



© Centrum för kulturpolitisk forskning
Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift,
vol. 20, Nr. 1-2-2017 s. 51–70
ISSN Online: 2000-8325

PEER REVIEWED ARTICLE

Organisere for organiseringens skyld

Kultursamverkansmodellen og organisasjonsreformenes rolle i nordisk kulturpolitikk

Erik Henningsen

PhD, Forsker II By- og regionforskningsinstituttet NIBR, Høgskolen i Oslo og Akershus.
E-post: Erik.Henningsen@nibr.hioa.no

Roger Blomgren

Professor i Biblioteks- og informationsvetenskap, Högskolan i Borås, Centrum för kulturpolitisk forskning (KPC). E-post: roger.blomgren@hb.se

ABSTRACT

In this article, we discuss the role of organisational reforms in Nordic cultural policy, based on a case study of the cultural cooperation model (kultursamverkansmodellen) that was implemented in Sweden in 2011. For decades, Nordic countries have opted for organisational change as a means of fulfilling principal cultural policy objectives, such as the goal of providing universal access to art and culture. However, organisational reforms have rarely led to decisive changes of such a kind and appear rather as «organising for the sake of organising». As shown in the article, the cultural cooperation model provides an ample illustration of this tendency. How can this tendency be explained and what broader lessons about mechanisms that shape cultural policy in the Nordic countries can be derived from the case of the cultural cooperation model? Inspired by the perspective of critical realism, the article formulates six hypotheses that can answer these questions. The first is that organisational reforms have come to function as a substitute for the provision of economic resources by the government. A second hypothesis is that cultural policy objectives tend to be ascribed a symbolic value rather than to be seen as dictates for action. Our third hypothesis is that cultural policy takes place within a consensus framework that prevents substantial changes to policy. The fourth hypothesis is that cultural policy is characterized by segmented institutional structures that work against substantial changes to policy. The fifth hypothesis is that that cultural policy takes the form of a politics of recognition and that various actors' demand for attention by the state takes precedence over other aims. The last hypothesis is that cultural policy to a low degree is subject to voter control.

Keywords

cultural policy | the cultural cooperation model | organisational reform | cultural policy mechanisms

SAMMENDRAG

I denne artikkelen diskuterer vi rollen organisasjonsreformer har i den nordiske kulturpolitikken på bakgrunn av en case studie av Kultursamverkansmodellen, som ble implementert i Sverige i 2011. Gjennom flere tiår har organisasjonsendring vært et foretrukket redskap for å oppfylle overordnede målsettinger i kulturpolitikken, slik som målet om universell tilgang til kunst og kultur. Organisasjonsreformene har imidlertid sjelden ledet til noen større endringer av dette slaget og framstår snarere som «organisering for organiseringens skyld». Som vi viser i artikkelen, illustrerer kultursamverkansmodellen denne tendensen. Hvordan kan denne tendensen forklares og hvilke bredere lærdommer om mekanismene som former kulturpolitikken kan avledes fra eksempelet kultursamverkansmodellen? Inspirert av perspektivet til den kritiske realismen, formulerer vi seks hypoteser som kan gi svar på disse spørsmålene. Den første hypotesen er at organisasjonsreformer har blitt et substitutt for økonomiske ressurser. En annen er at kulturpolitiske mål i første rekke tilskrives en symbolsk verdi. Vår tredje hypotese er at kulturpolitikken preges av en konsensusorientering som forhindrer reelle endringer. Den fjerde hypotesen er at kulturpolitikken preges av segmenterte strukturer, som også motvirker reelle endringer. En femte hypotese er at kulturpolitikk tar form av anerkjennelsespolitikk og at kravene om at staten skal tilkjenne ulike aktører oppmerksomhet blir viktigere enn andre mål. Den siste hypotesen er at kulturpolitikken er et politikkområde som i liten grad er gjenstand for velgerkontroll.

Nøkkelord

kulturpolitikk | samverkansmodellen | organisasjonsreformer | kulturpolitik-
kens mekanismer

INNLEDNING

Det overordnede formålet med denne artikkelen er å diskutere organisasjonsreformenes rolle i nordisk kulturpolitikk. Mer spesifikt, vil vi ta for oss en tendens til «organisering for organiseringens skyld» som ofte kommer til syne i slike reformer. Med dette sikter vi til at hensynet til kulturpolitikken «output», i form av fordelingen av offentlige ressurser til kulturaktører og kulturtilbudet som derigjennom gjøres gjeldende for befolkningen, underordnes spørsmål om fordelingen av administrativt ansvar og oppgaver innenfor forvaltningen. Siden 1960-tallet har en rekke ulike organisasjonsreformer blitt gjennomført på dette politikkområdet i de nordiske landene. Organisasjonsreformene handler dels om hvilket politisk nivå (stat, region, kommune) og dels om hvilke grupper eller organisasjoner (politikere, byråkrater, kunstnere og kulturarbeidere) som skal ha styring over kulturpolitikken. Den uttalte begrunnelsen for reformene er at de skal tjene som redskaper for oppfyllelsen av overgripende kulturpolitiske målsettinger. Ikke minst gjelder dette målet om at befolkningen skal ha lik tilgang på kunst og kultur uavhengig av bosted og sosial bakgrunn. Men organisasjonsreformene har sjelden ført til avgjørende forandringer av en slik art. Bestrebelsene på å motvirke den sosiale og regionale skjevfordelingen

av kunst og kultur har i liten grad ført fram. De samme sosiale gruppene som benyttet seg av de «høykulturelle» kulturinstitusjonene på 1960-tallet, er fortsatt dominerende som publikum ved disse institusjonene i dag. Ambisjonene om å øke den medborgerlige innflytelsen over politikkområdet, som har blitt uttrykt siden 1970-tallet, har ikke blitt virkeliggjort.

Hvis organisasjonsreformene i liten grad tjener til å bringe kulturpolitikken nærmere realiseringen av dens overordnede målsettinger, hva er det da som forklarer organiseringsspørsmålets sentrale plass innenfor politikkområdet og hva forteller dette oss mer generelt om kulturpolitikken virkemåte? I artikkelen vil vi drøfte disse spørsmålene med utgangspunkt i en kulturpolitisk reform som nylig har blitt gjennomført i Sverige, den såkalte «kultursamverksansmodellen». Gjennom reformen har ansvaret for fordelingen av en rekke statlige tilskudd blitt overført til landstingene, det folkevalgte regionale forvaltningsnivået, som nå fordeler disse midlene på bakgrunn av dialog- og forhandlingsprosesser med kommuner, kulturlivsaktører og staten. I avsnittene som følger gir vi først en historisk bakgrunn for kravene om regionalisering av kulturpolitikken som ledet fram til innføringen av kultursamverksansmodellen. Deretter redegjør vi for innholdet i reformen og for virkningene denne har hatt i den svenske kultursektoren. Mot denne bakgrunnen vil vi formulere et sett av forklaringer på hvorfor organisatoriske endringer sees som det selvfølgeligste policyinstrumentet i større kulturpolitiske reformer og hvorfor disse reformene ikke har vært effektive instrumenter for å oppnå de overgripende kulturpolitiske målene. Nærmere bestemt vil vi bruke eksempelet samverksansmodellen til å identifisere et sett av *kulturpolitiske mekanismer* som kan forklare disse trekkene ved organisasjonsreformer så vel som allmenne trekk ved politikkområdet.

Denne tilnærmingen er inspirert av analysen Dahl og Helseth (2006, se også Dahl 2004) gjør av politikfeltet på bakgrunn av deres framstilling av norsk kulturpolitikks historie. Her identifiserer forfatterne «imitasjon», «overrekkel-sen», «lystskattprinsippet» og «Baumols sykdom» som spesifikke kulturpoli-tiske mekanismer, som har bidratt til å forme dette politikfeltet over tid. Dahl og Helseth støtter seg i denne sammenhengen på Elsters (1998) forståelse av mekanismer som mønstre i årsakssammenhenger som er «svakere enn lovmessigheter, men sterkere enn beskrivelser». Kulturpolitiske mekanismer kan dermed forstås som mønstre som former kulturpolitikken tendensielt, men som ikke alltid gjør seg gjeldende. Dette er en forståelse av samfunnsvitenskapelige årsaksforklaringer som er nært beslektet med forståelsen den såkalte kritiske realismen tar til orde for (Bhaskar 1979, Sayer 2000).¹ Etter vårt syn er dette

1. I følge Jon Elster er mekanismer «*frequently occurring and easily recognizable causal patterns that are triggered under generally unknown conditions or with indeterminate consequences. They allow us to explain but not to predict*» (1998: 45, utheving i originalen). På liknende vis, tar den kritiske realismen til orde for en forståelse av årsaks-sammenhenger som noe annet enn lovmessighet. «(C)ausation is *not* understood on the model of regular succession of events, and hence explanation need not depend on finding them, or searching for putative social laws. (...) Explanation depends instead on identifying causal mechanisms and how they work, and discovering if they have been activated and under what conditions» (Sayer 2000: 14, utheving i originalen).

en analytisk tilnærming som fortjener større oppmerksomhet enn den hittil har fått i den nordiske kulturpolitikkforskningen, ikke minst fordi den kan tjene som et mulig grunnlag for kumulativ kunnskapsproduksjon innenfor forskningsfeltet. På samme tid som vi tilslutter oss Dahl og Helseths analytiske tilnærming, mener vi analysen de kommer fram til må videreutvikles. Deres liste over kulturpolitiske mekanismer er treffende, men på langt nær uttømmende. Som vi skal vise i artikkelen, setter samverkansmodellen oss på sporet av en rekke *andre* mekanismer som gjør seg gjeldende i kulturpolitikken og som kan antas å gi form til dette politikkområdet.

En enkeltstående reform som samverkansmodellen gir åpenbart et begrenset grunnlag for å trekke endelige slutninger om kulturpolitikken virkemåter. Her må man imidlertid ta med i betraktningen at denne reformen er et vidtfavnende kulturpolitisk tiltak og at tiltaket er utførlig beskrevet og analysert i forsknings- og utredningsarbeider. Som sådan gir reformen et godt grunnlag for å trekke foreløpige, eller hypotetiske, slutninger om mekanismer som gjør seg gjeldende på dette politikkområdet. I siste del av artikkelen framhever vi seks slike kulturpolitiske mekanismer som kommer til syne gjennom eksempelet samverkansmodellen: bruken av organisasjonsreformer som et substitutt for økonomisk ressursinnsats, de overordnede kulturpolitiske målenes uforpliktende eller symbolske karakter, konsensusorienteringen innenfor politikkområdet, kultursektorens segmenterte strukturer, kulturpolitikken innretning som anerkjennelsespolitikk og politikkområdets avskjerming fra velgerkontroll. Sett under ett gir disse mekanismene et grunnlag for forståelse av tendensen til organisering for organiseringens skyld i kulturpolitikken, så vel som av kulturpolitikken generelle virkemåter.

Det empiriske materialet vi baserer oss på i artikkelen er hentet fra undersøkelser vi selv har gjennomført om innføringen av kultursamverkansmodellen (Blomgren 2012, Blomgren og Johannisson 2013) og fra en litteraturstudie av foreliggende utredninger og evalueringer som omhandler denne regionaliseringsreformen (Henningsen 2016). Kultursamverkansmodellen er belyst i en rekke utredninger og evalueringer som er utført av, eller på oppdrag fra, Myndigheten för kulturanalys, Sveriges kommuner och landsting, Sveriges riksdag og Statens kulturråd. De foreliggende studiene gir dels et bilde av reformens implementering og virkninger, basert på kvalitative intervju-undersøkelser. Dels gir studiene et bilde av reformens økonomiske virkninger, basert på analyser av budsjettmessige endringer den har avstedkommet på ulike forvaltningsnivåer.

STAT, REGION OG KOMMUNER I DEN NORDISKE KULTURPOLITIKKEN

I kulturpolitikkforskningen snakker man av og til om den «nordiske kulturpolitiske modellen» (Mangset m.fl. 2008). Begrepet understreker de mange likhetstrekkene i kulturpolitikken som utøves i de nordiske landene sammenlik-

net med andre land. Framveksten av den moderne kultursektoren i Sverige foregikk parallelt i tid med oppbyggingen av sektoren i nabolandene og i mange tilfeller har utviklingen av sektoren i de enkelte landene vært direkte inspirert av tiltak og ordninger i nabolandene (Dahl og Helseth 2006). Et karakteristisk trekk ved den nordiske kulturpolitikken i etterkrigstiden har vært at politikkområdet sees som et velferdspolitisk prosjekt. Tilgang til kunst og kultur, uavhengig av bosted og sosial bakgrunn, har blitt betraktet som en medborgerlig rettighet på linje med utdanning og helsetjenester. Det historiske målet i kulturpolitikken har vært å bryte den geografiske og sosiale skjevfordelingen i den skapende kulturdeltakelsen og de øvre sosiale sjiktene publikumsdominans i de offentlig finansierte kulturinstitusjonene. Oppbyggingen av kultursektoren i Norden har vært knyttet til to ulike strategier for å realisere dette målet (Mangset 1992, Vestheim 1995). Dels har oppbyggingen skjedd gjennom etableringen av statlige kulturinstitusjoner, som har hatt som mandat å bidra til en spredning av profesjonell kunst- og kultur – den såkalte høy- eller finkulturen – til innbyggere over hele landet. Dels har oppbyggingen av sektoren skjedd gjennom en kulturpolitisk strategi som dreier seg om å anerkjenne og støtte opp under den lokale folkelige kulturdeltakelsen. Den sistnevnte strategien har særlig manifestert seg gjennom etableringen av en desentralisert regional og kommunal kulturforvaltning.

Den statlige kulturspredningspolitikken som ble igangsatt på midten av 1900-tallet kommer tydeligst til uttrykk gjennom etableringen av de såkalte «riksinstitusjonene» (Riksteatern, Rikskonsserter og Riksutstillinger i Sverige) og de statlige kulturrådene. Da kulturpolitikken ble formelt instituert som et eget forvaltningsområde i de nordiske landene på 1970-tallet, var det imidlertid med utviklingen av det lokale og regionale kulturlivet som overordnet nasjonalt mål. I årene som fulgte, ble det etablert en rekke statlige økonomiske støtteordninger som skulle stimulere oppbyggingen av en lokal kultursektor og etableringen av regionale kulturinstitusjoner skjøt fart (Blomgren 2002, Mangset 1992, Soy 1972, Vestheim 1995). Kommunene og regionene står i dag for en betydelig andel av den offentlige finansieringen av kulturlivet og sysselsettingen innenfor kultursektoren i de nordiske landene. I Danmark, Norge og Sverige bidrar kommunene og regionene med om lag halvparten av de totale offentlig utgiftene til kultursektoren, med kommunene som den klart største bidragsyteren (Danmarks statistikk 2015, SSB 2015, Myndigheten for kulturanalys 2014a). I Finland er det vanskeligere å tallfeste den finansielle innsatsen til kultursektoren fra henholdsvis stat og kommuner, men også her står kommunene for en betydelig andel av kostnadene (Kommunförbundet 2017).

I dag kan man snakke om at kultursektoren i de nordiske landene er inndelt i to sfærer: På den ene siden har man den statlige kulturforvaltningen, som i hovedsak retter seg inn mot den profesjonelle kunsten og kulturen og som er orientert mot mål om kvalitet, profesjonalitet og fremme av den kunstneriske friheten. Det siste viser seg blant annet gjennom den statlige kulturforvaltningens tilslutning til idealet om armlengdesstyring. I tråd med dette idealet er mye av ansvaret for utviklingen av statlig finansierte kulturinstitusjoner over-

latt til institusjonene selv. På den andre siden har man den kommunale kulturforvaltningen, som er orientert mot allmenne velferds- og inklusjonsmål og som retter seg mer mot amatørkulturen og folkelige kulturuttrykk. Her står støtten til studieforbund og frivillige lag og foreninger sentralt, sammen med støtte til folkebibliotek og kulturskoler.

Den regionale kulturforvaltningen i Sverige og Norge kan sies å ha et bein i hver av de to sfærene. Den ligger nær den statlige sfæren, ved at den i første rekke gir støtte til institusjoner for profesjonell kunst og kultur. Samtidig ligger den nær kommunene, ved at den ofte betrakter kulturpolitikken som et ledd i den allmenne samfunns- eller regionutviklingen (Vestby 2013). I begge landene finnes det en infrastruktur av regionale kulturinstitusjoner og -virksomheter, deriblant regionale teatre, orkestre og museer, hvor finansieringen er delt mellom staten og regionale og lokale myndigheter. Danmark og Finland skiller seg her ved at det regionale politiske nivået i prinsippet ikke har noe formelt kulturpolitisk ansvar (Michnik 2010). I Danmark har man såkalte «kulturregioner» som er basert på kulturavtaler, frivillige samarbeid mellom Kulturministeriet og et varierende antall kommuner (Tyrrestrup Pedersen 2015). I Finland har staten sterk innflytelse over det regionale nivået (Kangas 2001).

KRAVET OM REGIONALISERING I SVENSK KULTURPOLITIKK

Desentralisering var et nøkkelord i statlige kulturpolitiske dokumenter som la grunnlaget for oppbyggingen av den lokale og regionale kultursektoren i Sverige på 1970-tallet. Her ble det lagt vekt på at hovedansvaret for den offentlige støtten til kultursektoren skulle ligge hos kommunene eller hos landstingene dersom kulturvirksomheter ble for store for kommunene, mens statens rolle skulle være å stimulere kultursektoren rundt om i landet, ikke å regulere den. I denne sammenhengen ble det også uttrykt en intensjon om at ansvaret for den eksisterende statlig finansieringen av kulturinstitusjoner skulle overføres til landstingene etter hvert som de bygget opp sin kapasitet innenfor sektoren. Denne intensjonen ble imidlertid ikke fulgt opp i tiårene som fulgte (SOU 2009: 16).

Spørsmålet om en regionalisering av statlig støtte til kulturinstitusjoner og -virksomheter ble tatt opp igjen til debatt i Sverige på 1990-tallet og på starten av 2000-tallet og det har blitt gjennomført prøveprosjekter med regionalisering av statlig kulturfinansiering. Disse initiativene har imidlertid vært kontroversielle og møtt motstand fra statlige instanser, kunstnerorganisasjoner og kulturinstitusjoner. Avvisningen av forslag om regionalisering av kulturpolitisk ansvar har blitt begrunnet med henvisning til statens rolle som garantist for likebehandling av alle borgere, med henvisning til at en regionalisering kan gå på bekostning av den kunstneriske friheten og armlengdesprinsippet og med henvisning til at den regionale forvaltningen ikke er i besittelse av kompetansen som er påkrevd for å utøve dette ansvaret (Blomgren 2012).

Det er nærliggende å tolke denne motstanden mot regionalisering som et uttrykk for det profesjonelle kulturlivets sentralistiske innretning. I Sverige (det samme gjelder Norge) er kulturinstitusjoner og kulturaktører som er forkjempere for den profesjonelle kunsten og for grensesprengende uttrykksformer med «smal» publikumsappell i høy grad konsentrert i hovedstaden. Blant disse aktørene kan det finnes en skepsis til regionale kulturaktørers evne og vilje til å ivareta hensynet til «kvalitetskunsten». Som Blomgren (2012) påpeker, har statlig organisering og styring blitt sett som en garanti for kulturpolitikken «kvalitets- eller finkultursmål» i regionaliseringsdebatten, det vil si som en garanti for opprettholdelsen av et tilbud av kunst og kultur av høy kvalitet til innbyggere over hele landet. Målene om å demokratisere adgangen til kulturinstitusjonene eller å styrke den medborgerlige innflytelsen over kulturpolitikken har blitt nedtonet.

I den svenske Kulturutredningen fra 2009, ble imidlertid spørsmålet om rolle- og ansvarsfordeling på kulturområdet tatt opp til ny drøfting, blant annet på bakgrunn av anbefalingene til et annet utvalg som vurderte den generelle ansvarsfordelingen innenfor offentlig sektor og som foreslo en regionalisering av kulturpolitiske støtteordninger. I Kulturutredningen fastslås det at det kulturpolitiske forvaltningsområdet preges av en mangel på samspill og strategisk dialog mellom de ulike myndighetsnivåene. Ifølge utredningen dreier dette seg dels om en generell mangel på samspill og rolle- og ansvarsfordeling mellom stat, regioner og kommuner på dette området. Dels dreier det seg om at staten har en utydelig rolle innenfor samfunnsområdet, gjennom dens mange og dårlig samordnede innsatser overfor den regionale og lokale kultursektoren (SOU 2009: 16).

Utredningen konstaterer at kultursektoren skiller seg fra andre politikkområder ved at den i større grad preges av en «långtgående och detaljerat [statlig] styrning i fråga om ändamål och mottagare av medel» (SOU 2009: 16: 269). I denne sammenhengen blir det blant annet vist til at av i alt 579 «organer» som mottok direkte økonomisk støtte fra staten, så sorterte 239 under Kulturdepartementet. Det framheves også at de statlige støtteordningene til regionalt og lokalt kulturliv er basert på en foreldet «one size fits all»-tenkning, som forhindrer utvikling av asymmetriske løsninger tilpasset den enkelte region. Selv om staten deler finansieringen av de regionale kulturinstitusjonene med kommuner og regionale myndigheter, så foregår det lite eller ingen kommunikasjon og strategisk dialog mellom disse instansene, fastslås det i utredningen. Utredningen peker også på at de statlige støtteordningene har en rigid innretning, sett fra regionale myndigheters ståsted, og at dette kan ligge til hindrer for endringer i den regionale kulturpolitikken prioritinger og profil.

På bakgrunn av denne situasjonsbeskrivelsen, foreslo Kulturutredningen innføringen av en ny modell (her kalt «portfølmodellen») for samspill mellom stat, regioner og kommuner om forvaltningen av statlige midler med regionale eller lokale mottakere innenfor kultursektoren. Kjernen i forslaget var at prioriteringen av disse statlige midlene skal fastlegges gjennom dialog og forhand-

linger mellom staten, regioner og kommuner som munner ut i flerårige overenskomster. Derigjennom vil man, etter utredningens syn, kunne oppnå en redusert statlig detaljstyring og økt fleksibilitet i den regionale kulturpolitikken.

På et mer overordnet plan argumenterer utredningen for at et fornyet samspillet mellom forvaltningsnivåene etter en slik modell, vil bidra til en «vitalisering» av kulturpolitikken gjennom å skape økt kulturpolitisk engasjement blant politikere og medborgere. Målet om å øke medborgernes demokratiske innflytelse over kulturpolitikken gjennom å overføre myndighet til lavere politiske nivåer, har vært et viktig legitimeringsgrunnlag for kultursamverkansmodellen. Som Blomgren (2012) påpeker, knytter dette argumentet an til idealet om representativt demokrati. Ved å øke regionale og lokale folkevalgtes innflytelse over kulturpolitikken, tenker man seg at den medborgerlige innflytelsen over kulturpolitikken også vil øke. I debatten om regionalisering av kulturpolitikken støtter imidlertid idealet om representativt demokrati mot et annet demokratimål som er langt vanligere å påkalle i kulturpolitiske sammenhenger, nemlig målet om at offentlige myndigheter skal sikre at alle har lik tilgang til kulturgoder. Som Blomgren viser, har dette blitt brukt som et argument mot regionalisering av kulturpolitikken, basert på en oppfatning om at det er statlige myndigheter som er garantister for nasjonal likebehandling.²

KULTURSAMVERKANSMODELLEN

Kulturutredningen ble fulgt opp med en regjeringsproposisjon, som i store trekk ga sin tilslutning til forslaget om en ny modell for samspill mellom forvaltningsnivåene om den statlige støtten til regional kulturvirksomhet (Prop 2009/10:3). Reformforslaget ble videreutviklet og konkretisert i en ny offentlig utredning og i en utredning fra Statens kulturråd, nå under navnet «kultursamverkansmodellen» (SOU 2010: 11, Statens kulturråd 2010). Kultursamverkansmodellen, som ble innført i 2010 etter at Riksdagen hadde vedtatt en lov og forskrift om «fordeling av visse statsbidrag till regional kulturverksamhet» (Sveriges Riksdag 2010a, 2010b), innebærer en desentralisering av ansvaret for statlig støtte til den regionale kultursektoren, som i 2013 hadde et omfang på 1, 25 milliarder svenske kroner.³ Dette tilsvarer om lag elleve prosent av statens samlede utgifter på kulturområdet (Sveriges kommuner och landsting 2015). Mer spesifikt, innebærer reformen at statlig støtte som tidligere ble gitt

2. Her kunne det tilføyes at et tredje demokratiargument som er i spill i debatten om regionalisering av kulturpolitikken dreier seg om *virkeliggjøring av ytringsfriheten*. Ytringsfrihetsmålet står sentralt i svensk (og norsk) statlig kulturpolitikk, hvor dette blant annet sees som et spørsmål om å hegne om den kunstneriske friheten. I den grad den statlige kulturforvaltningen oppfattes som en garantist for opprettholdelsen av den kunstneriske friheten (gjennom dens tilslutning til armlengdesprinsippet), kan dette demokratiargumentet også mobiliseres mot en regionalisering av kulturpolitikken.
3. Reformen omfatter ikke alle statlige midler til det regionale kulturlivet. Statlig støtte til det frie kulturlivet fordeles som tidligere av Kulturrådet. Jf. Myndighet för kulturanalys 2012

direkte fra Statens kulturråd, Riksarkivet og Svenska filminstitutet, Riksteatern og Nämnden for hemslöjdsfrågor til institusjoner og aktører i den regionale kultursektoren nå fordeles av landstingene/regionene. Fra og med 2011 inngikk fem regioner i modellen. I de påfølgende årene sluttet alle regionene seg til ordningen, med unntak av Stockholms län.

I forskriften til loven fastslås det at målene som ligger til grunn for kultursamverkansmodellen er: (i) at den skal bidra til å oppfylle de nasjonale kulturpolitiske målene og (ii) at den skal gi økte muligheter for regionale prioriteringer og variasjon. Reformen kan dermed sees som et forsøk på å komme fram til en mer helhetlig håndtering av forholdet mellom hensynet til nasjonal likebehandling innenfor kulturpolitikken og ønsker om å utvikle kulturpolitikk i tråd med regionenes særegne ressurser og behov. Denne ambisjonen gjenspeiles også i de ulike prosesskravene som inngår i forskriften. Her spesifiseres det at Statens kulturråd skal fatte beslutninger om tildeling av de statlige midlene som inngår i modellen til landstingene og at dette skal gjøres på grunnlag av treårige regionale kulturplaner som landstingene utarbeider. Et vilkår for overføringen av statlige midler til landstingene, er at kulturplanene skal utarbeides i «samvirke» med kommunene og etter «samråd» med det profesjonelle kulturlivet og sivilsamfunnet. Reformen legger slik opp til en styrking av landstingenes/regionenes rolle som planleggingsaktører på kulturområdet og til en myndighetsutøvelse på kulturområdet som svarer til begrepet «governance»- eller nettverksstyring (Blomgren og Johannisson 2013, Myndigheten för kulturanalys 2013). Grunntanken bak reformen er at prioriteringene av de statlige midlene til regionalt kulturliv skal framkomme gjennom mangesidige dialog- og forhandlingsprosesser mellom politikere og byråkrater på de ulike forvaltningsnivåene og mottakere av støtten i det regionale kulturlivet.

På samme tid som forskriften til loven om «fordeling av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet» gir landstingene en utvidet rolle som planleggingsaktører på kulturområdet, setter den også klare rammer for denne planleggingsvirksomheten. Et av vilkårene forskriften stiller opp for landstingenes fordeling av den statlige støtten til regional kulturvirksomhet er at dette skal bidra til at å fremme befolkningens tilgang til blant annet profesjonell teater-, dans- og musikkvirksomhet, museumsvirksomhet og bibliotekvirksomhet (Sveriges Riksdag 2010b). Pålegget om finansiering av disse spesifikke formene for kunst og kultur gjenspeiler de ulike statlige støtteordningene til regionalt kulturliv som har blitt innlemmet i kultursamverkansmodellen. Hovedtyngden av disse midlene består av tilskudd som tidligere ble fordelt av Kulturrådet til regionale kulturinstitusjoner.⁴ I praksis innebærer dette et krav om videreføring av den statlige støtten til regionale kulturinstitusjoner på musikk-, teater-, museumsområdet m.m. Som vi skal se, har dette kravet lagt

4. Et tilskudd Kulturrådet tidligere fordelte til regional musikkvirksomhet og til regionale og lokale teater-, dans og musikk institusjoner står for 78 prosent av de samlede statlige midlene som inngår i kultursamverkansmodellen. Tilskudd Kulturrådet tidligere fordelte til museer og bibliotek står til sammen for 17 prosent av midlene.

sterke føringer på regionenes prioriteringer av de statlige kulturmidlene og dermed på utfallet av reformen.

Et annet viktig premiss som ble etablert i forarbeidene til reformen, var at fordelingen av de statlige midlene som inngår i kultursamverkansmodellen *mellom* regioner/landsting skulle baseres på fordelingen som gjaldt inntil modellen ble innført i 2010 (Statens kulturråd 2010). I tillegg omfatter modellen utviklingsmidler, som fordeles av Kulturrådet etter andre kriterier. Her ligger det med andre ord en mulighet for at fordelingen av statlige midler til regionalt kulturliv kan endres, men i 2012 utgjorde disse midlene kun 4 prosent av den samlede statlige finansieringen av modellen (Myndigheten för kulturanalys 2013). Mulighetene for at reformen kunne ført til en endret fordeling av de statlige kulturmidlene mellom regioner, for eksempel ved at regioner som prioriterer kulturpolitikken høyt hadde fått en større andel av midlene, var derfor i liten grad til stede.

ØKT KULTURPOLITISK SAMSPILL OG ENGASJEMENT

Hvilke erfaringer har man gjort seg i Sverige etter innføringen av kultursamverkansmodellen? Det har blitt foretatt en rekke evalueringer og studier av kultursamverkansmodellen i årene etter at reformen ble innført. Dels belyser disse studiene reformen i et planprosessperspektiv, gjennom spørreundersøkelser og intervjuer med involverte kulturpolitiske aktører. Dels belyser studiene kultursamverkansmodellen i et kulturøkonomisk perspektiv, gjennom beskrivelser av endringer som har funnet sted i prioriteringen av de regionale kulturmidlene. I begge tilfellene er studiene langt på vei samstemte i deres beskrivelser og vurderinger av reformen og dens foreløpige virkninger. Det ene hovedbildet av kultursamverkansmodellens virkninger som trer fram i disse studiene dreier seg om et forsterket samspill og engasjement i utformingen av den regionale kulturpolitikken.

Sett fra et regionalt og kommunalt perspektiv, er det de regionale kulturplanene som er kultursamverkansmodellens grunndokumenter og det er arbeidet med å utforme disse planene som er hovedinnholdet i reformen (Sveriges kommuner och landsting 2015). Et gjennomgående funn i evalueringsstudiene som belyser disse planprosessene er at reformen har bidratt til økt kulturpolitisk dialog mellom politikere, embetsverk og kulturlivsaktører på regionalt og lokalt nivå. I disse studiene framgår det at reformen har ført til en større oppmerksomheten om de nasjonale kulturpolitiske målene blant regionale og lokale aktører. Samtidig viser studiene at det regionale kulturpolitiske perspektivet har blitt forsterket blant disse aktørene. Mer spesifikt, viser studiene at arbeidet med kulturplanene har bidratt til å igangsette diskusjoner om kulturinstitusjonenes regionale ansvar, blant annet i form av krav om at institusjonene i større grad skal turnere og nå ut til alle kommuner innenfor en region. Arbeidet med de regionale kulturplanene har også bidratt til å starte diskusjoner om forholdet mellom små og store kommuner innenfor den regionale kultursekto-

ren. I denne sammenhengen blir det påpekt at de regionale kulturplanene nå i større grad oppleves som planer for regionens kultursektor, snarere enn som «kulturplaner for landstingene» (Myndigheten för kulturanalys 2013).

Et annet gjennomgående funn i evalueringsstudiene er at arbeidet med de regionale kulturplanene har ført til at regionale og lokale politikere og embetsverk har fått økt kunnskap om og økt engasjement for kulturpolitiske spørsmål. Som man kan kunne forvente, har embetsverket i den regionale kulturforvaltningen fått en sentral rolle i gjennomføringen av reformen. Det er det regionale embetsverket som er ansvarlige for å innhente informasjon til planene og for å etablere arenaer og legge til rette for dialog med kommuner og kulturlivsaktører. Landstingene laget også tidligere regionale kulturplaner, så dette er ikke en ny rolle. Snarere kan man snakke om at kultursamverkansmodellen har ført med seg en utvidelse og utvikling av en etablert planleggingsvirksomhet (Blomgren og Johannisson 2013).

En evalueringsstudie dreier seg om virkninger av kultursamverkansmodellen for regionteatrene. Her framgår det at den kanskje mest håndgripelige endringen innføringen av modellen har ført med seg, er at teatersjefene har fått en ny eller utvidet rolle, i og med at de nå bruker mer av sin tid på administrativt og politisk arbeid knyttet til de regionale kulturplanene (Myndigheten för kulturanalys 2014b). I denne studien blir det pekt på at regionteatrene i større grad enn før knytter sine kunstneriske valg og strategier til regionale kulturpolitiske mål som framkommer i kulturplanene. I forlengelsen av dette, pekes det også på en tendens til at teatrenes oppdrag endres og blir mer innrettet på tverssektorielt samarbeid, for eksempel som følge av forventninger om at teatre skal bidra til regioners attraktivitet (Myndigheten för kulturanalys 2014b).

Evalueringsstudiene viser at det i første rekke er dialogen mellom landsting, kommuner og kulturinstitusjoner som har blitt intensivert som følge av reformen. Dialogen mellom landstingene og statlige aktører har også blitt forsterket, ettersom kommunikasjon og rapportering som før gikk direkte mellom regionale kulturinstitusjoner og statlige instanser, nå kanaliseres gjennom landstingene. Samspillet mellom landstingene og staten om kultursamverkansmodellen preges imidlertid av en ubalanse. Regionale politikere som deltar i planprosessen har ingen politisk dialogpartner på nasjonalt nivå, men forholder seg kun til embetsverket i samverkansrådet og i kulturrådet (Myndigheten för kulturanalys 2013, Sveriges kommuner och landsting 2015). Av evalueringsstudiene framgår det også at oppgaven med å etablere arenaer for dialog med det regionale kulturlivet og sivilsamfunnet kan være vanskelig å gjennomføre i praksis for landstingene. Særlig gjelder dette dialogen med sivilsamfunnet, hvor det kan være uklarthet om hvilke typer aktører det siktes til med begrepet og hvor disse aktørene har vist liten interesse for å delta på slike dialogarenaer (Myndigheten för kulturanalys 2013).

LITE HANDLINGSROM FOR ENDRING

Det andre hovedbildet av kultursamverkansmodellens virkninger som trer fram i evalueringsstudiene dreier seg om at reformen *ikke* har ført til noen vesentlige endringer i den budsjettmessige prioriteringen av de statlige midlene til den regionale kultursektoren. Som det påpekes i Sveriges Riksdags evaluering av kultursamverkansmodellen, har den forsterkede dialogen rundt kulturplanene skapt forventninger om endringer i prioriteringen av de statlige midlene blant aktører i det regionale og lokale kulturlivet, som ikke har blitt innfridd (Sveriges Riksdag 2015). Bruken av de regionale kulturmidlene er i dag stort sett den samme som den var før kultursamverkansmodellen ble innført (Blomgren og Johannisson 2013, Myndigheten för kulturanalys 2013, Sveriges Riksdag 2015, Sveriges kommuner och landsting 2015). Prioriteringen av disse midlene er avgjørende for kulturpolitikken «output», i form av kulturtilbud til befolkningen og det er derfor rimelig å anta at kultursamverkansmodellen ikke har hatt merkbare virkninger for innbyggerne i regionene.

At ikke kultursamverkansmodellen har ført til endringer på «bakkeplan» må sees i sammenheng med at den kun har fått virke i noen få år. Det er grunn til å tro at reformen over tid vil kunne bidra til at de ulike regionene vil kunne legge en mer distinkt regionalpolitisk profil på kulturpolitikken. Samtidig er det flere forhold som tyder på at regionene i liten grad vil kunne oppnå et handlingsrom som gjør det mulig å foreta vesentlige endringer i prioriteringen av midlene i årene som kommer, dersom kultursamverkansmodellen videreføres i sin eksisterende form. I denne sammenhengen viser evalueringsstudiene blant annet til at det ikke ble gjort noen påplussinger i kulturbudsjettene i forbindelse med at reformen ble innført og at dette gjør det vanskelig for regionene å gjennomføre kulturpolitiske endringer i praksis. Dette forsterkes av at de statlige midlene det dreier seg om, i all hovedsak går til regionale kulturinstitusjoner, snarere enn til tidsavgrensede tiltak (Myndigheten för kulturanalys 2013, Sveriges kommuner och landsting 2015). Å gjøre vesentlige endringer i prioriteringen av midlene vil derfor måtte innebære kutt i støtten til institusjoner, noe som kan ha betydelige politiske omkostninger i form av protester og kritikk.

En ytterligere grunn til at handlingsrommet for regionale prioriteringer av de statlige midlene er lite, er at regionenes de facto styring over disse midlene er nokså begrenset. I alle evalueringsstudiene framheves det at staten fortsatt utøver en sterk styring over midlene den skyter inn i kultursamverkansmodellen (Myndigheten för kulturanalys 2013, Sveriges Riksdag 2015, Sveriges kommuner och landsting 2015). Dels dreier dette seg om den formelle styringen som er nedfelt i forskriften, som blant annet legger klare føringer på hvilke spesifikke kulturformål midlene skal benyttes på og som stiller krav om årlig rapportering (Myndigheten för kulturanalys 2013). Dels dreier det seg om den uformelle styringen som utøves gjennom dialogen mellom det nasjonale samverkansrådet og regionene. Som vi har vært inne på ovenfor, er denne dialogen av en asymmetrisk karakter, ettersom regionale politikere ikke forholder seg til noen politisk motpart på nasjonalt nivå. Slik kultursamverkansmodellen er

utformet, gir den altså sentralt plasserte forkjempere for kvalitets- eller finkulturen betydelige muligheter til å øve styring over den regionale kulturpolitikken. Ifølge enkelte studier har den statlige styringen av den regionale kultursektoren blitt styrket snarere enn svekket gjennom reformen og Blomgren og Johannisson (2013) snakker i denne sammenhengen om en statlig kooperering av den regionale kultursektoren. Dette understøttes av påpekninger av at de regionale kulturplanene som legges fram for kulturrådet før statlige midler overføres til regionene ikke bare omhandler kulturinstitusjoner og -virksomheter med delt statlig og regional/kommunal finansiering, men hele den regionale kultursektoren (Sveriges kommuner och landsting 2015). I denne forstand har staten utvidet sine muligheter til å styre regionenes kulturpolitikk.

I studiene blir det også pekt på at mens staten opprettholder styringen av den regionale kultursektoren, unndrar den seg ansvar for finansiering av sektoren. I årene etter at kultursamverkansmodellen ble innført har den statlige andelen av midlene som inngår i modellen minket, mens landstingenes andel av finansieringen har økt. En rapport fra Statens kulturråd konstaterer at siden innføringen av kultursamverksanmodellen, har regionenes og kommunenes bidrag til de regionale kulturvirksomhetene økt med henholdsvis 19 og 20 prosent, mens det statlige bidraget har økt med rundt to prosent (Statens kulturråd 2016). Dette har i sin tur ført til protester fra kommuner og landsting.⁵ At landstingene har økt sin finansiering av modellen forklares dels med at det kulturpolitiske engasjementet har blitt styrket i administrativt og blant politikere, dels forklares det med at landstingene har sett seg nødt til å kompensere for en minkende statlig finansiering for å opprettholde aktiviteten ved kulturinstitusjoner (Sveriges kommuner och landsting 2015).

ORGANISERING FOR ORGANISERINGENS SKYLD

Innføringen av kultursamverkansmodellen har altså ført til en forsterket kulturpolitisk dialog og økt kulturpolitisk engasjement blant regionale og lokale politikere og byråkrater. Selv om disse aktørene har fått en utvidet rolle i planleggingsprosessene, knyttet til fordelingen av de statlige midlene til regionalt kulturliv, opprettholder staten en sterk styring av disse midlene og, om noe, så har den statlige styringen av den regionale kulturpolitikken blitt styrket som følge av reformen. Innføringen av kultursamverkansmodellen har hatt liten eller ingen betydning for oppfyllelsen av de overordnede kulturpolitiske målsettingene. Reformen har ikke ført til noen vesentlige endringer i prioriteringen av de regionale kulturmidlene, og dermed heller ikke i befolkningens kulturtilbud. Det er lite eller ingenting som tyder på at den kulturpolitiske

5. Lederen for Västra Götalandsregionens kulturnämnd uttalte i en debattartikkel, under overskriften "Kultursamverkansmodellen håller på att skjutas i sank", at "Förtroendet för kultursamverkansmodellen är i fara. Statens uppräknig motsvarar vare sig behoven eller kostnadsökningarna – med resultatet att regionerna måste tillföra pengar för att hålla institutionerna flytande" (Brännberg 2016).

interessen og engasjementet har blitt større i befolkningen som følge av kultur-samverkansmodellen.

På denne bakgrunnen er det nærliggende å karakterisere reformen som en et eksempel på «organisering for organiseringens skyld». I stedet for å være et redskap for å virkeliggjøre overgripende kulturpolitiske mål, kan det se ut til at gjennomføringen av organisasjonsreformen har blitt et mål i seg selv. Og i denne forstand er samverkansmodellen antakelig ikke enestående. Mange av reformtiltakene som gjennomføres i kulturpolitikken i de nordiske landene har i likhet med samverkansmodellen form av organisasjonsreformer. Det er grunn til å tro at mange av disse reformene preges av en liknende tendens til at organisasjonsspørsmålet gis større oppmerksomhet enn spørsmålet om hvorvidt reformene leder til oppfyllelsen av de overgripende kulturpolitiske målene. Hvordan kan denne tendensen til organisering for organiseringens skyld i kulturpolitikken forklares og hva forteller den oss om kulturpolitikken virkemåte i de nordiske landene? Gjennomgangen vi har gjort av kultursamverkansmodellen setter oss på sporet av flere kulturpolitiske handlingsmønstre eller mekanismer som kan kaste lys over disse spørsmålene. Nærmere bestemt gir eksempelet kultursamverkansmodellen det mulig å formulere seks hypoteser om mekanismer som er virksomme i kulturpolitikken. Hver for seg og til sammen kan gi oss en forståelse av organisasjonsreformenes betydning innenfor dette politikkområdet:

For det første, tyder eksempelet kultursamverkansmodellen på at organisasjonsreformer kan bli et substitutt for offentlig ressursinnsats i kulturpolitikken. I de nordiske landene dreier kulturpolitikken i det alt vesentligste seg om fordeling av offentlig økonomisk støtte til kunst- og kulturvirksomhet. Denne økonomiske støtten er avgjørende for aktivitetsnivået i kultursektoren og dermed også for kulturtilbudet den stiller til rådighet for befolkningen. Gjennom organisasjonsreformer kan regjeringer «omgå» denne kulturpolitiske tyngdeloven og framstå som handlekraftige, uten å behøve å tilføre ekstra midler. Det vanlige er nettopp at kulturpolitiske reformer skal skje innenfor eksisterende budsjetttrammer. Samverkansmodellen er et eksempel på dette. Etter at reformen ble innført har statens økonomiske andel minsket og regionenes andel økt. For å oppnå legitimitet for reformen innenfor det eksisterende budsjettet, blir det avgjørende å drive idestyring, det vil si å endre det kulturpolitiske normgrunnlaget. Dette normgrunnlaget inkluderer kulturpolitiske ideer og narrativer, eller fortellinger, om regionenes kulturpolitikk (Blomgren & Johannisson 2013). Endringer i ideer og fortellinger kan materialiseres i konkrete prioriteringer i verksamheten (Montin m.fl. 2011). En viktig idé er at samvirket mellom stat, region, kommuner og sivilsamfunnet skal føre med seg nye dynamiske effekter. Fra statens side kan idestyring handle om å overtale underordnede instanser til å overta den overordnede problemforståelse, altså en form for kooptering eller modellmakt (Engelstad 2010). En vellykket idestyring i dette henseendet er når regioner og kommuner innser viktigheten av å øke sine egne økonomiske bidrag uavhengig av om staten øker sin andel eller ikke.

For det andre, bygger gjennomgangen av kultursamverkansmodellen opp under antakelsen om at *kulturpolitikken overordnede målsettinger har en symbolpolitisk betydning*. I tråd med en slik antakelse oppfattes ikke kulturpolitiske mål om å fremme universell tilgang til kulturtilbud eller om å fremme medborgerlig demokratisk innflytelse over kulturpolitikken å ha en bokstavelig og bindende karakter. Dette kan skyldes at målene oppfattes som umulige å oppfylle av kulturpolitiske aktører eller at de brukes ene og alene for legitimeringsformål. Derfor kommer organisasjonsspørsmålet i forgrunnen i gjennomføringen av en reform, mens spørsmål om hvilken håndgripelig «output» kulturpolitikken avstedkommer i form av kulturdeltakelse blant innbyggerne i en region eller kommune nedtones. En slik tolkning finner støtte i Abbings (2002) drøfting av ulike forklaringsmodeller på vestlige staters kulturpolitikk. Som Abbing påpeker, inngår kulturpolitikken i den moderne statsforvaltningen og av dette følger det at de fleste kulturpolitiske tiltak og prioriteringer må begrunnes med henvisning til «public good»-argumenter. Han advarer imidlertid mot å forveksle legitimering med forklaring i en slik sammenheng. Målet om å demokratisere befolkningens tilgang til kultur og andre «public good»-argumenter har blitt påkalt over lang tid for å legitimere kulturpolitiske tiltak, uten at dette har ført til en vesentlig bedring i måloppnåelsen. Målene er derfor dårlig egnet til å forklare offentlige myndigheters engasjement på dette politikkområdet, hevder Abbing, og det er grunn til å anta at målene dekker over andre interesser og motiver. I forlengelsen av dette resonnementet er det grunn til å anta at det kan etableres en uttalt enighet blant kulturpolitiske aktører om at slike overordnede mål er å betrakte som uforpliktende intensjonserklæringer. Som vi har sett, er dette beskrivende for utfallet av kultursamverkansmodellen så langt. Når reformen oppfattes som vellykket blant en del kulturpolitiske aktører, er det fordi den har skapt økt engasjement blant politikere og byråkrater innenfor politikkområdet og endret samspeillet mellom kulturpolitiske aktører på ulike forvaltningsnivåer. At reformen har hatt få merkbare virkninger for regionenes innbyggere, og dermed også for oppfyllelsen av de overordnede kulturpolitiske målene, blir et underordnet moment.⁶

For det tredje underbygger eksempelet kultursamverkansmodellen en hypotese om at *kulturpolitikken utspiller seg innenfor rammen av en sterk konsensusorientering*. Som Beckman (2009) påpeker, skiller kulturpolitikken i Sverige seg fra de fleste andre politikkområder gjennom et fravær av langvarige uenigheter mellom høyre- og venstresiden om politiske strategier og veivalg. Kulturpolitiske uenigheter kan ofte være større innenfor de politiske blokkene enn på tvers av dem. Dette kan skyldes at politikkområdet preges av en sterk innflytelse fra organiserte interesser, som for eksempel representanter for kunstnerorganisasjoner, arbeidsgiverorganisasjoner for kulturinstitusjoner, statlige kulturinstitusjoner, representanter for kommuner og regioner, med flere, som statlige myndigheter skal tilfredsstille. De politiske partiene er generelt preget av en redsel for å bli angrepet for å true den kunstneriske ytringsfri-

6. Blomgren (2007) diskuterer dette som en forklaring på hvorfor statlige kulturpolitiske mål ikke gjennomføres i praksis.

heten og har i liten grad våget å drive fram egne politiske linjer som kan gå på tvers av de organiserte interessene, påpeker Beckman. I tråd med dette, kan man anta at kulturpolitiske reformer blir utformet på en måte som er ment å sikre at alle berørte parter skal oppfatte seg som «vinnere». Derfor innebærer ikke reformene noen vesentlige endringer i fordelingen av makt og ressurser mellom disse interessegruppene. Som vi har sett, illustreres dette av kultur-samverkansmodellen. Her viser konsensusorienteringen seg dels i kravet om at de regionale kulturplanene som foreligges staten skal ha en enhetlig innretning som omfatter regionens ulike kulturvirksomheter og kommuner. Gjennom de regionale planene skal et omforent regionalt standpunkt forelegges staten. Dels viser konsensusorienteringen seg ved at reformen tilfredsstillende regionale og lokale kulturpolitiske aktørers ønske om en regionalisering av kulturpolitikken, samtidig som den styrker statlige kulturpolitiske aktørers de facto styring over den regionale kulturpolitikken.

Dette peker igjen mot en *fjerde* hypotese, nemlig at *kulturpolitikken preges av segmenterte strukturer*, som forklares av at ulike institusjoner og organisasjoner historisk har blitt gjort ansvarlige for gjennomføringen av kulturpolitikken. Ved nye betydningsfulle kulturpolitiske beslutninger søker disse aktørene å unngå å tape makt eller innflytelse og de er derfor grunnleggende skeptiske til endringer i den bestående ordenen. Omfattende og prinsipielle reformforslag kan lett oppfattes å true den rådende kulturpolitiske ordenen og vil derfor kunne møtes med omfattende protester. Dette trekker politikktutforming i retning av «ufarlige» organisasjonsreformer, slik som samverkansmodellen. Som vi har sett, har ikke reformen innebåret noen vesentlige endringer i kulturpolitikkenes innhold. Selv om andre organisasjoner nå er involvert i fordelingen av de statlige kulturmidlene, er de etablerte regionale kulturinstitusjonene fortsatt mottakere av storparten av denne støtten. Dersom disse institusjonene ikke deler regjeringens intensjoner er det vanskelig å implementere vedtatte kulturpolitiske målsettinger. Dette har sammenheng med at de institusjonelle innretningen på dette politikfeltet i de nordiske landene, så vel som i de fleste andre liberale stater, i sterk grad preges av ideer og forestillinger om kunsten og kulturens autonomi. Dette gir seg utslag i en vag og forsiktig statlig politisk styring, der institusjoner og organisasjoner i stor grad gis mulighet til selv å bestemme innhold og organisering av virksomheten (Blomgren 2007a, 2007b). En forsker har karakterisert sektoren som selvstyrte republikker der profesjonen setter agendaen i stedet for politikerne (Garme 1994).⁷

En femte hypotese som kan utledes av eksempelet kultursamverkansmodellen er at *kulturpolitikken tar form av «anerkjennelsespolitikk»*. Slik begrepet brukes av Taylor (1994) og Honneth (2008), dreier anerkjennelsespolitikk seg om ulike gruppers krav og bestrebelser på å bli tilkjent verdi av andre. I mange tilfeller retter denne kampen om å bli sett og verdsatt seg mot staten, noe som ikke minst kan antas å være tilfellet i de «statsvennlige» nordiske landene. I

7. At kulturpolitikken preges av segmenterte strukturer som motsetter seg endring har blitt påpekt av Blomgren 2007a og Henningsen 2015.

kulturpolitikkforskningen er det vanlig å snakke om individuelle kunstners kamp for anerkjennelse, men mindre vanlig å snakke om anerkjennelsespolitikk i Taylors og Honneths forstand. Ett unntak er Henningsen m.fl. (2010) studie av Mangfoldsåret i den norske kultursektoren. Som forfatterne påpeker, var synlighet et grunntema i diskursen om Mangfoldsåret og tiltaket kom i høy grad til å dreie seg om minoritetsgruppers krav om anerkjennelse innenfor sektoren. Det er grunn til å anta at en slik kamp om å bli sett og verdsatt er et generelt trekk ved kulturpolitikken. I tråd med dette kan kulturpolitiske beslutningstakere antas å være under et forventningspress om å sørge for at aktører innenfor sektoren gis anerkjennelsen de søker å oppnå. Kulturinstitusjoner, organisasjoner, kunstnergrupper, profesjoner, frivillige lag og foreninger ønsker alle at kulturpolitikken skal stadfeste deres uunnværlighet. De søker stadig etter offentlige bekreftelser fra kulturpolitiske myndighetene på at deres virksomhet er verdifull og framviser en redsel for ikke å bli sett av myndighetene. Kultursamverkansmodellen kan nettopp sees som et eksempel på et policy-initiativ som tjener til å tilfredsstille dette behovet for anerkjennelse. Modellen skal bygge på et samvirke og samråd mellom kommuner, regioner og aktører i det regionale kulturlivet og på forhandlinger mellom disse aktørene og statlige myndigheter. I planarbeidet gis disse aktørene mulighet til å beskrive deres kulturpolitiske betydning og å vinne anerkjennelse for dette fra andre aktører og myndigheter. Reformen blir slik et redskap for synliggjøring av kulturpolitiske aktører som tidligere har opplevd at de i utilstrekkelig grad har blitt sett og verdsatt av myndighetene. Selv om ikke planarbeidet fører med seg noen praktiske endringer i virksomheten disse aktørene driver, kan den offentlige stadfestelsen av deres verdi og betydning oppfattes som viktig.

Endelig gir eksempelet kultursamverkansmodellen støtte til en hypotese om at kulturpolitikken preges av at *politikkutformingen i liten grad gjenstand for velgerkontroll*. Det kulturpolitiske området er et område som de politiske partiene prioriterer lavt og som de fleste velgerne oppfatter som uviktig for deres valg av politisk parti. De som er ansvarlige for utformingen og gjennomføringen av kulturpolitikken blir sjelden stilt direkte til ansvar for dette av velgerne, slik tilfellet er på andre politikkområder som helsepolitikken eller samferdselspolitikken. Nasjonale og regionale undersøkelser som har vært gjennomført over tid i Sverige dokumenterer at interessen for kulturpolitiske spørsmål er lav blant velgerne (Hedberg 2015, Nilsson 2010). I den grad kulturpolitikken synliggjøres i slike målinger, er det som et politikkområde hvor velgerne mener ressursinnsatsen kan minskes (Nilsson 2010). Dette kan bidra til at kulturpolitiske spørsmål for en stor del overlates til de interesserte kulturpolitiske aktørene. Medborgerne gis derfor ikke noen større oppmerksomhet ved slike beslutninger, de som står i fokus er gjennomførerne av kulturpolitikken. Kultursamverkansmodellen er igjen et illustrativt eksempel. Som vi har sett, er dette en reform «av og for» aktører innenfor sektoren og ikke en reform som har blitt utformet med tanke på mottakerne av kulturtilbudet sektoren produserer.

KONKLUSJON

I denne artikkelen har vi gjennomgått samverkansmodellen med utgangspunkt i foreliggende studier av organisasjonsreformen og identifisert en rekke kulturpolitiske mekanismer som kommer til uttrykk gjennom reformen. Disse mekanismene kan forklare tendensen til organisering for organiseringens skyld som ofte preger kulturpolitiske organisasjonsreformer i de nordiske landene, så vel som mer allmenne trekk ved den nordiske kulturpolitikken. Som vi påpekte innledningsvis, gir en enkeltstående reform i ett land et begrenset empirisk grunnlag for å trekke slutninger om den nordiske kulturpolitikken virkemåter. Det er derfor verdt å gjenta at de kulturpolitiske mekanismene vi har beskrevet i artikkelen er å anse som hypoteser. Hypotesene er ment å inspirere til videre forskning om kulturpolitikken virkemåter og til å satt på prøve i denne forskningen. Vi er overbevist om at en faglig debatt langs disse linjene vil kunne bidra til at kulturpolitikkforskningen utvikles i en produktiv retning. Mekanismebegrepet peker mot handlingsmønstre som preger kulturpolitikken tendensielt men ikke med lovmessighet, eller med andre ord mot mønstre som kan brytes. Her kan det legges til at i noen tilfeller dreier dette seg om mønstre som *bør* brytes. Når vi sier dette er det fordi samverkansmodellen nylig har blitt aktualisert som en mulig modell for en regionalisering av kulturpolitikken i Norge. Den pågående regionreformen i Norge ser ut til å resultere i at mange av landets fylkeskommuner vil bli slått sammen til større regionale folkevalgte enheter. Kulturpolitikken har blitt pekt ut som et politikkområde hvor framtidens norske regioner kan få en mer omfattende rolle og aktører som uttrykker ønsker om en regionalisering av kulturpolitikken i Norge, gjør dette på bakgrunn av en situasjonsbeskrivelse som langt på vei er den samme som den som lå til grunn for innføringen av kultursamverkansmodellen i Sverige (jf. KUD 2013). En lærdom som kan trekkes fra erfaringene med samverkansmodellen, er at dersom en tilsvarende reform skal gjennomføres i Norge bør den ha som ambisjon å bli noe mer enn en øvelse i organisering for organiseringens skyld.

REFERANSER

- Abbing, H. (2002): *Why are Artists Poor? The exceptional Economy of the Arts*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Beckman, S. (2009): «Inledning». Beckman, S. og S. Månsson (red.) *Kultursverige 2009*. SweCult/Linköpings universitet
- Bhaskar, R. (1979): *The Possibility of Naturalism*. Brighton: Harvester
- Blomgren, A-M & Blomgren, R. (2002): *Det ostyrbara pastoratet, teaterpolitikens nätverk*. HTU: s forskningsrapportserie 2002: 03.
- Blomgren, R. (2007a): *Den onda, den goda och den nyttiga – Kulturindustrin, filmen och regionerna*. Forskningsrapport 2001:02, Högskolan Väst.
- Blomgren, R. (2007b): «Att styra eller styras. Från kulturpolitiska visioner till konstpolitisk vardag», i *Nordisk kulturpolitisk tidskrift*. Nr. 2/2007 (s. 40–59).
- Blomgren, R. (2012): «Staten tur och retur». I Sveriges kommuner och landsting: *Under konstruktion. Effekter av kultursamverkansmodellen 2010–2012*
- Blomgren, R. og Johannisson, J. (2013): *Att styra genom samverkan: Genomförande av kultursamverkansmodellen i Jämtlands och Kronobergs län*. Myndigheten för kulturanalys

- Brännberg, C. (2016) «Kultursamverkansmodellen håller på att skjutas i sank» i Dagens Samhälle 2016-10-04, <http://www.dagensamhalle.se/debatt/kultursamverkansmodellen-haller-pa-att-skjutas-i-sank-28056>
- Dahl, H. F. (2006): «Kulturpolitikens mekanismer». Nordisk kulturpolitisk tidsskrift 2004/1
- Dahl, H. F., Helseth, O. (2006): *To knurrende løver. Kulturpolitikens historie 1814–2014*. Oslo: Universitetsforlaget
- Danska kulturministeriet (2017): ”Om Slots- og Kulturstyrelsen” (<http://slks.dk/om-slots-og-kulturstyrelsen>)
- Danmarks statistik (2015): *Offentlige bevillinger til kulturelle formål 2015*. Nyt fra Danmarks statistik 31 august 2015, nr. 414, <http://www.dst.dk/Site/Dst/Udgivelser/nyt/GetPdf.aspx?cid=20045>)
- Elster, J. (1998): «A Plea for Mechanisms». Hedström, P. and R. Swedberg (eds.) *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press
- Engelstad, F. (2010). *Maktens uttrykk*. Oslo: Universitetsforlaget
- Finska Undervisnings- och kulturministeriet (2017): *Nytt försöks- och utvecklingsprojektsunderstöd för kulturaktörer*. (<http://minedu.fi/sv/reform-av-kulturens-statsandelar>)
- Garne, C. (1994): ”Kulturen – den ostyrbara republiken” i Levin, L. (red) *Politiskt ledarskap. Sex forskningsprojekt om konsten att leda ett land*. Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala 1994.
- Hedberg, P. (2015): *Väljarnas sakfrågeåsikter 1956–2014*. Rapport 2015:07. Valforskningsprogrammet, Statsvetenskapliga Institutionen, Göteborgs universitet.
- Henningesen, E. (2015): «Kulturpolitikens sedimentering. Kulturloftet som kulturpolitisk vekstfase». *Nordisk kulturpolitisk tidsskrift Nr 2*
- Henningesen, E. (2016): «Kultursamverkansmodellen – erfaringer fra en regionaliseringsreform i den svenske kultursektoren». NIBR-notat 2016: 102
- Henningesen, E., Berkaak, O.A. og Skålnes, S. (2010): «Mangfoldsåret. Muligheter og motsigelser i politikken for et flerkulturelt kulturliv». NIBR-rapport 2010/18
- Honneth, A. (2008): *Kamp om anerkjennelse*. Oslo: Pax
- Kangas, A. (2001): ”Cultural Policy in Finland. *The journal of Arts Management Law, and Society*, 31:1 pp. 57–78.
- Kommunförbundet (2017): *Statsandelsfinansiering för undervisnings- och kulturverksamhet*, Kommunförbundet i Finland 3.3 2017 (<https://www.kommunforbundet.fi/sakkunnigtjanster/statsandelsfinansiering-undervisnings-och-kulturverksamhet>)
- Mangset, P. (1992): *Kulturliv og forvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget
- Mangset, P., Kangas, A., Skot-Hansen, D. og Vestheim, G. (2008): «Nordic cultural policy». I *International Journal of Cultural Policy*, Vol. 14, Issue 1.
- Michnik, K. (2010): *Lokal kulturutvikling i nordisk perspektiv: Nordisk utredning*. Borås: Högskolan i Borås, på uppdrag av Nordisk Kulturforum, med stöd av Nordisk Kulturfond.
- Montin, S. et al. (2011): *Att styra med insikt snarare än avsikt*. Pilotprojekt 2010–2011. Mistra-Urban Future. Göteborg: Chalmers tekniska högskola.
- Myndigheten för kulturanalys (2010): *Kultursamverkansmodellen. En första utvärdering*. Rapport 2012: 2
- Myndigheten för kulturanalys (2013): *Kultursamverkansmodellen. Styrning och bidragsfördelning*. Rapport 2013: 2
- Myndighet för kulturanalys (2014a): *Samhällets utgifter för kultur 2012–2013*. Kulturfakta 2014: 2
- Myndigheten för kulturanalys (2014b): *En regional ressurs på konstnärlig grund. Länsteatrene och kultursamverkansmodellen*. Rapport 2014: 3

- Nilsson, L. (red.) (2010): *En region blir till: Västra Götalandsregionen 1999–2008*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- NOU 2013: 4: *Kulturutredningen 2014*
- Proba samfunnsanalyse (2016): *Regionalisering av kulturpolitikken*. Rapport 2016-08
- Proposition 2009/10:3: *Tid för kultur*.
- Proposition 2015/16:132: *Mer film till fler – en sammanhållen filmpolitik*.
- Sayer, A. (2000): *Realism and Social Science*. London: Sage
- SOU 2009: 16: *Betänkande av kulturutredningen. Förnyelsesprogram*
- SOU 2010: 11: *Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. Delbetänkande av Kultursamverkansutredningen*
- Statens kulturråd (2010): *Redovisning av regeringsuppdrag om förberedande insatser med anledning av en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet*. PM 2010-06-21
- Statens kulturråd (2016): *Kultursamverkansmodellen, Ekonomi och personal till och med 2015*. R
- Statistisk sentralbyrå (2015): *Kulturstatistikk 2014*
- Svenska regeringen (2016): *Kulturarvspolitik*, Lagrådsremiss överlämnat till Lagrådet 08-12-2016.
- Sveriges kommuner och landsting (2012): *Under konstruktion. Effekter av kultursamverkansmodellen 2010–2012*
- Sveriges kommuner och landsting (2015): *Kultur i hela landet. Regionala perspektiv på kultursamverkansmodellen*
- Sveriges Riksdag (2015): *Är samverkan modellen? En uppföljning och utvärdering av kultursamverkansmodellen*
- Sveriges Riksdag (2010a): *Lagen (2010:1919) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet*. Svensk förfatningssamling 2010: 1919
- Sveriges Riksdag (2010b): *Förordning (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet*. Svensk förfatningssamling 2010: 2012
- Taylor, C. (1994): «Erkännandets politik». I Gutman, A. (red.): *Det mångkulturella samhället och erkännandets politik*. Göteborg: Daidalos.
- Thyrrestrup Pedersen, M (2015) ”Kulturregioner i Danmark, Nye forvaltningsniveauer i kulturpolitikken”. *Gränslös. Tidskrift för studier av Öresundsregionens historia, kultur och samhällsliv*. pp. 19–29.
- Undervisnings- och kulturministeriet (2017): *Finansiering och styrning av kultur och konst*. (<http://minedu.fi/sv/kultur-styrning-och-finansiering>)
- Vestheim, G. (1995): *Kulturpolitikk i det moderne Norge*. Oslo: Samlaget