

# Kultursektor og sektorovergripende kultur

Tidligere publisert i *Nordisk kulturpolitisk tidskrift*, nr. 3/1998. Bibliotekshögskolan, Högskolan i Borås.

## Abstract: Cultural sector and cross-sectorial culture

Over the last few years reforms of the Norwegian system of municipal government have been implemented on a broad scale. The background of these reforms has been a general dissatisfaction with sector-based organization and a lack of cooperation between the various sectors. In municipal government new cooperation models, such as the function model, the area model and the inter-municipal cooperation model have been tested. Today each municipality is free to choose which model best suits its own needs and interests. The cultural field is complex and has diffuse borders. These new multi-sectorial models are therefore well suited for the cultural sector. However, all of these models represent dilemmas, and in particular the area model. A consequence of this model is that the cultural sector in municipal government and in the budget system will probably be more integrated in other sectors, and thus become more invisible. It will also most likely lead to a decrease in funding. In spite of this, this essay argues for a municipal area model as a starting point for organizing the cultural administration. An area model is more in harmony with the national goals for cultural policy, which are to develop a local cultural administration for cross-sectorial cooperation between culture and other sectors. However, this area model must be supplemented with models on a higher administrative and geographical level in order to offer the local population cultural activities at a high professional level.

## Innledning

Innen offentlig sektor er det i de siste 10 årene satt sterkere søkelys på de problemer som sektororganisering generelt skaper. Tverrsektoriell og tverrfaglig organisering har i dag betydelig retorisk gjennomslagskraft innenfor alle områder av offentlig virksomhet. Retorikk er fulgt opp med ny kommunelov som trådte i kraft 1. januar 1994. Loven gikk langt i å gi kommunene fullmakt til på eget grunnlag å velge politisk og administrativ organisasjonsmodell. Mange kommuner er dermed på vei bort fra en hovedutvalgsmo- dell, en modell som har vært kritisert for å oppmuntre til sektortenkning. Organiseringen av kultursektoren er berørt av denne utviklingen. I tillegg eksisterer det for kultursektoren særskilte begrunnelser for å velge alternativer til hovedutvalgsmo- dellen. Den viktigste begrunnelsen for en alternativ organisering av kultursektoren, er at kultur er sektoroverskridende «av natur».

Problemstillinger som artikkelen tar opp er hva myndighetene mener med en sektorovergripende kulturpolitikk og hvilke forutsetninger som må ligge til grunn for en sektorovergripende kulturpolitikk. Målsetningene for norsk kulturpolitikk, som det kunne stilles kritiske spørsmål til, diskuteres ikke. Heller ikke den tiltagende instrumentaliseringen av kultur problematiseres her. Gitt de kulturpolitiske målsetningene, tas det i stedet stilling til hvilke strategier og virkemidler (særlig organisatoriske) som kan og bør utvikles for å realisere målsetningene. Hvilke organisatoriske virkemidler bør myndighetene utvikle for å ta sine egne kulturpolitiske målsetninger på alvor?

## Kultur og kulturpolitikk

Hans Skjervheims artikkel fra 1976, *Kultur og kulturpolitikk - er dei vindskeive i høve til kvarandre?*, peker på misforholdet mellom kulturpolitikken og politikkenes gjenstandsområde. I følge Skjervheim finnes en anti-tese mellom kultur og kulturpolitikk. Kulturpolitikk er forankret i en formal rasjonalitet i tenkemåte og i organisering. Kulturen, som er politikkenes gjenstandsfelt, er av kreativ og grenseoverskridende natur. Dilemmaet er at en prøver å rasjonalisere og planlegge det som ikke kan gripes av den formale rasjonaliteten, og som etter sitt vesen ikke uten videre kan planlegges (Skjervheim 1976:319).

Skjervheim går ikke særlig langt i å presisere hva som menes med kultur. Samtidig som deler av kunst- og kulturfeltet kan defineres som kreativ og grenseoverskridende, er det ikke vanskelig å finne eksempler på at kulturell virksomhet og kulturelle uttrykk kan være konforme og mer grensesettende enn overskridende. Forøvrig gjelder det alle forhold ved samfunnslivet som underlegges politisk regulering og styring, at med etableringen av en politikk følger også en politisk konstruksjon og en instrumentalisering av politikkenes gjenstandsfelt. Hvis vi likevel er enig i Skjervheims grunnantakelse om at kulturell aktivitet og kulturelle uttrykk ideelt sett er kreative og grenseoverskridende, bør dette ha som konsekvens at det kritisk og praktisk reflekteres over hvordan organiseringen av politikken kan tilpasses «kulturfeltets egenart». Denne artikkelen har en slik refleksjon som utgangspunkt.

## Tverrsektoriell kulturpolitikk

I *Spillet om kulturen* behandler Marit Bakke utviklingen i dansk kulturpolitikk. Inntil 1961 ble kulturlivet betraktet som en selvstendig sektor. Etter 1961 diskuteres kulturlivet i

sammenheng med andre områder, som utdanning. Den koblingen som skjer mellom kulturpolitikk, sosial- og ungdomspolitik og etter hvert også sysselsettingspolitikk (på 1970-tallet) forklares med at de materielle behovene sikres, at det skjer en økt politisk anerkjennelse av det kulturelle området, og at oppmerksomheten om de negative sider ved velferdssamfunnsutviklingen får større oppmerksomhet (Bakke 1988:72). En lignende utvikling har skjedd i Norge. Helene Roshauw skriver i *Fra mesénvirksomhet til velferdspolitik* at målsetningen om å skape grobunn for kulturelle aktiviteter i lokalsamfunn og drabantbyer, kan forklares ut fra et ønske om å reparere og forebygge de skadene som man mener urbaniseringen har påført samfunnslivet (1980:16).

En rimelig hypotese kan være at det nettopp med utspring i en sterkere instrumentell kobling mellom kulturpolitikken og andre samfunnssektorer oppstår et behov for å forholde seg til kultur på en helhetlig og tverrsektoriell måte. Stortingsmeldingene i første halvdel av 1970-tallet (Stortingsmelding nr. 8 *Om organisering og finansiering av kulturarbeid*) innvarsler en sterkere instrumentell dreining av kulturpolitikken. Samtidig legges det vekt på at kulturpolitikken skal være helhetlig og sammenhengende (KUD 1973:5). Meldingen behandler også samvirket mellom kunstarter og ulike delområder innenfor kulturfeltet. Departementet ser på et nærmere samvirke som positivt i en tid med stigende spesialisering på alle områdene av samfunnslivet (KUD 1973:59).

Stortingsmelding nr. 23 (1981-82) *Kulturpolitikk for 1980-åra* vier problematikken sektorpolitikk – samfunnspolitikk mye plass. Forholdet mellom de administrative grensene og grensene for kulturfeltet gis en grundig behandling, og lenger ut i meldingen behandles samspill og samarbeid i et eget delkapitel (KUD 1981:44). I denne meldingen minnes det om at meldingene som kom på 1970-tallet og på begynnelsen av 1980-tallet, har understreket behovet for samarbeid på tvers av administrative sektorgrenser. Det bør prøves frem nye samarbeidsorgan, og det påpekes at den nye Plan- og bygningsloven kan bidra til bedre samordning mellom kultur og andre samfunnsområder. Det gjelder særlig den regionale og lokale utbyggingen av kulturtiltak. Det heter at de kulturpolitiske målene på mange måter vil gjelde hele samfunnet, på tvers av administrative grenser. Kulturelle synspunkt og verdier bør prege både fritid, utdanning, arbeid og bostedsmiljø. Men en kan ikke av den grunn regne alle disse områdene med til kulturområdet i administrativ forstand. De kulturpolitiske vurderingene må komme inn som en del av den politikk som blir ført på hvert enkelt område, heter det (KUD 1981:34). En administrativ avgrensning i forhold til det ikke-kulturelle

området gjøres dermed eksplisitt. Det kan tolkes slik at det kulturelle ansvars- og arbeidsområdet avgrenses av kapasitetshensyn.

Stortingsmelding nr. 61 (1991-92) *Kultur i tiden* følger til en viss grad opp tankene fra 1970- og 1980- tallet. Her heter det at kulturpolitikk for 1990 årene må være sektorovergripende (KD 1991:29). De omfattende samfunnsmessige og politiske endringene i de siste årene nødvendiggjør en sterkere integrering av det kulturelle aspektet i samfunnspolitikken generelt sett, i følge meldingen (KD 1991:26).

Tverrsektoriell tilnærming kan ha to ulike ambisjoner som utgangspunkt: En høy ambisjon som tar sikte på å bryte ned grensene mellom kultursektoren og andre sektorer som helse, sosial, samferdsel og næringsliv. En lavere ambisjon kan være å bryte ned de kulturelle sektorgrensene: filmsektoren, biblioteksektoren, teatersektoren osv. Det går eksplisitt fram av 1973-meldingen hvordan sektor og tverrsektorielt skal oppfattes. Sektorovergripende betyr i denne meldingen overgripende både i forhold til de kulturelle delområdene og i forhold til samfunnspolitikk forøvrig. Også i 1981-meldingen går det rimelig klart frem hva som menes med sektor og sektorovergripende (overgripende både i forhold til delområdene og andre sektorer), mens 1991-meldingen er mindre klar på dette punktet.

## Kulturpolitiske midler og tverrsektorielle intensjoner

### **De legale virkemidlene**

De legale virkemidlene i *Kultur i tiden* fra 1991 er orientert mot delområdene innenfor kulturfeltet (kulturminneloven av 1978 og lov om folke- og skolebiblioteker av 1985).

Spørsmålet om en *allmenn kulturlov* har vært reist fra tid til annen. Departementet har vært motstander av en allmenn kulturlov. Begrunnelsen har vært at en slik lov måtte være svært detaljert eller utformes som en rammelov med vide fullmakter til statlige organ.

Departementet frykter at en allmenn kulturlov vil føre til en sterkere sentral styring og samtidig en utvidelse av statens kulturadministrasjon (KD 1991:52). Skepsis fra departementalt hold mot en egen kulturlov er ikke noe nytt. Ingeborg Lyché (byråsjef i KUD fra 1950 til 1980) tok så tidlig som i 1963 klart avstand fra kulturlov i et internt utkast til kulturmelding: En egen kulturlov vil kunne gi «...mulighet for politisk kontroll eller innflytelse i kunstutfoldelsen for den enkelte kunstner» (Karlsen 1998:23).

Flertallet i kirke- og undervisningskomiteen har på 1980-tallet gitt uttrykk for et annet syn enn Kulturdepartementet i spørsmålet om allmenn kulturlov. Komiteen har bedt departementet om å vurdere behovet for en egen kulturlov som definerer samfunnets ansvar for et samlet kulturtilbud. Det bør vurderes å samordne en allmenn kulturlov og særlover på ulike områder i en samlet kulturlov, i følge komiteen. Komiteen mente at det nye inntektssystemet aktualiserte behovet for en allmenn kulturlov (KD 1991:53). Det er et åpent spørsmål om en sektorovergripende politikk kan føres uten forankring i en lovgivning for kulturfeltet samlet.

### **De organisatoriske virkemidlene**

Organisatorisk fikk oppryddingen i nemnd- og utvalgsstrukturen, med påfølgende opprettelse av hovedutvalg i siste halvdel av 1980-tallet, de samme konsekvenser for kultur som for andre sektorer. I mange kommuner ble det opprettet eget hovedutvalg for kultur. Kultur var tidligere administrativt spredt og lite synlig pga. koblinger til andre «tyngre» sektorer, som skole. Gjennom hovedutvalg fikk kultur hevet sin status i den kommunale forvaltningen (Mangset 1992:168). Kommuneloven som trådte i kraft i 1994 har gitt kommunene større frihet til å velge kommunal organisering etter eget skjønn. Følgene har vært at mange kommuner har valgt alternative modeller til hovedutvalg.

Valg av organisasjonsmodell for kultur har anskueliggjort et vanskelig dilemma. På den ene siden ville en synliggjøre kultur administrativt, bl.a. ved å samle de ulike delområdene innenfor kulturfeltet i en egen sektor (hovedutvalg). Senere undersøkelser har også vist at den administrative synliggjøringen av kultur gjennom oppretting av egen kulturetat eller hovedutvalg for kultur i norske kommuner på 1990-tallet, har hatt de konsekvensene at det er satset mer penger på kultur: *«En egen administrativ struktur rundt kultursakene synes å føre til at kommunen bruker flere penger på kulturformål. Noen av disse midlene går til å lønne en større administrasjon, men mesteparten brukes på kommunale kulturaktiviteter»* (Myrvold 1998:80). På den andre siden ville en samordne kultur med andre sektorer og arbeidsområder utenfor kulturfeltet som skole, sosial og helse. Dermed stod en i fare for å «usynliggjøre» kultur.

### **De finansielle virkemidlene**

Heller ikke de finansielle virkemidlene forholder seg til kultur samlet, men til de enkelte delområdene. Stipend-, garanti- og vederlagsordningene er knyttet til kunstfeltet. Det frivillige

organisasjonslivet mottar kommunale og fylkeskommunale kulturmidler, tippemidler og statlige voksenopplæringsmidler. Momsfritak, innkjøpsordning og bransjeavtale er koblet til produksjon, distribusjon og konsum av litteratur. I tillegg finnes ulike former for institusjonsstøtte, f. eks. til opera, symfoniorkestre og museer.

### **Virkemidler og målsetninger i utakt**

Med Skjervheim som utgangspunkt kan det hevdes at kulturfeltet er av tverrsektoriell «natur». Å fullt ut ta konsekvensen av dette vil si å bevisst unngå å sortere de kulturelle fenomener og uttrykksformer i klasser etter formale likhetstrekk. Organiseringen av politisk-administrativ praksis er derimot funksjonell. Med andre ord er det dårlig samsvar mellom de legale, organisatoriske og finansielle virkemidlene for kulturfeltet og intensjonen om en sektoroverskridende kulturpolitikk. Dette gjelder i betydningen overskridelse av delområdene innenfor kulturfeltet, så vel som i betydningen overskridelse av kultur som samlet sektor.

Mange forestilte seg at det utvidede kulturbegrepet, som ble lansert tidlig i 1970-årene, skulle være noe mer og annet enn en administrativ utvidelse av sektoren. I realiteten skjedde det ikke noe avgjørende i en slik retning. Dette bekreftes av departementet selv i meldingen *Kulturpolitikk for 1980-åra*:

*Når vi ser på 1970-åra, må vi konstatere at det ikkje skjedde noka avgjerande utvikling i retning av eit slikt kulturelt samvirke. Fylkeskommunane og kommunane fekk i desse åra m.a. samla folkevalde og administrative organ på kulturområdet, og mange stader kom ein langt med felles planlegging og prioritering av kulturarbeidet. Men sjølve aktivitetane vart i mindre grad integrerte. Dei tradisjonelle sektorgrensene var stort sett dei same som før. Berre få folkebibliotek vart utbygde til å fungere som allsidige kultursenter. Dei fleste stader sette knappe budsjett stopp for slike planar (j.f. avsnitt 10.4). Det same gjeld andre kulturinstitusjonar og kulturtiltak. Ein del kinoar og museer tok t.d. opp andre kulturoppgåver og lykkast delvis med det. Men dei var stort sett berre unnatak (KUD 1981:44-45).*

Økt politisk anerkjennelse av kultur har ført til at myndighetene har blitt sterkere forpliktet til å følge opp med bevilgninger til kultur. Dette skjedde ut over 1970-tallet med den nye given for det kommunale kulturlivet. Med anerkjennelse av dette området har det fulgt en sterkere administrativ synliggjøring av kultur gjennom oppretting av kommunale kulturstyrer,

kommunale kulturadministrasjoner og senere hovedutvalg. Men dermed har det oppstått et dilemma: Behovet for å synliggjøre kultur kan vanskelig kombineres med behovet for å forholde seg til kultur som en tverrgående dimensjon (aspekt) ved samfunnet. Den risiko en løper ved en tverrsektoriell tilnærming til kulturpolitikk er at kultur forsvinner inn i et utdannings- eller sosialbudsjett. Dette kan være en forklaring på at kulturpolitikk som en del av en allmenn samfunnspolitikk har fått svak oppfølging i utformingen av virkemidler og i den politiske praksis.

Konklusjonen er at virkemiddelapparatet har hatt en innretning mot delområdene innenfor kulturfeltet. Hvis myndighetenes intensjoner om en sektorovergripende kulturpolitikk skal tas på alvor, bør det utvikles et virkemiddelapparat som er tilpasset denne intensjonen. Uten et sektorovergripende virkemiddelapparat vil begrepet tverrsektorielt fungere som tom retorikk. Det er usikkert hvilke utslag en allmenn kulturlov vil kunne få. Vil en slik lov føre til bedre samordningen av de ulike kulturområdene, samordning av kultur og andre sektorer, eller vil det motsatte skje? Det hefter usikkerhet også ved andre virkemidler. Utviklingen av et virkemiddelapparat som er mer i samsvar med de kulturpolitiske målsetningene, bør skje på grunnlag av en systematisk utprøving og evaluering av virkemidler.

### Forutsetninger for en sektorovergripende kulturpolitikk

Hvis kulturpolitikkenes egen intensjon om en politikk på tvers av sektorer skal tas på alvor, må det på forhånd skje flere avklaringer:

1. At det utvikles organisasjonsmodeller som er tverrsektorielle, uten at kultur samtidig usynliggjøres i forhold til andre sektorer og arbeidsområder.
2. At det etableres en felles forståelse av kultur som aspekt, som et alternativ til forståelsen av kultur som sektor.

Jeg vil ta for meg disse forutsetningene og starter med det siste først.

### Kultur som sektor og aspekt

Som politisk-administrativ sektor i samfunnet er kultur behandlet på lik linje med andre sektorer. En sektoriell betraktningssmåte er oppmuntret gjennom måten den moderne forvaltningen og det moderne produksjonslivet er organisert på. Sektoravgrensninger skjer i

samspill med yrkesmessig og utdanningsmessig spesialisering. Utviklingen i moderne vestlige samfunn har vist at generalisten taper terreng, paradoksalt nok parallelt med at behovet for oversikt, samordning og kunnskapsmessig syntese vokser. Nestoren i svensk samfunnsgeografi Torsten Hägerstrand tar opp denne problemstillingen i artikkelen *Likhet og nærhet: Om geografins ansvar för balansen mellan kunskapsperspektiv* (1982).

I følge Hägerstrand er prinsippene for ordning og klassifisering av samfunnsskape og naturgitte fenomener så gjennomgripende og så tidlig internalisert i menneskers liv, at en lever i den forestillingen at ingen alternativer eller videreutviklinger er mulige (Hägerstrand 1982:182). Hägerstrand anskueliggjør problematikken billedlig med trær og dyr. I en undervisningssituasjon i en barneskole får elevene i oppdrag å trekke en forbindelseslinje mellom de fenomenene som «hører sammen». De tre fenomenene gran, bjørn og mus presenteres. I følge lærerens fasit er det forbindelsen mellom dyrene som har gyldighet fordi dyr tilhører samme fenomenklasse. Med andre ord utgår forbindelseslinjen fra *likhetsprinsippet*. Et barn som ikke er tilstrekkelig drillet i likhetstenking, vil i stedet for å tegne forbindelseslinjer mellom dyr, ofte intuitivt trekke en forbindelseslinje mellom dyr og trær («dyrene som bor i skogen»). Dette forklares med at barnet har en tilbøyelighet til å se mening i konkrete situasjoner, dvs. sortere fenomenene på grunnlag av *nærhetsprinsippet* (Hägerstrand 1982:182). Med andre ord innebærer en spontan og situasjonell betraktningssmåte at en er mer opptatt av sammenhenger mellom ulike fenomener som befinner seg i nærheten av hverandre, enn av formale likhetstrekk mellom fenomener.

Prinsippene skaper en orden i verden for oss som vi ikke kan unnvære, men som likevel har klare ulemper. I en viss forstand mener Hägerstrand at likhetsbegrepet har fått en for dominerende plass i det moderne velferdssamfunnet:

*Just det hårt kategoriserande tänkesättet har under välfärdsstatens uppbyggnadstid förts över från den vetenskapliga teorin till den politiska och administrativa praktiken. I den omvandlingsprocessen har den funktionella uppdelingen i sektorer och anonyma roller totalt tagit överhanden över äldre territoriella organisationsprinciper med tydligt urskiljbara personer som aktörer. Vi har fått et modulsamhälle* (Hägerstrand 1982:185).



Nærhetsbegrepet som alternativ til likhetsbegrepet er et utgangspunkt for en situasjonell betraktningssmåte - en betraktningssmåte der verden betraktes mer som en møteplass enn et sorteringsverk. Hägerstrands artikkel er viktig fordi den minner oss om at betraktningssmåten har stor betydning for hvordan samfunnsliv organiseres rent praktisk, og at denne ikke er gitt, men valgt ut blant flere mulige betraktningssmåter. Det er umulig å tenke seg at man kan forholde seg til omgivelsene, til naturen og samfunnet, uten å foreta noen form for klassifisering av sanseinntrykkene. Når vi innfører en klassifisering, er denne verken bestemt av et prinsipp som er nødvendig og a priori, eller følger av umiddelbart sansbart innhold, i følge Michel Foucault (1996:13). Klassifiseringsprinsippene er samfunnsbestemte. Nye virkemidler og organisasjonsmodeller kan etableres i henhold til en tverrsektoriell, situasjonell og sektorovergripende forståelse av kultur.

### Sektorovergripende organisasjonsmodeller

Med den nye kommuneloven som har gitt kommunene større frihet til å organisere egen virksomhet, er flere organisasjonsmodeller prøvd ut eller er i ferd med å prøves ut (enkelte kommuner vil også beholde hovedutvalgsmodellen, men da i ny og forbedret versjon). Flere forhold tilsier at det er hensiktsmessig med en sektorovergripende organisering av kulturfeltet. Begrunnelsen er at kulturadministrasjonens omgivelser er sammensatt på en måte som gjør dette «naturlig». Jeg vil ta utgangspunkt i et forhold ved omgivelsene; graden av kompleksitet. Kultursektorens omgivelser er komplekse i den betydningen at sektoren henvender seg til svært mange brukergrupper og interesser; barn, ungdom, voksne, eldre, organisasjoner, reiselivsnæringen, skole, institusjoner innenfor oppvekst, funksjonshemmede, etniske grupper osv.

En byråkratisk organisasjonsform er hierarkisk inndelt, spesialisert og differensiert. Derimot er en organisk organisasjonsform kjennetegnet av at de vertikale og horisontale grensene mellom de ulike aktivitetene er flytende og åpne for kommunikasjon. Organisk organisasjonsform er ofte desentralisert, dvs. at beslutningsmyndigheten er plassert langt nede i organisasjonen. I følge Buch og Vanebo (1992) tilsier komplekse omgivelser generelt at en organisk og desentralisert organisasjonsform velges. Med andre ord tilsier kulturfeltets kompleksitet at en organisk og desentralisert organisasjonsform velges.

På kulturfeltet er en ikke kommet langt i eksperimentering med nye organisasjonsmodeller. Det kan derfor være verd å se nærmere på det som er oppnådd av organisasjonsutvikling på andre områder enn kultur, f.eks. barnevern. Det bør føyes til at barnevern både er egnet og lite egnet som eksempel for å sammenligne med kultursektoren. I motsetning til kultur er barnevern strengt lovregulert. På den annen side er moderne barnevern svært sammensatt og handler om et bredt sett av miljøaspekter med betydning for barns utvikling. Kompleksiteten har mye til felles med kulturområdet.

Barne- og familiedepartementet og Kommunenes Sentralforbund inviterte i 1990 alle landets kommuner til å prøve ut nye modeller for barnevern. Bakgrunnen var de negative erfaringene med hovedutvalgsmodellen og at det kommunale barnevernet i så lang tid hadde vært isolert og delvis lukket for innsyn. Da det nasjonale utviklingsprogrammet for barnevern ble satt i gang i 1991, ble behovet for forandring ytterligere understreket. Nedbygging av profesjons- og etatsgrenser ble satt i fokus. 70 kommuner meldte sin interesse og utprøvningstiden varte fra 1991 til 1993. Alternative modeller for barnevern som ble konsekvensen av denne utprøvingen var (Moen 1996:99-103/Kvamstad 1997):

### **Funksjonsmodellen**

I en funksjonsmodell er ikke utgangspunktet fagsektorer, men oppgaver, f.eks. økonomi, drift og personaloppgaver. Funksjonsmodellen kan også organiseres etter såkalte «resultatområder». Funksjonen barnevern settes her i fokus. Dette innebærer en samordning av skole, kultur, helse, barnevern og barnehage til et felles resultatområde.

Barnevernsbegrepet skulle utvides til å gjelde en form for tjenesteyting og forebygging, i tillegg til det tradisjonelle verne- og reparasjonsarbeidet. Nærhet til brukerne er et overordnet hensyn.

### **Interkommunale hjelpetjenester**

Modellen omfatter forsøk på å samordne både barnevern og PPT-tjeneste på tvers av kommunegrensene. Det er gjerne distriktskommuner som har problemer med å rekruttere fagfolk som har valgt denne modellen.

### **Områdemodellen**

Denne kalles også desentralisert samordning med ny struktur. Samordning skjer på geografisk områdenivå, f.eks. skolekretser. Beslutningsmyndighet overføres til områdenivå. Det kan også

opprettet et oppvekststyre på politisk side. Et slikt styre får delegert myndighet fra kommunestyret. Fagfolk samorganiseres i tverrfaglige team og sonegrupper knyttet til skoler, barnehager og helsestasjon. Skolekretser er gunstige også i et planleggingsperspektiv. Datagrunnlaget (kretstall for antall barn, fødselsår, elevplasser, dekningsgrad for barnehage m.m.) gir et godt grunnlag for behovsberegninger og dimensjonering av skole, barnehage, helsetjenester m.m. En viktig problemstilling som angår områdemodellen, er hvor stor kommunen bør være før områdemodellen velges (Kvamstad 1997:45-54). Kulturmeldingen fra 1981 (KUD 1981) omtaler de muligheter som ligger i skolekretsene:

*Skolen har alltid vore ein viktig faktor i det lokale kulturlivet. I tillegg til undervisninga og skoleaktivitetane elles har lærarar mange stader brukt mykje av fritida si til kulturarbeid. Departementet legg vekt på at ein kan halde oppe og utvikle vidare dette nære samarbeidet mellom skolen og det lokale kulturmiljøet» (KUD 1981:449).*

Områdemodellen er lite utprøvd i Norge. I følge Ragnfrid Kogstad (1998) kan dette skyldes at de fleste kommunene er så små at de kan gjelde som et «område». I Oslo er områdemodellen delvis gjennomført ved at flere tjenester er organisert etter bydelssone.

## Dilemma og strategier for områdemodellen

En sektorovergripende, situasjonell tilnærming til kulturpolitikk og administrasjon peker fram mot enten funksjonsmodellen (med felles resultatområde) eller områdemodellen. Det må tilføyes at den modellen som en sektorovergripende, situasjonell tilnærming leder fram til, kun kan omfatte et begrenset spekter av kulturtilbud og kulturaktiviteter. Hvilke type tilbud og aktiviteter vil variere fra område til område og kommune til kommune. Jeg vil i det følgende ta for meg områdemodellen og de forutsetningene og dilemma valget av en slik modell avstedkommer.

Utgangspunktet for områdemodellen er kulturell, geografisk forankring hos grupper i befolkningen. Veien til kulturell-geografisk forankring går gjennom *identifikasjon* og *interaksjon*. Gjennom interaksjon, i betydning samhandling, knyttes det sosiale bånd i en slik grad at deltakerne innlemmes i et sosialt og kulturelt fellesskap. En slik forankring forutsetter

i tillegg at deltakerne identifiserer seg med (føler tilknytting til) steds- og regionsspesifikke verdier, normer og symboler.

De kulturelle-geografiske forankringene varierer fra person til person. Men et generelt trekk er at den geografiske, kulturelle identifikasjonen svekkes proporsjonalt med høyden på det geografisk nivået (lokalsamfunn, kommune, fylke, landsdel, nasjon osv.). En undersøkelse som omfattet Indre Østlandet, ble gjennomført av Eli Skogerbø og Knut Lundby i 1988.

Undersøkelsen viser den tendensen som er nevnt; sterk tilknytting til kommune, svakere til distrikt og fylke og svakest til Indre Østlandet. Forklaringen er at jo nærmere en befinner seg bostedet, jo mer støttes identifikasjonen av sosial omgang og kommunikasjon (Skogerbø og Lundby 1988:37). Skogerbø og Lundby påviser at dette har stor betydning for mulighetene til å drive lokalfjernsyn. Jo sterkere lokalkulturelle bånd, jo sterkere oppslutning.

I de siste tretti årene har skillet mellom by og land blitt svekket. Den overlokale integrasjonen har blitt sterkere og sterkere, både på det økonomiske og kulturelle området. Mange av de samme typer jobber, fritidsinteresser og livsformer som en tradisjonelt forbinder med «bylivet», preger landsbygda. Offentlig sektor er blitt største arbeidsplass i bygda og det pendlingsmønsteret som avtegner seg i flere småkommuner, gir grunn til å bruke betegnelser som «sovebygder». Denne situasjonen er i seg selv et godt argument for å organisere kulturpolitikken rundt et lokalt kulturliv. Det satses på lokal kultur for å demme opp for kulturell standardisering og ensretting.

Men dermed oppstår et dilemma som kan illustreres med drift av kulturhus. Oppslutningen om et kulturhus har sammenheng med de aktiviteter som huset fylles med. Hvis aktivitetene er sterkt lokalt forankret, er sannsynligheten større for god oppslutning i lokalbefolkningen. Men dermed oppstår det en betydelig risiko for at kulturhuset isoleres fra regionen - med de konsekvensene at det økonomiske grunnlaget begrenses til lokalsamfunnet som omgir kulturhuset. Med dilemmaet som utgangspunkt vil jeg peke på to mulige strategier:

*Den første strategien* er å videreutvikle det lokalt baserte kulturtilbudet innenfor de rammer som befolkningsunderlaget tilsier. Dette gjelder særlig den frivillige organisasjonsvirksomheten, f.eks. innenfor idrett og musikk. Det lokale tilbudet kan kompletteres med ambulerende tilbud på områder som krever et betydelig befolkningsunderlag; teater, opera, ballett, galleri osv. Motivet er ikke først og fremst

tradisjonell kulturspreding, slik det ble lagt opp til gjennom «riksene», men å gi et tilbud på kulturområder som krever et betydelig befolkningsunderlag.

*Den andre strategien* er å utnytte oppslutningen om lokalt forankret kultur gjennom å satse på lite kostnadskrevende kulturaktiviteter (pr. capita), f.eks. det frivillige organisasjonslivet. Faren ved dette er at kulturlivet og kulturtilbudet blir lite variert. Men dette kan kompenseres ved at de kostnadskrevende satsingene fristilles fra den lokale kulturen og kobles til en regional - eller landsdelskultur.

Utfordringen ligger i å balansere to hensyn; hensynet til de økonomiske realiteter og hensynet til lokalkulturell relevans. Norske lokalaviser har greid en slik balanse, skjønt disse neppe hadde overlevd uten pressestøtte.

## Konklusjon

Kultur har oppnådd høyere politisk status gjennom oppbygningen av kulturadministrasjoner, opprettelse av hovedutvalg og opprettelse av kulturutdanninger i høyskolesystemet. Men parallelt med at kultur er politisk «synliggjort» og tatt på alvor, har kultur fått mer sektorkarakter med de ulemper dette har medført; lite samordning og samarbeid på tvers av sektorer, svak lokalsamfunnsforankring osv. Hovedutvalgsmodellen som ble innført på midten av 1980-tallet, ble kritisert nettopp for å være for sterkt sektorisert og for lite samordnet med andre sektorer. De legale og finansielle virkemidlene har dessuten understøttet en utvikling med fragmentering av kulturfeltet ved at de kulturelle delområdene er behandlet hver for seg.

Kulturmeldingene på 1970-, 1980, og 1990-tallet tok høyde for en samfunnsintegrerende kulturpolitikk, både mellom de kulturelle delområdene og mellom kulturfeltet og andre sektorer. Både de kulturpolitiske virkemidlene og sektoriseringen av kulturfeltet har så langt stått i skarp kontrast til de overordnede målsetningene om samfunnsintegrert og samfunnsintegrerende kulturpolitikk. Kommuneloven som trådte i kraft i 1994, innvarsler en ny tid. Kommunene er gitt anledning til å prøve ut nye prinsipper og modeller for kommunal organisering som hver representerer alternativer til en sektorisert kommunesektor generelt, og til en sektorisert hovedutvalgsmodell spesielt. Funksjonsmodellen, interkommunal hjelpemodell og områdemodellen er i ferd med å prøves ut.

Valg av områdemodellen, kontra sektormodell eller funksjonsmodell, åpner for ulike dilemmaer. Områdemodellen har de fordeler at flere hensyn kan ivaretas samtidig; samordning, brukertilpasning og lokal forankring. Men en konsentrasjon om det lokale kulturlivet som vil skje gjennom å innføre områdemodellen, harmonerer dårlig med de inntjeningskravene som stilles til drift av kostnadskrevenende kulturtilbud, særlig innenfor det tradisjonelle kunst- og kulturfeltet. For å håndtere et slikt dilemma må områdemodellen derfor suppleres med modeller som er koblet til kulturlivet på regionalt nivå eller landsdelsnivå. Kanskje er den tradisjonelle kulturen og kunsten best tjent med overlokale modeller som også er mer autonome, i betydningen sektoravgrensede, enn den lokalt baserte breddekulturen. Et annet dilemma er av fordelingspolitisk art. Velges områdemodellen, og dermed en klarere lokal profilering av kulturtiltak, vil dette føre til større ulikhet i kulturtilbud kommunene imellom. Denne problematikken befinner seg imidlertid på utsiden av det som er tema for denne artikkelen.

## Litteratur

Bakke, Marit (1988). *Spillet om kulturen. Dansk kulturpolitikk 1945-1985*. Aarhus universitetsforlag, Aarhus.

Busch, Tor og Jan Ole Vanebo (1995). *Organisasjon, ledelse og motivasjon*. TANO, Oslo.

Foucault, Michel (1996). *Tingenes orden. En arkeologisk undersøkelse av vitenskapene om mennesket*. Aventura Forlag, Oslo.

Hägerstrand, Torsten (1982): Likhet og nærhet: Om geografins ansvar för balansen mellan kunskapsperspektiv, i Sverre Strand: *Geografi som samfunnsvitenskap. Filosofi, metode, anvendbarhet*. Ad Novas no. 19. Universitetsforlaget Bergen, Trondheim, Oslo.

Karlsen, Wilhelm (1998). *Rikskonsertene: Distribusjon og desentralisering. Rikskonsertenes etablering og institusjonens første år (1968-1980) i et kulturpolitisk perspektiv*. Hovedoppgave i historie, UiO.

Kirke- og undervisningsdepartementet (1973). St. meld. nr. 8 (1973-74): *Om organisering og finansiering av kulturarbeid*.

Kirke- og undervisningsdepartementet (1981). St. meld. nr. 23 (1981-82): *Kulturpolitikk for 1980-åra*.

Kogstad, Ragnfrid (1998). *Kommunal kultursektor - en utfordrer til byråkratispråk og instrumentalisme?* Utkast til artikkel.

Kulturdepartementet (1991). St. meld. nr. 61 (1991-92): *Kultur i tiden*.

Kvamstad, Vidar (red.) (1997). *Fra utbygging til tilpasning. En artikkelsamling om kommunenes arbeid i barnehagesektoren*. Barne- og familiedepartementet, Oslo.

Mangset, Per (1992). *Kulturliv og forvaltning. Innføring i kulturpolitikk*. Universitetsforlaget, Oslo.

Moen, Kari Hoås (1996). *Styring og samarbeid i barnehagesektoren - et samfunnsfaglig perspektiv*. Tano Aschehoug, Oslo.

Myrvold, Trine Monica (1998). *Kultursektor i forvitring? Økonomisk og organisatorisk utvikling i kommunal og fylkeskommunal kultursektor på 90-tallet*. Prosjektrapport 18. Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), Oslo.

Roshauw, Helene (1980). *Fra mesênvirksomhet til velferdspolitikk*. Hovedoppgave i statsvitenskap, UiO.

Skjervheim, Hans (1976). *Kultur og kulturpolitikk - er dei vindskeive i høve til kvarandre?, i Deltakar og tilskodar og andre essays. Idé og tanke*. Tanum-Norli, Oslo.

Skogerbø, Eli og Knut Lundby (1988). *Medieutvikling, kultur og regional identitet*, Rapport 1/1988. Institutt for medier og kommunikasjon, UiO.