



Kommunal kultursektor 2022: Organisering, prioritering og planlegging

KRISTINE P. MILAND OG BÅRD KLEPPE

TF-rapport nr. 707

2022

Tittel:	Kommunal kultursektor 2022: Organisering, prioritering og planlegging
TF-rapport nr.:	707
Forfatter(e):	Kristine P. Miland og Bård Kleppe
Dato:	10.06.2022
ISBN:	978-82-336-0536-0
Pris:	Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforskning.no
Framsidedfoto:	Kristine P. Miland
Prosjekt:	Kartlegging av kompetanse, ressurser og organisering i kommunal kultursektor
Prosjektnr.:	20220290
Prosjektleder:	Kristine P. Miland
Oppdragsgivere:	Norsk kulturforum, Fagforbundet og Kulturrom

Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:

Telemarksforskning
 Postboks 4
 3833 Bø i Telemark
 Tlf.: +47 35 06 15 00
www.telemarksforskning.no

Resymé:

I denne rapporten har vi kartlagt organisering, prioritering og planlegging i kommunal kultursektor 2022. Vi finner at funn og konklusjoner fra rapporten «Organisering og kompetanse i kommunal kultursektor» fra 2019 fremdeles er gyldige. Det er for eksempel fremdeles mye variasjon i hvordan kommunene organiserer arbeidet med kultur. Vi har i tillegg hatt to store hendelser som har påvirket kommunal kultursektor; kommunereform og pandemi.



Kristine Persdatter Miland er forsker ved Telemarksforskning og arbeider tverrfaglig med kulturforskning og regional utvikling. Miland har mastergrad i statsvitenskap og ledelse fra Universitetet i Agder og bachelorgrad fra Universitetet i Oslo i offentlig administrasjon og ledelse.



Bård Kleppe har en doktorgrad i kulturstudier fra Universitetet i Sørøst-Norge i internasjonal kulturpolitikk. Han jobber i dag som seniorforsker ved Telemarksforskning. Kleppe har gjennomført og ledet ei rekke forskingsprosjekt om kulturpolitikk, kunstners arbeidsvilkår, scenekunst og kunstformidling for barn og unge.

Forord

Denne rapporten presenterer resultatene av en undersøkelse av kommunal kultursektor, gjennomført våren 2022. Undersøkelsen bygger på en tidligere undersøkelse, gjennomført våren 2019. I begge undersøkelsene har vi kartlagt kommunenes organisering av arbeidet med kultur, hvilke områder som prioriteres, og hvilke planer som ligger til grunn for kulturarbeidet.

Undersøkelsene ble gjennomført på oppdrag fra, og i samarbeid med, Norsk kulturforum (NOKU), Kulturrom og Fagforbundet. Vi takker Monica Larsson (NOKU), Karen-Sofie Sørensen og Heidi Anderssen-Dukes (Fagforbundet) for godt samarbeid.

Bø, 10.06.22

Kristine Persdatter Miland

Prosjektleder

Innhold

1. Innledning	6
1.1 Metode	6
1.1.1 Kommunereform og kommunestørrelse.....	8
2. Organisering av kultursektoren	9
2.1 Politisk organisering	9
2.2 Administrativ organisering	13
2.2.1 Kulturenheten	13
2.2.1 Ansvarsområdet for kulturenheten	16
2.2.1 Organisasjonsstruktur	17
2.3 Ansatte i kulturenheten	20
2.3.1 Kultursjefen	20
2.3.2 Innleid arbeidskraft.....	21
3. Planverk og overordnet samfunnsutvikling i kommunen	22
3.1.1 Kulturetatens involvering i tverrfaglig kommunalt planarbeid	23
4. Økonomi	25
4.1 Manglende samvariasjon mellom økonomi og trekk ved kommunestruktur.....	26
5. Frivilligheten i forvaltningen	28
6. Rom for kultur	30
7. Kommunereformen	33
8. Pandemi	36
9. Prioritering	38
10. Mangfold og inkludering	40
11. Oppsummering	42

1. Innledning

I 2019 gjennomførte Telemarksforskning undersøkelsen [Organisering og kompetanse i kommunal kultursektor](#) på vegne av Norsk kulturforum og Fagforbundet. Denne undersøkelsen skulle dekke et behov for økt kunnskap om kommunal kulturpolitikk og kommunal kulturforvaltning i Norge. Før denne undersøkelsen var det siste forskningsbidraget som beskrev organisering av kultursektoren, den kvantitative rapporten «Kommunal kultursektor i endring» (Storstad 2010). Oppdragsgiverne i NOKU og Fagforbundet så behov for en omfattende kartlegging av kompetansen og ressursene til kulturforvaltningen i kommune-Norge, noe som resulterte i førstnevnte undersøkelse.

Det viktigste funnet fra undersøkelsen i 2019 var at kultur organiseres på en rekke ulike måter rundt om i norske kommuner. Det som på 1980-tallet var en relativt homogen sektor som fulgte noen av de samme prinsippene når det gjelder politisk og administrativ organisering samt oppgaver og tjenester, har nå blitt en heterogen sektor som organiseres og driftes på nesten like mange måter som det finnes kommuner. I undersøkelsen avdekket vi at det fantes mer enn 140 ulike titler på den øverste lederen for kulturadministrasjonen i en kommune og nesten like mange ulike navn på den avdelingen som administrerer kultursaker.

Det er kun tre år siden denne undersøkelsen ble gjennomført, men siden den gang har det skjedd mye i både kommunesektoren og kulturlivet. Kommunesektoren har gjennomgått en reform som har redusert antall kommuner med 119 og resultert i 48 nye kommuner. Kulturlivet (og selvsagt samfunnet i sin helhet) har blitt rammet av en pandemi som har påvirket produksjonen, bruken og økonomien i kultursektoren betydelig (Kulturrådet, 2022).

I denne rapporten vil vi følge opp en del av problemstillingene fra den forrige rapporten og undersøke hvordan den kommunale kultursektoren har endret seg i løpet av de tre årene som har gått. I tillegg vil vi undersøke konsekvenser av kommunereformen og pandemien i egne kapitler.

Før vi presenterer metoden for undersøkelsen, er det verdt å nevne hvilket kulturbegrep som legges til grunn i denne rapporten. Siden rapporten omhandler kommunal kultursektor, er det naturlig å ta utgangspunkt i et utvidet, forvaltningsbasert kulturbegrep slik dette ble introdusert i den nye kulturpolitikken på 1970-tallet. I samråd med oppdragsgiver ble det videre bestemt å velge en noe smalere tilnærming til kulturbegrepet i tråd med det Enger-utvalget (NOU 2013:4) beskrev som *ytringskultur*. Her inkluderes blant annet ikke idrett. I praksis vil det si at fokuset i rapporten har ligget på ytringskulturpolitikken og ikke idretts- og friluftslivspolitikken. Som vi skal se senere, er dette for mange kommuner et kanskje unaturlig skille, og arbeidet med kultur og idrett eller friluftsliv gjøres kanskje av samme ressurs i kommunen.

1.1 Metode

Undersøkelsen er i sin helhet basert på en survey sendt til personen med hovedansvar for kultur i norske kommuner. Undersøkelsen ble sendt ut til samtlige kommuner i Norge. Som ved

forrige undersøkelse ønsket vi at det var personen med hovedansvar for kultur i hver kommune som skulle besvare undersøkelsen, det vil si kultursjefen eller tilsvarende. Medlemmer av NOKU fikk e-posten tilsendt direkte til kultursjef/øverste leder for kultur. Dette utgjorde 67 % av kommunene i landet. For å nå de resterende 33 % av kommunene ble invitasjon til undersøkelsen sendt til kommunens postmottak, med en beskjed om at e-posten skulle videresendes til den med ansvar for kultur. Undersøkelsen ble sendt ut første gang 21. mars 2022, med påminnelser 4. og 22. april samt 3. mai, før vi avsluttet datainnhenting 10. mai.

I alt 204 kommuner besvarte hele eller deler av undersøkelsen. Det gir en svarprosent på 57 % av kommunene i landet. Vi anser dette som en god svarprosent gitt den relativt korte tiden vi samlet inn data. Svarprosenten var noe høyere blant de vi hadde e-postadresse til, sammenlignet med de kommunene der vi sendte invitasjonen til postmottaket. Kommuner fra alle fylkene har besvart undersøkelsen. Svarprosenten er høyest i Viken (80 %), Vestfold og Telemark (74 %) og Trøndelag (66 %). Den laveste svarprosenten finner vi i Innlandet (39 %), Troms og Finnmark (44 %) og Nordland (49 %).

Det var høyest deltagelse blant store kommuner (> 20 000 innbyggere). Her svarte 73 % av de 64 kommunene av slik størrelse. Blant de 118 mellomstore kommunene (5 000–20 000 innbyggere) svarte 57 % på undersøkelsen. Den største gruppen av kommuner har under 5 000 innbyggere. Det utgjør 174 kommuner. Her var svarprosenten 52 %. Til sammen utgjør dette et ganske bredt datamateriale. Siden vi presenterer de fleste resultatene i krysstabeller med kommunestørrelse, gir ikke den høye deltagelsen blant store kommuner en skjevhet i datamaterialet.

Spørsmålene i undersøkelsen tok utgangspunkt i de spørsmålene som vi utarbeidet ved forrige undersøkelse. Det var noen spørsmål som ikke lenger var relevante, andre spørsmål ble omformulerte for å få mer presise svar, i tillegg ble nye temaer definert sammen med oppdragsgiverne. Vi sendte ut en testundersøkelse som ble besvart av noen kultursjefer og ansatte hos oppdragsgiverne, for å sikre at funksjonaliteten var som den skulle, og at spørsmålene ble oppfattet som forståelige og relevante. Spørreskjemaet som ble sendt ut, inneholdt 35 spørsmål.

Gitt rammene av dette prosjektet anså vi survey som den beste metoden. Det er likevel noen svakheter ved denne type datainnhenting som er verdt å nevne her. En surveyundersøkelse vil alltid basere seg på den gjengivelse av virkeligheten som respondenten rapporterer. Dersom målet er å undersøke respondentens holdninger og meninger, slik målet er for deler av spørsmålene i denne undersøkelsen, kan man regne dette som førstehåndskunnskap. Annerledes blir det når vi forsøker å kartlegge objektive fakta knyttet til kommunens organisering. Ved å benytte survey som metode vil vi kun få annenhåndskunnskap til denne informasjonen, altså formidlet gjennom respondentens rapportering. Dersom vi hadde gjennomført en dokumentstudier der vi eksempelvis kartla alle kommuners organisasjonsform og politiske utvalg, kunne vi fått førstehåndsinformasjon om måten kommunene er organisert på. Vi kunne også innhentet informasjon om alle 356 kommuner i landet. Ved en slik metode ville vi unngått potensiell feilrapportering grunnet ulike forståelser av spørsmålene. Men, som nevnt, ville dette krevd ressurser som ikke var tilgjengelig i denne undersøkelsen. Det er likevel verdt å minne leseren på at dette *kan* ha medført mindre feil.

1.1.1 Kommunereform og kommunestørrelse

Som allerede nevnt, representerer kommunereformen en viktig endring for kommunenes organisering siden 2019-rapporten. Da arbeidet med denne startet i 2016, hadde Norge 427 kommuner. Da reformen var gjennomført i 2020, var tallet redusert til 356 etter at totalt 119 kommuner hadde slått seg sammen til 48 nye kommuner. Ett av målene med reformen var å få større kommuner med høyere innbyggertall. Selv om dette bare delvis lyktes, ser vi av tabell 1 at det har blitt noen færre små kommuner og noen flere store kommuner.

I denne rapporten presenterer vi ofte data differensiert på kommunestørrelse. Vi omtaler dette som små kommuner (under 5000 innbyggere), mellomstore kommuner (mellom 5 og 20 000 innbyggere) og store kommuner (over 20 000 innbyggere).

Tabell 1: Kommunestørrelse før (2016) og etter (2020) kommunereformen

	Før		Etter	
	Antall	Andel	Antall	Andel
Små (under 5000)	224	53 %	175	49 %
Mellomstore (5–20 000)	147	34 %	119	33 %
Store (over 20 000)	56	13 %	62	17 %
Totalt	427	100 %	356	100 %

2. Organisering av kultursektoren

Et sentralt spørsmål i denne undersøkelsen handler om hvordan kultursektoren er organisert. Vi skal først presentere politisk organisering, før vi presenterer den administrative organiseringen. Deretter skal vi si litt om de ansatte i kulturenheten.

2.1 Politisk organisering¹

Den politiske organiseringen av kultursektoren i norske kommuner har variert opp igjennom årene. Fram til 1980-tallet var det vanlig med et stort antall politiske nemder som gav mulighet for bred politisk deltagelse, men som også gjorde systemet uoversiktlig og saksgangen omstendelig (Stigen 2018). En evaluering fra Kommunenes Sentralforbund i 1977 resulterte i etableringen av den såkalte *hovedutvalgsmodellen* som ble svært utbredt og standard for politisk organisering fram til midten av 1990-tallet. Inndelingen av hovedutvalg fulgte et *formålsprinsipp* der inndelingen gjenspeilet det saksfeltet og de tjenestetypene som kommunen ivaretok. I den tradisjonelle hovedutvalgsmodellen delte man politisk ledelse inn i fire områder, der kultur var ett av disse (i tillegg til undervisning, helse og sosial samt teknisk sektor). I 1992 organiserte 96 % av norske kommuner politisk ledelse etter denne modellen.

Utover 1990- og 2000-tallet valgte en rekke kommuner å gå bort fra en slik organisering for heller å organisere politisk ledelse i tråd med et *funksjonsprinsipp* som innebar en inndeling på tvers av tjenestetype heller basert på oppgavetyper som innebærer samme administrative prosesser, f.eks. driftsoppgaver (undervisning og helse- og sosial/ omsorg), utviklingsoppgaver (kultur, næring og miljø) og forvaltningsoppgaver (plan- og finanssaker) (Stigen 2018). Fra en svært standardisert struktur på 1990-tallet fikk man et landskap der de fleste kommunene utviklet egne, spesialtilpassede modeller for politisk ledelse, som kommunen (og de mange konsulent-selskapene som bisto kommunene) mente var optimal for akkurat den kommunen. I 2012 var det kun fire prosent av kommunene som fortsatt hadde den tradisjonelle hovedutvalgsmodellen.

Kommuneloven skjeler mellom faste utvalg og kommunestyrekomiteer. Faste utvalg er utvalg som opprettes for å jobbe med et avgrenset saksområde over tid. Hovedalternativet til faste utvalg er kommunestyrekomiteer. Den sentrale forskjellen handler om sammensetting og ikke minst, avgjørelsesmyndighet. Kommunestyrekomiteer kan ikke delegeres avgjørelsesmyndighet. De er kun saksforberedende organer og gir således innstilling til kommunestyret. Faste utvalg trenger heller ikke tildeles avgjørelsesmyndighet, men dette har vært rådende praksis i mange år. I 2016 hadde om lag 90 % av utvalgene avgjørelsesmyndighet (Monkerud et al. 2016).

Rapporten *Kommunal organisering – organisasjonsdatabasen* (2021) viser resultatene fra årets undersøkelse av generell kommunal organisering. Denne beskriver en fortsettelse av trender som er påvist i tidligere runder av organisasjonsdatabasen. Dette gjelder spesielt delegering av

¹ De tre første avsnittene i dette kapittelet er hentet fra Miland og Kleppe 2019.

ansvar og beslutningsmyndighet: Kommunestyrene delegerer stadig mindre til andre politiske organ, og formannskapene får stadig mindre ansvar og beslutningsmyndighet utover det som er lovfestet. Kultur er fortsatt en av de fem vanligste utvalgstypene, sammen med helse, opplæring plan og klima. Det er ellers det utvalget som har høyest andel medlemmer under 30 år. 70 % av hovedutvalgene med ansvar for kultur har fått delegert myndighet til å fatte beslutninger. Det er en noe lavere andel enn i de andre vanligste hovedutvalgene.

Som i forrige undersøkelse spurte vi kommunene om kultursaker behandles i et hovedutvalg. I alt 67 % svarte ja på dette spørsmålet i 2022. Det er imidlertid betydelige forskjeller mellom små (<5000 innbyggere) og store kommuner (>20 000 innbyggere). Blant de store kommunene svarer 87 % at kultursaker behandles i et hovedutvalg, blant de små behandler kun 52 % kultursaker i et hovedutvalg. I små kommuner er det langt flere som behandler slike saker i formannskapet. Årsaken til dette kan nok være mengden saker som behandles totalt i en kommune. I store kommuner der mange saker behandles, er det mer hensiktsmessig å delegere saker til utvalgene enn å behandle dem i formannskapet eller kommunestyret.

Tabell 2: Spørsmål: Behandles kultursaker i et hovedutvalg (N=194)?

Behandles kultur-saker i ...	Små kommuner	Mellomstore kommuner	Store kommuner	Alle
et hovedutvalg	52 %	73 %	87 %	67 %
en komité	2 %	6 %	4 %	4 %
formannskap og/eller kommunestyre	41 %	17 %	2 %	24 %
annet	5 %	3 %	7 %	5 %
N= ²	85	63	46	100%

Hvis vi sammenligner dette spørsmålet med forrige kartlegging fra 2019, ser det ut til at andelen som behandler kultursaker i et hovedutvalg, har økt. Samtidig har andelen som behandler sakene i en komite, det vil si uten avgjørelsesmyndighet, sunket fra 24 % til 4 %. Dette kan delvis skyldes en endring i spørsmålsstillingen fra vår side. Denne gangen ba vi ikke eksplisitt om navnet på hovedutvalget, dermed har vi ikke kunnet dobbeltsjekke om kommunene egentlig mente komite, slik tilfellet var i den forrige undersøkelsen. Men den største årsaken til endringen er nok kommunereformen. Som vi så, er det relativt vanlig å behandle kultursaker i formannskapet eller kommunestyret i små kommuner, mens det i store kommuner er vanlig å behandle slike saker i et hovedutvalg. Dersom vi sammenligner nye (sammenslåtte) kommuner med de eksisterende kommunene (Tabell 4), ser vi at de nye kommunene i langt større grad behandler slike saker i hovedutvalg og i mindre grad i formannskapet eller kommunestyret.

² N er betegnelsen på utvalget, altså antall observasjoner. Det vil si at i denne gitte tabellen var det 85 små kommuner, 63 mellomstore kommuner og 46 store kommuner som besvarte spørsmålet. Vi bruker betegnelsen N for å vise antall respondenter gjennom hele rapporten.

Tabell 3: Sammenligning av svar på spørsmålet «Behandles kultursaker i et hovedutvalg».

Kommunestørrelse	Kultursaker behandles i hovedutvalg (2019) (N=292)	Kultursaker behandles i hovedutvalg (2022) (N=194)
Små	41 %	52 %
Mellomstore	62 %	73 %
Store	69 %	87 %
Totalt	53 %	67 %

Tabell 4: Spørsmål: Behandles kultursaker i et hovedutvalg (N=194)?

Behandles kultur-saker i ...	Nye (sammenslåtte)	Gamle (ikke-sammenslåtte)
et hovedutvalg	79 %	64 %
en komité	6 %	3 %
formannskap og/eller kommunestyre	12 %	28 %
annet	3 %	5 %
N=	33	148

Vi har til nå etablert at de fleste kommunene behandler kultursaker i et hovedutvalg, men det er ikke alle disse som har «kultur» i navnet. Vi slo i rapporten fra 2019 fast at tiden da kultur var et av fire faste hovedutvalg, er forbi. Flere har dokumentert at andelen egne hovedutvalg for kultur har blitt redusert i flere perioder (Mangset & Krogstad, 1994; Myrvold, 1998; Storstad, 2008). I vår kartlegging fra 2019 fant vi bare fire kommuner som hadde et hovedutvalg som utelukkende behandlet kultursaker. I 2022 svarer 9 kommuner at de behandler kultursaker i et hovedutvalg for kultur.

Det betyr at majoriteten av kommunene ikke behandler kultursaker i et eget hovedutvalg. Vi har derfor heller sett nærmere på hvorvidt kultur er i navnet, i denne kartleggingen. I 2019 fant vi at 66 % av kommunene behandler kultursaker i et hovedutvalg med kultur i navnet. I 2022 finner vi at 74 % av kommunene gjør det samme.

Som vi kan se av tabellen under, behandles kultursaker i et hovedutvalg med kultur i navnet i nesten alle store kommuner. Blant små kommuner er det omtrent halvparten som har hovedutvalg med kultur i navnet. Prosentfordelingen er relativt lik den vi fant i 2019.

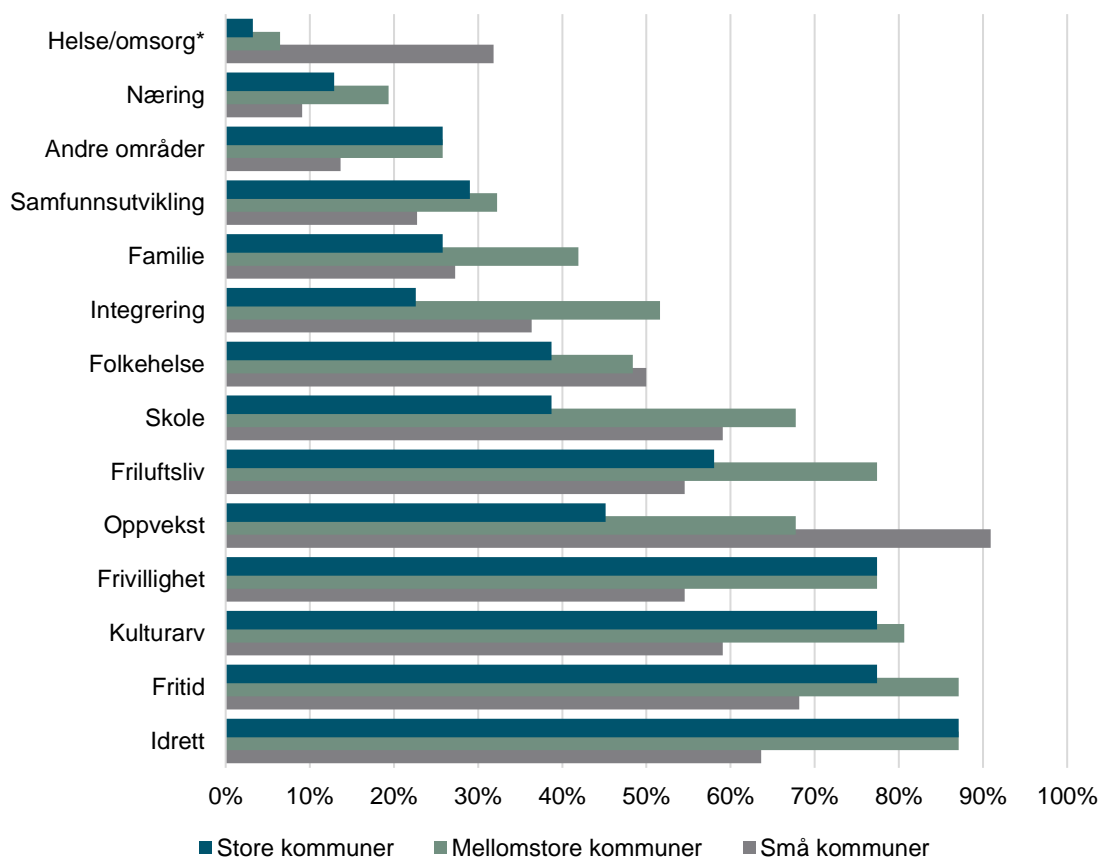
Tabell 5: Navn på hovedutvalg der kultur blir behandlet

Kommunestørrelse	Kultur i navnet (2019) (N=146)	Kultur i navnet (2022) (N=130)
Små	53 %	55 %
Mellomstore	67 %	78 %
Store	85 %	90 %
Alle	66 %	74 %

Det er med andre ord hovedutvalg med bindestreknavn som har tatt over for den gamle hovedutvalgsmodellen. Sist fant vi at navnene på hovedutvalgene varierer og vitner om et stort mangfold av kombinasjoner av områder som behandles i hovedutvalgene. Vi tok derfor utgangspunkt

i de oftest nevnte områdene fra forrige undersøkelse da vi spurte kommunene hvilke andre områder som blir behandlet i hovedutvalget.

I denne utgaven av spørreundersøkelsen brukte vi de største ordene i forrige undersøkelses ordsky og utarbeidet alternativer. Det var bare de som hadde huket av at de hadde hovedutvalg for kultur med flere områder, som fikk dette spørsmålet. Det vil si at det var 84 informanter som fikk spørsmålet. Det var henholdsvis 22 små kommuner, 31 mellomstore og 31 store. Prosentandelen i figuren under er delt på antall kommuner.



Figur 1: Oversikt over hvilke andre fagområder som behandles i hovedutvalget som behandler kultur.

Svarene tyder på at det er mange områder som behandles i bindestreks-utvalgene. I snitt huket kommunene av på 7 områder. Nesten 90 % av store og mellomstore kommuner behandler kultursaker i samme hovedutvalg som idrett. For små kommuner er det flest (90 %) som har huket av for at kultursaker behandles i hovedutvalg som også behandler oppvekstsaker.

2.2 Administrativ organisering

Hva så med den administrative organiseringen av kultursektoren? Også her er kommunene frie til å velge sin egen organisering. Den nevnte rapporten fra kommunedatabasen (Jones m.fl. 2021) påpeker at det for eksempel er færre enheter som rapporterer direkte til kommunedirektøren, og at det også har vært endringer i hvilke typer enheter som rapporterer direkte. Videre ser vi at myndighet i stor grad blir lagt ut til ulike ledernivåer. Hvordan er det så med kulturenheten?

2.2.1 Kulturenheten

I 2019 fant vi at kulturenhetene i norske kommuner var lite homogene. Noen kulturenheter var avdelinger, andre enheter, tjenesteområder eller sektorer. Vi fant også at andelen rendyrkede kulturetater/-enheter reduseres, noe som følger trenden beskrevet av Storstad (2010), Myrvold (1998) og Mangset & Krogstad (1994).

I 2022 ser vi at nesten halvparten av kommunene har organisert ansvarsområdene for kultur i en egen enhet. Blant mellomstore og store kommuner er andelen større. Blant de små kommunene er det 18 % der kultur ikke er organisert som egen enhet. Til sammen 34 % av kommunene som har besvart undersøkelsen, har organisert kulturområdet i det vi kaller en «bindestreksenhets», det vil si en enhet der kultur er organisert sammen med andre fagområder, for eksempel «Kultur og idrett» eller «Oppvekst og kultur».

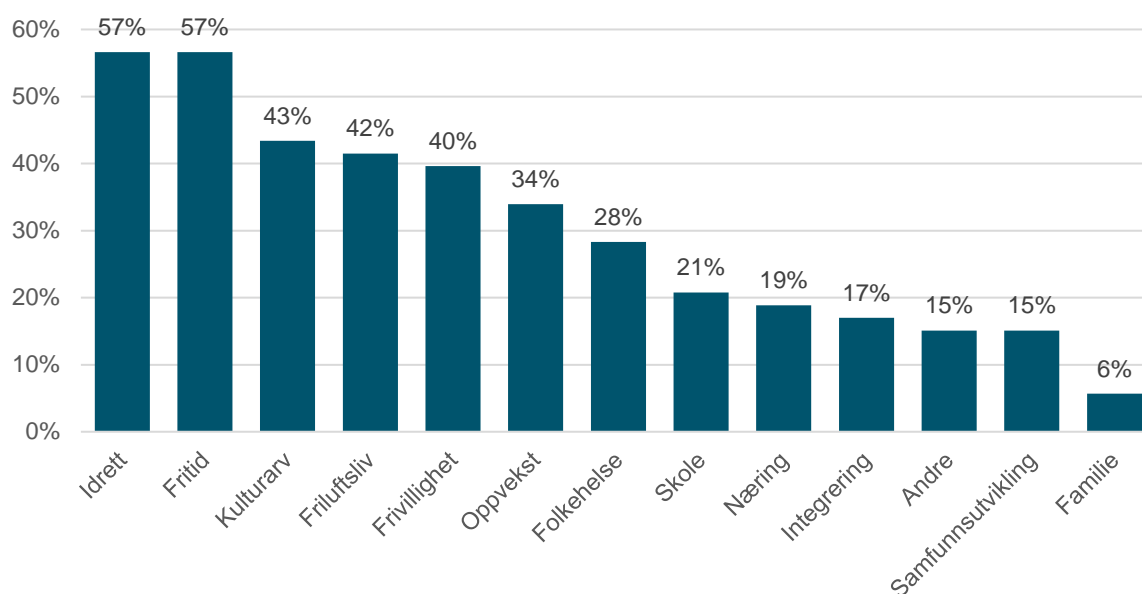
Tabell 6: Oversikt over hvorvidt kulturområdet er organisert som en egen enhet eller ikke

Navn	Små kommuner	Mellomstore kommuner	Store kommuner	Alle
en egen enhet	30 %	66 %	57 %	48 %
en bindestreksenhets	41 %	21 %	40 %	34 %
ikke organisert som egen enhet	18 %	7 %	0 %	10 %
Annet, beskriv her:	90	67	47	204

I de tilfellene der kultur er organisert som en bindestreksenhets, ble kommunene spurt hvilke områder de var organisert sammen med. Svaralternativene ble utarbeidet gjennom å se på hvilke områder kultur oftest var organisert sammen med i kartleggingen fra 2019. Det var 53 kommuner som besvarte dette spørsmålet. I snitt huket disse av på 4 områder som kultur er organisert sammen med. Det kan sies å være ganske mange områder, og det må i så fall føre til at bindestreksnavnet blir ganske langt, uten at vi har spurt direkte om dette. Det kan tyde på at respondentene til muligens har misforstått hva som er navnet på enheten og eventuelt hvilke ansvarsområder enheten har.

I snitt oppga disse 53 kommunene 4 områder. I de større kommunene var gjennomsnittet mindre (2,6), mens i mellomstore kommuner var antallet større (5,3). De fleste i bindestreksenheter er

organisert sammen med idrett (57 %) og fritid (57 %). Også kulturarv (43 %), friluftsliv (42 %) og frivillighet (40 %) var ofte nevnt.



Figur 2: Områder som kulturenheten deler navn med, i de tilfeller der kultur er en del av en bindestreks-enhet.

I tabell 7 viser vi oversikt over tidligere kartlegginger av administrasjonsstruktur. Rapporten fra 2019 konkluderte med at trenden som ble beskrevet i 2008, at rendyrkede kulturetater/enheter reduseres, var fortsatt gjeldende. I 2008 hadde 46 % av kommunene egne kulturenheter (tabell 5), i 2019 var dette redusert til 39 % med en tilsvarende vekst i bindestreksenheter. I 2022 har antallet kommuner der kulturenheten er skilt ut som en egen enhet, steget. Hva kan være årsaken til dette? Som vi så i tabell 6, er det vanligere med egen kulturenheter i store og mellomstore kommuner. I små kommuner er det mer vanlig å ikke organisere kultur som en egen enhet. Som vi så i tabell 1 på side 8, har antallet små kommuner sunket og store kommuner steget. Dermed er det ikke overaskende at trenden har gått i den retningen. Dette bekreftes også i tabell 8 (på neste side) som viser at de nye kommunene i større grad har organisert kultur som egen enhet.

Tabell 7: Oversikt over tidligere kartlegginger av administrasjonsstruktur.

Organisering	1994 ³	1998 ⁴	2008 ⁵	2019 ⁶	2022
Egen kulturenhet	61 %	43 %	46 %	39 %	48 %
Bindestreks-kulturenhet	17 %	44 %	32 %	43 %	34 %
Inngår i sentraladministrasjonen	Ukjent	Ukjent	12 %	8 %	2 %
Ikke kultur i navnet/annet	Ukjent	Ukjent	1,2 %	10 %	10 %
Annet					5 %
Kommuner i undersøkelsen	Ukjent	Ukjent	318/429	287/422	204/356

³ Mangset & Krogstad (1994)

⁴ Myrvold (1998)

⁵ Storstad (2010)

⁶ Miland og Kleppe (2019)

Tabell 8: Oversikt over hvorvidt kulturområdet er organisert som en egen enhet eller ikke

Navn	Sammenslåtte kommuner	Ikke-sammenslåtte kommuner
en egen enhet	64 %	46 %
en bindestreksenhet	30 %	36 %
ikke organisert som egen enhet	0 %	8 %
Annet, beskriv her:	6 %	8 %
N=	33	150

2.2.1 Ansvarsområdet for kulturenheten

Tabell 9 viser hvilke områder kommunene rapporterer at kulturenheten har ansvar for. Her finner vi en blanding av oppgaver. Kommunene har i gjennomsnitt huket av på 11 ansvarsområder (av 16 mulige). Det er relativt liten forskjell mellom kommunestørrelsene. Små kommuner svarer i gjennomsnitt 10,3 ansvarsoppgaver, mens mellomstore oppgir 11,6 og store kommuner 11,8.

Tabell 9: Ansvarsområde for kulturenheten

Ansvarsområde	Små (N=90)	Mellomstore (N=67)	Store (N=47)	Alle (N=204)
Tilskuddsordninger for kultur	96 %	96 %	100 %	97 %
Frivillige lag og foreninger	84 %	87 %	94 %	87 %
Bibliotek	79 %	96 %	83 %	85 %
Den kulturelle spaserstokken (DKSS)	82 %	84 %	87 %	84 %
Kulturarv	73 %	81 %	77 %	76 %
Fritidsklubber	69 %	76 %	89 %	76 %
Den kulturelle skolesekken (DKS)	64 %	78 %	79 %	72 %
Kulturhus	54 %	76 %	81 %	68 %
Kulturskole	59 %	76 %	66 %	66 %
Museum	59 %	64 %	64 %	62 %
Kino	60 %	70 %	40 %	59 %
Arrangementskontor	51 %	60 %	62 %	56 %
Annet, vennligst spesifiser	37 %	57 %	66 %	50 %
Frivilligsentral	36 %	51 %	62 %	47 %
Kreativ næring	23 %	15 %	26 %	21 %

De aller fleste kommunene oppgir at tilskuddsordninger for kultur, frivillige lag og foreninger, bibliotek og Den kulturelle spaserstokken inngår i ansvarsområdene for kulturenheten. Det er noen forskjeller når det gjelder kommunestørrelse. Store kommuner har i mindre grad ansvaret for kino i kulturenheten sammenlignet med små og mellomstore kommuner. Dette skyldes at kinoene i større kommuner er privatisert.

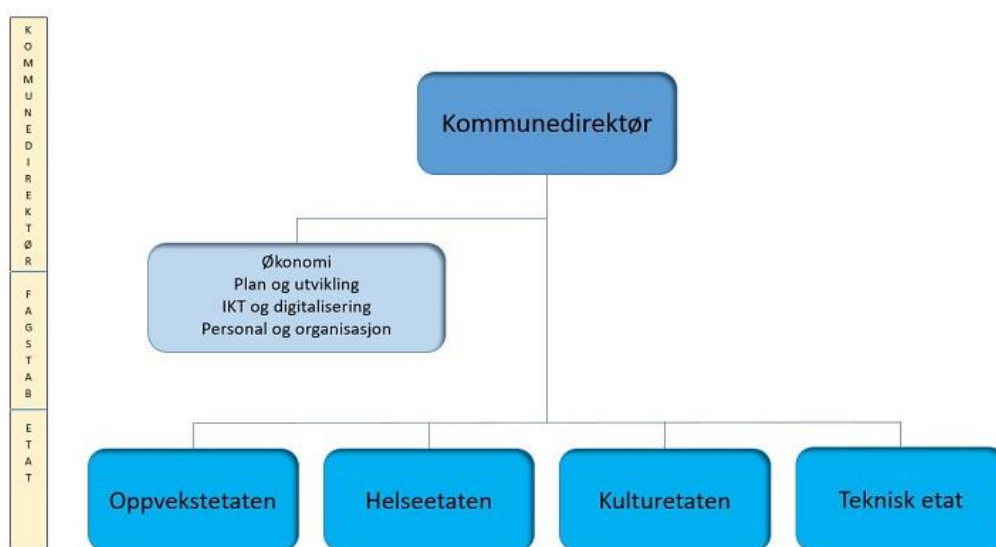
De fleste ansvarsområdene som vi presenterte som alternativ, blir valgt av over halvparten av kommunene som har besvart undersøkelsen. Unntaket er kreativ næring. Bare 21 % av kommunene oppgir at kreativ næring inngår som et av ansvarsområdene til kulturenheten.

De fleste som svarte «annet», svarte idrett eller idrett/friluftsliv. Etter en gjennomgang av svarene var det få som oppga oppgaver som kommer innenfor definisjonen av kultur som vi bruker i denne rapporten. De svarene som var relevante for kultur gjaldt kunst i offentlige rom, utleie av bygg (deriblant bygg som kan brukes til kultur) i tillegg til at noen svarte Ungdommens kulturmønstring. Det utgjør ganske få kommuner i alt.

2.2.1 Organisasjonsstruktur

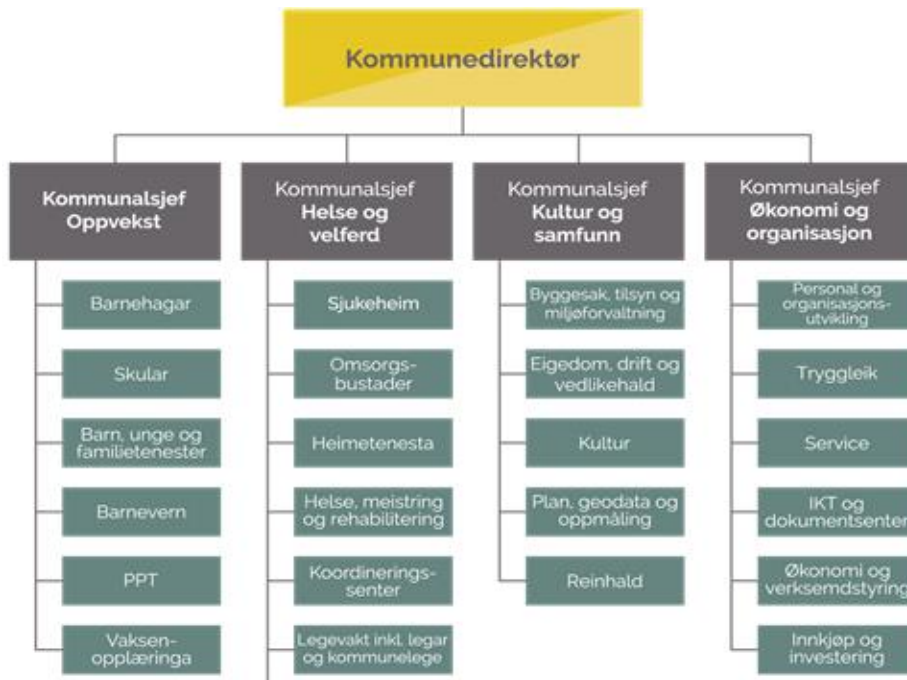
Men unntak av Oslo og Bergen, som har en parlamentarisk modell, har alle norske kommuner en formannskapsmodell der administrativ og politisk ledelse er adskilt ved at øverste administrativ leder (kommunedirektør) er den eneste som rapporterer til politisk nivå. Det er likevel ulike måter å organisere kommuner på innenfor formannskapsmodellen. I vår kartlegging fra 2019 identifiserte vi følgende tre modeller for organisering av kulturarbeidet i norske kommuner, som de aller fleste kommuner benyttet.

Modell 1: Kultur er et eget område/enhet med en leder som rapporterer til rådmannen. Et eksempel på denne modellen kan se ut som figur 2, fra Steinkjer kommune. Her er kultur ett av fire områder under kommunedirektør:



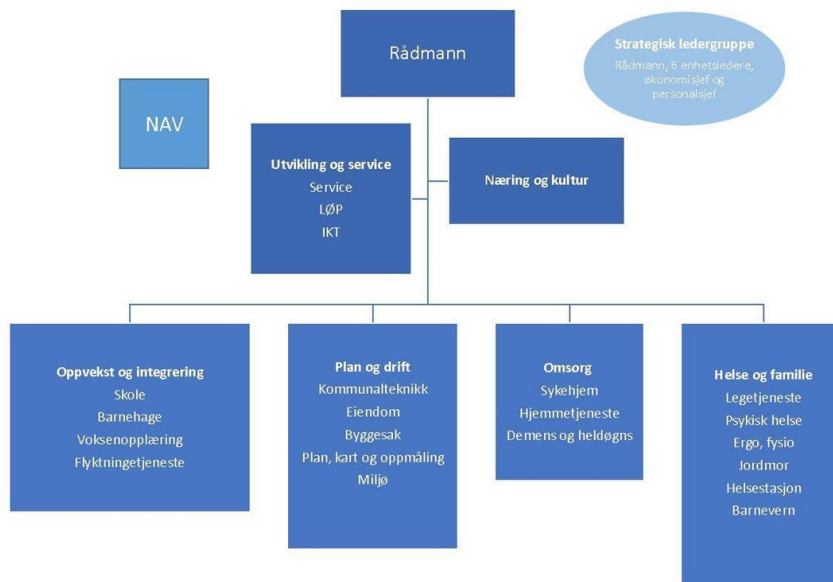
Figur 3: Organisasjonskart Steinkjer kommune. Hentet fra kommunens hjemmeside 24.05.22.

Modell 2: En mer utbredt kommunal organisering innebærer ett ekstra ledd, ofte omtalt som kommunalsjef. Her er kulturenheten underlagt for eksempel et kommunalområde. En slik modell kan se ut som den i Øygarden kommune. I dette tilfellet er kultur en egen enhet, men underlagt et tjenesteområde som heter kultur og samfunn sammen med tekniske og planmessige oppgaver:



Figur 4: Organisasjonskart Øygarden kommune. Hentet fra kommunens hjemmesider 24.05.22. Figuren er beskåret.

Modell 3: En tredje modell innebærer at kulturenheten er lagt under sentraladministrasjonen og rapporterer direkte til kommunaldirektøren, men har ikke et eget område, slik som i modellene over. En slik organisering kan se ut som den i Aure kommune:



Figur 5: Organisasjonskart Aure kommune. Hentet fra kommunens hjemmesider 24.05.22.

I spørreundersøkelsen presenterte vi disse tre modellene slik:

Modell 1: Kultur er organisert som eget område/enhet/avdeling som rapporterer direkte til kommunedirektøren.

Modell 2: Kultur er organisert under et større samfunnsområde/tjenesteområde, slik at det er to trinn til kommunedirektøren.

Modell 3: Kulturenheten inngår i sentraladministrasjonen, f.eks. kommunedirektørens ledergruppe, og rapporterer dermed direkte til kommunedirektøren.

Videre ba vi respondentene ta stilling til hvilken modell som beskriver deres organisering.

Av tabellen under ser vi at de fleste kommunene er organisert som modell 2, det vil si at kultur er organisert under et større område, og at det dermed er to trinn opp til kommunedirektøren. 74 % av de store kommunene sier at dette er tilfelle for dem. Modell 1, altså der kultur er organisert som et eget område som rapporterer direkte til kommunedirektøren, er mest utbredt i mellomstore kommuner. Modell 3, der kulturenheten inngår i sentraladministrasjonen, er mest utbredt i små kommuner, men også her utgjør denne modellen en relativt lav andel.

Tabell 10: Modeller for organisering av kulturetaten.

Størrelse	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Annet	N=
Små	17 %	57 %	17 %	10 %	90
Mellomstore	40 %	52 %	2 %	6 %	65
Store	19 %	74 %	4 %	2 %	47
Alle	25 %	59 %	9 %	7 %	202

Vi spurte så om lederen for kulturenheten sitter i kommunedirektørens ledergruppe. I tillegg til beskrivelsen av de ulike modellene over, kan dette si noe om hvorvidt det er kort eller lang avstand mellom kultursjefen (eller tilsvarende) og kommunedirektøren. Det *kan* tenkes at det er vanskeligere å fremme kultursaker dersom veien opp til kommunedirektøren er lang.

31 % av kommunene svarer at lederen for kulturenheten deltar i kommunedirektørens ledergruppe. Andelen er høyest blant mindre kommuner (39 %).

Tabell 11: Sitter kultursjef/enhetsleder for kultur (eller tilsvarende) i kommunedirektørens ledergruppe (rådmannsgruppa)?

Størrelse	Ja	Nei	Annet	N=
Små kommuner	39 %	53 %	8 %	89
Mellomstore kommuner	25 %	72 %	3 %	65
Store kommuner	23 %	70 %	6 %	47
Alle	31 %	63 %	6 %	201

2.3 Ansatte i kulturenheten

I 2019-undersøkelsen gjennomførte vi en grundig kartlegging av de ansatte i kulturenheten og deres kompetanse ved å hente inn data på hver enkelt ansatt i kulturenheten. I denne undersøkelsen har vi bedt respondentene (øverste leder) selv besvare hvor mange årsverk som tilhører den administrative kulturenheten. I spørsmålet spesifiserte vi hvilke typer stillinger som skulle inkluderes, og hvem som skulle utelates. Vi ønsket å inkludere ansatte innen kulturadministrasjonen, for eksempel kultursjef, rådgiver, konsulent, men ikke dem som driver direkte tjenesteyting som kulturskolelærere og bibliotekarer. I snitt svarte respondentene at det var 2,5 årsverk i kulturadministrasjonen. Det er noe fler enn vi fant i 2019 (2,1 årsverk). Naturlig nok er det flere årsverk blant større kommuner, her er det i gjennomsnitt 5 årsverk i kulturadministrasjonen. I de små kommunene er det stort sett bare ett årsverk tilknyttet kultur. 40 % av de små kommunene har under 1 årsverk i kulturadministrasjonen.

Dersom vi undersøker årsverk i kulturetaten relativt til kommunestørrelse (målt i antall innbyggere), finner vi imidlertid et annet bilde. Små kommuner har 4,3 årsverk per 10 000 innbyggere, mens store kommuner har 1,1 årsverk.

Tabell 12: Gjennomsnittlig årsverk fordelt på kommunestørrelse. Oslo er ikke inkludert i oversikten.

Størrelse	Årsverk kultur (2019) N=188	Årsverk kultur (2022) N=185	Årsverk kultur per 10 000 innbygger (2022) N=185
Små	1	1,0	4,3
Mellomstore	2,2	2,7	2,6
Store	5,4	5,0	1,1
Alle	2,1	2,5	1,6

2.3.1 Kultursjefen

Øverste leder for kulturenheten omtales gjerne som kultursjef. Dette er et begrep og en tittel som har blitt stadig vanligere siden denne funksjonen vokste fram som følge av den nye kulturpolitikken i 1970-åra. Tidligere omtalte man gjerne denne yrkesgruppa som kultursekretærer, men utover 1990-tallet ble betegnelsen kultursjef (eller kulturkonsulent) mer benyttet. I vår undersøkelse svarer de aller fleste (89 %) at de har kultur i stillingstittelen sin. Noen (9 %) oppgir bare type stilling, for eksempel «enhetsleder», slik at vi ikke kan vite om disse også har kultur i stillingstittelen sin. Bare 3 % oppgir stillingstitler (med område) som ikke inneholder kultur.

Av de som har kultur i stillingstittelen sin (N=155), nevner 60 % bare kultur. Andelen er noe lavere i små kommuner. Der er det omtrent like mange som har tittel med bare kultur, som dem som har kultur og flere områder i tittelen sin, for eksempel «kultur- og oppvekstsjef».

Stillingstittelen «kultursjef» lever fremdeles. Vi finner i alt 39 kommuner som oppgir «kultursjef» som stillingstittel. Det er spesielt blant mellomstore kommuner at denne tittelen består.

2.3.2 Innleid arbeidskraft

Et fenomen som kom opp i samtale med oppdragsgiver, var bruken av midlertidige stillinger og innleid arbeidskraft i kultursektoren. Dette forholdet har ikke blitt undersøkt før, så her kan vi ikke si noe om en eventuell utvikling. 35 % av kommunene svarer at de har ansatte/innleid arbeidskraft på prosjektbasis/midlertidige stillinger innen kultur per nå. Det er stor variasjon mellom store og små kommuner. Hele 89 % av store kommuner svarer at de har, eller har hatt, midlertidige stillinger. Blant små kommuner er det kun 68 % som har eller har hatt midlertidige ansatte.

Tabell 13: Kommunenes svar på spørsmålet: Har kommunen ansatte/innleid arbeidskraft på prosjektbasis/midlertidige stillinger innen kultur?

	Ja, vi har det nå	Nei, men vi har hatt det	Nei, vi har ikke, og har heller ikke hatt det.	N=
Små kommuner	21 %	37 %	42 %	86
Mellomstore kommuner	31 %	38 %	31 %	64
Store kommuner	67 %	22 %	11 %	46
Alle	35 %	34 %	31 %	196

Siden dette ikke har blitt undersøkt før, var vi interessert i å finne ut om respondentene så en trend mot flere eller færre midlertidig ansatte, særlig i lys av de to store endringene, kommunereformen og pandemien. 69 % av de som har besvart spørsmålet (N=138), mener at andelen midlertidige stillinger/på prosjektbasis har vært stabil over tid. Det er gjennomgående for både små, mellomstore og store kommuner. Av de små kommunene er det omtrent like mange som mener at andelen har økt, som mener den har blitt redusert. Blant større kommuner er det flere som mener andelen har økt. Når vi spør om årsaken til endringer, er det nesten ingen som tilskriver dette hverken pandemi eller kommunesammenslåing.

3. Planverk og overordnet samfunnsutvikling i kommunen

I forrige undersøkelse fant vi en positiv sammenheng mellom kommunenes utgifter til kultur per innbygger og hvorvidt kommunen hadde en kulturplan. Vi kunne derimot ikke si noe om årsak/virkning, altså om forekomsten av en kommunal kulturplan medførte høyere økonomisk prioritering av kultur, eller om høyere økonomisk prioritering av kultur medførte at kommunene laget en kulturplan. Det er vel likevel liten tvil om at en kulturplan anses som et viktig verktøy for den lokale kulturpolitikken og noe som bidrar til økonomiske forpliktelser. Hvordan står det så til med planarbeidet innenfor kultursektoren?

I undersøkelsen ga vi respondentene ulike alternativer som de kunne huke av på. Alternativene kan sees i tabellen nedenfor.

Tabell 14: Informantenes svar på hvilke planer kommunen har på kulturfeltet.

Plantyper	Små kommuner (N=79)	Mellomstore kommuner (N=59)	Store kommuner (N=41)	Alle (N= 179)
kulturplan	41 %	49 %	66 %	49 %
plan for DKS	56 %	37 %	49 %	48 %
kulturskoleplan	35 %	42 %	54 %	42 %
bibliotekplan	32 %	27 %	32 %	30 %
plan for kulturlokaler	13 %	12 %	24 %	15 %
helhetlig ungdomsplan	8 %	3 %	7 %	6 %

179 kommuner huket av minst ett av alternativene vi foreslo. Vi vet ikke om det er slik at de som ikke har huket av, ikke har kulturplaner, eller om de ikke har besvart spørsmålet. Dermed kan vi ikke si sikkert hvor mange kommuner som har en eller flere planer på dette området, men det er grunn til å tro at de aller fleste som har planer, har besvart spørsmålet. I snitt huket kommunene av 2,1 av de seks foreslåtte alternativene, det vil si at kommunene som har besvart spørsmålet, i snitt har 2,1 planer. Det er relativt likt for små, mellomstore og store kommuner.

Hvis vi ser nærmere på hvilke planer kommunene har, ser vi at nesten halvparten av kommunene har en kulturplan. Blant store kommuner er andelen høyere (66 %), blant små kommuner lavere (41 %). Andelen små kommuner med kulturplan er imidlertid mye høyere i denne undersøkelsen enn i den fra 2019. I 2019 fant vi at bare 18 % av de små kommunene hadde en kulturplan. Vi vet ikke om det skyldes at spørsmålet ble stilt på en annen måte som gjorde at færre svarte positivt, eller om det har vært en reell økning i kulturplaner i denne gruppen av kommuner. Andelen med kulturplan blant mellomstore og store kommuner er helt lik den vi fant i 2019.

Omtrent halvparten av kommunene har også plan for DKS. Andelen er høyere blant små kommuner enn mellomstore og store. 42 % av kommunene har kulturskoleplan. Her er det store kommuner som oftere har en slik plan. Nesten en tredjedel av kommunene har en bibliotekplan.

15 % av kommunene har en plan for kulturlokaler, noe vi vil komme tilbake til senere. Det er en høyere andel blant store kommuner enn mellomstore og små kommuner som har dette.

85 av kommunene huket av på svaralternativet «annet». Av de 23 som *bare* har huket av på dette alternativet, er det flere som beskriver nærmere at de er i prosess med å lage (minst) én plan til. Noen knytter det også til kommunesammenslåingsarbeidet. Hvis vi ser på dem som har huket av på «annet» i sin helhet, er det stor variasjon. Mange nevner planer for andre områder, som idrett, friluftsliv, fritid og frivillighet. Også kulturminner er jevnlig nevnt. Vi har ikke gjennomgått denne listen systematisk.

Kommunene ble også bedt om å skrive inn hvilke styringsdokumenter som styrer kulturenheten. 182 kommuner besvarte dette spørsmålet. Vi har ikke gått systematisk gjennom denne listen, men ser at det i størst grad er kommuneplanens samfunnsdel som nevnes, i tillegg til budsjett/økonomiplan samt kulturspesifikke planer.

3.1.1 Kulturetatens involvering i tverrfaglig kommunalt planarbeid

Kulturfeltet er altså involvert i en rekke generelle styringsdokumenter, men i hvilken grad er kulturseksjonen involvert i det generelle utviklingsarbeidet i kommunen?

Vi ser i tabell 15 at over 90 % av kultursjefene svarte at de selv og/eller andre i kulturadministrasjonen er involvert i kommunens generelle samfunnsutviklingsarbeid. Over halvparten opplever at de i stor grad er involvert. Andelen som opplever at de i stor grad er involvert, er høyest blant store kommuner.

Tabell 15: Er kultursjefen og/eller andre i kulturadministrasjonen involvert i kommunens generelle samfunnsutviklingsarbeid?

	Små kommuner	Mellomstore kommuner	Store kommuner	Alle
Ja, i stor grad	51 %	50 %	63 %	54 %
Ja, i liten grad	41 %	46 %	30 %	40 %
Nei	9 %	4 %	7 %	7 %
N=	81	56	46	187

Vi stilte også spørsmålet «Inngår kultur i kommuneplanens samfunnsdel?». Her svarte 91 % av kommunene ja, i enten stor eller liten grad. Det var lite variasjon mellom kommunestørrelse, og har derfor ikke satt svarene inn i en tabell.

I neste spørsmål lurte vi på hvilke kulturvirksomheter som beskrives i kommuneplanens samfunnsdel. I snitt ble det huket av på fire områder. De aller fleste huket av at kategorien «kultur mer generelt» ble beskrevet i kommuneplanens samfunnsdel, som vi kan se i tabell 16. Frivillighet er også et område som inngår i de fleste kommuners samfunnsdelplan. De andre virksomhetsområdene er i mindre grad nevnt i de mellomstore og store kommunenes kommuneplan. Det ser ut til at det er i de små kommunene at flere av kulturvirksomhetene blir beskrevet. Et unntak er kreativ næring. Det inngår i liten grad i planen til små og mellomstore kommuner, mens 27 % av de store kommunene svarer at kreativ næring blir beskrevet i kommuneplanens samfunnsdel.

Tabell 16: Kommunenes svar på spørsmålet: «Hvilke av kommunens kulturvirksomheter beskrives i kommuneplanens samfunnsdel?».

	Små kommuner	Mellomstore kommuner	Store kommuner	Alle
Kultur mer generelt	73 %	74 %	80 %	75 %
Frivillighet	70 %	57 %	62 %	64 %
Bibliotek	60 %	45 %	40 %	50 %
Museum og kulturarv	49 %	38 %	44 %	44 %
Kulturskole	51 %	38 %	33 %	43 %
Kulturhus	23 %	24 %	27 %	24 %
Fritidsklubber	33 %	16 %	18 %	23 %
Annet	15 %	26 %	33 %	23 %
Kreativ næring	11 %	10 %	27 %	15 %
Tilskuddsordninger	9 %	17 %	13 %	13 %
DKS eller DKSS	9 %	7 %	11 %	9 %
N=	80	58	45	183

23 % av kommunene som besvarte spørsmålet, huket av for «annet». Det er variasjon i svarene her. Noen svarte at samfunnsdelen beskriver friluftsliv, folkehelse og idrett, andre slike svar inkluderer spesifikke tjenester som kino, festivaler og reiseliv. Det er også en del som svarer at ny kommuneplan utarbeides nå, slik at det er vanskelig å svare på. 13 av kommunene som har huket av på annet, har svart at kommuneplanens samfunnsdel utformes så generelt at ingen tjenesteområder er nevnt på slikt detaljnivå som vi foreslår her.

Hvis vi sammenligner de som har svart at kultur inngår i kommuneplanens samfunnsdel i større eller mindre grad, ser vi at det ikke er veldig stor forskjell på hvor mange områder de har huket av på. De som svarte at kultur i liten grad inngår i kommuneplanens samfunnsdel, har i snitt huket av på 3,2 områder, mens de som har svart at kultur i stor grad inngår, i snitt har huket av på 4,4 områder, når vi trekker fra de som har huket av på at kultur mer generelt beskrives og «annet». Det er grunn til å tro at opplevelsen av hvorvidt kultur inngår i kommuneplanen, er subjektiv, og det er vanskelig å vite hva kultursjefene legger i betegnelsen mindre/større grad.

Vi spurte også hvilke tjenester/virksomhetsområder som deltar i utarbeidelsen av kommunale styringsdokumenter. Rundt 50 % av kommunene sier at kulturskole, bibliotek og frivillighet deltar. Det er i større grad store kommuner som har flere tjenester involvert i utarbeidelsen av kommunale styringsdokumenter. I snitt huket store kommuner av på 5 av de 10 foreslåtte områdene, mens små og mellomstore kommuner huket av på mellom 2,8 og 3,6. Det var 66 kommuner som huket av på «annet». Omtrent en tredjedel av disse svarte i kommentarfeltet at kultursjefen/kulturadministrasjonen deltok i arbeidet. Det var også en del som svarte at alle var med i arbeidet, mens noen svarte at ingen av kulturvirksomhetene deltok i utarbeidelsen av kommunale styringsdokumenter. I alt 7 kommuner spesifiserte at aktuelle parter deltok ut ifra relevansen på innholdet i ulike deler av prosessen med utarbeidelsen.

4. Økonomi

Den overordnede oversikten over kommunenes økonomiske disposisjoner på kultursektoren finner vi i kommuneregnskapene som er tilgjengelig hos SSB gjennom deres Kommune-stat-rapportering (KOSTRA). I dette kapittelet skal vi presentere et par spørsmål som gir svar på spørsmål vedrørende økonomi som ikke er tilgjengelig via kommuneregnskapene.

Hvert år lyses det ut en rekke prosjektmidler til tiltak som kommunene kan søke penger til. I dette avsnittet skal vi belyse omfanget av dette i kommunal kultursektor. Resultatene vi presenterer, er kun basert på survey-svar, det vil si at vi ikke har regnskapstall som forteller hvor mye penger som faktisk har blitt tildelt. I undersøkelsen spurte vi om det offentlige kulturtilbudet i kommunen vanligvis finansieres av prosjektmidler, og i så fall hvor stor andel dette utgjør av det totale kulturbudsjettet. 69 % av kommunene svarer at dette er tilfellet. Blant store kommuner er andelen høyere (75 %), mens blant de små kommunene er det kun halvparten som anser prosjektmidler som en vanlig finansieringskilde for kultursektoren. Prosjektmidlene utgjør som regel under 10 % av det totale kulturbudsjettet, og sjeldent (5%) mer enn 20 % av budsjettet.

Tabell 17: Spørsmål: Finansieres vanligvis deler av det offentlige kulturtilbudet i kommunen av prosjektmidler?

	Små kommuner	Mellomstore kommuner	Store kommuner	Alle
Ja, og det utgjør under 10 % av kulturbudsjettet	30 %	46 %	61 %	43 %
Ja, og det utgjør 10–20 % av kulturbudsjettet	10 %	13 %	11 %	11 %
Ja, og det utgjør over 20 % av kulturbudsjettet	9 %	2 %	2 %	5 %
Nei	51 %	39 %	25 %	41 %
N=	80	56	44	180

I 2019 fant vi at prosjektmidler finansierte deler av det offentlige kulturtilbudet i 55 % av kommunene. Undersøkelsen fra 2022 finner at andelen har økt noe, gitt at tallgrunnlagene er sammenlignbare. Som i 2019 finner vi at det er de større kommunene som i størst grad benytter seg av prosjektmidlene. Det er likevel en høyere andel av små kommuner som oppgir at de fikk prosjektmidler i 2022 enn i 2019.

Tabell 18: Sammenligning av surveysvar i 2019 og i 2022 på spørsmålet om det offentlige kulturtilbudet finansieres av prosjektmidler

	Har prosjektmidler (2019) N=276	Har prosjektmidler (2022) N=180
Små kommuner	42 %	49 %
Mellomstore kommuner	64 %	61 %
Store kommuner	71 %	75 %
Totalsum	55 %	59 %

Vi spurte også fra hvilken kilde prosjektmidlene kom fra og lot respondentene velge mellom 7 alternativer. I snitt fikk de enkelte kommunene prosjektmidler fra 3 ulike kilder. Antallet var naturlig nok høyere blant større kommuner, disse huket av i snitt 4,1 kilder. Små kommuner fikk i snitt midler fra 2,6 kilder.

Den viktigste kilden til prosjektmidler for alle kommunene er fylkeskommunen. 87 % av kommuner har fått prosjektmidler derfra. BUFDIR og deres tilskuddsordning for inkludering av barn i lavinntektsfamilier er også en viktig kilde. Ellers er statlige aktører som Kulturrådet og Kulturdepartementet viktige. Over halvparten av de 113 kommunene som har svart at de har mottatt prosjektmidler, har fått midler herfra.

Tabell 19: Spørsmål: Fra hvilken kilde kom midlene fra?

Kilde	Små kommuner	Mellomstore kommuner	Store kommuner	Alle
Fylkeskommunen	88 %	76 %	97 %	87 %
BUFDIR: Nasjonal tilskuddsordning for inkludering av barn i lavinntektsfamilier	63 %	76 %	89 %	75 %
Kulturrådet/ Kulturdepartementet/Nasjonallbiblioteket/andre direktorat	45 %	71 %	86 %	66 %
Private stiftelser	40 %	53 %	63 %	51 %
IMDI: Integreringstilskudd	5 %	13 %	37 %	18 %
Erasmus+/Aktiv ungdom/ EØS-midler/ Kreativt Europa	10 %	11 %	31 %	17 %
Andre, spesifiser her	13 %	26 %	9 %	16 %
N=	40	38	35	113

4.1 Manglende samvariasjon mellom økonomi og trekk ved kommunestruktur

I undersøkelsen fra 2019 fant vi at kommuner med kulturplan og kommuner der kultursjefen rapporterer rett til rådmann/kommunedirektøren, har høyere netto driftsutgifter per innbygger, kontrollert for hvorvidt kommunen har kulturhus og andel frie inntekter. På den bakgrunn kunne vi anta at det å ha kulturplan og færre trinn til kommunedirektøren positivt påvirket hvorvidt kommunen prioriterer kultur økonomisk. En slik sammenheng finner vi ikke med dataene fra årets undersøkelse.

Vi testet først korrelasjonen mellom et utvalg av variablene fra spørreundersøkelsene og noen utvalgte variabler vi har grunn til å tro påvirker prioriteringen av kultur: folketall, kommunesammenslåing, andel kommunale utgifter til kultur, om kommunen har kulturhus eller ikke, kommunens andel frie inntekter, netto driftsutgifter til kultur per innbygger, sentralitetsindeksen og kommunenes score på Norsk kulturindeks.

Vi så at hvorvidt kommunen hadde en egen enhet for kultur, korrelerte positivt med folketall, kommunens andel av frie inntekter og sentralitet. Det var også andre signifikante korrelasjoner, men disse var de eneste av en viss styrke (Pearsons $R > 0,3$). Antall årsverk i kulturenheten var

også en av variablene som korrelerte sterkt med flere av variablene. Likevel fant vi ingen signifikante effekter da vi testet disse variablene i en regresjonsanalyse.

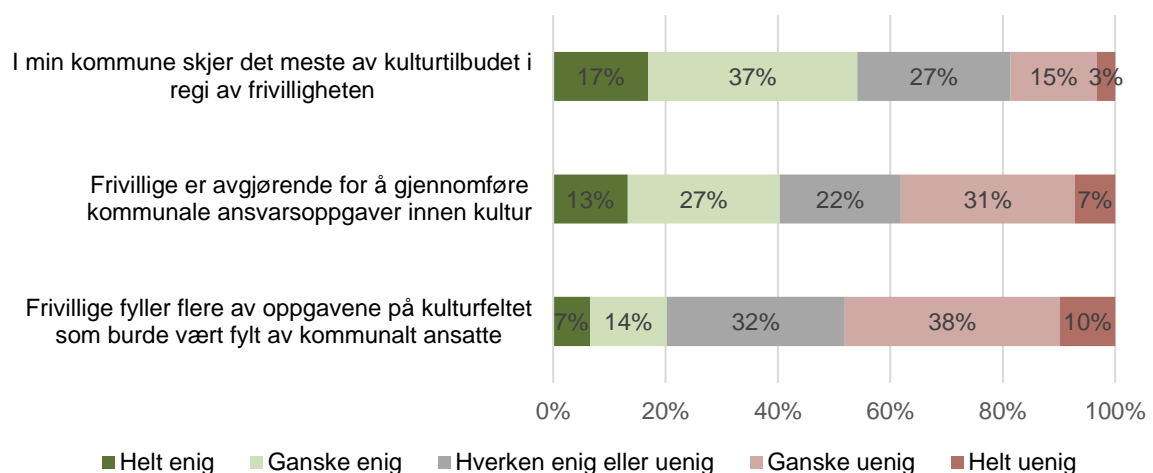
En av sammenhengene vi kunne se svakt signifikante effekter på, var hvorvidt kommunen hadde organisert kultur som en egen enhet eller ikke. Vi fant at det å ha kulturplan og et hovedutvalg med kultur i navnet øker sannsynligheten for at kommunen har organisert kultur som egen enhet. Forklaringskraften til modellen er likevel svak. Dermed vil vi ikke konkludere med at vi kan påvise denne årsaksforklaringen, men det kan være grunn til å se nærmere på disse tallene ved en grundigere analyse.

5. Frivilligheten i forvaltningen

At frivillig innsats anses som et gode i det lokale kulturlivet, hersker det liten tvil om. Hvilke oppgaver de frivillige skal ha ansvar for og hvilke oppgaver profesjonelle skal ivareta, er del av en større diskusjon (se f.eks. Kleppe og Berge 2022). I kommunal kulturpolitikk gjelder dette også forholdet mellom frivilligheten og det offentlige byråkratiet. Dette kapittelet handler om nettopp forholdet mellom frivilligheten og kulturforvaltningen.

I figuren under ser vi at de fleste kommunene (54 %) er ganske eller helt enig i at det meste av kulturtilbudet i kommunen skjer i regi av frivilligheten, mens 18 % er uenig i en slik påstand.

Vi ser videre at 40 % svarer at de frivillige er avgjørende for å gjennomføre kommunale ansvarsoppgaver innen kultur. Likevel er de fleste uenig i at de frivillige fyller oppgaver som burde vært fylt av kommunalt ansatte i kultursektoren.



Det er naturlig å tenke seg at svarene kan variere noe mellom kommunestørrelse. I tabellen under ser vi at det i større grad er de små kommunene som er enige i at frivillige er avgjørende for å gjennomføre kommunale ansvarsoppgaver innen kultur. Det er likevel 35 % som er uenig også i denne gruppen av kommuner. Andelen som er uenig blant store kommuner, er 48 %.

Tabell 20: Kommunenes svar på hvorvidt de er enig eller uenig i påstanden «Frivillige er avgjørende for å gjennomføre kommunale ansvarsoppgaver innen kultur».

	Helt enig	Ganske enig	Hverken enig eller uenig	Ganske uenig	Helt uenig	N=
Små	19 %	30 %	16 %	27 %	8 %	79
Mellomstore	13 %	20 %	32 %	32 %	4 %	56
Store	4 %	30 %	17 %	37 %	11 %	46
Alle	13 %	27 %	22 %	31 %	7 %	181

Hvis vi ser nærmere på påstanden som de fleste var uenig i, er det i noe større grad mindre kommuner som er uenige i at frivillige fyller flere av oppgavene på kulturfeltet som burde vært fylt av kommunalt ansatte.

Tabell 21: Kommunenes svar på hvorvidt de er enig eller uenig i påstanden «Frivillige fyller flere av oppgavene på kulturfeltet som burde vært fylt av kommunalt ansatte».

	Helt enig	Ganske enig	Hverken enig eller uenig	Ganske uenig	Helt uenig	N=
Små	10 %	15 %	30 %	38 %	8 %	80
Mellomstore	4 %	12 %	40 %	35 %	9 %	57
Store	4 %	13 %	24 %	43 %	15 %	46
Alle	7 %	14 %	32 %	38 %	10 %	183

Hvordan foregår så dialogen mellom forvaltningen og frivilligheten? I mange kommuner har man formalisert denne dialogen i form av et råd. I 2019-undersøkelsen fant vi at dialogen med frivillige aktører ofte foregår gjennom et råd i de fleste store kommuner, men at dette var mindre utbredt i små og mellomstore kommuner. Årsaken kan være at mindre kommuner er så oversiktlige at man ikke finner det nødvendig å formalisere samarbeidet.

Den samme tendensen ser vi i årets undersøkelse. Slike råd virker fremdeles forbeholdt større kommuner. I utgangspunktet svarte 35 kommuner «Annet» på spørsmålet om bruk av råd. Vi gikk gjennom disse svarene, og fant at de fleste her svarte «idrettsråd». Siden idrett ikke inngår i kulturbegrepet vi bruker i denne rapporten, ble disse svarene endret til «Nei».

Tabell 22: Spørsmål: Har kommunen et kulturråd, musikkråd eller lignende som samler frivillige kulturaktører til et felles talerør?

	Ja	Nei	Annet	N=
Små	21 %	74 %	5 %	82
Mellomstore	31 %	64 %	5 %	59
Store	78 %	20 %	2 %	46
Totalsum	38 %	58 %	4 %	187

Vi stilte også spørsmålet om det var behov for a) en tilskuddsordning for samarbeid mellom det frivillige og profesjonelle kulturlivet og b) en støtteordning som sikrer flere arbeidsplasser i kommunale kulturtenester. De aller fleste (75–80 %) var enig i det, og det var liten forskjell mellom størrelsen på kommunene.

6. Rom for kultur

Kulturlokaler var et tema vi ønsket å undersøke nærmere i denne undersøkelsen. Ulike typer infrastruktur for kunst og kultur er viktig både for profesjonelt og frivillig arbeid, derfor er det å legge til rette for dette en viktig del av både den statlige og kommunale kulturpolitikken. Ved forrige undersøkelse fant vi at de fleste kommunene tilbyr gratis lokaler for kulturaktiviteter til barn og unge. Det samme finner vi i årets kartlegging. I tillegg finner vi at om lag halvparten tilbyr gratis lokaler til frivilligheten og til studieforbundene. De store kommunene tilbyr i noe mindre grad gratis lokaler til frivillig aktører, mens de i noe større grad tilbyr gratis lokaler til studieforbundene.

Tabell 23: Spørsmål: Tilbyr kommunen gratis lokaler til noen av følgende aktiviteter?

Aktivitet 2022	Små	Mellomstore	Store	Alle kommuner
kulturaktiviteter til barn og unge	91 %	81 %	93 %	89 %
kurs og undervisning til studieforbundene	40 %	65 %	61 %	53 %
kulturaktiviteter til hele frivilligheten	49 %	50 %	43 %	48 %
annet, vennligst spesifiser	13 %	31 %	22 %	21 %
Totalt	78	54	46	178

En viktig forutsetning for å kunne tilby gode arenaer til kulturlivet er at kommunen kartlegger egnetheten til øvingsrom og framvisningsrom. Ikke minst gjelder dette akustikkmålinger da det er avgjørende for arbeidsmiljøet til dem som jobber der. Sist fant vi at omtrent halvparten av kommunene ikke hadde kartlagt egnetheten på øvings- og fremvisningsrom for kulturlivet i kommunen. Situasjonen ser ut til å være ganske lik i 2022. Blant små kommuner er det 58 % som svarer at de ikke har kartlagt egnetheten på øvings- og fremvisningsrom. Det er også over halvparten av mellomstore kommuner som svarer det samme. Blant større kommuner er andelen noe lavere, 40 %.

«Delvis» var i utgangspunktet ikke et svaralternativ, men mange som hadde svart «annet», kommenterte at de delvis hadde gjort det. Derfor redigerte vi disse svarene og la til dette som en ny kategori. Det betyr at vi ikke vet om det kunne vært et mer relevant alternativ for dem som har svart ja eller nei.

Tabell 24: Har kommunen kartlagt egnetheten på øvingsrom og fremvisningsrom for kulturlivet i kommunen?

	Ja	Delvis	Nei	Annet	N=
Små	32 %	5 %	58 %	5 %	81
Mellomstore	37 %	9 %	53 %	2 %	57
Store	31 %	29 %	40 %	0 %	45
Alle	33 %	12 %	52 %	3 %	183

Vi spurte også om kommunene opplever at det finnes tilstrekkelig tilgang på egnede lokaler for frivillig kulturliv, profesjonelt kulturliv og kultur for barn og unge. De aller fleste mener det i noen eller stor grad er tilstrekkelig tilgang på egnede lokaler, men at det er det profesjonelle kulturlivet som i minst grad har tilgang på egnede lokaler. Det er relativt liten forskjell mellom små, mellomstore og store kommuner.

Tabell 25: Kommunenes svar på spørsmålet «Opplever dere at det finnes tilstrekkelig tilgang på egnede lokaler for ...».

Opplever dere at det finnes tilstrekkelig tilgang på egnede lokaler for ...	Ja, i stor grad	Ja, i noen grad	Hverken ja eller nei	Nei, i liten grad	Nei, ikke i noen grad	Ikke aktuelt	Alle
frivillig kulturliv	37 %	46 %	6 %	11 %	1 %	0 %	100% / 186
kultur for barn og unge	33 %	46 %	7 %	13 %	1 %	0 %	100% / 186
det profesjonelle kulturlivet	26 %	39 %	9 %	20 %	4 %	2 %	100% / 186

Hvis vi så ser på den økonomiske siden av kulturlokaler, spurte vi kommunene om i hvilken grad de er avhengige av tilgang på nasjonale midler for å kunne gjennomføre nødvendige oppgraderinger og investeringer i kulturlokaler. De aller fleste svarer at de i stor grad er avhengige av nasjonale midler. Andelen som mener dette, er høyere blant små kommuner enn mellomstore kommuner. Nesten ingen svarer at de ikke er avhengige av nasjonale midler i det hele tatt.

Tabell 26: Kommunenes svar på spørsmålet «I hvilken grad er dere avhengige av tilgang på nasjonale midler for å kunne gjennomføre nødvendige oppgraderinger og investeringer i kulturlokaler?».

	I stor grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Annet	N=
Små kommuner	74 %	20 %	2 %	4 %	81
Mellomstore kommuner	60 %	23 %	4 %	14 %	57
Store kommuner	67 %	28 %	2 %	2 %	46
Totalsum	68 %	23 %	3 %	7 %	184

Til sist spurte vi om kommunene hadde en plan for kulturbygg/lokaler (bygging og/eller oppgradering). 15 % hadde en slik plan som vi ser i tabellen på neste side. Ikke overraskende var andelen høyest blant de store kommunene der en av fire kommuner hadde en slik plan. Kommunene som hadde en plan, fikk senere spørsmål om det fantes tilstrekkelige midler til å gjennomføre disse planene. Omtrent halvparten (48 %) av de som besvarte spørsmålet, svarte at de ikke hadde tilstrekkelig med midler til å gjennomføre planene for kulturbygg/lokaler.

Tabell 27: Spørsmål: Har kommunen en plan for kulturbygg/lokaler

	Andel	N=
Små kommuner	13 %	79
Mellomstore kommuner	12 %	59
Store kommuner	24 %	41
Totalt	15 %	179

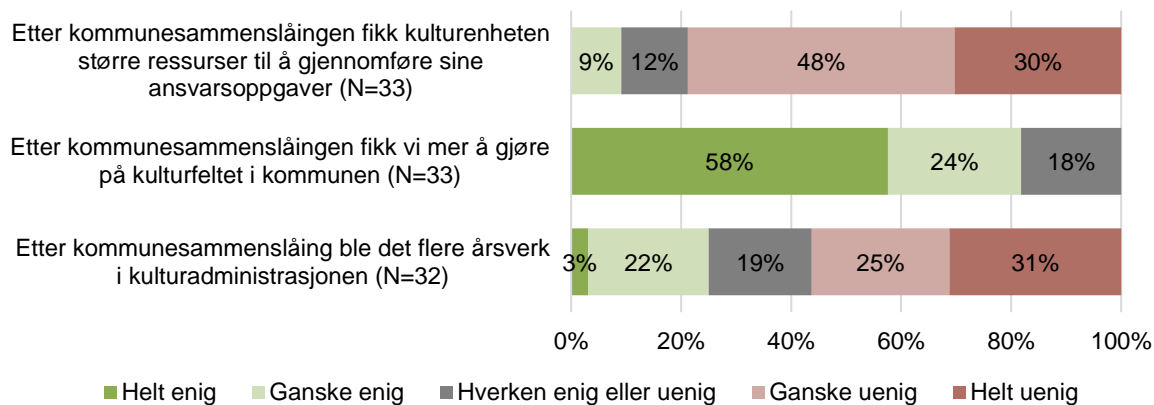
7. Kommunereformen

1. januar 2020 var foreløpig sluttstrek for en omfattende kommunereform. Ved utgangen av 2016 hadde Norge 427 kommuner. Fire år seinere var tallet redusert til 356 etter at totalt 119 kommuner er slått sammen til 48 nye kommuner. Noen av kommunene har beholdt navnet til den ene kommunen, ofte har dette vært der store kommuner har slått seg sammen med mindre kommuner, men vi har også fått 15 kommuner med helt nye navn.

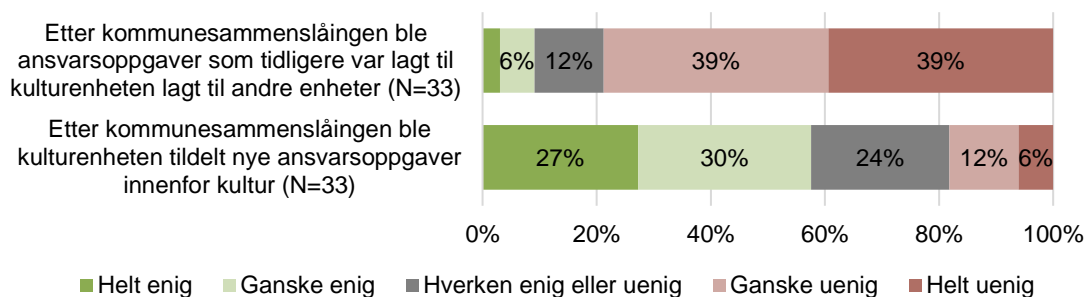
I dette kapitlet viser vi de 48 nye kommunene ekstra oppmerksomhet. I undersøkelsen stilte vi dem noen oppfølgingsspørsmål knyttet til deres arbeid på kulturområdet. 33 av de 48 kommunene har besvart undersøkelsen.

Først viser vi kommunenes svar på påstander knyttet til kulturenheten som følge av kommunesammenslåingen. De fleste var ganske eller helt uenig i at kulturenheten fikk større ressurser til å gjennomføre ansvarsoppgavene sine. De fleste (56 %) er også uenig i at man samlet fikk flere årsverk i kulturadministrasjonen.

Det er derimot ingen som er uenig i at man fikk mer å gjøre på kulturfeltet etter kommunesammenslåingen. Disse svarene gir et til dels bekymringsfullt bilde av situasjonen etter kommunesammenslåingene. Kultursjefene opplever altså at man har fått mer å gjøre, men uten at dette har blitt kompensert med økte ressurser eller flere årsverk.

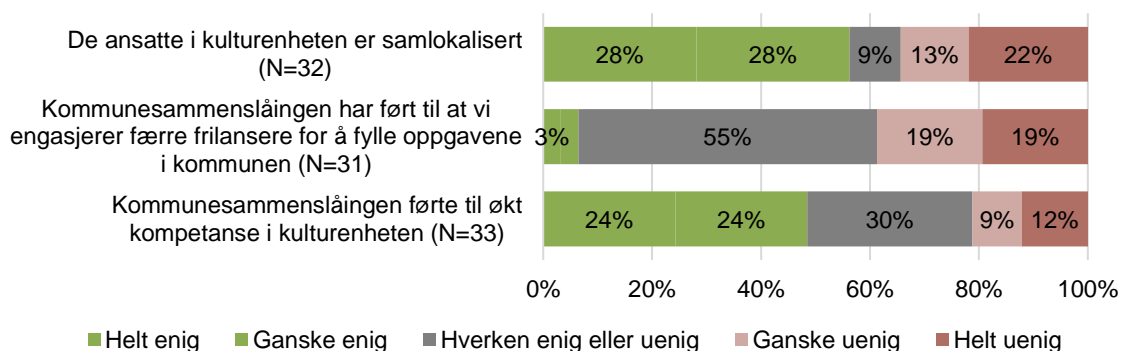


Videre spurte vi om ansvarsoppgavene til kulturenheten. Det ser ikke ut til at de spurte kommunene opplever at deres ansvarsoppgaver ble lagt til andre enheter etter kommunesammenslåingen. De opplever heller at de ble tildelt nye ansvarsoppgaver innenfor kultur, noe som stemmer godt med svaret i forrige figur, nemlig at kulturenheten fikk mer å gjøre etter sammenslåingen.



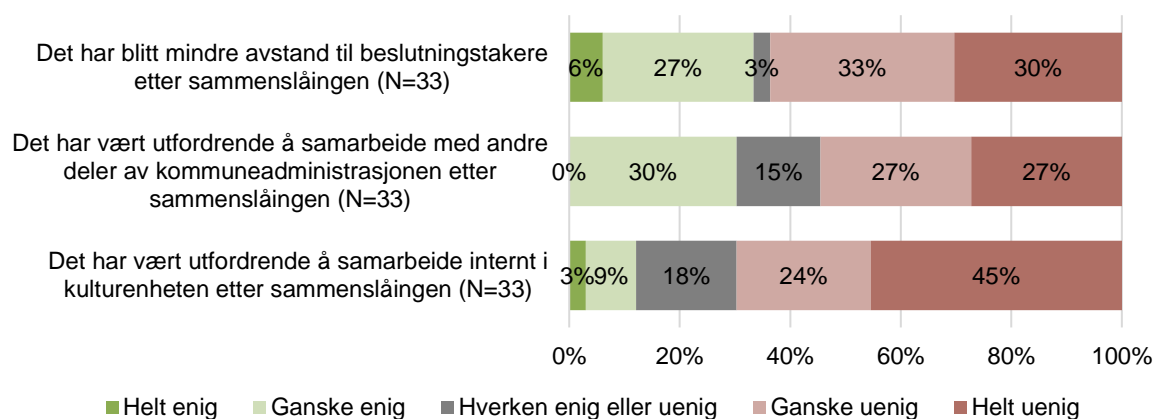
Vi la også frem påstander om arbeidet i kulturenheten etter sammenslåingen. Man skulle kanskje tro at sammenslåingen førte til at man fikk flere underavdelinger i kulturenheten plassert der de tidligere kommuneadministrasjonene var plassert. Det ser ikke ut til å være tilfelle i de fleste av kommunene som har besvart dette spørsmålet. 56 % av disse svarer at de er helt eller ganske enig i at de ansatte i kulturenheten er samlokalisert. Omtrent halvparten svarer også at kommunesammenslåingen har ført til økt kompetanse i kulturenheten. 21 % svarer at de er ganske uenig eller helt uenig i det.

Man kunne anta at kommunesammenslåingen førte til flere ansatte i kulturetaten ble samlet, slik at man dermed fikk mindre behov for frilansere til å utfylle kulturoppgaver. De fleste kommunene svarer at de er «hverken enig eller uenig» i denne påstanden. Det er også 38 % som svarer at de er uenige.

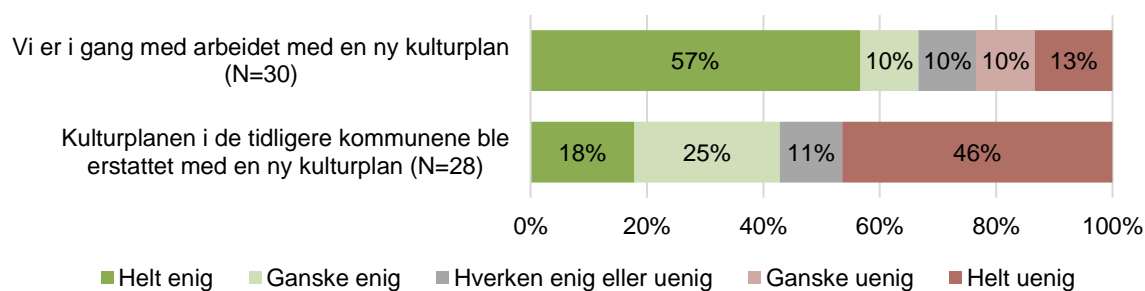


Det er grunn til å anta at kommunesammenslåinger har ført til større kulturenheter der de ansatte ikke er samlokalisert, noe som igjen har kunnet påvirket samarbeidet, både internt, med andre enheter og med kommuneledelsen. Vi ba derfor respondentene vurdere påstanden «Det har blitt mindre avstand til beslutningstakere etter kommunesammenslåingen».

Det ser ut til å stemme i en viss grad for kommunene som har besvart denne undersøkelsen. Over 60 % svarer at de er uenige i at avstanden til beslutningstakere har blitt mindre etter kommunesammenslåingen. Det betyr ikke nødvendigvis at de mener den har blitt større. Når det gjelder samarbeidet internt, er de fleste uenige at det har vært utfordrende etter sammenslåingen. Det er også tilfelle når det gjelder samarbeidet med andre deler av kommuneadministrasjonen, men her er andelen som er ganske enig, større. Det kan med andre ord tyde på at en større kommuneadministrasjon gjør at det å samarbeide med andre områder har blitt mer utfordrende for noen kommuner.



Vi var også interesserte i å vite mer om hva som skjedde med kulturplanene i de tidligere kommunene. Det kan gi et bilde på hvordan arbeidet med kultur i de tidligere kommunene harmoniseres i en ny kommune. Vi ser av figuren under at de aller fleste kommunene er i gang med arbeidet med en ny kulturplan.

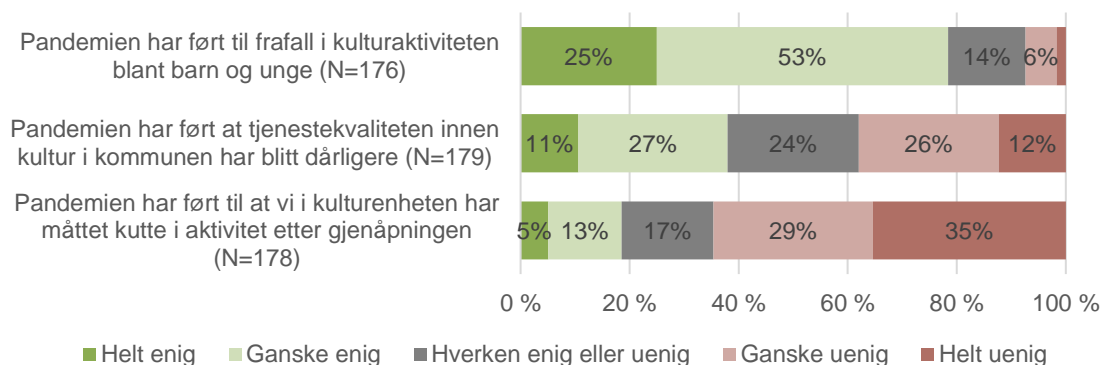


8. Pandemi

I både 2020, 2021 og delvis også i 2022 har pandemien preget mye av kulturlivet i norske kommuner. Tall fra Norsk Kulturindeks viser blant annet at sysselsettingen i sektoren falt med 2,5 % fra 2019 til 2020, museumsbesøket og kinobesøket ble halvert, utlånet på folkebibliotek falt med 25 %, og elevtallet i kulturskolen sank med 7 %. De kommunale utgiftene til kultur sank også fra 2019 til 2020, men økte igjen i 2021. Hvordan har så kulturadministrasjonen i kommunene opplevd denne tiden?

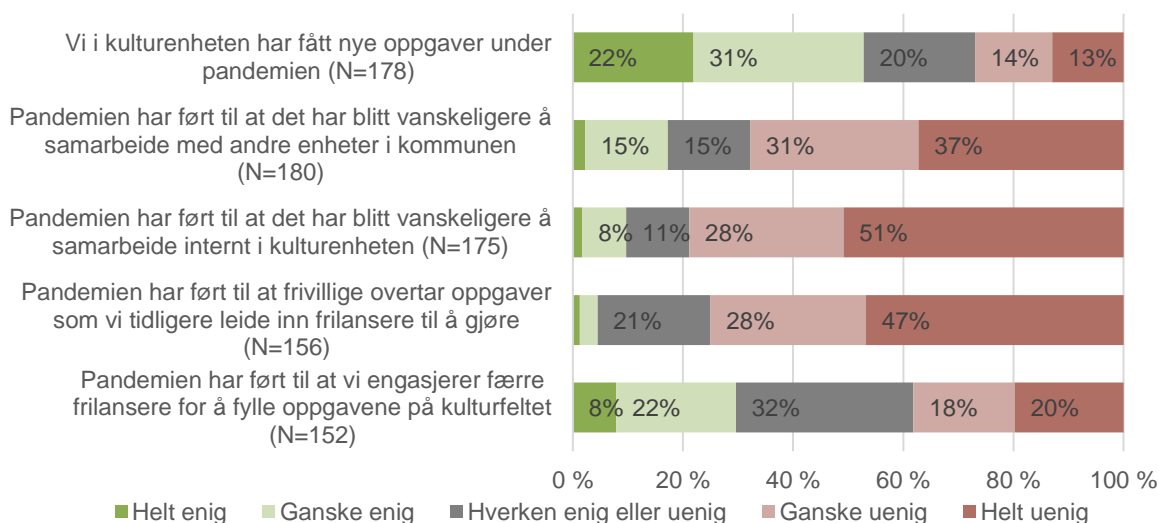
Først ba vi kommunene ta stilling til påstander om hvilke konsekvenser pandemien har hatt for kulturaktiviteten og tjenestekvaliteten innen kultur. Ikke uventet svarer de fleste at pandemien har ført til frafall i kulturaktiviteten blant barn og unge.

Den neste påstanden handlet om tjenestekvaliteten under pandemien. Her er det omtrent like mange som er enige, som uenige i at denne har blitt dårligere. Den siste påstanden handlet om tiden etter gjenåpningen og hvorvidt kulturenheten har måttet kutte i aktivitet. Dette er de fleste uenige i.



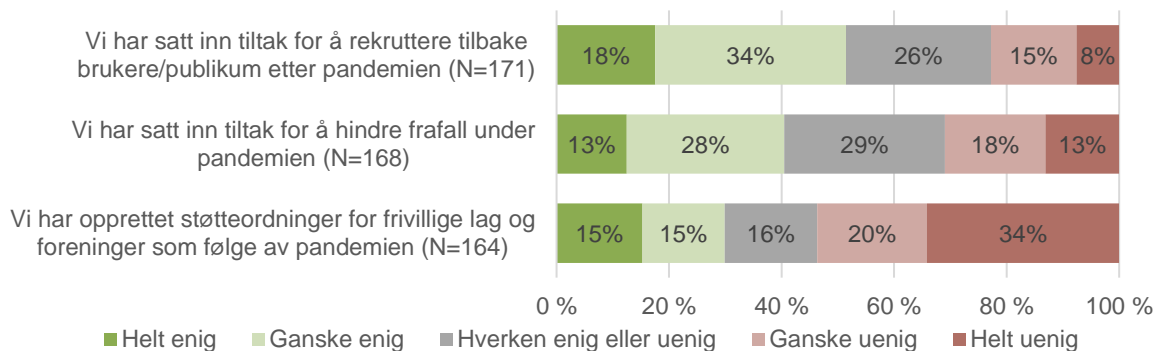
Vi ville også vite hvordan kommunene opplevde at pandemien påvirket arbeidssituasjonen deres. Litt over halvparten av kommunene opplever at de har fått flere oppgaver under pandemien. De færreste synes at det har blitt vanskeligere å samarbeide, både internt og med andre enheter i kommunen, under pandemien. Det ser likevel ut til å være en liten forskjell mellom samarbeid innad i kulturenheten og samarbeid med andre enheter. Det er litt flere som synes det har blitt vanskeligere å samarbeide med andre.

Når det gjelder hvorvidt pandemien har påvirket forholdet til frivillige og frilansere, er det en del som svarer at de er hverken enig eller uenig i påstandene. Det er vanskelig å tolke hva det kan bety. Når det gjelder påstanden om at pandemien har ført til at frivillige overtar oppgaver som frilansere tidligere har blitt leid inn for å gjøre, er de fleste ganske eller helt uenige i det. Det ser altså ut til at frilansere har fått beholde sine engasjement. Det stemmer også overens med svarene på neste påstand, nemlig om pandemien har ført til at kommunene engasjerer færre frilansere. Selv om svarene ikke er ensbetydende, er det flere som er uenig i påstanden, enn de som er enig.



Vi har til nå gjengitt undersøkelser av konsekvensene av pandemien, men vi var også interesserte i å se på hvordan kommunene håndterte disse konsekvensene. 52 % svarte at de satte inn tiltak for å rekruttere tilbake brukere/publikum etter pandemien. 23 % svarte at de i liten eller ingen grad hadde iverksatt slike tiltak.

Under selve pandemien var det også en del som satte inn tiltak for å hindre frafall. Dette gjaldt 41 %. Et slikt tiltak kunne være å opprette konkrete støtteordninger til frivillige lag og foreninger. Her er det 30 % som svarer at de har opprettet slike ordninger som en konsekvens av pandemien.



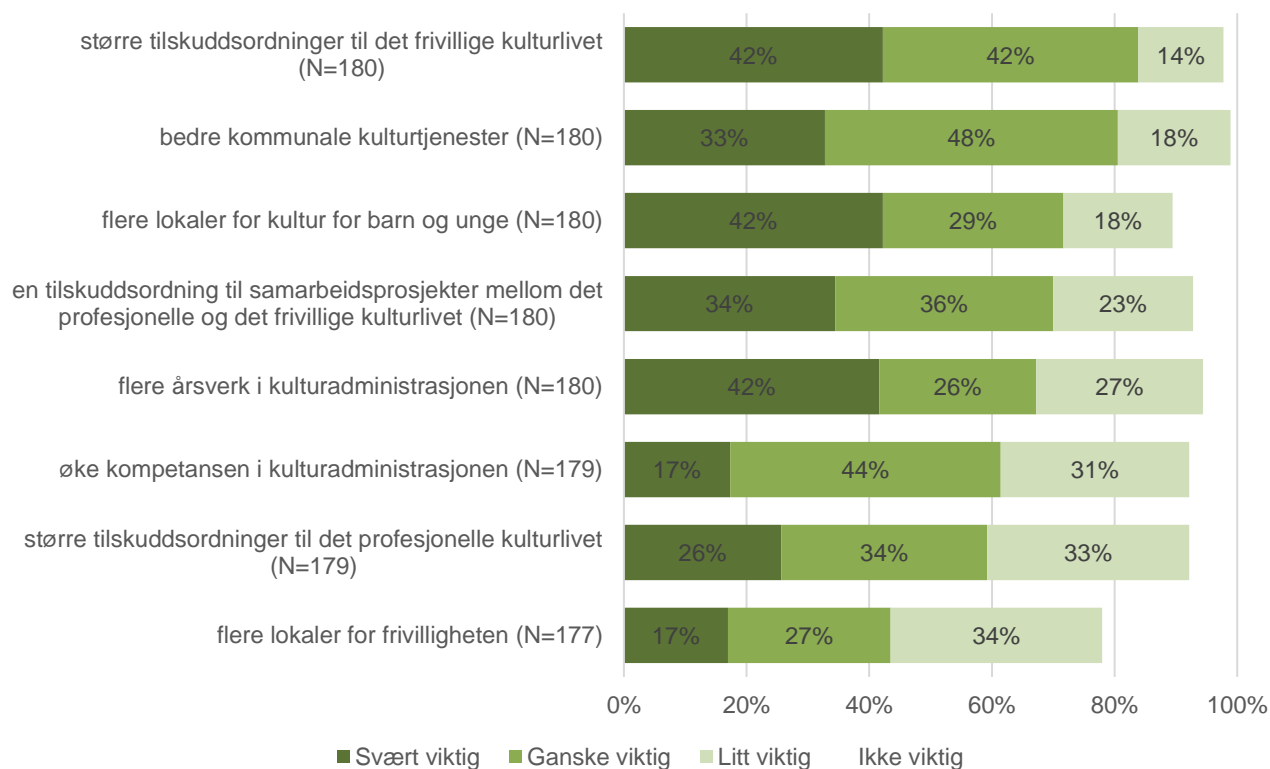
Vi spurte i et åpent oppfølgingsspørsmål om hva slags tiltak man hadde satt inn for å hindre frafall og/eller rekruttere tilbake brukere/publikum etter pandemien. Det var 86 kommuner som besvarte spørsmålet.

Når vi sorterte svarene i kategorier, fant vi at det viktigste tiltaket var markedsføring. Nesten halvparten (47 %) av de som svarte på dette spørsmålet, oppga at de hadde satt inn økt/mer spiset markedsføring som et tiltak for å hindre frafall og/eller rekruttere tilbake brukere/publikum. 20 % svarte at de hadde endret tilskuddsordninger, for eksempel økt ordningen, tildelt bredere eller satt inn nye ordninger. Det var også eksempler på egne rekrutteringstiltak innen kulturskolen, for eksempel rekrutteringskonserter, ulike typer av digital formidling av kultur og reduserte priser for kulturtilbud. Noen trakk også frem at de hadde satt inn egne tiltak for å styrke samarbeidet med frivilligheten.

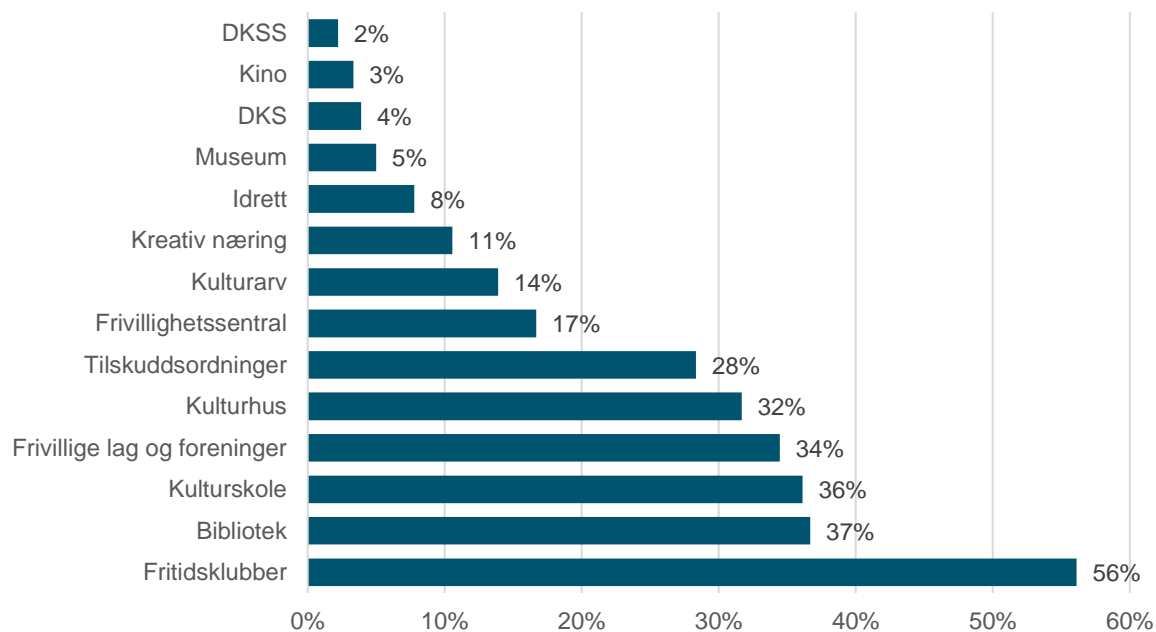
9. Prioritering

Selv om det er politikerne som skal bestemme og prioritere i en kommune, er det likevel interessant å vite hva kultursjefene, de som jobber med kultur til daglig, mener om dagens politiske prioriteringer og hvordan de mener det bør prioriteres i årene framover. Vi inkluderte to spørsmål om dette. Det første var formulert slik: *Hvis du må prioritere mellom disse tiltakene, hvilke vurderer du som viktige? Vi mener da faglige/tjenestemessige prioriteringer.*

Figuren under viser svarene sortert etter hvilke tiltak respondenten mente var svært viktig eller ganske viktig. På topp finner vi større tilskuddsordninger til det frivillige kulturlivet etterfulgt av bedre kommunale kulturtjenester. På bunn finner vi større tilskuddsordninger til det profesjonelle kulturlivet og flere lokaler til frivilligheten. Generelt er det likevel ikke et særskilt område som skiller seg spesielt ut på tvers av kommunene i landet. For alle spørsmålene har nesten 80 % svart at dette er litt, ganske eller svært viktig.



Det andre spørsmålet handlet om hva kultursjefene ville prioritert dersom de fikk frie midler inn på kulturbudsjettet. Her lød spørsmålet som følger: *Sett at du fikk frie driftsmidler til kultur, hvilke av kommunens kulturvirksomheter ville du da prioritert?* Det var her mulig å velge tre svaralternativ. Denne figuren gir et mer differensiert bilde. Vi ser at det er under 5 % som ville prioritert Den kulturelle skolesekken (4 %) eller den kulturelle spaserstokken (2 %). Det er også under 5 % som ville prioritert kino og museum. På toppen av lista finner vi kommunale tjenester, kulturskole (36 %), bibliotek (37 %) og ikke minst fritidsklubber (56 %).



Tabell 28 viser spørsmålet fordelt på kommunestørrelse. Vi ser her at fritidsklubber er høyest prioritert på tvers av kommunestørrelse. DKS er i høyere grad prioritert blant store kommuner, mens frivilligsentraler er høyere prioritert blant små kommuner. Frivillighet generelt er en kategori som er høyt prioritert av små og mellomstore kommuner, men i mindre grad en prioritert blant store kommuner. På samme vis er tilskuddsordninger høyt prioritert i store kommuner, mens dette er prioritert i lavere grad i små og mellomstore kommuner. Kreativ næring kommer relativt langt ned på prioriteringslisten i alle kommunegruppene, men er noe høyere prioritert blant store kommuner.

Tabell 28: Spørsmål: Sett at du fikk frie driftsmidler til kultur, hvilke av kommunens kulturvirksomheter ville du da prioritert?

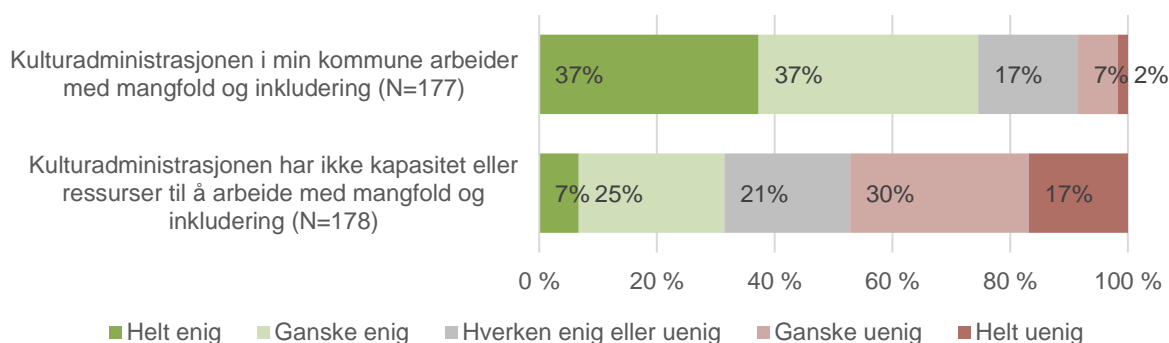
Virksomhet	Små kommuner (N=79)	Mellomstore kommuner (N=56)	Store kommuner (N=45)
Fritidsklubber	58 %	54 %	56 %
Bibliotek	37 %	34 %	40 %
Kulturskole	32 %	41 %	38 %
Frivillige lag og foreninger	34 %	39 %	29 %
Kulturhus	30 %	30 %	36 %
Tilskuddsordninger	22 %	27 %	42 %
Frivillighetssentral	27 %	13 %	4 %
Kulturarv	15 %	14 %	11 %
Kreativ næring	8 %	9 %	18 %
Annet	11 %	4 %	13 %
Idrett	8 %	14 %	0 %
Museum	5 %	7 %	2 %
DKS	4 %	2 %	7 %
Kino	3 %	5 %	2 %
DKSS	3 %	4 %	0 %

10. Mangfold og inkludering

Til sist i undersøkelsen hadde vi spørsmål om mangfold og inkludering. Noe som kan være verdt å merke seg, er at det er en ganske stor andel som har svart «vet ikke/ikke relevant», eller «hverken enig eller uenig», på disse spørsmålene sammenlignet med andre temaer. Det er i størst grad de mellomstore kommunene som har valgt disse alternativene.

De første spørsmålene handlet om kulturetatens arbeid med dette. De fleste er enige i at kulturadministrasjonen i kommunen arbeider med mangfold og inkludering. Det er noe forskjell mellom kommunestørrelse. 89 % av de store kommunene i undersøkelsen svarer at de er enig i påstanden, mens andelen blant små og mellomstore kommuner er lavere. Det betyr ikke at små og mellomstore nødvendigvis er uenig i påstanden, men mange av disse har svart «hverken enig eller uenig». Den kommunegruppen med høyest andel av uenige er små kommuner. I alt 13 % av små kommuner i undersøkelsen svarer at de er ganske eller helt uenig i påstanden. Det skal likevel nevnes at det gjelder ganske få (bare 10 kommuner).

De fleste kommunene er uenig i at de ikke har kapasitet eller ressurser til å arbeide med mangfold og inkludering. Det er også noen som er enige i påstanden (32 %), men hovedvekten opplever at de har kapasitet. Blant små kommuner er det omtrent like mange som er enig, som uenig i denne påstanden. Blant mellomstore og store kommuner er brorparten uenig i påstanden.



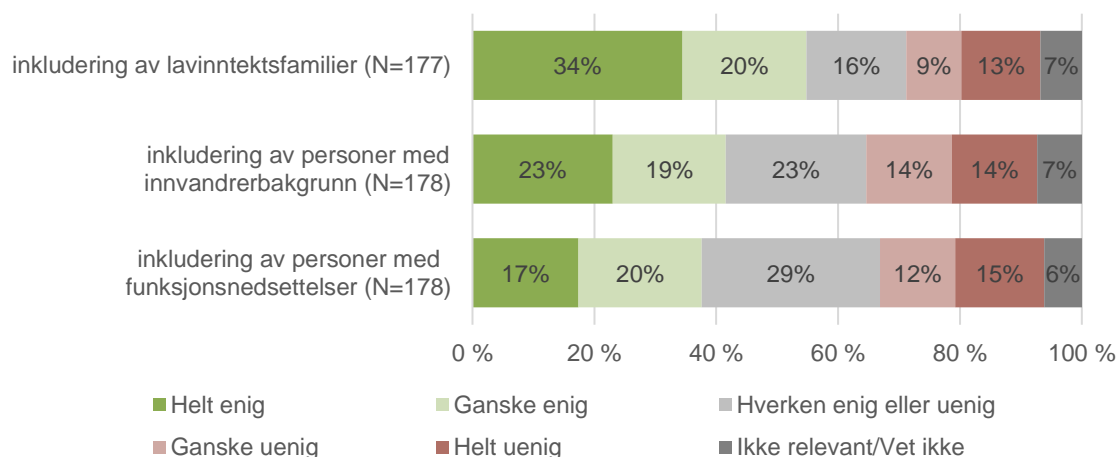
Figur 6: Påstander om arbeid med mangfold og inkludering.

Vi undersøkte også om kommunene har tiltak for å øke andelen med minoritetsbakgrunn i kulturskolen. Her var det forskjell mellom kommunestørrelser. De fleste små kommunene svarer at de er uenig i at de har slike tiltak. Det er en ganske stor andel som er hverken enig eller uenig, eller at spørsmålet ikke er relevant blant både små og mellomstore kommuner. Det ser ut til at store kommuner i større grad kan ta stilling til påstanden, og nesten 60 % av disse oppgir at de har tiltak for å øke andelen med minoritetsbakgrunn i kulturskolen.

Tabell 29: Påstand: Vi har tiltak for å øke andelen med minoritetsbakgrunn i kulturskolen

	Helt eller ganske enig	Hverken enig eller uenig	Helt eller ganske uenig	Ikke relevant/Vet ikke	N=
Små kommuner	21 %	24 %	31 %	24 %	78
Mellomstore kommuner	40 %	27 %	24 %	9 %	55
Store kommuner	58 %	7 %	24 %	11 %	45
Alle	36 %	21 %	27 %	16 %	178

En annen måte å finne ut mer om kulturenhetens eventuelle arbeid med mangfold og inkludering er å spørre om det er inkludert i styringsdokumentene. Vi ga informantene ulike alternativer. Det alternativet som flest var enig i at de hadde styringsdokumenter for, var inkludering av lavinntektsfamilier. Litt over halvparten oppga at kulturenheten har styringsdokumenter som har mål for inkludering av lavinntektsfamilier. Andelen er lavere når det gjelder mål for inkludering av personer med innvandrerbakgrunn og personer med funksjonsnedsettelse. Det er likevel verdt å merke seg at det er relativt få som svarer at de er uenige i at de har styringsdokumenter med mål for disse gruppene. Det er mange som enten svarer «hverken enig eller uenig», eller at spørsmålet ikke er relevant, eller at de ikke vet. Det er vanskelig å tolke dette.



Figur 7: Påstand: Kulturenheten har styringsdokumenter som har mål for ...

11. Oppsummering

Den kommunale kultursektoren har endret seg over tid. Fra statlig intervensjonisme på 1970-tallet, med hovedutvalgsmoell og oppfordring om at kommunene bør ha en egen kulturadministrasjon og en «kultursekretær», til økende grad av kommunalt selvstyre på 1980- og 1990-tallet, med både økonomiske nedgangstider og kommuneloven av 1992. Kulturloven legger også visse føringer for at det skal arbeides med kultur lokalt og regionalt. Det er noen av utviklingstrekkene som har påvirket organisering, prioritering og planlegging av kultur i norske kommuner de siste 50 årene. I denne rapporten har vi sett på resultatet av disse utviklingstrekkene, og tilsvarende vi fant i 2019, er kommunal kultursektor blitt lite homogen. Selv om kultursjef-tittelen fremdeles består, er det mye variasjon i både stillingstitler og organisasjonskart. Det er også variasjon i hvilke tjenester som inngår i kulturadministrasjonen fra kommune til kommune. Når det gjelder planleggingen av kultur, er det omtrent like stor andel som har kulturplan i 2022, som i 2019, blant mellomstore og store kommuner.

Det er likevel noen endringer fra 2019 til 2022. En stor endring når det gjelder organisering, er selvsagt kommunereformen. Blant annet har vi funnet at kommunene som har vært gjennom en sammenslåing, svarer at de har fått flere arbeidsoppgaver og mer å gjøre, men de har ikke fått større ressurser eller nye årsverk. En del mener at kompetansen har økt som følge av sammenslåingen. Vi ser også at det er forskjeller mellom den gruppen av kommuner som har gjennomført sammenslåing, og den gruppen av kommuner som ikke har det. Det er en større andel av de nye kommunene som behandler kultur i et hovedutvalg, og som har organisert kulturområdet i en egen enhet. Dette har trolig sammenheng med at kommunene har blitt større, og at dette er typiske trekk ved organiseringen i større kommuner.

Pandemien har også hatt store konsekvenser for kulturen i kommunene. Det kom ikke som noen overraskelse at pandemien har ført til frafall i kulturaktiviteten blant barn og unge. 52 % av kommunene i undersøkelsen svarer at de har satt inn tiltak for å rekruttere tilbake brukere/publikum etter pandemien. De har riktignok i relativt liten grad opprettet støtteordninger for frivillige lag og foreninger. Det vanligste tiltaket som ble iverksatt, var økt markedsføring av kommunens aktivitet og frivillig aktivitet.

I årets undersøkelse inkluderte vi også noen nye temaer sammenlignet med undersøkelsen i 2019, blant disse er prioritering. Vi fant blant annet at større tilskuddsordninger til det frivillige kulturlivet, bedre kommunale tjenester og flere lokaler for kultur for barn og unge er de viktigste sakene for kommunene som besvarte undersøkelsen. Vi fant også at det området kultursjefene oftest/gjennomgående ville prioritert høyere enn i dag dersom man fikk flere midler til kultursektoren, er fritidsklubber.

Avslutningsvis vil vi oppsummere hovedfunnene fra undersøkelsen i kulepunkter.

Organisering

- De fleste kommuner behandler kultursaker politisk i et hovedutvalg med kultur i navnet, men i de mindre kommunene (<5000 innb.) behandles det ofte direkte i formannskap og/eller kommunestyre. Andelen som behandler kultursaker i hovedutvalg, har økt fra

2019. Den viktigste årsaken til dette er trolig at kommunereformen har ført til et redusert antall mindre kommuner og et større antall store kommuner.

- En tilsvarende endring ser vi gjelder den administrative organiseringa. Andelen kommuner som organiserer kultur i en egen enhet, har økt siden 2019. Også dette kan nok i stor grad tilskrives den nye kommunestrukturen. Mange av de mindre kommunene, hvor kultur enten var organisert sammen med andre områder eller ikke organisert som egen enhet, har nå blitt slått sammen til større kommuner.
- Ansvar for tilskuddsordninger for kultur inngår i så å si alle kulturenhetene. De fleste har også ansvar for frivilligheten, bibliotek, kulturarv, fritidsklubber, Den kulturelle skolesekken og Den kulturelle spaserstokken. Kun en av fem har ansvar for kreativ næring.
- Det er noen færre av kommunene som svarer at kultursjefen rapporterer direkte til kommunedirektør i 2022 enn i 2019. Det er i størst grad de mellomstore kommunene som har en slik modell. Oppslutningen til modell 2 øker, det vil si at det er et ledd mellom kultursjef og kommunedirektør, spesielt i store kommuner. Det er fremdeles nesten bare små kommuner som har kultur organisert som en del av stab/sentraladministrasjonen.
- Kultursjefen sitter som regel ikke i kommunedirektørens ledergruppe. Unntaket er små kommuner der dette av og til er tilfellet.
- Det er i gjennomsnitt 2,5 ansatte i kulturadministrasjonen i norske kommuner. Det er riktignok store forskjeller mellom små og store kommuner. De små kommunene har fortsatt stort sett bare ett årsverk i kulturadministrasjonen. De store har 5 i snitt.
- Kultursjefstillingen lever fortsatt. 89 % av dem med ansvar for kultur i kommunene har ordet kultur i stillingstittelen. 60 % av disse har kun ordet kultur i stillingstittelen.
- 35 % av kommunene svarer at de har midlertidige ansatte/innleid arbeidskraft på prosjektbasis innen kultur. Andelen som har, eller har hatt det, er størst blant store kommuner. Blant små og mellomstore kommuner er det flere som har hatt det enn som har det nå. De fleste mener at andelen midlertidige stillinger har vært stabil over tid. Hverken pandemi eller kommunesammenslåing ser ut til å ha påvirket det.

Planverk og økonomi

- Andelen kommuner med en kulturplan er høyere i 2022 enn da vi målte i 2019. Det er også flere som svarer at de er i prosess med å lage kulturplan. Dette gjelder særlig de nye kommunene etter reformen, men også andre kommuner.
- Kultursjefene opplever at de selv, eller andre i kulturadministrasjonen, i ganske stor grad er involvert i kommunens generelle samfunnsutviklingsarbeid. Interessant nok er andelen som opplever dette størst blant store kommuner (>20 000 innb.). 75 % av kommunene oppgir at kultur mer generelt er beskrevet i kommuneplanens samfunnsdel.
- Når det gjelder prosjektmidler, mottar fremdeles over halvparten av kommunene dette. Det er de store kommunene som i størst grad får nytte av disse godene. Den viktigste kilden er fremdeles fylkeskommunene, etterfulgt av BUFDIR.
- Vi kunne ikke påvise effekter av hvorvidt kommunen hadde kulturplan eller ikke, og avstand til kommunedirektøren, på kommunenes utgiftsnivå. Det var overraskende, siden vi fant denne sammenhengen ved undersøkelsen i 2019. Det kan være flere årsaker til dette, blant annet kommunesammenslåing.

Frivillighet

- Såkalte kulturråd som samler frivillige lag og organisasjoner i et felles talerør mot kultursektoren i kommunene, er vanligere i større kommuner enn i små. Dette er ikke overaskende da den frivillige sektoren er mindre og dermed mer oversiktlig i små kommuner.
- 54 % av kommunene er enige i at det meste av kulturtilbudet i kommunen skjer i regi av frivilligheten. Likevel er det flere som er uenige enn som er enige i at frivillige fyller flere av oppgavene på kulturfeltet, som burde vært fylt av ansatte. Det er omtrent like mange som er enige som uenige i at frivillige er avgjørende for å gjennomføre kommunale arbeidsoppgaver innen kultur.
- Nesten alle mener at det er behov for a) en tilskuddsordning for samarbeid mellom det frivillige og profesjonelle kulturlivet og b) en støtteordning som sikrer flere arbeidsplasser i kommunale kulturtjenester.

Annet

- 89 % av kommunene tilbyr gratis lokaler til kulturaktiviteter for barn og unge.
- Over halvparten av små og mellomstore kommuner har ikke kartlagt egnetheten på øvings- og fremføringsrom for kulturlivet i kommunen. Likevel mener de aller fleste at det i noen eller stor grad er tilstrekkelig tilgang på egnede lokaler. 12 % mener det i liten eller ingen grad er tilstrekkelig lokaler for frivillig kulturliv. 14 % mener det samme om tilgangen på lokaler for kultur for barn og unge. Det eneste de i større grad er uenig i, er at det er god tilgang på lokaler for det profesjonelle kulturlivet (men andelen her er fremdeles bare 24 %). Så å si alle kommunene er avhengige av tilgang på nasjonale midler for å kunne gjennomføre nødvendige oppgraderinger og investeringer i kulturlokaler. Behovet virker størst i små kommuner. 27 kommuner svarte at de hadde en plan for bygging og/eller oppgradering av kulturlokaler. Omtrent halvparten av disse svarte at de ikke hadde tilstrekkelig med midler til å gjennomføre disse planene.
- 74 % av kommunene er helt eller ganske enig i at kulturadministrasjonene jobber med mangfold og inkludering. Litt under halvparten mener de har kapasitet og ressurser til dette arbeidet.
- Når det gjelder prioriteringer generelt, så syns majoriteten at større tilskuddsordninger til det frivillige kulturlivet, bedre kommunale tjenester og flere lokaler for kultur for barn og unge er de viktigste sakene.
- Det området kultursjefene ville prioritert høyere enn i dag er definitivt fritidsklubber. Over halvparten mener at dette er et område som burde styrkes. Også bibliotek, kulturskole og frivillige lag og foreninger ville blitt prioritert dersom kommunene hadde fått flere midler til kultursektoren.

I sum kan vi si at vi har oppsummert kommunal kultursektor 2022, men det er fremdeles spørsmål og metoder som kunne gitt et mer nyansert bilde. For det første er survey, som nevnt i metodekapitlet, en metode som egner seg godt for visse spørsmål, og mindre godt for andre typer spørsmål. Blant annet ser vi at analysen kunne hatt nytte av dokumentstudier av kommuners organisasjonskart og planer, for videre å kunne si noe om både organiseringen og prioriteringen av kultur i kommunene. I tillegg vet vi foreløpig lite om *hvorfor* organiseringen er slik som den er, og *hva slags konsekvenser organiseringen gir for kulturtilbudet og -bruken*. En måte å studere

dette videre på kunne vært casestudier med utvalgte kommuner der vi hadde anledning til å gjennomføre intervju av flere aktører i kommunen, både administrativt og politisk, men også med frivilligheten og representanter for den øvrige befolkningen.

Litteratur

- Aagedal, O., Egeland, H. og Villa, M. (2009). *Lokalt kulturliv i endring*. Oslo: Norsk kulturråd.
- Berge, O. K., Angelo, E., Heian, M. T. og Emstad, A. B. (2019). *Kultur + skole = sant. Kunnskapsgrunnlag om den kommunale kulturskolen i Norge*. TF-rapport nr.: 489 Bø: Telemarksforsking.
- Jones, H., Ryssevik, J., Kristoffersen, E.M., & Misje, I. (2021). KMDs organisasjonsdatabase – slutt-rapport 2021. Ideas2evidence rapport 13/2021. Hentet 30.05 fra: <https://www.ideas2evidence.com/sites/default/files/Organisasjonsdatabasen%202020%20-%20sluttrapport%2003.11.21.pdf>
- Kleppe, B. & Berge, O. K. (2022). Profesjonalitetens pris – om ambivalens og profesjonalisering blant konsertarrangører. I S. Røyseng, H. Stavrum & J. Vinge (Red.), *Musikerne, bransjen og samfunnet* (Kap. 6, s. 147–170). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.160.ch6>
Lisens: CC BY-NC-ND 4.0
- Kulturrådet. (2022). *Sterkere tilbake – Pandemiens konsekvenser for kultursektoren og mulige virkemidler for gjenoppbygging*. Hentet 09.06.22 fra <https://www.kulturradet.no/documents/10157/e5616b2e-ad7b-4a73-ba15-122099063bf8>
- Mangset, P. og Kogstad, R. (1994). *Kultursektor i krise? : om konsekvenser av organisasjonsendringer for den kommunale kultursektoren*. Rapport (Telemarksforsking. Bø : trykt utg.), b. nr 86. Bø: Telemarksforsking.
- Miland, K.P., & Kleppe, B. (2019). *Organisering og kompetanse i kommunal kultursektor*. TF-rapport nr. 532. Bø: Telemarksforsking.
- Monkerud, L. C., Indset, M., Stokstad, S. og Klausen, J. E. (2016). *Kommunal organisering 2016 : redegjørelse for Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase*.
- Myrvold, T. M. (1998). *Kultursektor i forvitring? : økonomisk og organisatorisk utvikling i kommunal og fylkeskommunal kultursektor på 90-tallet*. NIBR prosjektrapport (trykt utg.), b. 1998:18. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- NIBR-rapport (Oslo : 2002- : trykt utg.), b. 2016:20. Oslo: By- og regionsforskningsinstituttet NIBR.
- NOU 2013:4. (2013). *Kulturutredningen 2014*. Oslo: Kulturdepartementet.
- Oslo Economics. (2019). *Nasjonal kartlegging av fritidskortordninger*. Hentet 25.11.2019 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/d627c1e295c64500a589980d2bf789df/kartlegging-av-fritidskortordninger-2019.pdf>
- Stigen, I. M. (2018). *Hvorfor politiske utvalg og komiteer under kommunestyret*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/b322c5fc5c444c16830f048b488cb831/notat-utvalg-og-komiteer-under-kommunestyret.pdf>
- Storstad, O. (2010). *Kommunal kultursektor i endring*. Oslo: Norsk kulturråd Bergen I kommisjon hos Fagbokforl.

