet slik de står i Kulturmeldingen fra 2018. Innledningsvis ble det stilt et spørsmål knyttet til kulturfeltets frihet og uavhengighet, nøyaktig formulering var som følger: *Hvor viktig er det for kommunen å verne om, og tilrettelegge for, kunstnerisk frihet og uavhengighet?*

Kunstnerisk frihet og uavhengighet er grunnleggende viktige verdier på kulturfeltet, som kanskje kan være spesielt utfordrende å ivareta dersom forholdene blir for små uten at det blir noe mindre viktig av den grunn. I den kulturpolitiske sfære er det rimelig enighet om at politiske organer ikke bør blande seg inn i kunstneriske beslutninger (Mangset, 2013). På kommunalt nivå kan eksempler på dette være: hvilke kunstnere som skal få arbeidsstipend, hvilke produksjoner som skal motta økonomisk støtte eller hvordan årets spel skal utfolde seg. Begrunnelser for viktigheten av kunstnerisk frihet og uavhengighet er flere. Både dreier det seg om misbruk av kunst for politiske formål, krav om opprettholdelse av kvalitet og å skape gode rom for ytringsfrihet. Alle tre er viktige argumenter for hvorfor kommunene bør etterstrebe kunstnerisk uavhengighet også på kommunalt nivå (Mangset, 2013).

Av 107 kommuner er det 32 som angir at det er veldig viktig å verne om og tilrettelegge for kunstnerisk frihet og uavhengighet i kommunens kulturpolitikk og 32 som angir at det er ganske viktig, 28 kommuner angir at det er noe viktig, og 15 kommuner angir at det er svært lite viktig. I lys av innbyggertall ser vi en tendens til at vern av, og tilrettelegging for, kunstnerisk frihet er viktigst for de største kommunene, det på tross av at det kanskje er mest utfordrende under små forhold.



Figur 18 – Kunstnerisk frihet og uavhengighet

Kunst og kultur av ypperste kvalitet

Det er ikke nok at kulturpolitikken sørger for at det blir produsert en masse kultur, man må også sikre at kulturen holder høy kvalitet. Det er kvaliteten på kunsten som avgjør hvilken verdi den har i et samfunn (Kulturdepartementet, 2018a, s. 38). En måte å tilrettelegge for kvalitet er gjennom videreutdanning og stipendordninger som gir rom for utvikling og økt kompetanse. Av 108 kommuner er det 14 kommuner som har støtteordninger som gir visuelle kunstnere og utøvere innen musikk og teater muligheten til å videreutdanne seg. 94 kommuner oppgir at de ikke har denne typen støtteordninger.

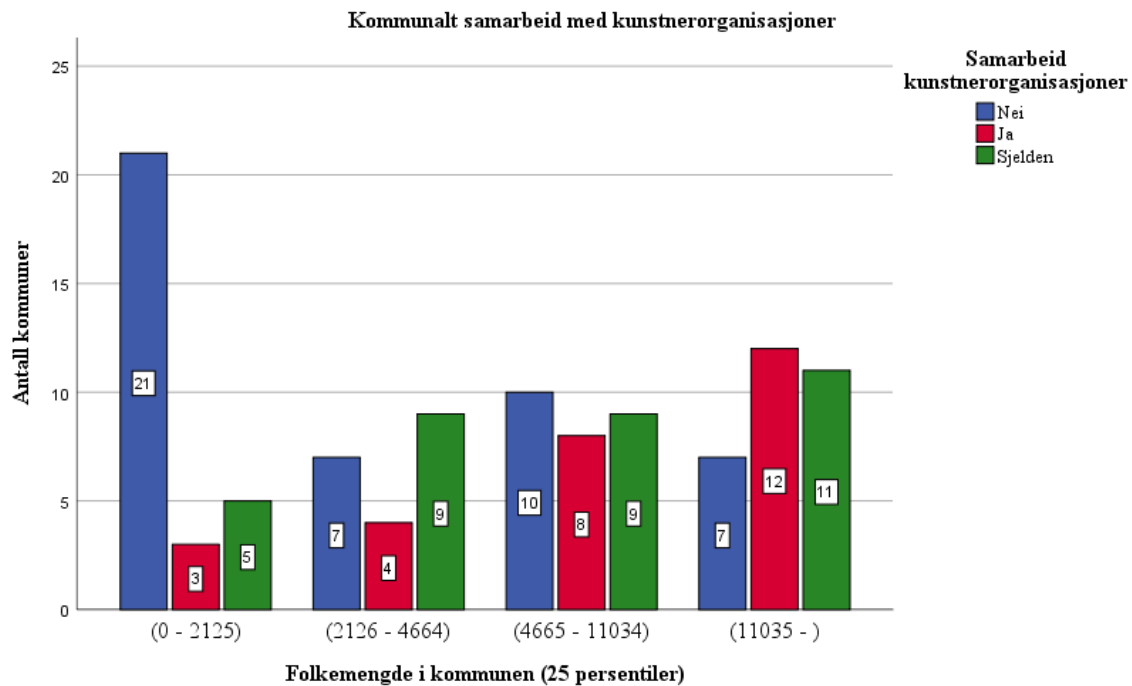
Det er 13 kommuner som oppgir at de har stipendordninger for profesjonelle utøvere innen musikk og teater. 7 kommuner oppgir annet, av disse oppgir 6 at de har en form for

stipendordning, men at det kan søkes på av både profesjonelle og amatører. 1 kommune oppgir at de ikke vet om noen aktuelle søkere. For å kunne søke på stipendordninger samtlige kommuner at et kriterium er at man er bosatt i kommunen.

Det er kun 6 av 107 kommuner angir at de har arbeidsstipend for visuelle kunstnere. 3 kommuner angir annet, 2 av disse opplyser at de har mer generelle kunstnerstipender og 1 kjenner ikke til aktuelle søkere. Til sammenligning er det kun 3 kommuner som har arbeidsstipend for utøvere innen musikk og teater. 101 kommuner tilbyr ikke arbeidsstipend og 2 kommuner angir annet. Av disse oppgir en at de har mer generelle stipender.

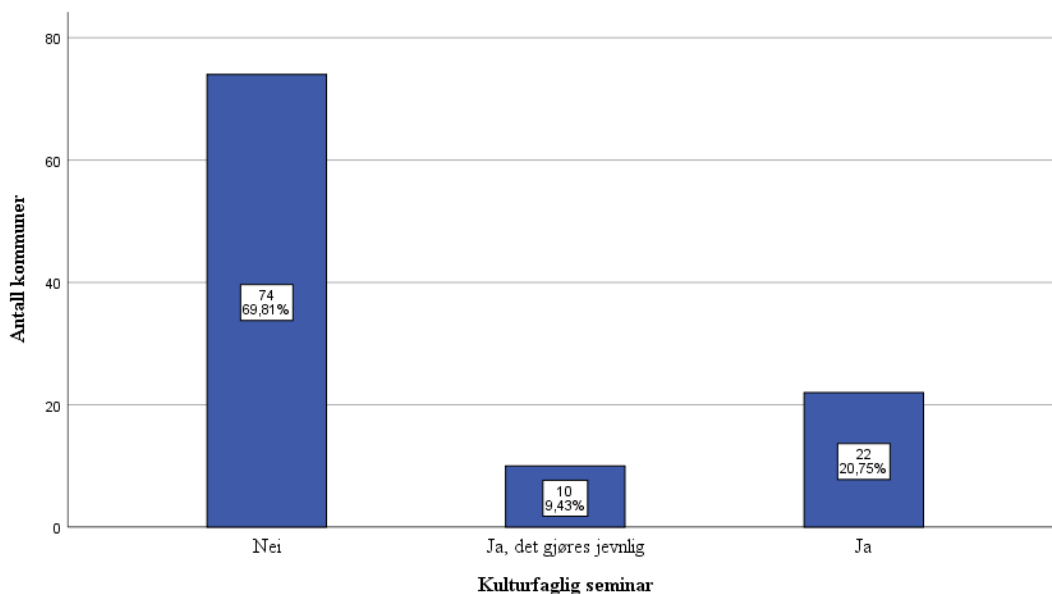
22 av 105 kommuner har produksjonsstøtteordninger det kan søkes på. 83 kommuner angir at de ikke har denne typen ordning. På tilleggsspørsmål om hvem som kan søke på dette oppgir 14 av kommunene de har prosjektmidler tilgjengelig for det generelle kunst- og kulturfeltet. 1 kommune oppgir at de har ordninger gjennom den kulturelle skolesekken. 3 kommuner oppgir at de finansierer og produserer egne produksjoner. En generell tendens i svarene som gjelder stipender og støtteordninger er at ordningene er mer generelle enn spørreundersøkelsen legger opp til. Flere kommuner har kulturstipender, men de er ikke spesifikt rettet mot scenekunst, visuell kunst eller musikk. I tillegg er de gjerne ikke forbeholdt profesjonelle, det er rom for at også amatører kan søke.

Kvalitet og kunnskapsbasert politikk kan også utvikles gjennom samarbeid med kunstnerorganisasjoner. Tidlig i undersøkelsen stilte vi et spørsmål om bruk av juryordning som det viste seg at svært få kommuner benyttet seg av. Bruk av ekstern kompetanse kan potensielt bygge opp under uavhengige kunstfaglige valg og kvalitet i likhet med bruk av juryordning. Kompetanse styrker politikken. 27 av de spurte kommunene angir at de har pågående samarbeid med lokale kunstnerorganisasjoner. 34 kommuner angir at de sjelden har samarbeid med kunstnerorganisasjoner, mens 45 kommuner angir at de ikke har samarbeid med kunstnerorganisasjoner. De fleste som angir ja trekker frem lokale kunstforeninger som samarbeidspartnere, over halvparten trekker også frem lokale musikkråd. Samtidig ser vi av modellen at de minste kommunene i minst grad oppsøker ekstern kompetanse i form av kunstnerorganisasjoner.



Figur 19 – Samarbeid med ekstern kompetanse - kunstnerorganisasjoner

Det er 10 kommuner av 106 respondenter svarer at de jevnlig arrangerer kulturfaglige seminarer der kommunens kulturarbeidere kan møtes og utveksle erfaringer. 22 kommuner svarer ja, at det gjøres, mens 74 kommuner arrangerer ikke kulturfaglige seminarer.



Figur 20 - Kulturfaglig seminar

Et kulturtilbud som er tilgjengelig for alle

I hvilken grad kommunen arbeider aktivt for å nå sine innbyggere med informasjon om kommunens kulturelle program, samt tilrettelegger så alle kan delta, har betydning for om man når ut til dem som ikke selv oppsøker kulturtilbud av ulike grunner. 85 av 106 kommuner svarer ja, på spørsmål om de aktivt arbeider med informasjonsdeling for å få kommunens innbyggere til å oppsøke kunst- og kulturtilbudet som kommunen tilbyr.

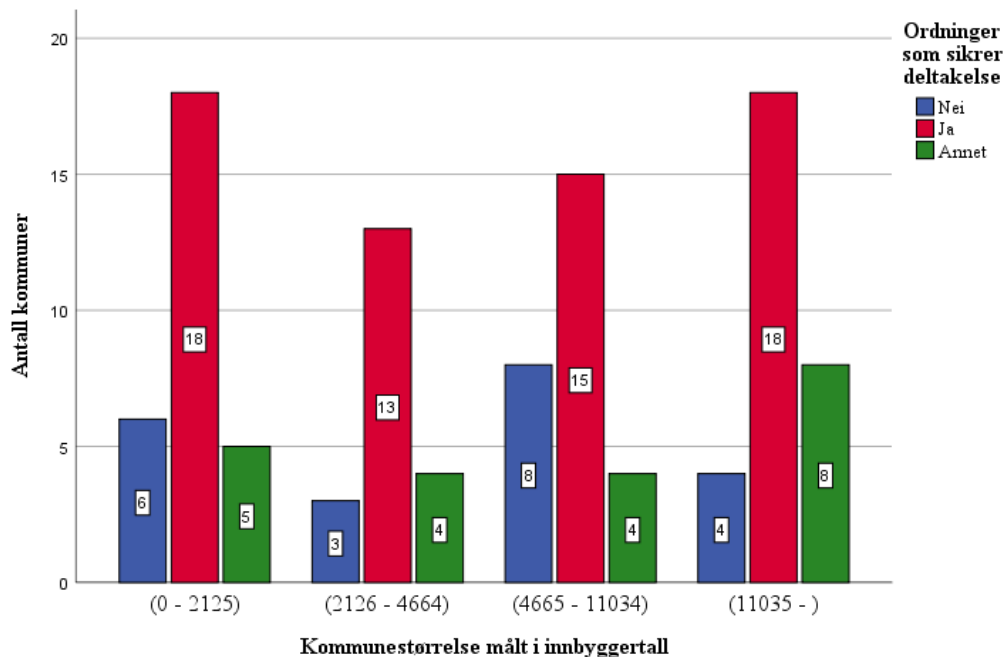
Kommunene som svarer ja på spørsmål om de aktivt arbeider for å få kommunens innbyggere til å oppsøke kunst- kulturtilbudet som kommunen tilbyr nevner følgende kanaler som arenaer for markedsføring og informasjonsdeling. Som vi kan lese av tabellen er det hovedsakelig digitale plattformer kommunene benytter seg av. 59 kommuner trekker frem digitale plattformer som arena for informasjonsdeling, det bekreftes av neste spørsmål hvor 101 av 106 kommuner angir ja på spørsmålet om de benytter digitale plattformer til informasjonsdeling. Flere kommuner benytter også annonser og informasjonsbrev e.l.

Tabell 9 - Arenaer for informasjonsdeling

	Antall kommuner
Digitale plattformer	59
Annonser	21
Plakater	12
Kommunens hjemmesider	31
Brosjyrer/flyers/infobrev	15
Kulturkalender	10
Tv-annonser	1
Kommuneapp	1

Å skape et kulturtilbud som er tilgjengelig for alle, er viktig. Det er 81 av 104 kommuner som angir at kommunens kulturbygg har universell utforming, 17 kommuner svarer nei og 6 kommuner vet ikke hvorvidt kulturbygg har universell utforming.

Videre er det 64 av 106 kommuner som har ordninger som sikrer barn og unges deltakelse i kulturopplevelser uavhengig av økonomi og tilhørighet. 21 kommuner oppgir annet, og nevner blant annet lav inngangspris på kommunale arrangementer, sommerferietilbud til barn fra lavinntektsfamilier, tilskuddsordninger vi flyktningetjenesten, gratis barnekinno og aktivitetskort som måter de sikrer deltakelse. Som vi kan se av Figur 30 er kommunene som har ordninger for deltakelse relativt jevnt fordelt i forhold til innbyggertall.



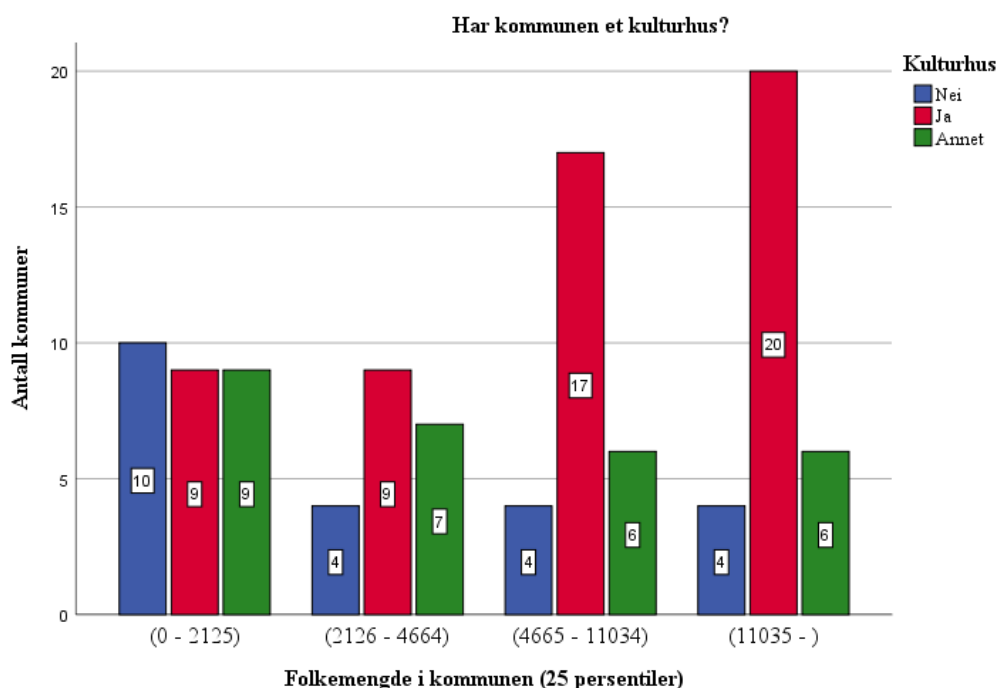
Figur 21 - Sikre deltakelse

I Kulturmeldingen fra 2018 trekkes kulturfeltet frem som et viktig verktøy for å integrere innvandrere blant annet gjennom å være en arena for felles opplevelser (Kulturdepartementet, 2018a, s. 40). 82 kommuner opplyser at de støtter eller driver initiativer på kulturfeltet for å bidra til integrering. 22 kommuner angir at de ikke støtter eller drifter kulturelle initiativer som skal bidra til integrering. Samtlige av kommunene som angir ja oppgir språkkafe eller lignende ordning som et av initiativene de har, 3 kommuner angir mattreff, 5 kommuner angir ulike typer for musikktreff: kulturelt kor, trommesirkel og musikkverksted, samt en kommune som inkluderer flyktninger i Ungdommens Kulturmønstring. En kommune oppgir også Fargespill som et initiativ de støtter. Fargespill er et statlig støttet kunstprosjekt som har som mål å synliggjøre mangfoldets muligheter gjennom kunstneriske uttrykk. De lager store forestillinger der barn og unge i aldersspennet 7 til 25 år, fra ulike steder i verden er utøvere (Fargespill).

91 kommuner har midler til kultur for eldre. Av disse skriver 53 at de søker midler fra Den kulturelle spaserstokken, 14 kommuner skriver at de også har andre tilbud som støtter kultur til eldre flere trekker frem støtte til årlig eldredag, tegne og malekurs, kultur på sykehjemmet samt støtte til elderråd og pensjonistsenter.

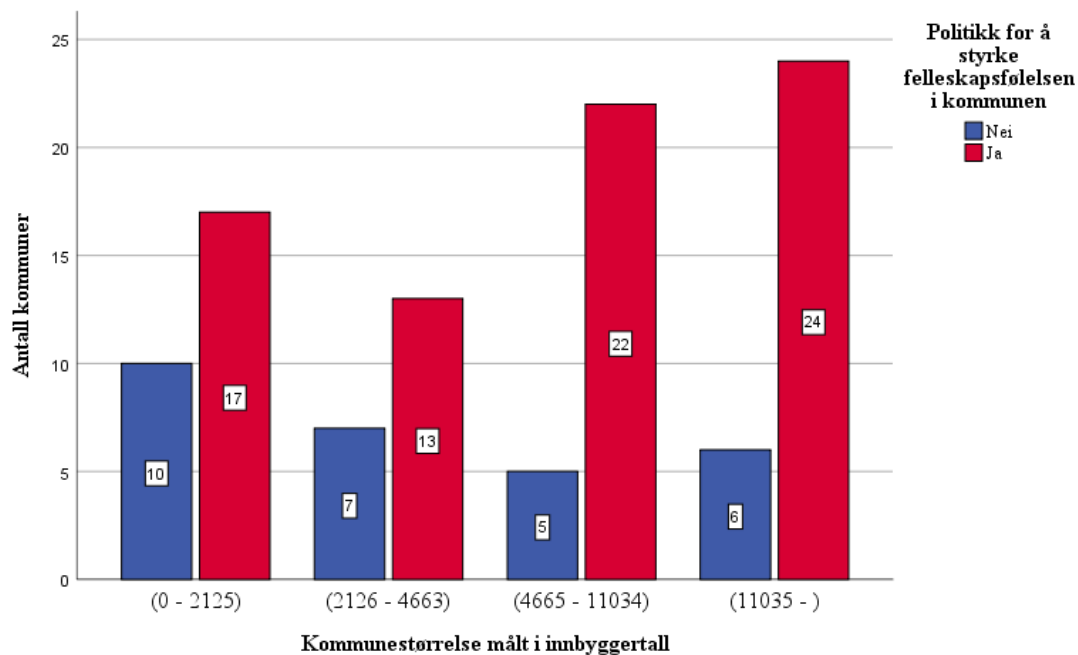
Kulturlivet skal tilby møteplasser og bygge fellesskap

55 av de spurte kommunene oppgir at de har et fungerende kulturhus, 22 kommuner har ikke kulturhus. 28 kommuner angir annet, samtlige av disse beskriver andre typer bygg som brukes til kulturformål som samfunnshus, kino, sal på skolen, grendehus eller lignende. I utviklingen av typologien kom det frem at kulturhus eller lignende typen flerbrukshus ofte er en del av kommuners «minsteinnsats» på kulturfeltet. Dersom vi ser på hvordan det fordeler seg utover de ulike kommunestørrelsene ser vi at også her er det flest større kommuner som svarer ja. Samtidig ser vi at andelen som svarer annet er stor hos de minste kommunene som kan bety at de oftere har et annet type bygg som kan fungere som kulturhus.



Figur 22 - Kommunestørrelse og kulturhus

76 kommuner støtter eller initierer arrangementer som er ment å styrke fellesskapsfølelsen i kommunen. Det er 28 kommuner som svarer at de ikke støtter eller initierer denne typen arrangementer. Kommunene som svarer ja trekker frem kulturdager, kulturnatt, bygdefestivaler og - dager og byfester som eksempel på hva de har av aktivitet. I figur 34 er det sett i lys av innbyggertall for å se i hvilken grad denne typen tiltak er mer eller mindre vanlig avhengig av innbyggertall.



Figur 23 - Fellesskapsfølelse i kommunen

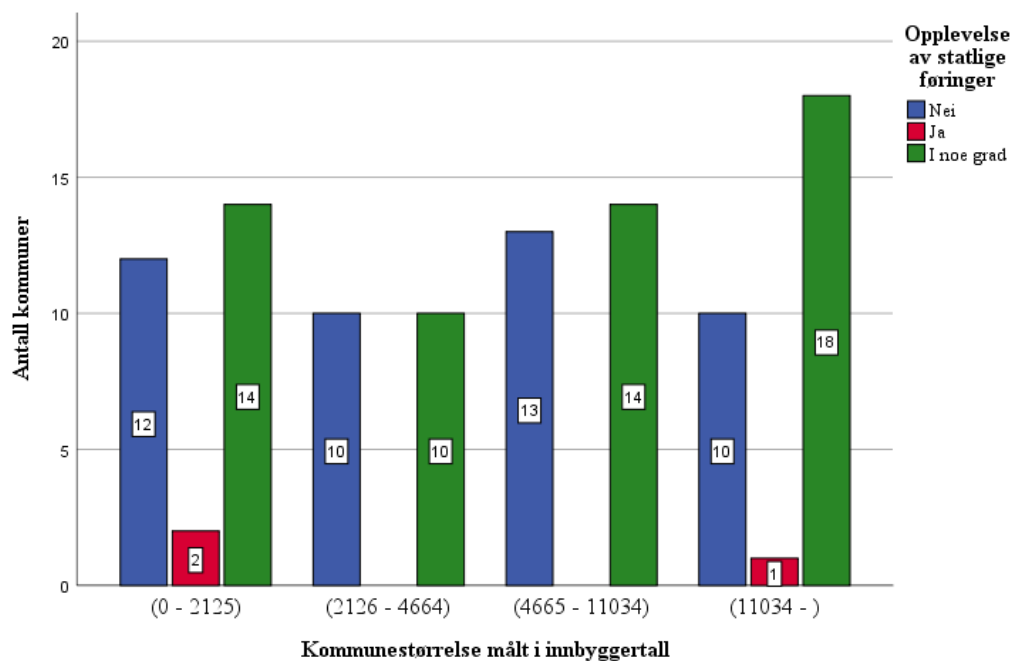
Stat og departement som styringsverktøy

Autonomi er også opplevelse av handlingsrom. Hvordan opplever kommunene at det er rom for å prioritere og gjøre lokale tilpasninger? Undersøkelsen viser at det bare er 3 kommuner som opplever at det foreligger mange statlige føringer for hvordan kommunen skal forvaltet kulturfeltet lokalt. 56 kommuner angir at de i noe grad opplever dette, og 45 kommuner opplever det ikke. Av kommunene som ikke opplever at det foreligger føringer angir to kommuner følgende kommentarer:

«Den kommunale kulturinnsatsen er prioritert over det kommunale rammetilskuddet og egeninntekter. I fravær av øremerkede tilskuddsordninger er det også et fravær av statlige føringer. Kulturloven må primært anses som «De gode intensjoners» lov.»

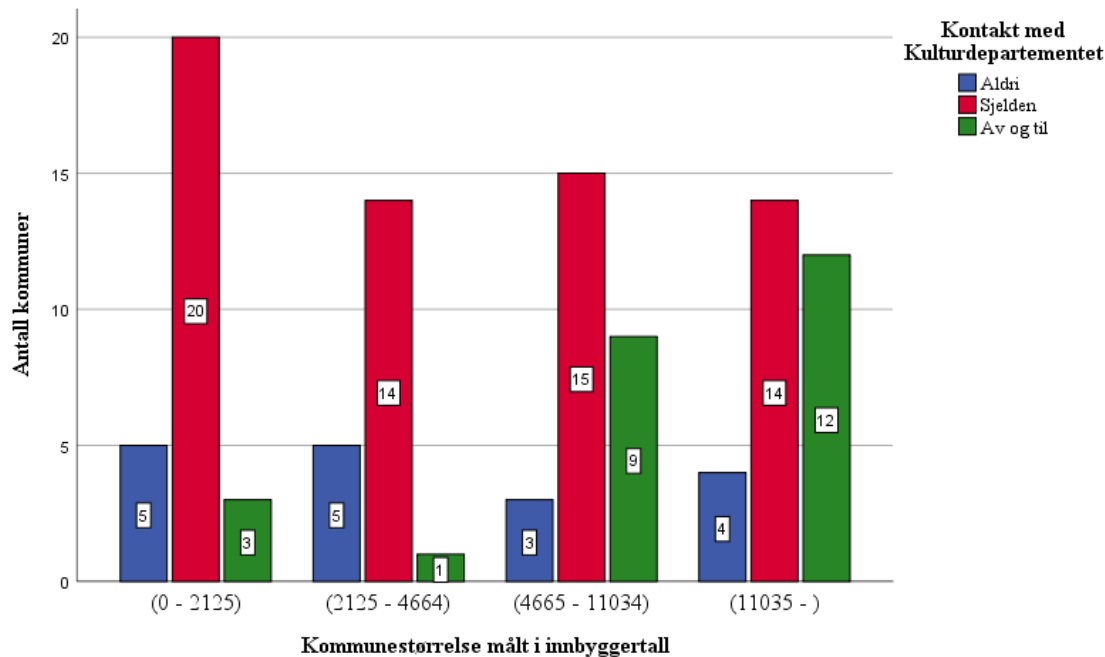
«Det er svært store muligheter for lokale tilpasninger både når det gjelder omfang, organisering og fokusområder. Kulturfeltet har svært få lovreguleringer og der det er lovregulering er kvantiteten på tilbudet ikke omtalt. DKS er det feltet med flest føringer som omhandler kvalitet og omfang»

Av de som svarer ja er det ingen som utdyper årsaken til det. Flere av kommunene som svarer i noe grad trekker frem kulturskoleloven og bibliotekene som føringer de tenker på. Igjen er det hensiktsmessig å se det i lys av innbyggertall.



Figur 24 - Kommunens opplevelse av statlige føringer

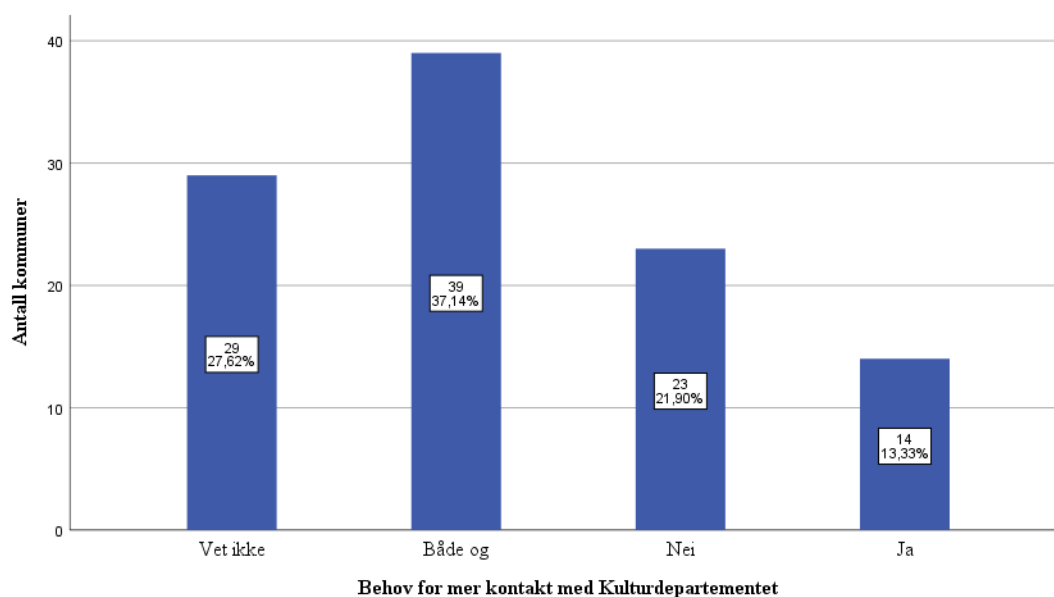
På spørsmål om hvor ofte de har kontakt med kulturdepartementet er det ingen kommuner som oppgir at de *ofte* har kontakt med Kulturdepartementet. 25 kommuner oppgir at de av og til har kontakt, og 63 oppgir at de sjelden har kontakt med Kulturdepartementet. 17 kommuner oppgir at de aldri har kontakt med Kulturdepartementet. I noe grad kan fravær av kontakt med forvaltningen være et tegn på kommunal autonomi.



Figur 25 - Kommunal kontakt med Kulturdepartementet

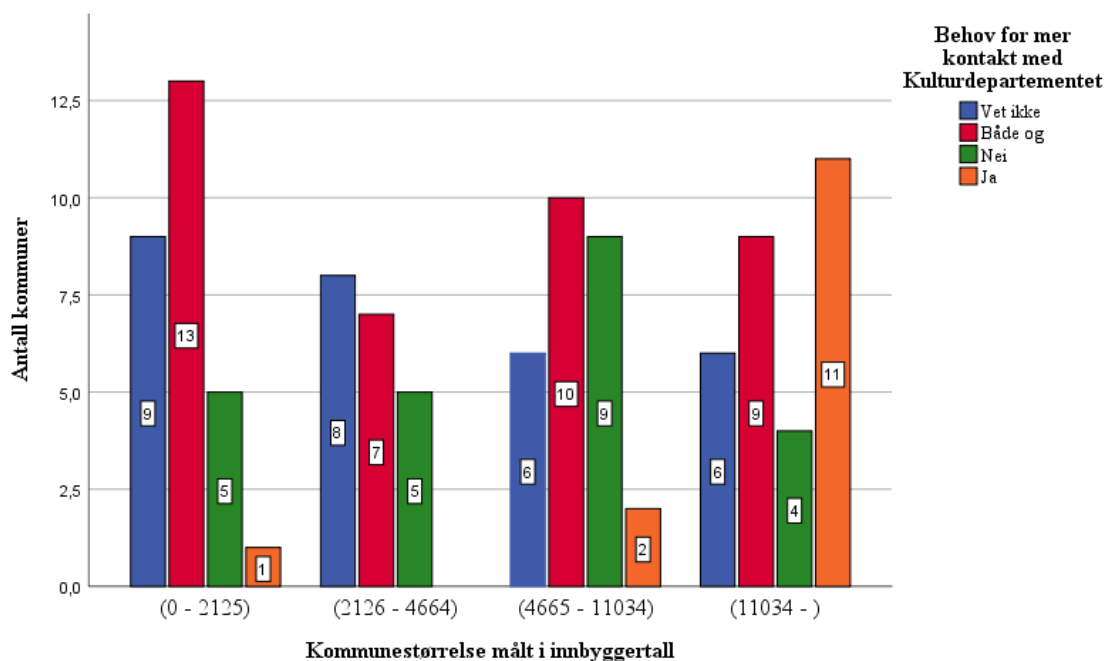
På spørsmål om hvorvidt det er behov for mer kontakt etterspør en kommune «Gjerne informasjon om hvordan vi kan ha nytte av departementet.». En annen kommune skriver at «Vi kjenner ikke til hva kulturdepartementet kan tilby oss lokalt.». Dette kan tyde på at det er uklart for noen kommuner hvilken rolle Kulturdepartementet skal ha overfor dem.

Av modell 26 kan vi lese at majoriteten av kommunene som har svart, 39 stykker, opplever at det både er og er behov for mer kontakt med Kulturdepartementet. Flere kommenterer kommentarer som er i tråd med dem presentert innledningsvis, de vet ikke helt hva de skal med kontakt med Kulturdepartementet. En kommune etterspør mer samarbeid mellom KS og Kulturdepartementet.



Figur 26 - Behov for mer kontakt med Kulturdepartementet

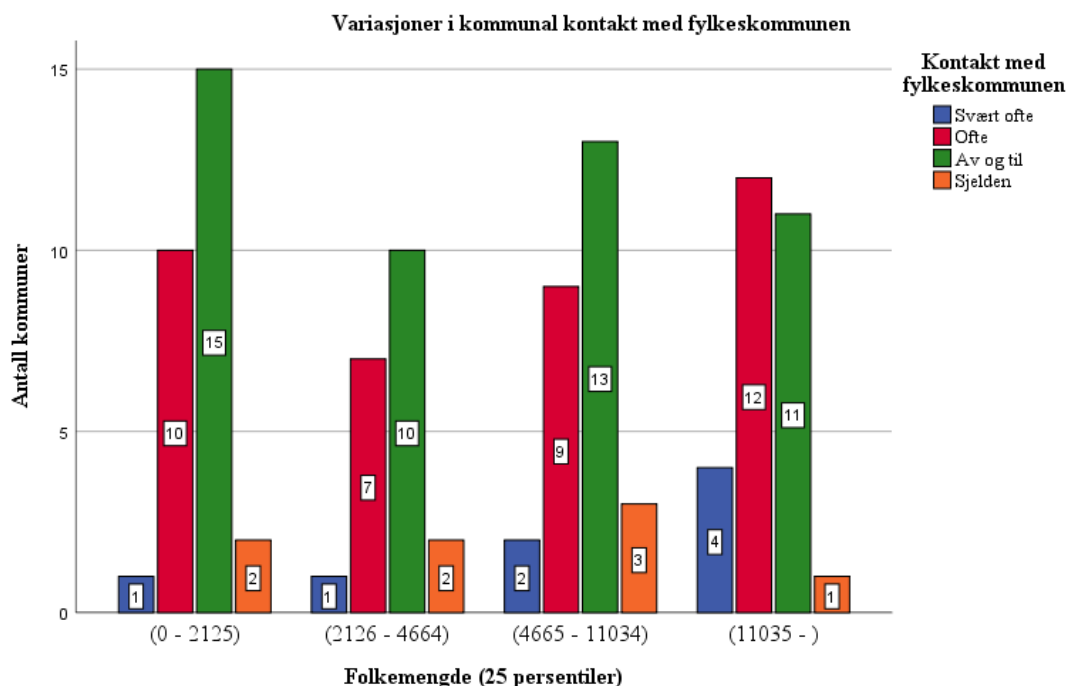
Dersom man ser på behov for kontakt i lys av innbyggertall ser vi en klar tendens til at de større kommunene i større grad ønsker mer kontakt med Kulturdepartementet.



Figur 27 Behov for mer kontakt med Kulturdepartementet i lys av innbyggertall

For kommunene vil kanskje Fylkeskommunen oppleves som nærrere, og det vil være mer samarbeid på med dette forvaltningsnivået enn med Kulturdepartementet. Ser man på figuren

under vil man se at andelen av de små kommunene som i noe grad har kontakt med Fylkeskommunen er større. Samtidig er ikke variasjonen veldig stor blant de ulike gruppene. Av 103 kommuner er det 46 kommuner som svært ofte eller ofte har kontakt med fylkeskommunen. 49 kommuner har kontakt med fylkeskommunen av og til, og 8 sjelden.



Figur 28 - Kontakt med fylkeskommunen

14 kommuner oppgir at de har behov for mer kontakt med fylkeskommunen. 44 kommuner angir både og, og 31 kommuner angir nei. I kommentarene opplyser flere kommuner at det er ulikt fra område til område i hvilken grad de er fornøyde med kontakten, blant annet på museum og kulturminnevern er det god kontakt skriver flere. En kommune uttrykker bekymring over å skulle bli en del av en større fylkeskommune, og er redd det nå blir kamp om ressursene og ser derfor på tettere kontakt som en måte å markere seg på.

I samtalen med Kulturdepartementet som inngikk i forundersøkelsene oppga vedkommende Norsk Kulturforum (NOKU) som en ressurs de oppfordret kommunene til å benytte seg av. Norsk kulturforum er en interesse- og kompetanseorganisasjonen for kultursektoren i kommunene ("Norsk kulturforum," 2019). Det er 89 av kommunene som oppgir at de kjenner til Norsk Kulturforum.

Det er videre 64 kommuner som oppgir kommunal deltakelse på konferanser i regi av Norsk Kulturforum. Allikevel er det er kun 28 kommuner som oppgir at de har benyttet seg av

faglige ressurser fra Norsk Kulturforum. Det kan tolkes dithen at faglige ressurser blir tolket mer i retning av direkte henvendelser eller materiell, og ikke deltakelse på arrangementer. Som tilleggsopplysning mottok jeg en mail der en kommune fra Finnmark kommenterte dette med Norsk Kulturforum spesielt. Kommunen hadde meldt seg ut av NOKU på bakgrunn av at organisasjonen mangler interesseforening i Nord Norge.

På spørsmål om hvorvidt kommunen opplever at deres kulturpolitikk er utformet i lys av nasjonale mål for kulturfeltet svarer kun 2 kommuner at de opplever dette i stor grad. 20 kommuner opplever det i stor grad. Majoriteten av kommunene opplever at deres kulturpolitikk i noe grad er utformet i lys av nasjonale kulturpolitiske mål. Hele 31 kommuner opplever at kulturpolitikken i liten grad er utformet i lys av nasjonale mål. At så mange kommuner viser så stor grad av ærlighet, kan kanskje hevdes å være et kvalitetstegn for resten av data dersom man kan anta at de har vært tilsvarende ærlige gjennomgående.

Oppsummering av de kvalitative svarene i spørreundersøkelsen

Kartleggingen av feltet viser at det er variasjon mellom kommunenes tilnærming til kultur, både i innhold, bredde og tiltak. Jeg finner tendenser til store variasjoner i de kommunale prioriteringer innenfor kunstfelt, særlig på det visuelle kunstfeltet, jamfør tabell 7.

Flere av spørsmålene åpnet for at kommunene kunne fylle ut kommentarer til avkrysningen. Tanken var at vi på denne måten kunne tilføre en kvalitativ dimensjon til datamaterialet. For flere spørsmål virket svarene oppklarende. Eksempelvis der kommunene ikke hadde egne gallerier til visning av kunst, men hvor kommentarene allikevel illustrerte at de disponerte lokaler som var egnet til formålet selv om ikke det var lokalets hovedformål. Gjennom kommentarene fikk man innsyn i detaljer rundt kommunenes aktivitet på områder som integrering, kultur for eldre og arrangementer for å fremme fellesskapsfølelse. Kommunene beskriver stor kreativitet og variasjon i aktivitetene som kommer frem i kommentarfeltet. Videre kommer kommunene med interessante betraktninger rundt opplevelse av statlig føringer, samt kontakt med andre forvaltningsnivåer.

Som nevnt innledningsvis i kapittelet kan variasjoner komme av at ulike kommuner prioriterer ulikt, men det kan også komme av ulike forutsetninger for å tilrettelegge for kultur.

Videre vil jeg se på kommunetypologiene opp mot de fire uavhengige variablene: sentralitet, kommunestørrelse, økonomi og kompetanse.

6 Analyse

Gjennomgangen av datamaterialet bilde av et kommunalt kulturfelt som på mange måter er preget av et bredt og omfattende tilbud. Samtidig er det store variasjoner i de kommunale prioriteringene innenfor kulturpolitikken. Dette gjelder innenfor både musikk, scenekunst, men kanskje særlig innenfor området visuell kunst. I denne studien søkes disse variasjonene særlig forklart med bakgrunn i kommunal autonomi, definert langs tre dimensjoner.

Variasjonen kan være et uttrykk for flere ting, og det er neppe utelukkende en årsak. Flere trekk ved kommunenes situasjon kan påvirke deres grad av autonomi enn bare de formelle rammene de handler innenfor. For å kunne belyse dette er det benyttet en tredelt definisjon på autonomi bestående av det 1) *prinsipielle handlingsrommet*, som innebærer hva kommunen prinsipielt kan foreta seg, kommunens 2) *handlingsmuligheter*, hva kommunen rent praktisk kan foreta seg og til slutt kommunens 3) *handlingsevne*, som i denne sammenhengen er evnen til å følge opp de mål som er satt (Baldersheim & Rose, 2014, s. 256). Alle tre dimensjonene ved autonomi kan påvirke i hvilken grad kommunen er i stand til å gjøre egne prioriteringer.

Den tredelte definisjonen på autonomi danner grunnlaget for deler av analysen i denne oppgaven. Gjennom å operasjonalisere handlingsmuligheter og handlingsevne og deretter sammenligne disse med typologiene beskrevet i kapittel 4, er målet å kunne drøfte i hvilken grad kommunenes evne og muligheter til å utnytte det prinsipielle handlingsrommet foreligger, eller om disse faktorene ser ut til å danne rammer som påvirker dette. Er evne og mulighet til å utnytte handlingsrommet til stede i rimelig grad, er sannsynligheten for at variasjonen kan være et resultat av vilje og tilpasning til egen befolkning større.

Analysen og drøftingen tar utgangspunkt i følgende problemstilling presentert innledningsvis:

Er det variasjon i kommunale prioriteringer på det frie kulturfeltet?

I tillegg til problemstillingen undersøkes følgende underspørsmål i studien:

- Hvilke faktorer ser ut til å påvirke variasjon?
- Finnes det strukturelle årsaker til variasjonen i bredde og omfang innenfor kulturpolitikken?

Forskningsspørsmålet er forsøkt belyst i spørreundersøkelsen gjennom spørsmål om organisering av kommunens kulturansvar, tilstedeværelse av kunstfaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen, aktivitet på feltet samt spørsmål om grunnleggende verdier på feltet, som uavhengighet, mangfold og fellesskap. Det empiriske materialet er gjennomgått systematisk for å kartlegge variasjoner, og på bakgrunn av dette er det utviklet typologier, kalt kulturprofiler. De ulike kulturprofilene, som er delt inn etter kommunenes bredde i kunstfelt og etter omfang i tiltak, er sammenlignet med spørsmål som er sammenfattet i de uavhengige variablene handlingsmulighet og handlingsrom. Formålet med typologiene er å beskrive variasjonen i feltet, og for å kunne vurdere om de ulike kulturprofilene ser ut til å kunne predikeres av handlingsmulighet eller handlingsevne. Videre er variasjoner i ivaretagelsen av grunnleggende verdier for feltet drøftet i lys av kulturprofilene.

6.1 Innledende vurderinger av kulturprofilenes bakgrunn

Datamaterialet i denne studien reflekterer sider av det kulturpolitiske landskapet begrenset av avgrensningene gjort innledningsvis. Det er benyttet et smalt politikkbegrep og et smalt kulturbegrep, som betyr at kulturpolitikk i denne sammenhengen omfatter «Beslutningsaktivitet om saker i kultursektoren på formelle, offentlige beslutningsarenaer.» Begrepet kulturpolitikk er benyttet for å beskrive aktivitet på kommunalt nivå. Kommunal kulturpolitikk har i denne sammenhengen omfattet kommunens egne satsninger og prioriteringer innenfor kulturfeltet, som kulturnæring, barn og unge og kulturbygg. Statlige satsninger som kulturskole og bibliotek er utelatt i denne undersøkelsen (*Lov om offentlige styresmaktens ansvar for kulturverksemd (kulturlova)*, 2007).

Kommunal kulturpolitikk utspiller seg både i form av lokaler, i form av aktiviteter og i form av økonomiske rammebetingelser. Kommunene varierer med hensyn til hvordan de har organisert kulturansvar, om de har kunstfaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen og hva slags mangfold av aktiviteter de har på feltet.

Ulike typer kommuner vil ha ulike typer kulturpolitiske prioriteringer avhengig av kommunens egenart, dette skal det være rom for. Kommunal autonomi er derfor viktig, og kanskje et nødvendig virkemiddel for å kunne oppnå en felles nasjonal kulturpolitikk uten å ensrette kultur fra sentrale myndigheter. Samtidig er det ikke sikkert at all variasjon vi ser er

villet politikk. Variasjon kan dermed både være et uttrykk for at ulike typer kommuner må benytte ulike virkemidler for å ivareta et rikt og omfangsrikt kulturfelt, men kan også være et symptom på at ulike strukturelle forutsetninger faktisk begrenser muligheten til å føre en selvstendig kulturpolitikk. Begge disse dimensjonene må tas i med betraktning når analyseresultatene vurderes. Videre sammenligner jeg kulturprofilene og drøfter variasjoner i ivaretagelsen av grunnleggende verdier på kulturfeltet med utgangspunkt i den generelle kartleggingen og kulturprofilene.

6.2 Sammenligning av kulturprofilene

De ulike kommunetypologiene, kalt kulturprofiler, er satt opp mot variabler knyttet til praktiske rammebetingelser og kommunenes evne til å utnytte det prinsipielle handlingsrommet. I hovedsak er det tatt utgangspunkt i variabler knyttet til kommunens økonomiske evne og organisatoriske og kunnskapsmessige evne til å utnytte det prinsipielle handlingsrommet. En repetisjon av typologienes innhold er beskrevet under.

Kulturprofil 1: Gruppen av kommuner som utfra definisjonen har et maksimalt omfangsrikt tilbud på alle tre omtalte kunstfelt.

Kulturprofil 2: Gruppen har et forholdsvis omfangsrikt tilbud på to eller flere felt.

Kulturprofil 3: Gruppen har lite omfang av tilbud på to eller flere felt.

Kulturprofil 4: Gruppen har lite omfang av tilbud på få eller ingen felt.

6.2.1 Handlingsmuligheter

Dimensjonen handlingsmuligheter beskriver hva kommunen rent praktisk er i stand til å gjøre ut ifra rammebetingelsene sine. I denne sammenheng er handlingsmuligheter operasjonalisert til kommunens sentralitet og størrelse målt i innbyggertall.

Sentralitet

Sentralitetsindeksen er en kode med en verdi for hver kommune, som gir et mål for kommunens sentralitet. Beregningen av sentralitetsindeksen er basert på reisetid til

arbeidsplasser og servicefunksjoner fra alle bebodde grunnkretser. Indeksen har verdier fra 0 (kun teoretisk mulig) til 1000 (0 er minst sentral og 1000 er Oslo) langs en kontinuerlig skala. Disse verdiene er gruppert til seks grupper der 1 er mest sentral og 6 er minst sentral (SSB, 2019).

Tabell 10 - Sentralitetsindeks for typologi 1-4.

	Gjennomsnitt	Median	Min.	Max.
Kulturprofil 1	793	816	645	971
Kulturprofil 2	644	665	368	942
Kulturprofil 3	627	622	431	887
Kulturprofil 4	561	537	355	788

Både gjennomsnitt og median tyder på at økende sentralitet og et omfattende kulturtilbud henger sammen. Median er en sterkere indikator på dette enn gjennomsnitt. Kommuner med kulturprofil 1 skiller seg ut gjennom at de ikke omfatter kommuner med spesielt lav sentralitet, ingen av kommunene i denne kategorien har under 645 i sentralitetsskåre.

Kommuner med kulturprofil 4 skiller seg ut gjennom at den ikke omfatter kommuner med sentralitetsskåre over 800. Dette kan gi en støtte til at kommuner med kulturprofil 4 i mindre grad har stordriftsfordeler, den grad man kan anta at sentrale strøk er mer tettbygde, som kan være med å påvirke både bredde og omfang av tilbud negativt.

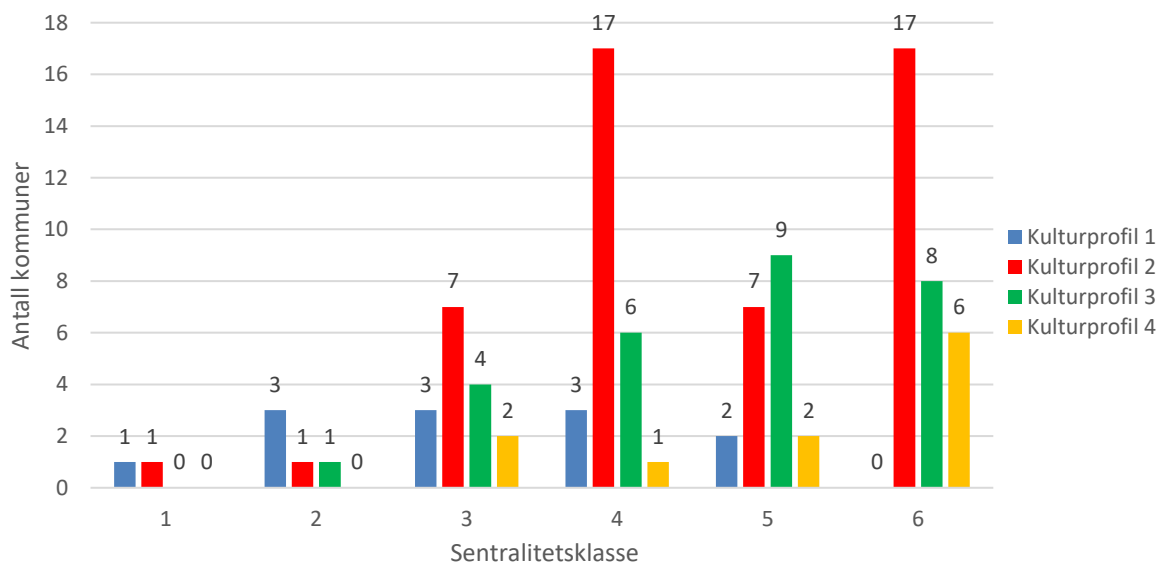
Som vi kan lese av figur 30, inngår ingen kommuner tilhørende sentralitetsklasse 6 (minst sentral) i kulturprofil 1, gruppen av kommuner med bredest og mest omfattende tilbud. Til sammenligning er det ingen kommuner tilhørende kulturprofil 3 og 4, kommuner med minst bredde i tilbud og minst omfattende omfang, i sentralitetsklasse 1. Dette antyder at sentralitet kan påvirke det reelle handlingsrommet negativt, og bidra til variasjoner i tilrettelegging for kulturaktiviteten.

Kulturprofil 1 (n=12)

Kulturprofil 2 (n=50)

Kulturprofil 3 (n =28)

Kulturprofil 4 (n =11)



Figur 29 - Sentralitetsklasse

Kommunestørrelse målt i innbyggertall

Kommunestørrelse kan tenkes å være av betydning for i hvilken grad kommunene klarer å benytte seg av sitt prinsipielle handlingsrom, og om de er i stand til å tilpasse kulturtilbudet etter lokale ønsker og behov. Dersom det er slik at vi ser et mønster knyttet til innbyggertall mellom typologiene kan det være interessant å se videre på innbyggertall og variasjoner.

Tabell 11 - Innbyggertall for typologi 1- 4.

	Gjennomsnitt	Median	Min.	Max.
Kulturprofil 1	54053	21401	5334	281190
Kulturprofil 2	9564	3767	380	52024
Kulturprofil 3	5540	3805	562	27001
Kulturprofil 4	6600	2448	497	20804

Gjennomsnitt og median viser at kommuner med kulturprofil 1 har vesentlig større befolkning enn de øvrige kommunene. Det er en fordel med et rimelig stort befolkningsgrunnlag dersom man skal få til et bredt og omfangsrikt tilbud. Dette gir potensiale for stordriftsfordeler.

Minimumsverdiene kan tyde på at de minste kommunene riktignok kan bli gode, men neppe kan bli best med hensyn til bredde og omfang i kulturtilbud: 380 – 497 innbyggere. Median gir antakeligvis et riktigere bilde enn gjennomsnitt her, jamfør kulturprofil 1 og særlig kulturprofil 2. Antakelig er kommuner med kulturprofil 2 - 4 relativt like befolkningsmessig med unntak av noen få kommuner, mens kommuner i typologi 1 er vesentlig større.

6.2.2 Handlingsevne

Kommunenes handlingsevne handler om i hvilken grad kommunen er i stand til å følge opp de mål de har satt seg (Baldersheim & Rose, 2014, s. 256). Handlingsevne er operasjonalisert til økonomi og kunnskap. Flere og andre variabler kunne vært inkludert, men i denne

sammenhengen og for dette formålet er disse beskrivende eksempler som tegner et bilde av ulike aspekter som kan påvirke kommunenes reelle handlingsrom. Økonomi er i denne sammenhengen kommunens frie inntekter per innbygger per 2019. Det gir ikke et fullverdig bilde av kommunes økonomi, da den ikke er korrigert for nødvendige utgifter. Det gir allikevel, kombinert med variabelen kommunestørrelse, en pekepinn om hvordan kommunens økonomiske handlingsrom er. Å måle kommuneorganisasjonens faktiske kunnskap om kulturfeltet er vanskelig, kanskje til og med umulig. I denne sammenhengen er operasjonalisert med utgangspunkt i følgende spørsmål fra spørreundersøkelsen: *Hvor mange av de som arbeider hovedsakelig med kultur i kommunens administrasjon har kunstfaglig bakgrunn? Med kunstfaglig bakgrunn menes formell utdanning, utøvende virksomhet eller kurs.* På denne måten håper jeg å fange opp et bredt spekter av den formelle og uformelle kulturkompetansen som finnes på kommunalt nivå.

Frie inntekter per innbygger (2019)

Kommunens frie inntekter er rammetilskudd og skatteinntekter på inntekt og formue. De frie inntektene utgjør over 70% av de samlede inntektene i kommunesektoren (Regjeringen, 2020). Videre følger frie inntekter fordelt på kommunene som faller innenfor kulturprofil 1 - 4.

Tabell 12 - Frie inntekter per innbygger [NOK] for typologi 1 - 4.

	Gjennomsnitt	Median	Min.	Max.
Kulturprofil 1	57275	56112	52344	64752
Kulturprofil 2	69560	63538	53198	123222
Kulturprofil 3	67076	64478	39046	106560
Kulturprofil 4	73386	73348	43555	118556

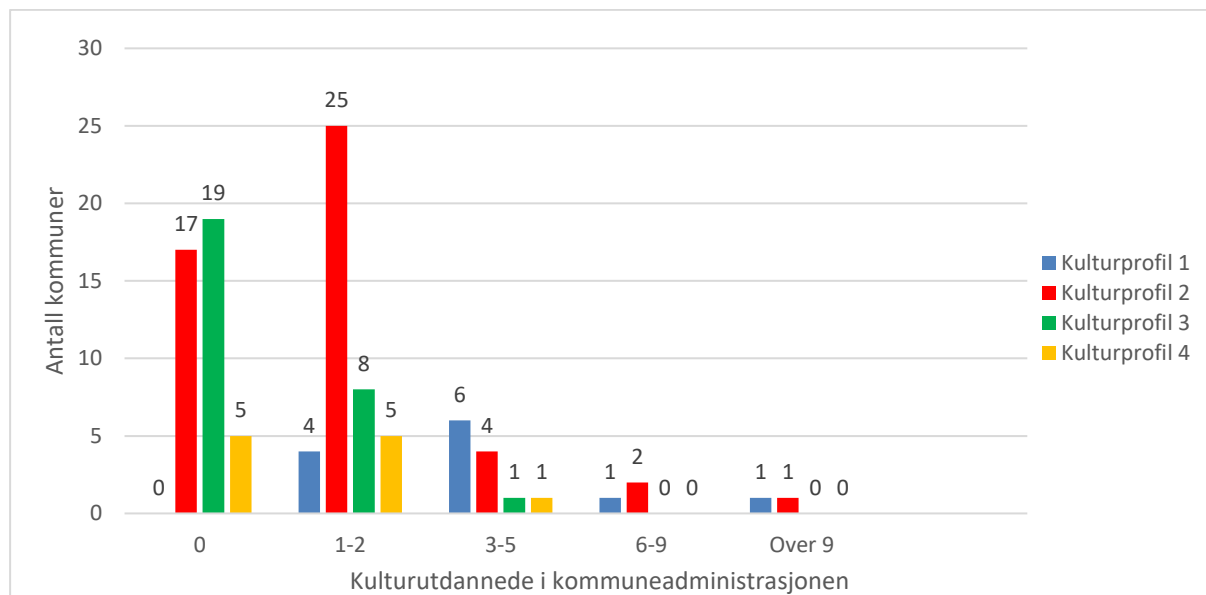
Både gjennomsnitt og median antyder overraskende nok et inverst forhold mellom økonomi og kulturtilbud: jo lavere inntekter per innbygger, jo mer omfattende kulturtilbud. Det er rimelig å tenke at dette handler om andre forhold enn økonomi alene, for eksempel at kommuner med lavest andel frie midler er større og derfor nyter godt av stordriftsfordeler. Kommuner med kulturprofil 2 og 3 får høyere gjennomsnitt enn median, gjennomsnittet påvirkes antakelig av noen få økonomisk sterke kommuner i disse gruppene. Dette vil gjøre kulturprofil 1 – 3 likere økonomisk mens kommuner med kulturprofil 4 skiller seg ut. Minimumsverdiene antyder en sammenheng mellom kulturtiltak og økonomi per innbygger: Det kan synes som om en del av de økonomisk svakeste kommunene, definert som frie inntekter per innbygger, har kulturprofil 3 og 4.

Kunnskap

Variabelen *Kunstfaglig bakgrunn* består av informasjon innhentet i spørreundersøkelsen. Kulturfaglig bakgrunn er definert som formell utdanning, utøvende virksomhet eller kurs. Antall kunstfaglige utdannede i kommunens kulturenhet kan tenkes å reflektere kommunens prioritering av feltet. I kulturprofil 1, som har det bredeste og mest omfattende kulturtilbudet, har alle kommuner kunstfaglig ansatte i kommunens kulturadministrasjon. Av kommuner med kulturprofil 2 derimot har en tredjedel (34,7 %) av kommunene ingen kunstfaglig utdannede administrasjonsansatte.

Kulturprofil 3 har høyest andel kommuner uten kunstfaglig utdannede i administrasjonen, så mange som to tredjedeler (67,9 %) mangler kunstfaglig utdannede. Kun i gruppen med kulturprofil 1 har alle kommunene kunstfaglig utdannede. I typologi 2 – 4 har over 85 % av kommunene 0 – 2 ansatte, til sammenligning har kun 33,3 % av kommunene i typologi 1 to ansatte eller færre med kunstfaglig bakgrunn. Kunstfaglig utdanning ser ut til å bety noe for å bli best, men ellers slår det ikke sterkt ut.

Kulturprofil 1 (n=12)
 Kulturprofil 2 (n=50)
 Kulturprofil 3 (n =28)
 Kulturprofil 4 (n =11)



Figur 30 - Kulturutdannede i kommuneadministrasjonen

6.2.3 Variasjoner i ivaretagelsen av grunnleggende verdier for feltet

Kommunenes ivaretagelse av grunnleggende verdier for feltet er inkludert i studien fordi de grunnleggende verdiene på mange måter representerer eneste uttalte intensjon om styring fra statlig hold. De statlige kulturpolitiske målene skissert i Kulturmeldingen fra 2018 er utformet som visjoner for kulturfeltet, og det er et spennende tilskudd til analysen og hvordan ulike kommuner forholder seg til disse. Videre beskriver de en dimensjon ved kommunenes kulturpolitikk som typologien ikke tar opp i seg, så gjennom å sammenligne kulturprofilene med variabler knyttet til grunnleggende verdier vil jeg kunne fange opp andre tendenser i kommunenes prioriteringer på kulturfeltet. Slik vil det være et spennende supplement til de uavhengige variablene.

Et fritt og uavhengig kulturliv

Det er viktig at kulturlivet er uavhengig og fritt. Kulturlivet skal være en selvstendighet byggestein i samfunnet, og skal få utvikle seg mest mulig på egne premisser uten overstyring fra offentlige styresmakter (Kulturdepartementet, 2018a, s. 37). Et fritt og uavhengig kulturliv er en forutsetning for at kultur kan ha en funksjon som en kritisk samfunnsstemme. Det er

gjennom frihet og uavhengighet at kultur styrker yringsfriheten. Datamaterialet viser at frihet og uavhengighet er svært viktig for kommuner med kulturprofil 1, hele 91,7 % av kommunene i denne typologien opplever at det og verne om, og tilrettelegge for, et fritt og uavhengig kulturliv er svært eller ganske viktig. Andelen kommuner som synes dette synker betraktelig for kommuner med kulturprofil 2 og 3, før det igjen stiger for kommuner med kulturprofil 4 der 63,7 % synes det er svært eller ganske viktig.

Tabell 13 - Kulturprofil 1- 4 om kunstnerisk frihet.

	Kulturprofil 1	Kulturprofil 2	Kulturprofil 3	Kulturprofil 4
Veldig viktig	75 %	30 %	17,9 %	18,2 %
Ganske viktig	16,7 %	34 %	28,6 %	45,5 %
Noe viktig	-	28 %	39,3 %	18,2 %
Svært lite viktig	8,3 %	8 %	14,3 %	18,2 %

Datamaterialet bygger opp under en antakelse om at det kan være utfordrende å opprettholde et fritt og uavhengig kulturliv dersom få aktører er involvert. Det føles kanskje unaturlig å skulle samle en jury for å kjøpe et bilde til sykehjemmet eller fordele midler når forholdene er små og eierskapet til alle deler av kommunen kanskje føles større. En stor andel av de mindre kommunene oppgir at å verne om, og tilrettelegge for, et fritt og uavhengig kulturliv ikke er viktig for dem (Figur 18, s.62). Man kan reise spørsmål om verdier som kunstnerisk uavhengighet, som kanskje kan føles uhåndgripelig, blir nedprioritert til fordel for «mer nyttige» tiltak som kommunen ser effekten av der og da. Eksempelvis en arena for samling, som et bibliotek eller et kulturhus, eller støtte til det lokale kirkekoret. En debatt rundt spenningsforholdet mellom kunstnerisk frihet og andre legitime politiske mål er allikevel kanskje spesielt viktig på kommunalt nivå (Kulturdepartementet, 2018a, s. 38), for kulturlivet kan være fritt også innenfor nytteorienterte rammer. Det forteller allikevel noe om at det er

lav bevissthet rundt viktigheten av et fritt og uavhengig kulturliv, og kanskje lite kunnskap hvordan man kan tilrettelegge for en fri og uavhengig kulturproduksjon innenfor kommunale rammer.

Tabell 14 - Kunstfaglig bakgrunn - åpenhet for vern av kunstnerisk frihet og uavhengighet.

Kommunens ansatte med kunstfaglig bakgrunn			
Vern av kunstnerisk frihet og uavhengighet.		Ingen	Flere en 1
	Veldig viktig	3	27
	Ganske viktig	19	14
	Noe viktig	17	11
	Svært lite viktig	3	12
Total		42	64

Rent praktisk kan det å ivareta prinsippet om uavhengighet møte på spesielle utfordringer i et samfunn der alle kjenner alle, hvordan tilrettelegger man for kunstnerisk frihet innen slike rammer? Små og store kommuner kan måtte prioritere ulike virkemidler for å opprettholde en målsetting om et fritt og uavhengig kulturliv. Til sammenligning vil en fersk forening ofte kunne ivareta demokrati best gjennom generalforsamlingsmodeller der alle kan møte, men vokser foreningen blir dette upraktisk og lite gjennomførbart. Da vil det være naturlig å gå over til en representativ modell for utøvelse av medlemsdemokrati. Målet er det samme, begge deler handler om å ivareta demokrati, men virkemidlene blir ulike. En slik tenkning kan være relevant også for å kunne ivareta grunnleggende verdier for kulturfeltet i Kommune-Norge. Kunstnerisk uavhengighet må ivaretas på andre måter enn det man lett faller ned på i sentrale strøk, i mindre kommuner. Variasjonen i beskrivelsen i denne oppgaven kan være et uttrykk for dette.

Kunst og kultur av ypperste kvalitet

Departementet har ambisjoner om at norsk kulturliv skal holde høy kvalitet, og ønsker derfor å tilrettelegge for at enkeltkunstnere og kunstinstitusjoner skal være i utvikling (Kulturdepartementet, 2018a, s. 38). Diskursen rundt kvalitetsbegrepet er sentral i kulturpolitisk forskning (Larsen, 2018). Kvalitet er ikke en stabil størrelse alle er enige om

hva er. Dermed kan det være vanskelig å identifisere tiltak som skaper miljøer som styrker kvalitet i kunsten (Sørensen, 2014). I min undersøkelse definerte jeg tiltak som kan bidra til kvalitet som utdanningsstipender, erfaringsutvekslinger, bruk av juryordning og kunstfaglig representasjon både blant egne ansatte og gjennom kontakt med interesseorganisasjoner.

Kommunene kan slik tilrettelegge for kvalitet eksempelvis gjennom videreutdanning og stipendordninger som gir rom for utvikling og økt kompetanse. Datamaterialet viser at flere kommuner har stipendordninger for kommunene, men ikke mange har spesifikke stipender. Kulturstipendene er jevnt over mer generelle, det åpnes for ulike søkere. Mens stipendordninger kan være et virkemiddel for å bidra til kvalitet i kulturlivet, kan kriterier for å motta stipend være av betydning for å sikre mangfold. Datamaterialet viser at i den grad kommunene oppgir at de har spesifikke stipender for videreutdanning er det gjerne knyttet til lærere i kulturskolen og ikke aktører på det frie feltet. Dette kan ha økonomiske årsaker. Kanskje er det slik at det er kommuner med større økonomi og et større nedslagsfelt som kan tillate seg å være spesifikke i utformingen av stipendordninger. Datamaterialet viser at andelen kommuner med spesifikke stipender øker med folketall, det er allikevel svært få kommuner også blant de største som prioriterer dette. Har man anledning til bare ett stipend, vil en bredere utforming kunne bidra til større mangfold av mottakere over tid. Sterke fagmiljøer synes allikevel viktig for kommunene, for en stor andel av kommunene arrangerer bransjetreff der kulturarbeidere i kommunen kan møtes og utveksle erfaringer (Figur 20, s.64). Gjennom å legge til rette for kulturell infrastruktur mer generelt vil kommunene kunne legge til rette for kulturvirksomhet av høy kvalitet. En god kulturell infrastruktur vil rekruttere kulturaktører, samt engasjere og samle publikum (Sørensen, 2014). På kommunalt nivå det de senere år blitt bygget flere kulturhus, gjerne i kombinasjon med bibliotek. Jevnt over har en stor variasjon av kommuner et flerbrukshus, det ser ut til at uavhengig av størrelse, økonomi og også størrelse på kulturenhet er et slik bygg noe mange kommuner prioriterer. Satsing på et slike flerbruksbygg til kultur vil kunne tiltrekke seg kulturaktivitet med høy kvalitet.

Tilgjengelighet og involvering

Kulturlivet skal være åpent for alle, og alle skal ha muligheten til å ta del i kulturaktiviteter som teater, dans, musikk og kunstutstillinger (Kulturdepartementet, 2018a, s. 40).

Kommunene er gode på å tilrettelegge for deltakelse i kulturlivet. Datasettet forteller at kommunene i stor grad legger til rette for kultur for ulike aldersgrupper. Både midler til kultur

til eldre, og kulturtilbud til barn og unge er prioritert i de fleste kommuner. I Kulturprofil 1 er det ingen kommuner som ikke har ordninger for dette, mens det i kulturprofil 4 er rett over halvparten. Samtidig viser undersøkelsen at det meste av formidling og informasjon som gjelder kommunenes kulturtilbud foregår på digitale plattformer (Tabell 9, s 65). Slik vil kanskje ikke informasjon nå ut til alle som kunne hatt glede av det. For å hindre kulturelt utenforskap er det viktig å arbeide for at alle skal oppsøke kulturtilbudet, da er det kanskje nødvendig å benytte flere arenaer for informasjonsspredning (Kulturdepartementet, 2018a, s. 40). Kommunene i dette materialet er jevngode på informasjonsspredning uavhengig av størrelse og kulturprofil.

Møteplasser og bygger fellesskap

Kulturlivet skal fremme møter mellom mennesker, og forsterke kulturarenaene som inkluderingsarenaer (Kulturdepartementet, 2018a, s. 40). Kultur har erfaringsutveksling og gjensidig nysgjerrighet som iboende egenskap. Man viser frem det man har, og mottar det de andre viser. Slik er man i en ekspressiv kulturell setting likeverdige deltakere, i motsetning til en assimileringstankegang som kanskje kan sies å være iboende hierarkisk. Kunst og kultur evner å samle mennesker på tvers av meninger og bakgrunn (Kulturdepartementet, 2018a, s. 16). I 2017 uttalte daværende kulturminister, Linda Hofstad Helleland, at kulturen er god på hverdagsintegrering (Kulturdepartementet, 2017). Kulturaktiviteter kan være samlende i kraft av å være arenaer for sosialt fellesskap, og datamaterialet viser at kommunene er svært gode til å legge til rette for arenaer der vi kan lære hverandres kultur å kjenne. I undersøkelsen oppgir flere av kommunene at de blant annet har språkkafe, musikkverksted, internasjonalt kor og internasjonal matdag. Det at kommunens innbyggere kan møtes og utveksle erfaringer på denne måten er gode eksempler på hverdagsintegrering. Gjennomgående har flertallet av kommuner med alle kulturprofiler denne typen initiativer.

Arenaer for kultur er ikke bare kulturhus, bibliotek og større kulturbygg, også øvingslokaler, atelier og de mindre kulturarenaene fungerer som møteplasser. Kommunene disponerer stor grad av ulike lokaler, og er ifølge dataene flinke til å ta i bruk det som er på best mulig måte. Det at kommuner har lokaler der innbyggere kan møtes legger til rette for samtale og refleksjon, og er med på styrke den offentlige samtalen. Slik kan det å legge til rette for møteplasser virke demokratifremmende (Kulturdepartementet, 2018a, s. 16).

Mangfold

En av kjerneverdiene formidlet i kulturmeldingen, og som gjennomsyrrer flere av de nasjonale kulturpolitiske målene, er mangfold. Kulturlivet skal være mangfoldig. Mangfold kan bety brukermangfold, innholdsmangfold eller aktørmangfold. I denne studien avdekker ikke kartleggingen av kommunenes aktivitet på kulturfeltet et mangfold av aktiviteter. Typologiens inndeling illustrerer at flere kommuner har satsninger på to eller færre felt, av de tre som er inkludert i studien. Det er mye aktivitet, men hoveddelen av kommunenes økonomiske satsninger på det frie kulturfeltet går til aktiviteter knyttet til musikk og deretter teater (Tabell 8, s.61). Kunstfeltet visuell kunst er, ifølge vårt datamateriale, ikke høyt prioritert i kommunene. Det kan henge sammen med en tendens vi ser der aktivitetene som prioriteres også har en nytteverdi for kommunen i form av verdiskapning på andre områder. Visuell kunst er kanskje i større grad individualistisk orientert, og er kanskje dermed ikke så åpenbart en verdi for kommunen som helhet? Musikkaktiviteter benyttes i arbeid med barn og unge, det brukes i arbeid med integrering, og som fellesskapsaktiviteter i kommunen eksempelvis gjennom bygdekor. Slik kan det se ut som målet om mangfold ikke nødvendigvis er kommunenes motivasjon for å trekke inn aktiviteter, men at man tilrettelegger ut fra andre lokale behov som å skape felles arenaer eller møteplasser eller etablere tiltak som egner seg for andre deler av kommunens arbeid. Kunst for kunstens, eller mangfoldets skyld, trenger ikke være et slikt behov. Man kan også se for seg at det i mange kommuner ikke er publikumsgrunnlag for et slikt innholdsmangfold Kulturmeldingen tegner, kommunene tilpasser etter lokale forhold og tilbudet blir derfor mindre, eller mer konsentrert om færre aktiviteter.

6.3 Hva indikerer funnene?

Formålet med studien har vært å kartlegge kommunale variasjoner i det frie kulturfeltet. Datamaterialet avdekker at det er interkommunal variasjon i kulturpolitisk innhold. Sentrale funn knyttet til variasjon er følgende:

- 1) Det er variasjon i prioritering av de ulike kunstfeltene som er inkludert i undersøkelsen: musikk, scenekunst og visuell kunst.
- 2) Det er variasjon i mengde og type tiltak kommunene iverksetter på de ulike feltene.

- 3) Det er variasjon i bevissthet rundt overordnede verdier for feltet slik de er skissert i Kulturmeldingen fra 2018.

Med utgangspunkt i disse funnene ble det utviklet en kommunetypologi bestående av fire ulike kulturprofiler kommunene kunne inneha. Først og fremst illustrerer typologiene at det forekommer variasjon blant kommunenes kulturpolitikk. Kommunene med kulturprofil 1 skiller seg drastisk fra kommuner med kulturprofil 4 i sin kultursatsning.

Videre undersøkte jeg spørsmålet om hvordan et tredelt autonomibegrep predikerer interkommunal variasjon på kulturfeltet. Formålet var å skape grunnlag for drøfting av det prinsipielle handlingsrommet gjennom å se på betingelsene for kommunens evne og mulighet til å iverksette lokal kulturpolitikk.

Et funn var at faktorer som predikerer stort omfang av tiltak og stor bredde i kunstfelt er de operasjonaliserte variablene knyttet til handlingsmulighet:

- Høy sentralitetsskåre
- Høyt innbyggertall

Kulturprofil 1 består av kommuner som har maksimalt omfangsrikt antall tiltak på to eller flere felt. Analysene gjort viser at kommunene med denne profilen jevnt over er sentrale og med innbyggertall på gjennomsnittlig 54000. De er med andre ord hovedsakelig litt større kommuner med et større publikumspotensiale enn mange kommuner i undersøkelsen. Dette er muligens faktorer som minimerer risikoen ved å satse på et bredt og omfangsrikt kulturtilbud.

Kommuner med kulturprofil 2 har et forholdsvis omfangsrikt tiltak på to eller flere felt. De har et stort spenn i sentralitet, helt fra 942, som må sies å være svært sentralt, til 368. Innad i kulturprofil 2 er kommunene imidlertid med noen få unntak like hverandre i innbyggertall. Jevnt over er de rimelig små med en median på 3767 innbyggere.

Kommuner med kulturprofil 3 har et lite omfang av tiltak på minst to felt. Kommunene ligner på kommuner med kulturprofil 2 i at de spenner fra mer og mindre sentral, men spennet er mindre.

Kulturprofil 4 er kommuner med lite omfang av tiltak på få eller ingen felt. Ingen av kommunene med denne profilen har over 800 i sentralitetsskåre, de har også betydelig færre

innbyggere enn kommunene med de andre kulturprofilene. Dette kan tyde på at antall innbyggere er en faktor som skaper variasjon.

Faktorer som ikke i systematisk grad forholder seg til aktivitet på kulturfeltet er knyttet til handlingsevne:

- Kulturkompetanse

Kunstfaglig ansatte i kommuneadministrasjonen ser hovedsakelig ut til å bety noe for å bli best, ellers slår det ikke sterkt ut i denne studien. Samtidig ser det ut til at kulturkompetanse fører til økt bevissthet rundt grunnleggende verdier for feltet, en dimensjon som kulturprofilene ikke tar opp i seg slik de er utformet.

- Frie inntekter per innbygger

Analysen viste et inverst forhold mellom økonomi og bredde og omfang i tiltak på kulturfeltet. Det er rimelig å anta at dette skyldes bakenforliggende faktorer som for eksempel kommunestørrelse. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner fordeler frie inntekter, og det blir kompensert for ufrivillig kostnadsforskjeller. Inntekstutjevningen er ment å sikre at alle kommuner kan gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Dette fører til at de fleste små kommuner har høyere inntekter per innbygger enn større kommuner for å kompensere for mangel på stordriftsfordeler (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

Variasjon i prioritering av bredde og omfang på de ulike kunstfeltene

Observasjonene viser variasjon både i ivaretagelsen av bredde i kunstfelt og omfang av tiltak. Kommunene prioriterer ulikt. Fordelingen av kommuner på de ulike kulturprofilene er allikevel varierende. Fordelingen viser at rundt halvparten legger til rette for et rimelig bredt og omfangsrikt kulturtilbud. Samtidig ser vi at to grupper kommuner skiller seg ut fra dette, ved å henholdsvis ha en større eller mindre grad av tilrettelegging på kulturfeltet enn flertallet.

Et funn er at kunstfeltet musikk er betydelig mer prioritert enn de andre feltene inkludert i undersøkelsen scenekunst og visuell kunst. Kunstfeltet visuell kunst ser ut til å fort bli nedprioritert til fordel for musikk og deretter scenekunst. Variasjonen man ser mellom større og mindre kommuner på de to andre feltene er heller ikke så fremtredende på kunstfeltet

musikk som på de to andre kunstfeltene. At musikk er mer prioritert går igjen i omfanget av tiltak både i kommunenes økonomiske støtteordninger, tilgjengelige øvingslokaler og også i hvilken grad det fungerer som sosial funksjon for andre kommunale interesser. Kanskje er dette en bakenforliggende årsak til at musikk prioriteres i store så vel som små kommuner. Datamaterialet viser at musikkfeltet i stor grad benyttes som sosial arena for lokalsamfunnet, det finnes initiativer for både eldre og unge, i tillegg til at det også fungerer som arena for integrering gjennom initiativer som internasjonale kor og lignende.

Et unntak er lokaler til visning der de tre kunstfeltene er rimelig likt representert. En sannsynlig forklaring på dette kan være at feltet scenekunst og visuell kunst i noe grad nyter godt av at mange kommuner har flerbrukshus som egner seg til ulike former for visning. Samtidig viser de kvalitative svarene at i den grad kommunene samarbeider med lokale kunstorganisasjoner er det gjerne gallerier og kunstforeninger. Så man kan anta at dette bare er gyldig i noe grad.

Begrepsforståelsen kommunen viser er også mer åpen og mangfoldig på musikkfeltet. Kommunene inkluderer langt mer utradisjonelle former for musikk når de skal oppgi hva de opplever at faller innunder musikk, enn de gjør på visuell kunst hvor rammene for hva kommunene inkluderer er langt smalere. Dette kan indikere at forståelsen av (kunnskapen om) kunstfeltet musikk er større enn visuell kunst, det vil i så fall kunne forplante seg i prioriteringer.

Variasjonen vi finner følger noen linjer. Vi ser at kommuner med høyere folketall i større grad prioriterer et bredere og mer omfangsrikt kulturliv. Dette kan være strukturelt betinget eller det kan komme av lokal tilpasning.

I lys av autonomibegrepet er det også et viktig poeng at tilstedeværelse av musikk og scenekunst i noe grad er lovfestet gjennom kulturskoleloven (Kunnskapsdepartementet, LOV-1998-07-17-61). På kunstfeltet visuell kunst nyter kommunene større grad av prinsipielt handlingsrom, de føringer som foreligger har mer form som visjoner. Feltet har slik større autonomi. Det kan forklare større grad av variasjon i prioritering av visuell kunst.

Verdidiskusjon

Det er variasjon i bevissthet rundt overordnede verdier for feltet slik de er skissert i Kulturmeldingen fra 2018. Datamaterialet indikerer at kommunene generelt er best på

instrumentell kulturpolitikk. Kulturlandskapets trekant (Figur 1, s. 20) beskriver tre ulike virkeligheter vi kan legitimere kultur i, og hvilke konsekvenser det kan få for kulturlivet. Når kultur blir politikkområde, må det legitimeres. Når det kreative og grensesprengende blir en del av byråkratiet må det forholde seg til budsjetter, regelverk og administrasjon. Da er kanskje en risiko for at man får et mer instrumentelt kulturlandskap. En kultursektor som blir nytteorientert. Politikk som skal legge til rette for mer verdibaserte mål er det færre kommuner som vier oppmerksomhet.

Resultatene fra undersøkelsen viser at det er langt fra alle kommuner som prioriterer å arbeide for tilstedeværelsen av verdier som kunstnerisk frihet, uavhengighet, mangfold og kvalitet. Langt flere kommuner prioriterer at kultur skal tilby møteplasser, fellesskap, være tilgjengelig for alle og involvering. Generelt ser det ut til at jo større kommunen er, desto større bevissthet er det rundt de kanskje mer abstrakte verdiene som kunstnerisk frihet og uavhengighet.

Det betyr samtidig ikke at dette ikke er hensyn som tas i mindre kommuner. Kanskje skjer det mer indirekte i de mindre kommunene. Dette kan handle om kommunestørrelse, men det kan også handle om på hvilket forvaltningsnivå man opplever at den typen politikk hører hjemme. Kan det være at mange mindre kommuner opplever at deres oppgave på kulturfeltet handler om den instrumentelle politikken? Iverksetting av et kulturtilbud til innbyggerne, og ikke tilrettelegging for det større verdigrunnet. Kanskje opplever kommunen at ansvaret for tilrettelegging for, og ivaretagelsen av, de mer verdirelaterte nasjonale kulturpolitiske målene ligger hos Kulturrådet eller departementet? Da vil i så fall variasjonen vi ser her bunne i preferanser og valg, og ikke spesifikt rammebetingelser.

Muligens ser vi her konturene av en arbeidsdeling? Staten skal forankre sin kulturpolitikk i overnevnte verdier og vyer, mens kommunene skal oversette dette til praktisk politikk. Kulturlova kan tolkes i den retning der det står at kommunen skal sørge for økonomiske, organisatoriske, informerende og andre relevante virkemidler som fremmer og legger til rette for et bredt spekter av kulturvirksomhet (*Lov om offentlige styresmaktens ansvar for kulturverksemd (kulturlova), 2007*). Den formidler en praktisk tilnærming til kulturfeltet på kommunalt nivå. Samtidig trekker også kulturlova frem begrepene om kvalitet og deltakelse, men der understrekes det at dette skal arbeides for sammen med staten og fylkeskommunen. Dersom det finnes en slik arbeidsdeling, kan den samme verdiforankringen medføre ulik politikk avhengig av kommunens egenart.

Drøfting av funnene under ett i lys av autonomibegrepet

Innledningsvis i dette kapittelet trakk jeg frem tre sentrale funn knyttet til variasjon.

- 1) Det er variasjon i prioritering av de ulike kunstfeltene som er inkludert i undersøkelsen: musikk, scenekunst og visuell kunst.
- 2) Det er variasjon i mengde og type tiltak kommunene iverksetter på de ulike feltene.
- 3) Det er variasjon i bevissthet rundt overordnede verdier for feltet slik de er skissert i Kulturmeldingen fra 2018.

Gjennom å drøfte kommunal autonomi på kulturfeltet i lys av de inkluderte forholdene i denne studien har jeg funnet at mange av variasjonene resultatene viser predikeres av kommunestørrelse. Dette kan skyldes begrensinger eller tilpasning, eller grader av disse. Sammenhenger vi ser i materialet kan forstås som et uttrykk for autonomi på den ene siden, men også kulturpolitikk styrt av strukturelle forhold på den andre siden. Ulikhetene knyttet til lovgivning, og dermed autonomi, på de tre kunstfeltene musikk, scenekunst og visuell kunst ser ut til å påvirke graden av variasjon i prioriteringer slik de er fremstilt i tabell 9.

Man kan heller ikke utelukke at det i ulike deler av landet kan finnes forhold som lokalt er av så stor betydning at det vil overskygge de variablene jeg totalt sett har vurdert som sentrale. Dersom andre uavhengige variabler var benyttet, eksempelvis geografi, trekk hos befolkningen som aldersfordeling, utdanning, næringsgrunnlag eller partipolitikk, kunne det avdekket andre sammenhenger enn de jeg har kommet frem til her.

7 Oppsummering og konklusjon

Formålet med denne studien har vært å kartlegge variasjoner i det frie kulturfeltet på kommunalt nivå. Oppgaven tok, på bakgrunn Tore Hansens artikkel som viste til økt interkommunal standardisering for økonomiske prioriteringer på kulturfeltet, utgangspunkt i følgende problemstilling: *Er det variasjon i kommunale prioriteringer på det frie kulturfeltet?*

I tillegg til problemstillingen undersøkte jeg følgende underspørsmål i studien:

- Hvilke faktorer påvirker kommuners handlingsrom?
- Finnes det strukturelle årsaker til de variasjoner vi ser i kommunenes prioriteringer innenfor kulturpolitikken?

Med utgangspunkt i forskningsspørsmålet og det teoretiske rammeverket ble det avledet fire kulturprofiler som ble sammenlignet mot fire uavhengige variabler avledet av et tredelt autonomibegrep (Figur 2, s. 28): sentralitet, folkemengde, kunnskap og frie inntekter per innbygger.

Samlet tyder resultatene i denne undersøkelsen på at det er stor variasjon i bredde og omfang av ulike tiltak på kulturfeltet til tross for økt standardisering i kommunale utgifter på kulturfeltet. Variasjonen i innhold påvirkes delvis av de handlingsmuligheter som foreligger i kommunepolitikken, her belyst gjennom sentralitet og folkemengde. Spesielt kommunenes folkemengde ser ut til å påvirke prioriteringer på kulturfeltet. Kommunenes handlingsevne, her belyst gjennom kunnskap og økonomi, er også av betydning for utforming av kulturpolitikken, men variablene inkludert i denne studien gir ikke like stort utslag som de inkludert under handlingsmuligheter. Samtidig ser man at økt kulturkompetanse i kommuneadministrasjonen varierer sammen med den tredje dimensjonen som diskuteres, men som ikke er en del av typologien, kommunenes evne til å opprettholde grunnleggende verdier for kulturfeltet.

Innenfor kulturpolitikken analyseres de kommunale prioriteringene for henholdsvis musikk, scenekunst og visuell kunst. Det er tydelige forskjeller mellom kommunenes prioriteringer innenfor de ulike områdene av kulturpolitikken som er analysert. Dette kan komme av ulik autonomi for de tre feltene. Kunstfeltene er deloppgaver innenfor den kommunale

kulturpolitikken som i ulik grad er underlagt nasjonale føringer, og med det i ulik grad er overlatt til et autonomt kommunalt selvstyre. Klarest er føringene på områdene musikk og scenekunst, i det de faller inn under føringer på de kommunale prioriteringene som blant annet trekkes opp i Opplæringsloven §13-6¹, hvor alle kommunene, alene eller i samarbeid med andre kommune, plikter å ha et musikk- og kulturskoletilbud til barn og unge, organisert i tilknytning til skoleverket og kulturlivet ellers. Her fremheves også musikk spesielt, jamfør Innst.O nr.95 (1996-97) som i sin tid viste til at det var et ønske om å legge for at kulturskolene også kunne dekke andre kulturuttrykk enn musikk, men at dette da ikke måtte finne sted på bekostning av musikk. Selv om kulturskolen ikke inngår i denne studien kan man anta at noen av tendensene vi ser er ringvirkninger av kulturskolenes aktivitet.

På området visuell kunst legges det imidlertid få føringer på de kommunale prioriteringene, utover det som blant annet fremgår av generelle intensjoner knyttet til *Den kulturelle skolesekken*, som ble introdusert i 2001 og intensjoner i St.meld.nr.23 (2011-2012) *Om visuell kunst*, hvor det legges opp til at den kommunale kunstpolitikken på det visuelle feltet skal bidra til å fremme profesjonalitet og kvalitet, som i sum igjen skal fremme deltakelse (Holm og Monkerud, 2019, s. 7). Dette innebærer i sum at de nasjonale føringene varierer avhengig av hvilket av de tre områdene av kommunenes kulturpolitikk vi studerer. Dette gjenfinnes også i denne studien, der jeg finner at variasjonene i de kommunale prioriteringene, i form støtte til ulike kunstpolitiske støttefunksjoner, er sterkest på området visuell kunst, og minst på området musikk.

Flere forhold er av betydning for hvilken retning kommunenes kulturpolitikk tar. I denne studien synes bevissthet rundt verdier for kulturfeltet å påvirke innholdet i kommunenes politikk. Videre er prinsipielt handlingsrom, autonomi, på kunstfeltene av betydning for variasjoner i prioriteringer. Avslutningsvis ser man at mer folkemengde påvirker både bredde i form av tiltak på flere kunstfelt og omfang av ulike tiltak. Samtidig tilsier den kvalitative variasjonen mellom kommunene som faller innunder hver av kulturprofilene, at det også er et ikke ubetydelig reelt handlingsrom i utforming av kommunal kulturpolitikk.

¹ Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa, Lov-1998 – 07-17-61.

7.1 Videre forskning

Metoden som er brukt her, en spørreundersøkelse, gir et bredt inntrykk av hvordan kommunene løser sine oppgaver på kulturfeltet. Undersøkelsen avdekker stor variasjon i bredde og omfang hos kommuner med ulike sentralitet og størrelse. Med bakgrunn i det ville det videre være interessant å se nærmere på kasus av større og mindre kommuner for å få et dypere innblikk i hva som kan være årsaken til, og motivasjonen bak, de ulike valgene som er gjort.

Litteraturliste

- Ahearne, J. (2009). Cultural policy explicit and implicit: a distinction and some uses. *International Journal of Cultural Policy*, 15(2), 141-153.
<https://doi.org/10.1080/10286630902746245>
- Baldersheim, H. (2018). Kommunereform og ny kommunelov: Meir desentralisering?: Ein kommentar i komparativt perspektiv. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 34(04), 174-187. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2018-04-02>
- Baldersheim, H. & Rose, L. E. (2014). *Det Kommunale laboratorium : teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* (3. utg. utg.). Bergen: Fagbokforl.
- Blair, J., Blair, E. A. & Czaja, R. (2014). *Designing surveys : a guide to decisions and procedures* (3rd edition. utg.). Los Angeles: SAGE.
- Blom-Hansen, J. (2012). Harald Baldersheim og Eivind Smith (red.): Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre? *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 53(2), 246-249. Hentet fra http://www.idunn.no/tfs/2012/02/_harald_baldersheim_og_eivind_smith_red_lokalt_demokrat
- Bourdieu, P. & Johnson, R. (1993). *The field of cultural production : essays on art and literature*. New York: Columbia University Press.
- Bryman, A. (2016). *Social research methods* (5th ed. utg.). Oxford: Oxford University Press.
- Bukve, O. & Offerdal, A. (2002). *Den Nye kommunen : kommunal organisering i endring*. Oslo: Samlaget.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg. utg.). Oslo: Universitetsforl.
- Deichman-Sørensen, T., Frønes, I. & Berkaak, O. A. (1990). *Kulturanalyse*. Oslo: Gyldendal.
- Fargespill, S. fargespill Hentet fra <https://fargespill.no/>
- Fiva, J. H., Sørensen, R. J. & Hagen, T. P. (2014). *Kommunal organisering : effektivitet, styring og demokrati* (7. utg. utg.). Oslo: Universitetsforl.
- Frenander, A. (2005). *Kulturen som kulturpolitikens stora problem : diskussion om svensk kulturpolitik under 1900-talet*. Hedemora: Gidlund.
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforl.
- Hansen, T. (1997). *Mot den depolitiserte kommune?* Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

- Hansen, T. & Klausen, J. E. (2002). Between the Welfare State and Local Government Autonomy. *Local Government Studies*, 28(4), 47-66.
<https://doi.org/10.1080/714004167>
- Hellevik, O. (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap* (7. utg. utg.). Oslo: Universitetsforl.
- Holm, A. & Monkerud, L. C. (2019). *Visuell kunst i norsk forvaltning*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Jenssen, S. & Robertsen, Ø. K. (2015). Det kommunale handlingsrommet - bare for små kommuner? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 31(4), 333-356.
- Kjellberg, F. (1995). The Changing Values of Local Government. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 540(1), 40-50.
<https://doi.org/10.1177/0002716295540000004>
- Kleppe, B. (2019). Norsk kulturindeks. Hentet 15.06.2020
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-46-l-20172018/id2593519/>. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-46-l-20172018/id2593519/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Hentet 2020 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner/id2353961/?expand=factbox547765>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. ((2018-2019)). *Oppgaver til nye regioner, Meld. St. 6 (2018-2019)*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20182019/id2616180/sec1>
- Kulturdepartementet. (2017, 17.01.2017). Kulturen er god på hverdagsintegrering. Hentet 05.11.2019 2019 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kulturen-er-god-pa-hverdagsintegrering/id2527378/>
- Kulturdepartementet. (2018a). *Kulturens kraft. Kulturpolitikk for framtida* (Meld.St.8). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-8-20182019/id2620206/>
- Kulturdepartementet. (2018b). *Utredning av oppgave- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene på kulturområdet*. Oslo: Kulturdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/utredning-av-oppgave--og-ansvarsfordelingen-mellom-forvaltningsnivaene-pa-kulturomradet/id2619838/>

- Kulturutredningen 2014*. (2013). Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- Kunnskapsdepartementet. (LOV-1998-07-17-61). Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) (LOV-1998-07-17-61).
- Kvarv, S. (2007). Allmenn kulturlov i Norge : mellom juss og kulturpolitikk.
- Larsen, H. (2018). Kultur, politikk og kvalitet. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 2(4), 42-58.
<https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2018-04-03> ER
- Lov om offentlege styresmakters ansvar for kulturverksemd (kulturlova)*. (2007). Oslo: Kultur- og kirke departementet.
- Mangset, P. (2013). En armlengdes avstand eller statens forlengede arm? Om armlengdesprinsippet i norsk og internasjonal kulturpolitikk. I: Telemarksforskning.
- Mangset, P. & Hylland, O. M. (2017). *Kulturpolitikk : organisering, legitimering og praksis*. Oslo: Universitetsforl.
- Monkerud, L. C. & Sørensen, R. J. (2010). Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, (04), 265-295.
- Norsk kulturforum. (2019). Hentet fra http://www.noku.no/om_oss/
- Regjeringen, K.-o. m. (2020). *Frie inntekter korrigert for utgiftsbehov*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner/utgiftskorrigerte-frie-inntekter/id547765/>
- Røyseng, S. (2014). Hva er kulturpolitikk og kulturpolitisk forskning? - Innledning 1/2014. *Nordisk kulturpolitisk tidsskrift*, (01), 4-8.
- Røyseng, S. (2015). Konsensus og konflikt i kulturpolitikken - Innledning 1/2015. *Nordisk kulturpolitisk tidsskrift*, (01), 4-7.
- SSB. (2019). Hentet 2019 fra <https://www.ssb.no/befolkning/faktaside/befolkningen>
- Sverdrup, S. (2014). *Evaluering : tilnærminger, modeller og eksempler*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Sørensen, F.-O. (2014, 10.07.2014). Kvalitet i kulturen *Morgenbladet*. Hentet fra https://morgenbladet.no/ideer/2014/kvalitet_i_kulturen
- Vestheim, G. (1995). *Kulturpolitikk i det moderne Noreg*. Oslo: Samlaget.
- Østerud, Ø. (2014). *Statsvitenskap : innføring i politisk analyse* (5. utg. utg.). Oslo: Universitetsforl.

Vedlegg 1

- Spørreundersøkelse til kommuner

Kommunal kulturpolitikk

Kommunal kulturpolitikk omfatter i denne sammenhengen kommunens egne satsinger og prioriteringer innenfor kulturfeltet som kulturnæring, barn og unge, voksne i amatørvirksomhet og kulturbygg. Statlige satsinger som kulturskole, bibliotek og museum er utelatt i denne undersøkelsen. Spørreundersøkelsen har hovedfokus på feltene musikk, teater og visuell kunst.

Kommunal kulturpolitikk

1. Fyll inn kommunenummer:

2. Hva er din stilling i kommunen?

Kommunal kulturpolitikk

3. På en skala fra 0 - 100 der 0 er ingenting og 100 er hele, hvor stor andel av din stilling er kulturelatert?

0 50 100

Kommunal kulturpolitikk

4. Hvor mange i kommunens administrasjon arbeider hovedsakelig med kultur?

- 1-2
- 3-5
- 6-9
- Flere enn 9

5. Hvor mange av de som arbeider hovedsakelig med kultur i kommunens administrasjon har kunstfaglig bakgrunn?

Med kunstfaglig bakgrunn menes formell utdanning, utøvende virksomhet eller kurs.

Kommunal kulturpolitikk

6. Er kommunen en utvalgskommune?

- Ja
- Nei

7. Har kommunen et eget kulturutvalg?

- Ja
- Nei

8. Har dette betydning for prioriteringen av kulturpolitikken?

Kryss gjerne av for flere alternativer.

- Ja, det øker fokuset på kulturpolitikken.
- Ja, det stimulerer interessen for kulturpolitikken.
- Ja, det øker kunnskapsnivået.
- Ja i noen grad, øker forståelsen for kulturpolitikken.
- Nei, i liten grad.
- Annet (vennligst spesifiser)

9. Hvordan er kommunens ansvarsoppgaver innen kultur organisert?

- Egen avdeling
- Egen avdeling sammen med andre oppgaver.
- Sammen med andre oppgaver, i så fall hvilke?

10. Har kommunen en egen plan for kulturfeltet?

- Ja
- Under utarbeidelse
- Nei
- Vet ikke

Kommunal kulturpolitikk

11. Har kommunen egne planer for kunstpolitikk?

- Nei
- Under utarbeidelse
- Annet
- Ja (vennligst spesifiser)

12. Hva faller inn under feltet visuell kunst?

- Maleri
- Keramikk
- Vevekunst
- Grafikk
- Fotografi
- Gatekunst/Graffiti
- Skulptur

13. Har kommunen atelier til leie til subsidiert pris?

- Ja
- Nei
- Annet (vennligst spesifiser)

14. Gir kommunen driftsstøtte til privat eller kunstnerdrevet gallerivirksomhet?

- Ja, til privat gallerivirksomhet
- Ja, til kunstnerdrevet gallerivirksomhet
- Ja, til begge deler
- Nei

15. Støtter eller driver kommunen lokaler som er egnet til visning av visuell kunst?

- Ja
- Nei

Kommunal kulturpolitikk

16. Har kommunen en egen kunstsamling?

- Ja
- Nei

Kommunal kulturpolitikk

17. Har kommunen innkjøpsordninger for visuell kunst?

- Ja
- Nei

18. Benyttes juryordning når man gjør innkjøp?

- Ja
- Nei
- Ved noen tilfeller

Kommunal kulturpolitikk

19. Er kunstnere, kunstnerorganisasjoner eller kunstfaglig utdannede representert i juryen?

Ja

Nei

Kommentar

20. Har kommunen et eget budsjett til utsmykning av det offentlige rom?

- Ja
- Nei

21. Hva faller inn under feltet musikk?

- Orkester
- Lydkunst
- Komposisjon
- Band
- Kor
- Improvisasjon
- Lek med lyd
- Bakgrunnstøy
- Rytme
- Stemmebruk

22. Har kommunen øvingslokaler til subsidiert leie?

- Ja
- Nei.
- Annet (vennligst spesifiser)

Kommunal kulturpolitikk

23. Støtter eller driver kommunen scener egnet til konserter og andre musikkarrangementer som leies ut til subsidiert leie?

- Ja.
- Nei
- Annet (vennligst spesifiser)

Kommunal kulturpolitikk

24. Gir kommunen driftsstøtte til en konsertserie, en musikkfestival eller et større årlig musikkarrangement?

- Ja
- Nei

Kommunal kulturpolitikk

25. Har kommunen støtteordninger for å sikre konsertvirksomhet i kommunen?

- Ja
- Nei

26. Hva faller innunder scenekunst/teater?

Spel

Revy

Stand up

Figurteater

Sirkus

Varieté

Bevegelsesteater

Slam poesi

Klassisk teater

Performance

Kommunal kulturpolitikk

27. Har kommunen lokaler som egner seg til teaterøvelser som leies ut til subsidiert leie?

- Ja
- Nei
- Annet (vennligst spesifiser)

Kommunal kulturpolitikk

28. Støtter eller driver kommunen lokaler som egner seg til teaterforestillinger som kan leies til subsidiert leie?

- Ja
- Nei
- Annet (vennligst spesifiser)

29. Har kommunen prosjektstøtteordninger som støtter teaterforestillinger?

- Ja
- Nei
- Annet (vennligst spesifiser)

Kommunal kulturpolitikk

30. Gir kommunen driftsstøtte til et årlig teaterarrangement som foregår i kommunen, eksempelvis et friluftsteater eller en revy?

- Ja
- Nei
- Annet (vennligst spesifiser)

Kommunal kulturpolitikk

31. Hvor viktig er det for kommunen å verne om, og legge til rette for, kunstnerisk frihet og uavhengighet?

- Svært lite viktig
- Noe viktig
- Ganske viktig
- Veldig viktig

Kommunal kulturpolitikk

32. Har kommunen støtteordninger som gir visuelle kunstnere og utøvere innen musikk og teater mulighet til å videreutdanne seg?

- Nei
- Ja, utdyp

33. Har kommunen stipendordninger for profesjonelle utøvere innen musikk og teater?

Ja

Nei

Annet (vennligst spesifiser)

34. Stilles det krav til søker?

- Søker må være bosatt i kommunen.
- Søker må ha utdanning eller tilsvarende produksjon å vise til.
- Søker må være i etableringsfase.
- Annet (vennligst spesifiser)

35. Tildeler kommunen arbeidsstipend til visuelle kunstnere?

- Ja
- Nei
- Annet (vennligst spesifiser)

36. Tildeler kommunen arbeidsstipend til utøvere innen musikk og teater?

- Ja
- Nei
- Annet (vennligst spesifiser)

37. Har kommunen produksjonsstøtteordninger?

Nei

Ja (fyll inn for hvem)

38. Samarbeider kommunen med kunstnerorganisasjoner i kommunen?

Nei

Sjelden

Ja, fyll inn gjerne inn i hvilken sammenheng og eventuelle fordeler/ulemper.

Kommunal kulturpolitikk

39. Arrangerer kommunen et seminar e.l. med kultur i fokus der kommunens kulturarbeidere kan møtes og utveksle erfaringer?

Ja, det gjøres jevnlig.

Ja

Nei

Kommunal kulturpolitikk

40. Arbeider kommunen aktivt for å få innbyggerne til å oppsøke kunst og kulturtilbudet kommunen tilbyr?

Eksempelvis gjennom digitale verktøy, nyhetsbrev eller annonseringsmuligheter?

- Nei
- Ja (spesifiser gjerne)

Kommunal kulturpolitikk

41. Benytter kommunen digitale plattformer for å spre informasjon om arrangementer og kulturinitiativer i kommunen?

- Nei
- Ja (vennligst spesifiser)

Kommunal kulturpolitikk

42. Har kommunen midler til kultur for eldre?

- Ja
- Nei

Utdyp

Kommunal kulturpolitikk

43. Har kommunen ordninger som sikrer barn og unge mulighet til å delta i kulturopplevelser uavhengig av økonomi og tilhørighet?

- Ja
- Nei
- Annet (vennligst spesifiser)

44. Har kommunens kulturbygg universell utforming?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

Kommunal kulturpolitikk

45. Støtter eller driver kommunen initiativer på kulturfeltet for å bidra til integrering, eks. språkkafé eller internasjonalt kor?

- Nei
- Ja, hva slags tiltak?

Kommunal kulturpolitikk

46. Har kommunen et kulturhus?

- Ja
- Nei
- Annet (vennligst spesifiser)

Kommunal kulturpolitikk

47. Støtter eller initierer kommunen kulturarrangementer for å styrke fellesskapsfølelsen i kommunen?

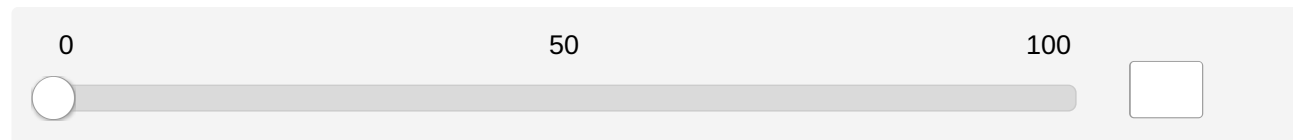
Eksempel kommunedager, kommune-kulturnatt e.l.

- Nei
- Ja (vennligst spesifiser)

Kommunal kulturpolitikk

48. På en skala fra 0 til 100 der 0 er svært lite tydelig kommunisert og 100 er svært tydelig kommunisert, opplever kommunen at Kulturdepartementets visjon for kulturfeltet er tydelig kommunisert?

0 50 100



Kommunal kulturpolitikk

49. Opplever kommunen at det foreligger mange statlige føringer for hvordan kommunen skal forvalte kulturfeltet lokalt?

- Ja
- I noe grad
- Nei

Utdyp gjerne

50. Hvor ofte har kommunen kontakt med Kulturdepartementet?

Aldri	Sjelden	Av og til	Ofte	Svært ofte
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Kommunal kulturpolitikk

51. Opplever dere at det er behov for mer kontakt med Kulturdepartementet?

- Ja
- Både og
- Nei
- Vet ikke

Utdyp gjerne

52. Hvor ofte har kommunen kontakt med fylkeskommunen i kulturrelaterte spørsmål?

Aldri	Sjelden	Av og til	Ofte	Svært ofte
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

53. Opplever dere at det er behov for mer kontakt med fylkeskommunen i kulturellerrelaterte spørsmål?

- Ja
- Både og
- Nei
- Vet ikke
- Utdyp gjerne

54. Kjenner kommuneadministrasjonen til Norsk kulturforum?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

Kommunal kulturpolitikk

55. Har representanter for kommunens administrasjon deltatt på konferanser i regi av Norsk kulturforum?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

Kommunal kulturpolitikk

56. Har kommunens administrasjon benyttet seg av faglige ressurser fra Norsk Kulturforum?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

Kommunal kulturpolitikk

57. Har kommunens administrasjon kjennskap til nasjonale kulturpolitiske mål? På en skala der 0 er ingen kjennskap og 100 er svært god kjennskap.

0 50 100



Kommunal kulturpolitikk

58. I hvilken grad opplever du at kommunens kulturpolitikk er utformet i lys av nasjonale kulturpolitiske mål?

I liten grad

I svært stor grad

I noe grad

Vet ikke

I stor grad

Kommunal kulturpolitikk

Takk for at du gjennomførte spørreundersøkelsen!

Vedlegg 2

- Informasjonsskriv til kommuner

Vil du delta i forskningsprosjektet

” Kommunal kulturpolitikk ”?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å kartlegge premisser for kommunal kulturpolitikk. Ved å gå videre å gjennomføre spørreundersøkelsen gir du ditt samtykke til å delta. I dette skrevet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Formålet med prosjektet er å kartlegge premisser for kommunal kulturpolitikk, og på bakgrunn av det kunne si noe om hva som former kommunenes politikktutforming. Undersøkelsen vil sendes ut til alle norske kommuner.

Prosjektet tar utgangspunkt i spørsmålet om hvordan forvaltningsnivåene arbeider sammen for å nå kulturpolitiske mål. Undersøkelsen gjennomføres som del av en mastergrad ved universitetet i Oslo.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Det samfunnsvitenskapelige fakultet ved Universitetet i Oslo er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Undersøkelsen går ut til alle norske kommuner.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du fyller ut et spørreskjema. Det vil ta deg ca. 12 minutter. Spørreskjemaet inneholder spørsmål om administrativ organisering av kulturfeltet samt ordninger og tiltak kommunen prioriterer på feltet. Dine svar fra spørreskjemaet blir registrert elektronisk.

Det vil kunne bli aktuelt å spørre om et intervju i et utvalg av svarkommunene i etterkant av spørreundersøkelsen. Forespørselen vil ikke være basert på svarene i denne undersøkelsen, men ut ifra kommune størrelse. Det vil være for å få supplerende informasjon.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrevet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Kun student og veileder vil ha vil ha tilgang til opplysningene som gis. Kommunen vil ikke kunne gjenkjennes i publikasjon.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 31.12.19. Alt datamateriale vil i etterkant av dette slettes.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Det samfunnsvitenskapelige fakultet har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- *Institutt for statsvitenskap, UiO* ved *Tora Skodvin*.
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig

Arne Holm

Senter for velferds- og arbeidslivsforskning
By- og regionforskningsinstituttet NIBR
Velferd, demokrati og offentlig forvaltning

Student

Gudrun Aagaard Goffeng

Masterstudent i statsvitenskap
Universitetet i Oslo