

NORDISK KULTURPOLITISK TIDSSKRIFT

1:2015

THE NORDIC JOURNAL OF CULTURAL POLICY



HÖGSKOLAN
I BORÅS



Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift

1/2015, Vol. 18

www.idunn.no/ts/nkt

Nordisk kulturpolitisk tidsskrift er et fagfelleverdert tidsskrift. Det publiserer forskning som bidrar til å utvikle kunnskapen om nordisk kulturpolitikk eller forskning som er relevant for nordisk kulturpolitikk.

Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift er gratis og tilgjengelig for alle. Artikkelen må gjerne deles digitalt. Da må det lenkes direkte til artikkelen i Idunn og det må tydelig fremgå hvem som har skrevet artikkelen.

Følg tidsskriftet på Facebook (søk på Nordisk kulturpolitisk tidsskrift) og Twitter @NKT_Journal

ANSVARLIG UTGIVER

Centrum för kulturpolitisk forskning ved Högskolan i Borås

REDAKTØR

Professor Sigrid Røyseng, Handelshøyskolen BI

KONSORTIUM

Tidsskriftet finansieres av et konsortium bestående av flere nordiske akademiske institusjoner:

Det Informationsvidenskabelige Akademi, Københavns Universitet

Copenhagen Business School, Copenhagen

Institut for Æstetik og Kommunikation, Aarhus Universitet

Cupore, Helsinki

University of Jyväskylä, Jyväskylä

Høgskolen i Telemark, Bø

Telemarksforskning, Bø

BI Norwegian Business School, Oslo

Bibliotekshögskolan, Högskolan i Borås

REDAKSJONSKOMITÉ

Danmark

Trine Bille, FD, lektor, Copenhagen Business School

Louise Ejgod Hansen, FD, Aarhus universitet

Finland

Pasi Saukkonen, Senior researcher, CUPORE,

Helsingfors Tobias Harding, University lecturer,

University of Jyväskylä

Island

Bjarki Valtýsson, lektor, Københavns Universitet

Norge

Ole Marius Hylland, forsker, Telemarksforskning

Egil Bjørnson, førsteamanuensis, Høgskolen i

Telemark

Sverige

Roger Blomgren, FD, Föreståndare Centrum för

kulturpolitisk forskning, Högskolan i Borås

Ann-Sofie Köping, lektor, Södertörns högskola

SPØRSMÅL OM TIDSSKRIFTET

Tidsskriftets redaksjonen er knyttet til fagmiljøet ved Kultur og ledelse, Institutt for kommunikasjon og kultur ved Handelshøyskolen BI.

KONTAKTINFO

Ansvarlig redaktør Sigrid Røyseng

E-post: sigrid.royseng@bi.no

Tlf: 0047 40477097

Redaksjonssekretær Anitra Figenschou

E-post: anitra.g.figenschou@bi.no

Tlf: 0047 92606718

Design og sats: Laboremus Sandefjord AS

Design omslag: Lilo Design

Forsidebilde: Anders Zorns maleri «Midsommar-dans». Den svenske maleren er født i 1860 og male-riet er fra 1897.

ISSN online: 2000-8325

Materialet er vernet etter åndsverkloven. Uten uttrykkelig samtykke er eksemplarframstilling bare tillatt når det er hjemlet i lov eller avtale med Kopinor.

Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift

1/2015, Vol. 18

LEDER

Contradicting Cultural Policy: A comparative study of the cultural policy of the Scandinavian radical right. . . . PAGE 4

Linnéa Lindsköld

ARTIKLER

Kulturpolitikens sedimentering. Kulturløftet som kulturpolitisk vekstperiode PAGE 23

Erik Henningsen

Om den korporative tradisjonen i nordisk kulturpolitikk
– med særlig vekt på den svenske kulturpolitikens historie. . . . PAGE 36

Per Mangset

Ambiguity and Cultural Policy PAGE 61

Clive Gray

Brugerinddragelse og kulturpolitisk kvalitet PAGE 76

Casper Hvenegaard Rasmussen

Freelancing: Cool jobs or bad jobs? PAGE 96

Beate Elstad

The Rise of the Regions PAGE 120

Norwegian film policy and the new regional cinema 120

Ingvild Bjerkeland

BOKANMELDELSER

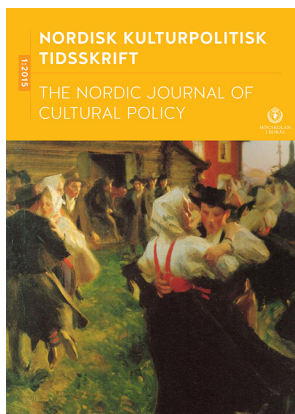
Danseglede og hverdagsliv. Etikk, estetikk og politikk i det norske dansebandfeltet.

Avhandling for ph.d.-graden PAGE 138

Pål Repstad

Norsk kulturpolitikk i det 20. århundret – Mellom ideologi og pragmatisme PAGE 141

Georg Arnestad



© Universitetsforlaget
Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift,
vol. 18, Nr. 1-2015 s. 4–22
ISSN Online: 2000-8325

PEER REVIEWED ARTICLE

Contradicting Cultural Policy:

A comparative study of the cultural policy of the Scandinavian radical right

Linnéa Lindsköld

The Swedish School of Library and Information Science, Linnea.lindskold@hb.se.
Lindsköld is a senior lecturer at the The Swedish School of Library and Information Science, University of Borås, Sweden. She wrote her doctoral thesis on the concept of quality in Swedish literature policy debate 1975–2009. Her research interests include: the politics of cultural policy, quality, literature policy and policy analysis.

ABSTRACT

Culture is a central concept for the Scandinavian radical right parties, but little research has been done on the cultural policy of these parties. This article is a comparative overview of the party programs of three Scandinavian radical right parties published during the latest decade. It relates the cultural policies of the radical right to the predominantly welfare-based corporatist cultural policy of the Scandinavian countries. Through a discursive policy analysis two problem representations have been identified: The view of multiculturalism as a threat to national culture and the view that public funding is a threat to freedom. The parties share a common understanding of cultural policy, with minor differences. There is an underlying conflict in the discourse: While the parties argue that the political governance of art needs to be limited, they are, at the same time, deeply involved in how cultural expressions and cultural life should be defined. By shedding light on the radical right cultural policy agenda it may be possible to politicize the cultural policy discourse overall and acknowledge the ideological dimension of cultural policy.

Keywords

radical right, comparative research, autonomy, national culture, scandinavia, problematization

ABBREVIATIONS

DF – Dansk folkeparti (The Danish People's party)

FrP – Fremskrittspartiet (The Norwegian Progress party)

SD – Sverigedemokraterna (The Sweden Democrats)

INTRODUCTION

The relatively small field of public cultural policy in the Scandinavian countries is marked by consensus, in recent years it has been described as becoming more decentralized, depoliticized and technocratic through its adaptation to market strategies. This tendency is a shift from the welfare-based corporatist cultural policy that emerged after World War II (Duelund 2008; Mangset et al 2008; Frenander 2014; Nielsen 2006). Simultaneously, radical right parties that politicize culture by incorporating culture as a central concept in their ideologies are gaining votes and influence in Denmark, Norway, Finland and Sweden. These parties have made cultural policy and politics an essential part of their construction. Researchers conclude that consensus in the political middle is one of many reasons that gives rise to radical right parties (Jupskås 2012). The implications of such a stance for national public cultural policy in Scandinavia have not been thoroughly researched.

A scientific and comparative study of the assumptions and ideas underlying the Scandinavian radical right parties' cultural policy is needed in order to analyze how the parties use culture as a political object and the ways in which the radical right challenge prevailing cultural policy. This article is a starting point for such an analysis through a comparative overview of the cultural policy suggestions of three Scandinavian radical right parties' party programs during the latest decade. The parties studied are the Progress Party (FrP) in Norway, the Sweden Democrats (SD) in Sweden and the Danish People's Party (DF) in Denmark. Radical right is defined as a xenophobic family of parties that uses a cultural perspective when defining the nation (Jupskås 2012: 49–50).

The concept of culture is notoriously elusive. For this article, two different understandings of the concept are used: an anthropological understanding where culture is seen as a way of life and an aesthetic understanding where culture is seen as art (Fornäs 2012). These two distinctions can be described as a broad and narrow definition of culture, which have an impact on the understanding of cultural policy. Cultural policy is for this article defined as «the promotion or prohibition of cultural practices and values by governments, corporations, other institutions and individuals» (International Journal of Cultural Policy Research 2015). Cultural policy refers to both policy actions for aesthetic creativity and to collective ways of life and it has a close historical association with the nation-state and with nationalism (Anderson 2006; Gellner 1997; Miller & Yúdice 2012:1; McGuigan 2004:34). In this article I study *explicit cultural policy*, i. e. the policy suggestions that the parties themselves refer to as such (Ahearne 2009). While *explicit* cultural policy is used to describe cultural policy suggestions that are labelled as such, *implicit* stands for any political strategy that affects culture, i.e practices and values, but that may not be expressed as cultural policy (Ahearne 2009).

This is an attempt to bridge a gap in the research on existing cultural policy and the radical right. A theoretical underpinning is to emphasize the political in

cultural policy research. By this I mean that the researcher should view the field of cultural policy as a *zone of conflict* (Nielsen 2006:141), where the role of the cultural policy researcher is to make conflicts visible. Focusing on conflict rather than consensus is a way of «forcing» cultural policy to be political. Cultural policy, in other words, is an area of research that should be treated as a political construct and not primarily as part of the art sphere or as a part of public administration. (Engberg 2004:28).¹

A starting point is to define, describe and discern how culture is used as a political object by the parties. The result will give insight into what kind of challenges the cultural policy of the Scandinavian radical right present to established Scandinavian cultural policy. The empirical material will be analysed based on *problematizations*, i. e. how something becomes a problem that a suggested policy must solve (Bacchi 2009). The analysis is approached through the following questions:

- What views on culture are expressed in the programs of the Scandinavian radical right between 2002–2013 (DF, SD and FrP)? Which cultural policy issues are deemed as important?
- What are the similarities and differences between the parties?
- What are the underlying claims and assumptions of cultural policy in the programs?
- How does the cultural policy of the radical right challenge prevailing Scandinavian cultural policy?

THE SCANDINAVIAN RADICAL RIGHT – DEFINITION AND PRESENTATION

I've chosen the description «radical right» for SD, DF and FrP. Right-wing extremist or radical parties make up a party «family», although it is more diverse than its liberal, conservative or socialist counterparts (Mudde 1996:226). The radical right, in their occupation with the nation state, argues that the state is based on a certain culture; they use a *cultural perspective* when defining the nation. The foundation of the radical right can be described as anti-immigrant and based on cultural nationalism. Unlike extreme right parties, the radical right is not anti-democratic or concerned with biological racism (Jupskås 2012:49–50). However, the theory of cultural incompatibility can also be defined as racism or new racism (Fennema 1997:479).² Another definition of the radical right by Swedish sociologist Jens Rydgren is that:

-
1. Critical research is not, of course, limited to the study of the radical right but should include cultural policy and cultural policy research as a whole.
 2. Important to note is the definition of culture and cultural policy used by researchers of radical right parties. Cultural policy is mostly used in terms of socio-cultural policy, where reduced immigration and the belief in an ethnic nationality are identified as the main cultural policy issues for the radical right and their voters (see Rydgren 2013:1).

The radical right-wing parties share a core of ethno-nationalist xenophobia and anti-establishment populism. In their political platforms this ideological core is often embedded in a general socio-cultural authoritarianism that stresses themes such as law and order and family values. (Rydgren 2013:2)

Populism rests on the notion that the greatest conflict in society lies between the people and the elite (Jupskås 2012:53). The concept is elusive but some of its more defined aspects can be applied to the Scandinavian radical right parties, for instance, negative reactions to representative politics and the embracement of an idealized version of 'the people' (Taggart 2000:3). That these parties can all be labeled radical right does not mean that I believe they are exactly the same, but rather that they have so much in common that it is reasonable to gather them under a collective name. Following is a short presentation of the three parties being studied:

Dansk folkeparti (DF)

DF was founded in 1995 and led by Pia Kjersgaard until 2012 when Kristian Thulesen Dahl became party leader. Since 2001 DF has gained influence in Danish government because minority governments have relied on them for cooperation (Art 2011:156–157). DF are nationalistic and anti-immigrant, and cooperation with the government has given them influence in issues regarding the protection of Danish culture and language (Ivarsflaten & Guldbrandsen 2013:1). In the 2015 election DF gained 21,1 % of the votes and became the second largest party after the Social democrats (Danmarks statistik 2015).

Fremskrittspartiet (FrP)

Anders Langes Parti (The party of Anders Lange) was established in Norway in 1973. During a short time it was also known as the Reform Party but changed its name to the Progress party (FrP) in 1977. The party gained a breakthrough in the late 1980s when immigration became a salient political issue; immigration wasn't a central issue for the party until then. There has been an ideological movement in FRP from neo-liberalism to defenders of the welfare state (Art 2011:159–160; Ivarsflaten & Guldbrandsen 2013:2). After the election in 2013 they formed a government with the conservative party Høyre, the current party leader is Siv Jensen.

Sverigedemokraterna (SD)

Of the three parties, SD, with party leader Jimmie Åkesson, stems from an explicit racist background. The party was founded in 1988 by former members of the neo-Nazi organization Bevara Sverige svenskt (BSS, 'Keep Sweden Swedish'). It wasn't until 1995 that members of SD tried to make the party respectable in a democratic context. At present, the party has moved from an extremist to a radical right stance, partly inspired by DF. In 2010, SD gained entrance to the Riksdag (Art 2011:88–89, 91). Compared to the other parties studied, SD has the smallest percent of voters (Ivarsflaten & Guldbrandsen 2013:1).³

To summarize, all three parties are characterized by anti-immigrant opinions, but political scientist Anders Jupskås emphasizes that FrP is different from other European right-wing parties. He describes them as «immigrant skeptical» with a populist criticism of the elite rather than a xenophobic approach. However, FrP can be seen as a Norwegian equivalent of the same ideological currents that are visible in Europe as a whole (Jupskås 2012:28–32). The different backgrounds of the parties are also noteworthy; where FrP and DF have roots as protest parties against increasing taxes, the Sweden Democrats have an extreme right-wing past (Ivarsflaten & Gudbrandsen 2013). The parties do not cooperate with each other. DF and SD are in two different groups in the European parliament; DF is in the European Conservatives and Reformists group together with, among other parties, the True Finns party, while SD is a part of the EU-skeptic Europe of Freedom and Direct Democracy Group together with, among others, the British party UKIP (ECR 2012; EFD 2014). FrP, in their turn, mark a distance from both of the other two parties and describe themselves more close to Scandinavian conservative parties (Ingerö 2010).

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL FRAMEWORK

Radical right and cultural policy

This article unites two fields of research, namely research on radical right ideology and political parties, and research on cultural policy. The radical right believe that it is the state's responsibility to maintain, protect and express the cultural and religious heritage, as well as the values, of the ethnical majority. In this view, the 'original' culture is given precedence over other minority cultures, which have to be assimilated (Jupskås 2012:49–50). Research on radical right parties in Europe has gained momentum since they have been winning more and more votes. (Ignazi 2003; Mudde 2000; Jupskås 2012). Although cultural policy seems to be an obvious source for analyzing the significance of nationalism in countries (Duelund 2008:19), most radical right research contributions focus on voter's behaviour, ideology and policy impact (Rydgren 2013). Little research has, in fact, been conducted on the cultural policy of radical right parties. The research that has been done supports the claim that public cultural policy is a policy area where the radical right can exercise great influence (Minkenberg 2001; Murphy 2002).

An ideological trend in Europe called the new right or *nouvelle droite* has been studied as a part of the ideological construction that radical and extreme right parties build upon. In this movement the works of Italian Marxist Antonio Gramsci are used, especially his notion of *cultural struggle* or *metapolitics*. The idea is that culture is a fundamental part of human development, and to

3. They are, however, gaining votes at every election. In the 2014 election, they received 12.8% of the votes and thus became the third largest party after the Social Democratic party and the Moderate party (Valmyndigheten 2014).

gain cultural hegemony is to gain political results (Dahl 2001:128–129). Sweden's extreme right movement has used *cultural struggle* in their political struggle, for instance, using their own record labels and local radio to present their ideas (Wåg 2010). Cultural struggle as a strategy is visible in the literature on the cultural policy of the radical right. Political scientist Michael Minkenberg has studied the agenda-setting and policy effects of the radical right in Austria, Italy and France. He found that a change in cultural issues, a *cultural struggle*, is the most substantive impact of these parties (Minkenberg 2001:18). An example is the Austrian Freedom Party FPÖ. Jörg Haider, party leader of FPÖ 1986–2000 explicitly named the cultural scene as a political enemy and attacked artists and cultural figures, such as Elfriede Jelinek, through election posters in Vienna. The party and Haider also attacked experimental art and the state policy of subsidizing artists. FPÖ's cultural policy can be described as anti-modernist, moralistic and traditionalist (Murphy 2002). A study of the cultural policy of the Norwegian party FrP concludes that the party has influenced Norwegian cultural policy discourse. There is an interesting contradiction where FrP claims that they want to abolish cultural policy, while at the same time active in increasing state support to culture for children (Hylland 2011:52, 65). The cultural policy of the radical right can be seen both as opposing cultural policy, as well as influencing the policy area itself.⁴

Studying problem representations

A Foucauldian archaeological analysis is used as a theoretical and methodological framework to investigate the formation of the discourse on cultural policy. An archaeological analysis aims to define a discourse and the rules governing it. The intentions behind statements made by authors are therefore irrelevant; rather it is the statements themselves that are studied as parts of a discourse (Foucault 1993:42, 2002:169–170). A theoretical assumption underpinning this article is that policies are based on problematizations, i. e. underlying claims and assumptions. This is a way to politicize assumptions that are taken for granted as truths (Bacchi 2012). The *problematizations*, rather than ideas of the Scandinavian radical right will be studied through a discursive policy analysis (see Foucault 1984/2002:14). In this article a policy, or policy proposal, is defined as a public action suggested by politicians and/or party organizations.

-
4. One example of how the cultural policy of the radical right has influenced the dominant cultural policy discourse is the case of the new contract for the Danish Public Radio in 2011. In Denmark «Danishness» and national identity have become major cultural policy issues (Duelund 2008:19). For instance, this shift has resulted in a reformulation of the contract for Danish Public Radio 2011–2014 where radio is now required to mediate both Danish cultural heritage and Christian cultural heritage (Münter Lassen 2012:236). In the ensuing public debate, this was considered to be the work of DF, even though the Minister of Culture, Per Stig Møller from the Conservative People's Party, argued himself for the necessity of educating the Danes in their Christian heritage (ibid.:242). The use of cultural policy as a «national revitalization» is probably more visible in Denmark than in the other Nordic countries.

A starting point for the analysis is to identify what the main issues and/or suggestions are for cultural policy in the material. This will be done by utilizing the methodology developed by political scientist Carol Bacchi (2009; 2012). Inspired by her approach I will focus on how an issue in the material is represented as a problem that must be solved. I will identify central concepts in the material and analyze how they are defined and used, especially paying attention to the definitions of culture. After this first step of identification of problem representations, the study of silences and effects begins. What is left as unproblematic in the problem representations is investigated as well as the effects that are produced (Bacchi 2012:48.) Thereafter the parties' suggestions will be compared with each other. Focus will be on finding the gaps and/or common ground. Studying the use of central concepts and how they are filled with meaning in policy suggestions will enable insight into the theoretical underpinnings of the radical right (Bacchi 2012:6). Although I compare different texts written within their own political and social contexts they are studied as part of the same cultural policy discourse.

A note on self-reflexivity is necessary; the researcher is herself creator of the discourse that is being studied. Furthermore, my own assumptions need to be acknowledged. The section on public cultural policy in the Scandinavian countries can be seen as an acknowledgement of the author's assumptions about cultural policy. Another aspect is the author's familiarity with different political and cultural contexts. Since the author is Swedish, there may be a lack of references and intertextuality in the material from the other countries. One way to level the field is to use research on cultural policy from the different countries as a contextualization.

When doing a comparative study of this kind it can be tempting to polarize and exaggerate differences between the radical right and the nations' public cultural policies. The author wants to emphasize that even though aspects of the cultural policy of the radical right can be described as nationalist, anti-immigrant or even racist, this does not mean that public cultural policies in the Scandinavian countries are automatically free from such traits.

Material

The empirical material consists of five party programs and one motion to parliament and is shown in the table below.

TABLE 1. THE EMPIRICAL MATERIAL

SD	FrP	DF
Program of principles (SD 2011)	Program of principles 2013-2017 (FrP 2013a)	Program of principles (DF 2002)
Motion to the parliament on cultural policy (SD 2013)	Program of action 2013-2017 (FrP 2013b)	Program of action (DF 2009)

All documents have been published between 2002–2013. As stated, cultural policy is defined as what the parties themselves labels as such. Cultural policy is usually dealt with in one or two pages in the programs. Five of the texts used for the analysis have been published on the respective parties' web sites, either directly on the website or as a part of a pdf document. The exception is the SD motion to parliament on cultural policy from 2013.

It is important to make visible the distinction between different arenas. Political parties act in relation to a) other parties in parliament where the goal is to gain a parliamentary majority, b) to voters where the goal is to gain votes and, finally c) to their own members, where the goal is to gain support (Hinnfors 1992:14). The party programs are not primarily intended for other parties; rather they are a declaration of opinions around which to rally party members and presumptive voters. Even though none of the parties have been in a governing position during the time of study they all have had a place in parliament. The suggestions in party programs may not be realized as actual policies, my results must therefore be viewed at a general level. A closer study of what is said in parliament would give more complex results. The results should not be seen as a definite analysis of the cultural policy of these parties, rather as a starting point for further studies of the cultural policy of the Scandinavian radical right.

«THE NORDIC CULTURAL MODEL» – PUBLIC CULTURAL POLICY IN THE SCANDINAVIAN COUNTRIES

A short overview of cultural policy in the Scandinavian countries is needed to contextualize what the radical right is in opposition to. The Social Democratic worker's movements in Sweden, Denmark and Norway contributed in creating «a social, political and ideological foundation for the development of the welfare-based cultural policies that took shape after the Second World War» (Duelund 2003:485). The welfare orientation entailed public institutions taking responsibility for cultural life. Strong interest organizations have led to corporatist developments where aid to the arts and culture from sponsors or donors has become rare. Culture in the Scandinavian countries is provided for on state, regional or local levels through public institutions (Bennich-Björkman 1991; Larsson 2003:181; Mangset et al 2008). In Sweden, the conventional aesthetic concept of high culture has been a nodal point in the cultural policy discourse from the 1950s. Welfare politics is discursively strongly connected to a bourgeoisie view of aesthetic quality (Frenander 2007:404; Lindsköld 2013).

There are, of course, differences between the countries' cultural policies, due in part to the specific histories of the nation-states, which must be acknowledged in a comparative study. Sweden and Denmark have been autonomous states for hundreds of years, while Norway is a new nation in comparison and have a shorter national history to build upon (Duelund 2003:481). But even between generally, rather similar countries, there are notable differences, for

example regarding nationalism. Danish cultural policy is strongly characterized by nationalism, while the cultural policy of Sweden is less nationalistic in comparison. However, there are more similarities than differences between the cultural policies of the Scandinavian countries (Duelund 2003:482–483, 485).

In the last decade, Scandinavian researchers have identified a shift in cultural policy from welfare-oriented to tendencies towards technocratisation, depolitization and market-oriented instrumentality. At the same time, research indicates that cultural policy is defined as something morally good by both politicians and artists (Langsted 2000; Nielsen 2006; Røyseng 2007). According to cultural sociologist Peter Duelund, Nordic cultural policy development 1960–2003 can be described in different phases where cultural policy has fluctuated from a «democratization of culture» where cultural policy became a part of the welfare state, to an «economical and political colonization» where the link between art and the private sector was strengthened. The national aspect of cultural policy was put forward, particularly in Denmark, to strengthen a national identity in a globalized and individualized world (Duelund 2008:14–18). The Nordic cultural model is not a model per se, and has been criticized by researchers. A relevant way to re-open the case of the Nordic cultural model is to study how the common traits of Scandinavian cultural policy are challenged from the radical right.

RESULTS AND ANALYSIS

Two main problem representations have been identified: that national and Scandinavian/Nordic culture is threatened by multiculturalism and, that freedom in cultural life is threatened by political governance. In the result presentation I also acknowledge the underlying assumptions and presuppositions of the problem representations and what effects the suggestions create.

Multiculturalism as a threat against national culture

When the parties discuss cultural policy in their party programs they have one thing in common: that national culture is under threat from multiculturalism and foreign cultures/religions. In their program from 2009 DF argues that:

The way of life that we chose in Denmark is outstanding. It is conditioned by our culture, and it can't survive in a small country if we allow mass immigration from foreign religions and foreign cultures. A multicultural society is a society without coherence and cohesion, and that is why the multicultural societies of this world are marked by open conflict and a lack of solidarity. (DF 2009)⁵

5. All quotes have been translated by the author.

Here the multicultural society is explicitly named as a threat to the Danish nation. SD also dissociates from multiculturalism in a motion to the parliament:

Swedish cultural policy has long been strongly characterized by multiculturalist ideology. According to this ideology a common national identity is evil and the Swedish national culture should not have any special position in relation to foreign cultures from other parts of the world. (SD 2012/13:Kr296:3)

The critique of multiculturalism is very explicit in these two quotes where DF is accentuating the Danish nation while SD accuses the Swedish nation of allowing its cultural policy to be influenced by external threats. FrP, while milder in their written statements, is also against public funding for cultural expressions other than the national:

Fremskrittspartiet wishes to preserve Norwegian culture and cultural heritage. Integration of other cultures' expressions should be naturally paced and not a public task. (FrP 2013b:80)

Unlike the other two parties FrP are more moderate in their cultural policy program. Freedom, voluntary participation and personal commitment are put forward as the ideal building blocks of cultural policy. However, in parliamentary debates on cultural policy, FrP expresses a different rationale for having a cultural policy than the other parties and they disavow Norway as a multicultural and diverse society (Bjørnsen 2009:272).

Culture is defined in a broad sense by the parties, as a sum of the values of the people of a nation (FrP 2013a; SD 2011:14; DF 2002). The conception of culture outlined above is defined anthropologically and not confined to the realms of aesthetics but is used as a term collecting common habits, traits, values and beliefs; culture is defined as a closed unit (Fornäs 2012:19–20). Culture is treated as something static, bound to certain groups in society. But anthropological definition of culture is not confined to radical right ideology. The concept of cultural policy has been used in different ways in different historical settings. A cultural political struggle between different ideologies was, for example, how Swedish political scientist Rudolf Kjellén described the ongoing war in 1915 (Klockar Linder 2014:7). This is similar to the cultural struggle of the *nouvelle droite* mentioned earlier in this article. The way that the radical right defines cultural policy is in opposition to current views on what cultural policy is and should be. But it is not a radical new idea; rather it builds upon a continuing tradition.

When multiculturalism and other cultures than the national are described or mentioned in the texts, it is in terms of a threat to national identity and culture. This threat connects to the idea of ethno-pluralism, a notion which suggests that to in order to preserve the national characters of different peoples they

have to be kept separate to avoid cultural extinction (Rydgren 2013:3). This is made explicit by SD who argues that: «The diverse cultures are humanity's joint heritage and should be acknowledged and protected for everybody's benefit» (SD 2011:15). Integration should therefore not be prioritized or supported through public means. Culture is rendered a political object where the demarcation between desirable and undesirable cultural expressions are implicitly easy to discern. The view of culture in the programs can be described as a *politicization of culture* where protection of national identity and culture is the underlying priority for all political action.

In their programs SD and DF express the notion that the Scandinavian countries are more developed and democratic due to their superior culture. SD states:

It is obviously so that some cultures are better than others in guarding basic human rights, creating democracy and material welfare, good healthcare, high education and equality before the law. This, in our eyes, makes these cultures better than those that do not want to or cannot create good living conditions for the people living in them. (SD 2011:15)

An effect of this problem representation is that living conditions are connected to a nation's culture, rather than to material conditions, what Mahmood Mamdani calls a *culturalization of politics*, where the essence of different cultures makes different politics possible. This reduces political motivations and causes and describes them as the direct result of different cultural essences (Brown 2006:20; Mamdani 2004:17). Instead of discussing social or economic factors that affect politics, culture becomes the only explanation of difference. Culture, implicitly understood as modernity rather than capitalism or democracy is presented as the dividing line between civilized nations and terrorism (Mamdani 2004:18). Thus, human rights are depoliticized and the concept of culture, rather than of political struggle, is described as the root of different countries' notions of welfare. The notion of culture expressed in the texts is far from the idea of culture in an aesthetic sense, and emphasizes that cultural policy for SD is stems from anthropological interpretation of culture. One of the most prioritized issues for all three parties is the protection of cultural heritage. In its text SD claims that cultural heritage has an intrinsic value and is important because it «is working as a binding element» (SD 2011:15). In consequence, SD suggests tax reduction for individuals and organizations who support the maintenance of material and immaterial cultural heritage (2012/13:Kr296:4) and FrP (FrP 2013a:80). Cultural heritage, and art in a more narrow cultural definition, also has political potential as a carrier of national culture and symbolism. This is seen, for example, in the suggestions of DF to promote architecture characterized by Danish culture, to reintroduce *morgensang* (morning song) in schools, and to promote Danish film and theatre with a majority of Danish actors and Danish as the primary language (DF 2009).

FrP expresses the least hostile views on immigrants and other cultures in their text. However, in a document on immigration policy presented in the autumn, 2013 they frame limitations on the right to asylum as «cultural sustainability» (Fremskrittspartiets Bærekraftutvalg 2013). This is an example of how cultural policy can be closely connected to other policy areas. As cultural policy researcher, Tobias Harding points out, the most urgent cultural policy issues may not be labelled as such (Harding 2011).⁶ This exemplifies an obvious limitation of this study; implicit cultural policy may say more about the full extent of how radical right parties use the concept of culture. I will elaborate on this in the discussion part of the article.

In the party programs culture is described as the root of a nation's success in establishing good living conditions for its citizens. Discursively, this assumption suggests that change through political means in countries is impossible. This effect is achieved by defining culture broadly, and relating it to cultural struggle. This is not unique for the radical right parties, but is rather part of an ongoing tradition of defining cultural policy to meet different ends. Nevertheless, the radical right standpoint is in contrast to the Nordic cultural model, which is based on a more limited definition of cultural policy as a policy for the arts where artist organisations have had great influence in policy making. The conventional aesthetic concept of high culture figures in the background when other types of cultural expression are forwarded.

Public funding as a threat to freedom

The second problem representation identified in the material concerns the two key words freedom and public funding. They are closely connected since public financing is described by the parties in terms of a lack of freedom. Public funding is described as a kind of governance where the individual is steered to «government approved» cultural expressions. FrP argues that the individual should be in the foreground when state aid is being distributed: «public financing should be for the benefit of all the people and ensure the largest possible audience.» (FrP 2013a:82) This is also acknowledged by DF: «Citizens should decide themselves what activities to support in the future» (DF 2002). Freedom is, in these examples, closely connected to finance, since both FrP and DF are critical to public aid to culture. Public aid is closely connected to political governance. FrP concludes that cultural life should be free from governance and control and DF argues that sponsors and advertising should be the main supporters of cultural life (DF 2002). FrP focuses on culture as an industry and the importance of economic growth (FrP 2013:82). Public funding is thereby not seen as an unquestionable benefit, but is viewed with suspicion. This is in conflict to a current norm in the cultural policy discourse where the public funding of cultural policy is almost always considered a moral good by the professional field, which in turn makes it difficult for researchers to criticize cultural projects (Stavrum 2013; Røyseng 2007).

6. He exemplifies with integration policy and copyright issues.

Local culture and participation is described as an important cultural policy issue by DF and FrP (DF 2009; FrP 2013a:79). The effects of these proposals are to put focus on citizens. It is up to them to choose what kind of culture should be supported, and to pay for it. Otherwise, it is implied, the state will decide for the people. Still, as seen in the section before, citizenship is restricted; people from «foreign» cultures and/or religions are on one side of a binary where «tax payers» are on the other. This can also be related to the «Nordic cultural model» where the welfare aspect is strong. In the formation of Scandinavian cultural policy, welfare politics are strongly emphasized; *culture* (i.e bourgeois culture) should be accessible to the *people* regardless of level of education or geographical location. Still, another strategy for cultural policy in the Scandinavian countries has been the so-called «cultural democracy», where a broader concept of culture and focus on participation and local initiatives are promoted (Duelund 2008). The three parties studied are for an individualization of cultural policy, which can also be related to current tendencies in cultural policy to promote participation (Jancovich & Bianchini 2013). It should be noted that it is freedom to choose (with one's wallet) rather than participation per se that is promoted by the parties.

Freedom, or autonomy, is a key concept in cultural policy. Institutional autonomy refers to the possibility for public institutions to make their own decisions without being steered by external powers. In cultural policy this can be described as 'the arm's length principle', the government allocates funds but does not have jurisdiction over content by delegating quality evaluations to civil servants or experts. Individual autonomy for citizens entails government's neutrality to the choices of the individual by refraining to advocate one view of culture or cultural activity over others (Blomgren 2012:523). This is consistent with the suggestions from the parties, at least concerning culture in an aesthetic sense. As seen in the former section the parties oppose public funding of culture that is not perceived as part of the national.

SD does not explicitly refer to how art should be financed in their programs; they refer only to what kinds of culture that should not be state funded. Still, in a motion to the government SD claims that the direct and indirect subvention of «contemporary culture and individual cultural producers» could be decreased because Swedish cultural producers are capable «/.../ of taking responsibility for the provision and distribution of their works» (SD 2012/13:Kr296). A decrease in state support is also suggested by FrP and DF (FrP 2013b; DF 2009). Decreasing state support could be suggested for many reasons; an individualist standpoint is that the artist should be autonomous in relation to the state. From an economic liberalism viewpoint, the market should be allowed to work without intervention from the state (Bennich-Björkman 1991). Both these viewpoints can be discerned in the party programs of DF and FrP.

Freedom or autonomy in the programs is mostly concerned with the citizen's freedom of choice. This is particularly true for Frp, which has a tag line «for folk flest» which can be translated as «for the common people». SD stands out

in their discussion of what kind of culture, in a broad sense, should be supported through the means of public funding: «The fact that a certain phenomenon is Swedish is not enough for it to be worthy of protection, it must also be compatible with the constructive and democratic development of society» (SD 2011:14). This moral value imposed on cultural expression stands out, even though links can be drawn to DF's criticism of the vulgarization of language in public service (DF 2009). A presupposition of SD's statement is that it is necessary for state funded culture to meet certain standards set up by the government. The effect is to limit the autonomy of culture and art. This last example makes visible an underlying conflict in the material. On the one hand it is assumed that the individual citizen should choose freely what cultural expression to be part of and, on the other hand an assumption that it should be possible for the government to strongly control the content of state funded cultural expressions. This conflict can be refined somewhat when taking into account the kind of culture that deserves support and the kind which could survive on its own merits in the discourse. Culture in an aesthetic sense is the kind of cultural expression that the parties argue should have limited funding. Culture in an anthropological sense, like cultural heritage or language, should, in the parties' views, be more controlled and funded through public means.

CONCLUSIONS

The protection of national identity, cultural heritage, limitations on public finance and the abolishment of support for multiculturalism are the most important issues for the parties and common to all of them. Their definition of culture is first and foremost anthropological, and the majority of their suggestions concern culture in a broad sense rather than the arts and conditions for artists. Based on these results it can be stated that the Scandinavian radical right does have a cultural policy according to the party programs. The parties' core issues are similar, but differences between issues and rhetoric can be discerned.

To conclude this article I will first give an overview of differences between the parties before elaborating on their underlying assumptions. DF is more concerned with language than SD and FrP. SD expresses itself most aggressively on the topic of multiculturalism, they also take a stance against cultural relativism and cultural imperialism. Finally, they are the only party explicitly arguing that all publically funded culture should be constructive and democratic, thereby eroding the arm's length principle. FrP is the least harsh in their description of multiculturalism and its effect on the nations. However, as noted, they express anti-immigration views through referring to cultural sustainability in documents that are not explicitly cultural policy documents. This reveals a limitation to the study, further research should encompass implicit cultural policy in its definition. Even though the ideological backgrounds of the parties differ, there are more similarities than differences between the parties' views on cultural policy. The different backgrounds do not seem to matter.

This raises the question if the same pattern can be seen in comparative studies with other radical right parties in Europe, or even in the world.

The views on cultural policy expressed by the radical right are to some extent similar to the recent, general development of cultural policy, including strengthening ties between culture and the private sector, as well as an increased focus on nationalism (Duelund 2008:17–18). More research is needed to determine whether this tendency is a result of the radical right influence on prevailing cultural policy or if it is a sign of radical right cultural policy adapting to current trends. Still, the main problem representations expressed in the party programs of the radical right regarding multiculturalism and state funding are not supported by the «Nordic cultural model». An obvious difference is that conditions for artists are seldom mentioned by the radical right. This is in contrast to the, at least historical, corporatist traits of the Nordic cultural model where artist organisations have influenced policy making (Benich-Björkman 1991; Mangset 2011). It is, perhaps, time to re-open the case of the Nordic cultural model. Many questions need to be answered in the coming years; how do supporters of the existing cultural policies in the Scandinavian countries react to the emergence of a radical right cultural policy? How will the relations between interest organizations be affected?

Although a discourse on local culture and participation can be identified most suggestions by the parties concern a retraction of public funding for culture. The conflict inherent in advocating freedom from public funding while at the same time commending an increased steering of cultural expressions is left unproblematised. This could be due to the different definitions of culture. Funding of the arts should be limited in their view, but funding of national culture in a broader sense is encouraged. Another assumption is the culturalization of politics, where issues such as limitations in education and healthcare are attributed to the cultural essences prevailing in different countries. Culture thus becomes a highly political object.

The Scandinavian radical right legitimizes their cultural policy with the idea of a national culture that needs to be protected from other cultures to avoid the risk of, in the most extreme case, extinction. The promotion of national culture is seen as the solution to different societal issues by these political parties. But at the same time some cultural expressions are seen as threats that need to be controlled through public means. There is an underlying conflict or contradiction in the radical right cultural policy discourse. While the parties argue that the political governance of culture needs to be limited, they are, at the same time, deeply involved in how cultural expressions and cultural life should be defined.

Two different ideas of how cultural policy should be conducted become visible through the identification of problematizing practices in the material: one is economic liberal and refers to the desire of a cultural life with limited political involvement concerning the arts; the other is nationalist and argues in its most

extreme form for increased governance of cultural expressions in a broad sense. The last standpoint is prominent in the statements of SD, but can also be discerned in DF's criticism of the «vulgarization» of language in Danish public service. A version of the problematizing practice that all parties agree on is that national culture should be promoted and that other cultures' expressions should not be publicly funded. The cultural policy suggested by the Scandinavian radical right parties is in explicit opposition to the «Nordic cultural model». The problem representations put forward by the radical right have not gained hegemony in the Scandinavian countries yet. As stated in the introduction to this article, there are tendencies towards a depolitization in the national, public cultural policies' of the Scandinavian countries. By shedding light on the radical right cultural policy agenda it may be possible to politicize the cultural policy discourse overall and acknowledge the ideological dimension of cultural policy. There are tendencies towards change in welfare based cultural policy, but whether or not change entails adaption or resistance to the problematizations of radical right ideology can only be addressed through more research.

Acknowledgements

The author would like to thank the anonymous reviewers for their constructive and thoughtful comments. I would also like to thank Pasi Saukkonen for helpful comments on an earlier draft of this article. An even earlier version of the article was presented at the ICCPR 2014 in Hildesheim, Germany; my thanks go out to the commenter, the chair of the session, and the audience for their useful comments.

REFERENCES

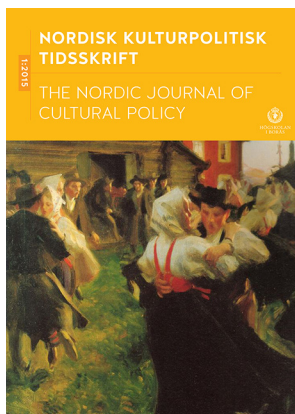
- Ahearne, J. (2009). Cultural policy explicit and implicit: A distinction and some uses. *International Journal of Cultural Policy*, 15(2), 141–153.
- Anderson, B. (2006). *Imagined communities: reflections on the origin and spread of nationalism*. Rev. ed. London: Verso
- Art, D. (2011). *Inside the radical right: the development of anti-immigrant parties in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bacchi, C. (2009). *Analysing policy: What's the problem represented to be?*. Frenchs Forest, N.S.W.: Pearson.
- Bacchi, C. (2012). Why Study Problematizations? Making Politics Visible. *Open Journal of Political Science*, vol. 2; no. 1, 1–8.
- Bennich-Björkman, L. (1991). *Statsstödda samhällskritiker: författarautonomi och statsstyrning i Sverige = [The state-subsidized social critic] : [authors' autonomy and state control in Sweden]*. Diss. Uppsala : Univ.. Stockholm.
- Bjørnsen, E. (2009). *Norwegian Cultural Policy, A Civilising Mission?*. PhD thesis, Centre for Cultural Policy Studies, University of Warwick, Coventry.
- Blomgren, R. (2012) Autonomy or democratic cultural policy: that is the question, *International Journal of Cultural Policy*, Vol. 18; no. 5, 519–529.
- Brown, W. (2006). *Regulating aversion: tolerance in the age of identity and empire*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

- Danmarks statistik (2015). *Folketingsvalg torsdag 18 juni 2015*. <http://www.dst.dk/valg/Valg1487635/valgopg/valgopgHL.htm>. [2015-+6-23].
- Dahl, G. (2001). Den «nya högern» och nyhedendomen. C. Raudvere, A. Andrén & K. Jennbert. *Myter om det nordiska: Mellan romantik och politik*. Lund: Nordic Academic Press, 127–152.
- Duelund, P. (2003). Cultural Policy: An overview. P. Duelund (red.). *The Nordic Cultural Model: Nordic cultural policy in transition*. Copenhagen: Nordic Cultural Institute. 13–30.
- Duelund, P. (2008). Nordic cultural policies: A critical view. *International Journal of Cultural Policy*. Vol. 14; no.1, 7–24.
- ECR (2015). *Your MEPs*. <http://ecrgroup.eu/mep-locator/> [2015-05-31].
- EFD (2015). *Our MEPs*. <http://www.efdgroupp.eu/members> [2015-05-31].
- Engberg, J. (2004). Hvad er kulturpolitik?. *Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift*, no. 1, 24–42.
- Fennema, M. (1997). Some Conceptual Issues and Problems in the Comparison of Anti-Immigrant Parties, *Western Europe. Party Politics*, vol. 3; no. 4, 473–492.
- Fornäs, J. (2012). *Kultur*. Malmö: Liber.
- Foucault, M. (1992). *The history of sexuality. Vol. 2, The use of pleasure*. Repr. Harmondsworth: Penguin.
- Fremskrittspartiets Bærekraftutvalg (2013). *Tiltak for en økonomisk og kulturell bærekraftig innvandring*. <http://www.frp.no/nor/Skjult/dok/TILTAK-for-en-oekonomisk-og-kulturell-baerekraftig-innvandring>. [2013-10-29].
- Frenander, A. (2007) No Discord, or, an Area without Significant Political Stakes? Some Reflections on Swedish Post-war Cultural Policy Discourse, *International Journal of Cultural Policy*, 2007, Vol. 13; No. 4, 393–407.
- Mangset, P. (2011). Kulturpolitiska modeller i Västeuropa. A. Frenander (red.) *Arkitekter på armlängds avstånd?: att studera kulturpolitik*. Borås: Institutionen Biblioteks- och informationsvetenskap, Högskolan i Borås. 51–73.
- Gellner, E. (1997). *Nationalism*. London: Weidenfeld & Nicolson.
- Harding, T. (2011). Var finns den statliga kulturpolitiken? Inte bara på kulturdepartementet. A. Frenander (red.) *Arkitekter på armlängds avstånd? Att studera kulturpolitik*. Valfrid: Borås. 59–86.
- Hinnfors, J. (1992). *Familjepolitik: samhällsförändringar och partistrategier 1960–1990*. Diss. Göteborg : Univ.
- Horsti, K. & Nikunen, K (2013). The ethics of hospitality in changing journalism: A response to the rise of the anti-immigrant movement in Finnish media publicity. *European Journal of Cultural Studies*, vol. 17; no. 2, 1–16.
- Hylland, O. M. (2011). Fremskrittspartiets kulturpolitikk: kulturpolitisk opposisjon i utvikling. *Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift*, vol. 14; no. 1–2, 51–70.
- Ignazi, P. (2003). *Extreme right parties in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Ingerö, J. (2010). Sverige är stenåldern. *Magasinet Neo* 2010:5. <http://magasinetneo.se/artiklar/sverige-ar-stenaldern/>. [2015-06-01].
- International Journal of Cultural Policy Research (2015). *Aims and scope*. Taylor and Francis online. <http://www.tandfonline.com/action/journalInformation?show=aimsScope&journalCode=gcul20#.VNyCJnaS1Ko> . [2015-02-12].
- Ivarsflaten, E. & Guldbrandsen, F. (2013). *The populist radical right in Western Europe. General Survey*. http://www.nordic-populism.aau.dk/digitalAssets/43/43663_populistrightroutledgeregionalsurveys11.pdf. [2014-01-15].
- Jancovich, L. & Bianchini, F. (2013) Problematising participation. *Cultural Trends* 22:2, 63–66.
- Jupskås, A. R. (2012). *Ekstreme Europa. Ideologi, årsaker og konsekvenser*. Cappelen Damm AS.

- Klockar Linder, M. (2014). *Kulturpolitik: formeringen av en modern kategori*. Diss. Uppsala : Uppsala universitet, 2014. Uppsala.
- Langsted, J. (2000). Kvalitet i kulturpolitik – kvalitet i kunst. *Nordisk Kulturpolitisk Tidskrift*, no. 2, 6–34.
- Larsson, T. (2003). Cultural Policy in Sweden. P. Duelund (ed.). *The Nordic Cultural Model: Nordic cultural policy in transition*. Copenhagen: Nordic Cultural Institute, 13–30.
- Lindsköld, L. (2013). *Betydelsen av kvalitet: en studie av diskursen om statens stöd till ny, svensk skönlitteratur 1975–2009*. Diss. Borås : Högskolan i Borås, 2013. Borås.
- Mamdani, M. (2004). *Good Muslim, bad Muslim: America, the Cold War, and the roots of terror*. New York: Pantheon Books.
- Mangset, P. (2009): The arm's length principle and the art funding system. A comparative approach, in M. Pyykkönen, N. Simanainen, S. Sokka, eds. (2009). *What about cultural policy? Interdisciplinary perspectives on culture and politics*, Helsinki: Minerva Kustannus.
- Mangset, P., Kangas, A., Skot-Hansen, D. & Vestheim, G. (2008). Nordic cultural policy. *International Journal of Cultural Policy*, vol. 14; no. 1, 1–5.
- McGuigan, J. (2004). *Rethinking cultural policy*. Maidenhead: Open University Press.
- Miller, T. & Yúdice, G. (2002). *Cultural policy*. London: Sage Publications.
- Minkenberg, M. (2001). The radical right in public office: Agenda-setting and policy effects. *West European Politics*, vol. 24; no.4, 1–21.
- Mudde, C. (1996). The War of Words Defining the Extreme Right Party Family. *West European Politics*, vol. 19; no. 2, 225–248.
- Mudde, C. (2000). *The ideology of the extreme right*. Manchester: Manchester Univ. Press.
- Murphy, A. (2002). *The Role of Kultur in the Austrian Freedom Party's Political Strategy under Jörg Haider*. Conference paper presented at the conference The Contours of Legitimacy in Central Europe: New Approaches in Graduate Studies. European Studies Centre, St. Antony's College Oxford, 24–26 May 2002. http://users.ox.ac.uk/~oaces/conference/papers/Anthony_Murphy.pdf [2013-07-30].
- Münter Lassen, J. (2012). Nationalitetskonstruktion i dansk public service. *Nordisk Kulturpolitisk Tidskrift*. Vol. 15; no. 2, 235-252.
- Nielsen, H. K. (2006). The technocratisation of the field of cultural policy and the role of critical research. *Nordisk Kulturpolitisk Tidskrift*, no. 1, 137–154.
- Rydgren, J (2013). Introduction: class politics and the radical right. J. Rydgren (red.) (2013). *Class politics and the radical right*. London: Routledge. 1–9.
- Røyseng, S. (2007). *Den gode, hellige og disiplinerte kunsten: Forestillinger om kunstens autonomi kulturpolitikk og kunstledelse*. Bergen: Univ.
- Stavrum, H. (2013). Begeistringsforskning eller evalueringstyranni? Om kunnskap om kunst for barn og unge. *Nordisk Kulturpolitisk Tidskrift*, no. 1. 154–170.
- Taggart, P.A. (2000). *Populism*. Buckingham: Open University Press.
- Valmyndigheten (2014). *Val till riksdagen – röster*. <http://www.val.se/val/val2014/slutresultat/R/rike/index.html>. [2015-06-03].
- Vestheim, G. (2009) The Autonomy of Culture and the Arts – from the Early Bourgeois Era to Late Modern 'Runaway World', in M. Pyykkönen, N. Simanainen and S. Sokka (eds.) *What about Cultural Policy? Interdisciplinary Perspectives on Culture and Politics*, Helsinki/Jyväskylä: Sophi-Minverva.
- Vestheim, G. (2012) Cultural policy and democracy: an introduction, *International Journal of Cultural Policy*, vol. 18; no. 5, 493–504.
- Wåg, M. (2010). Nationell kulturkamp – från vit maktmusik till metapolitik. M. Deland, F. Hertzberg & T. Hvitfeldt (ed.). *Det vita fältet: Samtida forskning om högerextremism*. Opuscula Historica Upsaliensis 41, 97–126.

MATERIAL

- Dansk Folkeparti (2009). Kulturpolitik. Arbejdsprogram. <http://www.danskfolkeparti.dk/Kulturpolitik> [2013-07-31].
- Dansk folkeparti (2002). Principprogram. <http://www.danskfolkeparti.dk/Principprogram> [2013-10-29].
- Fremskrittspartiet (2013a). Kultur og idrett. Fremskrittspartiets prinsippprogram 2013–2017. <http://www.frp.no/nor/mener/En-enklere-hverdag/Prinsipp-og-handlingsprogram> [2013-11-11].
- Fremskrittspartiet (2013b). Handlingsprogram 2013–2017. <http://www.frp.no/nor/mener/En-enklere-hverdag/Prinsipp-og-handlingsprogram>. [2013-10-29].
- Sverigedemokraterna (2011). Sverigedemokraternas principprogram 2011. http://sverigedemokraterna.se/wp-content/uploads/2013/08/principprogram_A5_web.pdf [2013-10-29].
- Sverigedemokraterna (2013). Kulturpolitik. Motion 2013/14:Kr302. http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Motioner/Kulturpolitik_H102Kr302/?text=true [2013-10-29].



© Universitetsforlaget
Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift,
vol. 18, Nr. 1-2015 s. 23–35
ISSN Online: 2000-8325

PEER REVIEWED ARTICLE

Kulturpolitikken sedimentering

Kulturløftet som kulturpolitisk vekstperiode

Erik Henningsen

ABSTRACT

What changes occurred in Norwegian national cultural policy in the period when the center-left government carried out its Culture initiative program and what can this tell us about patterns of development in this field of public policy? In this article I analyze developments in Norwegian cultural policy at the national level in the years 2005 to 2013, with respect to the sectorial delineation of cultural policy, its rationales and its organization. The growth in the states budgetary expenditure on the cultural sector in this period could have allowed for significant changes in cultural policy along these three dimensions. However, the conclusion that can be drawn from my review of developments in cultural policy in this period is that cultural policy in Norway evolves in a sedimentary fashion, through the gradual addition of new layers to the established arrangements, rather than through changes in the makeup of the sector.

Hvilke endringer gjennomgikk den statlige kulturpolitikken i Norge i årene hvor den rødgrønne regjeringen gjennomførte det kulturpolitiske programmet Kulturløftet og hva forteller denne perioden oss om kulturpolitikken virkemåte og utviklingsmønster? I denne artikkelen analyserer jeg utviklingen i den norske kulturpolitikken i årene 2005 til 2013 med henblikk på dens avgrensning, begrunnelser og organisering. Økningen i de statlige kulturbudsjettene i Kulturløft-perioden kunne gitt grunnlag for endringer i kulturpolitikken langs disse tre dimensjonene. Lærdommen man kan trekke av denne gjennomgangen er imidlertid at kulturpolitikken i Norge utvikler seg sedimentært, gjennom tilføyelsen av nye lag til det bestående, snarere enn gjennom endringer i etablerte ordninger.

Nøkkelord

kulturpolitikk, Norge, kulturløftet

INNLEDNING

I 2004 utarbeidet Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet den femten punkters kulturpolitiske tiltakslisten Kulturløftet. Dokumentet ble retningsgivende for kulturpolitikken i Norge i de to regjeringsperiodene som fulgte (2005–2013) og bidro til at kulturpolitikken i disse årene framsto som et tydelig politisk prosjekt fra den rødgrønne regjeringen. Det sentrale punktet i Kulturløftet var målet om at en prosent av statsbudsjettet skulle gå til kultur innen 2014. Målet ble begrunnet med at kultursektoren var politisk undervurdert og underfinansiert og at det derfor var behov for en oppvurdering av kunsten og kulturens samfunnsmessige betydning. I den rødgrønne regjeringens omtale av Kulturløftet ble det konsekvent vist til at løsningen på disse utfordringene var å tilføre sektoren mer ressurser – og den bebudede ressursøkningen ble levert.

I perioden fra 2005 til 2014 økte de statlige bevilgningene til kulturformål fra 5,1 til 10,1 milliarder kroner (St.prp. nr. 1 (2004–2005), Prop. 1 S (2013–2014)) og, som Enger-utvalget har vist, fikk doblingen av bevilgningene merkbare virkninger i de fleste forgreninger av kulturlivet, om enn ikke i like stor utstrekning i befolkningens kulturbruk (NOU 2013: 4). Et bilde på temposkiftet som inntraff i kulturpolitikken i disse årene er at Trond Giske la fram nær dobbelt så mange stortingsmeldinger som kulturminister i perioden 2005 til 2009 enn det hans forgjenger Valgjerd Svarstad Haugland gjorde i perioden 2001 til 2005. Sammen med en nyvunnet økonomisk handlefrihet i Kulturdepartementet, la dette grunnlag for iverksettingen av en rekke nye tiltak, som innføringen av en allmenn kulturlov, etablering av nasjonale og regionale kulturinstitusjoner og knutepunktinstitusjoner, og støtte til oppføring av kulturbygg. Da den rødgrønne regjeringen avgikk i oktober 2013, hadde den lagt fram to reviderte versjoner av Kulturløftet (Kulturløftet II og Kulturløftet III), med henvisning til at den lå foran skjema i oppfyllelsen av målene i dokumentet.

I årene hvor Kulturløftet ble gjennomført gikk kulturpolitikken i Norge på et økonomisk og praktisk-politisk høygir, og i denne forstand kan perioden minne om tidligere vekstfaser i kultursektoren, som den på 1970-tallet, hvor kulturpolitikken i Norge gjennomgikk omfattende endringer. Det kan derfor være interessant å undersøke hvilken betydning Kulturløft-perioden har hatt for utviklingen av dette politikkområdet: Hvilke endringer i den statlige kulturpolitikken fant sted i perioden hvor Kulturløftet ble gjennomført? Hva forteller gjennomføringen av Kulturløftet oss om den statlige kulturpolitikken virkemåte og utviklingsmønster i Norge? Kildene jeg baserer meg på for å kaste lys over disse spørsmålene er offentlig tilgjengelige dokumenter og foreliggende forskning og utredninger om kulturpolitikk i Norge. Jeg trekker særlig veksels på Enger-utvalgets helhetlige gjennomgang av kulturpolitikken i perioden 2005 til 2013 (NOU 2013: 4).¹

1. Jeg skylder å gjøre oppmerksom på at jeg var ansatt i Enger-utvalgets sekretariat.

DEN MODERNE KULTURPOLITIKKENS TRE DIMENSJONER

Det opplagte svaret på disse spørsmålene er at Kulturløftet tilførte kultursektoren mer penger. Kulturpolitikken i Norge kommer i hovedsak til uttrykk gjennom økonomisk virkemiddelbruk og for representanter for kultursektoren ligger nok derfor mye av det som er verdt å si om Kulturløftet i forlengelsen av dette svaret. Men Kulturløftets betydning lar seg ikke alene avlese av Kulturdepartementets budsjettall. En mer interessant analytisk innfallsvinkel til disse spørsmålene er å finne i sosiologen Vincent Dubois (2014) begrepsmessige rammeverk for komparativ analyse av moderne vest-europeisk kulturpolitikk. Her framhever Dubois tre dimensjoner for mellomstatlig variasjon ved dette politikkområdet:

For det første kan kulturpolitikken i disse landene analyseres med henblikk på hvordan den *avgrenses*. Kunst og kultur er «essensielt omstridte» begreper (Danbolt 2009) og det finnes ingen universelt akseptert mal for hva kulturpolitikken skal omfatte. Kjerneoppgavene i den moderne kulturpolitikken er å yte støtte til kunst og kulturvern, men den «eksplisitte» (Ahearne 2009) kulturpolitiske sektorpolitikken som tok form i de europeiske landene i etterkrigstiden fikk også et videre ansvarsområde. Det «utvidede kulturbegrepet», som ble lansert i Norge i to stortingsmeldinger fra første halvdel av 1970-tallet, avstår fra å gi kulturpolitikken et forhåndsbestemt innhold, og understreker slik at kulturpolitikken avgrensning mer er et resultat av historiske politiske prosesser enn av kulturalytiske overveielser (Dahl og Helseth 2006, Vestheim 1995). I Norge er det særlig den lokale og kommunalt støttede «egenaktiviteten», i form av amatørkultur, idrett og fritidsklubber, som har blitt forbundet med det utvidede kulturbegrepet (Mangset 1992). Den statlige kulturpolitikken har i første rekke vært avgrenset til den profesjonelle kunsten og kulturen, men innholdet i disse kategoriene har vist seg å være tøyelige over tid.

En annen dimensjon ved kulturpolitikken er de ideologiske *begrunnelsene* som legitimerer offentlige myndigheters støtte til kulturlivet. I unge stater som Norge har det å fremme nasjonal identitet innad i befolkningen og prestisje utad, gjennom utbygging av kunst- og kulturinstitusjoner, vært en særlig viktig kilde til legitimering av kulturpolitikken (Cummings og Catz 1987, Dahl og Helseth 2006). Det nasjonale motivet har tradisjonelt vært sammenkoplet med et «opphøyet» (Dworkin 1985), kulturelitistisk, syn på kulturpolitikken, som vektlegger fremragende uttrykksformers «egenverdi». I Norge har kulturelitismen siden 1800-tallet blitt utfordret av en alternativ tenkning om folkedannelse (Slagstad 1998, Vestheim 1995) og begge disse tankestrømmingene ble videreført i de spesifikt kulturpolitiske ideologiene som legitimerte oppbyggingen av kultursektoren i etterkrigstiden:

«demokratisering av kulturen», som forener et elitistisk oppdragelsesmotiv med ambisjonen om å skape universell tilgang på høykulturen i befolkningen, og «kulturelt demokrati» som betoner kulturens miljø- og identitets-

messige aspekter og viktigheten av å oppnå en likestilling av ulike typer kulturuttrykk (Mangset 1992). Fra 1980-tallet har det oppstått nye legitimerende fortellinger i kulturpolitikken, knyttet til en tenkning om kultur som en nøkkelfaktor i by- og regionutvikling og om kulturens integrerende-, helsefremmende- og kriminalitetsforebyggende virkninger m.m. (Røyseng 2011).

Den tredje dimensjonen Dubois peker på, har å gjøre med variasjoner i kulturpolitikken *organisering*. Dette dreier seg blant annet om graden av sentralisering og graden av direkte politisk styring over den offentlige støtten til kulturlivet og om omfanget av offentlig versus privat støtte (Cummings og Katz 1987). Det kulturpolitiske forvaltningssystemet i Norge ble etablert i en etappevis prosess i tiårene etter annen verdenskrig, som en del av utbyggingen av velferdsstaten og i tråd med politikktviklingen som foregikk i andre vestlige land. I Frankrike utøves den nasjonale kulturpolitikken for en stor del gjennom direkte finansiering av kulturlivet fra et sterkt kulturdepartement. I andre land kanaliseres statlige bevilgninger til kulturlivet i større grad gjennom politisk uavhengige «armlengdesorganer», slik som det britiske Arts Council, som fatter beslutninger om tildeling av støtte på grunnlag av kunst- og kulturfaglige vurderinger. Kulturpolitikken i Norge og de øvrige nordiske landene sies å representere en delt løsning mellom den franske «kulturdepartementsmodellen» og den britiske «kulturrådsmodellen». Den «nordiske kulturpolitiske modellen» kjennetegnes for øvrig av en betydelig desentralisering av kulturpolitisk myndighet til lokalt nivå, et høyt innslag av velferdspolitiske ordninger for kunstnere og kulturarbeidere og et lavt innslag av private finansieringskilder for kulturlivet (Mangset m.fl. 2008).

Dubois treleddede begrepskjema egner seg ikke bare til sammenlignende studier av kulturpolitikken i ulike land, men kan også være et fruktbart inntak til å analysere endringer som finner sted i kulturpolitikken innenfor et enkelt land. På 1970-tallet fikk kulturpolitikken i Norge ikke bare et utvidet ressursgrunnlag, den gjennomgikk også vesentlige endringer langs alle de tre dimensjonene Dubois er opptatt av. Det foregikk en begrepsmessig utvikling som endret grensedragningen mellom kulturpolitikk og andre politikkkfelt (det utvidede kulturbegrepet) så vel som de overordnede målene som legitimerte kulturpolitikken («kulturelt demokrati»). Nye organisatoriske løsninger ble satt ut i livet, gjennom etableringen av den kommunale kulturforvaltningen og regionale kulturinstitusjoner, og disse fikk vidtfavnende konsekvenser for politikkområdets utvikling (Dahl og Helseth 2006, Mangset 1992, Vestheim 1995). I lys av dette er det nærliggende å hevde at kulturpolitikken gjennomgikk en omdanning i denne perioden.

På tilsvarende måte kan man spørre om hvilke endringer i kulturpolitikken avgrensning, begrunnelser og organisering som inntraff i perioden hvor Kulturløftet ble gjennomført, og det er disse spørsmålene jeg vil beskjefte meg med i avsnittene som følger.² Dobligen av det statlige kulturbudsjettet i årene 2005–2014 *kunne* ha dannet grunnlag for vesentlige kursendringer i kultur-

politikken. Bildet av den kulturpolitiske perioden som avtegner seg gjennom denne analysen dreier seg imidlertid ikke om kulturpolitikkenes omdanning, men om dens sedimentære vekst. Det var en kulturpolitikk som skred framover i alle dens allerede etablerte retninger og i den grad den resulterte i utviklingen av nye former for politikk, skjedde dette ved at nye «lag» ble føyet til bestående strukturer, snarere enn gjennom utskiftninger i eksisterende ordninger.

KULTURPOLITIKKEN AVGRENSING

Hvilke utvidelser eller innsnevring av kulturpolitikkenes ansvarsområde fant sted i den rødgrønne regjeringsperioden? Av den rødgrønne regjeringens kulturpolitiske initiativer var det innføringen av kulturloven i 2007 som på en mest direkte måte berørte spørsmålet om kulturpolitikkenes avgrensning, gjennom en presisering av at kulturpolitikkenes ansvarsområde dreier seg om «kulturvirksomhet». I dette begrepet ligger det en ansats til en snevrere avgrensning av kulturpolitikken, men i Ot.prp.nr. 50 (2006–2007) *Om lov om offentlige styresmakters ansvar for kulturverksemd (kulturlova)* fastslås det likevel at kultur ikke kan defineres entydig som objekt for lovgivning. Kulturloven har derfor ingen vesentlige politiske implikasjoner sett i forhold til det utvidede kulturbegrepet. Flere praktisk-politiske endringer i den rødgrønne regjeringsperioden kan imidlertid sies å ha bidratt til en «utfylling» av den statlige kulturpolitikkenes ansvarsområde.

Noen av disse endringene kan grupperes under overskriften mangfold og flerkultur. Minoriteters kulturelle uttrykksformer ble satt på den kulturpolitiske dagsordenen gjennom Mangfoldsåret i 2008 og Meld. St. 10 (2011–2012) *Kultur, inkludering og deltaking* i 2011. I begge tilfeller ble det lagt vekt på at kulturinstitusjoner i større grad skal gjenspeile det kulturelle mangfoldet i det norske samfunnet. Satsingen på å fremme kulturelt mangfold og inkludering i kulturlivet tok dels form av bevisstgjøringstiltak og en sterkere vektlegging av disse hensynene i den såkalte styringsdialogen mellom Kulturdepartementet og kulturinstitusjonene. Et omdiskutert punkt i tildelingsbrevene fra Kulturdepartementet i denne perioden stilte krav om at mottakerne av bevilgninger skulle rapportere om arbeidet de drev for å fremme kulturelt mangfold. Samtidig ble bevilgningene til minoritetsbaserte kulturinstitusjoner og såkalte flerkulturelle kulturaktører økt (Henningsen m.fl. 2010). Dette viser seg blant annet i en markant økning i Kulturdepartementets bevilgninger til Sametinget i løpet av den rødgrønne regjeringsperioden.

Et annet sett av endringer faller inn under overskriften populærkultur. Å motvirke «sjangerdiskriminering» i kulturpolitikken var et uttalt mål for den rødgrønne regjeringen (Kulturdepartementet 2011). Dette viser seg blant annet på

2. Kildene jeg baserer meg på er offentlig tilgjengelige dokumenter og foreliggende forskning og utredninger om kulturpolitikk. Jeg trekker særlig veksel på Enger-utvalgets helhetlige gjennomgang av kulturpolitikken i perioden 2005 til 2013 (NOU 2013: 4) og skylder å gjøre oppmerksom på at jeg var ansatt i sekretariatet for utvalget.

det visuelle kunstfeltet, hvor det ble etablert støtteordninger for tegneserier og på det audio-visuelle feltet, hvor det ble det lagt fram en egen stortingsmelding om dataspill. Også på musikkområdet var motvirkning av sjangerdiskriminering et uttalt mål for den rødgrønne regjeringen. Det ble lagt fram en egen stortingsmelding om den såkalte «rytmiske musikken» (rock, jazz, folkemusikk, m.m.), og en betydelig del av økningen i statlige bevilgninger til musikkformål i perioden 2005–2014 gikk til disse uttrykksformene. En indikasjon på dette er at om lag halvparten av den totale realøkningen i bevilgninger fra Kulturdepartementet på musikkområdet i denne perioden tilfalt det ikke-institusjonaliserte musikklivet (NOU 2013: 4).³ Ulike støtteordninger som retter seg inn mot den rytmiske musikken ble styrket og flere musikkfestivaler innenfor disse sjangrene fikk knutepunktstatus. Det ble etablert nasjonale scener for jazz og folkemusikk og verdensmusikk, et nasjonalt opplevelsessenter for pop og rock og flere regionale kompetansenettverk og -sentre for rytmisk musikk. Kulturdepartementet bidro også til en styrking av ulike interesseorganisasjoner som representerer disse musikkjangrene.

Et tredje sett av endringer var knyttet til frivillighetsfeltet, som var den klare «budsjettvinneren» i Kulturløftet. Dette omfatter organisert frivillig innsats som retter seg mot kultur og fritidsformål, velferdsformål, politiske-, humanitære- og miljøvernformål, bolig- og arbeidslivsformål og tro- og livssynsformål. I overkant av en fjerdedel av den samlede realøkningen til kulturlivet i den rødgrønne regjeringensperiode tilfalt frivillighetsfeltet, og i løpet av denne perioden gikk frivillighet fra å være en av de minste postene på det statlige kulturbudsjettet til å bli den nest største (NOU 2013: 4). Denne utviklingen skyldtes for en stor del innføringen av en kompensasjonsordning for merverdiavgift i 2011. Satsingen på frivillighet kan sees som en oppfølging av St. meld. nr. 39 (2006–2007) *Frivillighet for alle*, hvor Kulturdepartementet ble tillagt et sektorovergripende koordineringsansvar for støtten til frivilligheten.

Selv om det ofte kunne framstå slik i den rødgrønne regjeringens retorikk, var ikke minoritetskultur, populærkultur og frivillighet nye tema i kulturpolitikken. Frivillighet har vært en uttalt del av kulturpolitikken ansvarsområde siden 1970-tallets kulturmeldinger. Jazz, rock og populærkulturelle uttrykksformer har i økende grad blitt definert inn under kulturpolitikken siden 1980-tallet (Gripsrud 2002, Langdalen 2002) og flerkultur og kulturelt mangfold har blitt viet en økende kulturpolisk oppmerksomhet siden slutten av 1990-tallet (Aslaksen 1997). Det manglet ikke på kulturpolitiske mål og intensjonserklæringer om disse uttrykksformene før innføringen av Kulturløftet. Det nye i Kulturløft-perioden var at det nå ble bevilget større ressurser til disse formålene, som muliggjorde en oppbygging av uttrykksformene som deler av den offentlig finansierte kultursektoren (NOU 2013: 4).

3. «Realøkning» viser her til økninger i departementets bevilgninger som kommer i tillegg til økningen som normalt tilfaller støttemottakere som kompensasjon for pris- og lønnsutviklingen.

Det er imidlertid verdt å merke seg at oppbyggingen av disse «nye» kulturfeltene ikke gikk på bekostning av etablerte felter og ordninger i kultursektoren. I tråd med det uttalte målet om at økningen i bevilgninger skulle tilfalle alle deler av kulturlivet kan gjennomføringen av Kulturløftet sies å ha fulgt en «ja takk, begge deler»-logikk. Dette illustreres tydelig på musikkområdet, hvor økningen i offentlige bevilgninger til den «rytmiske musikken» i den rødgrønne regjeringsperioden ikke førte til noen stagnasjon i finansieringen av det klassiske musikkfeltet, som tvert imot opplevde en sterk vekst i bevilgninger. Dette viser seg blant annet ved at de nasjonale kulturinstitusjonene på musikkområdet, Oslo Filharmoniske Orkester og Bergen Filharmoniske Orkester, fikk utvidet sine ressursrammer. Veksten i bevilgninger var enda større for region og landsdelsinstitusjonene på musikkområdet, noe som har sammenheng med at det ble etablert en ny slik institusjon i den rødgrønne regjeringsperioden, Nordnorsk Opera og Symfoniorkester (NOU 2013: 4). Om kulturpolitikken i årene med Kulturløftet var en gullkalv for rocken, så var den det med andre ord også for den symfoniske musikken.

KULTURPOLITIKKENS BEGRUNNELSE

Hvordan navigerte den rødgrønne regjeringen kulturpolitikken ideologiske landskap og hvilke kulturpolitiske begrunnelser løftet den fram? Mangfoldsåret og stortingsmeldingen om inkludering og deltakelse kan sees som de tydeligste ideologiske erklæringene fra den rødgrønne regjeringens side om kulturpolitikken rolle og samfunnsbetydning. Retorisk svingte den rødgrønne regjeringens innsats på dette området mellom en betoning av det kulturelle mangfoldets dannende – i betydningen toleransefremmende – virkning, en betoning av viktigheten av å anerkjenne minoriteters kulturuttrykk gjennom kulturpolitikken og en betoning av minoritetsgruppers rett til tilgang på kunst- og kulturopplevelser i tråd med internasjonale menneskerettighetskonvensjoner og -dokumenter (Henningsen m.fl. 2010). I Meld. St. 10 (2011–2012) *Kultur, inkludering og deltaking* ble perspektivet utvidet fra kulturelle minoriteter til bekjempelse av alle former for sosial ulikhet i kulturlivet. Gjennom mangfold og inkluderingssatsingen aktualiserte den rødgrønne regjeringen slik grunn tema i både «demokratisering av kulturen»- og «kulturelt demokrati»-ideologiene.

At mangfold og inkludering ble fanesaker i den rødgrønne kulturpolitikken innebar imidlertid ikke en avvisning av andre kulturpolitiske ideologier. Et slående trekk ved den kulturpolitiske språkbruken til den rødgrønne regjeringen var nettopp viljen den la for dagen til å omfavne hele spekteret av historisk akkumulerte mål som gjøres gjeldende på det kulturpolitiske området.

Dels gjaldt dette ideologien om kulturens egenverdi og tilhørende begreper om kunstnerisk frihet og kunstnerisk kvalitet. I følge Dahl og Helseth (2006) har den statlige kulturpolitikken i Norge siden starten av 1990-tallet beveget seg i en kulturelitær retning, gjennom en forsterket vektlegging av disse verdiene.

Den rødgrønne regjeringen ble ved flere anledninger kritisert av opposisjonspartier og institusjonsledere for å føre en «instrumentell» kulturpolitikk som ikke anerkjente kunsten og kulturens egenverdi og som innsnevret kulturinstitusjonenes kunstneriske frihet (Mangset 2012). Men i offisielle dokumenter som redegjør for kulturpolitiske mål i denne perioden og i kulturministerens taler og uttalelser, opprettholdt regjeringen den retoriske vektleggingen av kunsten og kulturens egenverdi, kunstnerisk frihet og kvalitetsmålet (St.prp. nr. 1 (2006–2007), Prop. 1 S (2010–2011) og Prop. 1 S (2013–2014)). Da kulturminister Anniken Huitfeldt ble kritisert for å bruke «styringsdialogen» mellom Kulturdepartementet og kulturinstitusjonene for å fremme inkluderingsmålet i kulturpolitikken, forsvarte hun seg i mediene og i Stortinget ved å understreke sin respekt for den kunstneriske friheten og ved å vise til at regjeringen nettopp styrket denne gjennom økte bevilgninger til kultursektoren (Stortinget 2012, Klassekampen 2012). Mot slutten av regjeringsperioden, da Hadja Tajik ledet Kulturdepartementet, ble det lagt stort trykk på begrepene kunstnerisk frihet og yringsfrihet i kulturministerens taler og uttalelser, og i Kulturløftet III ble et eget punkt viet temaet «Kultur og kunstnerisk frihet» (Kulturdepartementet 2012, 2013).

Dels kom den samtidige vektleggingen av ulike kulturpolitiske ideologier til uttrykk gjennom den rødgrønne regjeringens understrekning av kulturens betydning for «andre samfunns mål» som næringsutvikling, arbeidsplasser, helse og integrering (St.prp. nr. 1 (2006–2007), Prop. 1 S (2010–2011) og Prop. 1 S (2013–2014)). Dette illustreres blant annet i politikken den rødgrønne regjeringen førte overfor de såkalte «kulturnæringene». Dette er en liten gren av den statlige kulturpolitikken, som ikke ble gjenstand for et merkbart løft i bevilgninger i årene med Kulturløftet. Regjeringens innsats på dette området ble imidlertid tydelig kommunisert i mediene, i forbindelse med utarbeidningen og lanseringen av en kulturnæringsplan. I en felles kronikk fra 2012 understreker handels- og næringsminister Trond Giske og kulturminister Hadja Tajik at det viktigste grunnlaget for kulturpolitikken er hensynet til «kultur for kulturens egen skyld», men at Kulturløftet også kan betraktes som en investering i kulturnæringene, som de beskriver som en særlig viktig framtidig kilde til verdiskaping i Norge (Giske og Tajik 2012).

Inntrykket av at den rødgrønne regjeringen drev en form for ideologisk helgarding understrekes ytterligere ved at det nasjonale motivet også fikk en framtrekkende plass i regjeringens kulturpolitiske retorikk. I den rødgrønne regjeringens omtale av Kulturløftet ble det i hele perioden vist til ønsket om å gjøre Norge til en «ledende kulturnasjon» (St.prp. nr. 1 (2006–2007), Prop. 1 S (2010–2011) og Prop. 1 S (2013–2014)), og i dette tilfellet var det et klart samsvar mellom den kulturpolitiske retorikken og regjeringens økonomiske prioriteringer. Årene med Kulturløftet var en tid for oppføring av storslåtte kulturbygg, med den nye operaen i Oslo og kulturhuset Kilden i Kristiansand som de fremste eksemplene. Gjennom beslutningen om å bygge et nytt nasjonalmuseum i Oslo, forpliktet den rødgrønne regjeringen seg til et enda mer kostnadskrevenende prosjekt. Med i dette bildet hører også at i den samme perioden

bidro lokale myndigheter over hele til oppføringen av nye kulturhus, i mange tilfeller i form av kostbare signalbygg. Som Håkonsen og Løyland (2012) viser, var det en voldsom vekst i kommunenes investeringsutgifter på kulturområdet på 2000-tallet og en stor del av denne utgiftsveksten skyldes sannsynligvis investeringer i kulturhus. Mer enn det var et gjennombrudd for en solidaritets- eller rettighetstenkning i kulturpolitikken eller for en fusjonering av kulturpolitikk og næringspolitikk, kan derfor Kulturløftet sies å ha artet seg som en videreføring av den oppbyggingen av en nasjonal «representativ offentlighet» (Beckman 2009) som har pågått i Norge siden 1814.

KULTURPOLITIKKENS ORGANISERING

Hvilke organisatoriske endringer gjennomgikk kulturpolitikken i Norge i årene med Kulturløftet? I den grad det lar seg gjøre å peke på et mønster i endringene på dette området, har dette i første rekke å gjøre med graden av sentralisering i kultursektoren. Den mest omfattende reformen som fant sted i kultursektoren i årene 2005–2013 foregikk på museumsområdet og ble igangsatt før den rødgrønne regjeringen kom til makten. Museumsreformen hadde som utfall at mer enn tre hundre statlig finansierte museer ble slått sammen til rundt sytti konsoliderte enheter, og kan slik sett sies å ha bidratt til en sentralisering av kulturpolitikken.

Den rødgrønne regjeringen gjennomførte også egne reformer i den sentrale statlige kulturforvaltningen, og i flere tilfeller kan disse sies å ha trukket i samme retning. I 2010 besluttet regjeringen å nedlegge direktoratet ABM-utvikling og å overføre disse funksjonene til Nasjonalbiblioteket og Norsk kulturråd. De to sistnevnte institusjonene fikk begge utvidede oppgaver og vokste i størrelse i den rødgrønne regjeringsperioden. I tillegg til funksjonene det overtok fra ABM-utvikling, fikk Norsk kulturråd overført flere forvaltningsoppgaver fra Stortinget, og etter en vedtektsendring i 2009 er det nå kun regjeringen, og ikke lenger Stortinget, som oppnevner medlemmer til rådet. Ifølge Mangset (2012) bidro disse endringene til en utydeliggjøring av kulturråds rolle som «armlengdeorgan» og til en forsterkning av dets rolle som et direktorat underlagt Kulturdepartementet. På filmområdet kan den rødgrønne regjeringen likeledes sies å ha bidratt til sentralisering av makt og myndighet, gjennom fusjoneringen av Norsk filmfond, Norsk filmutvikling og Norsk filminstitutt.

En annen reform som ble gjennomført av den rødgrønne regjeringen kan derimot sies å ha trukket kulturpolitikken i motsatt retning. I 2011 besluttet regjeringen at Rikskonsertene skulle fratras mange av sine oppgaver og at ressursene skulle overføres til en støtteordning for lokale arrangører. Denne reformen kan dermed sies å ha bidratt til en desentralisering av kulturpolitikken. Som jeg har antydnet i de foregående avsnittene dreide imidlertid ikke politikktutviklingen på kulturfeltet i Kulturløft-perioden seg så mye om gjennomføring av forvaltningsreformer som den var et program for en landsomfattende opprusting og

utvidelse av den kulturelle infrastrukturen, og i denne forstand kan den rødgrønne regjeringens kulturpolitikk også sies å ha bidratt til desentralisering i kulturlivet. Som Enger-utvalget har vist, var veksten i de statlige kulturutgiftene i disse årene størst utenfor Oslo. En vesentlig grunn til dette er at betydelige midler ble kanalisert til de eksisterende regionale kulturinstitusjonene og at det ble etablert nye region- og landsdelsinstitusjoner på musikkområdet, scenekunstmrådet og museumsområdet. Etableringen av nye knutepunktinstitusjoner og utvidelser av ulike ordninger for statlig støtte til kulturfestivaler og arrangører bidro likeledes til å gi den statlige kulturpolitikken en regional profil (NOU 2013:4).

Før øvrig bidro veksten i de statlige kulturutgiftene i disse årene til å befeste langvarige prioriteringsmønstre i fordelingen av midler mellom de ulike kultursektorene (scenekunst, musikk, museer, osv.). Ser man bort i fra økningen i støtten til frivillighetsformål, er mønsteret her at de sektorene som hadde en stor budsjettandel før Kulturløftet trådte i kraft (scenekunst, musikk) fikk en enda større budsjettandel i løpet av perioden, mens sektorene som hadde en liten budsjettandel (visuell kunst, kunstnerformål) ble ytterligere marginalisert. Innenfor enkelte kultursektorer gikk en betydelig del av økningen i de statlige kulturbevilgningene til å gjennomføre nye store prosjekter, som oppstarten av Operaen i Bjørvika eller etableringen av det nasjonale opplevelses-senteret for pop og rock, Rockheim, i Trondheim. Men som jeg har vært inne på ovenfor, førte ikke disse satsingene til noen økonomisk nedprioritering av de etablerte kulturinstitusjonene. Hovedbildet er at økningen i bevilgninger til kulturlivet i disse årene ble fordelt jevnt ut over eksisterende tiltak (NOU 2013: 4).

De organisatoriske endringene som fant sted i kultursektoren i årene med Kulturløftet trakk altså i ulike retninger, men disse endringene hadde i det vesentlige preg av å være justeringer og forskyvninger innenfor det eksisterende virkemiddelapparatet. Ser man på de overordnede systemtrekkene i kulturpolitikken, er det kontinuiteten som er det mest framtreddende trekket ved perioden. Enger-utvalget har vist at selv om det var en kraftig vekst i kulturbevilgningene på statlig nivå i årene 2005–2013, ble det økonomiske styrkeforholdet mellom staten, fylkene og kommunene i kultursektoren opprettholdt omtrent som før. Det samme gjelder forholdet mellom direkte politisk styring og arm-lengdestyring av statlige kulturmidler, hvor det var en liten økning i andelen av midlene som ble kanalisert gjennom Norsk kulturfond. Og selv om det vokste fram flere veldedige kulturfond i perioden, forble styrkeforholdet mellom private donasjoner og sponsing og den offentlige finansieringen av kulturlivet omtrent slik den hadde vært. De velferdspregede stipend- og støtteordningene for kunstnere var en av de få «budsjettaperne» i Kulturløft-perioden, og her kan man kanskje snakke om en gradvis avvikling av ett av særtrekkene ved den norske kulturpolitikken, men dette er en utvikling som hadde pågått i flere år før den rødgrønne regjeringen tiltrådte (NOU 2013: 4). Sett på litt avstand artet kulturpolitikken i årene med Kulturløftet seg derfor i første rekke som «mer av det samme».

KULTURPOLITIKKENS SEDIMENTÆRE VEKST

Innledningsvis i denne artikkelen framhevet jeg at tidligere vekstperioder i norsk kulturpolitikk ga opphav til omfattende endringer i kulturpolitikken avgrensning, begrunnelser og organisering. Årene hvor Kulturløftet ble gjennomført var preget av økonomisk vekst og intensivt aktivitet på det kulturpolitiske området, men den statlige kulturpolitikken ble ikke ledet i noen ny eller klart definert retning langs disse tre dimensjonene. I disse årene beveget kulturpolitikken seg hele tiden i forlengelsen av etablerte utviklingstrekk, prioriteringer og mål. Den grunnleggende ambisjonen i Kulturløftet var å gi kultursektoren bedre rammevilkår, ikke å reformere den, og i tråd med ambisjonen ble ressursøkningen «smørt tynt ut over» kulturlivet. Når den rødgrønne regjeringen gjennomførte større prosjekter eller bygget opp nye felter i kulturlivet, dreide det seg om å fullføre påbegynte oppgaver eller å virkeliggjøre lenge uttalte kulturpolitiske intensjoner. Disse satsingene innebar ikke at den rødgrønne regjeringen «valgte bort» deler av den bestående politikken, like lite som dens omfavning av noen etablerte kulturpolitiske mål og ideologier innebar at den forkastet andre.

Den allmenne lærdommen man kan trekke av denne gjennomgangen av kulturpolitikken i årene med Kulturløftet er at kulturpolitikken i Norge ikke så mye dreier seg om valg mellom konkurrerende kulturpolitiske strategier og ideologier, som den arter seg som en videreføring og utvidelse av hele det mangfoldige registeret av verdier, ansvarsforhold og organisatoriske løsninger den allerede har kommet til å omfatte. Kulturpolitikken utvikler seg sedimentært, gjennom tilføyelser av nye lag til de etablerte strukturene, snarere enn gjennom omdanning eller omkalfatringer av den bestående politikken. Intensivering av den kulturpolitiske aktiviteten som fant sted i årene med Kulturløftet gjør det sedimentære utviklingsmønsteret påtakelig, men dette utviklingsmønsteret er ikke enestående for kulturpolitikken i den rødgrønne regjeringsperioden. Tvert i mot, vil jeg hevde at det er beskrivende for den moderne kulturpolitikken virkemåte i Norge.

De store grepene som ble gjort i kulturpolitikken i Norge på 1970-tallet, og i tiårene før dette, skjedde i en tid hvor kulturpolitikken ennå befant seg i støpeskjeen som et selvstendig forvaltningsområde. Siden 1980-tallet kan kulturpolitikken sies å ha funnet sin nåværende form. Dahl og Helseths (2006) framstilling av den statlige kulturpolitikken i Norge fra 1980-tallet og framover, kan sees som en illustrasjon på at kulturpolitikken utvikler seg gjennom gradvise utvidelser av Kulturdepartementets ansvarsområde og at det er vanskelig å finne eksempler på større endringer i kulturpolitikken langs de tre dimensjonene jeg har vært opptatt av.

Utviklingsmønsteret jeg har beskrevet er heller ikke et enestående trekk ved den norske kulturpolitikken. Dubois (2014) framhever nettopp at kulturpolitikken i de vest-europeiske landene utvikler seg sedimentært snarere enn gjennom radikale endringer. Beckman (2009) hevder på liknende vis at svensk kulturpolitikk utmerker seg som et «svårreformerad» politikkområde. Ifølge

Beckman skyldes dette dels at den svenske kulturpolitikken er et utpreget konsensusfelt, hvor de ulike politiske partiene tenderer mot å omfavne hele det nedarvede spekteret av mål og ideologier. Kulturpolitiske debatter innskrenker seg derfor ofte til protester mot kutt myndighetene måtte finne på å gjøre i støtten til kulturinstitusjoner. Som også Cummings og Catz (1987) påpeker i deres komparative studie av kulturpolitikk i den vestlige verdenen og Japan, gjør det at representanter for kulturinstitusjoner ofte har stor gjennomslagskraft i offentlige medier at slike protester kan skape mye uønsket oppmerksomhet for myndighetene. I mange land finner derfor myndighetene at gevinstene som kan oppnås gjennom slike kutt ikke svarer for de politiske kostnadene.

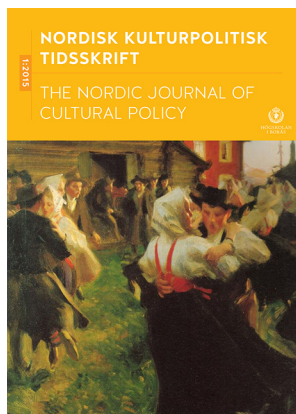
Norsk kulturpolitikk preges på samme måte som den svenske av en utbredt tverrpolitisk konsensus om mål og virkemiddelbruk. En underliggende drivkraft i norsk kulturpolitikk har i lang tid vært kulturlivsaktørenes kamp for å oppnå økonomisk trygghet og anerkjennelse som statsstøttede institusjoner (Mangset 1992), og gjennom de siste tiårene har Kulturdepartementet fått et stadig mer omfattende direkte finansieringsansvar for kulturinstitusjoner over hele landet. Å nedprioritere deler av denne porteføljen for å gjøre plass for nye prosjekter, kan ha betydelige politiske omkostninger for ansvarlige politikere, og i den grad dette forekommer tar det heller form av skrittvis prosesser over et lengre tidsrom. Dertil kommer at myndighetenes samtidige omfavning av motstridende kulturpolitiske mål og ideologier kan virke handlingslammende. Den sterke oppslutningen i norsk kulturpolitikk om idealet om kunstnerisk frihet og om at det derfor skal være «armlengdes avstand» mellom myndighetene og offentlig finansierte kulturinstitusjoner, gjør at ethvert forsøk på å drive politisk styring av kulturinstitusjonene for å oppfylle kulturpolitiske mål om rettferdig fordeling av kulturgodene kan forventes å utløse høylytte protester fra kulturlivet. Dette fikk den rødgrønne regjeringen erfare til gangs når den forsøkte å gjøre kulturinstitusjonene mer sosialt inkluderende og når den oppfordret kulturinstitusjonene til å bidra til grunnlovsjubileet i 2014 (Mangset 2012). Den enkleste farbare kulturpolitiske veien kan derfor ligge i en tilbaketrukket og stabil videreføring av det finansieringsansvaret myndighetene allerede har påtatt seg innenfor dette samfunnsområdet og i å la endringer ha form av gradvise utvidelser av det kulturpolitiske ansvarsområdet. Kulturpolitikken utvikler seg dermed ikke gjennom omdanning av eksisterende ordninger og strukturer, men ved at den «eser ut» over tid.

Kulturpolitikken under den nåværende regjeringen fra Høyre og Fremskrittspartiet kan være en test på gyldigheten av dette resonnementet. Regjeringen har varslet at den ønsker å endre kulturpolitikken, ved å gjennomføre en frihetsreform i kulturlivet. Samtidig har den signalisert at den ønsker å videreføre hovedtrekkene i den etablerte kulturpolitikken. Det er grunn til å forvente at den sistnevnte ambisjonen blir mer framtrædende enn den førstnevnte.

Takk til Knut Bergem, Ole Martin Hylland, Knut Løyland og Per Mangset for nyttige kommentarer til tidligere utkast av artikkelen.

KILDER

- Ahearn, Jeremy. (2009): «*Cultural policy explicit and implicit: a distinction and some uses*». I: *International Journal of Cultural Policy*, Vol.15
- Aslaksen, Ellen (1997): «Flerkulturelle tiltak i kultursektoren». Norsk kulturråd.
- Beckman, Svante (2008): «Innledning». I: *KulturSverige 2009*. Linköpings universitet.
- Cummings, Milton C. Jr. og Catz, Richard S. (eds.) (1987): *The Patron State. Government and the Arts in Europe, North America and Japan*. New York: Oxford University Press
- Danbolt, Gunnar (2009): *Norsk kunsthistorie: bilde og skulptur fra vikingtida til i dag*. Oslo: Samlaget
- Dahl, Hans Fredrik og Helseth, Otto (2006): *To knurrende løver. Kulturpolitikens historie 1814–2014*. Oslo: Universitetsforlaget
- Dubois, Vincent (2014): «Cultural Policy Regimes in Western Europe». Under utgivelse i: *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 2nd edition. Elsevier. Artikkelen er tilgjengelig på <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00836422>
- Dworkin, Ronald (1985): *A Matter of Principle*. Cambridge: Harvard University Press
- Giske, Trond og Tajik, Hadja (2012): «Kreativ vekst». *Adressa* 26/10
- Gripsrud, Jostein (red.) (2002): «Populærmusikken i kulturpolitikken». Norsk kulturråd
- Henningesen, Erik, Berkaak, Odd A. og Skålnes, Sigrid (2010): «Mangfoldsåret: Muligheter og motsigelser i politikken for et flerkulturelt kulturliv». Norsk institutt for by- og regionforskning
- Håkonsen, Lars og Løyland, Knut (2012): «Kulturutgifter i kommunene». Telemarkforskning. Rapport nr. 301
- Klassekampen (2012): «Statsstøtte gir økt frihet» 25/5-2012
- Kulturdepartementet (2011): Pressemelding 08.07. Nr.: 59/11
- Kulturdepartementet (2012): Tale ved kulturrådets årskonferanse
- Kulturdepartementet (2013): Kulturløftet
- Langdalen, Jørgen (2002): «Musikkliv og musikkpolitikk: En utredning om musikkensembelene i Norge». Norsk kulturråd.
- Mangset, Per (1992): *Kulturliv og forvaltning. Innføring i kulturpolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget
- Mangset, Per (2012): «En armlengdes avstand eller statens forlengede arm? Et notat om armlengdesprinsippet i norsk og internasjonal politikk». Notat utarbeidet for Kulturutredningen 2014
- Mangset, Per, Kangas Anita, Skot-Hansen, Dorte og Vestheim, Geir (2008): «Nordic cultural policy». I: *International Journal of Cultural Policy*, vol. 14
- Meld. St. 10 (2011–2012) Kultur, inkludering og deltaging. Kulturdepartementet
- NOU 2013: 4 Kulturutredningen 2014. Kulturdepartementet
- Ot.prp.nr. 50 (2006–2007) Om lov om offentlige styresmakters ansvar for kulturverksemd (kulturlova)
- Prop. 1 S (2010–2011) for budsjettåret 2011. Kulturdepartementet
- Prop. 1 S (2013–2014) for budsjettåret 2014. Kulturdepartementet
- Røyseng, Sigrid (2011): «Kunstnere i kulturnæringenes tidsalder. En kunnskapsgjennomgang». Norsk kulturråd
- Slagstad, Rune (1998): *De nasjonale strateger*. Oslo: Pax forlag
- Stortinget (2012): Møte tirsdag 22. mai kl. 10. Sak nr.2
- St. meld. nr. 39 (2006–2007) Frivillighet for alle, Kulturdepartementet
- St.prp. nr. 1 (2004–2005) for budsjettåret 2005. Kirke- og kulturdepartementet
- St.prp. nr. 1 (2006–2007) for budsjettåret 2008. Kirke- og kulturdepartementet
- Vestheim, Geir (1995): *Kulturpolitikk i det moderne Noreg*. Oslo: Samlaget



© Universitetsforlaget
Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift,
vol. 18, Nr. 1-2015 s. 36–60
ISSN Online: 2000-8325

PEER REVIEWED ARTICLE

Om den korporative tradisjonen i nordisk kulturpolitikk

– med særlig vekt på den svenske kulturpolitikken historie

Per Mangset

Per Mangset er professor emeritus og seniorforsker ved Telemarksforskning. Han har publisert bøker, artikler og rapporter om kulturpolitiske, kultursosiologiske og idrettspolitiske spørsmål. Han var også initiativtaker til – og mangeårig leder av den vitenskapelige komiteen (1999–2012) for «the International Conference on Cultural Policy Research» (ICCPR).

ENGLISH ABSTRACT

This paper discusses the corporatist aspects of Nordic cultural policy, with a specific focus upon artist policy. The principal topic of the paper is corporatism in Swedish cultural (artist) policy during a specific historical period, i.e. from the 1960s to the early 1990s. It focuses upon (1) the close relation between KLYS (the Swedish Joint Committee for Artistic and Literary Professionals) and the ministry responsible for cultural affairs during this period and upon (2) the corporatist relation between the artist organizations and the Swedish Arts Grants Committee («Konstnärsnämnden») until the early 1990s. The paper considers «corporatism» and «arm's length» as more or less opposites in cultural policy. The paper also compares the corporative aspects of Swedish cultural (artist) policy to similar aspects of the cultural policies of other Nordic countries – Norwegian cultural policy in particular. The paper concludes that corporatism in this policy field was particularly strong in Sweden from the 1960s to the early 1990s, but that it then quite abruptly declined. Cultural policy corporatism seems to have been somewhat weaker in Norway than in Sweden during this period, but more persistent afterwards. The corporatist relation between artist organizations and the Government Grants and Guaranteed Income for Artists («Statens kunstnerstipend») in Norway has subsisted up to these days. The empirical basis of the study is qualitative interviews with key persons in Swedish cultural policy and artist organizations (1994–95) combined with substantial documentary material and research publications.

Key words

corporatism, arm's length, arts council, swedish cultural policy, nordic cultural policy

Nøkkelord

korporatisme, armlengde, kulturråd, svensk kulturpolitikk, nordisk kulturpolitikk


UNIVERSITETSFORLAGET

 idunn.no
Nordiske tidsskrifter på nett

This article is downloaded from www.idunn.no

FORMÅL

Denne artikkelen skal handle om korporatismen i nordisk kulturpolitikk. Flere forskere har pekt på at korporative relasjoner er typiske for nordisk kulturpolitikk (Moulin 1977, 1992; Bennich-Björkman 1991; Mangset m.fl. 2008; Røyseng 2014). Den kulturpolitiske korporatismen kan ses som et følgeriktig uttrykk for en sterk allmenn nordisk korporatisme. I mange studier hevdes det nemlig at de skandinaviske land er blant de mest korporativiserte i verden (Rommetvedt m.fl. 2013). Iblant skilles det imidlertid ikke klart mellom korporatisme og armlengdes avstand i kulturpolitikken: Når kulturpolitisk myndighet er delegert til en interesseorganisasjon, blir det tolket som eksempel på at det er en armlengdes avstand mellom kunst og politikk, ikke som eksempel på korporatisme (Heikkinen 2003; Duelund 2003). I denne artikkelen vil jeg derimot argumentere for et klart analytisk skille mellom korporative organer og armlengdesorganer på kulturområdet. Andre forskere hevder at det har skjedd en «avkorporativisering» innenfor nordisk kulturpolitikk de seinere år, for eksempel at korporatisme er blitt avløst av lobbyisme (Bjørkås 1994). Det kan det godt være noe i. Jeg vil likevel problematisere påstanden.

Artikkelen skal særlig handle om korporatismen i *svensk* kulturpolitikk. Det henger for det første sammen med at de korporative relasjonene mellom kunstnerorganisasjoner og statlige myndigheter ser ut til å ha vært særlig sterke under noen viktige tiår av svensk kulturpolitikkhistorie. Det henger for det andre sammen med at korporatisme er ganske fraværende som tema i to autoritative studier av svensk kulturpolitikk, nemlig Nilsson (1999) og Frenander (2005). Tobias Harding drøftet derimot i noen grad korporatismen i svensk kunstnerpolitikk generelt i sin doktoravhandling fra 2007, og Li Bennich-Björkman drøfter korporatisme spesifikt på litteraturfeltet i sin doktoravhandling fra 1991. Jeg mener likevel at jeg kan bidra med viktig supplerende informasjon og perspektiver på svensk kulturpolitisk korporatisme i denne artikkelen.

Mitt fokus i artikkelen er primært historisk. Det vil si at jeg først og fremst retter søkelys mot utviklingen av svensk kulturpolitikk fra 1960- til 90-tallet. Utviklingen i de påfølgende tiåra vil ikke bli behandlet her. Når jeg avgrenser meg til denne historiske perioden, skyldes det for det første at det fra 1960- til 90-tallet eksisterte noen tette, korporative relasjoner mellom kunstnerorganisasjoner og statlige myndigheter i Sverige, som i liten grad er omtalt av andre forskere tidligere. Det skyldes for det andre at jeg har tilgang til et relevant intervjumateriale om denne perioden, som ikke har vært fullstendig analysert og publisert tidligere.

Jeg trekker også inn noen nordiske sammenligninger i analysen – særlig mellom Sverige og Norge. Men komparasjonen har begrenset vekt i artikkelen.

VIDERE TEMATISK AVGRENSNING

Som nevnt har flere forskere framhevet at korporative relasjoner særpreger nordisk kulturpolitikk. Tradisjonelt har ulike interesseorganisasjoner i kulturlivet – ikke minst kunstnerorganisasjoner – hatt sterkt institusjonaliserte påvirkningskanaler inn til statlige kulturforvaltningsorganer i de nordiske land. I et spesialnummer om «Nordic Cultural Policy» av «the International Journal of Cultural Policy» skrev flere nordiske forskere således at «interest organisations, for instance artist organisations, are relatively strong, and there are strong corporatist links between these organisations and public authorities» i nordisk kulturpolitikk (Mangset m.fl. 2008:2). Den svenske statsviteren Li Bennich-Björkman (1991:90) pekte i sin doktoravhandling om svensk litteraturpolitikk på at «[e]tt korporativt sätt att organisera beslutsfattande har i många industrialiserade länder, inte minst i Sverige, under efterkrigstiden blivit en av de dominerande organisationsformerna (...). Inom den sektor som här stått i fokus [dvs. det litterære feltet] är det möjligt att spåra utkast till ett sådant organisationssätt redan tidigt i författarföreningarnas egen argumentering.» I en innføringsbok om kulturpolitikk fra 1992 hevdet jeg selv at «markedsregulering og korporatisme» også var en av hovedpilarene i norsk kulturpolitikk (Mangset 1992:244). I en artikkel om nordisk kunstnerpolitikk fra 2003 skrev den finske sosiologen Merja Heikkinen (2003:287) at «[m]embership in the Norwegian and Swedish decision-making bodies is based more exclusively on the representation of artists' organisations, whereas membership in the Danish and Finnish bodies is based on more mixed representation of different interests and organisations in the artist fields». Men kunstnerorganisasjonene hadde relativt sterk innflytelse på det statlige kunststøttesystemet i *alle* de fire forannevnte nordiske landene. Heikkinen tolket likevel snarere de organisasjonsoppnevnte ekspertutvalgene som et uttrykk for en armlengdes avstand mellom kunst og politikk enn som et uttrykk for korporatisme.

En slik tolkning står imidlertid i strid med den autoritative historiske forståelsen av armlengdesprinsippet i dette prinsippets «hjemland», Storbritannia. Medlemmene av det organet som fordeler støtte til kunstliv og kunstnere der til lands (dvs. «the Arts Council»), skulle i utgangspunktet – i tråd med det idealtypiske prinsippet om en armlengdes avstand mellom kunst og politikk – være helt uavhengige, både av politiske organer og interesseorganisasjoner (Ridley 1987; Mangset 2009, 2013). Ifølge Hutchison (1982:37) ville derfor direkte interesserepresentasjon i «the Arts Council» innebære:

.. a fundamental departure from a principle which the [Arts] Council has hitherto adopted in its own appointments [det vil si armlengdesprinsippet], and which has been followed by successive Ministers in appointments to the Council – that members should be free from ties to appointing bodies.

Ridley (1987:237) har for sin del hevdet at «[m]embers [of the Arts Council] are chosen for their personal standing in public life or the arts, not as nominees of other organizations».

En tilsvarende skepsis til en nordisk velferdsorientert og korporativ kunstnerpolitikk (jf. særlig kollektive avtaler mellom partene i kunstarbeidslivet) møter man gjerne blant franske kunstnere og kulturpolitiske forskere. En nestor i fransk kunstsosiologi, Raymonde Moulin, skrev blant annet, på bakgrunn av en komparativ studie hun gjennomførte på 1970-tallet:

I de skandinaviske land var et av hovedkravene til kunstnerorganisasjonene på 1970-tallet nettopp å oppnå «forhandlingsrett», noe som igjen kunne gi mulighet for en formell tariffavtale mellom Staten og kunstnerorganisasjonene [...] Jo mer andelen av ressursene fra Staten øker, jo mer vil kunstnerorganisasjonene faktisk kreve at beslutninger som angår dem, ikke må bli tatt bare av den ene part. Til kravet om forhandlingsrett føyer det seg da et krav om ressursgaranti. Slike tiltak bidrar til en kvasifunksjonarisering av kunstnerne (Moulin 1992:118 og 1977).¹

Moulin fortolker dette som «farene ved korporatisme» (samme sted).

Den danske sosiologen Peter Duelund har omtalt det nordiske kunststøttesystemet på mer idealistisk vis. Ifølge ham blir kunsten i de nordiske land gjennomgående støttet «efter en forvaltningsmodel, som indebærer, at støtten tildeles af sagkyndighedspaneler nedsat på åremål på en arms afstand af de relevante politiske instanser» (Duelund 2003:547). Selv om han andre steder i samme tekst (s. 545) også karakteriser slike relasjoner som «korporative», skiller ikke Duelund klart mellom «armlengde» og «korporatisme». Han tyr i stedet gjerne til det eufemiserende ordet «selvforvaltning» når han skal beskrive det jeg heller ville kalle korporatisme. Duelund har således også skrevet at «[s]elvforvaltning har rod i den frihedstradition i organiseringen af det danske samfund, som blev grundlagt med højskole, andels- og arbejderbevægelsen under det moderne samfunds gennembrud i slutningen af forrige århundrede» (Duelund 1995:55). Duelund representerer her en alternativ, Habermas-inspirert, tilnærming til den tette nordiske relasjonen mellom kunstnerorganisasjoner og offentlige myndigheter. Men hvis man skal studere nordisk kulturpolitikk i sammenheng med andre sider av den nordiske samfunnsmodellen, synes jeg det må være mer fruktbart å følge korporatisme-spolet: Slik institusjonalisert påvirkning fra interesseorganisasjoner på statlige organer, kan kanskje være nødvendig og legitim i demokratiske regimer, men det reiser også åpenbare demokratiutfordringer, jf. seinere.

Formålet med artikkelen er altså å studere og diskutere den korporative tradisjonen i nordisk kulturpolitikk, med særlig vekt på Sverige. Jeg retter hovedfokus mot *kunst-* og *kunstnerpolitikk* – og legger dermed liten vekt på andre sider av kulturpolitikken. Det dreier seg for det første om kunstnerorganisasjonenes innflytelse på det statlige kunststøttesystemet, for det andre om deres påvirkning på kulturdepartementenes generelle virksomhet (jf. særlig de statlige kulturbudsjettene). Jeg går altså ikke inn på eventuell kulturpolitisk kor-

1. Oversatt fra fransk.

poratisme på regionalt eller lokalt nivå. Målsetningen er primært å gi en historisk beskrivende framstilling av forholdet mellom kunstnerorganisasjoner og stat under noen viktige formative tiår av svensk kulturpolitikk, det vil si fra slutten av 1960-tallet til midt på 1990-tallet. Komparative perspektiver trekkes primært inn for å kontekstualisere beskrivelsen av svensk kulturpolitisk korporatisme.

Flere forskere har imidlertid hevdet at korporatismen nå er på retur i Norden, både generelt og spesielt innenfor kulturpolitikken (Öberg m.fl. 2011; Rommetvedt m.fl. 2013). Christiansen og Rommetvedt (1999) skriver om en generell utvikling fra institusjonalisert korporatisme til mer mangfoldig *lobbying* i nordisk politikk. Svein Bjørkås hevdet allerede i en artikkel fra 1994 at «kunstnerorganisasjonenes evne til ressursmobilisering gjennom de tradisjonelle [korporative] kanalene til staten» var i ferd med å svekkes, og at lobbyisme var i ferd med å overta rollen til korporatismen (Bjørkås 1994:18). Så vidt jeg kan se, var dette en noe prematur diagnose av *norsk* kunstnerpolitikk på 1990-tallet. Sigrid Røyseng (2014) peker imidlertid – i en fersk artikkel om norsk danspolitikk – på at lobbyisme snarere enn korporatisme har fungert som kunstnerens påvirkningskanal mot staten på dette nokså unge kunstfeltet de seinere åra. Dette er imidlertid ikke noe godt eksempel på den type endringer som Christiansen/Rommetvedt og Bjørkås skriver om (noe Røyseng heller ikke påstår), ettersom dansefeltet lenge har vært viet liten kulturpolitisk oppmerksomhet – og dermed heller ikke tidligere har vært påtakelig korporativisert. Tendenser til kulturpolitisk avkorporativisering – og til at lobbyisme erstatter korporatisme – danner likevel en del av bakteppet for denne artikkelen. Men ettersom jeg primært skriver om svensk kulturpolitikk fra slutten av 1960- til midt på 1990-tallet (altså i liten grad om de siste tyve åra), er det grunn til å tro at disse endringstendensene er mindre tydelige i mitt materiale.

KILDER OG METODISKE FORBEHOLD

Analysen bygger primært på kvalitative intervjuer med representanter for svensk kulturpolitikk og kulturliv, som jeg gjennomførte i 1994–95. Intervjuene ble opprinnelig gjort innen rammen av et større komparativt prosjekt om svensk, engelsk og fransk kulturpolitikk, som tidligere er analysert og rapportert på ulike vis (jf. blant annet i Mangset 1995, 2003, 2009 og 2013). Deler av det opprinnelige empiriske materialet har imidlertid forblitt underanalysert. Det gjelder blant annet intervjumateriale om den korporative tradisjonen i svensk og nordisk kulturpolitikk. Innenfor det opprinnelige prosjektet gjennomførte jeg 22 intervjuer med representanter for kunstnerorganisasjoner, armlengdesorganer og statlig kulturforvaltning i Sverige (alle lydfestet og transkribert i sin helhet).² Men bare 12–13 av de 22 var særlig relevante for denne analysen. Det gjaldt særlig intervjuer med informanter fra KLYS³,

2. Av til sammen 55 intervjuer i Sverige, Frankrike og Storbritannia i hele det komparative prosjektet.
3. Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd (etablert 1959).

KRO⁴, Konstnärsnämnden og Kulturdepartementet. Flere av informantene hadde vært sentrale kunstpolitiske aktører i løpet av flere tiår av etterkrigstida. En av gründerne, og mangeårig leder, av KLYS⁵, og den daværende lederen for KRO⁶, var begge blant informantene. Informantene fra kunstnerorganisasjonene dekket primært bildende kunst, litteratur og teater, i mindre grad andre kunstfelt. For en analyse av korporative relasjoner mellom kunstnerorganisasjoner og statlige kulturmyndigheter er det imidlertid av verdi at jeg hadde intervjuet informanter med ulike posisjoner innenfor den korporative relasjonen (både interesseorganisasjoner, armlengdesorgan og departement). Det står likevel ikke til å nekte at utvalget av informanter ble gjort ut ifra andre, primært generelt komparative formål. Ettersom denne artikkelen skal beskrive et historisk forløp fra 1960- til 90-tallet, er det også problematisk at jeg har måttet stole på den retrospektive endringen (i 1994–95) til et fåtall sentrale informanter fra denne perioden. Det er åpenbart en metodisk begrensning. Jeg har riktignok kunnet supplere med en del dokumentmateriale og forskningslitteratur (jf. Bennich-Björkman 1991; Frenander 2005; Harding 2007).

Beskrivelsen av svensk kulturpolitisk korporatisme vil i det følgende også bli supplert med informasjon om annen nordisk (særlig norsk) kulturpolitisk korporatisme. Her må vi i hovedsak sette vår lit til dokumentmateriale og forskningslitteratur. Jeg har ikke hatt tilgang til intervjumateriale fra Norge eller de andre nordiske land som er direkte sammenlignbart med de svenske primærintervjuene. Informasjonen om annen nordisk/norsk korporatisme dekker heller ikke eksakt samme tidsperiode som jeg retter søkelys mot i den primære analysen av Sverige. Analysen gir derfor ikke grunnlag for komparasjon i streng metodisk forstand. Men jeg håper likevel å kunne aktualisere komparative problemstillinger som kan stimulere til videre forskning.

HVA MENES MED ARMLENGDESPRINSIPPET?

Innledningsvis argumenterte jeg for et klart analytisk skille mellom «korporatisme» og «armlengdes avstand». Men hva mener vi egentlig med armlengdes avstand og armlengdesprinsippet? Som generelt begrep betegner armlengdesprinsippet det generelle prinsippet om maktdeling og maktbalanse mellom lovgivende, dømmende og utøvende makt i en konstitusjonell, liberal stat (Vestheim 2003). I kulturpolitikk handler det primært om skjerming av kulturfeltet – særlig kunsten – fra politiske inngrep og styring, mer generelt om et liberalt prinsipp om ytringsfrihet. Få vil likevel oppfatte armlengdesprinsippet så trangt at politiske myndigheter ikke skal kunne drive en form for overordnet kulturpolitisk styring og prioritering. Det handler snarere om at politiske myndigheter ikke må blande seg inn i kunst- og kulturfaglige enkeltbeslutninger

4. Konstnärernas Riksorganisation (etablert 1937).

5. Jan Gehlin. Gehlin (1922–2010) var forfatter, jurist, tidligere leder av KLYS og av Sveriges Författarförbund.

6. Dag Nyberg, maler og leder av KRO i 1995.

(programmering, valg av kunstnerisk utsmykning, osv.). Slikt må – ifølge armlengdesprinsippet – overlates til uavhengige kunstsakkyndige.

Armlengdesprinsippet knyttes i tillegg – i mer avgrenset forstand – til et særskilt kunst- og kunstnerstøttesystem, der statlige myndigheter (parlament og departement) delegerer del-myndighet til å fordele kunst- og kunstnerstøtte til et eget kunstsakkyndig kompetent kulturråd (et «arts council») på en armlengdes avstand fra samme statlige myndighet (Mangset 2013).

Slik refererer armlengdesprinsippet noen ganger til en særskilt type (1) beslutningsprosess, der særskilte kunstsakkyndige fagfolk utøver det kunstfaglige skjønn som gir grunnlag for fordeling av kunststøtte, og andre ganger til en særskilt (2) organisasjonsstruktur, der et eget kunstråd («arts council») har delegert myndighet fra regjeringen/departementet til å foreta slike kunstfaglige beslutninger (jf. Madden 2009:22). Det forutsettes da gjerne at en slik (2) organisasjonsstruktur gir det best mulige grunnlaget for den nevnte (1) beslutningsprosessen. Den overordnede kjernen i armlengdesprinsippet er imidlertid at enkeltbeslutninger som forutsetter kunstfaglig skjønn, ikke må gjøres av politikere, men av uavhengige personer med kunstfaglig kompetanse. I de fleste land – og iallfall i den toneangivende britiske tradisjonen – vil også direkte interesseorganisasjonsinnflytelse på kunstfaglige beslutninger oppfattes som noe som er i motstrid med armlengdesprinsippet. Interesseorganisasjoner – for eksempel kunstnerorganisasjoner – blir i denne sammenhengen oppfattet som «politiske aktører» med fagpolitiske interesser (Mangset 2013).

Det er imidlertid litt misvisende om armlengdesprinsippet opphøyes til et nærmest entydig, ideelt og ubrytelig *prinsipp*. Når man ser hvordan armlengdesprinsippet praktiseres i ulike land, er det mer nærliggende å snakke om en kontinuerlig *dimensjon* enn om et entydig *prinsipp* (Mangset 2009:295; Madden 2009:9-15).

HVA MENES MED KORPORATISME?

Begrepet «korporatisme» eller «korporativisme» er mangetydig og dels politisk belastet (jf. den fascistiske korporatismen). I denne artikkelen prøver jeg imidlertid – i tråd med moderne samfunnsforskning – å bruke det som et ganske nøytralt analytisk begrep. Det vil si at korporatisme betegner en statsform der det er etablert et tett, mer eller mindre likeverdig, samarbeid mellom stat og interesseorganisasjoner (samfunnskorporatisme). Samarbeidet kan både ta form av uformelle konsultasjoner og formell kontakt mellom staten og interesseorganisasjonene (for eksempel gjennom forhandlinger, styrer, råd). Men som mål på høy grad av korporativisering nevnes gjerne at interesseorganisasjoner er sterkt representert i formelle, statlige komiteer og utvalg (Christiansen m.fl. 2010:28). Den korporative organiseringen har preg av bytte eller gjensidighet: Interesseorganisasjonene påvirker staten, samtidig som staten oppnår en viss kontroll med og oppslutning fra de sosiale gruppene/interessegruppene som

organisasjonene representerer, jf. blant annet Bojer m.fl. (1987); Öberg m.fl. (2011) og Østerud (1995). Sistnevnte peker således på at:

[d]en liberale korporatismen betyr at et mangfold av interesseorganisasjoner deltar på ulike plan i offentlige råd og vedtaksorganer. Denne formen er ikke opprettet gjennom autoritært dekret, men er snarere vokst frem gjennom frivillig deltakelse, gjennom krav nedenfra eller invitasjon ovenfra, gjennom koblinger og sammenslutninger på tvers av organisasjonsgrensene (Østerud 1995:82).

Ut ifra dette kan det argumenteres for at korporatisme utgjør et viktig stabiliserende og formidlende trekk ved den nordiske demokratiske samfunnsmodellen – og for at land uten samme type organisert samarbeid mellom stat og interesseorganisasjoner (som Frankrike) lider av et demokratisk underskudd. Christiansen og Rommetvedt (1999) argumenterer også – i tråd med Lewin (1992) – med at den korporative kanalen kan være et viktig supplement til valg-parlamentskanalen i demokratiske samfunn. Her kan korporatismen bidra til å løse «the intensity problem», det vil si:

Minorities with intense interests in a political question risk being outvoted by the majority with less intense interests if all decisions have to go through the parliamentary channel of participation. As a consequence, political and administrative actors must somehow intermediate the narrow interests of interest organizations with broader societal interests. According to Lewin, corporatism is the solution to the «intensity problem» (Christiansen og Rommetvedt 1999: 215).

Samtidig byr korporative styringsformer utvilsomt på demokratiutfordringer. Østerud (1995:82–83) peker også på at:

Korporatisme som interesserepresentasjon i forvaltningen innebærer at skillet mellom offentlig og privat viskes ut. Korporativisering er utviklingen mot en slags symbiose hvor offentlige og private organer smelter sammen. Offentlige myndigheter deltar i maktkampen og spillet mellom interessegrupper, og interessegruppene koloniserer deler av det offentlige apparatet.

Slik representerer korporatismen en demokratiutfordring, for eksempel innen landbrukspolitikk og helsepolitikk: Får de brede forbrukerinteressene rimelig gjennomslag i landbrukspolitikken, eller har sterke interesseorganisasjoner for sterkt inngrep med statlig landbruksforvaltning og -politikk? Og blir de brede pasientgruppens interesser tilstrekkelig ivaretatt i helsepolitikken, eller får Legeforeningens og Sykepleierforbundets profesjonsinteresser forrang på grunn av deres tette kopling til statlige helsepolitiske organer?

Christiansen og Rommetvedt (1999:196) trekker et tydelig skille mellom korporatisme og lobbyisme. Mens korporatismen er «strongly institutionalised» i

form av interesseorganisasjoners legitime deltakelse i råd, utvalg, komiteer, høringer og konsultasjoner, er lobbyismen «mostly informal, ad hoc based, and the degree of institutionalization is low..», skriver de. De legger videre vekt på at korporatisme kan fungere godt som en legitim innflytelseskanal for organiserte interesser i svært homogene samfunn, men når samfunnet blir mer pluralistisk og fragmentert – og antall interesseorganisasjoner øker, er det en fare for at den korporative kanal fungerer dårligere som legitim påvirkningskanal. «Consequently, less formal and less institutionalized forms of participation, i.e. lobbyism may turn out to be the alternative», skriver Christiansen og Rommetvedt (1999:216). Dette er utviklingstrekk som utfordrer den tradisjonelle korporatismen også innenfor kulturpolitikken.

KORPORATISME I KULTURPOLITIKKEN

Korporatisme utgjør en særskilt utfordring i kunstpolitikken, fordi det i prinsippet skulle være en grunnleggende motsetning mellom kunstens autonomi og kvalitetslogikk på den ene siden og interessorganisasjonenes velferds- og demokratiloggikk på den andre. Ut ifra en autonomistetisk tankegang skulle fordeling av offentlig støtte, tilgang på utstillingsmuligheter og offentlig kunstkritikk ene og alene skje på grunnlag av kunstnerisk kvalitet. Nær den toneangivende autonome polen av kunstfeltet skal ikke politisk-demokratiske hensyn, slik som fordeling ut ifra økonomisk stilling, bosted eller kjønn, ha noen betydning (Bourdieu 1992). Her er det bare kunstnerisk kvalitet som er relevant seleksjonskriterium. Prinsippet om en armlengdes avstand mellom kunst og politikk (og indirekte mellom kunstfaglige og fagforeningsbaserte verdier) er knesatt for å ivareta denne typen kunstnerisk autonomi.

På den andre siden er det flere gode grunner til at korporatismen står sterkt i nordisk kulturpolitikk. Ifølge Østerud (1995:83) viser enkelte analyser at «korporative innslag i statsforvaltningen er særlig fremtredende i Skandinavia ...» mer allment. Det har også vært hevdet at «sosialdemokratiske regjeringer gjerne går langt i å bygge opp korporative institusjoner» (Østerud 1995:83). Og sosialdemokratiet har som kjent stått sterkt i de nordiske land. I så fall er den kulturpolitiske korporatismen et uttrykk for en mer generell korporativ nordisk samfunnsmodell (jf. også Rommetvedt m.fl. 2013).

Det kan også tenkes spesifikke grunner til at korporatismen står sterkt innenfor *kultur*politikken: Kultur er en liten og økonomisk svak politisk og forvaltningsmessig sektor. Slik sett trenger den sterke talsfolk, blant annet gjennom interesseorganisasjoner. Kultur er dessuten en sektor der den symbolske makten eller prestisjen til sentrale aktører er langt høyere enn den direkte politisk-økonomiske makten. Kultursektoren har mange taleføre representanter som nyter en allmenn anerkjennelse som langt overskrider den direkte politisk-økonomiske tyngden til sektoren. Denne symbolske kapitalen er en viktig ressurs som interesseorganisasjoner kan spille på i forhandlinger med offentlig forvaltning. Historisk har dessuten statlige organer hatt behov for representa-

tive kunstnerorganer som rådgivere i kunstfaglige beslutninger (fordeling av priser og stipendier, offentlige utsmykninger). BKS⁷ i Norge og KRO i Sverige har begge spilt en slik rolle. Denne typen kunstfaglig kompetanse har vært et viktig byttemiddel i de korporative relasjonene som etterhvert har utviklet seg.

I det følgende skal vi se nærmere på hvordan korporatismen er kommet til uttrykk og har utviklet seg i den statlige kulturpolitikken i Sverige. Det betyr at vi må se nærmere på relasjonen mellom interesseorganisasjoner (primært kunstnerorganisasjoner) og statlig kulturforvaltning. Denne relasjonen kan både ha preg av en armlengdes avstand og av korporatisme, eventuelt av en kombinasjon av de to. Den korporative relasjonen kan både være forholdsvis uformell og svært formelt institusjonalisert. Men jo mer uformell/lite institusjonalisert påvirkningen mellom interesseorganisasjoner og myndigheter er, jo mer nærmer man seg lobbyisme heller enn korporatisme (Christiansen/Rommetvedt 1999). Det er som før nevnt særlig to typer korporative relasjoner som jeg vil fokusere på i det følgende: (1) Forholdet mellom kunstnerorganisasjonene og statlige armlengdesorganer som Statens kulturråd og Konstnärsnämnden, og (2) forholdet mellom kunstnerorganisasjonene og det aktuelle kulturdepartementet.

DEN KORPORATIVE TRADISJONEN I SVENSK KULTURPOLITIKK

Ecklesiastikminister Edenmans tale i Eskilstuna 1959 nevnes ofte som det viktigste symbolske startpunktet for den moderne svenske kulturpolitikken (Bennich-Björkman 1991; Nilsson 1999; Larsson/Svenson 2001; Larsson 2003; Frenander 2005). Ifølge Frenander (2005:131–32) var Edenman bekymret over massekulturens økte innflytelse på folk flest. Det trengtes alternativer til den kommersielle kulturen. Han pekte også på at mange kunstnere hadde vanskelige levekår. Sverige var i ferd med å få et stadig større kunstnerproletariat. Edenman tok derfor også til orde for økt statlig støtte til kulturlivet. Staten måtte likevel ikke blande seg direkte inn i det kunstneriske innholdet, mente han.

På bakgrunn av en proposisjon som ble fremmet i 1961, ble det deretter innført flere tiltak for å bedre kunstnerne stilling (Harding 2007:115; Bennich-Björkman 1991:221). I åra som fulgte, ble det gjennomført flere statlige kulturpolitiske utredninger og satt i verk ulike kulturpolitiske tiltak, for eksempel oppretting av Rikskonsserter og Riksutstillinger. I 1963 fikk Edenmann oppnevnt en personlig rådgivergruppe, «kulturrådet», til å bistå seg i arbeidet med å utforme en statlig kulturpolitikk. «Kulturrådet»⁸ ble videreført under utdanningsminister Palme i 1968, da som en mer formalisert offentlig kommisjon med et klart utredningsmandat (jf. Harding 2007 og intervju med Carl-Johan

7. Bildende Kunstneres Styre (1888–1989).

8. Rådgivningsgruppen «Kulturrådet» (1968–71) må ikke forveksles med det statlige organet «Statens kulturråd», som ble oppnevnt noen år seinere (jf. blant annet Harding 2007:100).

Kleberg⁹ i 1995). Dette var ikke noe helt vanlig politisk sammensatt offentlig utvalg. I tillegg til flere sentrale sosialdemokrater inkluderte det en rekke fram-tredende kunstnere og kulturfagfolk. Et kulturråd som fast institusjon – Statens kulturråd – fikk imidlertid Sverige først i 1974.

I Sverige lå kultursakene lenge under Utbildningsdepartementet, og før det under Ecklesiastikdepartementet. Det ble opprettet en egen kulturavdeling under dette departementet i 1963 (KUD 1973:222). Noe eget kulturdepartement fikk imidlertid ikke Sverige før i 1991. Det var således kulturavdelingen i Utbildningsdepartementet som var hovedaktør bak iverksettingen av «den nye kulturpolitikken» på 1970-tallet.

Statens kulturråd i Sverige har i noe mindre grad enn Norsk kulturråd framstått som et uavhengig «armlengdesorgan» i tråd med den internasjonale idealtypiske modellen. Ifølge Vestheim (2003:68) er de midlene som Statens kulturråd fordeler:

bundne til faste strukturar og institusjonar, relativt lite blir igjen som lause midlar som kan fordelast til idear og prosjekt som dukker opp undervegs. (...) Det har vorti reist kritikk mot at det er lite pengar til eksperimentering, utradisjonelle arbeids- og organisasjonsformer og frie grupper på kunstrområde som teater, dans og musikk.

På bakgrunn av en drøfting av «armlengdesprinsippet og Statens kulturråd» konkluderer Doracic og Edlund (2005:69) for sin del med at relasjonen mellom departementet og Kulturrådet avspeiler armlengdesprinsippet. Men det er en armlengde med store begrensninger:

Årligen handlägger och beslutar rådet om en mängd bidragsärenden, men den absoluta merparten av dessa görs efter tydeliga ramar och direktiv. I relation till det utgör de områden som Kulturrådet självt *helt* besluter om enbart en liten del av det totala budgetanslaget.

Statens kulturråd synes ut ifra dette å avvike fra et idealtypisk armlengdesorgan ved at 1) politiske myndigheter legger nokså sterke føringer på fordelingen av støtte, og ved at 2) rådet har lite frie midler til nyskaping, eksperimentering osv. Vestheim konkluderer således sin analyse av Statens kulturråd slik:

På bakgrunn av denne framstillinga av Statens kulturråd, kan ein trekke den konklusjonen at Kulturrådet er sterkt integrert i det svenske statsapparatet og i det politiske systemet. Det går knapt an å hevde at Statens kulturråd er på ei armlengds avstand frå regjeringa, og i så fall er armen kort! (Vestheim 2003:71).

9. Kleberg (født 1929) hadde en sentral rolle innenfor svensk kulturforvaltning og kulturforskningsadministrasjon over flere tiår i etterkrigstida, særlig som leder av FOU-enheten i Statens kulturråd. Han har også vært en av pionerene bak igangsetting av kulturpolitisk forskning i Norden og Europa.

Forskjellen mellom det svenske og det norske Kulturrådet ble imidlertid noe mindre etter omorganiseringen («direktoriseringen») av Norsk kulturråd fra rundt 2000 (Mangset 2013). Men så vidt jeg har forstått, har det aldri vært noen sterke korporative relasjoner mellom de svenske kunstnerorganisasjonene og Statens kulturråd.

Det er imidlertid blitt opprettet andre armlengdesorganer for forvaltning av statlig kunststøtte i Sverige i etterkrigstida. Sentral i denne sammenhengen er Konsthälsnämnden, som fordeler statlige stipendier og støtte til enkeltkunstnere innenfor det bildende kunstområdet og innenfor musikk, scenekunst og filmområdene. Konsthälsnämnden ble opprettet i 1976 – som ledd i de store 70-tallsreformene i kulturpolitikken. Før 1976 hadde de statlige stipendiene blitt fordelt av fire særskilte fagorganer: Sveriges författarfond, Konstakademien (maleri med mer), Musikalska akademiens styrelse (komponister) og Konsthälsstipendienämnden (kunstnere utenfor de øvrige organenes områder). Forvaltningen av stipendier til kunstnere innen billedkunst/form, scenekunst, film og musikk ble så samlet under ett offentlig organ, Konsthälsnämnden, i 1976.¹⁰

Sveriges författarfond (opprettet 1954) fortsatte derimot som selvstendig organ. Författarfondet forvalter primært bibliotekvederlaget. Tidlig på 1990-tallet forsøkte et statlig utvalg å få lagt også dette fondet inn under Konsthälsnämnden, men uten å lykkes. Det skyldtes nok dels at det dreide seg om et veletablert fond, dels at kunstnerne gjerne ville oppfatte bibliotekvederlaget som sitt rettmessige «opphavsrettslige vederlag», ikke som «statlig støtte».¹¹ Departementet betraktet derimot dette og lignende fond som statlig kunststøtte. Kunstnerorganisasjonene var ofre for en «opphovsrättslig fiksjon», hevdet en departementsinformant.¹² Samme informant beskrev noen år tidligere bibliotekvederlaget mer diplomatisk som den første av de «ersättningsliknande stödformerna» (Bennich-Björkman 1991:128). Denne begrepsmessige uklarheten avspeiler en langvarig kulturpolitisk prinsippstrid i nordisk kulturpolitikk mellom talsfolk for velferdsmessig «offentlig støtte» og rettmessig «vederlag for bruk».¹³ Kunstnerne mente nok at de opprettholdt mer av sin verdighet som yrkesutøvere hvis midlene fra det offentlige ble definert som «vederlag» heller enn som «offentlig støtte». Det første kunne oppfattes som rettmessig kompensasjon eller «betaling» for samfunnets bruk av deres tjenester; det andre ville lettere kunne forstås som en form for «sosialstøtte».

10. Mens den parallelle norske institusjonen «Statens kunstnerstipend» er – og lenge har vært – et ganske lite forvaltningsorgan, som etter hvert er blitt integrert i Norsk kulturråd, er den svenske «Konsthälsnämnden» en betydelig større – og mer selvstendig – institusjon.

11. Bygger dels på informasjonen fra Sveriges författarfond.

12. Intervju med Brita Lundh, Kulturdepartementet, 1995.

13. Det er verdt å merke seg at også Henrik Ibsen og hans støttespillere på andre halvdel av 1800-tallet argumenterte for at statlig kunstnerlønn/diktergasje skulle forstås som en berettiget kompensasjon (vederlag) for svak sikring av forfatteres rettigheter gjennom opphavsrettslovgivning, ikke som «offentlig støtte» (Figueiredo 2007).

Konstnärsnämnden var lenge preget av sterk representasjon fra kunstnerorganisasjonene. Ifølge KLYS-pioner Jan Gehlin så da også kunstnerne på sine representanter i Konstnärsnämnden som noen som «*skall* genomföra vår politik» ...¹⁴ Ettersom Forfatterforeningen samlet hadde utviklet og stemt fram et felles program for stipendier og vederlag, «så vill vi ju ha ett antal personer som sitter i styrelsen och genomför det programmet», sa denne informanten. Han gjorde seg altså klart til talsmann for en korporativ styringsstruktur. KLYS' syn kom lenge til å prege styringen av Konstnärsnämnden. Organiseringen av fordelingen av statlige stipendier og vederlag hadde dermed lenge et klart korporativt preg i Sverige, i den forstand at kunstnerorganisasjonene hadde en institusjonalisert og formell representasjon i det statlige organet som forvaltet og fordelte disse stipendiene og vederlagene.

I Sverige ble imidlertid denne styringsstrukturen betydelig svekket på 1990-tallet. Kunstnerorganisasjonene mistet da retten til å oppnevne representanter til Konstnärsnämnden. Nämnden skulle oppnevnes direkte av regjeringen, og befolkes av mer uavhengige kunstsakkyndige personer (i tråd med armlengdesprinsippet).¹⁵ Tendensen til avkorporatisering i kulturlivet var dessuten mer generell. Den gjaldt også andre organer der kunstnerorganisasjonene tradisjonelt hadde vært representert, for eksempel på teaterområdet.¹⁶ Författarfonden utgjør riktignok et unntak fra denne trenden. Her var det, og er fortsatt i dag, Sveriges författarförbund som oppnevner majoriteten i styret.¹⁷ Men dette utgjør et avvik fra hovedtrenden i utviklingen fra 1990-tallet og framover.

Flere informanter har tolket avkorporatiseringstendensene i den svenske kunstnerpolitikken på 1990-tallet som uttrykk for sentrum-høyre-regjeringens (1991–94) mer liberale og korporatismeskeptiske politikk. Svensk kulturpolitikk hadde lenge vært sterkt dominert av sosialdemokrater, også i statlige kulturkommisjoner og -utvalg (Harding 2007). Men man kan også tolke avkorporatiseringen som overmodne uttrykk for mer allmenn liberalisering og internasjonalisering av nordisk kulturpolitikk.¹⁸ I tråd med Christiansen og Rommetvedt (1999) kan man dessuten tolke denne utviklingen som konsekvens av en mer allmenn pluralisering og fragmentering av samfunn og politikk i Norden. Disse samfunnene er ikke lenger så enhetlige at alle kunstners interesser kan nå fram via den korporative kanalen.

14. Intervju med Gehlin, 1995.

15. Intervjuer med Margaretha Cronholm og Christer Bogefelt, Kulturdepartementets kulturutredning (1995); Jan Gehlin (1995), Dag Nyberg (1995), og Gunilla Lagerbielke (1926–2013), leder av Bildkonstnärnsfonden, tekstilkunstner og professor (1995).

16. Ifølge representanter for organisasjoner på teaterområdet, intervjuer med Bo Duvhed, Teatercentrum (1995), Karin Häkkinen, Svenska Teaterförbundet (1995) og Claes-W. Englund, Teatrarnas Riksförbund (1995).

17. Intervju med Gehlin (1995) og nettsidene til Sveriges Författarfond, <http://www.svff.se/mars> 2014.

18. Fra 1946 hadde Sverige sosialdemokratiske regjeringer; fra 1976 til 82 hadde de statsministere fra henholdsvis Centerpartiet og Folkpartiet; fra 1982 til 91 igjen sosialdemokratiske regjeringer; fra 1991 til 94 regjering ledet av Moderaterna; fra 1994 til 2006 sosialdemokratiske regjering; fra 2006 til 14 moderatledet regjering; fra 2014 igjen en regjering ledet av sosialdemokratene.

Den svenske regjeringens forslag om å endre representasjonen til Konstnärsnämnden ble møtt med litt resignert motstand fra kunstnerne: «Man såg ju det som ett angrepp på det som vi kallar då för den här nordiska modellen», sa en representant for billedkunstnernes organisasjon KRO i et intervju, midt under avkorporativiseringsprosessen, i 1995.¹⁹ Men kanskje regjeringens forslag hadde et generasjonsskifte blant kunstnerne i ryggen? Det kan iallfall se ut til at ideen om den engasjerte fagforeningskunstneren, som sto sterkt i nordisk kulturpolitikk på 1970-tallet, tapte legitimitet utover på 1980- og 90-tallet: «Det är ju blivit så att det inte är dom starkaste, mest aktiva konstnärerna som är med i dom här organisationerna», hevdet en sentral kulturpolitisk observatør i et intervju i 1995.²⁰ Hun antydet altså at det helst var annenrangs kunstnere som viet seg til organisasjonsarbeid.

Sett i et internasjonalt komparativt perspektiv har som før nevnt prinsippet om en armlengdes avstand ikke stått særlig sterkt i svensk kulturpolitikk. Selv om Statens kulturråd har noen fellestrekk med de angloamerikanske «arts councils», har rådet helt fra starten (1974) hatt mindre preg av selvstendig armlengdesorgan enn flere av sine internasjonale søsterinstitusjoner. I hvilken grad politiske myndigheter faktisk har grepet inn i kunstfaglige beslutninger i strid med armlengdesprinsippet, er likevel et mer komplisert empirisk spørsmål, som kunne fortjent nærmere studier.

De korporative trekkene ved svensk kulturpolitikk har på den andre siden vært sterke gjennom flere etterkrigstidår. Østerud (1995:82) peker på at «[e]nhver korporativ form er tvetydig, i den forstand at det er vanskelig å avgjøre hvorvidt organisasjonene har erobret det statlige beslutningsapparat, eller hvorvidt beslutningsapparatet har erobret dem». Denne typen dobbelthet gjør seg også gjeldende i relasjonen mellom de svenske kunstnerorganisasjonene og staten, slik den har utviklet seg fra andre halvdel av 1800-tallet og fram til i dag: På den ene siden har kunstnerne hatt interesse av å etablere slagkraftige felles talerør overfor myndighetene. På den andre siden har staten ønsket seg ryddige og forutsigbare motparter i kunstverdenen. Dessuten har staten fra tid til annen hatt behov for kunstnerorganisasjonene som representative kunstfaglige rådgivere. Derfor er det ikke overraskende at den sentrale svenske billedkunstnerorganisasjonen, Konstnärernas Riksorganisation (KRO), ble opprettet på initiativ av den daværende «kulturministeren» (Arthur Engberg) i 1937. Motivet kan i utgangspunktet ha vært at staten ønsket bistand til kunstsakkyndig bedømmelse.²¹ Dessuten kan det ha vært både i statens og kunstnernes interesse å få kanalisert konflikt og konfliktløsning inn i mer regulerte former. KLYS-pioner Gehlin sa det slik: «Min hypotes med KLYS det var ju just att det är klart att vi skall bråka, men vi skall bråka *här*, inom dessa fyra väggar.»²² Konflikten skulle altså foregå i siviliserte former innenfor den institusjonaliserte korporative kanalens rammer. Den tette forbindelsen mellom organisasjonene og staten kan imidlertid forstås på litt ulike

19. Intervju med Dag Nyberg (1995).

20. Intervju med Lagerbielke (1995).

21. Intervjuer med Gehlin og Nyberg (1995).

22. Intervju med Gehlin (1995).

måter, avhengig av om organisasjonen har preg av en bred «fagforening»²³, som primært kjemper for medlemmenes velferdsinteresser, eller om den har preg av en mer elitær «profesjonsorganisasjon»²⁴, som legger mest vekt på å hegne om eksklusiv faglig kvalitet (jf. Bennich-Björkman 1991). I det første tilfellet forhandles det om økonomisk kapital; i det andre tilfellet er det snarere symbolsk kapital som utveksles.

I et internasjonalt komparativt perspektiv er den tette og direkte kontakten mellom de svenske kunstnerorganisasjonene og *departementet* på 1970- og 80-tallet særlig interessant. En viktig forutsetning var nok at svenske kunstnerorganisasjoner hadde greid å etablere en slagkraftig og samordnet fellesorganisasjon, Konstnärliga och Litterära Yrkesutöverars Samarbetsnämnd (KLYS) i 1959. En annen viktig forutsetning var at KLYS alt fra starten lyktes med å få dyktige strateger og forhandlere som ledere. Forfatteren Jan Gehlin hadde for eksempel slik kompetanse i kraft av sin bakgrunn som (også) jurist og dommer. KLYS' første leder, Kurt Ullberger (1919–2008), ser også ut til å ha hatt betydelig gjennomslagskraft overfor departementet. Ifølge Gehlin var han «.. stark också därför att han kunne ringa upp till en minister och säga: 'så där vill vi ha det'». ²⁵ Informanten mente altså at Ullberger jevnlig fikk gjennomslag i departementet, ja at han nærmest kunne gi direktiv.

Alt tidlig på 1960-tallet ble det etablert en viktig kontakt mellom KLYS og departementet. Det begynte med at KLYS inviterte departementet på middag på Lilla Hornsberg²⁶, antakelig i 1960.²⁷ Formålet med møtet var å presentere kunstnerorganisasjonenes ønskemål og åpne for en allmenn diskusjon. Kontakten mellom departementet og KLYS synes å ha blitt videreført mer eller mindre regelmessig utover på 1960-tallet. Men det var først fra slutten av 1960-tallet at samarbeidet kom inn i faste former. Fra august 1969 kom det, på initiativ av utdanningsminister Palme, i stand mer kontinuerlige møter mellom KLYS og departementet.²⁸ Bakgrunnen for Palmes initiativ var press fra en stor bibliotekaksjon, der forfatterne krevde økt vederlag for utlån av sine bøker. Palme inviterte da KLYS til et møte på Hässelby Slott for å løse knuten. Og bibliotekvederlagssaken fant sin løsning.²⁹

Fra da av og utover på 1970- og 80-tallet ble det ført regelmessige årlige forhandlinger mellom KLYS og departementet. Ifølge flere informanter, både

23. For eksempel Musikernes Fellesorganisasjon i Norge.

24. For eksempel Forfatterforeningen og Komponistforeningen i Norge.

25. Intervju med Gehlin (1995).

26. Lilla Hornsberg er et konferanse-, kurs- og møtested med lange tradisjoner, blant annet kro på Carl Michael Bellmanns tid. Stedet har tidligere vært utleid til Sveriges Författarförbund (fra 1957). Det var fram til 2009/2011 knyttet til De Litterära Sällskapens Samarbetsnämnd (DELS) (etablert 1990), jf. DELS' nettsider, <http://www.dels.nu/hornsberg/hornsberg.html>, juni 2013.

27. Intervju med Gehlin (1995).

28. I august 1969 var Olof Palme (1927–86) fortsatt utdanningsminister, og dermed også kulturminister. Han overtok som statsminister seinere samme høst.

29. Intervju med Gehlin (1995).

fra kunstnerorganisasjons- og departementshold, dreide det seg om reelle forhandlinger om kulturbudsjettet. Ifølge en informant fra Kulturdepartementet hadde KLYS-kretsen svært stor innflytelse på departementets budsjettarbeid på 1970- og store deler av 80-tallet. Man hadde «regelrätta överläggningar, någon typ förhandlingar varje höst om budgetten», ifølge denne informanten. Hun rapporterte at man normalt hadde tre møter hver høst på 1970-tallet, så «dom följde faktiskt budgetarbetet och fick tillfälle att lämna sina synpunkter på prioriteringen». ³⁰ Også sett fra en KLYS-synsvinkel handlet det om «förhandlingsliknande överläggningar», som i praksis hadde «löfteskarakter». ³¹

Mot slutten av 1980-tallet og på begynnelsen av 1990-tallet endret imidlertid «forhandlingene» karakter. Representantene for KLYS opplevde da at det ble mindre og mindre reelle forhandlinger. Kontakten med departementet ble mindre meningsfull, sett fra KLYS' synsvinkel. KLYS følte at de ble plassert i en gisselposisjon. Departementet signaliserte dette for omverdenen ved å skrive i sine proposisjoner at «fordelingen har skjedd efter samråd med ordförande för KLYS». ³² Forhandlingene mellom KLYS og departementet tok i praksis slutt først på 1990-tallet. ³³

Men selv om kunstnerorganisasjonene mistet interessen for forhandlingene, så kanskje departementet ønsket å opprettholde dem? Som nevnt har korporative relasjoner preg av et gjensidig bytteforhold, som begge parter kan ha interesse av å opprettholde. Men det kan oppstå problemer om den gjensidige balansen i bytteforholdet forskyves. Sekretærene for den store statlige kulturutredningen midt på 1990-tallet (SOU 1995:84) pekte på at så lenge disse forhandlingene pågikk, så hadde myndighetene iallfall en «samtalspartner, där man kunde i förväg veta ungefär när man ... ja, hur saker och ting skulle uppfattas i konstnärskåren» ³⁴. Dermed hadde myndighetene mer innsyn i kunstnerorganisasjonenes verden, noe som kunne gi mer kontroll med utviklingen og bidra til utforming av en mer forutsigbar politikk. Antakelig hadde forhandlingene også en viss disiplinerende funksjon på kulturlivet. Myndighetene kan derfor ha hatt interesse av å videreføre dem.

Samtidig var det nettopp i denne perioden at de korporative relasjonene mellom staten og kunstnerorganisasjonene ble svekket på andre felt, særlig innenfor Konstnärsnämnden (jf. foran). Flere informanter pekte på at det kunne føre til «svogerskap/svogerpolitikk» og «nepotisme» når kunstnerorganisasjonene medvirket i fordelingen av statlige kunstnerstipendier. ³⁵ Slik kritikk ble fram-

30. Intervju med Brita Lundh (1995).

31. Intervju med Jan Gehlin (1995).

32. Intervju med Cronholm og Bogefelt (1995).

33. Intervjuer med Cronholm/Bogefelt, Gehlin og Lundh (1995).

34. Intervju med Cronholm/Bogefelt (1995).

35. Intervjuer med Tony Roos, Svenska konstnärsförbundet (1995), Brita Lundh og Gunilla Lagerbielke (1995). Disse informantene synes å bruke betegnelsen «svogerpolitikk» nærmest synonymt med «nepotisme», det vil si om favorisering av slektninger, egen familie, venner, osv. – eller altså «svogere».

ført både fra departements- og kunstnerorganisasjonshold. På den tida skjedde det også et stemningsskifte når det gjaldt organisasjonslojalitet og solidarisk kampvilje blant mange kunstnere. KLYS-veteran Jan Gehlin snakket om «bristen på den gamla KLYS-andan». Denne «gamla KLYS-andan» hadde blant annet medført at man gjorde opp stridene innbyrdes i organisasjonen, men sto sammen utad: «Det er inte så att inte staten skal släppa in oss, men vi skall inte släppa till staten i våran diskusjon», sa han.³⁶

På denne bakgrunn er det rimelig å tolke både opphøret av forhandlingene mellom KLYS og departementet, og endringene i oppnevning til medlemmer av Konsthälsnämnden som uttrykk for en allmenn avkorporativiseringstendens på 1990-tallet. Det kan også tolkes som en konsekvens av nyliberalismens allmenne frammarsj i denne perioden. Samtidig var dette en periode da statlige kulturmyndigheter strammet til grepet. Mål- og resultatstyring grep om seg. En saksbehandler på teaterområdet i Kulturdepartementet fortalte (1995) for eksempel at: «... i det senaste regleringsbrevet [til utøvende institusjoner som Operaen og Dramaten] begärt vi en bättre redovisning då, av deras verksamhet än vi har haft tidigare ... Ja, man måste se om pengarna används så effektivt som man kan kräva».³⁷ Harding (2007:313) peker også på at utover på 1990-tallet, og særlig etter 1996, så ble «[t]he super-standard of management by objectives and results [...] even more institutionalised as the official function of the objectives». Mål- og resultatstyring ble allmenne styringsverktøy også på kulturområdet, i Sverige som i mange andre land. Denne politikken utfordret samtidig prinsippet om en armlengdes avstand (Røyseng 2007).

Mens relasjonen mellom kunstnerorganisasjonene og Konsthälsnämnden fram til utpå 1990-tallet åpenbart hadde en institusjonalisert korporativ karakter, kan det diskuteres om relasjonen mellom KLYS og Kulturdepartementet var et uttrykk for korporatisme eller snarere lobbyisme (Christiansen/Rømmevedt 1999; Røyseng 2014). Hvor formalisert var kontakten? I hvilken grad handlet det om at interesseorganisasjonen (KLYS) var representert i formelle, statlige komiteer og utvalg (jf. Christiansen m.fl. 2010)? Men relasjonen synes i mye av perioden fra 1960- til 90-tallet å ha vært så sterkt institusjonalisert at jeg synes det er rimelig å snakke om en korporativ relasjon.

ET SIDEBLIKK TIL ANDRE NORDISKE LAND – SÆRLIG NORGE

Organiseringen av den statlige kulturpolitikken i Norge, Danmark og Finland plasserer seg – som i Sverige – i en mellomstilling mellom den idealtypisk britiske «armlengdesmodellen» og den franske «kulturdepartementsmodellen» (Cummings/Katz 1987): Det vil si at både et tungt og intervenserende kultur-

36. Intervju med Gehlin (1995).

37. Intervju med Anita Johnsson, Kulturdepartementet, teater (1995).

departement³⁸ (eller utdanningsdepartement i Finland) (som i fransk tradisjon) og et sentralt og uavhengig kulturråd (som i britisk tradisjon) utgjør de sentrale kulturpolitiske tyngdepunktene på statlig nivå.³⁹ Alle fire land har også mer eller mindre sterke korporative kulturpolitiske styringstradisjoner, særlig når det gjelder forvaltning av kunstnerstøtte. Norge opprettet en kulturavdeling under Kirke- og undervisningsdepartementet i 1938; hadde et mellomspill med en nazistisk Kultur- og folkeopplysningsdepartement under krigen; hvoretter Kirke- og undervisningsdepartementet spilte den sentrale rollen som statlig kulturpolitisk tyngdepunkt de første tiåra etter krigen. Først i 1982 fikk Norge et særskilt kulturdepartement.

Den andre hovedgreina av det norske statlige kulturforvaltningsapparatet, Norsk kulturråd, ble vedtatt opprettet i desember 1964 og startet virksomheten på våraparten 1965. Kulturrådet fungerte alt fra starten som et relativt autonomt armlengdesorgan, med mange fellestrekk med den internasjonale «arts council»-modellen. Denne modellen innebar at «the arts council» hadde en fri stilling i forhold til departement og parlament; at det hadde preg av et selvstendig råd av kulturfaglig kompetente personer; at det hadde underutvalg («panels») med spesifikk kompetanse på kulturfaglige delfelt; at det primært hadde ansvar for kunstfeltet; at det skulle ivareta kunstnerisk kvalitet, og at det skulle fremme nyskaping snarere enn å yte fast institusjonsstøtte, jf. Rørdam Larsen 2003 og Hillman-Chartrand/McCaughey 1989. Siden midten av 1990-tallet har Kulturrådet vokst kraftig og blitt tilført en rekke nye statlige forvaltningsoppgaver. Det har dermed blitt litt mindre armlengdesorgan og litt mer statlig direktorat de seinere åra. Men kulturlivets interesseorganisasjoner har liten korporativ innflytelse på Kulturrådet (Mangset 2013).

Statens kunstnerstipend, som fra 2000 ble lagt inn under og samlokalisert med Kulturrådets administrasjon, utgjør imidlertid et viktig unntak. Statens kunstnerstipend har eget styre, men er for øvrig fullt integrert i Kulturrådets administrasjon. Det er nærliggende å sammenligne Statens kunstnerstipend med tilnærmete søsterorganisasjoner i Sverige (Konstnärsnämnden) og Finland (Centralkommissionen⁴⁰). Det er her den korporative tradisjonen kommer tydeligst til uttrykk i norsk kulturpolitikk. Den korporative organiseringen av den statlige stipendpolitikken i Norge kan spores langt tilbake i tid⁴¹, iallfall til

38. Gjennom mye av etterkrigstida var det riktignok et utdanningsdepartement eller et kirke- og undervisningsdepartement som fungerte som «kulturdepartement» både i Norge og Sverige. Og kulturpolitikken ligger fortsatt under undervisningsdepartementet i Finland, men med en egen kulturminister. Men det er likevel rimelig å si at disse undervisningsdepartementene med kulturpolitisk ansvar utgjorde viktige tyngdepunkt og drivkrefter for utviklingen av en offentlig kulturpolitikk, det vil si at de i praksis var ganske tunge og intervenserende «kulturdepartementer».

39. Siden Storbritannia opprettet sitt første «kulturdepartement» i 1992, er også skillet mellom Storbritannia og de nordiske land blitt mer og mer utvasket.

40. Siden 2013 omdøpt til «Centret för konstfrämjande».

41. Den Norske Forfatterforening foreslo i et brev til regjeringen i 1946 at forvaltningen av bibliotekvederlaget burde delegeres til Forfatterforeningen. Foreningen mente at man dermed etablerte «et lettvent praktisk og betryggende apparat som med små utgifter kan foreta fordelingen» (DNFs arkiv, etter Bennich-Björkman 1991:139). Det er grunn til å merke seg den rent praktisk-pragmatiske begrunnelsen for en ordning med viktige prinsipielle overtoner.

1963, da det ble innført en ordning der Kirke- og undervisningsdepartementet rådførte seg med Norges Kunstnerråd⁴² ved tildelingen av stipendier til kunstnere (Berg Simonsen 1999). Hovedtrekkene ved den seinere administreringen av de statlige stipendiene ble fastlagt i 1967–68, da det ble opprettet et utvalg som skulle legge fram innstilling om fordeling til departementet (NOU 1993:14, s. 16). Ifølge kunstmeldingen fra 1976 fikk Utvalget for statens kunstnerstipend etter hvert ansvaret for å dele ut stipendiene «etter innstilling fra egne stipendkomitéer under kunstnerorganisasjonene» (KUD (1975–76), s. 129). Med innføringen av de nye garantiinntektsordningene for kunstnere fra 1977 ble retningslinjer og navn på utvalget endret noe, til «Utvalget for statens stipend og garantiinntekter for kunstnere» (Berg Simonsen 1999). Men kunstnerorganisasjonenes sterke innflytelse på fordelingen vedvarte: Den kunstfaglige vurderingen av fordeling av stipendier og garantiinntekter ble ivaretatt av de kunstnerorganisasjonsoppnevnte stipendkomiteene innenfor kvoter fastsatt av departementet. Det overordnede statlige stipendutvalget hadde, og har fortsatt, en mer administrativ kontrollfunksjon (Mangset 2013).

Dette korporative samrøret mellom stat og interesseorganisasjoner ble ytterligere forsterket fra 1991, da sekretariatet for det statlige stipend- og garantiutvalget ble lagt til Norges Kunstnerråd (NOU 1993:14). Det ble imidlertid noe svekket igjen da sekretariatsfunksjonen ble flyttet til Kulturrådets administrasjon (2000). Men den sterke kunstnerorganisasjonsinnflytelsen på de rent kunstfaglige beslutningene besto. I kulturmeldingen fra 2003 tok riktignok departementet til orde for en prinsipiell endring av komitéstrukturen. Det ønsker både å redusere antall komiteer og endre oppnevningssmåten:

Medlemmene bør oppnemnst som personlege medlemmer, ikkje som faggruppe- eller organisasjonsrepresentantar. Oppnemning bør gjerast av eit organ med «armlengds avstand» frå departementet, etter framlegg frå kunstnarorganisasjonane og helst også frå dei kunstfaglege utdanningsinstitusjonane. (KUD 2003:214).

En slik reform ville endret Statens kunstnerstipend mer i retning av et armlengdesorgan av angloamerikansk type. Det ville også vært i tråd med de endringene som skjedde i den svenske Konstnärsnämnden på 1990-tallet, jf. foran. I den påfølgende behandlingen i stortingskomiteen ble imidlertid forslaget bare forsiktig fulgt opp av det borgerlige flertallet (Stortinget 2004:83–84). Det rød-grønne mindretallet av DNA, SV og Senterpartiet støttet derimot «ikke ... forslagene til endringer når det gjelder stipendkomiteene». De mente tvert om at «dagens system fungerer effektivt og bør videreføres» (samme sted: 83). Det er derfor ikke overraskende at den etablerte korporative oppnev-

42. Norges Kunstnerråd, som var et fellesorgan for norske kunstnerorganisasjoner, ble etablert i 1940. Kunstnerrådet ble tvangsoppløst av okkupasjonsmyndighetene i 1941 og gjenopprettet i 1945. Kunstnerrådet har fungert som interesseorgan for norske kunstnere gjennom det meste av etterkrigstida, men ble nedlagt etter indre stridigheter i 2000/2001 (Solhjell 2005; Dahl/Helseth 2006 og Store Norske Leksikon, http://snl.no/Norges_Kunstnerr%C3%A5d, mars 2014).

ningsmåten av stipendkomiteene forble nokså uforandret etter at de rød-grønne partiene fikk flertallsmakt i 2005. Det samsvarer jo også godt med tradisjonell sosialdemokratiske politikk.⁴³

Det er klare paralleller mellom den norske diskusjonen om sammensetning av stipendkomiteene rundt 2003–2004 og den svenske diskusjonen om samme sak omtrent ti år tidligere. Men den korporative strukturen ser ut til å ha holdt stand lenger og mer ubeskåret i Norge enn i Sverige.

Overflatisk sett er både Norsk kulturråd og Statens kunstnerstipend armlengdesorganer, ettersom staten har delegert viktige faglige beslutninger, med god avstand til departement og storting, til dem. Hovedideen bak det idealtypiske armlengdesprinsippet på kunstområdet er likevel å sikre kunstfeltets autonomi mot innflytelse fra andre felt, særlig fra politisk styring, men også fra kunstnerorganisasjonenes interessekamp. Armlengdesprinsippet skal bidra til å sikre at bare kunstfaglige kriterier – bare vurderinger av kunstnerisk kvalitet – spiller inn når sakkyndige utvalg vurderer søknader om statlig støtte til stipendier eller prosjekter. Kunstnerorganisasjoner har nærmest per definisjon en annen agenda; det gjelder iallfall de av dem som har mest fagforeningspreg. Selv om de sikkert også er opptatt av kunstnerisk kvalitet, skal de primært ivareta kunstnernes økonomiske og faglige interesser. Dermed er det sannsynlig at *andre* vurderinger enn de rent kunstfaglige spiller inn når de gir råd til statlige organer. I *hvilken grad* dette skjer, er et uavklart empirisk spørsmål. Men det er i det minste en rimelig hypotese at ulike typer sosiale, velferdsmessige og økonomiske hensyn spiller med når kunstfaglige beslutninger tas av representanter for kunstnerorganisasjoner i slike utvalg. På denne bakgrunn er det vanskelig å betrakte Statens kunstnerstipend som et egentlig armlengdesorgan. Målt opp mot den idealtypiske britisk-inspirerte modellen, er det Kulturrådet⁴⁴ av de to som kommer nærmest et armlengdesorgan i idealtypisk forstand. I en samfunnsvitenskapelig kontekst er det som nevnt rimeligere å beskrive Statens kunstnerstipend som et korporativt organ.

43. Etter at de norske høyrepartiene overtok regjeringsmakten høsten 2013, kunne man kanskje vente at den korporative organiseringen av Statens kunstnerstipend ville bli endret. En utredningsgruppe som har utredet Norsk kulturråds arbeidsform og mandat for departementet, har da også foreslått en slik omorganisering (Hamnen 2014:63). Gruppen konkluderer med at disse ordningene for framtida «bør fordeles av stipendkomiteer som er uavhengige både fra de politiske myndigheter og fra interesseorganisasjonene.» Den foreslår videre at (Kultur)rådet i framtida oppnevner medlemmene av fagutvalgene som fordeler stipendier, på kunst- og kulturfaglig grunnlag. Utredningsgruppens forslag har imidlertid møtt betydelig motstand fra kunstnerorganisasjonshold. I skrivende stund foreligger det ingen klare signaler om forslaget vil bli fulgt opp av politiske myndigheter eller ikke.

44. Det norske Kulturrådet har som før nevnt gjennomgått store endringer de seinere år. Det har blant annet ført til en viss uklarhet mht. hva man snakker om når man bruker begrepet «Kulturrådet». Er det snakk om hele det utvidete Kulturrådets organisasjon (inkludert blant annet Statens kunstnerstipend) eller snarere den tradisjonelle delen av Kulturrådet, som er knyttet til forvaltningen av Norsk kulturfond? Når jeg her skriver at Kulturrådet er i slekt med den idealtypiske britisk-inspirerte armlengdes-modellen, tenker jeg primært på den siste, avgrensede betydningen, jf. Mangset 2013:37.

Har det funnets en tilsvarende korporativ relasjon mellom kunstnerorganisasjoner og departement i Norge som den i Sverige? Vi har sett at fordelingen av statlige stipendier og garantiinntekter gjennom Statens kunstnerstipend har hatt og har sterke korporative trekk. I tillegg er det verdt å nevne at de norske kunstnerorganisasjonene, som følge av kunstnermeldingen fra 1976 (KUD 1976), fikk forhandlingsrett med staten om «vederlag for samfunnets bruk av kunstneriske verk og ytelser» (NOU 1993:14, s. 13). Forhandlingsretten ble formalisert gjennom en særskilt Regelverksavtale av 1978. Avtalen ble riktignok sagt opp av kunstnerorganisasjonene tidlig på 1980-tallet, men ifølge departementet har partene «ved særskilt semje i kvart enkelt tilfelle likevel lagt avtalen til grunn i seinare samhandling» (KD 2003:211). Norge innførte altså en mer formalisert forhandlingsrett enn svenskene gjorde (jf. foran). Dette burde bokstavelig talt fortelle om en sterkere korporativ relasjon mellom kunstnerorganisasjonene og staten i Norge enn i Sverige. Men jeg har inntrykk av at «forhandlingsretten» kom til å bety mindre i Norge enn den tette relasjonen mellom KLYS og departementet gjorde i Sverige. Det kan blant annet skyldes at Norges Kunstnerråd var en klart svakere organisasjon enn den svenske søsterorganisasjonen KLYS. De kulturpolitiske virkningene av den norske forhandlingsretten har imidlertid aldri blitt systematisk undersøkt. I et internasjonalt komparativt perspektiv er likevel historien om forhandlingsretten enda et eksempel på de korporative trekkene ved norsk kulturpolitikk (Moulin 1977, 1992).

KONKLUSJON

I denne artikkelen har jeg primært presentert empirisk informasjon om svensk kulturpolitisk korporatisme – i perioden 1960- til 90-tallet. Sverige føyer seg inn et generelt nordisk mønster av kulturpolitisk korporatisme. Mer eller mindre sterke korporative relasjoner mellom kunstnerorganisasjonene og staten ser ut til å ha gått hånd i hånd med oppbygningen av den kulturpolitiske velferdsstaten i alle de nordiske land (her: Danmark, Finland, Norge og Sverige). Men det kan se ut til at de korporative relasjonene har vært særskilt sterke i Sverige. Det som faller mest tydelig i øynene, er det institusjonaliserte samarbeidet mellom de svenske kunstnerorganisasjonenes fellesorgan – KLYS – og det styrende kulturdepartementet gjennom flere tiår (dvs. på 1960-, 70- og 80-tallet). Jeg har ikke kommet på sporet av tilsvarende tette påvirknings- og/eller samarbeidsrelasjoner mellom interesseorganisasjoner og kulturdepartement i de andre nordiske land.

Jeg har også registrert at de korporative relasjonene innenfor svensk kunstnerpolitikk – både overfor Kulturdepartementet og Konstnärnsnämnden – har blitt svekket eller har opphørt nokså samtidig fra slutten av 1980-tallet og på første halvdel av 1990-tallet.

DISKUSJON OG FORSLAG TIL VIDERE FORSKNING

Jeg har ikke grunnlag for bastante forklaringer av de dokumenterte mønstrene i det materialet som er framlagt i artikkelen. Men jeg håper at min framstilling kan utfordre svenske og andre nordiske forskere til videre faglig diskusjon og utfyllende/supplerende analyser. Det bør også ligge ansatser til nordisk komparasjon i den foreliggende framstillingen. Noen av de spørsmålene som det kan være verdt å diskutere nærmere, gjerne i nye forskningsprosjekter, er:

- 1 Om det fins en sterk korporativ kanal mellom interesseorganisasjoner i kulturlivet og statlige kulturmyndigheter, betyr det egentlig noe særlig (eller har det betydd noe særlig) for utfallet av kulturpolitiske beslutninger? Har for eksempel den sterke korporative innflytelsen på stipendfordeling i Norge og Sverige (jf. Statens kunstnerstipend og Konstnärsnämnden) ført til at kunstfaglige kriterier har måttet vike for typiske fagforeningskriterier? Og har det ført til «svogerpolitikk»? Dette har vi lite systematisk kunnskap om.
- 2 Mye tyder som nevnt på at den korporative relasjonen mellom kunstnerorganisasjonene og de respektive kulturdepartementer lenge (det vil si fra 1960- til 90-tallet) var sterkere i Sverige enn i Norge. Stemmer det, eller skyldes forskjellen snarere at jeg har tilgang til ulike empiriske kilder fra de to landene? På generelt plan hevder Öberg m.fl. at «[c]orporatism began to decline earlier [in Sweden], but not so abruptly and dramatically as in Norway and Denmark» (Öberg m.fl. 2011:390). Dette samsvarer godt med vår konklusjon om at svensk kulturpolitisk korporatisme ble sterkt svekket tidlig på 1990-tallet, mens den tilsvarende norske kulturpolitiske korporatismen har holdt stand fram til våre dager.
- 3 Hvis det stemmer at den svenske korporative innflytelsen var mye sterkere fra 1960- til 1990-tallet enn den tilsvarende norske, hva skyldes det? Skyldes det primært bedre kunstnerorganisering (jf. KLYS og Norges Kunstnerråd) og dyktigere organisasjonsentreprenører i Sverige enn i Norge? Eller kan vi finne noen mer dypereleggende samfunnsmessige forskjeller i forutsetninger for korporatisme mellom de to land?
- 4 Hvorfor ble den korporative kanalen i svensk kulturpolitikk brått kuttet tidlig på 1990-tallet, mens den er blitt opprettholdt mye lenger i Norge (jf. kunstnerorganisasjonsinnflytelse på garanti- og stipendfordelingssystemet)? Kan det primært tilskrives særskilte kulturpolitiske entreprenører, og/eller skyldes det at en liberal, korporatismekritisk ideologi slo gjennom tidligere i Sverige? Hvis vi følger Christiansen og Rommetvedts (1999) resonnement, kan forklaringen være at pluralisering og fragmentering slo gjennom sterkere og tidligere i Sverige enn i andre nordiske land (in casu i Norge), slik at den korporative kanalen på 1990-tallet ikke lenger kunne fremme alle aktuelle kunstnergruppers interesser på rimelig vis. Er det noe i et sånt resonnement?

- 5 Eller fikk mål- og resultatstyring tidligere gjennomslag i Sverige, på bekostning både av korporative styringskanaler og armlengdes avstand?
- 6 I denne studien har jeg fokusert på kunstnerorganisasjonenes innflytelse på statlige kulturmyndigheter. Jeg har derimot ikke lagt noen vekt på andre relevante kulturorganisasjoner med potensiell påvirkningsmakt, det vil si på arbeidsgiverorganisasjoner, opphavsrettsorganisasjoner mm. Men ut ifra et korporatisme perspektiv er det selvsagt også relevant å se nærmere på slike organisasjoners innflytelse. Det kunne vært en interessant forskningsoppgave å studere også slike interesseorganisasjoner komparativt, blant annet fordi deres makt og innflytelse har vært lite påaktet i tidligere kulturpolitisk forskning.

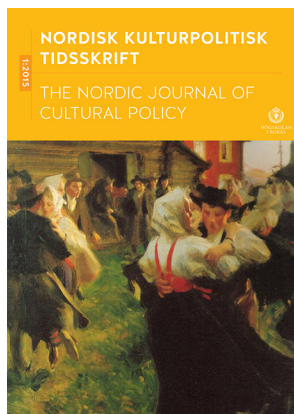
Takk til Anders Frenander, Marte Mangset, Geir Vestheim og to anonyme refereer for kommentarer til tidligere versjoner av denne artikkelen.

REFERANSER

- Bennich-Björkman, Li (1991). Statsstödda samhällskritiker. Författarautonomi och statsstyrning i Sverige. Tiden.
- Björkås, Svein (1994). «Kunsten og jernburet. Institusjonaliseringen av billedkunst og teater som organisasjonsfelt». Arnestad, G. (red.): Kunstpolitikk og kunstnarmakt. Norsk modell og komparative perspektiv. KULTs skriftserie nr. 32. Oslo: Noregs forskningsråd. S. 15–35
- Bojer, Hilde, Fredrik Engelstad, Knut Heidar, Helga Hernes, Steinar Stjernø (red.) (1987). Norsk Samfunnsleksikon, PAX.
- Bourdieu, Pierre (1992). Les règles de l'art. Genèse et structure du champs littéraire. Paris: Seuil.
- Christiansen, Peter M. og Hilmar Rommetvedt (1999). «From Corporatism to Lobbyism? Parliaments, Executives and Organized Interests in Denmark and Norway». *Scandinavian Political Studies*, 22:195–220.
- Christiansen, Peter M., Asbjørn S. Nørgaard, Hilmar Rommetvedt, Torsten Svensson, Gunnar Thesen, PerOla Öberg (2010). Varieties of Democracy: Interest Groups and Corporatist Committees in Scandinavian Policy Making. *Voluntas*, (2010) 21. S 22–40.
- Cummings, Milton C., Richard S. Katz (1987). *The Patron State. Government and the Arts in Europe, North America, and Japan*. New York/Oxford: Oxford University Press.
- Dahl, Hans Fr., Tore Helseth (2006). *To knurrende løver. Kulturpolitikens historie 1814–2014*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Doracic, Alen, Petter Edlund (2005). Armlängdsprincipen och Statens kulturråd. En fallstudie om maktfördelning innom svensk kulturpolitik. Magisteroppsats. Högsolan i Borås.
- Duelund, Peter (1995). *Den danske kulturmodel. En idepolitisk redegørelse*. Århus: Klim.
- Duelund, Peter (red.) (2003). *The Nordic Cultural Modell. Nordic cultural policy in transition*. Copenhagen: Nordic Cultural Institute.
- Figueiredo, Ivo de (2007). *Henrik Ibsen. Masken*. Oslo: Aschehoug.
- Frenander, Anders (2005). *Kulturen som kulturpolitikens stora problem. Diskussionen om svensk kulturpolitik på 1900-talet. Hedemora: Gidlunds förlag*.
- Hamnen, Christine (red.) (2014). *Gjennomgang av Norsk kulturråd. Utredning for Kulturdepartementet fra utredningsgruppe*. Oslo: Kulturdepartementet.

- Harding, Tobias (2007). *Nationalising Culture. The Reorganisation of National Culture in Swedish Cultural Policy 1970–2002*. Dr-avhandling. Linköping Studies in Arts and Sciences No. 393.
- Heikkinen, Merja (2003). *The Nordic Model for Supporting Artists. Public Support for Artists in Denmark, Finland, Norway and Sweden*. Research reports of the Arts Council of Finland no 26, Helsinki: Arts Council of Finland.
- Hillman-Chartrand, Harry, Claire McCaughey (1989). «The Arm's Length Principle and the Arts: An International Perspective – Past, Present and Future.» Milton C. Cummings, J. Mark Davidson Schuster (red.). *Who's To Pay for the Arts? The International Search for Models of Arts Support*. New York: ACA BOOKS, American Council for the Arts. S. 43–80.
- Hutchison, Robert (1982). *The Politics of the Arts Council*. London: Sinclair Browne.
- Kirke- og undervisningsdepartementet (1976). St. meld. nr. 41 (1975–76) *Kunstnerne og samfunnet*, Oslo.
- Kultur- og kyrkjedepartementet (2003). St.meld. nr. 48 (2002–2003) *Kulturpolitikk fram mot 2014*, Oslo.
- Kyrkje- og undervisningsdepartementet (1973). St. meld. nr. 8 (1973–74) *Om organisering og finansiering av kulturarbeid*, Oslo.
- Larsson, Tor (2003). «Cultural Policy in Sweden». Peter Duelund, (red.) (2003): *The Nordic Cultural Modell. Nordic cultural policy in transition*. Copenhagen: Nordic Cultural Institute.
- Larsson, Tor, Per Svenson (2001). «Cultural Policy in Sweden». *The Journal of Arts Management, Law and Society*, Volume 31, Number 1, Spring 2001. (Special issue about the Nordic model, guest editor, Marit Bakke). S. 79–96.
- Lewin, Leif (1992). *Samhället och de organiserade intressena*. Stockholm: Norstedts.
- Lyche, Ingeborg (1984). «Stat og kultur». Ingrid Semmingsen, Nina K.Monsen, Stephan Tschudi-Madsen, Yngvar Ustvedt (red.). *Norges kulturhistorie*, bind 8. *Underveis – mot nye tider*, Oslo: Aschehoug. S. 141–164.
- Madden, Christopher (2009). *The Independence of Government Arts Funding. A Review*. IFACCA d'Art report No 9.
- Mangset, Per (1992). *Kulturliv og forvaltning. Innføring i kulturpolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Mangset, Per (1995). «Kulturpolitiske modeller i Vest-Europa». Georg Arnestad (red.): *Kulturårboka 1995*. Oslo: Det Norske Samlaget. S. 12–41.
- Mangset, Per (2003). «Norsk kulturråd. Armlengdesprinsipp under press». Charlotte Rørdam Larsen (red.): *Kunstråd. Kulturpolitisk forskning og debat 3*. Århus: Kulturpolitisk forskningscenter. S.35–52.
- Mangset, Per (2006). *Kulturpolitikk i Vest-Europa. Utviklingen av statlig kulturpolitikk i et utval vesteuropiske land*. Upublisert manus. Bø: Høgskolen i Telemark.
- Mangset, Per (2009). «The arm's length principle and the art funding system. A comparative approach». Miikka Pyykkönnen, Niina Simanainen, Sakarias Sokka (red.): *What about cultural policy. Interdisciplinary perspectives on culture and politics*, Helsinki: Minerva Kustannus.
- Mangset, Per (2013). *En armlengdes avstand eller statens forlengede arm? Om armlengdesprinsippet i norsk og internasjonal kulturpolitikk*. Bø: TF-rapport nr. 314/2013.
- Mangset, Per, Anita Kangas, Dorte Skot-Hansen, Geir Vestheim (red.) (2008): «Editors introduction: Nordic cultural policy». *The International Journal of Cultural Policy*, Vol. 14, No. 1, Feb. 2008, Special issue: Nordic Cultural Policy. S. 1–6.
- Moulin, Raymonde (1977). *Les Aides publiques à la Création dans les Arts Plastiques (Danemark, Finlande, France, Grande-Bretagne, Italie, Norvège, Pays-Bas, RFA, Suède)*. Paris: La Documentation Française.

- Moulin, Raymonde (1992). *L'Artiste, l'Institution et le Marché*. Paris : Flammarion.
- Nilsson, Sven (1999). *Kulturens vägar. Kultur och kulturpolitik i Sverige*. Malmö : Polyvalent.
- NOU 1993:14 (1993): *Evaluering av Statens stipend- og garantiinntektsordninger for kunstnere*.
- Ridley, F.F. (1987). «Tradition, Change, and Crisis in Great Britain». Milton C. Cummings, Richard S. Katz (red.) (1987): *The Patron State. Government and the Arts in Europe, North America, and Japan*. New York, Oxford: Oxford University Press. S.225–253.
- Rommetvedt, Hilmar, Gunnar Thesen, Peter M. Christiansen, Asbjørn S. Nørgaard (2013). «Copying With Corporatism in Decline and the Revival of Parliament: Interest Group Lobbyism in Denmark and Norway, 1980–2005.» *Comparative Political Studies*, 46/2013, s. 457–485.
- Rørdam Larsen, Charlotte (red.) (2003): *Kunstråd. Kulturpolitisk forskningscenter, Århus*.
- Simonsen, Mie Berg (1999). *Kunstnerne i Norge. En oversikt over politikk, økonomi, juss og organisering*. Oslo: Ad Notam – Gyldendal.
- Røyseng, Sigrid (2007). *Den gode, hellige og disiplinerte kunsten. Forestillinger om kunstens autonomi i kulturpolitikk og kunstledelse*. Dr. avhandling, UiB, Bø/Bergen, UiB.
- Røyseng, Sigrid (2014). «Kulturpolitikk og lobbyisme. En case-studie av det dansepolitiske oppsvinget under Kulturløftet». *Sosiologi i dag*, nr. 1/2014. S. 66–89.
- Solhjell, Dag (2005). *Fra embetsmannsregime til nytt akademiregime. Kunstpolitikk 1850–1940*. Prosjektet «Norsk kulturpolitikk 1814–2014». Oslo: Unipub.
- SOU 1995:84 *Kulturpolitikens inriktning*, Stockholm.
- Stortinget (2004). *Innst. S. nr. 155 (2003–2004) Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om kulturpolitikk fram mot 2014*.
- Vestheim, Geir (2003). «Arkitektmodellen i kulturpolitikken. Eksemplet Sverige». Charlotte Rørdam Larsen (red.): *Kunstråd. Kulturpolitisk forskning og debat 3*. Århus: Kulturpolitisk forskningscenter. P. 53–74.
- Öberg, PerOla, Torsten Svensson, Peter M. Christiansen, Asbjørn S. Nørgaard, Hilmar Rommetvedt, Gunnar Thesen (2011). «Disrupted Exchange and Declining Corporatism: Government Authority and Interest Group Capability in Scandinavia». *Government and Opposition*, 46/2011. S. 365–391.
- Østerud, Øyvind (1995 [1991]). *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.



© Universitetsforlaget
Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift,
vol. 18, Nr. 1-2015 s. 61-75
ISSN Online: 2000-8325

PEER REVIEWED ARTICLE

Ambiguity and Cultural Policy

Clive Gray

Dr Clive Gray is Associate Professor in Cultural Policy Studies and is the Course Director of, and Admissions Tutor for, the MA International Cultural Policy and Management.

ABSTRACT

The peculiarities of cultural policy as a policy sector give rise to many difficulties for policy-makers – particularly the creation of poorly-defined and confused policies – stemming from the essentially-contested nature of the core concept with which it is dealing. This is identified as a problem of policy ambiguity, with ambiguity being endemic to the sector. This ambiguity is expressed in multiple ways in terms of policy contents, expectations, outputs, outcomes and mechanisms, and these serve to make the sector a subject of political disagreements, policy inconsistencies and evaluation confusion. Differences between ambiguity as a deliberate choice for policy participants, and as a consequential effect of the structural characteristics of the policy sector are identified. The results of these in terms of the policy forms that are generated for the cultural sector, and the creation of dissent about these – and about the legitimacy and rationality of cultural policies – are identified, as are the results of ambiguity in terms of expectations, contestation, clarity, implementation effectiveness and the control of policy.

Keywords

ambiguity, policy consequences, rationality, legitimacy

An earlier version of this paper was presented at the International Conference on Cultural Policy research, Hildesheim, 2014. My thanks to Anders Fre-
nander, Roger Blomgren, Jenny Johannisson and the participants in the paper
session for their comments, questions and advice. My thanks also to the anon-
ymous reviewers for their comments and questions which have led to some
revisions to the originally submitted paper. Responsibility for this version of
the paper remains with the author.

INTRODUCTION

The essentially contested nature of the core concept underpinning cultural pol-
icy – that of ‘culture’ itself – has many consequences for the policy sector, not
least of which are the existence of often poorly-defined policies, and the prob-
lems that there are in developing effective models for the evaluation of policy
effects as a consequence of difficulties in identifying causal and attribution
links between policy outputs and policy outcomes (Gray, 2009). This paper

considers these consequences in the context of policy ambiguity. The polysemous nature of ‘culture’ gives rise to such a variety of policy understandings and practices that the result is not necessarily a state of utter confusion that cannot be satisfactorily analysed but, rather, a field where both the causes and consequences of confusion can be made sense of in ways that provide clear explanations of policy phenomena and this is done through the establishment and use of ambiguous policies. The identification of underlying behavioural and structural reasons for the existence of policy ambiguity in the field of cultural policy form the focus of this paper, the consequences that arise from this ambiguity for the making, content and evaluation of cultural policies are identified, as are the outcomes that are produced for the cultural policy sector as a whole. The focus of the discussion is a sectoral one that is concerned with general matters of principle and policy structure rather than being concerned with any particular country or level of government. Empirical examples, however, are made use of to illustrate the relationship of these general matters to policy specifics.

Defining the content of the cultural policy sector is itself difficult (Gray, 2015) given that there are multiple potential component elements of the sector in the form of, for example, cultural diversity, heritage, sports and gastronomic concerns that individuals, groups and governments may wish to develop active engagement with. Rather than seek to analytically limit the content of the sector this paper will simply refer to specific cultural policy examples where appropriate to demonstrate the multiple ways in which ambiguity can be seen to affect the content of the field. As such, these examples are not intended to be anything other than indicative of the specific ways in which organisations which have a responsibility for cultural policy deal with the complexities that sectoral imprecision generates. These examples are drawn from the public sector but there is no reason why the arguments that are advanced in the paper should not be equally as applicable to the private and voluntary sectors as well. Policy ambiguity is not confined to the cultural policy sector alone, but the essentially contested nature of ‘culture’ makes the role of ambiguity within the sector a much more central concern than is the case with other policy sectors where there is a much clearer focus around which action can take place as in the cases of health or economic policies, for example (see Gray, 2015, 4, 14).

THE NATURE OF AMBIGUITY

While ambiguity, at the most simple level, is linguistically concerned with something which is capable of producing ‘alternative reactions to the same piece of language’ (Empson, 1961, 1) the term can also be extended to non-linguistic sources for the creation of multiple responses to a similar subject. In the present case this subject is ‘cultural policy’, in the sense of a defined course of action to deal with a particular cultural issue – including doing nothing at all¹. Policy ambiguity in this context has multiple senses attached to it which consist of:

- Ambiguity of policy content – in the sense of whether cultural policies have only one clearly-defined intention/policy aim behind them, or whether they will inevitably have multiple potential, and often unintentional, consequences at different levels of effect (individual, group, societal), with this being in some senses a version of the distinction between explicit and implicit policy effects (Ahearne, 2009)
- Ambiguity of policy expectations – in the sense of the results that they meant to achieve – are these ‘purely’ ‘cultural’² effects or do they include social, political and economic effects, or is cultural policy simply an instrumental means (Gray, 2007) towards some other policy end altogether?
- Ambiguity of policy mechanisms – in the sense of determining: who are the appropriate actors to put cultural policies into effect; which are the appropriate organisations to use; and what are the appropriate policy instruments (Howlett, 2011, 41–59) to utilise in turning policy into practice
- Ambiguity of policy outputs – in the sense of being able to identify what the focus of policy evaluation would be for investigating policy success or failure (what, for example, would need to be examined to identify whether ‘excellence’ has been produced through the implementation of a cultural policy for the arts?)
- Ambiguity of policy outcomes – in the sense of identifying what the consequences of the policy were: are these to be understood simply in terms of the professed aims of the policy, or are spill-over effects to be included – and if so, then which ones should be considered or ignored?
- Ambiguity of policy evaluation – in the sense that the above ambiguities will inevitably lead to difficulties in developing evaluations that are themselves unambiguous

The assumptions that arise from this are that in the field of cultural policy ambiguity is both inevitable and will present a problem for policy-makers to attempt to resolve. This paper does not intend to conclusively demonstrate the accuracy of these assumptions, taking them more as working hypotheses that will allow for the exploration of five issues that are necessarily associated with this topic of concern: the reasons for why ambiguity exists; the consequences

-
1. This is not necessarily either the only or the best way of considering what cultural policy is but it allows for a concentration on a limited dimension of the subject that can serve to illuminate more general points arising from the focus on policy ambiguity.
 2. Precisely what is meant by a ‘cultural’ effect, let alone a ‘purely’ cultural effect, depends upon how the term is defined. By itself this demonstrates that the cultural policy sector is rife with ambiguity from the outset: what counts as a ‘cultural’ policy in one country may be seen as an economic policy in another (as with tourism, for example) and there is nothing intrinsic about policy content that can be used to successfully demarcate where the ‘right’ home for such a policy may be.

of ambiguity for how cultural policy is understood; what the policy results of ambiguity are; what this means for cultural policy as a policy sector; and what the implications of ambiguity are for cultural policy research. If it can be demonstrated that there are clear cultural policy implications that arise from the discussion of these issues then a framework for the detailed empirical examination of them in future research can be established.

WHY BE AMBIGUOUS?

The root cause of ambiguity for the cultural policy sector is assumed to lie in the essentially contested nature of the concept of ‘culture’, an issue that has numerous consequences of its own for both the nature of the cultural policy sector and the manner in which policy-making takes place within it (Gray, 2015). Saying this does not, however, explain how a linguistic issue becomes a matter of practical policy concern: to provide such explanation it is possible to divide the basis for practical policy ambiguity between two effective underlying motivational causes:

- Structural Conditioning, and
- Deliberate Choice

While these contribute to a false dichotomisation of the contributing role of agency and structure to processes of policy creation, stability and change (Archer, 1995, 79–89) they do allow for a preliminary differentiation between possible sources for the continued presence of ambiguity even when it produces if not serious problems for policy-makers then, at least, practical difficulties to be contended with.

AMBIGUITY AS STRUCTURAL CONDITIONING

Ambiguity as a matter of structural conditioning can be seen to arise in conditions where the degree of complexity that exists establishes circumstances where the creation of ambiguous policies is the only effective means to achieve any meaningful output. These circumstances may include problematic preferences, unclear technology and fluid participation (Cohen *et al*, 1972, 1; see also, March & Olsen, 1979, 25), but they may also include the allocation of functions and responsibilities between organisations and tiers of government (and between the public, private, voluntary and charitable sectors), as well as matters of ideological difference and political disagreement. Each of these provides a particular set of structural constraints and opportunities for policy participants to engage with but one where there is no definitive solution that is capable of resolving the conflicts that are generated by their presence.

Examples of such policy difficulties that may allow for the existence of ambiguous policies can be seen across this range of circumstances. In the case of acute ideological disagreement, for example, one means by which policy-makers can paper over the cracks is through the adoption of forms of symbolic policy. Such policies are not actually intended to ‘do’ anything other than to provide a form of political fig-leaf to disguise an absence of agreed intention. In these circumstances deliberate ambiguity becomes a virtue in that no group of dissenters would be able to claim unambiguous ideological ‘victory’ but, equally, neither would they be able to claim unambiguous ideological ‘defeat’ thus allowing for a dissipation of acute conflict into more manageable parameters of low-level dissatisfaction. Similarly, in the cases of political disagreement or problematic preferences policy-makers may find that the production of an ambiguous policy would at least demonstrate a willingness to do *something* – even if nobody is entirely clear what that something is or should be – while, at the same time leaving room available for particular groups to get their version of what needs to be done put into practice. This can be particularly useful where there are clear differences in functional responsibility between organisations and levels of government: the passing of enabling legislation by national governments, for example, allows regional and local authorities the choice of whether to do something or not (such as in England where expenditure on arts and museums by local authorities are both discretionary rather than statutory matters). In these circumstances it is the case that the classification of expenditure as discretionary/statutory is clear – except that it is not. The legislation is deliberately vague as to what count as relevant subjects for permissible expenditure and how expenditure should be classified anyway. Some areas of museum work in England, for example, are commonly paid for from local authority education budgets – such as museum visits by school-children – while exactly the same work could also be paid for from social services or health budgets (which, in the case of the latter, local authorities have no control over anyway) – such as museum visits by groups with various social or mental conditions that are deemed worthy of concern. In these cases policies are created at the local level to satisfy differing local views over what is necessary to deal with these concerns but which are utterly contradictory at the level of either central government or the overall policy sector, leading to the creation of sectoral confusion as a consequence of the ambiguity that was created by the original policy decision in favour of discretionary rather than statutory expenditure.

Thus, structural conditioning can provide the context within which the adoption of ambiguous policy solutions becomes a convenient mechanism to allow something to be done (or not done) in conditions where there is little prospect of overcoming the entrenched positions that have been adopted by policy participants. The exercise of a willingness to simply ignore the depth of these positions, or to deliberately inflame the passions of their defenders, is always possible but this largely depends upon the issue concerned being seen to be important enough to make the political costs of action worthwhile. Given the lack of political centrality that cultural policy has in many political systems

(Gray & Wingfield, 2011, identify this lack of centrality in the case of the United Kingdom through an analysis of the comparative significance of central government departments for the overall work of government where the government's cultural department has a very low ranking: similarly empirically-based identification still remains to be established for most other countries) it may be expected that it is unlikely to be a subject that political actors would anticipate to generate a high enough political benefit to outweigh the political costs that would be involved in doing something more positive, thus leaving ambiguous policies as the consequence.

There is also a further structural dimension to policy ambiguity that originates in the degree of specificity that is appropriate to different levels within policy systems. Thus, at the macro-level of broad governmental or organisational policy anything other than a broad statement of policy content is likely to give too many hostages to fortune for actors to be comfortable with, and vagueness in content allows policy statements to act as expressions of intention rather than as deliberate courses of specific action. Examples can be found in various national organisations such as the Australian government's statement that 'we develop and administer programs and policies that encourage excellence in art, support for cultural heritage, and public access to arts and culture (Attorney-General's Department, 2014); or the Finnish policy 'aim is to realise cultural rights and ensure access for all residents to art and cultural services' (Ministry of Education and Culture, 2014), or the English policy of the Department for Culture, Media and Sport (DCMS) of 'supporting vibrant and sustainable arts and culture', 'maintaining world leading national museums and galleries and supporting the museum sector' and 'protecting, conserving and providing access to the historic environment in England' (DCMS, 2014); or the National Endowment for the Arts (NEA) in the United States 'that funds and promotes artistic excellence, creativity, and innovation for the benefit of individuals and communities' (NEA, 2014). Filling in the detail of these desires through specific meso- and/or micro-actions then becomes the responsibility of other parts of the system, whether through other individual organisations (such as private, voluntary and charitable companies, or state, and local authorities, or arm's-length organisations) or through forms of network arrangements, or even through branches of central government itself. The extent to which this filling in of detail results in unambiguous policy statements and action plans is not necessarily clear-cut. Implementing organisations may find that maintaining a lack of precision about their statements can serve a valuable role in providing them with room for manoeuvre. Thus, the Science Museum Group Plan (2013, 4–5) in the United Kingdom contains such plans as: 'improve front concourse and welcome display', 'deliver an ongoing programme of acquisition', and 'increase market reach of Learning programmes and products', none of which is exactly unambiguous. In this context this dimension of ambiguity starts to tip over into the use of policy ambiguity as a matter of deliberate choice.

AMBIGUITY AS DELIBERATE CHOICE

Policy ambiguity in this respect is more complex than is the case with structural conditioning in so far as there are a larger number of discrete cases of ambiguity to consider, each of which gives rise to different explanations for why ambiguity is seen to be a reasonable policy preference. These explanations can be crudely (if rather superficially) divided between those that seek to establish a theoretical explanation for the deliberate choice of ambiguous solutions to particular policy matters, and those that are more descriptive – often in a *post-hoc* fashion – of the reasoning that can be employed by policy-makers to justify the adoption of ambiguity.

The theoretical explanations for the choice of ambiguous policy solutions are commonly found in the rational choice and game theoretic literatures of political science and economics (see, for example, the explanations provided in Shepsle, 1972; Alesina & Cukierman, 1990; Bernheim & Whinston, 1998; Ghirardato & Marinacci, 2002, for particular types of ambiguity associated with electoral campaigning, contracts and subjective utility). In these cases it is assumed that there is a conscious calculation of the benefits of ambiguity for actors in particular specified circumstances, and this can then form the basis for the making of larger generalisations about policy choice. Such approaches depend upon the acceptance of not only the specific behavioural assumptions that underlie the analysis, but also upon the assumption that parsimonious explanations are preferable to more complicated ones. Neither of these, however, are foregone conclusions with the latter being particularly contentious (see, for example, the arguments of complexity theorists on this point: Cairney, 2012; Gray 2014), but this work does provide a set of frameworks for understanding ambiguity as a rational response to particular sets of environmental conditions³.

The more descriptive approach to ambiguity as a deliberate policy choice is equally dependent upon the particular contexts within policy choice is being exercised (Zahariadis, 1999, 90) but is more concerned with the specifics of this choice (ie. why, in this particular case, was policy ambiguity adopted), rather than seeking to provide generalisable claims about the phenomenon. In this fashion it is possible to identify four distinct contextual reasons for the selection of deliberate policy ambiguity.

Firstly, in conditions of acute policy uncertainty – where nobody really knows what works and what does not, and nobody knows how to make an effective selection amongst multiple policy options – policy-makers may opt to ‘let a thousand flowers bloom’ in the hope that one of them will turn out to be a rose. The fact that the other 999 may turn out to be variants of poison ivy is not the point: the fact that nobody knows what the ‘best’ policy solution may be means that simply providing an open arena for experimentation through the establish-

3. Which also serves to indicate the frailty of the dichotomy between behavioural and structural conditions as explanations of ambiguity.

ment of a deliberately ambiguous policy may provide the opportunity for effective practical policy responses to a given policy issue or problem to be created somewhere (and it does not matter where), by somebody (and it does not matter who). An example of this can be found in the core policy of the Regional Arts and Culture Council of Portland, Oregon, in the United States which states that the Council ‘works to create an environment in which the arts and culture of the region can flourish and prosper’ (Portland Regional Arts and Culture Council, 2015). In such a case the expectation would be that the vaguer the policy framework that is established then the greater the scope for innovative approaches to the creation of policy would be made available. Thus ambiguity can allow for real innovation and experimentation in such uncertain circumstances and this could be the ‘best’ solution for policy-makers to adopt in the form of the establishment of trial-and-error opportunities for many actors to take advantage of.

Secondly, in conditions where there are considerable tensions between groups of political actors over the content of policy choices (whether in the form of competing pressure groups and political parties, or in the form of fragile coalition government arrangements, for example), the use of ambiguity leaves scope for each participant to manage the precise detail of policy in terms of their own interests or concerns or beliefs (Leitch & Davenport, 2007). This can obviously over-lap with the issues generated by the allocation of functions and responsibilities between organisations and would be anticipated to lead to the same result of the creation of a diverse set of policy responses with subsequent concerns about uniformity and contradiction between organisations and within the policy sector as a whole. However it can also be a positive means by which to avoid causing unnecessary political turmoil. This is not quite the same as the idea of structural conditioning in conditions of entrenched political and ideological preferences and is more concerned with differences of policy preference which may be quite distinct from ideological and political differences, even if the end result is much the same. Thus, arguments about the selection of policy preference A or B or C need not be based upon entrenched ideological positions (although they may be), but could be more simply based upon differing evaluations of the political/social/economic and/or cultural consequences that these policy options may give rise to. In these cases the argument is about policy content and anticipated policy outcomes rather than about whether the policy is in line with particular ideological and party preferences. An example of this can be found in UNESCO’s policy concerning culture and development which is aimed at ‘convinc(ing) political decision-makers and local, national and international social actors to integrating (*sic*) the principles of cultural diversity and the values of cultural pluralism into all public policies, mechanisms and practices’ (UNESCO, 2014). Using ambiguous solutions allows for a shifting of the focus away from the particular towards the general and thus changes the nature of the debate for all of the participants who may be concerned.

Thirdly, where the policy issue itself has assumed a high level of centrality for political actors then the use of ambiguous policy contents can allow policy-makers to either deny responsibility for policy failure, or to claim responsibility for policy success. Recent pressures on public funding, for example, can provide a powerful incentive for policy-makers to be as vague as possible about policy content – as in the strategic document produced by Arts Council England (2013, 39), where ‘our core mission can be distilled into two goals: we want excellent arts and culture to thrive, and we want as many people as possible to engage with it’. The more ambiguous the policy is the easier it would be for core policy-makers to adopt either position – to claim responsibility for policy success or deny responsibility for policy failure – as and when may be politically required. In these circumstances ambiguity has the political virtue of making it difficult for critics to pin down precisely where policy failure rested while allowing success to be claimed regardless of whether it is justified or not. The greater the ambiguity associated with a policy the more that unintended consequences can become important for policy-makers: positive results, whether meant or not, can always be claimed as being the inevitable result of putting policies into practice, and negative results, again, whether intended or not, can always be blamed on other actors. Thus, the more important the policy issue is, the more that ambiguity can be a helpful resource for politicians, particularly in those cases where there is a high level of policy uncertainty when the gap between intended and unintended policy consequences can be large as a result of a lack of definitive knowledge about policy contents, outputs and outcomes.

Fourthly, in conditions where there is disagreement about the justification or rationale of particular policy choices then the creation of workable compromises can be achieved through the use of policy ambiguity. Diesing (1962) has argued that different forms of rationality (such as economic, social, legal and political rationalities) create the conditions for the establishment of very different forms of social action that are incommensurable, while Boltanski & Thevenot (2006) have argued that differences in how choices are justified can also lead to incompatibilities between the underlying logics of their resulting policies. To overcome the policy difficulties that are created by these clashes of understanding Boltanski & Thevenot (2006, 279–81) further argue that policy compromises need to be established to provide some common ground for social action, and that these solutions may be best created when there is a high level of ambiguity in the language that is used to justify policy choices. Thus, ambiguity allows for the supercession of incompatibilities between different forms of policy justification and can, therefore, provide an effective basis upon which to reconcile competing claims concerning the logic of policy choices (Zittoun, 2014, 136). This is as much concerned with the use of language and policy rhetoric as it is with the actual content of policies themselves and thus provides an alternative view of the uses to which ambiguity can be put, with ambiguity providing a solution to a different type of policy problem to those concerned with the detail of policy content or implementation (Davenport & Leitch, 2005). Thus ‘the objective of the state’s support of the arts and culture

is to afford everyone residing in Iceland the opportunity to enjoy arts and culture regardless of their social status and to ensure a favourable working environment for artists' (Ministry of Education, Science and Culture, 2015) provides a general policy intention that offers something to everybody but which actually commits the Icelandic government to nothing whatsoever. By leaving such an open terrain for action multiple actors can undertake multiple actions under the broad banners of social equity and support for artists that, presumably, everyone in society can agree with.

Clearly there are multiple versions of what makes ambiguity a plausible policy outcome in the case of cultural policy where each of the structural conditions and descriptive accounts outlined here can be seen to have relevance in terms of both the general policy arena and the particular policy case. Indeed, it could be argued⁴ that ambiguity is only to be expected in the field of cultural policy and that a lack of ambiguity may be more the exception than it is the rule. If this is the case then the consequences of endemic ambiguity need to be considered to identify whether ambiguity has damaging results to put alongside the positive reasons that can be put forward to explain its presence in the policy sector.

THE POLICY CONSEQUENCES OF AMBIGUITY

In many ways the policy consequences of ambiguity are as much, if not more, to do with how it creates the conditions for debate as it is to do with the detailed content of cultural policies *per se*. In this respect the focus returns to the uses of policy language in the context of deliberately chosen or consequential occurrences of policy ambiguity. Almost by definition it would be anticipated that ambiguity will give rise to persistent argument and debate about the adequacy of policy definitions, policy contents, methods of implementation (Matland, 1995) and evaluation, as well as about who the key policy-makers *should* be expected to be; and that the greater the degree of ambiguity that there is the more intense these clashes would be. As such, a key consequence of policy ambiguity is that it opens the policy sector to a great deal of internal debate between proponents of different positions, with this being exacerbated by the high levels of policy uncertainty and the existence of problematic preferences that are inherent within it. Ambiguity can be a means to avoid having to deal with the deeply-held and deeply-felt positions that policy actors have adopted and, as such, the idea that there will actually be a means to fully resolve these differences is probably unrealistic, as ambiguity deliberately avoids the idea of resolution in favour of a much more fluid notion of policy. Thus, the arguments can change, and the policy fashions can alter, but there is unlikely to be any definitive solution to continuing cultural policy concerns and interests, even if

4. With what degree of seriousness rather depends upon how far the claimant wants the case to be pushed.

workable compromises (in the justificatory sense proposed by Boltanski and Thevenot [2006]) are achievable.

For core policy-makers this is not likely to be seen as a major problem is so far as ambiguity allows all of the actors concerned to stake a claim to at least some of the territory of cultural policy, without the core policy-makers having to definitively come down on the side of one set of actors or another, or one policy proposal rather than another. Indeed, again, this is part of the point of deliberately choosing ambiguous policy solutions, where the ability to avoid having to make definitive choices is the point of the exercise. While policy ambiguity may give rise to a great deal of low-intensity conflict in the field of cultural policy it also allows for the possible establishment of multiple 'solutions' that displace argument into a series of continuing examples of policy bickering rather than full-blown, high-intensity, policy warfare. Thus a general policy aim may be reachable through a variety of means, and via a number of different paths that utilise different sets of actors for different purposes, and a deflection of debate and argument to a concern with these may be preferable for core policy-makers to detailed debate and argument about the specifics of the general policy itself.

These consequences, in turn, give rise to a number of distinct policy results as the outcome of attempting to deal with the establishment of multiple sites for argument that arise from the ambiguities of cultural policy. These results, again, do not necessarily resolve the problems of policy ambiguity but they do contribute to further complexities in managing the subject by creating further arenas for disagreement to be expressed in, whilst being equally indeterminate as subjects for concern. In direct policy terms ambiguity can assist in creating the conditions for both policy instrumentalisation (Gray, 2007) and policy attachment (Gray, 2002): in the former through the replacement of a 'cultural' focus for policy with a 'social', 'health' or 'education' focus instead; in the latter by the use of 'culture' as a mechanism for necessary resource acquisition. In this case the 'cultural' component of the policy is still central, but being able to be 'cultural' requires the necessary resources (not only financial but also in terms of political support or legitimacy, for example) to be utilised, and policy becomes directed at getting these so that the 'cultural' component of policy can then be produced, with this acquisition being done through a process of 'attaching' culture to the issues and policy concerns where these resources can be found. Operating in an ambiguous policy environment makes both of these strategies more feasible as they can serve to direct concern to non-cultural issues, and thus provide a degree of policy specificity that is otherwise not easily and directly available to core cultural policy actors in their pursuit of explicitly 'cultural' ends. The fact that this specificity is not seen, in many if not all such cases, as actually being 'cultural' but some other policy concern altogether then creates the conditions for an intensification of policy argument and debate within the cultural policy sector itself, thus reinforcing the already existing policy consequences of continuous internal conflict.

In the case of policy instrumentalisation the concern about the ‘cultural’ dimension of cultural policies has become the root of a great deal of heated debate about the purposes of cultural policy with this being irresolvable as a consequence of the definitional problems that surround the core concept, and the multiplicity of opinions, views, beliefs and ideological positions that are then generated from this conceptual confusion. This can be seen, for example, in the current concerns and debates about questions of cultural ‘value’ (Hutter & Throsby, 2008; Throsby, 2010, 17–22) where this can often, and usually is, to be seen to be either in some form of competition with economic, social, educational and political (and other) forms of value (Warwick Commission, 2015) or as simply being subservient to these other values. The result of policy instrumentalisation, however, is not simply the creation of further policy dissension, but also the establishment of the conditions for further questioning of the legitimacy of the specifics of the individual policies that are then produced. In this context the establishment of forms of policy specificity does not resolve the issue of ambiguity but, instead, helps to reinforce it – the provision of a clear target to be shot at through having a specific policy would allow for the creation of clear categories for policy evaluation of outputs and outcomes, and a desire to avoid this can lead to a retreat to ambiguity as a means of diffusing policy debate. This may, indeed, be a necessary consequence of a search for a resolution of policy ambiguity through a clear specification of policy aims and means – specification may resolve, in the short-term at least, the issues of group disagreements about means and ends, ideologies and meanings, and divided responsibilities between multiple actors and organisations, but only at the cost of stoking further debate and disagreement about policy definitions, contents, means of implementation and evaluation, and about the distribution and exercise of power within the policy sector itself⁵.

A further result of these debates about policy practice is that the underlying rationalisations of, and justifications for, policy choices become increasingly fraught as the practical consequences of policy ambiguity become evident. For policy-makers an avoidance of debate about these issues can be invaluable – particularly in circumstances where they are unclear to the policy-makers themselves. This will be most marked when ambiguity has been chosen as a deliberate policy strategy as a means to avoid having to make definitive choices between competing solutions in conditions of policy uncertainty, when conflict avoidance is a positive benefit. Unfortunately a desire to avoid conflict does not mean that it is actually escapable, and ambiguity in itself not only does not remove the conditions for conflict it actually provides the grounds for the creation of continuous conflict. This may appear to be an example of a non-virtuous circle of policy dissatisfaction – with disagreement over policy contents leading to disagreement over policy justifications, leading to further dis-

5. It is worth noting that a possible consequence of policy ambiguity is the creation of the conditions for ‘institutional isomorphism’ (DiMaggio & Powell, 1991, 77) – an homogenization of institutional forms and practices to cope with conditions of uncertainty. The empirical accuracy of this claim for the cultural sector is open to question at the moment, although see Kangas et al, 2010.

agreements over policy contents and so on – but, again, this may be preferable for policy-makers to the unpalatable requirement to provide definitive answers to policy issues that do not actually prove to have definitive solutions available for their resolution. Again, policy disagreement as a displacement activity for having to deal with irresolvable problems can be a bearable price to pay in these circumstances.

CONCLUSIONS

The endemic presence of ambiguity in cultural policy can be used to help to explain a number of features of the policy landscape that forms the sector, not least the difficulties that appear to exist for the creation of clear, specific, policies that can be accepted by the majority of participants in policy-making without dissent. The combination of ambiguity as a structural characteristic of the sector and ambiguity as a deliberate policy choice in conditions of uncertainty and dissension provides the conditions for expecting that the cultural policy sector will be centred around argument and debate rather than about consensus and unity⁶ (6). This derives from the assumption that there are multiple and divergent expectations about what cultural policy can, and should, be aimed at, and that there is no method by which these expectations can be drawn together into a coherent, and cohesive, policy whole. Such an assumption should be examined in more detail even though the current evidence would serve to indicate that it is not a ridiculous one to hold. The end product of this dissensus is that cultural policy can be commonly expected to display the characteristics of: a lack of policy clarity (probably the majority of them, although empirical evidence to support this assumption is really needed); the presence of problems in developing effective mechanisms for policy implementation and evaluation; a lack of effective top-down control of policy by policy-makers; and an open-ness to contestation by a large number of actors both internally and externally to the policy sector. In those cases where policy specificity and clarity *are* established it is also expected that such policies will be subject to even greater levels of conflict than those where a greater or lesser degree of ambiguity is present.

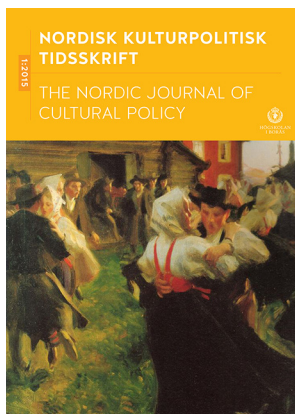
A proper evaluation of the claims that are made in this paper is really needed, with this evaluation covering both the logic of the argument that has been put forward and its empirical adequacy. As such not only is a coherent set of research questions required but also a development of the underlying ontological and epistemological assumptions upon which the argument is based. As such this paper identifies a framework for examining the assumed wide-spread existence of ambiguity within the cultural policy sector.

6. Let alone any ideas about ‘sweetness and light’ in Arnold’s (1993 [1869], 66) quote from Jonathan Swift.

REFERENCES

- Ahearne, J (2009), 'Cultural Policy Implicit and Explicit: A Distinction and Some Uses', *International Journal of Cultural Policy*, 15, 141–53
- Alesina, A & A. Cukierman (1990), 'The Politics of Ambiguity', *The Quarterly Journal of Economics*, 105, 829–50
- Archer, M (1995), *Realist Social Theory: The Morphogenetic Approach* (Cambridge, Cambridge University Press)
- Arnold, M (1993 [1869]), *Culture and Anarchy and Other Writings* (Cambridge, Cambridge University Press)
- Arts Council England (2013), *Great Art and Culture for Everyone* (London, Arts Council England) (Available at: http://www.artscouncil.org.uk/media/uploads/Great_art_and_culture_for_everyone.pdf Accessed 8th May 2015)
- Attorney-General's Department (2014), *Australian Government, Attorney General's Department*, (available at: <http://www.ag.gov.au/Pages/default.aspx> Accessed 30th April 2014)
- Bernheim, B & M. Whinston (1998), 'Incomplete Contracts and Strategic Ambiguity', *The American Economic Review*, 88, 902–32
- Boltanski, L & L. Thevenot (2006), *On Justification: Economies of Worth* (Princeton, Princeton University Press)
- Cairney, P (2012), 'Complexity Theory in Political Science and Public Policy', *Political Studies Review*, 10, 346–58
- Cohen, M, J. March & J. Olsen (1972), 'A Garbage Can Model of Organizational Choice', *Administrative Science Quarterly*, 17, 1–25
- Davenport, S & S. Leitch (2005), 'Circuits of Power in Practice: Strategic Ambiguity as Delegation of Authority', *Organization Studies*, 26, 1603–23
- DCMS (2014), *Topic: Arts and Culture*, (available at: <https://www.gov.uk/government/topics/arts-and-culture> Accessed 30th April 2014)
- Diesing, P (1962), *Reason in Society: Five Types of Decision and Their Social Conditions* (Urbana, University of Illinois Press)
- DiMaggio, P & W. Powell (1991), 'The Iron Cage Revisited: Institutional isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields', 63–82 in W. Powell & P. DiMaggio (Eds), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (Chicago, University of Chicago Press)
- Empson, W (1961), *Seven Types of Ambiguity* (3rd Ed, Harmondsworth, Penguin)
- Ghirardato, P & M. Marinacci (2002), 'Ambiguity Made Precise: A Comparative Foundation', *Journal of Economic Theory*, 102, 251–89
- Gray, C (2002), 'Local Government and the Arts', *Local Government Studies*, 28 (1), 77–90
- Gray, C (2007), 'Commodification and Instrumentality in Cultural Policy', *International Journal of Cultural Policy*, 13, 203–15
- Gray, C (2009), 'Managing Cultural Policy: Pitfalls and Prospects', *Public Administration*, 87, 574–85
- Gray, C (2014), *Museums and the Management of Complexity* (Paper to the Annual Conference of the Political Studies Association of the United Kingdom, Manchester: available at http://www2.warwick.ac.uk/fac/arts/theatre_s/cp/staff/gray/research Accessed 8th May 2015)
- Gray, C (2015), 'My Name is Legion For We are Many': *Cultural Policies, Sectoral Disaggregation and Differentiated Network Specificity* (Paper to the International Conference on Public Policy, Milan: available at http://www2.warwick.ac.uk/fac/arts/theatre_s/cp/staff/gray/research Accessed 11th May 2015)
- Gray, C & M. Wingfield (2011), 'Are Government Culture Departments Important?: An Empirical Investigation', *International Journal of Cultural Policy*, 17, 590–604

- Howlett, M (2011), *Designing Public Policies: Principles and Instruments* (London, Routledge)
- Hutter, M & D. Throsby (Eds) (2008), *Beyond Price: Value in Culture, Economics and the Arts* (Cambridge, Cambridge University Press)
- Kangas, A, S. Sokka & T. Martanen (2010), *Insomniac Isomorphia?: Homogenization in Finnish Cultural Policy* (Paper to the 6th International Conference on Cultural Policy Research, Jyväskylä)
- Leitch, S & S. Davenport (2007), 'Strategic Ambiguity as a Discourse Practice: The Role of Keywords in the Discourse on «Sustainable» Biotechnology', *Discourse Studies*, 9, 43–61
- March, J & J. Olsen (1979), *Ambiguity and Choice in Organizations* (2nd Ed, Oslo, Scandinavian University Press)
- Matland, R (1995), 'Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5, 145–74
- Ministry of Education and Culture (2014), *Cultural Policy* (Available at: <http://www.minedu.fi/OPM/kulttuuri/kulttuuripolitiikka/index.html?lang=en> Accessed 30th April 2014)
- Ministry of Education, Science and Culture (2015), *Ministry of Education, Science and Culture* (Available at: <http://eng:menntamalaraduneyti.is> Accessed 12th May 2015)
- NEA (2014), *National Endowment for the Arts* (Available at: <http://arts.gov/> Accessed 30th April 2014)
- Portland Regional Arts and Culture Council (2015), *Regional Arts and Culture Council* (Available at: <http://portlandoregon.gov/oni/article/82185> Accessed 8th May 2015)
- Science Museum Group (2013), *Plan 2013-14* (London, Science Museum Group) (Available at: <http://www.sciencemuseum.org.uk/~/media/AAC84483E5DF4F05AFDE983E4080122E.pdf> Accessed 22nd January 2015)
- Shepsle, K (1972), 'The Strategy of Ambiguity: Uncertainty and Electoral Competition', *American Political Science Review*, 66, 555–68
- Throsby, D (2010), *The Economics of Cultural Policy* (Cambridge, Cambridge University Press)
- UNESCO (2014), *Culture and Development* (Available at: <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/culture-and-development> Accessed 8th May 2015)
- Warwick Commission (2015), *Enriching Britain: Culture, Creativity and Growth* (Coventry, University of Warwick) (Available at: http://www2.warwick.ac.uk/research/warwickcommission/futureculture/finalreport/warwick_commission_final_report.pdf Accessed 8th May 2015)
- Zahariadis, N (1999), 'Ambiguity, Time and Multiple Streams', 73–93 in P. Sabatier (Ed), *Theories of the Policy Process* (Boulder, Westview)
- Zittoun, P (2014), *The Political Process of Policymaking: A Pragmatic Approach to Public Policy* (Basingstoke, Palgrave Macmillan)



© Universitetsforlaget
Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift,
vol. 18, Nr. 1-2015 s. 76–95
ISSN Online: 2000-8325

PEER REVIEWED ARTICLE

Brugerinddragelse og kulturpolitisk kvalitet

Casper Hvenegaard Rasmussen

Casper Hvenegaard Rasmussen er lektor, ph.d. ved Det Informationsvidenskabelige Akademi, Københavns Universitet. Han har primært forsket i folkebibliotekernes udfordringer som følge af ændringer i deres omverden, og har bl.a. været medforfatter på bøgerne *Gør biblioteket en forskel?* (2000), *Folkebiblioteket under forandring – modernitet, felt og diskurs* (2006) og *Biblioteket i byudviklingen – oplevelse, kreativitet og innovation* (2011). Mail: nbs974@iva.ku.dk

ABSTRACT

User Participation and Quality in Cultural Policy

The ongoing debate on quality will always be a pivotal point for cultural policy legitimacy in democratic societies. Regardless the aim of the policy, questions related to quality will arise: What is an appropriate concept of quality for public funded art and culture? And why should we use the taxpayers' money for this area? It is a hallmark of the quality debate that it is actualized when we can observe changes in the cultural policy field. Thus, in the wake of discussions about cultural democracy or the economic potential of art and culture the question of quality becomes more present. Today, user participation or user involvement has become a new trend in cultural policy. Young people are invited to be co-creators of theatrical performances, cultural history museums are asking citizens for help to collect local heritage and libraries allow users to organize events and workshops. Participation is hereby a diverse phenomenon, but all approaches have in common that the cultural institutions more or less are forced to supplement a one-way communication with an increased dialogue with the users. It is the point of departure for this article that the described changes in public funded cultural communication require a renewed debate on quality in cultural policy. The first part of the article is an examination of the concept user participation, while the second part is a discussion of quality in cultural policy in relation to user participation. Here, a central question is whether the quality of user participation in cultural policy can be covered by the already established understandings of quality or if the concept of quality should be redefined when it comes to user participation.

Keywords

cultural policy, user participation, quality, Denmark, libraries, museums, theatres.

INDLEDNING

Den løbende debat om kvalitet vil altid være i et kardinalpunkt for kulturpolitikens legitimitet i demokratiske samfund. Hvordan skal kvalitet defineres i forhold til offentligt støttet kunst og kultur? Hvorfor skal vi bruge skatteydernes penge til kulturelle formål? Det er kendetegnende for kvalitetsdebatten, at den særligt aktualiseres, når der sker ændringer i kulturpolitikken. I kølvandet på diskussioner om kulturelt demokrati og kulturens økonomiske potentiale er spørgsmålet om kvalitet blevet yderligere aktualiseret. I dag er vi vidner til en ny tendens i kulturlivet, hvor brugerne i stigende inddrages. Unge blive inviteret med til at skabe teaterstykker, kulturhistoriske museer samarbejder med udvalgte dele af befolkningen om særudstillinger og bibliotekerne lader i stigende grad brugerne organisere arrangementer og værkstedsaktiviteter. Det er udgangspunktet for denne artikel, at brugerinddragelsen er et supplement til den kulturpolitiske praksis, der kræver en fornyet diskussion af kulturpolitisk kvalitet. I denne sammenhæng er det spørgsmålet, om forståelsen af kulturpolitisk kvalitet i relation til brugerinddragelse kan indfanges af allerede eksisterende forståelser, eller om inddragelsen af brugerne i kulturlivet kræver nye kvalitetsdefinitioner i kulturpolitikken?

Den første halvdel af artiklen er en indkredsning af fænomenet brugerinddragelse, der tager udgangspunkt i, hvordan brugerinddragelse praktiseres af de offentligt støttede kulturinstitutioner. Der er altså ikke tale om en skarpt afgrænset og teoretisk funderet definition af brugerinddragelse, men derimod en analytisk beskrivelse af brugerinddragelsens forskellige udtryk. Skal man diskutere kvalitet i relation til brugerinddragelse giver det indledningsvist bedre mening at gøre det med udgangspunkt i praksis, end ud fra en teoretisk motiveret definition. Gennem hele artiklen er der inddraget forskellige, overvejende danske, eksempler på brugerinddragelse, som illustrerer forskellige aspekter af den tiltagende inddragelse af brugerne. Den anden halvdel af artiklen er en diskussion af kulturpolitisk kvalitet i relation til brugerinddragelse. I den nordiske kulturpolitiske forskning er spørgsmålet om kvalitet behandlet ved flere lejligheder (se f.eks. Lund et al 2001, Langsted et al 2003 og Kaare Nielsen 2001 og 2007). Det er kendetegnende for disse bidrag, at kvalitet ikke udelukkende er lig med kunstnerisk kvalitet, da kulturpolitikens mål langt fra kun er forankret i kunsten selv, men også har samfundsmæssige mål. Samtidig er det karakteristisk, at de samfundsmæssige mål med kulturpolitikken er foranderlige. I nogle tilfælde betones kunsten og kulturens potentiale for oplysning, mens det i andre sammenhæng kan handle om økonomisk vækst etc. Hvad der kan være kvalitet i en kunstfaglig sammenhæng, er det ikke nødvendigvis i en markedsfaglig kontekst. Ifølge den franske sociolog Pierre Bourdieu er modsætningen mellem det kommercielle og det kunstfaglige tværtimod konstituerende for skabelsen af de forskellige kunstneriske felter (Bourdieu 2000, s. 190–195). Da et af formålene med denne artikel er at undersøge spændvidden i legitimeringen af brugerinddragelsen, må der tages højde for den mangfoldighed af argumenter, der kan være, og som i nogle tilfælde kan være direkte modstridende. Dette er forsøgt gjort ved at bruge den danske kul-

turforsker Henrik Kaare Nielsens tre forskellige kontekster, som kulturpolitisk kvalitet kan diskuteres indenfor (2001, s. 189–203). Kort fortalt kan kvalitet ifølge Kaare Nielsen grundlæggende diskuteres i en kunstfaglig kontekst (ekspertkontekst), en økonomisk kontekst og en bredere samfundsmæssig kontekst (offentligheds-/deltagerkontekst). Når Kaare Nielsen benævner dem som kontekster, er det fordi, de ikke er udtryk for tre distinkte kvalitetsbegreber, men derimod er forskellige overordnede rammer, hvorunder forskellige kvalitetsbegreber i princippet både kan leve i kamp og harmoni med hinanden. I artiklens anden halvdel er Kaare Nielsens kvalitetskontekster brugt som en strukturerende ramme for diskussionen af potentielle kvalitetsforståelser af brugerinddragelse.

Brugerinddragelse er en voksende trend indenfor det kulturelle felt i den vestlige verden. På kulturpolitiske konferencer fylder indlæg om forskellige former for inddragelse af brugerne mere og mere i disse år. Samtidig nævnes brugerinddragelse i dag ofte som løsningen på mange af kulturinstitutionernes problemer. Det kan være svaret på bibliotekernes udfordringer fra digitaliseringen, teatrenes problemer med at nå et yngre publikum eller de kulturhistoriske museers tiltagende konkurrence med andre oplevelsestilbud. Brugerinddragelsen er med andre ord et buzz-word i den kulturelle debat. Derfor er der brug for forskning, der forholder sig kritisk til fænomenet brugerinddragelse (se f.eks. Jancovich og Bianchini 2013). Men det er ikke formålet med denne artikel, der vil afsøge, hvad kulturpolitisk kvalitet kan være i relation til brugerinddragelse. Derfor er tilgangen i udgangspunktet undersøgende og forstående, men det er ikke ensbetydende med, at brugerinddragelse per automatik er af det gode. Eksempelvis kan brugerinddragende tiltag udvikle sig til særbehandling af ressourcestærke borgere, selvom målet måske har været at tiltrække de ressourcetsvage. Men kritik af et fænomen som brugerinddragelse kræver, at man er sig bevidst på hvilke præmisser, man skal kritisere det givne fænomen. Og det er netop formålet med denne artikel.

FRA ENVEJSKOMMUNIKATION TIL BRUGERINDDRAGELSE

Traditionelt har kulturpolitikken i Norden bygget på en klar hierarkisk distinktion mellem fin- og massekultur, hvor kunsten med stort K blev set som dannende og oplysende, mens massekulturen blev anskuet som både forførende og farlig. Et sigende eksempel på dette er den danske dramatiker Ernst Bruun Olsen, der i 1963 på TV bekymret udtalte, at det primære formål med massekulturen er: «at hule menneskets kranie fri for tanker» (Hammerich 1976, s. 23–26). Selvom mange politikere måske ikke delte dramatikerens konspiratoriske tankegang, var der i Norden bred politisk enighed om, at den ekspanderende massekultur grundlæggende var fordømmende, og at den offentlige støtte til kunstnerisk produktion og distribution var et modsvar til massekulturens ensretning (Duelund 2003, s. 539). Ser man bort fra den meget forskellige valorisering af henholdsvis finkulturen og massekulturen, er der samtidig flere fællestræk. I begge tilfælde er der tale om envejskommunikation, hvor en

afsender formidler et budskab eller indhold til nogle modtagere. I en simpel kommunikationsteoretisk sammenhæng kan man sige, at finkulturen overvejende er afsenderorienteret, da der er fokus på den kunstneriske kvalitet, mens den kommercielle massekultur i sagens natur må være langt mere modtagerorienteret. Ét andet fællestræk er, at uanset om man var modtager af fin- eller massekultur byggede kulturpolitikken på en klar forestilling om, at den kulturelle overførsel havde en effekt. I lighed med det sundhedspolitiske slogan «Du bliver, hvad du spiser», havde man også kulturpolitisk en forestilling om, at lodig kunst gav en åndelig sund befolkning, mens det omvendte var tilfældet, hvis massekulturens «tomme kalorier» fik frit spil.

Fin- og massekulturen spillede hermed de absolutte hovedroller i 1960'ernes kulturpolitiske debat som henholdsvis helt og skurk, og begge disse kulturformers udgangspunkt i en envejskommunikation med skarpe skel mellem producent og forbruger har haft afgørende indflydelse på, hvordan kulturel aktivitet er blevet defineret. I de løbende danske kulturvaneundersøgelser er kulturel aktivitet primært blevet set som institutionsbesøg og kulturelle aktiviteter som det at læse, lytte og overvære (Balling og Kann-Christensen 2013). Denne forståelse af kulturel aktivitet er naturligvis tæt forbundet med, at demokratiseringen af kulturen i 1960'erne var det enerådende rationale i kulturpolitikken, og stadigvæk i dag spiller en central rolle. Målet med den førte politik har dels været at sikre en produktion af kunst på højt niveau, dels at alle dele af befolkningen i hele landet fik mulighed for at møde den fagligt blåstemplede kunst og kultur (Skot-Hansen 1999 og Kulturministeriet 2009). Men den herskende forståelse af den kulturelt aktive borger som modtager er også en følge af teknologiske landvindinger. Massekulturens udbredelse er i vid udstrækning bundet til fremkomsten af forskellige former for massemedier. I indledningen til den amerikanske antologi *Engaging Art*, der handler om deltagerkultur, bliver det vist, hvordan stigningen i salget af massemedier som grammofoner og radioer i første halvdel af 1900-tallet er omvendt proportionalt med salget af pianoer. Der sker hermed et skift fra, at amerikanerne fra først og fremmest at have spillet for sig selv og hinanden bliver til lyttere af massemedieret musik (Ivey 2008). På samme måde som udbredelsen af massemedier har været med til at indsnævre forståelsen af kulturel aktivitet, beskriver bogen, hvordan teknologien på ny er med til at udvide vores forståelse af kulturel aktivitet. I dag er det blevet meget nemmere at skabe kunstnerisk indhold i medieåren form, men frem for alt har internettet og de sociale medier markant forbedret mulighederne for at dele og kommentere brugerskabt indhold. Der er med andre ord blevet skabt et utal af uformelle digitale deloffentligheder for forskellige kunstneriske og kulturelle interessefællesskaber (Jenkins og Bertozzi 2008).

I det offentligt støttede kulturliv er vi vidne til den samme tendens, hvor formidling som envejskommunikation suppleres med inddragelse af og dialog med brugerne. I Danmark har Kulturministeriet udgivet to rapporter om brugerinddragelse og brugerdreven innovation, hvor erfaringer fra en bred vifte af kulturprojekter og –institutioner bliver præsenteret (2008 og 2012). Det er ikke kun politisk, der er fokus på brugerinddragelse, da mange kulturinstitutioner

uafhængigt af de kulturministerielle tiltag har arbejdet med inddragelse af brugerne. Museerne har gennem en længere årrække været interesseret i interaktive formidlingsformer (Drotner et al 2011), ligesom bogen *The Participatory Museum* (Simon 2010) ofte bliver citeret i den aktuelle museums litteratur. Bogen, der primært er en praktisk guide til inddragelse af brugerne, har mange eksempler fra bibliotekerne. De er ligeledes stærkt optagede af emnet, da digitaliseringen udfordrer den traditionelle forestilling om biblioteket som et hus med en samling. For hvad skal vi med fysiske biblioteker, hvis samlingerne findes digitalt? Mange af de positive svar på det fysiske biblioteks fremtid peger i retning af forskellige former for inddragelse af brugerne (Jochumsen et al 2013). Men interessen for at komme brugerne i møde og inddrage dem kan også spores i de store statslige kulturinstitutioner. Det Kgl. Teater har f.eks. eksperimenteret med et bredere repertoire, ansat en outreach-medarbejder og inddraget byens borgere i forestillingen *100 pct. København*. En anden stor dansk kulturinstitution, Statens Museum for Kunst, beskæftiger sig ligeledes med brugerinddragelse. Unges Laboratorier for Kunst på museet er et eksempel på dette, hvor unge kan komme ind fra gaden og arbejde med forskellige kunstneriske udtryk. Derudover har museet ansat kunstinteresserede unge, de såkaldte kunstpiloter, der skal arbejde i laboratorierne, formidle museets samlinger og være ambassadører for museet blandt andre unge.

HVAD ER BRUGERINDDRAGELSE?

Brugerinddragelse er et umiddelbart let forståeligt begreb, da det handler om at inddrage brugerne, men samtidig kan dette ske på vidt forskellige måder. Når bibliotekerne i Aarhus inviterer byens borgere til at komme med forslag til fremtidens bibliotek i forbindelse med opførelsen af et nyt hovedbibliotek, er det brugerinddragelse, ligesom interaktiv formidling på et kulturhistorisk museum er det. Brugerinddragelse kan ligeledes være forskellige former for værkstedsaktiviteter, hvor brugerne kan være kunstnerisk skabende, men en kulturinstitutionen kan også understøtte inddragelse ved at give brugerne mulighed for at dele og diskutere kunstneriske oplevelser. Eller det kan handle om, at bibliotekerne også udlåner brugerskabte materialer, museerne skaber udstillinger i samarbejde med særlige brugergrupper eller at teatre inddrager unge i udviklingen af nye opførelser. I nogle tilfælde handler brugerinddragelse om, at den pågældende kulturinstitution træder endnu et skridt tilbage, og primært har en understøttende funktion i forhold til de aktiviteter, som brugerne initierer og afvikler. I disse tilfælde er der næsten mere tale om brugeroverdragelse end –inddragelse. I andre sammenhænge ses det som brugerinddragelse, når en kulturinstitutionens brugere har svaret på et spørgeskema. Der er altså tale om en stor variation i tiltag, der kan høre under begrebet brugerinddragelse, hvorfor det er vanskeligt at give en skarptskåren definition på fænomenet. Derfor vil jeg indledningsvist indkredse brugerinddragelsen ved at se nærmere på tre centrale aspekter af denne, som kan være til stede i større eller mindre grad. Det drejer sig om: *deltagelse, dialog og indflydelse*.

Deltagelse

I den første danske rapport fra Kulturministeriet om brugerinddragelse *Reach out! – Inspiration til brugerinddragelse og innovation i kulturens verden* opereres der med to dimensioner af deltagelse (2008, s. 11–13). Den første er deltagerdimensionen, hvor borgerne ikke kun skal være tilskuere til kulturlivet, men også aktivt deltagende. Denne forståelse har rødder i den kulturpolitiske strategi om det kulturelle demokrati, der blev lanceret i 1970'erne. I lighed med demokratiseringen af kulturen var det overordnede samfundsmæssige mål med kulturpolitikken stadigvæk oplysning, myndiggørelse og berigelse af det enkelte menneskes liv, men midlet var ikke længere udelukkende støtte til produktion og distribution af dannelseskulturen, men tillige en mere pluralistisk kulturforståelse og vægt på deltagelse. Fokuseringen på befolkningens kulturelle deltagelse er hermed ikke nogen ny foreteelse, men over tid er der forskel på, hvor deltagelsen skal finde sted. I 1970'ernes forestilling om det kulturelle demokrati kunne deltagelsen enten have rod i nedenfra-og-op aktiviteter som ø-lejre eller være forankret i forskellige formaliserede former for amatørvirksomhed, mens italesættelsen af borgernes kulturelle deltagelse i dag mest relateres til kulturinstitutionerne. Den anden dimension af deltagelse som *Reach out!* opererer med, er brugerdreven innovation. Et begreb, der er udviklet i erhvervslivet, og som bygger på en filosofi om, at brugerne med fordel kan inddrages i produktudviklingen. I en kommerciel sammenhæng kan det handle om, at brugere komme med designforslag til køleskabe eller nye Lego-produkter, mens det i en kulturinstitutionel kontekst kan dreje sig om, at brugerne på et overordnet plan skal komme med bud på, hvordan fremtidens institution kan se ud, sådan som det er tilfældet med udviklingen af det nye hovedbibliotek i Aarhus. Men som oftest er brugerdreven innovation led i outreach-tiltag, hvor målet er at tiltrække nye brugergrupper til institutionen. Typisk er der tale om, at unge inviteres med til at udvikle nye tilbud til andre unge, som det er tilfældet med Statens Museum for Kunsts ansættelse af unge Kunstpiloter.

Når brugerne bliver inddraget i udviklingsarbejde, hvad enten det vedrører kommercielle produkter eller kulturelle tilbud, bliver deres prædefinerede rolle som henholdsvis kunde eller forbruger af kulturelle tilbud redefineret. De er nu ikke længere udelukkende brugere, men tillige producenter. En tilsvarende tendens kendes fra internettet og de sociale medier, hvor den tidligere klare distinktion mellem kunstner og publikum er under transformation. På YouTube og lignende sites har vi potentielt mulighed for både at være forbruger (consumer) og producent (producer) på samme tid, hvilket har dannet baggrund for udviklingen af begrebet *prosumer* (Valtysson 2010). Og uanset hvor deltagelsen finder sted, udfordrer den det klare skel mellem afsender og modtager, som både fin- og massekulturen har været med til at opbygge. Samtidig har den ovenstående indkredsning af deltagelsen vist, at den finder sted i tre forskellige offentligt tilgængelige arenaer. Den første er den brede vifte af forskellige formaliserede former for amatørvirksomhed, som alle de nordiske lande har en lang tradition for, men som stort set intet fylder i den aktuelle kulturpolitiske diskussion om brugerinddragelse. Den anden arena for deltagelse

er de mere uformelle interessefællesskaber for kunst og kultur, der findes digitalt. Her har udbredelsen af internettet ikke kun givet nemmere adgang til allerede eksisterende kunst og kultur, den teknologiske udvikling har tillige gjort det nemmere at skabe f.eks. film og musik, mens udviklingen af Web 2.0 har skabt platforme for distribution og diskussion af indhold. Dette har både været en katalysator og udfordring for den tredje arena for deltagelse, de offentligt støttede kulturinstitutioner. Dels har den digitale udvikling været med til at skabe en opvoksende generation, de digitale indfødte, der ikke kun forventer nem adgang, men også muligheder for at skabe, dele og kommenterer forskellige former for indhold (Palfrey og Gasser 2008), dels har den beskrevne teknologiske udvikling gjort det nemmere at fravælge kulturinstitutionerne, i takt med at mulighederne for at opleve, skabe, dele og kommunikere i relation kunst og kultur er ekspanderet digitalt (Jenkins og Bertozzi 2008).

Dialog

Det andet aspekt ved brugerinddragelse er dialog, der på et overordnet plan handler om, hvordan den enkelte institution ser sin relation til brugerne. Er kulturformidling kun noget, der flyder fra institutionen til brugerne? Denne monologiske formidlingsforståelse er tæt knyttet til demokratiseringen af kulturen, hvor man mest er optaget af spørgsmålene om, hvad god kunst og kultur er, samt hvordan den formidles til så mange som muligt. Omvendt har man i mindre grad fokus på brugernes præferencer og reception. Et eksempel på en sådan forståelse af formidling finder man i den norske kunstsociolog Dag Solhjells bog *Formidler og formidlet – En teori om kunstformidlingens praksis* (2001), hvor målet med formidlingen er, at publikum skal hjælpes til at udvikle et særligt kunstblik. Dette skal ske ved at udvikle den traditionelle kunstudstillingsformidling, hvor særligt de formidlende tekster rundt om værkerne spiller en central rolle. Men i kølvandet på at kulturpolitikken i stigende grad er blevet set som et instrument for økonomisk vækst, og New Public Management har vundet indpas i administrationen af det kulturelle felt, er kulturinstitutioner blevet tvunget til ikke udelukkende at fokusere på, hvad de selv gerne vil formidle, men de må i stigende grad også skele til besøgstal. For kunstmuseernes vedkommende er et muligt kompromis mellem den kunstneriske kvalitet og kravet om flere besøgende de såkaldte blockbusters, særudstillinger med stor attraktionsværdi, hvor der er mere fokus på velkendte og –etablerede kunstnere end nye kunstneriske udtryk (Andreasen og Hjelkskov Larsen 2005). Uanset om man vil give publikum et mere kvalificeret kunstblik i oplysningens navn, eller man afvikler blockbuster-udstillinger som en konsekvens af kulturpolitikens tiltagende markedslogik, er formidlingen langt overvejende monologisk. Men ifølge den daværende danske kulturminister Uffe Elbæk er dette under forandring. I forordet til ministeriets anden rapport om brugerinddragelse *Reach out – Inspirationskatalog* giver Elbæk to hovedårsager til, at kulturlivet skal beskæftige sig med brugerinddragelse. Den første begrundelse er det innovative potentiale for institutionerne, mens det anden argument vedrører et ændret syn på formidling. Elbæk skriver:

«Den anden gode grund til at beskæftige sig med brugerinddragelse er, at kulturlivets institutioner fra at være højborge, hvorfra der præsenteres kunst og kultur for kulturens vante publikum, i dag er på vej til at blive mødesteder. I kulturlivet kan mennesker mødes på tværs af befolkningsgrupper, kunstformer og andre skel. Det betyder også, at kultur ikke længere er en envejskommunikation, fra kulturens elite til publikum, men snarere en gensidig kommunikation, der udspiller sig mellem kulturinstitutioner, brugere og ikke-brugere – både i fysiske som virtuelle rum.» (Kulturministeriet 2012, s. 4)

Den bevægelse fra en overvejende monologisk mod en mere dialogisk formidling som Elbæk både påpeger og bifalder, kan illustreres ved de ændringer, der er sket i bibliotekernes litteraturformidling. Frem til 1960'erne var god litteraturformidling primært et spørgsmål om samlingernes kvalitet, eventuelt krydret med forfatterforedrag. Men i slipstrømmen på ungdomsoprøret og massekulturens udbredelse og gradvise accept har bibliotekerne været blandt de første kulturinstitutioner, der er kommet brugernes smagspræferencer i møde. Siden er der kommet forskellige former for bruger-til-bruger formidling til, f.eks. i form af forskellige platforme for anbefalinger brugerne imellem, ligesom skriveværksteder og læsekredse er blomstret op. Særligt læsekredse har været en stor succes i bibliotekerne, hvilket sammen med de mange digitale interessefællesskaber af kulturelt tilsnit viser, at der er stort behov for at diskutere kunstneriske oplevelser. En mere dialogisk formidling handler altså ikke kun om at komme brugerne i møde, tilgodese deres ønsker og inddrage dem i udviklingen af institutionens fremtidige virke. Formidling handler i mindst ligeså høj grad om at skabe rammer for udveksling af kunstneriske og kulturelle oplevelser. Ifølge den amerikanske teaterhistoriker Lynne Conner søger publikum ikke kunsten i sig selv, men kunstopplevelsen. Denne har selvfølgelig udgangspunkt i det enkelte værk, men oplevelsen kan ifølge Connor understøttes, hvis der er plads til mere end ét privilegeret kunstblik og flere muligheder for at diskutere kunstopplevelsen (2008). En lignende fokusering på interessefællesskaber finder man hos den amerikanske museumsformidler Nina Simon, hvis opskrift på brugerinddragelse i helt kort form kan opsummeres til: Flyt fokus fra institutionen til brugerne, få kontakt til den enkelte bruger og forsøg herefter at skabe et fælles «vi» (2010). Brugerinddragelsen er hermed grundlæggende et socialt fænomen, hvor dialogen er den dominerende kommunikationsform.

Indflydelse

Det tredje aspekt ved brugerinddragelse er indflydelse. I lighed med de to foregående aspekter kan brugernes indflydelse på institutionen variere i forhold til forskellige former for brugerinddragelse. Interaktiv formidling er i det foregående blevet nævnt som et brugerinddragende tiltag, men her er brugernes indflydelse i reglen fraværende. Ét eksempel på dette er Brede Værk, der formidler dansk industrihistorie. Her kan man som besøgende følge en dag på en klædefabrik for 70 år siden set ud fra forskellige jobfunktioner, hvor man selv

vælger en, inden man træder ind i fabrikken. Eller det er muligt at prøve det hårde og ensformige arbejde ved et samleband. Begge disse eksempler giver mulighed for at interagere med udstillingen, men som besøgende har vi ingen indflydelse. Det har vi derimod indirekte, når besøgstal bliver et kulturpolitisk styringsredskab, og når institutionerne foretager brugerundersøgelser. Men i relation til brugerinddragelse er deltageres indflydelse mere direkte, når de inviteres til at være medproducenter på forskellige måder. Det kan f.eks. ske i mindre målestok ved at brugerne bidrager med forskellige genstande eller kommentarer, men der kan også være tale egentlige partnerskaber, hvor institutionen og en udvalgt brugergruppe arbejder sammen om et fælles projekt. Det kan være når et kulturhistorisk museum samarbejder med en gruppe brugere om en særudstilling, eller når en gruppe af unge inddrages i udviklingen af en teaterforestilling. Et eksempel på dette er C:NTACT, der har til huse på Betty Nansen Teatret i København. Siden 2004 har unge, der normalt ikke kommer i teateret, arbejdet sammen med professionelle teaterfolk om at skabe teater, som har rod i de deltagendes unges liv og som afvikles i samarbejde med de unge for andre unge, typisk skoleklasser. Derudover kan kulturinstitutionerne også vælge at facilitere forskellige former for bruger-drevne aktiviteter. Flere og flere biblioteker bliver eksempelvis værter for aktiviteter, hvor det er områdets lokalbefolkning og ikke bibliotekarerne, der initierer og afvikler arrangementer og værkstedsaktiviteter. Garaget i Malmö er måske det bedste eksempel på dette. Udover at huse en mindre brugergenereret bibliotekssamling kan Garaget bedst beskrives som et lokalt forankret kulturhus, hvor alle aktiviteter drives af lokale brugere. Det kan være alt fra skaktturneringer til danseforestillinger eller møder om lokale anliggender, hvor Garaget stiller lokale, udstyr og hjælp til PR til rådighed, mens brugerne selv skal udfylde rammerne (Hvenegaard Rasmussen et al 2011, s. 145–153). Til sidst, men ikke mindst, er brugerdreven innovation et oplagt eksempel på brugerindflydelse, da det grundlæggende formål med aktiviteten er, at deltagerne skal være med til at forandre institutionen.

Som det er fremgået i det foregående, bliver betegnelsen brugerinddragelse brugt i mange forskelligartede sammenhænge, hvorfor det kan være svært at give entydig og dækkende definition af begrebet. Men et bud på en både bred og relativ præcis definition kan man få i bogen *The Participatory Museum*, hvor Nina Simon definerer en brugerinddragende kulturinstitution på følgende måde:

«I define a participatory cultural institution as a place where visitors create, share, and connect with each other around content. *Create* means that visitor contribute their own ideas, objects, and creative expression to the institution and to each other. *Share* means that people discuss, take home, remix, and redistribute both what they see and what they make during their visit. *Connect* means that visitors socialize with other people – staff and visitors – who share their particular interest. *Around content* means that visitors' conversations and creations focus on the evidence, object, and ideas most important to the institution in question.» (Simon 2010, p ii).

KVALITET, LEGITIMITET OG BRUGERINDDRAGELSE

Tilbage i 2001 publicerede den norske kulturforsker Per Mangset artiklen *Offentlig kulturpolitik i utakt?* i nærværende tidsskrift. Formålet med artiklen var at undersøge, om tidens akademiske diskussion vedrørende en eventuel overgang fra et moderne til et postmoderne samfund reelt udfordrede kulturpolitikken. Selvom Mangset medgav, at kulturpolitikken var udfordret, argumenterede han overbevisende for, at flere af de postmoderne fremtidsscenarioer var uden empirisk belæg, ligesom han afsluttende konkluderede, at kulturpolitikken stadigvæk stod overfor mange af de samme «gamle» udfordringer som tidligere. Mangset fremhævede blandt andet, at kulturpolitikken altid må bygge på politiske acceptable begrundelser for offentlig kulturstøtte, samt at spørgsmålet om kvalitet altid vil være centralt placeret i den kulturpolitiske debat (2001, s. 166–167). Den samme argumentationsform kan anvendes på den tiltagende brugerinddragelse i det offentligt støttede kulturliv, hvor man ligeledes kan spørge, om inddragelsen af brugerne bringer kulturpolitikken i utakt. I alle de nordiske lande har en af kulturpolitikkenes fornemste opgaver været at sikre lige adgang til de kulturelle tilbud (Mangset et al 2008), hvilket i praksis har betydet en bevidst prioritering af kulturinstitutionerne og deres formidlingsindsats.

Men hvorvidt og hvordan bliver kulturpolitikken udfordret, når institutionerne går fra envejskommunikation hen i mod en mere dialogorienteret formidling? En uomtvistelig udfordring i denne sammenhæng er, at brugerinddragelsen i lighed med anden offentlig kulturstøtte skal kunne legitimeres politisk, som Mangset fremhæver det, ligesom spørgsmålet om kvalitet også er relevant, når det handler om brugerinddragelse. I det følgende vil jeg derfor indkredse brugerinddragelsens forskellige former for kvalitet og legitimitet med udgangspunkt i den danske kulturforsker Henrik Kaare Niensens tre forskellige kontekster for at diskutere kvalitet i relation til det offentligt støttede kulturliv (2001, s. 189–203 og 2007, s. 97–113). Når Kaare Nielsen opererer med tre forskellige kontekster i stedet for entydigt at indkredse kvalitetsbegrebet skyldes det, at kumuleringen af forskellige rationaler for den førte kulturpolitik med tiden har gjort det umuligt at tale om kvalitet i ental. I stedet lancerer Kaare Nielsen tre forskellige sammenhænge, hvor kvalitet adskilt i hver af de tre kontekster kan diskuteres meningsfuldt. Det drejer sig om en *ekspertkontekst*, en *økonomisk/politiskkontekst* og en *offentligheds/deltagerkontekst*.

BRUGERINDDRAGELSE I EN EKSPERTKONTEKST

I ekspertkonteksten er kvalitet ifølge Kaare Nielsen ensbetydende med et højt kunstfagligt niveau. Denne kvalitetsforståelse er særligt knyttet til relativt autonome kunstfelter, hvor ledende aktører indenfor det specifikke felt har det privilegium at vurdere, hvad der er kvalitet og dermed støtteværdigt. Når begrebet kvalitet bruges i den løbende kulturpolitiske debat, er det typisk med henvisning til denne kontekst. Det kan f.eks. være diskussioner om, hvorvidt kunstnerisk kvalitet universelt er indlejret i det enkelte værk eller bestemmes

af kunstfeltets aktuelle forståelse af kunst og kvalitet, eller det kan være diskussioner om, hvorvidt kunstnerisk kvalitet er lig med et traditionsbestemt håndværk eller formale nybrud (Langsted et al 2003, s. 70–81). Da den kunstfaglige ekspert i reglen er professionel, mens brugeren omvendt er amatør, er brugerinddragelsen i denne kontekst på udebane. Men der findes eksempler på, at brugerne har været med til at udvikle kunstnerisk indhold af god kvalitet. Det tidligere nævnte stykke «dokuteater» *100 pct. København* fik således pæne anmeldelser i pressen. Her indtog 100 statistisk udvalgte københavnere nationalscenen med det formål, at lade menneskene bag statistiker om byens indbyggere træde frem (Dithmer 2013 og Wern 2013). Et lignende eksempel fra litteraturen, hvor brugerne også har medvirket i den kunstneriske udvikling, er forfatterne Christian Dorph og Simon Pasternaks fælles kriminalromaner, hvor læserne løbende kunne følge skriveprocessen, og havde haft mulighed for at kommentere på udkast til kapitler, på forfatterparrets hjemmeside (Kulturministeriet 2008, s. 80–81). Der findes flere eksempler på, at brugerne har været inddraget i den kunstneriske proces, men listen med eksempler er på ingen måde legio. Brugerinddragelsen kan hermed potentielt bidrage til udviklingen af kvalitet i en ekspertkontekst, men erfaringerne understøtter ikke, at dette skulle være et hovedargument for at bruge offentlige støttemidler til inddragelse af brugerne.

Kaare Niensens ekspertkontekst er i udgangspunktet en ren kunstpolitisk tænkning, hvor målet er at støtte den kunst, der har den højeste faglige standard, og som ofte ikke kan klare sig på markedets vilkår. Men ekspertkonteksten er tilige en del af strategien om at demokratisere kulturen, hvor midlerne dels er støtte til produktion af den fagligt anerkendte kunst, dels formidling af denne til så mange dele af befolkningen som muligt. I lighed med den øvrige kulturpolitiske historieskrivning i Norden mener Kaare Nielsen, at demokratiseringen af kulturen siden slutningen af 1960'erne kommer under stærkt pres som følge af en større forståelse af, at forskellige kulturelle baggrunde har indflydelse på udviklingen af det enkelte individs smagspræferencer. Kaare Nielsen skriver:

«Resultatet af disse kampe var «kulturelt demokrati» som et nyt strategisk scenarium for kulturpolitikken. Dette koncept baserede sig forsat på dannelse, myndiggørelse og demokratisering som samfundspolitisk målsætning, men det erstattede det hidtidige, enhedskulturelle koncept med en kulturpluralistisk og deltagerorienteret forståelse af, hvorledes denne målsætning skulle realiseres. I det nye scenarium var der altså ingen kulturform, der havde patent på myndiggørelse og almindelse, og hvor det enhedskulturelle koncept lokaliserede kunstens dannelsespotentialer i den isolerede, individuelle recipients kontemplative fordybelse i et foreliggende, institutionelt anerkendt værk, betonedede det pluralistiske kulturelle demokratikoncept den praktiske deltagelse som det afgørende for realiseringen af kulturens potentialer for myndiggørelse.» (Kaare Nielsen 2007, s. 105–106).

Selvom målet i de to kulturpolitiske strategier ifølge Kaare Nielsen er ens, er strategierne væsensforskellige i deres grundlæggende forståelser og praktikker. Hvor fordybelsen i den professionelle kunst har forrang i demokratiseringen af kulturen, bliver brugernes deltagelse set som den væsentligste motor for dannelsesprocesserne i det kulturelle demokrati. For Kaare Nielsen er det kulturelle demokrati et alternativ til demokratiseringen af enhedskulturen, der vægter deltagelse og en større kulturel og kunstnerisk mangfoldighed. Men ifølge en anden dansk kulturpolitisk forsker, Peter Duelund, kan der anlægges en mere pragmatisk tilgang til det kulturelle demokrati. For Duelund er det kulturelle demokrati med tiden primært blevet synonymt med amatør- og foreningsvirksomhed, hvor befolkningens deltagelse hovedsageligt kan ses som en form for oplæring til rollen som tilskuer til den professionelle kunst (1995, s. 36–37). Ifølge Duelund er deltagelsen og det kulturelle demokrati altså ikke udelukkende et alternativ til demokratiseringen af kulturen, det er samtidig også en hjælpestrategi for formidlingen af den professionelle kunst. Det er nøjagtig den samme argumentation, der bruges i den tidligere nævnte amerikanske bog *Engaging Art*, hvor deltagelse både har en berettigelse i selv, samtidig med at den kan være en katalysator for befolkningens møde med den professionelle kunst (Tepper og Ivey 2008). Den samme logik finder man indenfor publikumsudvikling (audience development), hvor deltagelse kan være et af flere instrumenter i arbejdet med at tiltrække nyt publikum og udvikle det eksisterende publikums præferencer og kunstoplevelse (Kawashima 2000 og Kulturministeriet 2008). I en ekspertkontekst er kulturpolitisk kvalitet i relation til brugerinddragelse derfor først og fremmest, at brugernes egen deltagelse kan understøtte deres appetit for og fordøjelse af den professionelle kunst.

BRUGERINDDRAGELSE I ØKONOMISK/POLITISK KONTEKST

I denne kontekst er kvalitet ikke direkte knyttet til det enkelte kunstværk, kvalitet relaterer derimod til kunstens og kulturens potentiale som løftestang for andre politikområder. Centrale kulturpolitiske spørgsmål i denne sammenhæng er derfor: Kan kunst og kultur markedsføre et land eller en by? Kan festivaler og kulturinstitutioner tiltrække turister og nye skatteborgere? Har kunst og kultur et kreativt potentiale, der kan veksles til økonomisk vækst? Med henvisning til den norske kulturøkonomiske forsker Anne-Britt Gran kan man sige, at målestokken for kvalitet ikke findes indenfor værket selv, som det er tilfældet i ekspertkonteksten, men udenfor såvel kunsten som kulturen i deres potentiale til at være instrumenter for andre politikområder (Gran 2001, s. 115–119). Når man taler om kvalitet i relation til brugerinddragelse i denne kontekst, handler det derfor hverken om den eventuelle kvalitet, der kan ligge i brugernes kunstneriske kreationer eller den kvalitet, som det kan give det enkelte individ at deltage. Brugerinddragende kvalitet i økonomisk/politisk kontekst handler derimod grundlæggende om to andre ting. For det første, hvorvidt brugerinddragelse kan bidrage til at booste besøgstal? For det andet, hvorvidt brugernes mulighed for selv at være performativt udøvende understøtter den makroøkonomiske udvikling?

Når kvalitet bliver lig med høje besøgstal, har vi bevæget os fra en afsenderorienteret formidling, der vægter blåstemplet indhold, over mod en mere modtagerorienteret formidling, som delvist fungerer på markedets præmisser. Baggrunden for dette er toledet. Dels bunder den øgede interesse for besøgstal i, at kunst og kultur i stigende grad er blevet brugt til at markedsføre byer (Bianchini og Parkinson 1993), dels har New Public Managements indflydelse på administrationen af det kulturelle felt skabt øget fokus på antallet af besøgende (Kaare Nielsen 2007, s. 111). Samtidig har oplevelsesøkonomien ændret de betingelser, som kulturlivets øgede konkurrence om brugerne befinder sig i. Ophavsmændene til begrebet «oplevelsesøkonomi» er de amerikanske økonomer Joseph Pine og James H. Gilmore (1999), der mener, at konkurrenceparametrene i dag ikke længere kun er pris, kvalitet og service, men at oplevelser i stigende grad bliver bestemmende for kommerciel succes eller ej. Ifølge den danske kulturpolitiske forsker Dorte Skot-Hansen betyder det, at kulturinstitutionerne får «kamp til stregen», når oplevelser både i sig selv og som indpakning af produkter, øger i antal (2007, s. 23–24). I det danske kulturministeriums første rapport om brugerinddragelse *Reach out! – inspiration til brugerinddragelse og innovation i kulturens verden* nævnes oplevelsesøkonomien da også som en af kulturpolitikens store udfordringer (2008, s. 19–20). I takt med at udbuddet af oplevelser generelt er stigende, bliver behovet for unikke oplevelser i kulturlivet tilsvarende øget. Ifølge rapporten kan et eksempel på en unik oplevelse være Roskildefestivalen, men det kan også være museernes brug af interaktive skærme eller andre former for inddragelse. Denne form for logik ligger i forlængelse af bogen *Følelsesfabrikken – oplevelsesøkonomi på dansk*, hvor en høj oplevelsesværdi kædes sammen med inddragelse af kunden. F.eks. at et computerspil, som følge af dets interaktive grunddesign, har en højere oplevelsesværdi end et klassisk genstandsorienteret museum (Lund et al 2005, s. 17–25). Der er altså tale om, at oplevelsesøkonomien udfordrer kulturlivet, og særlig de offentligt støttede kulturinstitutioner, men samtidig er der også tale om, at de selvsamme kulturinstitutioner kan bidrage positivt til oplevelsesøkonomien, hvis de gør deres formidling mere deltagerinddragende.

Derudover kan brugerinddragelsen i denne økonomiske/politiske kontekst italesættes som tiltag, der understøtter nogle af tidens buzzwords som kreativitet, innovation og entreprenørskab, og som derfor indirekte kan gavne samfundsøkonomien. Et godt eksempel på denne tankegang er et arbejdspapir om EU's kulturpolitik, som den italienske kulturøkonom Pier Luigi Sacco har stået i spidsen for: *Culture 3.0: A new perspective for the EU 2014-2020 structural funds programming* (2011). Det er en grundlæggende præmis for arbejdspapiret, at EU's kulturstøtte ikke kun skal ses som en udgift, men også som en investering. Ud fra denne tilgang opererer arbejdspapiret med tre forskellige støtteformer. I Kultur 1.0 gives der kort fortalt offentlig støtte til kulturinstitutionerne, der f.eks. kan bruges i branding af byer, mens Kultur 2.0 primært kan ses som erhvervsstøtte til den kommercielle kultur og de kreative industrier. Men som følge af den tidligere beskrevne teknologiske udvikling, hvor vi ikke kun er konsumenter af kulturelt indhold, men tillige har bedre muligheder for at være udøvende og producerende, er vi ifølge arbejdspapiret vidne

til en stærkt stigende deltagerkultur. Denne Kultur 3.0. bør ifølge arbejdsgruppen have EU's kulturpolitiske bevågenhed, da støtte til deltagerkultur kan have en gavnlig makroøkonomisk effekt. Herefter er arbejdsrapporten en lang opremsning af potentielle økonomiske argumenter for støtte til deltagerkulturen, som at deltagerkulturen animerer til et større kulturelt forbrug, og derfor gavner kulturøkonomien (s. 5). Desuden kan deltagerkulturen bidrage med talent og indhold til såvel kulturindustrien som andre erhvervsområder.

Blandt de kulturpolitiske ressortområder er folkebiblioteket den institution, der mest tydeligt har koblet sig på denne tænkning i form af såkaldte Maker Spaces eller FabLabs. Disse udspringer af Do-It-Yourself (DIY) kulturen, og er offentligt tilgængelige værksteder, hvor folk med fælles interesser, ofte indenfor teknologi og computere, kan mødes, udvikle og samarbejde omkring arbejdet med forskellige prototyper. Én af de bærende ideer bag Maker Spaces/FabLabs såvel i som udenfor bibliotekerne er at give adgang til teknologi, som mange mennesker ikke har råd til selv – f.eks. 3D-printere og CNC-fræsere. På samme måde som det altid har været de offentlige bibliotekers opgave at demokratisere adgangen til viden, er det med Maker Spaces/FabLabs nu også en opgave at demokratisere adgangen til den nyeste teknologi. Derudover tilbyder værkstederne løbende workshops i brugen af de forskellige teknologier, ligesom alle prototyper som er produceret på FabLabs er shareware og dermed tilgængelige for alle FabLab brugere globalt. Det er sjældent at folkebibliotekerne påkalder sig interesse i den finansielle presse, men det har været tilfældet i forbindelse med åbningen af Maker Spaces/FabLabs på bibliotekerne. Det amerikanske erhvervsmagasin *Forbes* var således med ved åbningen af det første Maker Space i biblioteksregi på Fayetteville Free Library i staten New York (McCue 2011), mens det danske *Børsen* rapporterede fra Københavns Kommunes Bibliotekers åbning af Copenhagen FabLab i Valby med overskriften *3D-printere kan skabe danske arbejdspladser* (Rying Larsen 2013).

BRUGERINDDRAGELSE I EN OFFENTLIGHEDS-/ DELTAGERKONTEKST

Ifølge Kaare Nielsen handler kvalitet i denne kontekst om, hvorvidt de kunstneriske og kulturelle aktiviteter er vedkommende, inspirerende og udfordrende for den enkelte, samt om aktiviteterne bidrager til udviklingen af kulturlivet og den kulturelle offentlighed. Det er altså det kulturelle demokratis målestok for kvalitet, der er i anvendelse her, hvilket betyder, at hverken økonomiske ringvirkninger eller kunstfaglige eksperter opadvente tommelfingre nødvendigvis er kvalitet i denne kontekst. Det er derimod kulturpolitiske tiltag, der understøtter «et bedre samfundsmiljø og en øget livskvalitet for den enkelte», som den tidligere socialdemokratiske kulturminister i Danmark, Niels Matthiasen, formulerede det i den kulturpolitiske redegørelse fra 1977, hvor det kulturelle demokrati som begreb for første gang indgår i den danske statslige kulturpolitik (Matthiasen 1977, s. 7). Da deltagelse i samspil med den kunstneriske og kulturelle mangfoldighed udgør fundamentet i det kulturelle demokrati, kan

man med god ret hævde, at den tiltagende kulturpolitiske fokusering på brugerinddragelse er udtryk for en revitalisering af det kulturelle demokrati (jf. Kulturministeriet 2008, s. 11–12 og Jochumsen et al 2014, s. 9–10). Samtidig findes der utallige eksempler fra museerne, hvor deltagelsen og den kulturelle mangfoldighed har gået hånd i hånd. Det er typisk indenfor det, der med en bred betegnelse kaldes den nye museologi, hvor en ensidig fokusering på en professionel kurateret samling er blevet suppleret med en større opmærksomhed på brugerne. Den finske museumsforsker Tiina Roppola kalder denne tendens det inkluderende museum, hvor formidleren er sig bevidst, at der findes mange versioner af virkeligheden, som det er museets opgave at formidle (2012, s. 23–30). I mange tilfælde medfører en sådan stillingtagen, at museet inddrager brugerne i både indsamlingen af kulturarv og udstillingsarbejdet, hvilket er en ikke uvæsentlig del af Nina Simons bog *The Participatory Museum* omhandler (2010, s. 203–280). Det kan f.eks. være US Holocaust Memorial Museums brugerinddragende forskningsprojekt med titlen *Children of the Lodz Ghetto*, hvor udgangspunktet for projektet var et skolealbum fra Lodz, hvor mere end 13.000 elever havde skrevet deres autograf i 1941. Ved hjælp af frivillige/folk med viden om ghettoen i Lodz fra hele verden var det projektets formål at afdække skolebørnenes liv og oplevelser under holocaust. Mens et andet eksempel er The Wing Luke Asian Museum i Seattle, der sammen med 15 tekstilarbejdere udviklede udstilling *If Tired Hands Could Talk: Stories of Asian Pacific American Garment Workers*. Dette er eksempler på brugerinddragelse i museerne, hvor både institutionen, de deltagende og museets øvrige publikum potentielt kan drage nytte af projektet, hvilket Simon fremhæver, altid bør være medtænkt i opstartsfasen af inddragende projekter. Konkret kan kvalitet her opsummeres som, at de brugerinddragende aktiviteter skal bidrage med en øget kunstnerisk eller kulturel mangfoldighed, der kan være til glæde for andre end de deltagende parter.

Derudover kan der selvfølgelig også være kvalitet knyttet til deltagelsen for den enkelte. Det at brugerne får mulighed for at være performative. Her handler det om, at det er den praktiske deltagelse, og ikke kun mødet med den professionelle kunst, der ses som udgangspunkt for dannelse og myndiggørelse. For den amerikanske medieforsker Henry Jenkins har den kulturelle deltagelse også et stort potentiale, men Jenkins er samtidig bekymret for, at deltagelsen kan markere nye skel mellem forskellige dele af befolkningen. Skel mellem dem som deltager i kulturelle og kunstneriske udvekslinger, og dem der ikke deltager. Hvor kulturpolitikens opgave tidligere var at demokratisere adgangen til kunst og kultur, er en vigtig opgave for kulturinstitutionerne ifølge Jenkins, at de i dag skal facilitere befolkningen muligheder for at deltage (Jenkins og Bertozzi 2008, s. 188–190). På nettet er mulighederne for deltagelse nærmest uendelige, men det er ikke alle, der i praksis har mulighederne for at deltage. Måske fordi de ikke har adgang til den rette teknologi, hvorfor der sandsynligvis altid vil være brug for tiltag som *Maker Spaces*, der kan stille den nyeste teknologi til rådighed. Men ifølge Jenkins kan «the participation gap» også skyldes manglende kunstneriske eller teknologiske færdigheder i at deltage, som kulturinstitutionerne kan være med til at understøtte. For den enkelte

bruger kan det også handle om manglende netværk, enten i form af kontakt til ligesindede – f.eks. andre unge med interesse for en bestemt kunstform, som kulturinstitutionerne kan være med til at understøtte, ligesom institutionerne kan skabe kontakt mellem de kulturelle vækstlag og mere etablerede kunstnere (Jenkins og Bertozzi 2008, s. 191–192).

Vender man blikket mod kulturinstitutionerne, kan man konstatere, at mange institutioner har taget udfordringen op, hvilket eksempler med musik kan illustrere. Brugernes mulighed for at være udøvende er delvist tilstede på ABBA-museet i Stockholm, hvor de besøgende kan være et af gruppens fire medlemmer i en virtuel koncert. Det endnu ikke åbnede Danmarks Rockmuseum i Roskilde går et stykke længere. Her er der planlagt et 500 kvadratmeter stort lydlaboratorium, hvor de besøgende kan arbejde med alle dele af den kreative proces lige fra den gode melodi til det at performe på en scene. Bibliotek 10 i Helsingfors stiller meget mere end en musiksamling til rådighed. Her kan man låne musikinstrumenter, finde andre at spille sammen med, booke øvelokaler og biblioteket har et studie til optagelse, ligesom der er en scene, hvor både bibliotekets brugere og professionelle giver koncerter (Lämsa et al 2005). Lignende eksempler i biblioteksregi på at understøtte brugernes performative potentialer er de såkaldte Demoteker, der er samlinger af brugernes egne kunstneriske frembringelser, som f.eks. film, digte eller musik, andre brugere kan låne på lige fod med bibliotekernes øvrige materialer. Derudover har demotekerne afholdt workshops, koncerter og lignende former for events (Hvenegaard Rasmussen et al 2011, s. 203–205). Særligt de sidste eksempler illustrerer, hvad der potentielt ses som kulturpolitisk kvalitet i relation deltagerens performative element: At kulturinstitutionerne understøtter brugernes muligheder for selv at være kunstnerisk udøvende.

Selvom Kaare Nielsen fremhæver deltagelsen som den primære motor i kulturens myndiggørende potentiale i det kulturelle demokrati på bekostning af fordybelsen i den professionelle kunst, så har udvekslingen af kunstopplevelser også en central placeringen i brugerinddragelsen. Tidligere i denne artikel er der henvist til den amerikanske teaterhistoriker Lynne Conner, der fremhæver, at publikum ikke søger kunsten i sig selv, men selve kunstopplevelsen (2008). Dette synspunkt understøttes af en bog om læsekredse, der har titlen *Slutet på boken är bara början – Om läsarsamtal, bokcirklar och bibliotek*, som er skrevet af den svenske bibliotekar Nina Frid (2012), der er initiativtager til det digitale site for læsekredse Bokcirklar.se. På lignende vis argumenterer den danske teaterforsker Louise Ejgod Hansen for, at samtaler mellem publikum i forlængelse af forestillingerne, de såkaldte Theatre Talks, ikke kun bør bruges i et forsøg på at tiltrække publikum, men også kan have en selvstændig kvalitet i at bearbejde og udvide teateroplevelsen for publikum (2014). Og afslutningsvis skal det fremhæves, at for Nina Simon er en af de fornemmeste opgaver for den brugerinddragende kulturinstitution, at den giver de besøgende mulighed for at dele deres meninger og oplevelser om institutionens indhold. Hun skriver i den forbindelse, at graden af brugerinddragelse stiger i takt med at brugernes fokus flyttes fra et «mig» til et «vi» (2010, s. 85–126).

OPSAMLING OG AFSLUTTENDE DISKUSSION

I den indledende indkredsning af brugerinddragelse er der fremhævet tre centrale aspekter, som kan være til stede i større eller mindre grad: *deltagelse*, *dialog* og *indflydelse*. I relation til deltagelsen er der grundlæggende fokus på, at brugeren ikke kun er tilskuer til en professionel kurateret kunst og kultur, men tillige inddrages som deltager i kulturlivet. Dette aspekt af brugerinddragelsen har tydelige rødder i det kulturelle demokrati, der blev en del af den ledende kulturpolitiske agenda i løbet af 1970'erne. Det dialogiske element i brugerinddragelsen, hvor kulturinstitutionernes envejskommunikation med brugerne suppleres med dialog, henviser ligeledes til forestillingen om det kulturelle demokrati. Men i praksis har udviklingen og udbredelsen af de sociale medier sandsynligvis været den væsentligste katalysator for det dialogiske elements tilstedeværelse i kulturlivets aktuelle brugerinddragelse. En lignende dobbelt forankring gør sig også gældende for fokuseringen på brugernes indflydelse i brugerinddragelsen. Den kan også relateres til det kulturelle demokrati, men interessen for brugernes indflydelse har samtidig stærke rødder i den bruger-drevne innovation, der kulturpolitisk bruges som instrument for såvel udviklingen af kulturinstitutionerne som den økonomiske politik. Selvom brugerinddragelsen primært har rødder i det kulturelle demokrati, kan brugerinddragelsen også italesættes ud fra andre kulturpolitiske positioner. I summarisk form er de væsentligste begrundelser, at brugerinddragelse:

- kan være en hjælpestrategi for formidlingen af den professionelle kunst, der understøtter brugernes interesse for og udbytte af mødet med den professionelle kunst.
- kan bruges som instrument til at øge kulturinstitutionernes besøgstal, da inddragelse menes at have en større oplevelsesværdi end traditionel envejsrettet formidling.
- kan være katalysator for kreativitet, innovation og entreprenørskab ved at stille produktionsfaciliteter til rådighed, undervise i brugen af disse faciliteter og skabe netværk.
- kan understøtte udviklingen af kunstnerisk og kulturel mangfoldighed ved at inddrage brugerne i udviklingen af forestillinger, udstillinger og andre kunstneriske produkter.
- kan understøtte brugernes mulighed for at være kunstnerisk udøvende ved at stille værksteder og kunstnerisk kompetence til rådighed.
- kan skabe og facilitere deloffentligheder, hvor brugerne har mulighed for at dele og diskutere kunstneriske og kulturelle oplevelser.

Som det er fremgået i det foregående, kan alle disse forskellige former for legitimering dækkes af de kvalitetskontekster, som Kaare Nielsen opererer med.

Der er altså ikke brug for en fundamental revurdering af kvalitetsbegrebet, når det handler om brugerinddragelse i kulturlivet. Men samtidig kan det konstateres, at der mangler dokumentation for brugerinddragelsens mere kvantitative aspekter: Fører øget brugerdeltagelse til øget forbrug af professionel kunst? Øger brugerdeltagelsen kulturinstitutionernes besøgstal? Og har brugerinddragelsen en mere positiv effekt på samfundsøkonomien end andre kulturelle tiltag? Når sådan dokumentation ikke er medtaget i det ovenstående, skyldes det, at jeg ikke har kunnet finde sådanne former for dokumentation. Den primære forklaring på dette er sandsynligvis, at det i de fleste tilfælde er nærmest umuligt at dokumentere en effekt. Det er f.eks. svært at påvise, at det lige præcis er en øget brugerdeltagelse, der er baggrunden for en given kulturinstitutionens øgede besøgstal. Og hvordan måler man, om brugerinddragende tiltag øger befolkningens kreativitet. Det er ikke muligt.

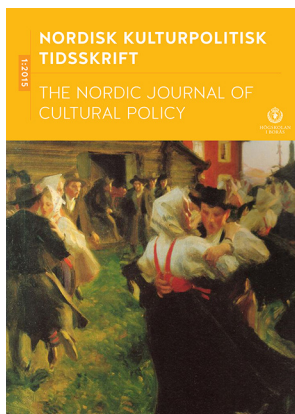
Når brugerinddragelsen kan legitimeres ud fra alle de tre kontekster for kvalitet, siger det samtidig noget om den brede forankring brugernes deltagelse kan have i den løbende debat, da de tre kontekster er udtryk for tre hovedpositioner i den kulturpolitiske debat. Brugerinddragelsen kan med andre ord finde legitimitet hos de fleste kulturpolitiske aktører uanset deres position. Dette er sandsynligvis grunden til, at inddragelse af brugerne er blevet så populær i såvel kulturinstitutionerne som den overordnede kulturpolitik. Sammenligner man brugerinddragelsen med oplevelsesøkonomien, er sidstnævnte kendetegnet ved at have en klar opdeling af såvel tilhængere som modstandere. I modsætning hertil er det sværere at finde deciderede modstandere af en øget brugerinddragelse i det offentligt støttede kulturliv. Men det er måske kun et spørgsmål om tid, inden de kritiske røster for alvor giver sig til kende. Såfremt brugerinddragelsen skal legitimeres af så mange og forskelligartede argumenter som muligt, samtidig med at disse ikke kan dokumenteres, er der et åbenlyst potentiale for kritik.

LITTERATUR

- Andreasen, John og Ane Hjelskov Larsen (2005). «Blockbusterudstillinger. Om blockbustergenren og dens værdigrundlag: Diskussioner af danske eksempler». Ingemann, Bruno og Ane Hjelskov Larsen (Red.) Ny dansk museologi. Aarhus Universitetsforlag.
- Balling, Gitte and Nanna Kann-Christensen (2013). «What is a non-user?: An analysis of Danish surveys on cultural habits and participation». Cultural Trends. vol. 22, no. 2, s. 67–76.
- Bianchini, Franco og Michael Parkinson (Red.) (1993). Cultural Policy and Urban Regeneration: The West European Experience. Manchester University Press.
- Bourdieu, Pierre (2000). Konstans regler – Det litterära fältets uppkomst och struktur. Stockholm: Brutus Östlings Bokförlag Symposion.
- Conner, Lynne (2008). «In and out of the dark: A theory about audience behavior from Sophocles to spoken word». Tepper, Steven J. and Bill Ivey (Eds.) Engaging Art: The next great transformation of America's cultural life. New York: Routledge. s. 103–125.
- Dithmar, Monna (2013). Hvem har løjet i aften? Politiken den 10.08 2013.
- Drotner, Kirsten m.fl. (Red.) (2011). Det interaktive museum. København: Samfundslitteratur.

- Duelund, Peter (1995). Den danske kulturmodel. Århus: Forlaget Klim.
- Duelund, Peter (2003). The Nordic Cultural Model. Copenhagen: Nordic Cultural Institute.
- Frid, Nina (2012). Slutet på boken är bara början – Om läsarsamtal, bokcirklar och bibliotek. Lund: BTJ Förlag.
- Gran, Anne-Britt (2001). «Kvalitet før og når: Kvalitetskriterier i omløp». Lund, Christian m.fl. (Red.). Kunst, kvalitet og politikk. Oslo: Norsk Kulturråd.
- Hammerich, Paul (1976). Opgang og nedtur: Tredje bind af danmarkskrønike 1945–72. København: Gyldendal.
- Hansen, Louise Ejgod (2014). Behaviour and attitude: the Theatre Talks methods as audience development. International Journal of Cultural Policy. Published online 10 April 2014.
- Hvenegaard Rasmussen, Casper m.fl. (2011). Biblioteket i byudviklingen: oplevelse, kreativitet og innovation. København: Danmarks Biblioteksforening.
- Ivey, Bill (2008). «Introduction: The question of participation». Tepper, Steven J. and Bill Ivey (Eds.) Engaging Art: The next great transformation of America's cultural life. New York: Routledge. s. 1–16.
- Jancovich, Leila and Franco Biancini (2013). «Editorial – problematising participation». *Cultural Trends*, Vol. 22, No. 2, s. 63–66.
- Lund, Christian et al (Red.) (2001). *Kunst, kvalitet og politikk*. Oslo: Norsk Kulturråd.
- Jenkins, Henry and Vanessa Bertozzi (2008). «Artistic expression in the age of participatory culture». Tepper, Steven J. and Bill Ivey (Eds.) Engaging Art: The next great transformation of America's cultural life. New York: Routledge. s. 171–197.
- Jochumsen et al. (2013). «The four spaces: A new model for the public library». *New Library World*, vol. 113, no 11/12, s. 586–597.
- Jochumsen et al. (2014). Towards a Cultural Policy 3.0 – Performative Spaces in the Public Library. Paper presented at the 8th International Conference on Cultural Policy Research, Hildesheim, Germany, 9–12 September 2014.
- Kaare Nielsen, Henrik (2001). Kritisk teori og samtidsanalyse. Aarhus Universitetsforlag.
- Kaare Nielsen, Henrik (2007). Konsument eller samfundsborger: Kritiske essays. Aarhus: Forlaget Klim.
- Kawashima, Nobuko (2000). Beyond the Division of Attenders vs Non-attenders: A study into audience development in policy and practice. Centre for Cultural Policy Studies: University of Warwick.
- Kulturministeriet (2008). Reach out!: Inspiration til brugerinddragelse og innovation i kulturens verden. København: Kulturministeriet.
- Kulturministeriet (2009). Kultur til alle: Kultur i hele landet. København: Kulturministeriet.
- Kulturministeriet (2012). Reach out, Inspirationskatalog: Naviger i brugerinddragelse og brugerdrevet innovation. København: Kulturministeriet.
- Langsted, Jørn et al. (2003). Ønskevist-modellen: Kunstnerisk kvalitet i performativ kunst. Aarhus: Klim.
- Lämsa, Kari et al. (2005). Library 10 and meetingpoint@lasipalatsi. *Scandinavian Public Library Quarterly*, Vol. 38, No. 4, pp. 20–23.
- Lund, Jacob M. et al (2005). Følelsesfabrikken – Oplevelsesøkonomi på dansk. København: Børsens Forlag.
- Mangset, Per (2001). «Offentlig kulturpolitikk i utakt?». *Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift*, vol. 4, nr. 1, s. 149–175.
- Mangset, Per et al. (2008). Editors' introduction: Nordic cultural policy. *International Journal of Cultural Policy*. Vol. 14, No. 1, pp. 1–5.
- Matthiasen, Niels (1997). Kulturminister Niels Matthiasens kulturpolitiske redegørelse til Folketinget 1977.
- McCue, T. J. (2011). First Public Library to Create a Maker Space. *Forbes*, den 15. Oktober 2011.

- Palfrey, John and Urs Gasser (2008). *Born digital: Understanding the first generation of digital natives*. New York: Basic Books.
- Pine, Joseph and James H. Gilmore (1999). *The Experience Economy: Work is Theatre and Every Business a Stage*. Boston: Harvard Business School Press.
- Roppola, Tiina (2012). *Designing for the Museum Visitor Experience*. New York: Routledge.
- Rying Larsen, Jonatan (2013). 3D-printere kan skabe danske arbejdspladser. *Børsen*, den 2. april 2013.
- Sacco, Pier Luigi et al. (2011). *Culture 3.0: A new perspective for the EU 2014–2020 structural funds programming*. Produced for the OMC Working Group on Cultural and Creative Industries on behalf of the European Expert Network on Culture (EENC).
- Simon, Nina (2010). *The participatory museum*. Santa Cruz: MUSEUM 2.0.
- Skot-Hansen, Dorte (1999). «Kultur til tiden: Strategier i den lokale kulturpolitik». *Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift*, vol. 2, nr. 1, s. 7–27.
- Skot-Hansen, Dorte (2007). *Byen som scene – kultur- og byplanlægning i oplevelsessamfundet*. Frederiksberg: Bibliotekarforbundet.
- Solhjell, Dag (2001). *Formidler og formidlet: En teori om kunstformidlingens praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Tepper, Steven J. and Bill Ivey (Eds.) (2008). *Engaging Art: The next great transformation of America's cultural life*. New York: Routledge.
- Valtysson, Bjarki (2010). «Access Culture: Web 2.0 and Cultural Participation». *International Journal of Cultural Policy*, vol. 2, no. 1, s. 200–214.
- Wern, Vibeke (2013). Krop, sjæl og ord bag statistikken. *Berlingske* den 10.08 2013.



© Universitetsforlaget
Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift,
vol. 18, Nr. 1-2015 s. 96–119
ISSN Online: 2000-8325

PEER REVIEWED ARTICLE

Freelancing: Cool jobs or bad jobs?

Beate Elstad

Beate Elstad (dr.oecon) is associate professor in organizational behavior and management. She is the head of the Arts Management Program at Oslo and Akershus University of Applied Sciences, Faculty of Social Sciences. Her research interests are volunteer management in the cultural sector, event management, freelancers' working conditions, and arts management. E-mail: Beate.Elstad@hioa.no

ABSTRACT

The purpose of this article is to study working conditions for freelance jazz musicians and freelance journalists in Norway. The study indicates that freelancing entails both good and bad job characteristics. The overall job satisfaction is reasonably high. Furthermore, the freelancers' turnover intentions in terms of intention to leave the freelance job situation are quite low. The intrinsic motivation is very high and most freelancers perceive self-employment to be a personal choice. They are least satisfied with their wages, even though this does not increase their intentions to quit being freelancers. What may lead to freelancers' turnover intentions is the lack of permanent employment or their perception of limited career possibilities and social isolation. Cultural policy implications are discussed in the last section of the article.

Keywords

freelancer, working conditions, job satisfaction, freelancers' turnover intentions

INTRODUCTION

A career in the cultural industries is a dream for many young people, even though they may receive warnings about the risks involved in choosing such a career. These jobs are certainly very attractive, or «cool jobs in hot industries» (Neff et al. 2005). Based on this perspective, freelancing in the cultural industries implies jobs characterized by flexibility, autonomy, possibility of self-actualization through very interesting work tasks, and high degree of job satisfaction (Bille, Bryld Fjællegaard, Frey, and Steiner 2013, Hesmondhalgh & Baker 2010, Steiner & Schneider 2013). On the other hand, artistic labor is characterized by a permanent excess supply of artists, generally low wages, uncertainty, and challenging career possibilities (Menger 1999, Steiner and Schneider 2013) that may lead to stress, isolation, and serious mental problems (Bille et al. 2013, Hesmondhalgh & Baker 2010). Consequently, many may have turnover intentions and want to leave the freelance working situation and get a permanent job. There are probably many different explanations of the var-

iation of good and bad job characteristics and outcomes for freelance artists. In this article, I will combine research on artistic work as good or bad jobs to identify important facets of these jobs. Furthermore, it is interesting to compare different cultural sectors that may explain variations in such work as cool or bad jobs. More precisely, the study includes freelance jazz musicians and freelance journalists that differ in terms of occupation history, the ratio of self-employment, and where they work in the cultural industries.

FREELANCING IN THE CULTURAL INDUSTRIES

A variety of approaches exists with regard to the definition of the cultural worker or artist in the economy. Such work is spread across a number of industrial activities and different professions (Menger 1999). The definition of the cultural industry will affect the definition of the cultural worker and artist. In Norway the cultural industries includes the following categories: artistic work, printed media, architecture, TV and radio, film, photo, and gaming, advertising, design, music, and cultural heritage (Espelien & Gran 2011, Haraldsen, Hagen & Alnes 2008). According to David Thorsby (2001), the cultural industries can be categorized in three groups – the core arts industries, other cultural industries, and related industries. In this framework most jazz musicians will typically be a part of the core arts industries, whereas most journalists will be a part of other cultural industries. Within each industry there will be different occupations that is more or less «cultural», and you can define the cultural workforce based on a combination of industry and occupational characteristics. The artistic workforce is here distinct from broader categories of cultural workers (Thorsby, 2001). This is the approach in the latest surveys of Norwegian artists (Elstad & Røsvik Pedersen 1996, Heian, Løyland, & Mangset 2008, 2012, Heian, Løyland, & Kleppe 2013). These surveys do not include all sectors from the cultural industries in Norway, but are limited to those that can receive grants from the Norwegian Government Grants for Artists scheme. Another approach is that «artist» and «artistic work» implies a broader group of cultural occupations in the cultural industries (Bille et al. 2013, Steiner & Schneider 2013). Here journalists is included in the definition of artistic occupations. This article will build on the latter approach because important research on «artist satisfaction» use this broader definition.

The next question is who is a professional artist? This determination may be very broad and based on a subjective self-definition as an artist. It can also be limited to one or several criteria in accordance with the particular interest of the researcher (Menger 1999). One approach is to select members of selected labor unions. One major problem with this approach is that we do not obtain information about those who are not members of such an organization (Bille 2012). On the other hand, it provides an effective method to reach a large number of artists. In this study, the artist is defined as a person working in the cultural industries in Norway and who is a member of a labor union connected to their artist occupation.

The artists in this study may be freelancers, self-employed, or a combination of both. These terms are used interchangeably, referring to a situation in which the main work situation is one of self-employment with a variety of different contracts and assigners. To be self-employed is an important part of the workforce. According to the European Working Condition Survey, an average of 15 % of the workforce in 27 European countries is self-employed whereas in Norway 6 % of the workforce is self-employed (Aagestad/STAMI 2012). Furthermore, the cultural industries in Norway include small organizations. In 2004, as much as 90% of the enterprises within the group «performing arts» were self-employed (Haraldsen et al. 2004:27–28). In 2009, the cultural industry in Norway employed 75 000 people in 27 000 enterprises (Espelien & Gran 2011), which implies many small enterprises. Thus, the number of self-employed and freelancers are substantial among artists. Consequently, the cultural policy makers need knowledge about their working conditions in order to make decisions about policy and strategies for these groups.

ARTISTIC WORK AS COOL JOBS

Artistic work as cool jobs implies a view of this work as unique with its own rules and logic. To be an artist is very important because it fulfills your inner passions or dreams; some may say it is a calling which he or she has to fulfill (Røyseng, Mangset & Borgen 2007). Jeffri and Throsby (1994) labels it as an «inner drive» to create art and as the foremost criterion of professionalism according to US visual artists. Thus, it seems that artists have a very high level of intrinsic motivation, which means engaging in an activity for its inherent satisfaction rather than from some separable consequence (Ryan & Deci 2000). Consequently, this is a personal choice.

There are also empirical studies lately that indicate that self-employed artists enjoy a high level of job satisfaction. Lasse Steiner and Lucian Schneider's (2013) study of German performing and visual artists showed that artists are significantly more satisfied with their work than non-artists. In the «work-preference model» Throsby (1994) argued that artists do not fit the standard economic model of labor supply. This implies that the utility of the artistic work itself compensates for relative lower economic gain. In a study based on surveys from 47 European countries and data at the country level in UK and Switzerland, researchers compared job satisfaction among artists and non-artists (Bille et al. 2013). They found that artists enjoy higher job satisfaction than other employees. Note that in both studies of Steiner and Schneider (2013) and Bille et al. (2013), both musicians and journalists are included in the definition of an artist.

In these studies, the high level of job satisfaction is partly explained by a higher self-employment rate. A study based on the Swedish Level-of-Living survey concludes that self-employment leads to an increase in job satisfaction (Andersson 2008). Another study of the self-employed in 23 countries in

Europe, North America, and a residual group of non-western countries concluded that the self-employed are substantially more satisfied with their work than employed persons (Benz & Frey 2008). More interesting jobs and job autonomy are important explanations for this. Furthermore, the study of Bille et al. (2013) indicates that the possibility to work from home is important to explain artists' job satisfaction.

According to Scott Reinardy (2009), Weaver and colleagues has been studying job satisfaction among journalists for the past 25 years. A study in 2002 indicated that of the 1,149 journalists surveyed, 50 % said they were «fairly satisfied» and 33, 3 % were «very satisfied» with their work (Weaver et al. 2007). However, this involves studies of journalists' satisfaction in general and not just freelance journalists. Kathleen M. Ryan (2009) compared freelance and staff news workers in the USA, and found that freelancers report more satisfaction due to worker autonomy and freedom. Freelancers are most satisfied with job variety, autonomy, and the possibility for self-actualization.

Based on this review, artistic work as cool jobs implies high job satisfaction, high intrinsic motivation, high autonomy in the job situation in terms flexibility of when and where to work, and the possibility of making their own decisions. Artists become self-employed because they want to, and not because they have to do so.

ARTISTIC WORK AS BAD JOBS

In the late 1960s and early 1970s sociologists introduced the label «bad jobs» (Bluestone 1970, Kalleberg & Sorensen 1979, Kalleberg et al. 2000). In a study of the relationship between non-standard employment relations and jobs qualities, the researcher found that nonstandard jobs, where self-employment is one major subcategory of nonstandard jobs, increases the workers' exposure to bad job characteristics (Kalleberg et al. 2000). One important feature of the cultural sector is tough competition with a persistent excess supply of artists (Heian, Løyland, & Mangset 2012). As Menger (1999) states, «you can hardly find a piece of research where an excess supply of artists is not documented». Concerning the media sector, a number of changes in this sector over the past years includes a significant shift from full-time, permanent, staff work to freelance and contract work (Storey, Salaman, & Platman 2005). A survey in 2005 showed that atypical workers accounted for one-third of the members of 41 unions affiliated with the International Federation of Journalists (Walters et al. 2006). Most of them (71 %) were freelancers. Moreover, freelancers accounted for 50 % of newly recruited journalists in Norway in 2003 (Gynnild 2005). According to Massey and Elmore (2011), previously journalists became freelancers because they wanted to. Now it is far more likely they become freelancers because they have no choice. Many are thus forced to be freelancers and self-employed simply because of the tough labor market.

A broad consensus exists that low wages are fundamental dimension of job quality (Jencks et al. 1988). It is also well known that artists suffer from significant income penalties (Menger 1999, Throsby 2006, Wassall & Alper 1992,). The latest survey of work and income conditions of Norwegian artists shows that the average artistic income of a self-employed artist in 2013 was NOK 143 000 and total income was NOK 366 000 (Heian, Løyland, and Kleppe 2013). The average income for employees was about NOK 490.000 in 2013 (Statistisk sentralbyrå 2013). Moreover, one of the most extensive studies of the labor market in the USA shows that artists earn significantly less than members of the reference group (Alper and Wassall 2006).

Job insecurity is another feature of non-standard jobs. This implies that a person has no guarantee whether he or she will have paid job assignments in the future. Many freelancers in the cultural sector are faced with an insecure employment situation and an inadequate income (Hausmann 2009). A study of working conditions in the television industry, the recording industry and the magazine industry showed that many experienced a high level of insecurity and uncertainty (Hesmondhalgh and Baker, 2010). Furthermore, a study of jazz musicians in Detroit, New Orleans, New York and San Francisco indicated that uncertainty and income instability was a serious problem for jazz musicians in the US (Jeffri 2003). Alper & Wassall (2006) argue that artistic labor market is a winner-take-all market, also known as a superstar market (Rosen 1981). This implies that a few superstars succeed and a large proportion fail. The high degree of risk-taking is a result of the highly skewed distribution and high variability of earnings (Alper & Wassall 2006).

The excess supply of artistic labors may have consequences for the career possibilities in the sector. There are different career paths for artists that vary greatly with the type of art, with the nature of the occupation and with organizational and market features (Menger 1999). According to Jeffri (2003), US jazz musicians in the largest cities were not satisfied with the realization of their career possibilities. Another study of careers among US jazz musicians in US indicates the importance of a musician's successful introduction in a field, followed by peer recognition at jam sessions, and a series of engagements and recognition among critics (Kirschbaum 2007). It seems that it is important to be able to be included in the inner circle of successful colleagues and that the competition is tough. Furthermore, the study of journalists working in television news in USA, indicated that both freelancers and staff employees chances of advancements were among the factors that they were least satisfied with in both groups. Thus, there is some evidence that the career possibilities for many artists are limited.

Furthermore, being self-employed implies not going to work every day and meeting colleagues and thus facing a risk of social isolation. In the study of three cultural industries, Hesmondhalgh and Baker (2010) found that many freelancers reported a strong sense of isolation. Furthermore, according to Reinardy's (2009) study of journalists indicated that those intending to leave jour-

nalism had less social support than those not intending to leave. Even though there is a variation concerning the importance of social relations for different artists, social support is a major feature of healthy jobs (Karasek 1979, 1998). Consequently, social isolation can be a problem in terms of stress and health for artistic workers.

Studies of artists and self-employed workers indicate that job satisfaction is not the only outcome of such a work situation. Bille et al. (2013) reviewed such studies, which indicated that there has been a tradition in art history and philosophy to view artists as mentally ill and unhappy in their lives. Findings from medical and psychiatric research support this view where artists may suffer from mental illness and stress. According to Pernilla Andersson (2008), there is some evidence in Sweden that self-employment leads to more mental health problems. Furthermore, in a study of freelance journalists they found that a stressful work situation was associated with poor reported health (Ertel et al. 2005). Also in Reinardy's (2009) study of journalists' working conditions, salary and stress/burnout indicated important reasons for journalists' intention to leave the profession.

A possible outcome of such a bad work situation is that then freelance musicians and journalists quit rather than continuing as freelancers. Turnover intention is a well-established construct in organizational behavior research (Kuvaas, 2008). Turnover intention refers to an employees' intention to leave the job in the future. In our study, freelancers' turnover intention refers to the intention leaving the freelance work situation. An assumption is that considering artistic work as bad jobs implies increased turnover intentions among freelancers.

In Table 1, the discussion of freelancing as cool jobs or bad jobs is summarized.

TABLE 1. FREELANCING AS COOL JOBS OR BAD JOBS

SELF-EMPLOYED	COOL JOBS	BAD JOBS
<i>Why be self-employed?</i>	An individual choice	Determined by labor market
<i>Working conditions</i>	High intrinsic job motivation Flexibility – balance work/leisure time	Low wages, limited career possibilities, social isolation Uncertainty Stress and burnout
<i>Work outcome</i>	Overall job satisfaction	Freelancers' turnover intention

WHY STUDY FREELANCE JOURNALIST AND JAZZ MUSICIANS

The literature review indicates that there is much research on artistic labor and their working conditions. There is some research on freelance journalists' and jazz musicians working conditions, but still a need for more research on both groups. Furthermore, it is common to include both jazz musicians and journal-

ists when studying artistic labor in the cultural industries (Bille et al. 2013, Hesmondhalgh and Baker 2010, Steiner & Schneider 2013,) even though not all jazz musicians and journalist will identify themselves as artists. They have in common a solid tradition for being freelancers. Still there are certain differences that make it interesting to compare those two groups.

Whereas jazz musician work is in the core arts industries, journalists will be often work in other cultural industries such as printed media, TV and radio, and film. This implies a possibility to compare freelance workers in two main groups in the cultural industries. Furthermore, almost every jazz musician is freelancing and has always done so. The proportion of freelance journalists is not that large even though it is increasing. About 9 % of the members in NJ (Norwegian Union of Journalists) are freelance members (www.nj.no). There are no such statistics in NJF (Norwegian Jazz Forum) concerning the proportion of the jazz musicians that are freelancers versus those employed – probably because there are almost no full time, regular jobs for performance jazz musician in Norway. Important criteria to become a member is that you mainly is self-employed as a performing jazz musician, and that you are performing at a professional level with continuous activity (<http://jazzforum.jazzinorge.no>). Another difference between the two groups is that they probably have somewhat different working conditions. Whereas many freelance journalists work alone at home, jazz musicians work together in bands with rehearsals and concerts. Studies of freelance journalists indicate that some of them suffer from isolation and low social support (Baines 2002, Reinardy 2009). On the other hand, jazz musicians work evenings/nights and travel around touring which may imply challenges in their work-family life. Furthermore, freelance journalists probably do not have such a precarious economic situation as freelance jazz musicians. The median artistic income of freelance jazz musicians was between NOK 100 000–199 000, and 47.5 % did not have more than NOK 100 000 in non-artistic income in 2014 (Norsk jazzforum 2015). There are no statistics available for freelance journalists, but among journalists in general, the average income was NOK 560 000 (Tretterud/Norsk journalistlag, 2015). Even though we do not have statistics of high quality to compare those groups, these findings indicate that jazz musicians belong to a low-income group and that the freelance journalists probably have higher income.

SAMPLING AND DATA

There are different strategies to select a sample such as subjective self-definition, artistic educational background, time spent at artistic work, amount of income derived from artistic activities, the quality of artistic work, and membership in a union (Bille 2012, Frey & Pommerehne 1989, Heian et al. 2008, Jeffri 2003, Menger 1999). In Norway, many are members of a union. The survey was conducted using the members of the main union for jazz musicians (Norwegian Jazz Forum) and journalists (Norwegian Union of Journalists – Freelancers).

A survey was conducted by two master students, where a questionnaire was sent out digitally to 320 members of the Norwegian Jazz Forum and the 722-members of the Norwegian Union of Journalists – Freelance journalists (Haglund & Smerkerud 2009). 379 questionnaires were satisfactorily completed with a response rate of 38%. Of these, 143 (37 %) were members of the Norwegian Jazz Forum and 236 (63 %) were members of the Norwegian Union of Journalists – Freelance Journalists.

In the data analyses, we included only those who devoted at least 50 % of their working time as freelancers or self-employed. Joan Jeffri (2003) mentions this as one possible definition of jazz musicians. Furthermore, in the study of artists in Germany it was limited to individuals with principal occupation as artist (Steiner and Schneider, 2013). Thus, we wanted to include only professional freelance workers where this is their main job. This implied that the final sample consisted of 314 informants, where 67 (21 %) were jazz musicians and 243 (79 %) were journalists. Consequently, more jazz musicians than journalists were excluded from the final sample. When comparing the two samples, the gender distribution and average age are almost the same in both samples. Thus, it seems that the main effect is that we obtained relatively fewer jazz musicians in the final sample.

MEASUREMENT

The questionnaire was based on existing measurement scales and then adjusted to this specific context. Because many measurement instruments are developed for employees in organizations, we had to adjust some measures to this context. Intrinsic motivation was measured by three questions based on the Bård Kuvaas scale (Kuvaas 2008), with a reliability and Cronbach's alpha of .81. Typical questions were such as «My work tasks are by themselves a strong motivating force» with a scale from 1 to 5 (1=strongly disagree; 5 = strongly agree). Three questions based on questions from the Norwegian Survey on Work Environment and Health and two questions from the «Overall Job Satisfaction» (Aryee et al. 1999, Fields 2002), measured overall job satisfaction. The scale had good reliability with a Cronbach's alpha of .79. A typical question was «All in all I am satisfied with my overall work situation» with a scale from 1 to 5 (1=strongly disagree; 5 = strongly agree). Balance work / leisure time was measured by 4 questions taken from the QPS Nordic (Skogstad et al. 2001), items from the Norwegian Survey on Work Environment and Health (Tynes et al. 2008) and items from «Work Interference With Family and Family Interference with Work» (Fields 2002). This scale had a satisfactory reliability with a Cronbach's alpha of .74. A typical question was «Does it happen that your job responsibilities disturb your family life» with a scale from 1 to 5 (1=never/very seldom; 5 = very often/always). Measurement of facets satisfaction with selected aspects of the job was based on questions from the Job Descriptive Index (Fields 2002), such as «I am satisfied with my career possibilities», «I am satisfied with my social relations in my work situation», and

«I am satisfied with the wage from my work». The scale was 1 to 5 (1=disagree; 5 agree). Uncertainty was measured by a question based on the measurement of predictability in the job in the QPS Nordic (Skogstad et al. 2001), where they were asked «Do you know what kind of work/tasks you will work on one month ahead of time» with a scale from 1 to 5 (1=never/very seldom; 5 = very often/always). Freelancers' turnover intention was measured by three questions partly based on the Bård Kuvaas scale (Kuvaas 2008), asking if they considered quitting as a freelancer and looking for a permanent job. A typical question here was: «I often consider quitting as a freelancer/being self-employed» and «I will probably look for a permanent job next year» (1=disagree; 5 agree). Cronbach's alpha was for this scale .82 Why respondents choose to be self-employed was measured by questions where respondents were asked whether they were freelancer /self-employed because of an individual choice, or because it was difficult to obtain permanent employment as a jazz musician /journalist. Finally, stress was measured based on three items from the Job Stress Scale (Fields 2002). An example of question was «I have too much work and too little time to do it» (1= disagree; 5 = agree). This scale also had a satisfactory Cronbach's alpha of .70.

The survey also included two questions where the respondents could freely write their opinions and evaluation of their working conditions. We thus received a pool of qualitative data, which will illustrate some of the findings in the discussion section.

FINDINGS

Table 2 shows description of important characteristics if the whole sample and differences between freelance journalists and jazz musicians.

TABLE 2. MEAN AND STANDARD DEVIATION FOR ALL SAMPLE, FREELANCER JAZZ MUSICIANS AND FREELANCE JOURNALISTS – BACKGROUND VARIABLES

BACKGROUND VARIABLES	Mean (SD) all sample (n=305–313)	Mean (SD) journalists (n = 240–247)	Mean (SD) jazz musicians (n = 65–67)
Age	42.18 (11.06)	43.64 (10.90)	36.76** (9.76)
Educational level (1=low;6=high) (a)	4.66 (1.14)	4.58 (1.13)	4.95† (1.16)
Gender (1=man; 0=woman)	0.62 (0.49)	0.56 (0.50)	0.85** (0.36)
Working hours a week	39.63 (13.00)	38.55 (12.45)	43.60** (14.25)
Number of assigners pr. year	12.56 (12.45)	8.90 (8.08)	26.06** (16.04)
† p<=.10 * p<=.05 ** p<=.01; (2-tailed test)			
Educational level: 1=elementary school, 2= 1–2 years high school, 3 = 3 year high school, 4= 1–2 years university/college, 5 = 3–4 years university/college, 6 = 5 years or more university/college			

The average age is 42 years with education at college/university level. They work on average 40 working hours a week, and the average number of assigners

pr. year is about 13. The jazz musicians work significantly with larger numbers of assigners and larger numbers if working hours pr. week compared to the journalists. The jazz musicians are also younger with a slightly higher educational level, and the sample is very male dominated with 85 % men compared to 56 % among the journalist. If we compare with characteristics of all of members in the NJF in 2014, the proportion of men is 82 % (NJF, 2015) whereas among the freelance journalist in NJ the proportion of men is 49 % in 2015 (NJ, 2015). Furthermore, the mode age among members in NJF is 30–39 years in 2014, whereas the mode age of freelance journalists in NJ is 40–49 years in 2015. Thus, at least in terms of age and gender distribution, it seems that our sample does not differ significantly from the member characteristics of NJF and NJ today.

The list of all the job characteristics in the study is reported in Table 3.

TABLE 3. MEAN AND STANDARD DEVIATION FOR ALL SAMPLE, FREELANCE JAZZ MUSICIANS AND JOURNALISTS. VARIABLES DESCRIBING COOL AND BAD JOB CHARACTERISTICS

	Mean (SD) all sample (n=305–313)	Mean (SD) journalists (n = 240–247)	Mean (SD) jazz musicians (n = 65–67)
COOL JOB			
WHY FREELANCING Personal choice (1=disagree; 5=agree)	4.07 (1.26)	4.02 (1.33)	4.24 (0.97)
WORKING CONDITIONS Intrinsic motivation (1=low;1=high)	4.16 (0.72)	4.10 (0.75)	4.38** (0.52)
Balance work/leisure (1= imbalance; 5 = balance)	3.21 (0.75)	3.24 (0.73)	3.11 (0.81)
WORK OUTCOME Overall Job satisfaction (1=low; 5=high)	3.84 (0.92)	3.84 (0.94)	3.85 (0.84)
BAD JOB			
WHY FREELANCING Labor market – cannot get a permanent job (1=disagree; 5=agree)	2.75 (1.50)	2.74 (1.54)	2.81 (1.36)
WORKING CONDITIONS Satisfaction wage (1=low;5=high)	2.81 (1.24)	2.87 (1.26)	2.59 (1.14)
Satisfaction career possibilities (1=low;5=high)	3.07 (1.18)	3.01 (1.20)	3.32† (1.01)
Satisfaction social relations (1=low;5=high)	3.24 (1.24)	3.09 (1.26)	3.82** (0.98)
Uncertainty – job 1 month ahead (1= low ; 5 = high)	2.77 (1.30)	2.90 (1.37)	2.31** (0.87)
Job Stress (1=low; 5 = high)	2.89 (1.07)	2.79 (1.06)	3.27 ** (1.02)
WORK OUTCOME Freelance turnover intention (1=low;5=high)	2.21 (1.17)	2.32 (1.23)	1.79** (0.78)
† p<=.10 * p<=.05 ** p<=.01; (2-tailed test)			

Overall, the freelancers perceive their jobs as more cool than bad job. The average scores of cool job facets are between 3.21 and 4.14. In contrast, the average of bad job facets varies between 2.21–3.24. Moreover, the freelance jazz musicians perceive that they have somewhat better working conditions with higher intrinsic motivation, satisfaction with their career possibilities and social relations, and lower uncertainty and turnover intention. Only job stress that indicates significant worse job condition for jazz musicians than freelance journalists.

COOL JOB CHARACTERISTICS

We find that the sample as a whole perceives that they are self-employed because it is their own choice (mean = 4.07). As one of the freelance journalist reports:

«I have fulfilled a dream by starting my own enterprise and working with journalism.»

Why do jazz musicians report to such a large degree that being a freelancer is a personal choice (mean = 4.24) as long as permanent jobs barely exists for jazz musicians in Norway? A possible explanation for this is that jazz musicians know before they start an education and career, that there are virtually no permanent jobs. Those who do not want such working conditions would not choose such a career path, and thus self-select away from such a career. To some extent, the same logic may apply for journalists, a profession which also includes a long tradition for freelancing. It may be an expected part of a boundaryless career, where you are self-employed in a phase and have a permanent job in other phases of your career (Hytti, 2010). Based on this perspective, to be self-employed is a personal choice as a part of your own career development.

The intrinsic job motivation is very high for the whole sample (average = 4.16). Thus, they perceive the jobs as providing very interesting possibilities with a potentially high degree of self-actualization and self-fulfillment. This is consistent with the view of artistic work as exciting and that individuals choose this because the work in itself is so fulfilling (Jeffri 2003, Throsby 1996:9, Menger 1996:776, Røyseng, Mangset & Borgen 2007). As one freelance journalist says:

«I love my job. I do what I love to do, and at the same time I make money on it.»

We find that jazz musicians perceive significantly higher intrinsic motivation than the freelance journalists. One possible reason may be that to a higher degree jazz musicians can decide their job content. Freelance journalists are more likely to deliver products based on orders from an editor, whereas the jazz musicians to a larger degree generate their own projects.

Because of the high intrinsic work motivation, it may be a challenge for freelancers to balance their work/leisure time. Our findings show that only to some degree do they have problems in balancing this (mean = 3.21). Still, 27 % in our sample experienced that work related demands often interfered with family life, while 4 % experienced that very often. Still this is not a serious problem for members of our sample. This may be because of the flexibility to decide when and where to work:

«Freelancing is very satisfying if you want a less busy family life. You work much, maybe more than before, but the freedom is invaluable.»

The journalists are somewhat more satisfied with the balance of work/leisure time compared to the jazz musicians, even though this difference is not significant. The jazz musicians work more pr. week, have more assigners, and is often playing gigs at nights and go on touring with their projects. We should therefore maybe expect the difference between jazz musicians and journalists to be larger. One explanation of this is that the journalists are in job modus much of the time, and not only when writing on a manuscript:

«... you can never relax, you always look for good stories, exciting approaches and interesting themes. As such freelancing is not an ordinary job – you work basically all the time.»

In general, the respondents are relatively satisfied with their overall work situation (mean = 3.84) and there is virtually no difference between journalists and jazz musicians. How important are different factors to explain overall satisfaction with the work situation?

TABLE 4. MULTIPLE REGRESSION: OVERALL JOB SATISFACTION, ALL SAMPLE (N= 300)

	β
VARIABLES	
Personal choice	.355**
Intrinsic motivation	.405**
Balance work/family	.157**
CONTROL VARIABLES	
Age	-.014
Educational level	.034
Gender (1=man; 0=woman)	.029
Average working hours pr. week	-.047
Number of assigners	.040
Sector (1=journalist; 0 = jazz musician)	-.079
Adj. R2= .384; ** p< .001; * p< .01; † p< .05	

The model explains 38.3 % of the variance in overall job satisfaction. Intrinsic motivation and freelancing as a personal choice are the most important factors to explain overall satisfaction among freelancers. It is also important balancing the time between work and family. Neither of the controlling variables explains the level of overall job satisfaction.

BAD JOB CHARACTERISTICS

Table 1 shows a number of many potential bad job characteristics. To a limited degree freelancers perceive that they are forced to be freelancer because it is hard to get a permanent job (mean=2.74) compared with that they freelance it because they want to (mean=4.07). This is quite surprising because it is hard to get a permanent job in the media sector, while permanent jobs among jazz performers are almost non-existent in Norway. As two freelance journalists report:

«To be a freelancer is an individual choice for many, but not for me. It is almost impossible to be employed as a photographer in a newspaper/magazine.»

«For freelance photographers/journalists it is a problem that the media corporations increasingly use freelance workers. It is hard, almost impossible, to get permanent employment.»

A possible explanation why many still say it is their own personal choice is the phenomenon that individuals adapt their preferences to the context (Elster 1983). If it is too painful to live with a gap between your own preferences and the world as it is, individuals adapt their preferences to narrow the gap. Instead of being constantly frustrated because you are not getting permanent employment, you may adapt your preferences where being a freelancer is something that you really want to be. Another possible explanation is that being a freelancer is perceived as a natural part of a career path for journalists and musicians. They may expect to be a freelancer for certain period of time and employed in other periods of working life (Hytti 2005, 2010). The freelancers in our study may therefore consider freelancing as a phase in their career that they have chosen themselves.

How satisfied are freelancers in terms of salary? They are not very satisfied with the wages they receive (mean = 2,81), and as one journalist stated:

«The negative issue is that I do not have money.»

The jazz musicians are less satisfied than journalists with their wages, even though the difference is not significant. In our sample the total income from self-employment was 362 017 NKr for the freelance journalists and 188 585 NKr for the freelance jazz musicians. The low wages of jazz musicians is consistent with Joan Jeffri's (2003) study of jazz musicians in United States, where

she finds that many musicians have serious problems due to economic uncertainty. This may explain why journalists are slightly more satisfied with their wages (mean = 2.87) compared to jazz musicians (mean = 2.59). We may expect that the difference in the satisfaction level should be larger, but it seems that the jazz musicians expect lower pay and therefore only to some degree are less satisfied than journalists. As one jazz musician stated:

«It is hard to be a jazz musician in Norway. I have never received any financial support, even though I have applied. So I have to say yes to every gig that comes my way.»

Will the tough job market affect their perceptions of career opportunities? Table 1 indicates that they are moderately satisfied with their career opportunities (mean = 3.07), and that jazz musicians are significantly more satisfied with career possibilities than journalists are. What can explain these differences? One hypothesis is that from the start of their career jazz musicians expect to be freelancers their whole life, and that they are making good progress in their career as freelancers. In contrast, there are numbers of permanent jobs as a journalist and therefore they may perceive they are making a significant progress in their career once they get a permanent job.

«From a career point of view, it has been a disappointment to be a freelancer.»

Other important aspects of the quality of the work situation is the social dimension. The freelancers in our sample are somewhat satisfied with the social dimension (mean = 3.24), but the journalists are less satisfied (mean = 3.09) than the jazz musicians (mean = 3.82). While the jazz musicians play together in bands and ensembles, to a larger degree freelance journalists may work alone while producing texts. As two journalists reported:

«You can get lonesome when you are a freelancer. I miss someone to discuss my work with.»

«It is a little ‘lonesome wolf’ – situation in your home office.»

This finding is consistent with studies of freelance journalists, indicating that some of them suffer from isolation and low social support (Baines 2002, Reinardy 2009).

One important aspect about freelancing is that there it is a very uncertain job situation. The respondents in our study a relatively low degree of short-term uncertainty (mean = 2.77). But there are also many of the respondents which say that uncertainty is a negative aspect of being a freelancer:

«My security is very low. All my principals can drop me without any further warning.»

Finally, it seems that job stress is not a severe problem (mean = 2.89) even though jazz musicians experience significant higher level of job stress. This may be due to lower wages, more assigners and that they also work more hours pr. week.

The most important indication of freelancing as bad jobs in this study is their wish to quit as a freelancer. We find that freelancers' turnover intention is low for the whole sample (mean = 2.21), and significantly lower for jazz musicians compared with journalists. Based on this indicator, being a freelancer is not a very bad job situation. Which factors are important to explain their turnover intentions?

TABLE 5. MULTIPLE REGRESSION: FREELANCERS' TURNOVER INTENTION (N=310)

	β
VARIABLES	
Labor market	.510**
Satisfaction wage	.009
Satisfaction career	-.121 †
Satisfaction social relations	-.119 †
Uncertainty – 1 month	-.055
Job stress	.120†
CONTROL VARIABLES	
Age	-.114†
Educational level	-.037
Gender (1=man; 0=woman)	-.028
Working hours pr.week	-.119*
Number of assigners	-.065
Sector (1=journalist; 0=jazz musician)	.160*
Adj. R2= .435; ** p< .001; * p< .01; † p< .05	

A tough labor market is the single most important factor to explain the freelancers' turnover intentions. This is as expected because those who report that they are freelancers because they cannot get a permanent job are probably looking for a permanent job all the time and consequently develop high turnover intentions. Furthermore, satisfaction with career possibilities relations and social relations and job stress is, as expected, predictors of intention to quit as a freelancer. It is interesting that satisfaction with wages and short-term uncertainty is not an important factor when they decide whether they should continue as a freelancer or not. Among the control variables, age and more working hours pr. week is negatively related to turnover intentions. According to the

correlation matrix (see Table A1 in the Appendix), older freelancers experience less job stress and this may lower their turnover intentions. Furthermore, many working hours may indicate that you have enough to do and this lowers your turnover intentions. Finally, journalists experience higher turnover intentions than jazz musicians. Table 3 and the correlation matrix indicates that freelance journalists report less working hours pr. Week and less satisfaction with career possibilities and social relations which may explain some of these differences.

If we conduct sub-group analyses (see Table A2 in Appendix), the same overall pattern exists for freelance jazz musicians and journalists with regard to labor market and satisfaction with career and social relations. A difference is that job stress, age and the number of working hours predict turnover intention only for journalists whereas the number of assigners reduces jazz musicians turnover intentions. Because the number of informants is rather small for jazz musicians, these results should be interpreted with caution.

DISCUSSION

Overall, the study shows that freelancers experience a higher level of cool than bad work characteristics. The overall job satisfaction is high which is consistent with other research on artistic job satisfaction (Bille et al. 2013, Reinardy 2009, Ryan 2009, Steiner and Schneider 2013). But it is not as exceptionally high as some researchers on artistic satisfaction may argue (Steiner and Schneider, 2013). It is well known from research on job satisfaction in general, that overall 85 % of employees report that they are satisfied or very satisfied with their work (Berge Matthiesen 2005). In our sample 69% partly agree or highly agree that they are satisfied with their work situation. Furthermore, the intrinsic motivation is very high and that artists are very motivated by the work in itself. This is consistent with the view of the artist as a person with a strong «inner drive» (Jeffri 2003, Menger 1996:776, Throsby 1996:9)

It is interesting that even though satisfaction with wages is highly correlated with overall job satisfaction ($r = .40^{**}$), it does not predict freelancers' turnover intentions. There is a need for more research to try to explain why people become artists even though they appear to suffer from income penalties (Alper & Wassall 2006, Throsby 2006,). One explanation in the work-preference model is that artists derive less utility from income than other workers and that high job satisfaction compensates for low wages (Alper and Wassall 2006, Bille et al. 2013, Throsby 2006, Steiner and Schneider 2013). There is a high negative correlation between overall job satisfaction and turnover intention in our study ($r = -.56^{**}$). At the same time, satisfaction with wages does not predict turnover intention. Thus, it seems that the wage versus job satisfaction argument is supported in the study and that overall job satisfaction may compensate for low wages.

The statistically strongest finding is the importance of why these artists are freelancers in the first place. If they perceive it as their own choice, there is a strong predictor of overall job satisfaction ($\beta = .355^{**}$). If they perceive that they freelance because it is hard to get permanent employment, this strongly predicts turnover intentions ($\beta = .510^{**}$). Even though this is not very surprising, it is interesting that the effects are so strong. Furthermore, it is clear in the correlation matrix that the perception of why they freelance (personal choice vs. to labor market) to a large degree is correlated with other cool or bad job characteristic. Freelancing as a personal choice is significant and positive correlated with satisfaction with career ($r = .24^{**}$), and significant and negative correlated with turnover intention ($r = -.55^{**}$), uncertainty ($r = -.20^{**}$), and job stress ($r = -.14^*$). In contrast, freelancing because it is hard to get permanent employment is significant and negative correlated with intrinsic motivation ($r = -.21^{**}$), overall job satisfaction ($r = -.48^{**}$), satisfaction with wage ($r = -.14^*$), satisfaction with career possibilities ($r = -.31^{**}$), and significant and positive correlated with uncertainty ($r = .32^{**}$), and job stress ($r = .14^*$).

There are certain differences between freelance journalists and jazz musicians that are of interest. Jazz musicians are younger and the gender distribution among the jazz musicians is skewed where the majority are men (85 %). Among the freelance journalists, 56 % are men. With regard to good and bad job characteristics, freelance jazz musicians perceive their job situation in general as better than freelance journalists. Even though there are no differences in overall satisfaction, jazz musicians are more intrinsically motivated, are more satisfied with career possibilities and social relations, perceive less uncertainty and have lower turnover intentions. In contrast, they experience more job stress and somewhat less balance family/work. This can be explained by significantly more working hour's pr. week and a much larger number of assigners. Thus, even though freelance jazz musicians do experience some kind of time pressure, work/family conflict and stress, they seem to cope with this and that they generally experience better job characteristics with lower turnover intention. One reasonable explanation is that jazz musicians are younger and mostly men and traditionally have less responsibilities in the family and work more hours pr. week (Massey and Elmore 2011). Another explanation of these differences may be due to the different history and reasons for a choosing career in these fields. When you choose an education and career as a jazz musician, it is obvious that you choose a career as a freelancer. This implies that people with risk-aversion will not chose such a career in the first place. Thus, those recruited to a career as a jazz musician are probably motivated for a freelance career. This can be somewhat different for journalists, where many fulltime paid jobs exists. Recently, there has been a significant shift from full-time, permanent, staff work to freelance and contract work (Storey, Salaman, and Platman 2005). This implies that the career paths of journalists have changed, and that there are journalists which have been forced into a freelance career.

CULTURAL POLICY IMPLICATIONS

It seems that the excess supply in the art field is stable, even though to some degree it may be adjusted with a control of the recruitment to the sector including the number of students domestically and abroad, and other mechanisms to restrict the entrance to the field (Heian, Løyland, & Mangset 2012). At the same time, the government wants to stimulate entrepreneurship, which may lead to even more self-employment. This study indicates that many freelance because they want such a career. This implies a responsibility to provide valid and reliable information to prospective freelancer artists, which includes both research on their working conditions and effective communication strategies. This is also one of the conclusions in the report «Kunstens autonomi og kunstens økonomi» (Skarstein/ Kulturdepartementet 2015).

The differences between freelance jazz musicians and journalists may imply somewhat different challenges with regard to cultural policy. Freelance jazz musicians are reasonably satisfied with their conditions even though their wages in general are lower than that of freelance journalists. The implication of this is a trickier one. It may be positive that jazz musicians adjust their preferences and way of working, which makes freelancing for them as an overall good working situation. On the other hand, this may imply that the over-recruitment of artists will continue as long as they accept a low income situation. In addition to providing realistic information about welfare issues, it is important to initiate and support research on which entrepreneurial skills artists need to improve their income possibilities and to be more professional in running their firms.

The finding that journalists are somewhat less satisfied may be due to a large change in the media sector with new business models. This implies an increase number of freelance journalists, and a risk that more journalists will be freelancers even though they prefer to have permanent employment. This study clearly shows that being forced into freelancing implies an overall bad working situation. Ideological differences exist whether the policy makers perceive governmental support as a good thing and how they should respond to the increasing competition in the media sector. Policy makers should at least be aware of the fact that being forced into self-employment is not a good working situation according to findings in this study.

Being self-employed also implies a limitation of welfare rights. In the Nordic countries, a substantial part of the welfare system such as pension, maternity leave, insurance, sick pay, unemployment benefits and bank loans is based on full-time employment. Many of the negative comments from the freelancers in this study focus on such welfare issues. As one freelance journalist says:

«Yes, it is great to be a freelancer when you are young and stupid, but now I have a permanent job. It means a stop in my career, but at least I do not lose sleep at night just by hearing the word ‘the flu’.»

Welfare issues regarding artists include more than just the cultural sector, and it is important to ensure cross-departmental cooperation in planning welfare policy among artistic labor.

LIMITATIONS

There are limitations related to research design and strategy. We chose to include only those who were members of two main labor unions of jazz musicians and freelance journalists in Norway. This implies that we do not have information about those outside the labor unions and whether these findings apply to them. Furthermore, the overall response rate was 38 %. Including only those working at least 50 % as freelancers, only 30 % of the original sample remained in the final sample. The gender and age distribution is almost the same in the two labor unions (NJF and NJ) today, and the informants included in the analysis in the study. This indicates that our final sample at least with regard to different characteristics such as gender and age, does not differ much from the distribution of these characteristics in the two unions today. Another challenge related to sample, is that we did not reach those who actually have quit as freelancers and obtained a permanent job. They could provide valuable information about why they decided to leave the freelance work situation. Furthermore, it would be interesting to include other groups of artistic labor. We may also to include a reference-group outside the cultural industries to study whether working conditions for artistic labor differs from other freelancers and self-employed in other sectors.

This study is based on a cross-sectional design at one point of time, which means that there is not a strong test of causality. Furthermore, there may be systematic differences with regard to personality traits in the recruitment to the freelance jazz musicians and journalist occupations. For example, those who are recruited to be jazz musicians may be systematically more risk lovers than journalists. As long as we have not measured and controlled for such stable, individual traits, we will not be able to separate occupational effects (jazz musicians vs. journalists) from individual traits effects (such as risk aversion).

This is just a relatively small study of two groups of freelance artistic work, and we need more in-depth studies and surveys to broaden our knowledge about freelancers, self-employed and small business to be able to develop policy and education that is based on research about their working conditions. This is also important with regard to young people in the decision making phase of their future education and career. If they consider becoming self-employed in the cultural industries, they need realistic and reliable information about the positive and negative consequences of choosing such a career.

APPENDIX A1. CORRELATION MATRIX

	Mean	S.D.	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	13.	14.	15.	16.	17.
1. Freelance –personal choice	4.07	1.26	---																
2. Intrinsic motivation	4.16	.72	.25**	---															
3. Balance work/leisure	3.21	.75	.08	.07	---														
4. Overall job satisfaction	3.84	.92	.47**	.49**	.23**	---													
5. Freelance – labor market	2.75	1.50	-.56**	-.21**	-.07	-.48**	---												
6. Satisfaction wage	2.81	1.24	.08	.17**	.12*	.40**	-.14*	---											
7. Satisfaction career	3.07	1.18	.24**	.34**	.07	.48**	-.31**	.23**	---										
8. Satisfaction social relations	3.24	1.24	.03	.27**	-.02	.23**	-.06	.13*	.29**	---									
9. Uncertainty	2.77	1.30	-.20**	-.19**	-.01	-.26**	.32**	-.22**	-.29**	-.23**	---								
10. Job Stress	2.89	1.07	-.14*	-.11*	-.50**	-.26**	.14*	-.18**	-.00	-.03	---								
11. Freelance turnover intention	2.21	1.17	-.55**	-.32**	-.09	-.56**	.60**	-.09	-.34**	-.22**	.25**	.11*	---						
12. Age	42.18	11.06	.21**	-.00	.06	.08	-.26**	-.00	.01	-.05	-.18**	-.13*	-.19**	---					
13. Educational level	4.66	1.14	-.00	.13*	.02	.09	.03	.05	-.03	-.07	-.14**	.10†	-.01	-.12*	---				
14. Gender (1=man;0=woman)	0.62	.49	-.06	-.06	-.05	-.06	.13*	-.05	-.07	.13*	-.05	.07	.03	-.03	-.17**	---			
15. Working hours pr. week	39.63	13.00	.07	.04	-.24**	-.04	-.08	-.10†	.14*	.07	-.12*	.49**	-.15**	-.04	-.00	.16**	---		
16. Number assigners pr. year	12.56	12.45	.19**	.13*	-.00	.12*	-.08	-.02	.14*	.18**	-.11*	.12*	-.22**	-.15**	.12*	.24**	.18**	---	
17. Sector (1=journalist;0=lazz)	.77	.41	-.07	-.16**	.06	-.00	-.02	.09	-.11†	-.24**	.19**	-.18**	.19**	.26**	-.13*	-.25**	-.16**	-.57**	----

† p<=.10 * p<=.05 ** p<=.01 (2-tailed test)

N=308-313

APPENDIX A2. MULTIPLE REGRESSION: FREELANCERS' TURNOVER INTENTION – SUB-GROUP ANALYSES

VARIABLES	β	β
	Journalists (N=245)	Jazz musicians (N=64)
Labor market	.537**	.325†
Satisfaction wage	-.008	.107
Satisfaction career	-.124 †	-.226
Satisfaction social relations	-.124 †	-.164
Uncertainty – 1 month	-.075	.005
Job stress	.136†	.017
CONTROL VARIABLES		
Age	-.147*	.005
Educational level	-.028	-.091
Gender (1=man; 0=woman)	.016	.272†
Working hours pr.week	-.150*	.070
Number of assigners	-.002	-.252†
Adj. R2	.446	.323

** p< .001; * p< .01; † p< .05

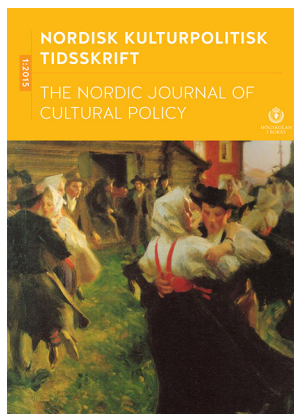
REFERENCES

- Alper, Neil O. & Wassall, Gregory H. (2006). «Artist' careers and their labor markets». Ginsburgh, Victor A. & Throsby, David (1996) (eds.): Handbook of the Economics of Art and Culture, vol. 1. Amsterdam:Elsevier, pp.813–864.
- Andersson, Pernilla (2008). «Happiness and health: Well-being among the self-employed». The Journal Socio-Economics, vol. 37, pp.213–326.
- Aryee, Samuel, Fields, Dail & Vivienne Luk (1999). «A cross-cultural test of a model of the work-family interface». Journal of Management, vol. 51, no. 4, pp. 491–511.
- Baines, Susan (2002). «New technologies and old ways of working in the home of the self-employed teleworker». New Technology, Work and Employment, vol. 17, no. 2, pp. 89–101.
- Benz, Matthias & Frey, Bruno S. (2008). «The value of doing what you like: Evidence from the self-employed in 23 countries». Journal of Economic Behavior & Organization, vol. 68, pp. 445–455.
- Berge Matthiesen, Stig (2005). «Hvorfor vi trives så godt? Om jobbtfredshet i det modern». Einarsen, Ståle & Skogstad, Anders (red.): Den dyktige medarbeider. Behov for forventninger. Bergen: Fagbokforlaget, pp.165–190.
- Bille, Trine (2012): «Creative labor: Who are they? What do they do? Where do they work? A discussion based on a quantitative study from Denmark». Mathieu, Christopher John (eds.): Careers in the creative industries. New York/London-Routhledge, pp 36–65.

- Bille, Trine, Bryld Fjællegaard, Cecilie, Frey, Bruno S. & Steiner, Lasse (2013). «Happiness in the arts – International evidence on artists' job satisfaction.» *Economics Letter*, vol. 121, no. 1, pp. 15–18.
- Bluestone, Barry (1970). «The tripartite economy: Labor markets and the working poor.» *Poverty and Human Resources Abstracts*, vol. 5, pp.15–35.
- Elstad, Jon Ivar & Pedersen, Kjersti Røsvik (1996). *Kunstnernes økonomiske vilkår. Rapport fra Inntekts- og yrkesundersøkelsen 1993–1994*. INAS report, pp. 56–75.
- Elster, Jon (1983). *Sour grapes: Studies in the subversion of rationality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ertel, Michael, Pech, Eberhard, Ullsperger, Peter, Von dem Knesebeck, Olaf & Siegrist, Johannes (2005). «Adverse psychosocial working conditions and subjective health in freelance media workers.» *Work and Stress*, vol. 19, no. 3, pp. 292–299.
- Espelien, Anne & Gran, Anne-Britt (2011). *Kulturnæringens betydning for norsk økonomi. Status og utvikling 2000–2009*. Menon-publikasjon nr. 9/2011. Oslo: Menon Business Economics/Perduco kultur.
- Fields, Dail L. (2002). *Taking the measure of work: A guide to validated scales for organizational research and diagnosis*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Frey, Bruno S. & Pommerehne, Werner W. (1989). *Muses and markets. Explorations in the economics of the arts*. Oxford: Basil Blackwell.
- Gynnild, Astrid (2005). «The winner takes it all: freelance journalism on the global communication market.» *Nordicom Review*, vol. 26, no. 1, pp.111–120.
- Haglund, Therese & Smerkerud, Aleksander (2009). *Frilanseres arbeidssituasjon – en kvantitativ undersøkelse*. Masteroppgave UMB. Ås: UMB, Institutt for økonomi og ressursforvaltning.
- Haraldsen, Tone, Flygind, Simen Kristian, Overvåg, Kjell & Power, Dominic (2004). *Kartlegging av kulturnæringene i Norge: økonomisk betydning, vekst og utviklingspotensial*. ØF-Rapport 2004:10. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Haraldsen, Tone, Hagen, Svein Erik & Alnes, Per Kristian (2008). *Kulturnæringene i Norge. Muligheter og utfordringer-en oppdatering av kartleggingen fra 2004*. ØF-Rapport 2008:12. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Hausmann, Andrea (2009). «German artists between bohemian idealism and entrepreneurial dynamics: Reflections on cultural entrepreneurship and the need for start-up management.» *International Journal of Arts Management*, vol. 12, no.2, pp. 17–29.
- Heian, Mari Torvik, Løyland, Knut & Mangset, Per (2008). *Kunstnernes aktivitet, arbeids- og inntektsforhold, 2006*. Rapport 2008:241. Bø i Telemark:Telemarksforskning.
- Heian, Mari Torvik, Løyland, Knut & Mangset, Per (2012). *Stability and change. Work and income conditions for Norwegian artists*. *Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift*, vol. 15, no. 1, pp. 46–77.
- Heian, Mari Torvik, Løyland, Knut & Kleppe, Bård (2013). *Kunstnerundersøkelsen 2013. Kunstnernes inntekter*. Revidert utgave. TF-rapport nr. 350. Bø i Telemark:Telemarksforskning.
- Hesmondhalgh, David & Baker, Sarah (2010). «A very complicated version of freedom': Conditions and experiences of creative labour in three cultural industries.» *Science Direct*, vol. 38, pp. 4–20.
- Hytti, Ulla (2005). «New meanings for entrepreneurs: From risk-taking heroes to safe – seeking professionals.» *Journal of Organizational Change Management*, vol. 18, no. 1, pp. 594–611.
- Hytti, Ulla (2010). «Contextualizing entrepreneurship in the boundaryless career.» *Gender in Management: An International Journal*, vol. 25, no. 6, pp. 64–81.
- Jeffri, Joan & Thorsby, David (1994). «Professionalism and the visual artist.» *European Journal of Cultural Policy*, vol. 1, no. 1, pp. 99–108.

- Jeffri, Joan (2003). «Jazz musicians: The cost of the beat.» *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, vol. 33, no. 1, pp. 40–51.
- Jencks, Christopher, Perman, Lauri & Rainwater, Lee (1988). «What is a good job? A new measure of labor-market success». *American Journal of Sociology*, vol. 93, no.6, pp.1322–1357.
- Kalleberg, Arne.L. & Sorensen, Aage B. (1979). «The sociology of labor markets.» *Annual Review of Sociology*, vol. 5, pp. 351–379.
- Kalleberg, Arne.L., Reskin, Barbara F. & Hudson, Ken (2000). «Bad jobs in America: Standard and nonstandard employment relations and job quality in the United States.» *American Sociological Review*, vol. 65, no. 2, pp. 256–278.
- Karasek, Robert A. (1979). «Job demands, job decision latitude, and mental strain: Implications for job redesign.» *Administrative Science Quarterly*, vol. 24, pp. 285–308.
- Karasek, Robert A., Brisson, Chantal, Kawakami, Norito, Houtman, Irene, Bongers, Pauline & Amick, Benjamin (1998). «The job content questionnaire (JCQ): An instrument for internationally comparative assessments of psychosocial job characteristics.» *Journal of Occupational Health Psychology*, vol. 3, no. 4, pp. 322–55.
- Kirschbaum, Charles (2007). «Careers in the right beat: US jazz musicians' typical and non-typical trajectories». *Career Development International*, vol. 12, no.2, pp.187–201.
- Kuvaas, Bård (2008). *Lønnsomhet gjennom menneskelige ressurser: evidensbasert HRM*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Massey, Brian L. & Elmore, Cindy J. (2011). «Happier working for themselves? Job satisfaction and women freelance artists». *Journalism Practice*, vol. 5, no. 6, pp. 672–686.
- Menger, Pierre-Michel (1996). «Artistic labor markets: contingent work, excess supply and occupational risk management». Ginsburgh, Victor A. & Throsby, David (1996) (eds.): *Handbook of the Economics of Art and Culture*, vol. 1. Amsterdam:Elsevier, pp.766–811.
- Menger, Pierre-Michel (1999). «Artistic labor markets and careers». *Annual Review of Sociology*, vol. 25, pp. 541–574.
- Neff, Gina, Wissinger, Elizabeth & Zukin, Sharon (2005). «Entrepreneurial labor among cultural producers: 'Cool' jobs in 'hot' industries». *Social Semiotics*, vol.15, no. 3, pp. 307–334.
- Norsk jazzforum (2015). *MAUs musikerundersøkelse 2014*. Oslo: Norsk jazzforum.
- Reinardy, Scott (2009). «Beyond satisfaction: journalists doubt career intentions as organizational support diminishes and job satisfaction declines». *Atlantic Journal of Communication*, vol. 17, pp. 126–139.
- Rosen, S. (1981). «The economic superstars». *American Economic Review*, vol. 71, pp. 845–858.
- Ryan, Richard M. & Deci, Edward L. (2000). «Intrinsic and extrinsic motivations: classic definitions and new directions». *Contemporary Educational Psychology*, vol. 25, pp. 54–67.
- Ryan, Kathleen M. (2009). «The performative journalist. Job satisfaction, temporary workers and American television news». *Journalism*, vol. 10, no. 5, pp. 647–664.
- Røyseng, Sigrid, Mangset, Per & Borgen, Jorunn S. (2007). «Young artists and the charismatic myth.» *International Journal of Cultural Policy*, vol.13, no. 1, pp. 1–16.
- Skarstein, Vigdis Moe (2015). *Kunstens autonomi og kulturens økonomi*. Oslo: Kulturdepartementet.
- Skogstad, Anders, Knardal, Stein, Lindstrøm, Kari, Elo, Anna-Liisa, Dallner, Margareta, Gamberale, Fransesco, Hottinen, Vesa & Ørhede, Elsa (2001). *Brukerveiledning QPSNordic: generelt spørreskjema for psykologiske og sosiale faktorer i arbeid*. Oslo: Statens Arbeidsmiljøinstitutt.
- Statistisk sentralbyrå (2013). <http://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/lonnansatt/aar/2015-03-20?fane=tabell&sort=nummer&tabell=221958> (lest 05.50.2015). Oslo:SSB.
- Steiner, Lasse & Schneider, Lucian (2013). «The happy artist: an empirical application of

- the work-preference model». *Journal of Cultural Economics*, vol. 37, no. 2, pp. 225–246.
- Storey, John, Salaman, Graeme & Platman, Kerry (2005). «Living with enterprise in an enterprise economy: Freelance and contract workers in the media». *Human Relations*, vol. 58, no. 8, pp.1033–1054.
- Tretterud, Hilde (2015). *Lønnsstatistikk 2014*. Oslo: Norsk journalistlag.
- Throsby, David (2001). «Defining the artistic workforce: The Australian experience». *Poetics*, vol. 28, pp. 255–271.
- Throsby, David (1994). «The work preference model of artist behavior». Peacock, Alan & Rizzo, Ilde (eds): *Cultural economics and cultural policies*. Dordrech:Kluwer.
- Throsby, David (2006). «Introduction and overview». Ginsburgh, Victor A. & Throsby, David (2006) (eds.): *Handbook of the Economics of Art and Culture*, vol. 1. Amsterdam:Elsevier, pp.3–22.
- Tynes, Tore, Eiken, Trine, Grimsrud, Tom K., Sterud, Tom & Aasnæss, Steinar (2008). *Arbeidsmiljø og helse – slik norske yrkesaktive opplever det*. Oslo: Nasjonal overvåking av arbeidsmiljø og helse, Statens arbeidsmiljøinstitutt.
- Walters, Emma, Warren, Christopher & Dobbie, Mike (2006). «The changing nature of work.: a global survey and case study of atypical work in the media industry». International Federation of Labor.
- Wassall, Gregory H. & Alper, Neil O. (1992). «Toward a unified theory of the determinants of the earnings of artists». Powse, R. & Khakee, A. (eds.). *Cultural Economy*. Heidelberg: Springer Verlag.
- Weaver, David., Beam, Randal A., Brownlee, Bonnie J., Voakes, Paul S., & Wilhoit, Cleveland G. (2007). *The American journalists in the 21th century: U.S. news people at the dawn of a new millennium*. Mahaw, NJ- Lawrence Erlbaum.
- Aagestad, Cecilie (2012). *Arbeidsmiljøet i Norge og EU: En sammenligning basert på data fra European working conditions survey*. Oslo: Nasjonal overvåking av arbeidsmiljø og helse, Statens arbeidsmiljøinstitutt.



© Universitetsforlaget
Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift,
vol. 18, Nr. 1-2015 s. 120–137
ISSN Online: 2000-8325

PEER REVIEWED ARTICLE

The Rise of the Regions

Norwegian film policy and the new regional cinema

Ingvild Bjerkeland

ABSTRACT

This article aims to analyse the advancement of regional film agencies in Norway, with the creation of 11 agencies during the 2000s and 2010s. This regionalisation does not only involve a territorial change in the film production landscape. It is also part of a significant change in film policy and the legitimization of subsidies, with a new emphasis on economic objectives. This article will discuss the role of both state and local/ regional authorities in this regionalisation, with the main perspective on how funding for the regional agencies have been legitimated.

Key words

regionalisation, regional film production, film policy, attachment-strategy, experience economy, film tourism.

INTRODUCTION

In 1956, the director Eric Heed made the children's film, *Toya*, on location in the town of Stavanger, Norway. It would take 45 years before another feature film was made in Stavanger. It is no small achievement, then, that 23 feature films have been made in the Stavanger region between 2001 and 2014. The «Stavanger wave», as it was termed in Norway, began with a group of independent films, but the lasting success of the local film production community should be credited to Stavanger's regional film fund, *Filmkraft Rogaland*, established in 2006. What is especially interesting about the case of Stavanger is the number of similar cases to be made. Over the last fourteen years, there has been a significant regionalisation of the Norwegian film sector.

Historically, the film sector has been strongly centralised. The state has not only been involved as the main financial source for private producers, it has also been directly involved in film production through the state-owned production company *Norsk Film A/S* (1948–2001). Norwegian film production remains dependent on state subsidies, and the continued centralisation of the sector is evident in the distribution of funds. In 2014, 85 % of the funding channelled through the national film agency, the Norwegian Film Institute, went to production companies based in Oslo/ Akershus (Norsk Filminstitutt 2014, p. 11).

Nonetheless, the regionalisation have had a significant impact on the film sector, especially in terms of strengthening democracy. During the 2000s and 2010s, 11 new regional film agencies were established throughout Norway.

These agencies provides funding for short films, documentaries, feature films and television. Filmmakers are no longer solely dependent on the support of the Norwegian Film Institute and the institute's allocation frameworks.

Furthermore, the regionalisation is part of a significant change in discourse of film policy, moving from a strong emphasis on cultural rationales towards an instrumentalization and commodification. The duality of film, as both an artistic product and a commodity sold in a competitive market place, has of course always been present. However, arguments based on commercial interests and economy have never figured prominently in national film policy. The legitimization of film subsidy has been characterized by a cultural idealism. The guiding principles have been solidarity among filmmakers and the promotion of a unified, national culture (Sandberg 2005, p.56). Up until 1984, there are remarkably few arguments regarding the business aspects of the film sector. For instance, White Paper no. 17 (1981–1982) *Film og Samfunnet* («Film and Society»), does not feature a single economic argument, but rather explicitly denies that the increased subsidies to the film sector can be called business subsidies (Sandberg 2005, p. 64).

Although economic issues were more frequently addressed during the latter half of the 1980s and 1990s, it was not until White Paper no.22 (2006–2007) that these issues became part of an explicit agenda. One of the objectives of White Paper no.22 was to obtain new funding sources for film production. This was, among other measures, to be achieved by an investment in regional film agencies. Furthermore, local and regional authorities have played a significant role in the establishment of regional film agencies, and their involvement was solely argued on an economic basis.

In this article, I examine the regionalisation of the Norwegian film sector with the main perspective on the political objectives, of both state and local authorities, that have initiated these developments. What role has the different levels of authority played? How is the funding of these agencies legitimated by the state and by local authorities? What does the state and local government want to achieve by channelling funds into regional film production? I will attempt to answer these questions, as well as discuss how the developments in Norwegian film policy correlate to larger tendencies within cultural policies. What I am particularly interested in is the purpose and meaning ascribed to film policy and the legitimatization of film subsidies.

I will base my arguments on a textual analysis of State Propositions, White Papers and state commissioned reports regarding the film sector. These documents illustrate the changing justifications and priorities within the national film policy. Additionally, I have examined the annual financial statements from both the regional agencies and the Norwegian Film Institute, as well as a recent report on the economic flow of the sector. I have also conducted a series of qualitative interviews with the CEOs of six regional agencies, as well as with one of the initiators of the first regional film fund. I have gathered the

empirical data as part of my doctoral thesis work. Thus, the qualitative interviews were conducted with a wider scope than the research questions of this article. However, the interviews have provided valuable insights into the current conditions in which these agencies operate, as well as of the political climate in which these agencies were created. The main perspective of this article is on explicit political objectives and active politics, such as measures taken and implemented subsidy schemes. Thus, the political documents will have a higher empirical status than the interviews for any conclusions drawn.

DEMARCATIONS AND STRUCTURE

It is important to note that the concept of «regional cinema» is an elusive one, particular in a European context. Film production is a collaborative effort, both creatively and financially. Most European films are financed by a collection of sources, both private and public. This means that a film labelled «regional» might have received funding from different regional, national, and/or supra-regional agencies.

Additionally, many regional agencies are political constructions that precedes the existence of an active film community. As a result, an infusion of film workers from outside the region is required in order to produce a film. In many cases, the affiliation between the production team and the region is limited to a short period, arguably negating any real connection.

The series of issues regarding the concept of «regional cinema» are too complex to discuss in detail here¹. Nonetheless, I will contend that neither economic/practical conditions (for example the address of the production company) nor cultural conditions (a regional landscape or story) are sufficient means of demarcation on their own.

I will begin the article with a brief outline of the main characteristics of Norwegian and European film policy in order to illustrate the level of centralisation and state involvement prevalent in the film sector. In the following sections I will attempt to answer what role the different levels of authority have played in the regionalisation, how the funding is legitimated and what the authorities hope to achieve by channelling funds into regional film production. Firstly, I will focus on the state in relation to these questions, and secondly, the role of local and regional authorities. Lastly, I will briefly discuss the impact these developments have had on regional film production. I will not evaluate the implemented measures, nor the achievement of the regional agencies, but I will point to a few changes in the sector.

1. This is an issue addressed in my current PhD work.

FOR THE GOOD OF THE NATION

One key aspect of the European national film sectors is their dependence on public support and subsidies. In fact, the term film «industry» has not adequately described the realities of the European film business since World War I (Jäckel 2003, p. 5). The emergence of talking films in the late 1920s strengthened Hollywood's domination of the European markets, and by the end of World War II, this phenomenon was firmly established. Since then, the national film sectors of Europe have fought to establish, maintain and revive their place in the international film business (Jäckel 2003, p. 16). Today, all European countries have a film funding system operating at a national level, with the exception of Bosnia and Herzegovina, Belgium, Liechtenstein and Malta² (Newman-Baudais 2011, p.12).

Hollywood has constituted a threat in two key ways. Firstly, there is the enormous power of the American media conglomerates. Public subsidies have been necessary in order for a national film production to survive in its domestic market, or to have any chance of reaching an international market. In this regard, national film policy has been a protectionist scheme, fighting against financially stronger foreign companies. Secondly, there is the threat of cultural dominance. Film is an international medium with shared aesthetics, formal structures and themes, but the influence of Hollywood has been strong in the cementing of these traditions. National film policy is thus concerned with the protection and promotion of national culture, language and identity. In this respect, Norway is no exception. Since the first national film policy was implemented after World War II, its main concern has been the promotion of a distinctive, unified national culture. This is in line with the core values of Norwegian cultural policy going back to the 1800s (Solhjell 2004, p. 43).

At the same time, in keeping with the strong ideals of democracy and welfare that developed following World War II, authorities across Europe have tried to decentralise cultural events, artists, cultural funding and authority over cultural policy (Mangset 2002, p. 81). In Norway, the notion of decentralisation played a significant role in cultural policy from the 1970s onwards. Nonetheless, the film sector remained centralised. I will not analyse this issue here, but I will suggest a few reasons why this was the case.

This was partly a result of economic realities. Norwegian film production is dependent on state subsidies. Private investors have been involved in a few productions over the years, and different governments have tried different incentives in order to increase the influx of private capital. However, these efforts have not led to sufficient funding, and most films have received some sort of state subsidy. All funding agencies were located in Oslo. Production

2. Bosnia and Herzegovina and Belgium have public funding agencies at sub-national level. Malta has prioritized film commissions, whose agenda is to attract foreign film productions to the country through financial incentive schemes. Liechtenstein does not have a funding agency for film as of today.

companies and film workers were thus attracted to the city, ensuring that it remained the axis of all activity.

Furthermore, it took several years of lobbying in order for the Norwegian government to assume responsibility for sustaining a national film production. In the aftermath of World War II, a national cinema became part of the symbolical rebuilding of the country. State Proposition no.2 (1946–1947) is the first public document where film is referred to as a («*potentially*») positive cultural factor. The Proposition also expressed concern with the massive import of foreign films. Active proponents, in particular Kristoffer Aamot, were at the time fighting for better terms for film production, and in a key article in *Arbeiderbladet* in 1946 he states that the government has a cultural obligation to facilitate Norwegian-language films (Iversen 2011, p.135). As in the rest of Europe, the threat of Hollywood felt real, and the government recognised that the film sector could not be revived without state subsidies.

In these early discourses on film policy, the focus was on building and sustaining *national* film production. The Norwegian film sector was small and funding was scarce. It was rational to centralise and consolidate such a fragile sector.

FROM THE TOP

The regional sectors across Europe have had a significant growth from the mid-2000s onwards. According to the latest statistics available (2009), there are 195 film agencies operating at local and regional levels in Europe. The regional agencies are responsible for over EUR 500 million designated for the creation of European regional films (Newman-Baudais 2011, p. 110). This constitutes a significant change in Europe's film production landscape – with a shift from a historically strong national sector to an increasingly important regional sector. In Norway, the regionalisation was driven largely by local authorities and entrepreneurs. Nonetheless, changes in national film policy were significant for these developments.

In 2001, State Proposition no.1 (2001–2002) demonstrated a new concern with economic objectives. The Proposition introduced the saying, «*more culture for every krone we spend*»³, and emphasized a better use of resources. A new labour government took office in 2005 and its Ministry of Culture and Church had great ambitions on behalf of Norwegian cinema. After three different evaluations of the film sector⁴, they presented White Paper No.22 (2006–2007) *Veiviseren*, in March 2007. The White Paper featured an ambitious set of objectives for the future of Norwegian cinema. It also consolidated the eco-

3. This, and all translations from the original Norwegian, are done by the author for this article.

4. The reports are Rambøll Management 2005, ECON Analyse 2006 and Einarsson-utvalget 2006.

conomic agenda of film policy by introducing specific performance-based objectives that were to be achieved through new automatic and market oriented subsidy schemes.

Furthermore, White Paper no. 22 introduced the idea of national government involvement in regional film production. An entire chapter was dedicated to «Film initiatives throughout the country» («*Filmsatsing i hele landet*»), clearly stating that: «*Regional film initiatives are part of this government's commitment to film*» (White Paper no. 22 (2006–2007), p.89). This is not to say that the regionalisation of the Norwegian film sector was a result of White Paper no. 22. Local and regional authorities had already committed to the first regional agencies. What was significant was the White Paper's formalisation of the state's support and financial commitment to the regional agencies.

There were two main rationales behind the state's newfound interest in regional film agencies. One was the economic objectives introduced in film policy at the time. The funding arrangements made between the state and the regional film agencies assured that the local/regional owners would cover all operational costs. That is to say, the state would not spend any more on bureaucracy. Furthermore, the arrangement with the commercial film funds, one of two types of film agencies, ensured that the owners would match the state's allocations. This meant a doubling of the production funds, or in the words of State Proposition no.1 (2001–2002): «*More culture for every krone we spend*».

Additionally, there were high hopes regarding the regional film agencies' ability to mobilize new capital for film production. In the Einarsson Committee report, one of three reports that preceded White Paper no.22, it is stated that: «*Regional ownership and local identity is an important incentive to invest in film, as long as the opportunities for real profit are relatively limited*» (Einarsson 2006, p. 65). They considered it likely that a company based in Bergen, for instance, would be more interested in investing in a film made in Bergen than in one made elsewhere. In this regard, the regional film sector is an opportunity for the state to relieve itself of some of its financial responsibilities.

In other words, the state were financing regional film agencies because they believed that the organization of these agencies would generate new capital for film production. However, the state's involvement was also based on cultural objectives. In White Paper no. 25 (2003–2004), film was described as «*probably the most important cultural expression of our time*» (White Paper no. 25 (2003–2004) p. 7). White Paper no. 22 (2006–2007) also emphasizes the cultural rationales. It states that film is «*a medium that reflects both the historical and contemporary society,*» and that film is about «*our identity, community and belonging*» (White Paper no. 22 (2006–2007), p. 7). Moreover, the main objective was «*a multitude of film and television productions based on Norwegian language, culture and society*» (White Paper no. 22 (2006–2007), p. 7).

These statements demonstrate that the cultural objectives are prevalent in Norwegian film policy. They also acknowledge that Norway is not a homogeneous nation, and, accordingly, that national cinema should reflect a multitude of identities and cultures. There was a growing discontent with the degree of centralisation in the film sector, as well as with the lack of diversity represented on film. In fact, there was a common saying that all films in Norway were made by «white men in their 30s and 40s from the Western parts of Oslo» (implying the high-class areas). White Paper no. 22 sought to rectify this through measures intended to encourage gender diversity and geographic diversity. The paper suggested that the latter could be achieved by strengthening local film production.

The idea that local/regional film production will lead to a more diverse cinema is based on the assumption that regional culture differs from national culture. Norway is a country with scattered settlement patterns and strong regional identities. Regional differences have played an important role in political mobilisation, in the creation of political parties, and in voting behaviour (Bakke 2003, p. 149). Since the 1970s, the government has had an explicit goal of maintaining the country's scattered settlement patterns. White Paper no. 13 (2012–2013), «*Ta heile Noreg i bruk* («Appropriating all of Norway»), stated that a scattered settlement was part of the country's historical and cultural heritage. It is the government's ambition to give the people the freedom to settle wherever they want in the country (White Paper no. 13 (2012–2013), p. 9). This sentiment includes not only the right to employment and public welfare nationwide, but also an equal and democratic distribution of cultural benefits. Decentralisation has been a prevalent idea in cultural policy since the 1970s. The notion that Norwegian cinema should reflect regional differences stems from the same ideas of cultural democracy and decentralisation.

The objectives stated in White Paper no. 22 (2006–2007) and the subsequent funding schemes, demonstrate great ambitions on behalf of the regional film agencies. Not only are they to generate new funding to film production, both public and private, they are also expected to diversify Norwegian cinema.

A MATTER OF LOCAL POLICY

The majority of Norwegian regional agencies were created between 2005 and 2008, and the financial support of local and regional authorities was crucial for their development.

Before I go on to discuss the role of local authorities in these developments, however, it is important to note that the first two regional film agencies began their operations many years earlier. In the late 1970s, a group of film workers in Northern Norway took the initiative to form a regional film centre. *Nordnorsk Filmsenter AS* (Northern Norway Film Centre) was established in 1979, and, after a trial period, the centre was formally in place by 1981. The centre is owned and funded by the three northernmost counties in Norway— Nord-

land, Troms and Finnmark—but has received additional funding from the state since 1979. The second regional film centre, *Vestnorsk Filmsenter AS* (Western Norway Film Centre), was established in 1994 in Bergen. The initiative to create the centre came from the local film community, but the initiators struggled to get the necessary funding in place. They eventually got financial support from the municipality of Bergen and the county of Hordaland.

The Norwegian regional agencies comprises two groups: non-commercial film resource centres and commercial film funds. This model ensures continued support for non-commercial film making through the film centres while, at the same time, putting new emphasis on the commodification of film production through the film funds. *Nordnorsk filmsenter* and *Vestnorsk filmsenter* are both film resource centres with the main purpose of aiding the regional film community. The centres have no commercial agenda and funds are allocated exclusively to film workers based in the region. The centres offer funding for the development and production of short films and documentaries. In order to enhance the competence level in the region, they also run several courses in subjects like filmmaking and scriptwriting for both children/youths and professional film workers. Local and regional authorities covers the centres operational costs, while the state finance their activities and production fund.

The main objective of the commercial film funds is to build and sustain a regional film production. They allocate funding for commercial productions, such as feature films and television series, with most allocations given as repayable investments (Ryssevik & Vaage 2011, p. 18). These investments are primarily based on the market potential of the films/series. As Kjetil Jensberg, CEO of the film fund *FilmCamp*, states, «*FilmCamp was a business project from day one*» (Interview with Jensberg, 19 August 2014). In interviews, the CEOs of the film funds express a strong desire to build a film *industry*. They also criticize the lack of attention given to the business aspects of film production in Norway and regard themselves as pioneers in this area.

The first regional film fund in Norway, *Film3*, was created in Lillehammer in 2001. Bjørn Nørstegård, former CEO of the «*creative industries facilitator*», Lillehammer Kunnskapspark, says that the future perspectives of the region were bleak at the time. Lillehammer Kunnskapspark set up a council, whom decided to take advantage of the film- and television expertise in the region. Lillehammer was already home to a range of Film and Television Studies, as well as the national film school. In 2000, the council sent a group of local film producers, politicians and entrepreneurs to the regional film agency *Film i Väst* in Sweden. The trip proved fruitful, and, in 2001, *Film3* was established with the CEO of *Film i Väst*, Tomas Eskilsson, on the board of directors.

As with the film centres, local/ regional authorities cover the operational costs of the film funds. The arrangement between the state and the regional film funds, however, dictates that any state subsidies designated for the creation of works will be matched 1:1 by the local/ regional authorities.

For instance, in 2012 *FilmCamp* received 2 468 750 NOK in state subsidies earmarked the creation of works. This was matched by 2 530 000 NOK in regional subsidies, and 4 998 750 was channelled into film production. The film fund *FUZZ AS* received 2, 5 million NOK in state subsidies in 2013. A new arrangement with the municipal of Bergen, where a larger sum would be allocated if private investors would match the sum, resulted in an allocation of 7, 5 million from the municipal. 11 925 000 NOK of these funds were channelled into film production, almost 9, 5 million more than the state subsidy. In other words, local and regional authorities play an important role in the financing of regional film production.

Today there are thirteen regional film agencies, and all of them are owned and partially financed by municipalities and counties. In addition to the two earliest centres, *Nordnorsk filmsenter* and *Vestnorsk filmsenter*, the only two agencies initiated by an already existing film community, are *FUZZ* and *Filmkraft*. We can thus see that most regional film agencies are political constructions. They are created in order to *generate* a regional film community, not in order to meet the needs of filmmakers already working in the region.

The newfound interest in film production among local and regional authorities had very little to do with the cultural value of film or an interest in stimulating a more diverse national cinema. Rather, film production was seen as an instrument of regional development, offering the potential of social and economic ripple effects.

THE ATTACHMENT STRATEGY

The developments in Norwegian film policy during the 2000s demonstrate an increased focus on instrumental objectives. This is part of a larger tendency within cultural policy. As Gray (2007) states:

The increasing emphasis that has been placed upon the «need» for arts and cultural policies to demonstrate that they generate a benefit over and above the aesthetic has become a major development within political systems. The search for at least alternative, if not actually superior, justifications for the creation of cultural and artistic policies has led to an increasing «attachment» of arts and cultural policies to other sets of policy concerns in an instrumental fashion (Gray 2007, p. 203).

Vestheim defines an instrumental art and cultural policy as a policy that uses cultural areas and cultural investment as an instrument for achieving non-cultural objectives (Vestheim 1994, p. 65). Thus, an instrumentalization means a shift in focus away from the role of arts and cultural policy within their own sectorial terms, and towards their location within an instrumental framework (Gray 2007, p. 204). In this way, the authorities can justify cultural policies through a wider set of secondary effects (Gray 2007, p. 205). Of course, cul-

tural policy will always involve an element of instrumentality. Cultural policies, as both Gray (2007) and Vestheim (1994) point out, are designed to achieve certain ends. What is significant about this instrumentalization is that the new objectives lie beyond traditional areas of concern for cultural policy.

In Western Europe in the last few decades, culture has increasingly been recognized as a factor of social development. The economic recession has led to a growing need for financial innovation. Many local and regional authorities have come to believe that the cultural sector may revitalize their economic base (cf. Vestheim 1994, Bayliss 2004, Gray 2007).

Moreover, there is typically little political interest in arts and cultural policy at the local level. Gray (2007) argues that this is one of the reasons why the so-called *attachment strategy*, in which funding for the cultural sector is determined by its contributions to other sectors, has gained such support. Strategies like this make cultural policy, which was once on the margins of government, economically relevant. These strategies create an expectation that one through cultural measures may find solutions to problems that are fundamentally economic, social, political and ideological (Gray 2007, p. 207).

The developments in the Norwegian regional film sector show clear traces of an *attachment-strategy*. Local/regional authorities invested in film agencies and, in return, they expected the region to benefit in various non-cultural ways. According to Nørstegård, whom was part of the team that initiated *Film3*, the key arguments to attract local authorities were employment in the region and increased tourism. In the report *For en neve dollar mer* (2011), Ryssevik and Vaage present similar findings. They interviewed representatives from every local/ regional authority involved in film agencies and conclude:

The municipals and counties ... wanted to use film production as a means of achieving their own local policy objectives. [...] The objectives were to create economic activity and jobs, and to make these places and regions attractive to live in and as tourist attractions (Ryssevik & Vaage 2011, p.16).

Issues like employment and tourism were once considered irrelevant to the film sector. Gray argues that this constitutes an ideological shift – from use value to exchange value (Gray 2007, p. 207). The political focus has shifted away from the specifics of the cultural policy and onto the question of how this policy contributes to the creation of economic value.

THE EXPERIENCE ECONOMY

The attachment strategy means that local and regional authorities have formed expectations that the local film production will benefit the region in various ways. One of the reasons why such expectations have become so widespread

is a set of highly influential ideas concerning the so-called *new economy*. Facing the economic recession and a decline in traditional industries, local authorities have looked for inspiration of how to turn the negative trends. The answer many believe to have found, are *the experience economy*. According to cultural economist Trine Bille (2012), there has been an overall increase in consumer demand for experiences. She argues that society has changed, and the creative industries, culture and experiences, play a key role in this change.

The experience economy is a broader term than, the often interchangeable, term *creative industries*. They differ in that the former emphasize the experience of the user and not the creative act of the producer (Bille 2012, p. 93).

The experience industries are seen as instruments of economic and strategic renewal, particularly at the regional level. Bille argues, however, that one central dilemma in Scandinavia stems from the fact that these so-called experiences are often public goods that receive substantial public funding. Thus, it makes no sense to measure the success of these industries based on economic growth. For instance, if a publicly funded experience industry increases its staff, this does not indicate social and economic revenue. It simply indicates expenditure. In other words, growth in these industries may lead to improved economic welfare, but it is not necessarily tied to financial benefit for any parties involved (Bille 2012, p. 107).

Bille (2012) traces back the Scandinavian understanding of the term *experience economy* to three different sources. The first is Pine and Gilmore's book *The Experience Economy* (1999). Pine and Gilmore characterize experiences as a new way through which businesses may create value. They believe that the success of a business will depend on its ability to connect *experiences* to the products and services offered (Bille 2012, p. 98).

The second source comprises two reports on the creative industries conducted by the British Department for Culture, Media and Sport in 1998 and 2001. The reports stated that the creative industries represent a significant economic influence in society and are a source of economic growth. The researchers measured a large range of creative industries to find their economic size. However, their reluctance to provide a clear definition of the creative industries meant that any inclusions or exclusions on their list were arbitrary. Thus, Bille argues that one should be quite critical of the overwhelming positive results presented in these reports (Bille 2012, p. 98–99).

The third source is Richard Florida's *The Rise of the Creative Class* (2002), and, more specifically, his theories on the importance of creativity for economic development. Florida highlights what he calls the three T's, tolerance, talent and technology, all of which he considers crucial for economic growth. He argues that the economic future of a city or region depends on the extent to which it manages to attract the creative class. His theories have been very influential, but they have also received strong criticism. This critique centred

on three particular issues. Firstly, one can ask if it is economic growth that attracts the creative class, or if it is the presence of the creative class that creates economic growth. Secondly, one can question his use of the term *creative* as something related to a separate class, as opposed to something universal and fundamental to man. Thirdly, in assuming that what is good for the creative class is good for all classes, he undermines the distinct needs of other classes (Bille 2012, p. 99–100).

In short, Bille points to substantial flaws in all of these ideas on the experience economy. The large number of studies on the economic potential of the experience economy have led many local and regional authorities in Europe to make plans for an experience economy of their own. Bille argues that these initiatives are based on assumptions that have no grounding in real research. She points out that «*It has more to do with policy-based evidence than evidence-based policy*» (Bille 2012, p. 106).

Stevenson, Rowe and McKay (2010) argue similarly. They find that the dissemination of these ideas has led to regional authorities believing that «*culture equals pound notes*» (Stevenson et al. 2010, p. 255). They write: «*Places which are seen as having a strong cultural identity... are also seen as successful and attractive to the skilled and enterprising as places to live in, work in, visit and invest in*» (Stevenson et al. 2010, p. 255). However, the idea of using culture as an economic stimulus is solely based on anecdotal evidence (Stevenson et al. 2010, p. 255).

Despite heavy criticism related to their lack of empirically tested evidence, these ideas have still had a tremendous influence. Local and regional authorities formed expectations that regional film production would promote and stimulate the region. The assumption was that, by spending money on regional film agencies, in return the region would become more attractive for businesses, tourists and the creative class.

For the film sector, the experience industry that has gained most attention is film tourism. The stories of success in New Zealand have become a beacon of inspiration throughout the world. If they can do it, why not us? Up until 2000, New Zealand had a small film industry with limited international export. This changed when Peter Jackson decided to produce *The Lord of the Rings* trilogy (2001–2003) in the country. Even before their release, the three films had an enormous impact on the national industry. During production, Jackson's company was the largest employer in the country, with 23,000 employees. The production had significant government support from the beginning. The government even appointed a special «Minister of the Rings» responsible for optimizing the benefits of having the production in New Zealand, both in terms of employment during production and in terms of tourism after release (Beeton 2005, p. 81).

Both the film trilogy itself and the promotion of New Zealand as a destination were successful. According to an article in *Forbes Magazine*, tourism in New Zealand has increased by 50%. This makes tourism the second largest industry in New Zealand, closely followed by the film industry (Pinchefsky 2012). New Zealand has introduced tax incentive schemes, and can offer a solid infrastructure with studios, post production etc. These efforts have attracted many international film productions to the country. Nevertheless, a number of academic studies argue that vast overstatements are made regarding the actual role of film in inducing tourism. The case of New Zealand is no exception. Croy (2004) and Jones and Smith (2005) have all argued that the trilogy has had limited impact on tourist numbers, and that the media foster misconstructions of the role of film in tourism. In other words, while the effects on the national film industry are evident in terms of number of productions and number of jobs in the sector, there is limited data supporting the idea that film production can directly influence tourist numbers (Croy & Heitmann, 2011, p. 188).

Hedling (2010a) is another scholar who has studied the many problematic aspects of pursuing film tourism as an instrument of regional development. He argues that the regions cannot influence how they are portrayed in films or television series. Furthermore, there are complex factors that may affect and possibly reduce film tourism. This makes it very difficult to predict the effects of a film or television series. Lastly, there is a clear limit to how long any positive effect will last (Hedling 2010a). To sustain the flow of tourists, there has to be a steady line of successful film or television series from the same location. One of the local/regional objectives in Norway is enabling such a steady line of productions. However, regional authorities in Norway are far from the only ones with these sorts of expectations. The many regional agencies in Europe are competing against each other in order to attract the biggest productions (Hedling 2010b, p. 340).

Revitalizing the regions, job creation and film tourism – the objectives of local film production goes far beyond the traditional realm of cultural policy. The regionalisation of the film sector does not only imply a structural change, it also implies a new context to discuss film production and film policy.

THE RISE OF THE REGIONS

The regional sector consists of 13 agencies that are dispersed throughout the whole country, which is illustrated in the table below.

TABLE 1. THE DISPERSION OF FILM RESOURCE CENTRES IN NORWAY, LISTED IN CHRONOLOGICAL ORDER.

Film centre	Founded in	Catchment area	Owners
Nordnorsk filmsenter	1979	3 counties, comprising 88 municipalities. Population 465 000.	The counties of Finnmark, Nordland and Troms.
Vestnorsk filmsenter	1994	3 counties, comprising 78 municipalities. Population 832 500.	The municipality of Bergen and the county of Hordaland.
Midtnorsk filmsenter	2005	2 counties, comprising 48 municipalities. Population 421 000.	The municipality of Trondheim and the counties of Nord-Trøndelag and Sør-Trøndelag.
Filmkraft Rogaland (both film centre and film fund)	2006	1 county, comprising 26 municipalities. Population 426 000.	The county of Rogaland and the municipalities of Stavanger, Haugesund and Randaberg.
Østnorsk filmsenter	2008	2 counties, comprising 48 municipals. Population 375 500.	The counties of Oppland and Hedmark, and the municipals of Lillehammer, Øyer and Gausdal.
Sørnorsk filmsenter	2008	2 counties, comprising 30 municipals. Population 278 000.	The municipals of Kristiansand and Arendal, and the counties of Vest-Agder and Aust-Agder. ^a
Viken filmsenter	2011	4 counties, comprising 75 municipals. Population 1 373 807.	The counties of Buskerud, Akershus, Østfold and Vestfold.

a. The shareholders are responsible for administrative costs, while funds from the foundation Cultiva, together with the allocations from the Ministry of Culture, goes towards film production. Cultiva is an organization with the purpose to stimulate creative and cultural industries in the town of Kristiansand, where the film center is located.

TABLE 2. THE DISPERSION OF FILM PRODUCTION FUNDS IN NORWAY, LISTED IN CHRONOLOGICAL ORDER.

Film centre	Founded in	Catchment area	Owners
Film 3	2001	2 counties, comprising 48 municipalities. Population 375 500	The counties of Oppland and Hedmark, and the municipals of Lillehammer, Øyer and Gausdal.
FUZZ Film	2006	3 counties, comprising 78 municipalities. Population 832 500.	The municipal of Bergen.
FilmCamp	2005	FilmCamp invests in projects that place all or most of its production to FilmCamp and/ or the region. Including foreign productions.	The county of Troms and the municipals of Målselv, Lenvik, Sørreisa, Berg, Torsken and Tranøy.
Filminvest Midtnorge	2006	2 counties, comprising 48 municipals. Population 421 000.	The municipal of Trondheim and the counties of Nord-Trøndelag and Sør-Trøndelag.
Filmfond Nord	2012	2 counties, comprising 63 municipals. Population 313 084.	The counties of Nordland and Finnmark.

In addition to the centres that cover geographically defined regions, there is the *Internášunála Sámi Filmbmaguovddáš*, the International Sami Film Centre. The centre was created in 2007 in Kautokeino/ Guovdageaidnu, and functions as a resource centre for all Sámi film-workers regardless of where they live. In 2014, the centre was restructured as the International Sami Film Institute and is thus no longer a regional centre.

What this overview makes clear, is the agencies impact on the territorial apportionment of the sector. The national agencies located in Oslo are no longer the only funding agencies. There are now funding opportunities across the country.

Furthermore, the regional agencies have become very important for the production of film, in particular short films and documentaries. For instance, the film centre *Nordnorsk filmsenter* have funded 80 documentaries and 56 short films, and the film fund *FUZZ* have funded 36 feature films, 1 documentary, 11 short films and 4 TV-series from 2006 to 2013.⁵ Among the regional films are several box-office successes, critically acclaimed films and even a 2006 Palme d'Or winner for Best Short film, *Sniffer* (Bobbie Peers 2006).

Not everything is optimal though, and a common grievance among the CEOs is the agencies' limited finances. One of the policy measures implemented following White Paper no.22 (2006–2007), was a substantial increase in state subsidies to film production. In 2006, the state subsidies were at 283 million NOK. In 2013, they were at 476 million NOK. As I have pointed out, the state had very ambitious and manifold objectives on behalf of the regional agencies. Not only were they to diversify Norwegian cinema, they were also assigned the difficult task of obtaining private capital for film production. Nonetheless, the regional sector only receive ca. 12 % of the total state subsidy. The rest is still channelled through the national agencies. As the CEO of *Vestnorsk Filmsenter*, Stine Tveten, says:

Although the awarded amount has gone up, we do not really get that much more considering we have been doing this for 20 years. In 1995, we got 1 million from the state; in 2014, we got 8, 5 million. That is not a big increase considering everything. What's more, the new centres, only by virtue of size, gets the same amount after only 2 years of operation. Without having to prove themselves worthy (Interview with Tveten 19 August 2014).

While the state has increased the overall amount granted to regional film agencies, the high number of new agencies means that the old agencies still only receive a relatively small amount.

5. Films that have received funding from the centre or fund. This does not exclude other sources of funding, and it is common for films to receive funding from more than one agency.

Another common grievance, particular in regards to the film centres, is the fact that the state dictates a framework for spending. For instance, *Vestnorsk Filmsenter* does not feel that measures for children and youths should be one of their prioritized areas, but would rather focus their efforts on the development of talent in the professional film community. Nevertheless, the state funding is earmarked programmes for children and youths and cannot be spent otherwise. This line of policy is closer to the concept of *déconcentration* – meaning deployment of state authority in the regions – than that of *decentralisation* – meaning decentralisation of authority. The regional film agencies do have some manoeuvrability when it comes to *what* projects and *which* filmmakers to support, but all within a framework. To quote Tveten again, «*We are as much governed by the policies of others, as we are by our own agenda.*» (Interview with Tveten 19 August 2014). However, the guidelines for funding in 2015 have given the centre more autonomy⁶, which might signal changes in this area.

CONCLUSION

This article have discussed the role of both state and local/regional authorities in the advancement of the Norwegian regional film agencies. While state subsidies remain vital to the film sector, what prompted these developments was a newfound interest in film production among local and regional authorities. The majority of the regional film agencies are political constructions intended to attract filmmakers to the region and to build a sustainable local film community. The involvement of local authorities were based on an *attachment-strategy*, where they invested in film agencies and, in return, expected the region to benefit in various non-cultural ways. This constitutes a shift in discourse – from use value to exchange value, and from the specifics of film policy and onto questions of how this policy contributes to the creation of economic value.

This article has not assessed the potential ripple effects in the regions, but other studies imply that such effects will be difficult to achieve. With 13 regional film agencies in Norway, and approximately 200 across Europe, it is reasonable to assume that not every agencies will achieve all they intend to. That being said, it is not unfathomable that a successful TV-series like *Lilyhammer* (2012 –) might increase tourism to the Lillehammer region, or that a large German regional agency like *Filmstiftung NRW* in North Rhine-Westphalia might impact the economic base of that region.

The full consequences of the regionalisation remains to be seen. What is clear is that the creation of 11 new regional agencies represent a significant territorial change for the film sector. In 2014, the Norwegian Film Institute awarded 85 % of their funds to companies in the Oslo region. A strong regional sector

6. Information based on e-mail correspondence with Tveten, 8. May 2015.

will to some extent, compensate for this. The regional agencies also strengthen the democracy of the sector. Although the regional agencies do not operate with full autonomy, they have the authority, and the finances, to support local projects in which they believe.

White Paper no.30 (2014–2015) *En framtidrettet filmpolitikk* («a forward-looking film policy»), presented on May 29th 2015 signals an increased focus on the regional film sector in the coming years. Although the budget and details of implementation remain undisclosed, the emphasis on regional film production in the paper, demonstrate that the sector is undergoing significant changes.

BIBLIOGRAPHY

- Bakke, Marit (2003) Cultural Policy in Norway. In P. Duelund (ed.) *The Nordic Cultural Model*, Copenhagen: Nordic Cultural Institute, pp. 147–179.
- Bayliss, Darrin (2004) Ireland's creative development: Local authority strategies for culture-led development. *Regional Studies*, vol.38, no.7, pp. 817–831.
- Beeton, Sue (2005) *Film-induced Tourism*, Aspects of tourism –series, vol.25, Clevedon: Channel View Publications.
- Bille, Trine (2012) The Scandinavian approach to the experience economy – does it make sense? In *International Journal of Cultural Policy*, vol.18, no.1, pp. 93–110.
- Croy, W. Glenn (2004) *The Lord of the Rings, New Zealand, and Tourism: Image Building with Film*, Working Paper (10/04), Monash University, Melbourne, Australia.
- Croy, W. Glenn & Heitmann, Sine (2011) Tourism and Film. In P. Robinson, S. Heitmann, & P. Dieke, *Research Themes for Tourism*, Oxfordshire: Cabi, pp. 188–204.
- Einarsson, Kristenn (2006) *Organisering av statlige virkemidler på filmområdet, report from the Einarsson Committee on mandate by Minister of Church and Culture Trond Giske*, (08/12/06). From: www.regjeringen.no/upload/KKD/Medier/Filmutvalg%20rapport_hele%20teksten.pdf.
- Gray, Clive (2007) Commodification and Instrumentality in Cultural Policy. *International Journal of Cultural Policy*, vol.13, no.2, pp. 203–215.
- Hedling, Olof (2010a) Murder, Mystery and Megabucks? – Film and Filmmaking as Regional and Local Place Promotion in Southern Sweden. In E. Hedling & M. Jönsson (eds.), *Regional Aesthetics: locating Swedish Media*, Stockholm: National Library of Sweden, pp.261–288.
- Hedling, Olof (2010b) The Regional Turn – Developments in Scandinavian Film Production. In M. Larsson & A. Marklund, *Swedish Film – An Introduction and Reader*, Lund, Sweden: Nordic Academic Press, pp. 334–345.
- Iversen, Gunnar (2011) *Norsk Filmhistorie*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jones, Deborah and Smith, Karen (2005) Middle-earth Meets New Zealand: authenticity and location in the making of *The Lord of the Rings*. *Journal of Management Studies*, vol. 42, no.5, pp. 923–945.
- Mangset, Per (2002) Glokalisering? Om sentrum og periferi i kulturliv og kulturpolitikk. In S. Bjørkås (ed.) *Kulturelle kontekster. Kulturpolitikk og forskningsformidling*, vol.1, Kristiansand/Bergen, Norway: Høyskoleforlaget AS – Norwegian Academic Press and Senter for Kulturstudier, pp. 77–99.
- Newman-Baudais, Susan (2011) *Public Funding for Film and Audiovisual Works in Europe*, report for The European Audiovisual Observatory 2011. Edition, France: Council of Europe.

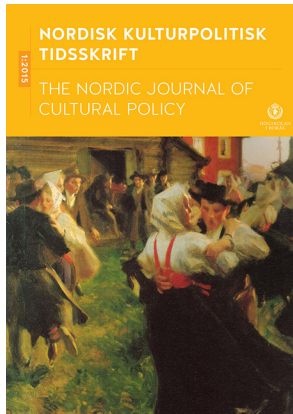
- Pinchefskey, Carol (2012) The Impact (Economic and Otherwise) of Lord of the Rings/ The Hobbit on New Zealand, *Forbes*, 14. December. From <http://www.forbes.com/sites/carolpinchefskey/2012/12/14/the-impact-economic-and-otherwise-of-lord-of-the-ringsthe-hobbit-on-new-zealand>.
- Ryssevik, Jostein and Vaage, Turid (2011) *For en neve dollar mer – En evaluering av den statlige støtten til regionale filmfond*, Ideas2evidence report no. 9, Bergen.
- Sandberg, Cecilie C. (2005): *Staten og norsk spillefilm*, Master Thesis in Political Science, The University of Oslo.
- Solhjell, Dag (2004) Konstruksjon av forskningsobjektet i kulturpolitisk forskning. Et bidrag til avklaring av et metodeproblem i forskning på kulturpolitikk. In S. Røyseng & D. Solhjell (eds.) *Kultur, Politikk og Forskning. Festskrift til Per Mangset på 60-årsdagen*, Bø: Telemarksforskning-Bø.
- State Proposition no. 1 (2000–2001). *For budsjetterminen 2001*. Oslo: Kulturdepartementet.
- Stevenson, Deborah, Rowe, David and McKay, Kiernyn (2010): Convergence in British Cultural Policy: The Social, the Cultural, and the Economic. *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, vol.40, no.4, pp. 248–265.
- Vestheim, Geir (1994): Instrumental cultural policy in Scandinavian countries: A critical historical perspective. *European Journal of Cultural Policy*, vol.1, pp. 57–71.
- White Paper no. 17 (1981–1982). *Film og Samfunnet*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- White Paper no. 25 (2003–2004). *Økonomiske rammebetingelser for filmproduksjon*. Oslo: Kultur- og kirke departementet.
- White Paper no. 22 (2006–2007). *Veiviseren. For det norske filmloftet*. Oslo: Kultur- og kirke departementet.
- White Paper no. 13 (2012–2013). *Ta heile Noreg i bruk*. Oslo: Kommunal- og Regionaldepartementet.
- White Paper no.30 (2014–2015). *En framtidsrettet filmpolitikk*. Oslo: Kulturdepartementet.

INFORMANTS

- Bjørknes, Jarle, CEO, Filmkraft Rogaland AS (19 September 2013, Stavanger).
- Jensberg, Kjetil, CEO FilmCamp AS (19 August 2014, Haugesund)
- Nørstegård, Bjørn, Project Manager, Lillehammer Kunnskapspark (4 June 2014, Lillehammer)
- Tenvik, Inge, CEO, Film 3 AS (17 October 2013, Lillehammer)
- Tveten, Stine, CEO, Vestnorsk Filmsenter (19 August 2014, Haugesund)
- Vadseth, Tor, CEO, Nordnorsk Filmsenter (17 August 2014, Haugesund)
- Ytterhus, Arngrim CEO, Østnorsk Filmsenter (2 October 2013, Lillehammer).

WEBSITES

- Film 3*, www.oppland.no/Film3.
- FilmCamp*, www.filmcamp.no.
- Filminvest Midt-Norge*, www.midtnorskfilm.no/filmfond.
- Filmkraft Rogaland*, www.filmkraft.no.
- FUZZ*, www.fuzz.no
- Midtnorsk filmsenter*, www.midtnorskfilm.no/filmsenter.
- Nordnorsk filmsenter*, www.nnfs.no.
- Sørnorsk filmsenter*, www.sornorskfilm.no.
- Vestnorsk filmsenter*, www.vestnorskfilm.no.
- Viken filmsenter*, www.vikenfilmsenter.no.
- Østnorsk filmsenter*, www.ostnorskfilm.no.



© Universitetsforlaget
 Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift,
 vol. 18, Nr. 1-2015 s. 138–140
 ISSN Online: 2000-8325

Heidi Stavrum

Danseglede og hverdagsliv. Etikk, estetikk og politikk i det norske dansebandfeltet

Avhandling for ph.d.-graden

Universitetet i Bergen 2014

Anmeldt av Pål Repstad

Høsten 2014 disputerte Heidi Stavrum på denne avhandlingen. Temaet appellerte til journalister, som fant det morsomt at et slikt folkelig fenomen ble gjort til gjenstand for akademisk interesse. Dermed ble det mange oppslag og intervjuer i norsk presse. Dette kom trolig ikke overraskende på Stavrum. I avhandlingen gir hun flere steder uttrykk for et fagpolitisk engasjement for å løfte fram temaet. Hun mener at den faglige interessen for denne musikk- og samværsformen har vært for liten, og at en utbredt nedvurdering fra intellektuelle og urbane miljøer kan ha smittet over på kulturforskeres holdning og bidratt til manglende seriøs interesse. Hun beretter i den forbindelse om at hun ofte har blitt møtt med lattermildhet blant fagfeller når hun har fortalt om prosjektet sitt.

I avhandlingen er hun opptatt av å finne fram til de sosiale og estetiske verdier og distinksjoner som preger det hun kaller dansebandfeltet, og hun er opptatt av hvordan disse verdier og distinksjoner bidrar til å konstruere og opprettholde dansebandfeltets sosiale fellesskap. Samtidig er hun opptatt av å analysere spenninger og uenigheter i feltet når det gjelder slike verdier og distinksjoner. Blant annet undersøker hun ulikheter og spenninger mellom ulike grupper (dansere, festere, musikkfans/lyttere, musikere og bransjefolk).

Stavrum har vært og er en del av et miljø i Bø, ved Høgskolen i Telemark og Telemarksforskning. Miljøet er rettet inn mot kulturpolitikkforskning der kultursosiologisk analyse er et viktig innslag. I en beskrivelse i kap. 1.3 plasserer hun sitt eget prosjekt inn i dette miljøets perspektiver: Man studerer en empirisk avgrenset sektor, kulturektoren, men gjør det ved hjelp av generelle perspektiver, ikke minst sosiologiske, som ikke avgrenser seg til denne sektoren. En anmelder utenfor Bø kan lure på om ikke det er enklere å definere hennes arbeid som kulturforskning, eventuelt kultursosiologisk forskning, enn å bruke betegnelsen kulturpolitikkforskning? Det er ikke uten videre lett å se hvilke kulturpolitiske tiltak eller betraktninger som kunne springe direkte ut av dette forskningsarbeidet. Det hjelper at Stavrum i kap. 1.3 også forankrer studien sin i kulturvitenskap (med referanse til Bergen) og tverrfaglige kulturstudier (med referanse til Bø), men å knytte arbeidet så nær opp til kulturpolitikkforskning kan gi upresise eller feilaktige assosiasjoner for dem som ikke er på innsiden av terminologien i Bø kommune.

Det er gjort lite forskning på dansebandfeltet i Norge tidligere, men Stavrum gjør god bruk av det som finnes, og dokumenterer også god oversikt over svensk forskning. Det synes rimelig å vie Sverige oppmerksomhet, men leserne



UNIVERSITETSFORLAGET

kan savne i det minste noen bemerkninger om det finnes danseband eller liknende stilarter andre steder i verden, utenfor Norge og Sverige.

Stavrum har tilbrakt atskillig tid på dansebandfestivaler og dansebandcruise, og hun har lest dansebandblader. Metoden er greit og konkret gjort rede for, og det er interessant å følge Stavrums refleksjoner om hvordan en tradisjonell intervjueteknikk med lydopptaker og intervjuguide ikke fungerte så godt i praksis. Stavrum peker også på at uforberedte samtaler i feltet gjør det vanskelig å ivareta det forskningsetiske kravet om informert samtykke, og viser til NESHS retningslinjer om å vise særlig aktsomhet med hensyn til nettopp informert samtykke under deltakende observasjon (s. 62). Men vi savner egentlig en konkret redegjørelse for hvordan hun håndterte denne utfordringen.

Det er også innslag av interessante refleksjoner om forskerrollen, særlig når det gjelder feltarbeidsfasen. Men man blir som leser nysgjerrig på å vite mer om hvilke konkrete utslag det kan tenkes å ha hatt på analysene og fortolkningene at Stavrum forsker på «en musikk sjanger som jeg egentlig ikke liker så godt» (s. 52).

Hovedperspektivet i studien er sosiologisk. Stavrum har atskillig mer å si om de sosiale aktivitetene og det sosiale fellesskapet enn om det estetiske særpreget i feltet. Gitt en problemstilling som blant annet innbefatter «estetiske verdier», kunne man ønske en noe sterkere interesse for «selve musikken», og ikke minst tekstene. Det kunne dessuten tjent som en av flere innganger til å beskrive de sosiale og etiske verdiene som preger feltet. Tekstene vies litt oppmerksomhet, men mest bygd på andres forskning. Jeg tror en sterkere analyse av tekstene kunne fått fram hvordan disse muligens bidrar til å vedlikeholde fellesverdiene i feltet, slikt som likhetsverdiene og balansegangen mellom spontan utfoldelse og moralske grenser. Det er ikke vanskelig for en samfunnsforsker å være enig i at kultursosiologi og moderne musikkvitenskap/musikk-sosiologi ikke bare kan handle om «musikken selv», men også om musikkens sosiale kontekst, «alt det andre», som Stavrum skriver ett sted. Stavrum har en grei generell gjennomgang av aktuell fagdebatt om dette (kap. 3.2.1.–3.2.2). Jeg leser Stavrums intensjoner slik at hun blant annet ønsker å gripe tak i samspillet mellom musikken og det omkringliggende sosiale. Men i praksis mener jeg nok at hun kunne ha kommet lenger i analysene av forholdet mellom tekst, musikk og sosial kontekst, for eksempel ved å benytte seg av Tia DeNoras og andres begrep om affordans. Det er konvensjons- og kulturbestemt hvilke veier musikken leder folk, men slike konvensjonelle hjulspor kan gå ganske dypt, så tekst og musikk kunne vært fokusert mer.

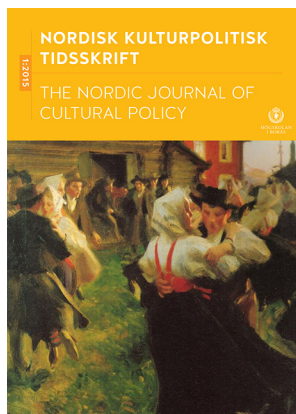
Bruken av Bourdieus feltbegrep som primær teoretisk tilgang fungerer stort sett bra som en analytisk nøkkel til feltet. Man kan likevel spørre om en såpass konflikt- og konkurranseorientert teoretiker som Bourdieu er et naturlig førstevalg til å analysere et felt som ifølge Stavrums empiriske analyser har mange fellesverdier, og hvor konfliktene ikke er det som springer først i øynene. Selv om hun kan peke på uenigheter og ulikheter i verdsetting, virker feltets aktører

relativt harmoniorienterte, med kos, hygge, egalitet og «her er alle velkommen» som viktige idealer og væremåter. Valget av hovedteori kunne vært drøftet mer kritisk og inngående. Når det er sagt, kommer det fram interessante fortolkninger ut fra det valgte perspektiv. Blant annet er det interessante beskrivelser av hvordan dansebandfolket definerer seg selv i opposisjon «oppover» til de finkulturelle, men også «nedover» til country-miljøer, som ifølge dansebandfolket er atskillig mer rølpete enn dem selv.

Her er det noe å føye til. Stavrum legger vekt på at mange deltakere i dansebandfeltet forholder seg til hvordan andre – og særlig den såkalte kultureliten – ser på dem, eller mer presist: Ser ned på dem. Det er ingen tvil om at dansebandfolket opplever det slik. Men på meg virker det som om hun litt for ureflektert aksepterer som forsker denne aktørforståelsen, og at hun også mener at folk med mye kulturell kapital, for å snakke med Bourdieu, faktisk forholder seg ganske nedlatende til dem som liker dansebandmusikk i Norge. Men nå har vi en god del norsk kultursosiologi, ikke minst fra Bergen, som problematiserer et slikt bilde. For å ta noen eksempler: Jostein Gripsrud er glad i å snakke om kulturell uorden, og tar i bruk begrepet «middlebrow». Flere forskere mener å finne en kulturelt altetende middelklasse som ikke ser noen motsetning mellom å like klassisk musikk og popmusikk. Ove Skarpenes hevder at i det egalitære Norge er mange med høy sosial status opptatt av ikke å snakke ned folkelig kultur. Kanskje Stavrum har vært for rask til å akseptere sine informanternes verdensbilde, der de framstår som ofre for en nedlatende kulturell overklasse?

Stavrum gjør bruk av ritualbegrepet i sin analyse. Her inkluderer hun også en forståelse av ritualer som religiøse/hellige, i alle fall i vid forstand, inspirert av Durkheim. Når først dette perspektivet tas i bruk, kunne det vært gjort mer inngående. Her blir temaet dansebandfestivaler som religionsutøvelse og preget av hellighet nokså kort og ukritisk behandlet. Ikke alt som har visse fellestrekk ved religionsutøvelse, trenger nødvendigvis å bli definert som religion.

Det tar tid før tittelen «Danseglede og hverdagsliv» forsynes med mening, men etter hvert begrunnes den godt, ved at Stavrum får fram at festivalene inneholder et friminutt fra hverdagen, til og med med ekstatiske innslag av danseglede, samtidig som «vanlige folks» verdier i hverdagslivet er med på å prege og regulere festivalutfoldelsen. Dette er verdier som ryddighet, hygge og en moralsk ordentlighet som klart modifierer et stereotyp bilde av dansebandfeltet som rølpete og utagerende (tross visse sporadiske sprell på dansecruise og nachspiel). Vellykket er også beskrivelsen av normene for hvordan de økonomiske aspektene bør omtales i feltet og overfor omgivelsene. Stavrum former begrepet en «moralisk temperert kommersialisme», og bruker Bourdieus begrep om «de symbolske goders økonomi» på en god måte her. Ikke bare i kirken, men også på dansebandfestivaler må økonomiske tilnæringsmåter i noen grad tilsløres: Selv om det er legitimt å ha kommersiell suksess for et danseband, er det vel så viktig for kred' en i miljøet at man har spilleglede og ikke markerer avstand til et trofast publikum.



© Universitetsforlaget
 Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift,
 vol. 18, Nr. 1-2015 s. 141–146
 ISSN Online: 2000-8325

Sture Kvarv

*Norsk kulturpolitikk i det 20. århundret
 – Mellom ideologi og pragmatisme*

Novus forlag, Oslo 2014 (237 sider)

Anmeldt av Georg Arnestad, Høgskulen i Sogn og Fjordane, Sogndal

«Norge har hatt en kulturpolitikk helt siden 1814, da den dansk-norske helstatten sprakk.» Slik konkluderer Hans Fredrik Dahl og Tore Helseth i si bok om den norske kulturpolitikens historie 1814–2014 (Dahl og Helseth 2006:265). Dei påviser ein kontinuitet frå første tiår etter 1814 og heilt fram til i dag. «Kontinuitet i område, i struktur, i motiver – uansett hvilket perspektiv man ser kulturpolitikken i.»

Boka til Sture Kvarv handlar om ulike perspektiv på norsk kulturpolitikk dei siste hundre åra. Forfattaren karakteriserer sjølv boka som «en idéhistorisk utgivelse.» Han vil leggje vekt på «å forfølge den hypotesen at ideologier har vært og fortsatt er «en virksom kraft» i norsk kulturpolitikk.» Boka har tre innleiande kapittel om kultur-, politikk- og ideologiomgrepa, så to kapittel som ser på kulturpolitikken «i lengdesnitt» før og etter 1970, og deretter sju kapittel som tek føre seg ulike kulturpolitiske område, hovudsakleg i tida etter 1970. Det mest interessante av desse kapitla er det som tek føre seg dei store endringane i mediepolitikken i første del av 1980-talet. Elles tek Kvarv føre seg frivillige organisasjonar og idrett/samfunnshus, kunstnarar og kunstpolitikk, bibliotekpolitikk, spørsmålet om ei allmenn kulturlov, nokre økonomiske sider ved kulturlivet og eit oversyn over kulturpolitikken i Sverige og Danmark. Boka har òg eit avslutningskapittel, utan oppsummeringar eller konklusjonar.

Sture Kvarv har siste tiåret hatt ein god og aktiv periode som forskar i skjeringsfeltet mellom samfunnsvitenskap og humaniora. Han seier sjølv at «modernitet» er det overordna temaet for det han har arbeidd med. Kvarv har skrivne ei rekkje artiklar i Nordisk kulturpolitisk tidsskrift (og andre vitenskaplege tidsskrift) siste 15 åra om kulturpolitisk relevante tema, han har gitt ut ei bok om vitenskapsteori, og han doktorerte i 2003 på ei avhandling om fagideologiske brytningar i fysisk planlegging i Noreg. Han har i ei årrekkje undervist i kulturpolitikk, kultur- og samfunnsplanlegging, vitenskapsteori og akademisk skriving ved Høgskulen i Telemark, der han no er professor i kulturpolitikk og kulturanalyse.

IDEOLOGIAR SOM «VIRKSOM KRAFT»?

Når så Kvarv gir ut ei bok der han vil sjå på og analysere norsk kulturpolitikk i skjeringsfeltet mellom ideologi og pragmatisme, er det grunn til å ha ein del forventningar. Kvarv gir seg her i kast med eit noko forsømt tema blant norske kulturpolitiske forskarar. Med boka si vil Kvarv gjere heile den norske kulturpolitikken til gjenstand for ein ideologisk analyse. Hovudposisjonen i boka er

at «ideologier har vært og fortsatt er en virksom kraft i norsk kulturpolitikk.» Men han vedgår at dette «selvsagt kan diskuteres og problematiseres.»

Eg tykkjer ikkje boka held det forfatternen lovar. Berre i delar av boka gjer han gode forsøk på «å forfølge» den hypotesen han sjølv vil leggje vekt på. Med eit par unntak gir han heller ikkje tilfredsstillande svar på om ideologiar har prega og framleis er ei verksam kraft i kulturpolitikken. I nokre av emnekapitla viser forfatternen også ein overraskande mangel på kunnskapar om den aktuelle faglitteraturen på feltet. I nokre tilfelle har drøftinga medvite valt å utelate den nyaste faglitteraturen.

Dei tre innleiande kapitla handlar om og skal «formålsavgrense» omgrepa «kultur», «politikk» og «ideologi» til bruk i analysen av norsk kulturpolitikk. Det er tilløp til slike avgrensingar i kap. 3 om «Ideologibegrepet og kulturpolitiske ideologier». I kapittel 2 «Politikkbegrepet» tek ekskurset om nazismens estetiserte (kultur)politikk, fantomplanane til Hitlers hoffarkitekt Albert Speer og Bauhaus-arkitekturen til Walter Gropius for stor plass. Interessant i seg sjølv, ja, men dette har liten verdi som inngang til drøftinga av norsk kulturpolitikk. Ekskurset vert berre ein episode. Derimot kunne Kvarv alt her ha gjort noko ut av dei fire idealtypiske modellane til Chartrand og McCaughey, som han så vidt nemner i kap. 2. Modellane eignar seg jo (også) godt til å illustrere kulturpolitikk og ideologi innanfor ei nasjonal ramme.

Kapittel 3 om «ideologibegrepet og kulturpolitiske ideologier» drøftar på ein oversiktleg måte det vanskelege ideologiomgrepet, det økonomisk-politiske paradigmeskiftet etter 2. verdskrigen, sveipar innom spørsmålet om ideologiane er døde, og trekkjer fram nokre viktige «kulturpolitiske ideologiar.» Men kapitlet manglar eit styrande grep. Kanskje er den mest relevante teksten for ei ideologisk drøfting av norsk kulturpolitikk, framleis Pål Repstad sitt orienteringskart for «kulturpolitiske ideologiar i Noreg» frå Syn og Segn i 1980 (Repstad 1980)? Eller kanskje skal vi leggje meir vekt på det «økonomiske paradigmeskiftet» vi har gjennomgått (fleire gonger ?) i etterkrigstida? Kvarv seier ikkje noko om dette. Dessverre viser dei tre innleiande omgrepskapitla ikkje noka retning for boka vidare, anna enn å slå fast at ideologiar endrar innhald, og at «hvorfør ideologier befester seg i kulturpolitikken, kan by på store metodiske problemer å finne svar på» (s. 50). Men Kvarv prøver ikkje på dette.

Det er merkeleg at Kvarv korkje i desse innleiande kapitla, eller seinare i kap. 12 der han skriv om kulturpolitikk i Sverige og Danmark, ikkje i det heile nemner den svenske forskaren Anders Frenander, som har vore den viktigaste nordiske idéhistoriske bidragsytaren til debatten om kulturpolitikk og ideologi (Frenander 2005 og 2014). Den norske kunstsosiologen Dag Solhjell sine arbeid om norsk biletkunst og kunstpolitikk burde også vere relevante, men er knapt nemnde i boka.

I kapittel 4 og 5 gjer Kvarv det han kallar «et lengdesnitt» av norsk kulturpolitikk fram til 1970 (kap. 4) og etter 1970 (kap. 5). Framstillinga er lite over-

siktleg både tematisk og kronologisk og har eit omtrentleg preg med ei rekkje unøyaktigheiter. I overraskande liten grad knyter skildringane seg opp mot den omfattande forskingslitteraturen om ulike sider av norsk kulturpolitikk som har sett dagsens lys siste 20 åra. Dette reduserer betydeleg kvaliteten på framstillinga. Kvarv gjer seg mykje bruk av eigne forskingsartiklar, kanskje òg, som han er inne på i forordet, av eigne forelesingsmanus. Dei to lengdesnittskapitla til Kvarv har lite nytt å bidra med både når det gjeld beskrivelse og tolking av utviklinga av norsk kulturpolitikk før og etter 1970. Framstillinga stoppar dessutan ved det tidlege 1980-talet. Ideologidiskusjonen, som skulle vere sjølve omdreingspunktet, finst det få spor av i dei to «lengdekapitla.»

MEDIEPOLITIKKEN

Til gjengjeld er dei to neste kapitla meir ideologiprega. Mest interessant er kapitlet om mediepolitikken (kap. 6), med vekt, naturlegvis, på 1980-talet, då Kvarvs tilsynelatande helt, høgremannen Lars Roar Langslet, var kultur- og vitkapsminister 1981–86. Dei to første åra i ei rein høgregjering, dei tre siste i ei borgarleg koalisjonsregjering. På ein truverdige måte framstiller Kvarv korleis den kulturkonservative Langslet med stor grad av tilfredsheit gjennomfører ei ganske drastisk og kulturliberalistisk mediereform. Det tok likevel ikkje mange år før den nye mediesituasjonen var allment politisk akseptert. Men det er ingen tvil om at Høgre var det første partiet som snudde i mediepolitikken, og at det var Høgre med Langslet som kultur- og mediestatsråd som var premissleverandør og eksekutør for innføringa av det nye fleirkanalsystemet og opphevinga av kringkastingsmonopolet i løpet av nokre få år.

På den andre sida: korkje Høgre eller Langslet var tidleg på 1980-talet klare for å revidere kvalitetsomgrepet i kulturpolitikken. Langslet si tynne kulturmelding frå 1983 (Nye oppgåver i kulturpolitikken), som Kvarv gjer vel mykje ut av, markerte ikkje politisk avstand til kvalitetsdefinisjonane i 70-talets to kulturmeldingar. At Langslet gjer det i eit brev til forfattaren meir enn 20 år i etterkant, kan vi ikkje leggje særleg vekt på. Det gjer heller ikkje Kvarv.

Kapitlet om mediepolitikken er det tydelegaste emnekapitlet i boka. Her er ideologien «en virksom kraft.» Det var nettopp her at brotet med den sosialdemokratiske kulturpolitikken var størst og bråast. Éin-kanalpolitikken vart avvikla i løpet av kort tid. Vi fekk eit ukontrollert mediemangfald i staden. «Demonteringen av NRK-monopolet var den kulturpolitiske saken som Langslet og 1980-tallets Høyre-regjering kanskje først og fremst vil bli husket for», skriv Kvarv (s. 108). Men Kvarv diskuterer også i kva grad mediefrisleppet var uttrykk for ein meir generell liberalistisk kulturpolitikk frå Høgre. Han hallar i retning av å meine at Langslet utan særleg store problem klarte å kombinere ein konservativ kulturpolitikk, med basis i dei store kulturinstitusjonane, med ein liberalistisk mediepolitikk. Kvarv har truleg rett i det. Men Kvarv tek feil når han seier at Langslet «var den første rene kulturministeren, men enda viktigere – medieministeren» (s. 93). Langslet var, og det skriv faktisk også

Kvarv, statsråd for Kultur- og vitskapsdepartementet, og hadde i tillegg til kultur- og mediefeltet, ansvar for høgare utdanning og forskning. Eit felt som i omfang er (og var) betydeleg større enn kulturfeltet.

Også kapittel 7, som tek føre seg frivillige organisasjonar, idrett og samfunnshus i etterkrigstida, illustrerer godt eit ideologiskifte i kulturpolitikken. Det gjeld særleg idrettens stadig større plass i kulturpolitikken, både på lokalt og nasjonalt nivå, frå 1950-talet og utover. Samfunnshusa kom her til å spele ei nøkkelrolle. Både statlege og lokale styresmakter erkjente «en betydelig sosial-instrumentell nytte av idretten» (s. 127). Men bak denne nyorienteringa stod (og står framleis ?) stødige sosialdemokratar. Spørsmålet no, hevdar Kvarv, er om idrettens «good-will» kan verte svekka gjennom «sportifisering, kommersialisering og spesialisering.» Dette kapitlet merkjer seg også godt ut ved variert litteraturtilfang og med oppdatering også frå nyare kjelder, som innstillinga frå Engerutvalet (Kulturutredningen 2014), som evaluerte Kulturløftet under dei raud-grøne regjeringane 2005-13.

KULTURLOV UTAN EFFEKT

Kapitla 8-12 tek føre seg fem andre område innan kulturpolitikken. Eg finn ikkje noka grunningiving for kvifor nettopp dei aktuelle områda er tekne med. Truleg er det felt som forfattaren sjølv interesserer seg for, og som han har skrive om i artiklar og bøker. Det kan knapt vere nokon annan grunn til at for eksempel kulturlova får sitt eige kapittel (kap. 10) i boka. Kapitlet skildrar prosessane og striden kring spørsmålet om ei kulturlov fram til lova vart vedteken i 2007, slik Kvarv også gjorde det i ein artikkel i Nordisk kulturpolitisk tidskrift i 2007 (Kvarv 2007).

Det merkverdige her er at Kvarv ikkje med eit einaste ord nemner at den norske kulturlova frå 2007 vart evaluert i Enger-utvalets rapport «Kulturutredningen 2014» (NOU 2013:4). Utvalet viser til at Telemarkforskingss analyse «finer ingen indikasjoner på at loven har hatt noen effekt på kommunenes kulturutgifter.» Denne oppfatninga verta støtta av ein del aktørar som overfor utvalet har gitt uttrykk for at kulturloven «har blitt «glemt» etter at den ble innført og at det kreves en aktiv bruk av supplerende virkemidler for å sørge for at den får virkning i kulturlivet» (s. 254). Etter det Kvarv sjølv skriv, avslutta han arbeidet med boka si våren 2014, det vil seie eit år etter at Engerutvalet la fram si innstilling. Det er då merkeleg at han i sitt kapittel om kulturlova ikkje nemner Engerutvalet (og Telemarksforsking) si evaluering. Lova har praktisk talt ikkje hatt nokon ting å seie for og i den norske kulturpolitikken, korkje på statleg eller kommunalt nivå. Kanskje var dette også lovgivars intensjon?

I kapitlet om kunstnarar og kunstutdanning (kap. 8) utgjer den såkalla «akademistriden» på 1990-talet meir enn halve kapitlet. Kva skal det tene til? I kapitlet om bibliotekpolitikk (kap. 9) er det lagt mykje vekt på statleg lovgjeving og utgreiingar, medan det ikkje er nemnt at det er kommunane som har både det

politiske og økonomiske ansvaret for folkebiblioteka. Engerutvalets grundige evaluering av biblioteksektoren og bibliotekpolitikken har ikkje Kvarv brydd seg med. Passar ikkje konklusjonane herifrå?

Kapitlet om «Kulturøkonomi og det kulturelle næringslivet» (kap. 11) verkar, slik det er utforma, malplassert i høve til problemstillinga for boka. Forfattaren har ikkje fått med seg det vesentlege faktum at så godt som alle dei sentrale nordiske forskarane innanfor kulturøkonomi (og i kulturpolitikk) er sterkt skeptiske til bruken av ringsverknadsstudiar («economic impact studies») som grunnlag for vurdering av nytten av kultur og kulturelle investeringar. Kva har t.d. den danske kulturøkonomen Trine Bille eller Vidar Ringstad og Knut Løyland i Bø skrive om dette? Framstillinga til Kvarv er her også skjemma av ei unyansert framstilling av den rolla forskarar har hatt i samband med utvikling av kulturelle nærings tiltak. Han skriv m.a. at det «kan hevdes at politikere og kulturarbeidere – med god hjelp av kulturforskere – overestimerte med vitende og vilje for å oppnå større overføringer til næringsrettede kulturtiltak» (s. 184). Men det er nesten ingen (seriøse) norske kulturforskarar som har ytt «god hjelp» av dette slaget. Kvarv nemner i dette kapitlet heller ikkje den einaste norske studien av kulturelt entreprenørskap som hans kollegaer i Bø, Per Mangset og Sigrid Røyseng, publiserte i 2009 (Mangset og Røyseng (red.) 2009). Her vert det dokumentert at hos dei fleste kulturentreprenørar er økonomiske motiv underordna andre omsyn, som tilfredshet, fridom og livsfylde. Den næringsøkonomiske sida spelar ei langt mindre rolle enn det Kvarv gir inntrykk av i boka si. Det er i det heile uklårt kva dette ufullstendige kulturøkonomikapitlet bidreg med når det gjeld å belyse ideologidimensjonen i norsk kulturpolitikk.

Det same kan seiast om det lett overflatiske kapitlet «Kulturpolitikk i eit internasjonalt perspektiv» (kap. 11). Vekta her er lagt på Sverige og Danmark. Kjeldgrunnlaget er tynt, og framstillingane lite oppdaterte. Idealmodellane til Chartrand og McCaughey vert attgjevne, men ikkje brukte i analysen.

INGEN KONKLUSJONAR

Avslutningskapitlet (kap. 13) forvirrar meg. Her brukar Kvarv kulturmeldinga frå 2003 «Kulturpolitikk fram mot 2014» (i boka feilaktig kalla St.meld. nr 48 (2012–2013)) som sanningsvitne for utfordringar i dagens kulturpolitikk. Avviklinga av gamle Club 7 i Oslo på 1980-talet vert brukt som døme på kva som skjer når kulturlivet vert profesjonalisert. Kvarv spør så kva privatisering saman med mål- og resultatstyring kan føre til for kulturlivet. Han hevdar at vi gjennom kulturlova har fått sterkare «legal beskyttelse av kulturlivet», og at tenking om «ringvirkninger» har fått større innpass kulturpolitikken. Dette stemmer rett og slett ikkje. Boka vert avslutta slik: «Mange forskere i dag antar at kultur i seg selv utgjør en viktig næring. Hvor viktig næring kultur er, er det imidlertid delte oppfatninger om.»

Denne boka held enkelt og greitt ikkje det ho lovar. Denne boka er ingen analyse av ideologiar som ei verksam kraft i norsk kulturpolitikk. Vi ser likevel gode ansatsar til dette i eit av innleiingskapitla og i dei to spennande (og nyskrivne?) emnekapitla om mediepolitikk og om frivilligheit, idrett og samfunnshus. Resten av boka er svært ujamn, med til dels noko overflatiske, ufullstendige og lite oppdaterte lengdesnitt- og emnekapittel. Fleire udokumenterte påstandar om utviklinga av ulike sider ved norsk kulturliv skjemmer boka. Det verkar som forfattaren ikkje har oppdatert forelesingsnotata sine.

Norsk kulturpolitisk forskning har utvikla seg svært positivt siste 20 åra, både i omfang og kvalitet. Hans Fredrik Dahl og Tore Helseth gjorde eit godt arbeid med boka «To knurrende løver», som i 2006 skreiv om kulturpolitikken frå 1814 til 2014. Men etter 2006 har vi hatt både «Kulturloftet» og Engerutvalets evaluering av kulturpolitikken, og no også boka til Sture Kvarv. Derfor er det høgt på tide at norske kulturpolitikkforskarar «tek seg på tak» og skriv ei godt oppdatert fagbok som med forskingsbasert kunnskap skildrar og analyserer utviklinga av norsk kulturpolitikk sidan medierevolusjonen tidleg på 1980-talet. Kanskje alt neste år?

LITTERATUR

- Dahl, Hans Fr. og Helset, Tore (2006) *To knurrende løver. Kulturpolitikens historie 1814–2014*, Universitetsforlaget
- Frenander, Anders (2005) *Kulturen som kulturpolitikens problem*, Gidlunds förlag, Hedemora.
- Frenander, Anders (2014) *Kulturen som kulturpolitikens stora problem : diskussionen om svensk kultur*, Gidlunds förlag, Hedemora.
- Mangset, Per og Røyseng, Sigrid (red.) (2009), *Kulturelt entreprenørskap*, Fagbokforlaget, Bergen.
- NOU 2013:4 *Kulturutredningen 2014*, Kulturdepartementet, Oslo (Enger-utvalets evaluering av Kulturloftet).
- Repstad, Pål (1980) «Frå Pontoppidan til utvida kulturomgrep. Kulturpolitiske ideologiar i Noreg – eit oversiktkart», i *Syn og Segn nr. 6/1980*.