

# DEN KOMPLEKSE TILBLIVELSE AF KOMMUNAL KULTURPOLITIK:

En eksplorativ undersøgelse af kommunal  
kulturpolitik med udgangspunkt i Aarhus  
Europæisk Kulturhovedstad 2017



**SPECIALE VED INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB, AARHUS UNIVERSITET, JUNI 2018**

**AF ANDREAS RIEGELS VESTERGAARD (201305080) VEJLEDER SØREN SERRITZLEW ANTAL ORD 31.964**

FOTO: SØREN PAGTER

**Abstract**

*The complexity of municipal cultural policy: An explorative study on municipal cultural policy based on Aarhus European Capital of Culture 2017*

This study sets out to investigate the cultural policy that is being pursued in Danish municipalities. Due to limited legislation Danish municipalities have considerable latitude in deciding how to prioritize art and culture, which is reflected in the substantial differences in municipal expenditures on culture. Culture is increasingly being used as means to promote the municipality and thereby attracting new citizens, tourists and business activities. The purpose of this study is to gain further insight into how decentralized cultural policies come about in municipalities with highly different preconditions.

The theoretical basis of this study is historical institutionalism. The approach prescribes stability in public policy due to path dependency and requires a critical juncture to alter the existing institutional structure and policy. It is hypothesized that municipal cultural policy requires a critical juncture in order to be changed. The underlying assumption is that path dependency can explain why municipal cultural policy is relatively stable. Aarhus European Capital of Culture 2017 is used as an example of critical juncture with the possibility of changing municipal cultural policy. A bottom-up approach to implementation and network analysis is used to investigate Aarhus 2017 in order to assess the influence on municipal cultural policy. The empirical data consist of interviews with cultural actors in two selected municipalities and an exploratory approach is used.

The study finds that path dependency can be seen as a strong explanation for cultural policy formulation in Danish municipalities. It also reveals the capacity of critical junctures as the mainspring of institutional change. However, this explanatory model cannot account for the initiatives that happens outside the formal network of actors, which demonstrates the complexity of municipal cultural policy. The study also highlights a few interesting explorative findings. Municipal cultural policy seems to be characterized by autonomous cultural institutions, uncertainty of input and the ambition of creating a municipal identity through culture. In this regard it is argued that the application of the garbage can-model and strategic neutrality can serve as a fruitful theoretical basis for further research.

**Indholdsfortegnelse**

|                                                                                       |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Abstract .....</b>                                                                 | <b>1</b>  |
| <b>Kapitel 1: Indledning.....</b>                                                     | <b>4</b>  |
| <b>Kapitel 2: Introduktion til policy-område og case .....</b>                        | <b>7</b>  |
| <i>Kulturpolitik som policy-område og kommunal kulturpolitik .....</i>                | <i>7</i>  |
| Opsamling .....                                                                       | 12        |
| <i>Konceptet Europæisk Kulturhovedstad og Aarhus 2017 som case .....</i>              | <i>12</i> |
| Opsamling .....                                                                       | 13        |
| <b>Kapitel 3: Teoriafsnit .....</b>                                                   | <b>14</b> |
| <i>Institutionsbegrebet.....</i>                                                      | <i>15</i> |
| <i>Aktørantagelser.....</i>                                                           | <i>17</i> |
| <i>Historisk institutionalisme og stiafhængighed .....</i>                            | <i>18</i> |
| <i>Critical junctures .....</i>                                                       | <i>19</i> |
| <i>Etablering af stiafhængighed .....</i>                                             | <i>20</i> |
| <i>Stiafhængighed indenfor kommunal kulturpolitik .....</i>                           | <i>21</i> |
| <i>Historisk institutionalisme som forklaring på stabilitet eller forandring.....</i> | <i>23</i> |
| <i>Teoretisk udledt forventning .....</i>                                             | <i>24</i> |
| Opsamling .....                                                                       | 25        |
| <i>Implementeringsteori og netværksanalyse .....</i>                                  | <i>25</i> |
| Opsamling .....                                                                       | 27        |
| <b>Kapitel 4: Metode .....</b>                                                        | <b>28</b> |
| <i>Forskningsdesign: Eksplorativt ekstremt casestudie .....</i>                       | <i>28</i> |
| <i>Afgrænsning af kulturpolitik .....</i>                                             | <i>30</i> |
| <i>Valg af datakilder .....</i>                                                       | <i>31</i> |
| <i>Definition af forandring.....</i>                                                  | <i>32</i> |
| <i>Udvælgelse af case-kommuner.....</i>                                               | <i>34</i> |
| Indbyggertal .....                                                                    | 34        |
| Udgifter til kultur .....                                                             | 34        |
| Udvalgsstruktur.....                                                                  | 35        |
| Kulturel erfaring og praksis.....                                                     | 35        |
| <i>Deskriptiv analyse af case-kommuner .....</i>                                      | <i>36</i> |
| Indbyggertal .....                                                                    | 36        |
| Udgifter til kultur .....                                                             | 36        |
| Udvalgsstruktur.....                                                                  | 36        |
| Kulturel erfaring og praksis.....                                                     | 37        |
| <i>Tilrettelæggelse af interviews .....</i>                                           | <i>37</i> |
| <i>Begrænsninger .....</i>                                                            | <i>38</i> |
| <i>Generaliserbarhed .....</i>                                                        | <i>40</i> |
| <b>Kapitel 5: Analyse.....</b>                                                        | <b>40</b> |
| <i>Analyse af Viborg Kommune.....</i>                                                 | <i>41</i> |

|                                                                     |           |
|---------------------------------------------------------------------|-----------|
| Tabel 1: Aarhus 2017-projekter i Viborg Kommune .....               | 42        |
| Kulturinstitution: Viborg Kunsthall .....                           | 43        |
| Kulturforvaltningen .....                                           | 46        |
| Kulturdvalget .....                                                 | 50        |
| Opsamling .....                                                     | 53        |
| <i>Analyse af Syddjurs Kommune</i> .....                            | 54        |
| Tabel 2: Aarhus 2017-projekter i Syddjurs Kommune .....             | 55        |
| Kulturinstitution: Syddjurs Egnsteater .....                        | 56        |
| Kulturforvaltningen .....                                           | 59        |
| Kulturdvalget .....                                                 | 66        |
| Opsamling .....                                                     | 69        |
| <i>Sammenligning af Viborg og Syddjurs Kommune</i> .....            | 70        |
| Stiafhængighed som forklaring på kulturpolitik .....                | 70        |
| Begrænsningen ved institutionel teori .....                         | 72        |
| Eksplorative fund .....                                             | 72        |
| <b>Kapitel 6: Diskussion</b> .....                                  | <b>73</b> |
| <i>Europæisk Kulturregion som en institutionel forandring</i> ..... | 74        |
| <i>Kulturinstitutionernes autonomi</i> .....                        | 78        |
| <i>Kultur som kommunal identitet</i> .....                          | 81        |
| <b>Kapitel 7: Konklusion</b> .....                                  | <b>82</b> |
| <b>Litteraturliste</b> .....                                        | <b>85</b> |
| <i>Litteratur</i> .....                                             | 85        |
| <i>Online kilder</i> .....                                          | 88        |



**Kapitel 1: Indledning**

Kultur er et policy-område, som ofte bliver negligeret til fordel for andre policy-områder, der både af politikere og vælgere bliver anset for at være vigtigere – eksempelvis sundheds- og uddannelsesområdet (Fejerskov & Heltoft, 2018). På trods af den manglende saliens og politisering er der stor offentlig interesse omkring kulturens forhold, hvilket afspejles i den mediedækning, som emnet får i de store dagblade (Hjorth-Andersen, 2013). Lige siden oprettelsen af Kulturministeriet i 1961 har kulturpolitikken måtte kæmpe for sit eksistensgrundlag. Peter Rindal, der er kendt som skaberen af protestbevægelsen Rindalismen, skrev følgende i sin protestskrivelse til folketinget efter oprettelsen af Statens Kunstfond: *”Vi finder, at dette er misbrug af statens penge, og kan disse mennesker ikke leve af deres kunst, er der gode muligheder for at finde beskæftigelse i de produktive erhverv.”* (Aarhus Universitet, 2018). Efter over 50 år kan man konstatere, at både Kulturministeriet og Statens Kunstfond stadig lever i bedste velgående, men at dette ikke ændrer på, at kulturpolitik endnu ikke er gået hen og blevet decideret populær. Dette illustreres blandt andet ved, at Alternativets Niko Grünfeld har været nødsaget til at forsvare valget af kulturborgmesterposen overfor både vælgere, politikere og egne partifæller, da det blev anset for at være uambitiøst (Larsen & Rømer, 2017). Alligevel peger forskere ofte på kulturens vigtighed. Det gælder både for vores nationale arv og identitet, samt fordi kulturpolitikken er garant for en række afledte effekter, som er samfundsmæssigt gavnelige (Kawashima, 1997). Den kulturpolitiske debat er præget af en diskussion om, hvordan man bør forstå kulturens værdi (Crossick & Kaszynska, 2015). En måde at anskue kulturens betydning på er som økonomisk vækst gennem skabelsen af image, jobs og øget turisme (Bille, 2016). Selvom der findes eksempler på såkaldte impact studier, der forsøger at anslå den økonomiske gevinst af kulturelle begivenheder, så er der tale om et skøn ud fra en række opstillede antagelser, som ofte vil være baseret på et svagt eller mangelfuldt grundlag (Hjorth-Andersen, 2013). Et andet perspektiv er at se kulturen som et velfærdsgode, som borgeren kan benytte sig af. I den forbindelse kan man tale om en række afledte effekter, som skaber oplysning, læring, dannelse, fællesskab, inklusion og sundhedseffekter, som i sidste ende kommer hele samfundet til gavn (Bille, 2016). Der har historisk set været en tradition for at bruge offentlige midler på kultur, og området kan opfattes på lige fod med andre offentlige velfærdsgoder (Duelund, 2003). Således er kulturpolitik et overset policy-område, hvor det er vanskeligt at anslå værdien af kultur og effekten af den førte kulturpolitik.

I løbet af de senere år er den økonomiske magtbalance blevet forskubbet, således at kommunerne i dag bruger flere penge på kultur end staten (Kommunernes Landsforening, 2017). Kulturpolitik kan ses som vigtigt i kommunerne, da kulturelle tilbud bliver brugt til at skille sig ud fra andre kommuner og derigennem tiltrække nye borgere, turister og erhvervsaktivitet (Hjorth-Andersen, 2013). Kulturministeriet har uddelegeret enkelte lovpligtige opgaver til kommunerne, der blandt andet inkluderer biblioteker, musikskoler og folkeoplysning. Dermed er der stor frihed til at forvalte kulturområdet, som den enkelte kommune finder det hensigtsmæssigt. Dette manifesteres blandt andet i, at der er store kommunale forskelle i kulturtilbud til borgerne samt store udsving i udgifterne til kulturel virksomhed pr. indbygger (Møller, 2016). Der er således en vis usikkerhed forbundet med den konkrete tilblivelse af kulturpolitik i de enkelte kommuner. Da kommunerne i stigende grad er blevet pålagt at løse kulturpolitiske opgaver og har ansvaret for meget af den konkrete implementering af kulturpolitik tæt på borgeren (Jeppesen, 2002), så er det interessant at undersøge, hvordan kulturpolitikken bliver til ude i kommunerne.

Over tid er der blevet oprettet en lang række lokalt forankrede, kommunalt støttede og selvejende kulturinstitutioner som museer, spillesteder og egnsteatre, der tilsammen udgør en stor del af kulturtilbuddene i de enkelte kommuner (Duelund, 2003). Disse institutioner indgår i et sammenspil med et folkevalgt kulturudvalg og en kulturforvaltning. Dermed er det nærliggende at tage udgangspunkt i den institutionelle struktur og sammenspillet mellem de forskellige aktører i kommunerne for at skabe en forståelse af, hvordan kulturpolitikken bliver til. Historisk institutionalisme er en teoriretning, som fokuserer på institutioners betydning for politik, og teorien er tidligere blevet anvendt til at forstå tilblivelsen af kulturpolitik ud fra et institutionelt perspektiv (Kangas & Vestheim, 2010). Teorien foreskriver, at når institutioner først er blevet etableret gennem en række skelsættende begivenheder som kaldes critical junctures, så vil det skabe stiafhængighed, hvormed det givne policy-område præges af stabilitet (Klitgaard & Emmenegger, 2012). For at skabe forandring kræver det en ny critical juncture i form af et eksogent chok, som sætter denne reproduktionsmekanisme midlertidigt ud af kraft, hvilket gør det muligt at skabe et nyt ækvilibrium (Koning, 2016). Til at skabe en forståelse af hvordan kulturpolitik bliver til ud fra et historisk institutionelt perspektiv, er det dermed afgørende at undersøge forekomsten af disse critical junctures og deres betydning for den førte politik.

Når man taler om kultur, så er det svært at komme uden om, at 2017 var året, hvor Aarhus og Region Midtjylland havde værtskabet for Europa Kommissionens projekt Europæisk Kulturhovedstad (refereres fremover til som Aarhus 2017). Med Aarhus i spidsen og under temaet "Let's Rethink" blev hele Region Midtjylland inviteret til at gentænke en række samfundsmæssige udfordringer og skabe forandring gennem kunst og kultur. Set fra et politologisk perspektiv er Aarhus 2017 en spændende case af flere årsager. Der er tale om et omfangsrigt projekt, som bestod af et komplekst sammenspil mellem mange forskellige aktører. Således har der været et behov for at samarbejde og koordinere indsatsen mellem mange enheder. Desuden kan Aarhus 2017 ses som en policy, som er blevet implementeret i alle de medvirkende 19 kommuner i Region Midtjylland. Dermed har Aarhus 2017 skabt et policy-vindue, som har givet kommunerne en beslutningsanledning med hensyn til kulturpolitikken. På den måde har Aarhus 2017 udgjort et eksogent betinget supplement til de strukturer, institutioner og erfaringer som allerede eksisterede i den enkelte kommune indenfor kulturområdet. Det er relevant at se på, hvordan dette implementeringsansvar er blevet forvaltet i kommunerne og hvilken betydning det har haft for kommunernes kulturpolitik. Med udgangspunkt i den historiske institutionalisme kan Aarhus 2017 anses som et muligt critical juncture med potentiale til at påvirke den eksisterende struktur og derigennem skabe kulturpolitisk forandring. Det er interessant at undersøge Aarhus 2017 som fænomen, da det rummer et stort iboende forandringspotentiale indenfor offentlig politik, og som en case til at skabe en øget forståelse af den generelle tilblivelse og foranderlighed af kulturpolitik i kommunerne. Disse overvejelser kan sammenfattes i formuleringen af følgende problemstilling for nærværende speciale:

### *Hvordan bliver kulturpolitik til i kommunerne?*

I bevarelsen af denne problemstilling er det særlig interessant at se, hvordan kulturpolitik bliver til i forskellige kommuner. Her udgør Aarhus 2017 en unik mulighed for at se, hvordan den samme kulturpolitik implementeres i forskellige institutionelle rammer og med hvilke resultater til følge. Dermed kan man se på, om kommunerne er blevet påvirket af dette mulighedsvindue for at føre kulturpolitik, som Aarhus 2017 har givet anledning til. Det gør det muligt at analysere, hvorvidt Aarhus 2017 har indfriet sit potentiale som drivkraft til at skabe forandring på det kulturpolitiske område i kommunerne. Ved at studere implementeringen af Aarhus 2017 er det muligt at opnå en indsigt i tilblivelsen og implementeringen af kulturpolitik i forskellige kommunale rammer.

Formålet med dette speciale er således at udvide den generelle forståelsen af, hvordan kulturpolitik bliver til og implementeres decentralt i de enkelte kommuner.

Dette speciale struktureres således: Kapitel 2 introducere kulturpolitik som policy-område for på baggrund på dette at identificere en række karakteristika, som kendetegner det kulturpolitiske område. Derudover bliver Europæisk Kulturhovedstads-konceptet og Aarhus 2017 præsenteret, hvor der argumenteres for, at Aarhus 2017 kan anvendes som case til at belyse problemstillingen. Kapitel 3 består af undersøgelsens teoretiske udgangspunkt i historisk institutionalisme, implementeringsteori og netværksanalyse. På baggrund af kulturpolitikens karakteristika anvendes den historiske institutionalisme til at opstille en teoretisk forventning om tilblivelsen af kommunal kulturpolitik. Dertil benyttes et moderne bottom-up perspektiv på implementering og netværksanalyse som et analytisk redskab til at undersøge den teoretiske forventning. I Kapitel 4 bliver de metodiske overvejelser omkring tilrettelæggelsen af undersøgelsen gennemgået. Kapitel 5 består af en analyse af case-kommunerne efterfulgt af en sammenligning, som samler op på den teoretiske forventning og gennemgår de eksplorative fund i kommunerne. I Kapitel 6 diskuteres analysens resultater og eksplorative fund. Til sidst konkluderes der i Kapitel 7 på analysens resultater og indsigterne fra diskussionen for at besvare den opstillede problemstilling.

## **Kapitel 2: Introduktion til policy-område og case**

Dette kapitel er inddelt i to afsnit. I det første afsnit beskrives kulturpolitik som policy-område samt de aktører, der varetager kulturpolitiske opgaver. Desuden identificeres en række karakteristika som gør sig gældende indenfor kulturpolitik. I det andet afsnit introduceres Europæisk Kulturhovedstads-konceptet og casen Aarhus 2017 beskrives. Derudover belyses det nærmere, hvorfor Aarhus 2017 kan ses som en oplagt case i forhold til at opbygge en forståelse for tilblivelsen af kulturpolitik i kommunerne.

## **Kulturpolitik som policy-område og kommunal kulturpolitik**

Kulturpolitik er et policy-område som beskæftiger sig med forskellige kulturelle aktiviteter og kunstarter. Det dækker blandt andet traditionelle kunstformer som litteratur, musik, teater og billedkunst. Mere konkret kan man sige, at kulturpolitik er det Kulturministeriet, som den øverste offentlige myndighed i Danmark indenfor kulturområdet, vælger at beskæftige sig med.

Kulturpolitikken opstiller en ramme for kunsten og kulturen gennem lovgivning på kulturområdet samt støttemidler til forskellige kulturelle aktiviteter og institutioner. Samtidigt består kulturpolitikken af et komplekst og konfliktfyldt sammenspil mellem forskellige interessenter indenfor kulturområdet (Duelund, 2003). Staten, kommunerne, kunstnere, kulturinstitutioner, kulturforbrugere og private firmaer er alle aktører indenfor kulturområdet, der har interesser som de gerne vil have tilgodeset.

Man kan stille spørgsmålstejn ved, hvorfor kultur overhovedet er en opgave for det offentlige. Et argument der ofte er blevet anvendt i den kulturpolitiske debat er, at offentligt støttet kultur primært tilgodeser de rige og veluddannede (ibid.). Modargumentet vil være, at kultur repræsenterer et velfærdsgode, som i sidste ende kommer hele samfundet til gavn (Bille, 2016). Kunst og kultur kan overordnet set betegnes som et semi-public good (Kawashima, 1997). Det adskiller sig fra andre traditionelle offentlige goder ved, at der kan forekomme en grad af brugerbetaling på visse kulturtilbud. De kulturelle tilbud er i teorien ikke-ekskluderende, da alle i princippet kan benytte sig af dem. I praksis vil der være nogen, som for eksempel ikke har råd til at gå i teatret og dermed bliver ekskluderet. Samtidigt kan kulturtilbud være rivaliserende, da der kun er plads til et vist antal mennesker til en teaterforestilling. På trods af, at kulturtilbud kan være ekskluderende, så er der en række positive eksternaliteter, som fungerer som en spillover effekt fra kulturforbrugeren til resten af samfundet. En teaterforestilling kunne eksempelvis forventes at bidrage til oplysning og dannelse hos tilhørerne, hvilket i sidste ende kommer resten af samfundet til gavn. Disse positive eksternaliteter kan ses som en grund til, at det offentlige bør producere kulturelle tilbud. En anden grund er, at mange kulturelle aktiviteter ikke kan klare sig på markedsvilkår eller at markedet ikke vil have incitament til at producere en efficient mængde af de kulturelle tilbud (Duelund, 2003). Det betyder, at offentlig støtte er afgørende for, at borgerne kan få glæde af et bredt og varieret udbud af kulturelle tilbud.

Hvis man skal evaluere kulturen, så er det nødvendigt med et kvalitetsbegreb. Man kan bedømme kvaliteten i en ekspertkontekst, i et økonomisk perspektiv eller i en bredere samfundsmæssig kontekst (Nielsen, 2001). I ekspertkonteksten handler evalueringen om det kunstfaglige niveau, hvilket vil bero på en subjektiv vurdering af eksperter indenfor området. Det såkaldte armlængdeprincip indebærer, at de politiske beslutningstagere, bør være frakoblet fra fordelingen af støttemidler og kvalitetsvurderingen af kulturens indhold (Jeppesen, 2002). Således hersker der et

ideal om en adskillelse mellem den økonomisk-administrative del og den kulturelt indholdsmæssige del af kulturpolitikken, hvor politikere ikke forholder sig til det kvalitetsmæssige aspekt. Hvis man i stedet tager udgangspunkt i det økonomiske perspektiv, så bliver offentlige støttekrone til kultur ofte legitimeret med henvisning til den økonomisk vækst, som den givne kulturaktivitet kan forventes at skabe (Thomsen, 2016). Problemet er, at det sjældent er muligt at påvise direkte økonomiske effekter ved kulturinvesteringer (Hjorth-Andersen, 2013), og en del af effekterne vil komme indirekte gennem positive eksternaliteter (Kawashima, 1997). Disse afledte effekter, som kan forventes at komme hele samfundet til gavn, er vanskelige at måle, da det eksempelvis er svært at opgøre, hvilken betydning en kunstudstilling konkret har for den enkelte kulturforbruger, kommune eller samfundet som helhed. Dermed kan det være svært at observere eller måle det konkrete outcome af kulturpolitik, hvilket vanskeliggør politisk styring (Jakobsen & Jakobsen, 2014). Det betyder, at kulturpolitikken ofte fokuserer på kvalitative mål, hvor vurderingen af målopfyldelse antager en skønsmæssig karakter (Kulturministeriet, 2016).

Kulturpolitikken varetages på forskellige niveauer indenfor den offentlige myndighedsstruktur (Kulturministeriet, 2018a). Kulturministeriet udgør den øverste enhed i det politiske hierarki indenfor kulturområdet med kulturministeren som den øverste ansvarlige for ressortområdet. Folketinget er sammen med kulturministeren med til at udstikke nogle retningslinjer for kulturområdet og den økonomiske ramme fastsættes i finansloven. Der er en række styrelser og statsinstitutioner, som hører under ministeriet, herunder Det Kongelige Teater, Statens Museum for Kunst og Det Kongelige Bibliotek, samt videregående uddannelser indenfor det kunstneriske område. Derudover er der en række råd og nævn, som eksempelvis Statens Kunstråd og Statens Kunstfond, der yder støtte til projekter, institutioner og kunstnere. Dermed består Kulturministeriets væsentlige opgaver af departementets og styrelsernes ministerrådgivning og lovmæssige initiativer, samt driften af statsinstitutioner og uddeling af støttemidler til kunstnere. Desuden har Kulturministeriet uddelegeret ansvaret for en række kulturpolitiske opgaver til kommunerne gennem en decentralisering, således at kommunerne i praksis står for en stor del af de lokale kulturtilbud (Hjorth-Andersen, 2013). I kommunerne er det som regel et politisk valgt kultur- og fritidsudvalg, som har det overordnede ansvar for kulturområdet. Derudover er der en kulturafdeling, som står for de daglige administrative og forvaltningsmæssige opgaver, samt betjeningen af kultur- og fritidsudvalget. Kulturafdelingen har ansvaret for implementeringen af kulturpolitikken i kommunerne, men kan lade selve implementeringen være op til



kulturinstitutionerne eller andre kulturelle aktører. Kommunens kulturtilbud kommer blandt andet fra kulturinstitutioner, der enten drives som kommunale institutioner eller selvejende institutioner med kommunal støtte. Regionernes rolle i kulturpolitikken er relativt lille og udefinerbar, da den blot lægger op til at understøtte udviklingen på kulturområdet i regionen, hvilket blandt andet gøres gennem tilskud til kulturprojekter (Finansministeriet, 2018). Dette skyldes, at mange af amternes kulturpolitiske opgaver overgik til kommunerne efter kommunalreformen (Indenrigs -og Sundhedsministeriet, 2005). Således er de kulturpolitiske opgaver primært fordelt mellem Kulturministeriet og kommunerne. Fælles for staten og kommunerne er, at kulturinstitutionerne spiller en relativ central rolle i implementeringen af kulturpolitik gennem udformningen af kulturtilbud. Forskellen ligger i det faktum, at implementeringen af kulturpolitik i kommunerne foregår væsentligt tættere på borgeren (Jeppesen, 2002). Dermed kan kulturpolitikken i kommunerne forventes at være mere lydhør overfor borgernes præferencer, og kulturinstitutionerne er mere afhængige af legitimitet og input fra kommunens borgere, da de i højere grad står direkte til ansvar for den førte kulturpolitik.

Når man kigger på den kulturpolitiske ansvarsfordeling mellem stat og kommuner, så kan man tale om politisk, kulturel og økonomisk decentralisering (Kawashima, 1997). Det skal forstås om et kontinuum mellem centralisering og decentralisering. På den politiske dimension er der en relativ høj grad af decentralisering, da kommunerne har en selvstændig beslutningskompetence og kun er pålagt en række lovpligtige opgaver fra staten, jævnfør biblioteksloven, folkeoplysningsloven og musikloven. Den kulturelle dimension handler om omfordelingen af kulturtilbud, og hvorvidt borgerne har de samme muligheder uafhængigt af geografisk placering og socioøkonomisk status. Her har der fra politisk side hersket et ideal om lige adgang til kultur, hvilket har bevirket, at mange af kulturtilbuddene ligger i kommunalt regi, omend de traditionelle kulturinstitutioner stadig er under statsligt tilsyn (Duelund, 2003). Kommunerne modtager primært midler fra staten gennem det generelle bloktilskud og via refusionsordninger (Hjorth-Andersen, 2013). I bloktilskuddene er der ikke afsat midler, som er øremærket til kultur, hvilket betyder at kommunerne har en høj grad af økonomisk selvbestemmelse. Kulturministeriet kan stadig påvirke kommunernes incitament til at bruge penge på kultur gennem det såkaldte ”gulerodsprincip”, hvor der gives statsligt tilskud eller refusion, når kommunerne bruger penge på kulturinstitutioner, eksempelvis egnsteatre (Duelund, 2003). Desuden kan en række kommuner gå sammen om at lave en kulturaftale med Kulturministeriet, hvor der fastsættes en økonomisk ramme for varetagelsen af en række kulturelle

opgaver for en årrække (Kulturministeriet, 2018b). Ud fra de ovenstående dimensioner kan man tale om en høj grad af decentralisering på det kulturpolitiske område i Danmark.

Som tidligere nævnt varetages en række af de kulturpolitiske opgaver i kommunerne. De indbefattede områder er biblioteker, musikskoler, folkeoplysning og øvrig kulturel virksomhed (Finansministeriet, 2018). En del af disse opgaver er lovpligtige og fastsat i Kulturministeriet. Biblioteksloven forpligter kommunerne til at drive et folkebibliotek, samt foreskriver en række retningslinjer og minimumskrav for, hvordan biblioteksvirksomheden skal foregå (Kulturministeriet, 2013a). Efter kommunalreformen i 2007 blev det desuden lovpligtigt for kommunerne at have en musikskole (Danske musik- og kulturledere, 2018), som har til formål at tilbyde musikundervisning til børn og unge under 25 år (Kulturministeriet, 2013b). Derudover skal kommunerne yde støtte til folkeoplysende voksenundervisning og frivilligt folkeoplysende foreningsarbejde under forudsætning af, at grundlaget for at give offentligt tilskud er opfyldt (Kulturministeriet, 2011). Opgaverne er ufravigelige og skal varetages af alle kommuner. Udover de lovpligtige opgaver, så står det kommunen relativt frit at varetage andre opgaver indenfor kulturel virksomhed som følge af kommunalfuldmagten (Kommunernes Landsforening, 2003). Kommunalfuldmagten indeholder en række krav, som skal være opfyldt, herunder at kommunerne skal handle i borgernes interesse og ud fra almennyttige formål (ibid.). Så længe disse krav er opfyldt, så er det op til den enkelte kommune at beslutte, hvilke yderligere kulturelle aktiviteter der skal prioriteres. Denne frihed muliggør kommunale forskelle på kulturområdet, hvilket kan observeres empirisk. Det er op til kommunerne selv, hvordan de kommunale udvalg skal sammensættes på de forskellige politikområder. Størstedelen af kommunerne har et selvstændigt kultur- og fritidsudvalg, men et stigende antal kommuner har valgt at lægge dette udvalg sammen med andre politikområder (Kommunernes Landsforening, 2018). Heraf er en del kultur- og fritidsudvalg blevet lagt sammen med områderne indenfor sundhed, erhverv- og udvikling eller social, familie og børn. Desuden er der store forskelle i kommunernes udgifter til kultur (Møller, 2016). Hvis man kigger på driftsudgifterne fra 2016, så brugte Albertslund Kommune flest penge på kultur med 2.816 kr. pr. indbygger, mens Kalundborg brugte færrest penge med 806 kr. pr. indbygger (Danmarks Statistik, 2017). Dermed brugte Albertslund over tre gange så mange penge på kultur pr. indbygger som Kalundborg, hvilket kan ses som et udtryk for, at kommunerne prioriterer kulturområdet vidt forskelligt.

**Opsamling**

Man kan overordnet pege på en række karakteristika, som gør sig gældende indenfor det kulturpolitiske område. Det er svært at måle de konkrete effekter af kulturpolitik, da de kulturelle aktiviteter ofte vil manifestere sig i en række positive eksternaliteter som dannelse, læring og inklusion fremfor mere direkte observerbare effekter som økonomisk vækst. Desuden kan kulturinstitutioner anses som værende centrale indenfor kulturpolitikken, da de har en ekspertise indenfor et bestemt kunstnerisk felt, og i sidste ende er med til at implementere kulturpolitikken igennem deres kulturelle tilbud. Den enkelte kommune har en stor frihed i forvaltningen af kulturpolitikken, da der kun er få lovpligtige opgaver, og det står kommunen relativt frit for at varetage egne interesser og disponere økonomiske midler, jævnfør kommunalfuldmagten. Denne frihed gør det muligt for kommunerne selvstændigt at prioritere kulturområdet, hvilket blandt andet afspejles i de store kommunale forskelle i udgifterne til kultur.

**Konceptet Europæisk Kulturhovedstad og Aarhus 2017 som case**

I dette afsnit vil konceptet Europæisk Kulturhovedstad og Aarhus 2017 som case blive introduceret. Aarhus 2017 er relevant som case, da det kan ses som et mulighedsvindue for at vedtage kulturpolitik i de deltagende kommuner.

Kulturbytanken blev skabt af EU's Ministerråd på initiativ fra den græske kulturminister Melina Mercouri i 1984. Athen blev efterfølgende den første Europæiske Kulturhovedstad i 1985 (Fridberg & Koch-Nielsen, 1997). Siden har én eller flere europæiske byer hvert år kunnet bryste sig af titlen som kulturhovedstad. Forud for udnævnelsen er der en lang ansøgnings- og planlægningsproces, som starter 6 år før den egentlige afholdelse af kulturhovedstadsåret. Et ekspertpanel støttet af Europa Kommissionen vælger kandidaterne ud fra de indkomne ansøgninger (European Commission, 2018). Konceptet er tænkt som en fejring af den rigdom og diversitet, som findes i kulturen indenfor det europæiske fællesskab. Erfaringerne viser, at mange byer som har været involveret i kulturhovedstadsprojektet oplever en positiv udvikling kulturelt, socialt og økonomisk (ibid.).

Danmark har tidligere været i berøring med kulturbykonceptet. København var Europæisk Kulturhovedstad i 1996, hvilket blandt andet blev vurderet til at have en positiv indvirkning på turismen og de kommunale samarbejder i hovedstadsområdet og på resten af Sjælland (Fridberg &

Koch-Nielsen, 1997). Desuden har mange kommuner understreget, at kulturåret har været vigtigt for udviklingen af deres kulturpolitiske arbejde (Bachmann & Sørensen, 1998). Projektet resulterede i oprettelsen af en række nye kulturinstitutioner som kunstmuseet Arken, spillestedet VEGA, Øksnehallen, samt en udbygning af Statens Museum for Kunst (Krasnik & Washuus, 2012). Disse eksempler tyder på, at Aarhus 2017 har haft mulighed for ikke blot at give kulturområdet et midlertidigt løft, men at skabe forandring fremadrettet. Konceptet Europæisk Kulturhovedstad rummer et stort potentiale til at eksperimentere og afprøve nye tiltag. Ligesom med den kommunale kulturpolitik, så er det op til de udvalgte kulturhovedsteder at beslutte, hvordan projektet skal forvaltes og implementeres.

Den følgende beskrivelse af Aarhus 2017 tager udgangspunkt i den strategiske forretningsplan for projektet (Aarhus 2017, 2015). Aarhus 2017 er blevet til på baggrund af en ansøgning fra Aarhus Kommune i samarbejde med Region Midtjylland. Aarhus og Region Midtjylland blev udvalgt til kulturhovedstad i 2012, hvorefter planlægningen begyndte. Ledelsen af projektet er blevet varetaget af bestyrelsen for Fonden Aarhus 2017, som bestod af 7 politisk udpegede medlemmer, herunder med borgmesteren i Aarhus Kommune som formand og 6 uafhængige fagfolk fra kultursektoren eller erhvervslivet. Derudover indgik en regional styregruppe bestående af repræsentanter fra Region Midtjylland og de 19 kommuner i regionen samt en række rådgivende organer. Sekretariatet for Fonden Aarhus 2017 har haft ansvaret for gennemførslen af projektet under ledelse af den administrative direktør. Hertil havde kommunerne forpligtet sig til at bidrage til fonden med et medarbejderudlån svarende til et årsværk. Programmet er blevet til på baggrund af åbne ansøgningsrunder, hvor organisationer, institutioner og kunstnere i kommunerne selv har kunnet byde ind. Derudover har Aarhus 2017 selv stået for at udvikle en række projekter og uddelegere bestillingsarbejde. Desuden har det været muligt for eksisterende kulturelle events at blive affilieret med Aarhus 2017. Budgettet for Aarhus 2017 var på 428,6 millioner kroner og bestod af finansiering fra de involverede kommuner, Region Midtjylland, den danske stat og EU, samt midler fra fundraising.

## **Opsamling**

Kulturhovedstadskonceptet rummer et iboende forandringspotentiale. Samtidigt har tidligere erfaringer med konceptet vist, at det kan medføre konkrete kulturpolitiske ændringer. Aarhus 2017

har skabt en beslutningsanledning i kommuner, som allerede har en eksisterende institutionelle struktur samt erfaringer og praksisser på det kulturpolitiske område. Ved at studere et kulturhovedstadsprojekt er det muligt at blive klogere på, hvordan den institutionelle struktur fungerer på kulturområdet i kommunerne, samt hvad der skal til for at skabe forandring. Dermed kan Aarhus 2017 som case bruges til at forstå, hvordan kulturpolitik bliver til i kommunerne og under hvilke forudsætninger kulturpolitikken kan ændres.

### **Kapitel 3: Teoriafsnit**

I det følgende afsnit præsenteres den historiske institutionalisme, implementeringsteori og netværksanalyse, der samlet set udgør den teoretiske ramme for besvarelsen af specialets problemstilling. Da formålet med specialet er at forstå, hvordan kulturpolitik bliver til i kommunerne, giver historisk institutionel teori mulighed for at anskue kulturpolitik fra et institutionelt perspektiv. Med afsæt i de karakteristika, der kender tegner kulturpolitik som policy-område i kommunalt regi, kan historisk institutionalisme anvendes til at identificere stiafhængighed som en forklaring på tilblivelsen af kommunal kulturpolitik. Dette kan bruges til at skabe en forståelse af, hvordan dette policy-område fungerer og hvordan kulturpolitik bliver til og implementeres i kommunerne. Desuden kan begrebet critical juncture bruges til at forstå, hvilke forudsætninger der skal være tilstede for at kulturpolitikken ændres, samt om Aarhus 2017 har haft betydning for tilblivelsen af kulturpolitik i kommunerne. Dette suppleres af implementeringsteori og netværksanalyse, der kan bruges som analyseredskab til at undersøge, hvordan Aarhus 2017 er blevet implementeret i kommunerne og med hvilke resultater til følge. Samtidigt kan det bruges til at skabe indsigt i kulturpolitik som policy-område i kommunerne, herunder hvilke implementeringsaktører som indgår i et sammenspil, og hvilken betydning disse får for den politik som bliver implementeret. I det følgende afsnit argumenteres der yderligere for relevansen af at inddrage disse teorier.

Kulturpolitikken har som policy-område været præget af en række kulturinstitutioner, som står for en stor del af produktionen af kulturelle tilbud og dermed er afgørende for implementeringen af kulturpolitik (Duelund, 2003). Samtidigt har der eksisteret et ideal om en demokratisering af kulturen gennem kulturel, økonomisk og politisk decentralisering, hvilket har bevirket, at kommunerne i stigende grad har fået ansvar på kulturområdet (Jeppesen, 2002). Dermed må det forventes, at de eksisterende kulturinstitutioner i kommunerne i sammenspil med kulturforvaltning,

har afgørende betydning for tilblivelsen af kulturpolitik i kommunerne. Derfor er det relevant at tage udgangspunkt i de institutionsbaserede policy-determinanter for at forklare tilblivelsen af kulturpolitik i kommunerne, herunder at se på om policy-området har været præget af stabilitet eller forandring. I dette speciale benyttes den historiske institutionalisme, da teorien bygger på antagelsen om, at det er gennem et sammenspil mellem aktører at den offentlige politik produceres og reproduceres (Klitgaard & Emmenegger, 2012). Denne tilgang kan bruges til at forstå det institutionelle sammenspil mellem aktører, som synes at gøre sig gældende indenfor det kulturpolitiske område og teorien er tidligere blevet brugt til at forstå institutioners betydning for kulturpolitikken i de nordiske lande (Kangas & Vestheim, 2010). Desuden kan begrebet stiafhængighed, som er centralt indenfor den historiske institutionalisme, anvendes til at forklare hvorfor den eksisterende institutionelle struktur på kulturområdet kan forventes at reproducerer sig selv, samt hvilke mekanismer der har betydning for at denne proces finder sted.

Der er tidligere blevet argumenteret for, at implementeringen af Aarhus 2017 kan bruges til at forstå tilblivelsen af kommunal kulturpolitik. Det moderne bottom-up perspektiv er velegnet til at analysere enkeltstående projekter, som bliver til i et samarbejde mellem aktører (Nielsen, 2014) og da der ofte er tale om et implementeringsnetværk på kultur- og fritidsområdet (Winter & Nielsen, 2008), så er det oplagt at benytte denne tilgang til at undersøge implementeringen af Aarhus 2017 i kommunerne. Dertil kan netværksanalyse anvendes som et empirisk analyseredskab til se på aktørernes position i netværket, sammenspillet mellem aktørerne og hvordan de har ageret ved implementeringen af Aarhus 2017.

### **Institutionsbegrebet**

Når man benytter teori, som har et institutionelt perspektiv, på tilblivelsen af offentlig politik, så er det vigtigt at gøre sig klart, hvordan institutionsbegrebet defineres. Institution kan ses som en struktur, der påvirker måden hvorpå mennesker interagerer (North, 1990). Denne struktur er med til at skabe en social orden, som bliver kollektivt håndhævet og socialt sanktioneret, hvor lovlig og ulovlig eller legitim og illegitim adfærd bliver specificeret (Streeck & Thelen, 2005). Dette mindsker usikkerheden omkring aktørernes adfærd og skaber nogle faste rammer for interaktionen. Samtidigt begrænses aktørernes adfærd, hvilket er med til at betinge interaktionens karakter. Ud fra de institutionelle rammer skabes der forventninger til, hvordan aktørerne vil interagere. Institutioner kan karakteriseres som værende relativt permanente med mulighed for at fungere over tid (Kangas

& Vestheim, 2010). Det kan diskuteres, hvornår noget opnår status som værende en institution. Da institutioner ofte har en funktion i forhold til at opfylde et bestemt mål eller behov, så legitimeres institutionens eksistensberettigelse gennem varetagelsen af denne funktion. Man kan se evnen til overlevelse gennem reproduktion som et tegn på, at en institution er blevet etableret.

Indenfor historisk institutionalisme defineres begrebet institution ved at skelne mellem to typer af institutioner: formelle og uformelle institutioner (Hall & Taylor, 1996). De formelle institutioner refererer til lovgivning, regler, procedurer, samt offentlige og politiske strukturer og hierarkier. De uformelle institutioner kan være sociale normer, handlingsmønstre eller idéer. I modsætning til formelle institutioner kan disse være svære at observere, men kan stadig siges at indgå implicit i interaktionen mellem aktører. Fælles for disse er, at de skaber begrænsninger for de aktører, som handler indenfor det område, der er indbefattet af denne institutionelle struktur.

Desuden kan man skelne mellem institutioner og organisationer (North, 1990). Organisationer kan ses som en gruppe af individer, som er samlet om en bestemt interesse eller et formål. Et policy-område vil bestå af en række organisationer med divergerende interesser, som indgår i en række intraorganisatoriske relationer. Institutioner udgør den overordnede struktur, hvorimod organisationerne er de aktører, som agerer indenfor denne struktur. Institutionerne er med til at begrænse organisationernes mulighed for handling, men samtidigt kan organisationerne ses som drivkraften for forandring af denne eksisterende struktur. Det betyder, at der vil være en gensidig påvirkning mellem organisation og institution.

Kulturinstitutioner er en organisation, da der er tale om en sammenslutning af individer om en bestemt interesse - eksempelvis et teater, som har interesse i at udøve og formidle teaterkunst. Kulturinstitutioner kan defineres på lige fod med andre offentlige institutioner, da de fleste er offentligt støttede og fungerer afhængigt af og i sammenspil med det politiske system (Kangas & Vestheim, 2010). Kulturinstitutioner som biblioteker, museer og musikskoler er eksempler på institutionaliserede organisationer, som indgår i den institutionelle struktur på kulturområdet i kommunerne. Disse institutioner indgår i et hierarki under kommunen, modtager kommunal støtte og der er samtidigt en række love som betinger deres ageren. Med undtagelse af disse lovpligtige opgaver, som kommunerne skal varetage på kulturområdet, så er der ingen bestemte retningslinjer for, hvordan kommunerne skal forvalte den kulturelle virksomhed (Jeppsen, 2002). Det betyder, at

der ikke er overordnet fastsatte handlingsmønstre for, hvordan interaktionen mellem kulturinstitutioner, kommunalforvaltning og kommunalpolitikere bør foregå. Derfor må der nødvendigvis være en række uformelle institutioner i form af sociale normer, som betinger interaktionen mellem disse aktører. Der vil ofte være tale om et sammenspil mellem formelle og uformelle institutioner, hvor sociale normer i princippet kan have lige så stor betydning som lovgivningen. Samtidigt kan man sige, at eksistensen af kulturinstitutioner sætter nogle begrænsninger for den kulturpolitiske ageren, da de er med til at betinge, hvordan og i hvilke kontekster kulturtilbuddene konkret skal udformes.

I nærværende speciale ses den institutionelle struktur som et organiseret sammenspil mellem en række aktører baseret på formelle og uformelle institutioner, som vedrører etableringen og implementeringen af policy indenfor et bestemt policy-område - i dette tilfælde kulturområdet. Desuden refererer begrebet kulturinstitution til en organisation, som kan have betydning på lige fod med en institution, og som indgår i den institutionelle struktur på kulturområdet.

### **Aktørantagelser**

Med udgangspunkt i den ovenstående afgrænsning af institutionsbegrebet, så kan en aktør både ses som et individ, en organisation og en institution. Der tages primært udgangspunkt i organisationer og institutioner, da disse forventes at have størst betydning for udformningen og implementeringen af policy ud fra et institutionelt perspektiv. Historisk institutionalisme indtager positionen mellem rationel choice institutionalisme og sociologisk institutionalisme ved både at anerkende betydningen af formelle og uformelle institutioner (Klitgaard & Emmenegger, 2012). Det betyder, at aktørernes adfærd både kan være et udtryk for rationalitet og være betinget af sociale normer. Da det kan være svært at observere outcome af kulturpolitik (Crossick & Kaszynska, 2015), så må det antages, at aktørerne ikke har fuld information og at rationaliteten dermed er begrænset. Samtidigt er det plausibelt, at der vil være nogle normer omkring interaktionen mellem de forskellige aktører og den rolle som den enkelte aktør varetager indenfor implementeringsnetværket på kulturområdet (Winter & Nielsen, 2008). Desuden kan aktørernes præferencer enten være eksogene eller endogene. Hvis aktørernes præferencer skulle være eksogent givne, eksempelvis på baggrund af politiske partiers præferencer, så kunne man forvente store udsving mellem kommunalvalg, da en borgmester med en anden partifarve kunne forventes at påvirke udgifterne til kultur. I perioden 2010-2014 var der ingen sammenhæng mellem borgmestres partifarve og øgede udgifter til kultur



(Søndag Aften, 2014). Derudover virker politiske partier langt hen ad vejen til at være enige om vigtigheden af at prioritere kultur i kommunerne (Hjorth-Andersen, 2013). Dette taler imod eksogent givne præferencer, hvilket udelukker politics matter som en forklaring på tilblivelsen af kulturpolitik. Desuden er der stor forskel på kulturinstitutioner, kulturtilbud og udgifter til kultur imellem kommunerne, hvilket taler for endogene præferencer, som er kontekstbestemte i den enkelte kommune. Dermed antages de kulturpolitiske aktører i kommunerne at have endogene præferencer, som kan variere ud fra den kommunalpolitiske kontekst, men som må forventes at være relativt stabile indenfor kommunen.

### **Historisk institutionalisme og stiafhængighed**

Historisk institutionalisme er en teoriretning, hvis hovedargument er, at tidligere politiske beslutninger kan forklare den efterfølgende tilblivelsen af offentlig politik gennem begrebet stiafhængighed (Klitgaard & Emmenegger, 2012). Teorien kan anvendes som en politologisk forklaring på, hvorfor institutioner opstår og reproduceres, samt hvordan dette kan være med til at skabe stabilitet i den offentlige politik. Historisk institutionalisme er ofte blevet brugt til at forklare udvikling på makro-niveau, men kan samtidigt bruges på meso-niveau til at undersøge et bestemt policy-område (Capoccia & Kelemen, 2007). Her er et af de velkendte eksempler pensionssystemer, som er svære at afskaffe grundet stiafhængighed (Pierson, 2001).

Det centrale begreb indenfor historisk institutionalisme er stiafhængighed, som forskriver, at hvis man starter med at bevæge sig ud af en bestemt sti, så kan en række mekanismer gøre, at man fortsætter ud af denne sti. Pierson (2000) forklarer stiafhængighed ved brug af begrebet increasing returns, som kendes fra mikroøkonomisk teori. Denne mekanisme gør, at sandsynligheden for at bevæge sig i en bestemt retning øges med hver skridt som tages i denne retning. Dette sker, fordi omkostningerne ved at vælge andre muligheder stiger i takt med, at man allerede har investeret ressourcer i at bevæge sig i en bestemt retning. Processen bliver selvforstærkende over tid, hvilken kan betegnes som en positiv feedback-effekt. Der er en række karakteristika ved politik, som gør at idéen om increasing returns kan appliceres på det politiske felt, og derved kan bruges til at forstå hvordan institutioner opstår og reproduceres (ibid.). I politik vil der være en tendens til at opstå kollektive handlingsproblemer, da der er tale om et komplekst sammenspil mellem mange aktører, som skal koordinere deres handlinger indbyrdes. Dermed giver det mening at have nogle institutionelle strukturer og procedurer, som kan være med til at styre processen. Når strukturen er

blevet institutionaliseret og forventningerne er blevet tilpasset til denne, så vil det have en selvforstærkende effekt, hvormed den fortsatte eksistens af strukturen sandsynliggøres. Således vil politik være præget af institutioner, som sætter begrænsninger for aktørernes handlingsrum. Desuden eksisterer der ofte et asymmetrisk magtforhold mellem aktørerne, som kan blive forstærket over tid gennem reproduktionen af den eksisterende struktur. Samtidigt kan kompleksiteten af politik gøre, at det er svært at måle eller observere den politiske performance, hvilket gør det svært at gennemskue, hvad der bør ændres for at skabe bedre resultater.

Der kan peges på forskellige mekanismer, som gør at et område kan være modtagelig overfor increasing returns (ibid.). Der er ofte høje omkostninger forbundet med opstartsfasen af en institution eller politik, samt de faste driftsomkostninger som efterfølgende bliver etableret for at opretholde denne. Det betyder, at aktørerne vil have et stort incitament til at identificere en bestemt løsning og holde sig til denne. Desuden kan institutionerne opnå læring, således at denne viden kan bruges fremadrettet i processen til at få større afkast af investeringen. Ydermere kan man tale om en koordinationseffekt, som gør det mere attraktivt for andre at benytte den samme institution grundet positive eksternaliteter. Derudover vil aktørerne over tid tilpasse deres forventninger til den givne institution og handle ud fra disse. De eksisterende institutioner kan således forventes at blive mere attraktive over tid. Det skyldes den tilpasning som der ofte vil være til en institution, således at de involverede aktører opbygger en række forventninger baseret på institutionen. Institutionerne er med til at begrænse aktørernes handlingsmønstre, men gør samtidigt interaktionen lettere, da man ved, hvad der kan forventes. Det vil være svært at nedlægge institutioner, da de har opbygget en række forventninger og derigennem en legitimitet, som kan være med til at reproducere institutionen. Samtidigt er det omkostningsfuldt at oprette institutioner, som skal tjene som alternativ til en allerede eksisterende institution. Således kan begrebet increasing returns bruges til at forstå, hvorfor stiafhængighed kan opstå indenfor et policy-område.

### **Critical junctures**

Stiafhængigheden bliver igangsat af en række formative momenter, som går under betegnelsen critical junctures (Capoccia & Kelemen, 2007). Når et critical juncture indtræder, vil institutionerne være præget af usikkerhed og uforudsigelighed, som muliggør både institutionel og policy forandring. Disse begivenheder er kritiske, fordi de kan være med til at forme eller påvirke den institutionelle struktur på en måde, som efterfølgende gør den svær at ændre. Dette vil ofte være

tilfældet i etableringsfasen af stiafhængigheden, men kan samtidigt ses som en nyopstået mulighed for at påvirke den nuværende struktur. Dermed kan de beslutninger, som bliver truffet i kølvandet på denne begivenhed, som udgør et critical juncture, få afgørende betydning for den retning, som den implicerede institution bevæger sig i. Dette er ikke ens betydende med, at der altid vil ske forandring i tilfælde af et critical juncture (ibid.). Hvis en institution står overfor en sådan situation, så er der flere muligheder og deriblandt at forblive i status-quo. Det betyder, at et critical juncture har potentiale til enten at skabe forandring eller at opretholde det oprindelige udgangspunkt.

Begrebet critical juncture kan anvendes i forbindelse med etableringen af kulturinstitutioner i kommunerne. Her har der været en politisk beslutningsanledning og et økonomisk råderum, som har muliggjort etableringen af en kulturinstitution. Det kunne eksempelvis være et teater, som er blevet oprettet på initiativ eller foranledning af borgere i en kommune, og hvor kommunalpolitikere har valgt at støtte foretagendet. I starten vil der være en usikkerhed i forhold til hvilke opgaver teatret skal varetage, men over tid kan sammenspillet mellem kulturinstitution og kommune forventes at blive institutionaliseret. På den måde vil teatret blive en del af den institutionelle struktur på kulturområdet og en del af kommunens kulturpolitiske satsning. På samme måde kan Aarhus 2017, som beskrevet i det foregående afsnit, ses som en periode, hvor kommunerne har været præget af usikkerhed og uforudsigelighed indenfor kulturområdet, og der har været en beslutningsanledning, samt midler til at fortage nye kulturpolitiske dispositioner. Dermed kan begrebet critical juncture, med udgangspunkt i Aarhus 2017 som case, bruges til at se på omstændighederne omkring tilblivelsen af kulturpolitik i kommunerne, når der indtræffer en begivenhed med potentiale for forandring.

### **Etablering af stiafhængighed**

For at man kan tale om en etablering af stiafhængighed, kan der peges på en række karakteristika, som bør være tilstede i processen (Pierson, 2000; Mahoney, 2000). Disse kan appliceres på kommunal kulturpolitik. For det første bør der i starten af processen være flere forskellige muligheder, som kan give forskellige outcomes. Dette gør sig gældende i kommunerne, da der er frihed til at vælge hvilke kulturtilbud kommunen vil tilbyde, hvilket betyder at der som udgangspunkt er mulighed for at investere i flere forskellige kulturinstitutioner. For det andet, så er der et vist element af tilfældighed forbundet med de afgørende begivenheder i de formative momenter. Det er plausibelt, at der vil være en vis grad af tilfældighed forbundet med at etablere en

kulturinstitution. Her kan det være, at der på et givent tidspunkt er interesse for eller efterspørgsel efter et bestemt kulturtilbud, eksempelvis et spillested. Hvis der er et politisk mulighedsvindue og økonomiske omstændigheder i kommunen er gunstige, så kan det være, at spillestedet vil blive etableret. For det tredje, så tillægges de tidligere begivenheder større betydning end de senere begivenheder. En begivenhed, der potentielt kunne have haft stor betydning for det videre forløb, kan ende med ikke at have nogen betydning, hvis den indtræffer for sent i processen. Det kan være, at en teatergruppe anmodede kommunen om penge til at oprette et nyt teater, efter at der var blevet bevilliget penge til et nyt spillested, hvilket betød at kommunen ikke havde råd til samtidigt at finansiere et nyt teater. Hvis teatergruppen var kommet først, kan det være, at det var deres projekt som kommunen havde investeret penge i. Det kan således være tilfældigt hvilken kulturinstitution, som kommunen i første omgang vælger at satse på, men det kan få store konsekvenser for den fremadrettede prioritering. For det fjerde, når stiafhængighed processen er trådt i kraft, så vil denne ligevægt skabe inertie. Når den institutionelle struktur er blevet opbygget, så bliver den fastholdt gennem reproduktion og kan derfor være svær at ændre. Når en kommune har investeret ressourcer i en række kulturinstitutioner og opbygget et samarbejde med dem om varetagelsen af forskellige kulturtilbud, så vil det resultere i inertie. Inertien skyldes, at kommunerne vil have incitament til at blive ved med at støtte de eksisterende kulturinstitutioner, hvis den hidtidige investering ikke skal gå tabt, hvormed den institutionelle struktur på kulturområdet reproduceres. Samtidigt vil det være omkostningsfuldt at substituere over til en alternativ løsning, da det eventuelt vil betyde etableringen af en ny kulturinstitution. Dermed kan man argumentere for, at stiafhængighed kan indtræde i forbindelse med etableringen af kulturinstitutioner. I det næste afsnit vil der blive argumenteret for, hvorfor denne stiafhængighed kan forventes at være specielt stærk indenfor kommunal kulturpolitik.

### **Stiafhængighed indenfor kommunal kulturpolitik**

Kulturpolitikken er præget af et komplekst spil med forskellige aktører og interessenter – både offentlige og private. Her er det plausibelt, at der vil opstå kollektive handlingsproblemer, hvis ikke der er en institutionel struktur som er med til at styre handlingsmønstre og koordinere aktørernes adfærd. Indenfor kulturpolitik kan der identificeres en række karakteristika, som er særlige for netop dette policy-område. Med udgangspunkt i de mekanismer som skaber increasing returns, kan det diskuteres, hvorfor stiafhængighed kan forventes at være tilstede indenfor kulturpolitik i kommunerne: (1) Kulturinstitutioner er centrale for tilblivelsen af kulturpolitik, da de i mange

tilfælde vil være den aktør, som er producent af kulturtilbud. Der vil i starten være store omkostninger forbundet med at etablere en kulturinstitution, hvilket betyder at der er et incitament til at holde fast i denne kulturinstitution, når den først er oprettet. Kommunerne har begrænsede midler til rådighed, hvilket gør det nødvendigt at prioritere nogle kulturtilbud på bekostning af andre. Det gør det attraktivt at satse på de eksisterende kulturinstitutioner. (2) Institutioner vil have en tendens til at blive mere attraktive over tid i takt med, at der bliver investeret flere ressourcer i dem. Her kan forventes en læringseffekt i sammenspillet mellem kulturinstitutioner, kulturforvaltning og kulturudvalg, som over tid bliver klogere på, hvordan de kulturpolitiske opgaver i kommunen kan varetages. De kulturpolitiske aktører kan eksempelvis finde ud af, at det er bedre for en kulturinstitution at satse på en kulturaktivitet fremfor en anden. (3) Der kan være en koordinationseffekt, når et samarbejde er etableret med en kulturinstitution, som gør det mere attraktivt for andre at benytte sig af denne institution. Et eksempel kunne være, at man benytter kommunens egne teater til at opføre en forestilling til en kulturbegivenhed som er arrangeret af kommunen. (4) De forskellige aktører vil tilpasse deres forventninger til de eksisterende kulturinstitutioner og deres kulturelle tilbud til borgerne. Borgerne vil opbygge en forventning om, at de kan benytte det givne kulturtilbud og politikerne vil tænke kulturinstitutionerne ind som en del af deres kulturpolitiske strategi i kommunen. Det betyder, at kommunalpolitikere vil være interesseret i at have en række kulturinstitutioner med legitimitet hos borgerne, som kan skabe en kontinuitet i kulturtilbuddene. Legitimitet kan således ses som en reproduktionsmekanisme, som er afgørende i stiafhængighed-processen for kulturpolitikken i kommunerne. Disse mekanismer kan tilsammen udgøre en positiv feedback-effekt, som er med til at skabe stiafhængigheden, hvor det er attraktivt at satse på de eksisterende kulturinstitutioner i forhold til alternativerne.

Udover disse mekanismer, som kan forvente at skabe increasing returns, så kan der argumenteres yderligere for, hvorfor stiafhængigheden kan forventes at være stærk indenfor kommunal kulturpolitik. Komplexiteten af politik kan gøre det svært at observere institutioners præstationer, hvilket kan bidrage yderligere til stiafhængighed. Ved kulturpolitik er svært at måle de økonomiske effekter og andre afledte effekter som læring og dannelse. Samtidigt hersker der et ideal om, at politikere ikke bør forholde sig til kvaliteten af kulturen og derfor ikke forholder sig til kulturinstitutionernes output. Det gør det svært at evaluere kulturinstitutionerne og at måle betydningen af den kulturpolitik som føres. Dermed bliver det svært at ændre på strukturen, fordi der mangler information om kulturinstitutionernes præstationer og kulturpolitikens betydning for

disse. På trods af dette kan man sige, at kulturinstitutionernes blotte eksistens berettiger dem til at modtage støttemidler (Jeppesen, 2002). Dette kan ses som inert, da kommunerne vil være forpligtede til at yde en årlig støtte til kulturinstitutionerne for at dække driftsomkostningerne, hvis den fortsatte overlevelse for institutionen skal sikres. Det gør det svært at substituere over til andre løsninger eller bruge støttemidlerne på anden vis, da en stor del af udgifterne allerede vil være allokateret til at dække de eksisterende kulturinstitutioners driftsomkostninger. Derudover er der, som tidligere nævnt, store omkostninger ved at oprette nye institutioner. Denne asymmetriske magtrelation mellem politikere og kulturinstitutioner kan være med til at reproducere den institutionelle struktur på kulturområdet. Når først politikerne har valgt at støtte en kulturinstitution, så er det svært at trække støtten tilbage.

### **Historisk institutionalisme som forklaring på stabilitet eller forandring**

Den historiske institutionalisme er baseret på en forståelse af, at den institutionelle struktur indenfor et policy-område er afgørende for den policy, der bliver ført (Hall & Taylor, 1996). Indenfor offentlig politik kan man enten forsøge at forklare hvorfor et policy-område er stabilt eller hvorfor der skabes forandring. Udgangspunktet for den historiske institutionalisme er at forklare stabilitet, da den institutionelle struktur vil reproducere sig selv som følge af stiafhængighed, således at politikken på givne policy-område forventes at forblive relativt uforandret over tid. Dette kan ses som en svaghed ved den historiske institutionalisme, da det kan indvendes, at teorien ikke kan forklare den forandring, som institutioner fra tid til anden vil gennemgå (Rothstein, 1996). Over tid er der flere forskere indenfor institutionel teori, som har formået at forene den historiske institutionalisme med andre teoretiske elementer, således at teorien er blevet i stand til at forklare forandringer (Koning, 2016). Således kan der identificeres to forskellige tilgange til at forklare institutionel forandring.

Ud fra teorien om punctuated equilibrium vil der være en formodning om, at et policy-område vil være præget af lange perioder med stabilitet, hvorefter denne ligevægt pludseligt vil blive punkteret af en eksogen påvirkning, som herefter muliggør forandring (Jensen, 2009). Denne tankegang om, at policy-områder normalt vil være stabile, kan sidestilles med stiafhængighed og er tidligere blevet fundet kompatibel med den historiske institutionalisme (Koning, 2016). Her kan den eksogene påvirkning ses som en critical juncture, der kan sætte institutionens reproduktionsmekanisme ud af kraft. Dette gør at ligevægten vil blive brudt, således at der vil opstå et mulighedsvindue for at

ændre den eksisterende struktur og førte politik. Resultat af en sådan forandringsproces forventes at være formelle ændringer af den institutionelle struktur.

Ved at benytte teorien om punctuated equilibrium i sammenhæng med den historiske institutionalisme, skabes der en skarp adskilt dikotomi mellem stabilitet eller forandring. Enten er der fuldstændig ligevægt eller også sker der en radikal ændring som følge af et eksogent chok. Denne dikotomi er muligvis for skarpt trukket op, da forskningen peger på, at institutioner ofte ændres gennem mindre, inkrementelle forandringsprocesser og at store forandringer primært forekommer, hvis man ser over længere tidperioder (Mahoney & Thelen, 2010). Dermed kan en teoretisering af de gradvise forandringer være med til at nuancere forståelsen af stabilitet og forandring indenfor den historiske institutionalisme. Ved denne tilgang benyttes begreberne institutional layering og institutional conversion til at forklare hvordan institutionelle forandringer og historisk institutionalisme kan kombineres (Thelen, 2003). Institutional layering er, når der skabes nye institutioner uden at ændre de eksisterende institutioner. Dermed bliver det muligt at omgå stiafhængighed, hvor institutionerne reproduceres. Det betyder i stedet, at der bliver bygget et ekstra lag på den institutionelle struktur, som kan være med til at påvirke hvordan sammenspillet med de eksisterende institutioner kommer til at fungere. Det gør det muligt for institutionen at tilpasse sig nye omstændigheder. Institutional conversion er, når eksisterende institutioner, som er designet med et bestemt formål, omarrangeres til at varetage andre opgaver. Det bevirker, at institutionen kan benyttes til at forfølge nye målsætninger og varetage nye funktioner og formål. Denne forandringsproces kan i højere grad ses som en tilføjelse til den eksisterende struktur end en egentlig forandring.

### **Teoretisk udledt forventning**

I de ovenstående afsnit er historisk institutionalisme som teoriretning blevet introduceret og der er blevet argumenteret for, hvorfor denne teori er velegnet til at forstå tilblivelsen af kulturpolitik i kommunerne. Hovedargumentet er, at kulturpolitikken antages at være stabil i kommunerne fordi den institutionelle struktur reproduceres gennem en række feedback-mekanismer som involverer kulturinstitutionerne, hvormed der er tale om en stiafhængighed. Stiafhængighed er en proces, som er kendetegnet ved at være vanskelig at bryde med, således at det givne policy-område vil forblive relativt stabilt. Critical junctures kan ses som begivenheder, der er med til at bløde den institutionelle struktur op indenfor et policy-område, således at forandringer muliggøres. Dette kan både være med til at forklare omstændighederne omkring etableringen af stiafhængigheden, og

hvordan den efterfølgende kan ændres. Undersøgelsen af et critical juncture kan dermed bruges til at forstå, hvordan der kan ske forandring indenfor kulturpolitikken i kommunerne under den antagelse at policy-området som udgangspunkt vil være præget af stabilitet. Dette leder til formuleringen af følgende hypotese:

*H1: Forandring af kommunal kulturpolitik i kommunerne er betinget af et critical juncture*

Studiet af et critical juncture kan bruges til at se på, om denne begivenhed har været i stand til at skabe forandring indenfor et policy-område. I denne sammenhæng kan Aarhus 2017 ses som et critical juncture, og kan anvendes som case til at forstå tilblivelsen af kulturpolitik i kommunerne, og se om dette critical juncture har haft indflydelse på den kulturpolitik der føres i kommunerne. Hypotesen har til formål at skabe et udgangspunkt for undersøgelsen af kommunal kulturpolitik og styre analysens genstandsfelt fremfor at have til hensigt at be- eller afkræfte denne.

### **Opsamling**

Dette afsnit har haft til formål at beskrive, hvordan den historiske institutionalisme kan bruges til at forklare, hvorfor den institutionelle struktur på kulturområdet kan antages at reproducere sig selv over tid. Centralt for denne proces er stiafhængigheden, hvor der med udgangspunkt i en række critical junctures sker en investering i en institution over tid, hvormed alternativerne vil blive relativt mindre attraktive i takt med den gradvise tilpasning til denne institution. Dermed er hovedantagelsen at institutionerne er modstandsdygtige overfor forandringer, hvormed det givne policy-område vil være præget af stabilitet og opretholdelse af status quo. For at se på, hvordan forandring alligevel kan forekomme, er det vigtigt at se på critical junctures som kan sætte denne mekanisme ud af kraft. Forandring kan både forekomme pludseligt gennem et eksogent chok eller som følge af en gradvis forandringsproces.

### **Implementeringsteori og netværksanalyse**

Når man beskæftiger sig med implementeringen af politik, er der ofte tale om et komplekst sammenspil, hvor der er forskellige aktører, interesser, organiseringsformer og styringsinstrumenter involveret i processen. Her kan de institutionelle forhold og de involverede aktører, have afgørende betydning for implementeringsprocessen (Winter & Nielsen, 2008). I det følgende afsnit vil et moderne bottom-up perspektiv på implementering og netværksanalyse blive introduceret, med



henblik på at benytte disse som et værktøj til at analysere af kommunernes implementering af Aarhus 2017.

Ansvar for implementeringen kan uddelegeres ud fra tre organiserende principper: hierarki, marked og netværk (Winter & Nielsen, 2008). I en hierarkisk struktur har en politisk myndighed, eksempelvis et byråd i en kommune, det overordnede ansvar. En markedsløsning er, hvor det offentlige udliciterer opgaven og betaler for ydelser udført af private aktører. Netværk er en organiseringsform, hvor forskellige aktører indgår i en implementeringsstruktur, hvor selve implementeringsprocessen beror på et samarbejde mellem de involverede aktører.

Der har været en lang tradition for faste samarbejder mellem forskellige aktører på kultur- og fritidsområdet i kommunerne, hvilken kan ses som et implementeringsnetværk (Winter & Nielsen, 2008). Det er dermed plausibelt, at kulturpolitik bliver implementeret i et netværk. For at forstå tilblivelsen af kulturpolitik i kommunerne, er man derfor nødt til at forstå, hvordan dette sammenspil mellem aktørerne fungerer i praksis. I denne undersøgelse anses Aarhus 2017 for at være critical juncture, som giver anledning til en implementering af kulturpolitik ude i kommunerne. Til at undersøge dette tages der udgangspunkt i et moderne bottom-up perspektiv. I dette perspektiv ses implementeringen, som noget der bliver til i en forhandling mellem aktører som indgår i et netværk (Nielsen, 2014). Dette står i modsætning til top-down perspektivet, hvor politikken bliver implementeret ud fra officielle mål og som følge af en hierarkisk styring (ibid.). Eksistensen af netværk kan enten ses som en funktionel løsning i et komplekst system med behov for politisk styring eller ud fra det synspunkt, at aktørerne har en gensidig interesse i at indgå i netværket (Sørensen & Torfing, 2000). I nogle tilfælde kan en bestemt samarbejdsrelation være fastsat ved lov, men kan i andre tilfælde være baseret på uformelle institutioner i form af sociale normer. Et netværk indeholder en række aktører, som er relevante for implementeringsprocessen, herunder politikere, administrative medarbejdere i forvaltningen og markarbejdere som producere offentlig service. Teorien fokuserer på at forstå, hvordan netværket forhandler sig frem til en fælles løsning for implementeringen af politik fremfor blot at være et udtryk for en tilvejebringelse af en politisk beslutning i et hierarki.

En netværksanalyse tager udgangspunkt i et såkaldt interaktionsnetværk, hvor der kan identificeres en række aktører der interagerer med hinanden, samt nogle regler og normer for hvordan aktørerne kan agere (Bogason, 2001). Bogason (2001) anvender et actor-cum-structure perspektiv, hvor

antagelsen er, at aktørerne indenfor et netværk agerer ud fra de institutionelt determinerede begrænsninger og ressourcer som de har til rådighed. Dette perspektiv ses som en mellemvej mellem metodisk individualisme og metodisk kollektivism, hvor forklaringer ikke udelukkende tager udgangspunkt i individet eller samfundet men en kombination af de to. Netværksanalyse giver mulighed for at analysere aktørers rolle og handlinger indenfor en bestemt struktur, og se hvordan de agerer ud fra de rammer og begrænsninger som strukturen medfører. Således kan netværksanalysen og den historiske institutionalisme anvendes komplementerende. Hvor der på baggrund af den institutionelle teori kan opstilles en forventning til, hvordan politik bliver til i et sammenspil af aktører indenfor en institutionel struktur, så kan netværksanalysen bruges som et analytisk redskab til en empirisk undersøgelse af dette fænomen. På den måde skal netværksanalysen i højere grad ses som en undersøgelsesmetode, der kan fungere med teoretisk afsæt i institutionel teori.

Således kan netværksanalysen anvendes til at analysere implementeringen af kulturpolitik i et moderne bottom-up perspektiv med udgangspunkt i Aarhus 2017. Her er det relevant at se på, hvilke roller aktørerne har i netværket, hvilke interesser der ligger til grund for deres handlinger og hvordan interaktionen mellem aktørerne foregår. Samtidigt er det vigtigt at medtage de begrænsninger, som aktørerne er underlagt ud fra de formelle og uformelle institutioner. Denne analyse-tilgang er samtidigt inspireret af aktør-netværksteori, som tager udgangspunkt i en empirisk analyse af kvalitative data, og hvor både humane og non-humane aktører indgår (Latour, 2005).

## **Opsamling**

I denne undersøgelse tages der udgangspunkt i implementeringsteori og netværksanalyse for at undersøge implementeringen af Aarhus 2017 og derigennem skabe en forståelse for tilblivelsen af kulturpolitik. Der anvendes et actor-cum-structure tilgang, som gør det muligt at kombinere institutionel teori med et aktør-perspektiv. Netværksanalysen anvendes konkret som et værktøj til at analysere implementeringsprocessen omkring Aarhus 2017 i et moderne bottom-up perspektiv. Det gøres ved at se på aktørernes roller, interesser, samarbejder, samt de formelle og uformelle institutioner der begrænser deres handlingsmuligheder.

**Kapitel 4: Metode**

Dette kapitel vil bestå af en diskussion af de metodiske valg, der er blevet truffet i forbindelse med tilrettelæggelsen af undersøgelsen med det formål at besvare den opstillede problemstilling.

Først vil forskningsdesignet blive introduceret. Dernæst vil den afhængige variabel, kulturpolitik blive afgrænset med henblik på at undersøge tilblivelsen af kommunal kulturpolitik. Desuden vil valget af datakilder som anvendes i denne undersøgelse blive gennemgået. Herefter diskuteres det, hvad der skal til for, at man kan tale om forandring af kulturpolitikken og hvordan denne forandring kan identificeres i kommunerne på baggrund af det udvalgte datamateriale. Dette leder videre til overvejelser omkring udvælgelsen af case-kommuner, som efterfølges af en deskriptiv analyse af case-kommunerne. Til sidst vil de metodiske begrænsningerne ved analysedesignet blive identificeret og efterfulgt af en diskussion angående muligheden for at generalisere undersøgelsens resultater.

**Forskningsdesign: Eksplorativt ekstremt casestudie**

Dette speciale har til formål at besvare problemstillingen: ”Hvordan kulturpolitik bliver til i kommunerne?” og bygger på en teoretisk forventning om, at kulturpolitisk forandring kan opstå i forbindelse med et critical juncture. Da formålet med specialet er at udvide forståelsen af, hvordan kulturpolitik bliver til i kommunerne, er det relevant at benytte et casestudie til at foretage en dybdegående analyse af aktørerne på kulturområdet (Andersen et al., 2012). Som det fremgik af kapitel 2, så er kulturpolitikken i kommunerne karakteriseret ved en stor grad af frihed i forbindelse med varetagelsen af kulturelle opgaver. Det betyder, at den institutionelle struktur, herunder forekomsten af kulturinstitutioner, indholdet af en kulturpolitisk strategi og sammenspillet mellem de implicerede aktører, kan variere fra kommune til kommune. Derfor foretages der i denne undersøgelse et casestudie med udgangspunkt i kommuner, som har deltaget i Aarhus 2017 og derved kan siges at have været udsat for et critical juncture. Et casestudie gør det muligt at komme helt tæt på den institutionelle struktur, aktører og implementeringsprocesser på kulturområdet i en kommune og dermed blive klogere på de aktører, som agerer indenfor dette policy-område og hvordan sammenspillet mellem disse fungerer. Den institutionelle struktur blev i kapitel 3 defineret som bestående af en række formelle og uformelle institutioner, som er med til at betinge adfærden for de aktører som agerer indenfor denne struktur. Derfor er det relevant at se nærmere på, hvordan disse aktører agere indenfor de fastsatte rammer på kulturområdet i kommunen i forbindelse med

Aarhus 2017. Dette kan være med til at give en øget forståelse af, hvad det er for nogle processer, mekanismer og handlingsmønstre, som i sidste ende udmønter sig i kommunal kulturpolitik.

Der er tale om et bredt forskningsspørgsmål, hvor der ikke på forhånd er en klar forståelse af, hvordan kulturpolitikken bliver til i kommunerne, men kun en teoretisk forventning om at begrebet stiafhængighed og forekomsten af critical junctures kan have betydning. Derfor er det relevant at benytte en eksplorativ tilgang til casestudiet (Gerring, 2017). Derved holdes mulighederne åbne for at inddrage andre forklaringer og indsigter omkring tilblivelsen af kulturpolitik i kommunerne baseret på, hvad datamaterialet viser. Desuden har denne undersøgelse til formål at udvide forståelsen af kommunal kulturpolitik, som efterfølgende kan benyttes til videre undersøgelse af emnet.

Formålet med denne undersøgelse er ikke blot at forstå tilblivelsen af kulturpolitik i én kommune, men at kunne opbygge viden til at udvide den generelle forståelse af kulturpolitik i kommuner. Derfor inddrages der to case-kommuner i undersøgelsen med henblik på sammenligning for på den måde have et bedre grundlag for at sige noget generelt om kommunal kulturpolitik. En af de centrale karakteristika for kulturområdet er, at der er store kommunale forskelle, hvilket fremgår af kapitel 2. Dermed har kommunerne forskellige forudsætninger for at føre kulturpolitik. Det betyder, at hvis det er muligt at finde de samme resultater i to kommuner, som har vidt forskellige forudsætninger for at føre kulturpolitik, så vil det styrke validiteten af forklaringen på hvordan kulturpolitik bliver til i kommunerne. Til udvælgelsen af case-kommuner anvendes et ekstremt case-design (ibid.). Ved dette design maksimeres variationen af den afhængige eller uafhængige variabel, for på den måde at bruge denne forskel til at blive klogere på det undersøgte fænomen. I denne undersøgelse maksimeres forskellen i de uafhængige variable, hvilket i dette tilfælde er de faktorer, som kan forventes at have indflydelse for tilblivelsen af kulturpolitik. Fordelen ved dette design er, at undersøgelsens fund styrkes hvis de kan observeres i begge kommuner. Hvis begge kommuner, som er forskellige på en lang række parametre, har oplevet kulturpolitisk forandring i kølvandet på Aarhus 2017, så tyder det på, at Aarhus 2017 har været drivkraften for denne forandring. Derudover giver designet mulighed for at afdække flere aspekter af kulturpolitikken, da der tages udgangspunkt i to vidt forskellige case-kommuner, hvilket er med til at understøtte undersøgelsens eksplorative sigte. Der er således tale om et eksplorativt studie med fokus på at forstå tilblivelsen af kulturpolitik i kommunerne. Analysestrategien for nærværende speciale

indeholder både deduktive og induktive elementer. Der tages udgangspunkt i en hypotetisk-deduktive tilgang, hvor der på baggrund af det teoretiske afsæt i den historiske institutionalisme sammenholdt med de identificerede karakteristika af kommunal kulturpolitik dannes en forventning til, hvad der er relevant at undersøge for at forstå tilblivelsen af kulturpolitik. Dette suppleres af en eksplorativ tilgang, hvor der med udgangspunkt i det anvendte datamateriale kan opbygges ny viden om tilblivelsen af kommunal kulturpolitik ud fra en induktiv logik.

### **Afgrænsning af kulturpolitik**

Da kulturpolitik udgør den afhængige variabel i denne undersøgelse, så er det relevant at foretage en afgrænsning af denne. Kulturpolitikken vedrører forskellige discipliner indenfor kunst og kultur. Både kunst og kultur er komplekse begreber, som er svære at definere, da betydningen både kan afhænge af konteksten og den teoretiske tilgang (Hjorth-Andersen, 2013). Kunst kan ses som en del af kulturen (Jeppesen, 2002), hvormed kunsten kan siges at være indeholdt i kulturbegrebet. Normalt omfattes kultur af traditionelle kulturgoder som litteratur, film, teater og musik (Hjorth-Andersen, 2013), men begrebet kan rumme mange forskellige områder og kunstarter. Derfor er det hensigtsmæssigt at fokusere mere isoleret på begrebet kulturpolitik, som kan siges at omhandle den kultur som staten vælger at beskæftige sig med. I den forbindelse kan kulturpolitik ses som en del af en kulturel sektor, der eksisterer indenfor et givent samfund (Duelund, 2003). Kulturpolitikken er det output, som er blevet til på baggrund af et sammenspil mellem aktører indenfor den kulturelle sektor. Dette output handler både om det lovgivningsmæssige aspekt på kulturområdet, uddelegeringen af ansvarsområder for de kulturelle opgaver, udformning af en kulturstrategi i kommunen, samt fordelingen af støttekroner og puljemidler. Det er primært de offentlige aktører i form af staten og kommunerne, som har beføjelserne til at træffe disse kulturpolitiske beslutninger, men samtidigt er de afhængige af en række aktører i implementeringen af kulturpolitik og varetagelse af kulturtilbud.

Da dette speciale har til formål at belyse kommunal kulturpolitik i Danmark, tages der konkret udgangspunkt i Kulturministeriets overordnede afgrænsning af det kulturelle ressortområde. På nuværende tidspunkt dækker Kulturministeriets ressort følgende områder: *Skabende kunst, musik, teater, film, biblioteker, arkiver, museer, bygningsfredning og -bevaring, arkæologi og fortidsminder samt videregående uddannelser inden for de kunstneriske områder. Hertil kommer kulturelle formål, ophavsret, radio og tv, idræt samt kulturelle forbindelse med udlandet, herunder*

*Norden og EU* (Kulturministeriet, 2018c). Mange af disse opgaver varetages primært af Kulturministeriet selv, mens en række opgaver er delegeret til kommunerne. Der er en del af disse områder, som kommunerne ikke beskæftiger sig med og som derfor ikke er relevante, da dette speciale fokuserer på kommunal kulturpolitik. Eksempelvis varetager Kulturministeriet de kunstneriske uddannelser, støtte til udøvende kunstnere og driften af de statsejede kulturinstitutioner. Som tidligere nævnt, så har kommunen en række lovpligtige opgaver med hensyn til biblioteker, musikskoler og folkeoplysning. Derudover har kommunerne en stor frihed til at foretage dispositioner indenfor kulturel virksomhed, som er de områder indenfor kulturområdet der ikke er fastsat ved lov. Det betyder, at kommunerne stort set selv kan vælge hvilke områder indenfor kulturen, som de gerne vil prioritere. Når man undersøger kommunal kulturpolitik, så er det hensigtsmæssigt at fokusere på kulturel virksomhed, da det er her kommunerne adskiller sig fra hinanden. Det kan diskuteres, hvorvidt idræt bør høre ind under kulturbegrebet. På den ene side bliver det ofte set som en selvstændig disciplin og ikke som en del af det gængse kulturliv (Hjorth-Andersen, 2013). På den anden side er politikområderne idræt og kultur i mange tilfælde organiseret sammen i kommunerne i de såkaldte kultur- og fritidsudvalg (Kommunernes Landsforening, 2018). Idræt indgår ikke i begrebet kulturel virksomhed, og da dette er det primære fokus i nærværende speciale, undlades idræt fra kulturbegrebet. Denne tvetydighed viser, at kommunerne kan have en bredere definition og afgrænsning af det kulturelle område, som ikke sætter et klart skel mellem kultur og idræt.

I dette speciale defineres kulturpolitik som de kulturelle dispositioner som foretages i kommunen, herunder de kulturelle bevillinger og de kulturtilbud, der bliver produceret til borgerne i en kommune i den kulturelle sektor af de offentlige institutioner med eventuelle input fra andre aktører. Da det primære fokus er på kommunal kulturpolitik, så tages der udgangspunkt i det, som kommunerne definerer som kulturel virksomhed. Kulturel virksomhed er de kulturelle opgaver, som kommunerne frivilligt vælger at varetage, selvom de ikke er lovmæssigt forpligtet til det.

### **Valg af datakilder**

I forbindelse med valget af datakilder tages der udgangspunkt i specialets problemstilling, hvor formålet er at skabe en forståelse af, hvordan kulturpolitik bliver til i kommunerne. Denne undersøgelse bygger på en teoretisk forforståelse af, at kulturpolitik bliver til i et sammenspil mellem aktører. Det er relevant at udvælge en datakilde, som gør det muligt både at opnå viden om

de enkelte aktørers rolle og kortlægge den overordnede struktur med det dertilhørende samarbejde mellem aktørerne. Kvalitative interviews kan være gode til at opnå forståelse af sociale forhold (Harrits et al., 2012), og er derfor velegnede til at undersøge de centrale aktørers roller indenfor den kommunale kulturpolitik.

### **Definition af forandring**

I kapitel 3 blev der udledt en hypotese med teoretisk udgangspunkt i den historiske institutionalisme. Denne hypotese opbyggede en forventning om, at for at der kan ske forandring indenfor kommunal kulturpolitik, så kræver det et critical juncture, da policy-området som udgangspunkt antages at være præget af stabilitet som følge af stiafhængighed. Dette speciale undersøger kommunal kulturpolitik med afsæt i casen Aarhus 2017, der blev præsenteret i kapitel 2, og der kan ses som et critical juncture med mulighed for at skabe forandring. I dette afsnit opstilles der parametre på baggrund af de udvalgte datakilder med henblik på at observere, hvorvidt der er sket forandring indenfor kulturpolitikken i kommunerne.

Man kan tale om forandring i kulturpolitikken i kommunerne på to niveauer: det institutionelle niveau og policy-niveau. På det institutionelle niveau handler det om den førnævnte institutionelle struktur på kulturområdet som inkluderer formelle og uformelle institutioner, samt en række aktører og sammenspillet mellem disse. På den ene side kan der forekomme inkrementelle forandringer, som ikke ændrer væsentligt på den eksisterende institutionelle struktur eller policy. På den anden side kan der ske forandringer, som resulterer i gennemgribende ændringer af institutionerne indenfor et policy-område og kan have direkte betydning for den førte politik. På policy-niveau handler det om de kulturpolitiske dispositioner, som foretages, hvilket eksempelvis kommer til udtryk i bevillingen af penge til kulturinstitutioner og kulturelle begivenheder. Der forventes at være et sammenspil mellem disse niveauer, da den institutionelle struktur antages at være med til at betinge policy indenfor den historiske institutionalisme (Klitgaard & Emmenegger, 2012). Hermed kan det institutionelle niveau og policy-niveauet bruges som parametre til at se på, hvorvidt der er skabt kulturpolitisk forandring i kommunerne. Policy-niveauet er det primære udgangspunkt for undersøgelsen, da forandring på dette niveau lettere kan observeres direkte og relaterer sig til problemstillingen om at forklare tilblivelsen af kulturpolitik. Institutions-niveauet er også relevant, men relaterer sig mere indirekte til problemstillingen og kan være sværere at observere, fordi

ændringer i den institutionelle struktur ikke nødvendigvis får stor betydning for den førte politik eller at politikken vil blive tilpasset gradvist til denne.

For at undersøge om der er blevet skabt forandring i forbindelse med Aarhus 2017, tages der udgangspunkt i netværksanalyse, som omhandler sammenspillet mellem de aktører som agere indenfor et netværk. På institutions-niveau kan man se på, om der er sket en forandring i det formelle og uformelle institutioner i forbindelse med implementeringen af Aarhus 2017. Det kan være aktørernes roller, lovgivning, handlingsmønstre eller den overordnede institutionelle struktur på kulturområdet i kommunerne. På policy-niveau handler det om, hvorvidt kommunalpolitikkerne foretager nye kulturpolitiske dispositioner, som bryder med den tidligere førte politik. I denne sammenhæng er det relevant at undersøge de centrale aktører indenfor det kulturelle netværk i case-kommunerne, og hvordan de har handlet og interageret i forbindelse med implementeringen af Aarhus 2017, samt om det adskiller sig fra den måde, der normalt føres kulturpolitik på. Desuden kan man se på, om kommunen har benyttet sig af nye aktører til at varetage de kulturelle opgaver eller oprettet nye kulturinstitutioner eller om man har fulgt de gængse samarbejds mønstre på kulturområdet, så de eksisterende kulturinstitutioner og samarbejdspartnere har indgået i implementeringen af Aarhus 2017. Denne undersøgelse anvender et mere overordnet perspektiv på kommunal kulturpolitik, der fokuserer på den institutionelle struktur samt politiske forandringer fremfor forandringer indenfor en organisation – eksempelvis en kulturinstitution. Disse forandringer kan være relevante for udformningen af kulturtilbud, men forventes ikke på samme måde at påvirke den generelle tilblivelse af kulturpolitik.

I dette afsnit er der blevet opstillet to parametre for, hvordan forandring indenfor det kulturpolitiske område kan forventes at manifestere sig. Det kan enten ske gennem en institutionel forandring eller en policy forandring. Disse parametre kan ses som komplimenterende da institutionerne betinger den førte kulturpolitik, mens kulturpolitikken kan være med til at ændre den institutionelle struktur. Parametrene kan være modstridende i deres forklaring, således at der sker forandring på det ene niveau, men ikke det andet. Det betyder at stabilitet og forandring kan forekomme på samme tid. Denne forståelse af forandring vil blive anvendt i analysen af det kvalitative datamateriale med henblik på at vurdere, hvorvidt der er tale om forandring indenfor kulturområdet i forbindelse med kommunernes implementering af Aarhus 2017.



**Udvælgelse af case-kommuner**

Formålet med dette afsnit er at diskutere overvejelserne bag udvælgelsen af case-kommuner og at opstille en række parametre, der benyttes som udvælgelseskriterier. Da Aarhus 2017 er et samarbejde mellem de 19 kommuner i Region Midtjylland, så er der 19 potentielle case-kommuner der kan undersøges. Da analysedesignet tager udgangspunkt i et ekstremt case design, så vil udvælgelsen af case-kommuner bero på en vurdering af kommunerne passer ind i dette design. Det betyder, at målet er at maksimere variationen på uafhængige variable, som kan forventes at påvirke tilblivelsen af kulturpolitik. Hensigten er at udvælge to kommuner, som har forskellige værdier på de uafhængige variable og derfor vidt forskellige forudsætninger for at føre kulturpolitik. Man kan pege på række forskellige faktorer, der varierer fra kommune til kommune og som kan forventes at påvirke tilblivelsen af kulturpolitik i den enkelte kommune. Disse faktorer kan derfor benyttes som parametre til udvælgelse af case-kommuner med henblik på at sikre en maksimering af variationen. De udvalgte parametre er som følger:

**Indbyggertal**

Det må forventes, at størrelsen af kommunen har en betydning for den kulturpolitik som føres og de kulturtilbud eksisterer. Det skyldes, at efterspørgslen på kultur i de mindre kommuner vil være en anden end i de større kommuner og at politikerne kan forventes at tilpasse sig denne. Folk med et højere uddannelsesniveau har en større tilbøjelighed til at efterspørge kultur (Hjorth-Andersen, 2013: 329). Hvis man sammenholder dette med, at koncentrationen af uddannelsesinstitutioner som regel er større, og at der er flere arbejdspladser med højtuddannet arbejdskraft i kommuner af en vis størrelse, så kan større kommuner forventes at føre en anden kulturpolitik end de mindre kommuner. Desuden kan et større indbyggertal forventes at betyde større diversitet i kulturtilbud, da målgruppen til de forskellige kulturelle aktiviteter vil være større. I de mindre kommuner vil det muligvis bedre kunne betale sig at benytte nabokommunens kulturtilbud (ibid.). Det betyder, at indbyggertallet kan forventes at påvirke tilblivelsen af kulturpolitik og forekomsten af kulturtilbud.

**Udgifter til kultur**

Desuden må det forventes at de eksisterende udgifter til kultur i en kommune får betydning for tilblivelsen af kulturpolitik fremadrettet i denne kommune. Udgiftstallet til kultur pr. indbygger kan benyttes som en indikator for, hvordan kulturen prioriteres i kommunen. Der er en tendens til, at landkommunerne bruger færre penge på kultur, hvilket kan forklares med, at kommunalpolitikere

vurderer at finansieringen af andre politikområder i højere grad efterspørges af borgerne (ibid.). Dermed kan der forventes at være forskel på kommuner med høje og lave udgifter til kultur. Desuden går mange af kulturmidlerne til driften af kulturinstitutioner, og en fortsat støtte er en forudsætning for en opretholdelse af denne. Derfor er tidligere økonomiske dispositioner med til at betinge fremtidige handlingsmønstre og inddragelsen af aktører på kulturområdet. Omvendt er det plausibelt at pænen går den anden vej, således at kulturpolitiske dispositioner påvirker udgifterne til kultur. I denne sammenhæng skal tidsrækkefølgen forstås således, at de tidligere økonomiske dispositioner kommer før i tid og forventes at påvirke den fremadrettede disponering af ressourcer til kultur. Dermed skaber en differentiering af udgiftsniveauer til kultur forskellige udgangspunkter for tilblivelsen af kulturpolitik.

### **Udvalgsstruktur**

Som det fremgik af Kapitel 2, så er der stor variation i den måde kommunerne vælger at strukturere deres kulturudvalg på og hvilke andre områder det bliver sat sammen med. Den mest normale struktur er at have et kultur- og fritidsudvalg, men der findes mange andre konstellationer i de enkelte kommuner. I den forbindelse giver det god mening, at der er forskel på om kulturområdet bliver sat sammen med erhvervs-, sundheds- eller børneområdet. Her vil fokus på og prioriteringen af kulturen afhænge af hvilke politikområder det er organiseret sammen med. Samtidigt kan man forvente en større grad af samarbejde mellem politikområder i samme udvalg end hvis der arbejdes på tværs af udvalg. Eksempelvis kunne man forestille sig, at et kultur- og erhvervsudvalg ville have en erhvervsstrategi inkorporeret i deres kulturstrategi, hvorimod dette ikke nødvendigvis ville være tilfældet i andre udvalgs sammensætninger. Derved kan udvalgsstrukturen forventes at påvirke tilblivelsen af kulturpolitik på forskellig vis.

### **Kulturel erfaring og praksis**

I en kommune er der forskellige erfaringer og praksisser på kulturområdet, der har udviklet sig over tid og med en sammensætning, som er unik og lokalt forankret i netop denne kommune (Bachmann & Sørensen, 1998). Det drejer sig blandt andet om forekomsten af kulturinstitutioner i kommunen. Selvom der vil være nogle af den samme type af kulturinstitutioner i de forskellige kommuner, så vil de stadig adskille sig fra hinanden således at der sker en tilpasning til den lokale kontekst. Desuden har den enkelte kommune ofte en kulturstrategi, der indeholder satsninger på bestemte udviklingsområder eller kulturinstitutioner. Her kan Horsens Kommune nævnes som eksempel på

en kommune, som har satset på udviklingen af kulturinstitutionen FÆNGSLET som kulturel platform og brandet sig på dette (Wiese, 2013). Det plausibelt at de erfaringer og praksisser som allerede eksistere i kommunen vil have betydning for den kulturpolitik der bliver ført.

På baggrund af disse overvejelser udvælges to case-kommuner der antager forskellige værdier på disse ovenstående parametre, og som begge har været en del af Aarhus 2017. Case-kommunerne præsenteres i det følgende afsnit.

### **Deskriptiv analyse af case-kommuner**

I dette afsnit vil case-kommunerne blive beskrevet og sammenlignet på baggrund af deres lokale egenskaber. De udvalgte er Viborg Kommune og Syddjurs Kommune.

### **Indbyggertal**

Ifølge Statistikbanken boede der 96.477 i Viborg Kommune pr. 1.1 2017, mens tallet for Syddjurs kommune var 42.021. Der er over dobbelt så mange indbyggere i Viborg Kommune sammenlignet med Syddjurs Kommune og dermed stor forskel på kommunerne. Samtidigt er størstedelen af indbyggerne i Viborg Kommune koncentreret omkring byen Viborg, hvorimod befolkningen i Syddjurs er mere spredt ud, og hovedbyen rummer kun omkring en fjerdedel af kommunens befolkning.

### **Udgifter til kultur**

I 2016 var Viborg Kommunes netto-udgifter til kultur 915 kr. pr. indbygger, mens den i Syddjurs Kommune lå på 698 kr. pr. indbygger (Møller, 2016). Samtidigt ligger Viborg over regionsgennemsnittet i Region Midtjylland, mens Syddjurs ligger under. Der er dermed relativt stor forskel på, hvor mange penge de to kommuner bruger på kultur.

### **Udvalgsstruktur**

I Viborg Kommune har man den klassiske udvalgsform, hvor Kultur- og fritid er et selvstændigt politikområde i fordelingen af udvalg. Syddjurs Kommune har derimod et Plan, udvikling- og kulturudvalg, som dermed består af en sammensætning af flere politikområder.

**Kulturel erfaring og praksis**

Viborg og Syddjurs Kommune har hver især nogle kulturinstitutioner, som kender tegner lige netop deres kommune. Begge kommuner har, som følge af deres lovgivningsmæssige forpligtelse, en række folkebiblioteker, kulturhuse og kulturskoler med scenekunst, musikskole og billedskole for børn og unge. På museumsområdet har Syddjurs blandt andet Glasmuseet og Fregatten Jylland, mens Viborg har Viborg Kunsthall, Museum Østjylland og Skovgaard Museet. Desuden har begge kommuner et egnsteater. Ydermere er der en række unikke kulturinstitutioner og tilbagevendende arrangementer i begge kommuner. I Viborg er det blandt andet Snapsting og en Animationsfestival, mens Syddjurs har Kraftværket og Maltfabrikken, som står for en række kulturelle arrangementer. Dertil kommer de kulturelle undervisningsinstitutioner Den Europæiske Filmhøjskole i Syddjurs og The Animation Workshop i Viborg. En række kulturinstitutioner går igen i begge kommuner, hvoraf en del af dem lovpligtige at have. Selvom kommunerne begge har en række museer og et egnsteater, så skaber de traditioner og praksisser, som er indlejret i kommunerne, forskellige udgangspunkter for deres kulturelle virke – eksempelvis som følge af kommunens kulturstrategi. Begge kommuner har politisk vedtagne kulturstrategier, som specificerer nogle af de indsatsområder som kommunen skal arbejde med fremadrettet (Viborg Kommune, 2017; Syddjurs Kommune, 2015). Her har kommunerne forskellige strategier, som tager udgangspunkt i de kulturinstitutioner og kulturtilbud som allerede eksisterer i kommunen. Derfor kan Viborg og Syddjurs siges at have vidt forskellige udgangspunkter for og tilgange til at skabe et kulturelt liv.

**Tilrettelæggelse af interviews**

Det følgende afsnit indeholder overvejelser i forbindelse med indsamlingen af interviewdata forud for afviklingen af interviews. For at skabe en forståelse af tilblivelsen af kulturpolitik i kommunerne, så er det vigtigt at se på de centrale aktører. Kommunalpolitikere i kulturudvalget, embedsmænd i kulturafdelingen og ledere af kulturinstitutioner kan alle ses som væsentlige aktører, som indgår i et kommunalt hierarki på kulturområdet. Disse aktører må antages at have specifik viden om, hvordan sammenspillet konkret fungerer i deres respektive kommune. Desuden er et andet kendetegn ved den kommunale kulturpolitik den store frihed, som hersker på området, hvormed det er svært at tilegne sig en generel viden om, hvordan kulturpolitikken er indrettet i kommunerne. Derfor er det relevant at foretage en række eliteinterviews med de førnævnte aktører, med henblik på at få afdækket aktørernes rolle, samarbejdsrelationer og involvering i implementeringsprocessen i forbindelse med Aarhus 2017 og derigennem opnå større viden om,

hvordan kulturpolitikken generelt bliver til i kommunerne. Således vil disse interviews blive foretaget med kommunalpolitikere, embedsmænd og kulturinstitutionsledere i begge case-kommuner. Der er udvalgt en kommunalpolitiker fra hver kommune, som har siddet i kulturudvalget i valgperioden 2014-2017 og derfor har kendskab til kulturområdet generelt, samt forberedelserne og implementeringen af Aarhus 2017. Der er udvalgt to embedsmænd i hver kommune, en kulturchef og en kulturkonsulent. Der er udvalgt kulturinstitutionsledere fra en kulturinstitution i hver kommune, hvis eksistens ikke er fastsat ved lov, men et udtryk for en opgave på kulturområdet og dermed en politisk prioritering. Desuden er kulturinstitutionerne valgt med udgangspunkt i, at de vurderes til at udgøre en aktiv og central del af kommunens kulturtilbud.

I forbindelse med afviklingen af disse interviews anvendes der en interview-guide. Denne interviewguide tager udgangspunkt i moderne bottom-up implementeringsteori og netværksanalyse i udvælgelsen af relevante spørgsmål og emner. Der spørges bredt ind til aktørernes rolle, interesser, samarbejdsrelationer, samt deres involvering i implementeringen af Aarhus 2017. Dertil benyttes semi-strukturerede interviews, hvor der tages udgangspunkt i en formel struktur med spørgsmål som kan fraviges, hvis der eksempelvis er behov for at stille yderligere spørgsmål. Dette gøres for at sikre muligheden for at afdække de forskellige aktørers roller på tilfredsstillende vis. Desuden kan relevansen af spørgsmål variere alt efter hvilken aktør der tales med. Det er eksempelvis plausibelt, at det ville være relevant at stille nogle andre spørgsmål til lederen for en kulturinstitution end til en kommunalpolitiker, da de har forskellige funktioner og beføjelser. Derfor forekommer små variationer i interview-guiderne, som tilpasses til de forskellige aktører. Interview-personerne vil blive refereret til efter deres funktion for at anonymisere dem. Grundet undersøgelsens eksplorative tilgang, så vurderes det ikke at være meningsfuldt at kategorisere og præsentere den indsamlede data i et display. I stedet er det inddragede datamateriale selekteret med udgangspunkt i netværksanalyse, hvilket sammenfattes i de overordnede kategorier: aktørens rolle og interesser, samarbejder og implementeringen af Aarhus 2017.

### **Begrænsninger**

En af begrænsningerne ved dette speciale er, at det ikke muligt at falsificere den opstillede hypotese, som går på ud på, at kulturpolitisk forandring i kommunerne er betinget af et critical juncture. Formålet med undersøgelsen er ikke at kunne falsificere hypotesen, da teorien foreskriver, at der både kan ske forandring eller opretholdelse af status quo på policy-området i tilfælde af en

critical juncture (Capoccia & Kelemen, 2007). Hypotesen skal mere ses som en forventning, som er med til at målrette analysen fremfor konkret at have til formål at be- eller afkræfte hypotesen.

Studiet af et critical juncture er interessant, fordi det kan gøre os klogere på tilblivelsen af kulturpolitik i kommunerne uafhængigt af, om der skabes forandring eller ej.

Praktisk set har det været nødvendigt at udvælge to kommuner som har deltaget i Aarhus 2017, da det ikke ville være muligt at undersøge alle de involverede kommuner. Det ville have været hensigtsmæssigt at inddrage flere kommuner i undersøgelsen, da dette kunne være med til yderligere at verificere studiets resultater. Samtidigt ville det være relevant at afholde interviews med flere relevante aktører i de enkelte kommuner, herunder borgere som kan have medindflydelse på implementeringen af kulturpolitik. På trods af dette vurderes det, at interviews med de udvalgte aktører vil være tilstrækkeligt for at skabe en forståelse for den institutionelle struktur på kulturområdet i de udvalgte kommuner.

Der kan være en række begrænsninger ved anvendelsen af kvalitative datakilder i form af interviews til undersøgelsen af problemstillingen. Udgangspunktet i interviewpersoners udtalelse kan både ses som en styrke og en svaghed. Der vil altid være forskellige perspektiver på et emne, alt efter hvem man spørger. Til gengæld kan man indvende, at hvis man ikke dykker ned i de enkelte aktørers perspektiv og hvordan de oplever deres rolle, så får man ikke udvidet forståelsen af, hvordan samarbejdet mellem aktørerne og implementeringsprocessen ser ud. Denne undersøgelse forsøger netop at anvende et bredt perspektiv ved at inddrage forskellige aktører. I denne sammenhæng kommer enkeltpersoner til at repræsentere organisationer. Dette kan være et problem, da en persons udtalelser og holdninger ikke nødvendigvis stemmer overens med resten af organisationen. Da der primært er tale om personer med fremtrædende roller indenfor den givne organisation, så må det formodes at deres udtalelser om denne stemmer godt overens med hvordan eksempelvis kulturforvaltningen som helhed agerer i praksis. Man kan argumentere for, at det ikke på anden vis er muligt at få dybdegående indsigt i, hvordan kommunal kulturpolitik bliver til, da der ikke er klare love og regler for, hvordan de kulturelle kan-opgaver skal udformes. Dermed forventes interviewpersonerne at besidde ekspertviden, som ikke ville være tilgængelig på anden vis.

Undersøgelsen anvender kvalitativt datamateriale i form af interviews som den primære datakilde, hvorved analysen beror på en fortolkning af disse. Det ville have været relevant at inddrage andet datamateriale som dagsordensreferater, kulturstrategier og udgiftstal på kulturområdet til at supplere

dette perspektiv. Det er i stedet blevet prioriteret at fokusere på det indsamlede kvalitative datamateriale for at kunne belyse dette på fyldestgørende vis og derved indfri undersøgelsens eksplorative bestræbelser.

### **Generaliserbarhed**

Et generelt problem ved casestudier er, at der typisk er lav generaliserbarhed til andre kontekster (Andersen et. al, 2012). I dette tilfælde med Aarhus 2017 som case, så er der tale om en unik og enkeltstående begivenhed. Det betyder, at kommunerne i Region Midtjylland højst sandsynligt ikke kommer til at opleve en lignende begivenhed foreløbigt. Det er til gengæld plausibelt, at kommunerne vil opleve en lignende ekstern påvirkning i form af et critical juncture, hvor det vil være muligt at træffe kulturpolitiske dispositioner og skabe forandring på kulturområdet. I den forbindelse skal Aarhus 2017 nærmere ses som et middel til at undersøge kommunal kulturpolitik fremfor en undersøgelse af Aarhus 2017 som en enkeltstående begivenhed.

Overordnet set har denne undersøgelse til formål at forstå, hvordan kulturpolitik bliver til i de udvalgte case-kommuner. Det betyder, at det primære fokus er forståelse fremfor generaliserbarhed. Dette forventes at kunne kombineres med ambitionen om at kunne generalisere resultaterne til andre kommuner. Grundet undersøgelsens metodiske afsæt i et case-studie med få enheder og kvalitative datakilder, så er det ikke muligt at generalisere på baggrund af statistisk inferens (Harrits et al., 2012). Der kan til gengæld argumenteres for, at der kan anvendes en analytisk generaliserbarhed (ibid.). Med udgangspunkt i det ekstreme case-design, så er der forskellige udgangspunkter for tilblivelsen af kulturpolitik. Hvis de samme forklaringsfaktorer kan observeres i to vidt forskellige kommuner, så styrker det forklaringskraften betragteligt. Derfor antages undersøgelsens resultater at kunne generaliseres til andre kommuner, hvis gyldigheden af det teoretiske argument kan observeres i begge case-kommuner.

### **Kapitel 5: Analyse**

I dette kapitel vil tilblivelsen af kommunal kulturpolitik blive undersøgt i case-kommunerne Syddjurs og Viborg. Analysen vil blive baseret på de foretagne interviews med de udvalgte aktører, samt yderligere dokumenter som måtte være relevante at inddrage. Udgangspunktet for analysen er hypotesen, som går på, at en kulturpolitisk forandring kræver et critical juncture, således at

stiafhængighed forventes at kunne forklare tilblivelsen af kulturpolitik. Da der anvendes et ekstremt case-design, er det relevant at analysere kommunerne separat med udgangspunkt i hypotesen, for at se på forklaringskraften af denne i begge kommuner. Analysen skal derfor ses som kumulativ en proces fremfor to separate analyser. Hovedvægten i analysen er på de enkelte kommuner, da det er vigtigt at få en bred dækning af centrale aktører, for at kunne skabe en forståelse af tilblivelsen af kulturpolitik og holde undersøgelsen åben for eksplorative fund.

Først vil den ene kommune blive analyseret ved brug af netværksanalyse til at se på aktørernes position i netværket, hvilke samarbejdsrelationer der kan identificeres og hvordan de enkelte institutioner har ageret i forbindelse med implementeringen af Aarhus 2017. På baggrund af dette vil der blive konkluderet i forhold til hypotesens forklaringskraft. Herefter vil den anden kommune blive analyseret med udgangspunkt i de samme faktorer, for at se om der er tale om den samme forklaring på tilblivelsen af kulturpolitik i begge kommuner. Efter denne analyse vil case-kommunerne blive sammenlignet med henblik på at følge op på hypotesen og afdække udvalgte eksplorative fund i kommunerne. Disse fund vil indgå i den efterfølgende diskussion.

### **Analyse af Viborg Kommune**

Analysen af de to kommuner starter med en præsentation af Aarhus 2017-projekter i tabelform for de respektive kommuner (Tabel 1 og Tabel 2). Dette er vigtigt for at skabe et overblik over de forskellige begivenheder og de involverede aktører, samt at kunne anvende disse i den videre analyse. Oversigterne tager udgangspunkt i det officielle Aarhus 2017-program med undtagelse af Andy Holden-projektet, da dette projekt ikke nåede at komme med i programmet, men som var en del af Viborg Kunsthals bidrag (Viborg Kunsthall, 2017). Der tages forbehold for, der er blevet afviklet andre begivenheder i kommunerne, som ikke fremgår af det officielle program. Desuden tager oversigten udgangspunkt i de aktører, som enten har været med til at initiere eller implementere projektet. Dertil er der en lang række aktører, som har støttet projekterne, men ikke har været med i selve implementeringsprocessen og derfor ikke medtages. I den følgende del af undersøgelsen vil Viborg Kommune blive analyseret.



**Tabel 1: Aarhus 2017-projekter i Viborg Kommune**

| <b>Projekt</b>                                         | <b>Involverede aktør(er)</b>                                                                        | <b>Beskrivelse</b>                                                                                               |
|--------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Andy Holden: The Laws of Motion in a Cartoon Landscape | Aarhus 2017, Viborg Kunsthall                                                                       | En udstilling af kunstneren Andy Holden i forbindelse med Animation Festival.                                    |
| Billboard – made by Scrap                              | The Viborg International Billboard Painting Foundation                                              | Festival med udstilling af billboards i byrummet. Tilbagevendende begivenhed, som opstod i 2016.                 |
| Billedstorm: Blasfemi, køn og fremmedhad               | Skovgaardmuseet                                                                                     | 3 udstillinger i samarbejde med Museet for Religiøs Kunst, Lemvig, Kvindemuseet, Aarhus                          |
| danceOmatic                                            | Martin Schultz Kristensen og Meng Ting Liu                                                          | Danseprojekt som foregik i forskellige kommuner, herunder Viborg.                                                |
| Dawn Ride – Welcome to the day                         | Aarhus 2017, DGI Østjylland, Viborg Kommune                                                         | Cykelevent i alle regionens kommuner.                                                                            |
| Haydns Skabelsen med rapperen Per Vers                 | Aarhus Symfoniorkester                                                                              | Musikalsk fortolkning af Haydns værk: Skabelsen.                                                                 |
| Kunsthallen og landsbyerne                             | Viborg Kunsthall                                                                                    | Et kunstprojekt hvor kunstnere i samspil med beboere skabte værker i 9 landsbyer.                                |
| Musikalsk Topmøde og Global Jazz Explorer              | Aarhus 2017, Aarhus Jazz Orchestra                                                                  | Forskellige koncerter og projekter som foregik i Viborg og Aarhus.                                               |
| Nathan Coley: THE SAME FOR EVERYONE                    | Aarhus 2017                                                                                         | Et lyskunstprojekt af kunstneren Nathan Coley med ti værker opstillet rundt omkring i regionen, herunder Viborg. |
| Origins2017: Solar Walk                                | Aarhus Symfoniorkester, Århus Sinfonietta, Aarhus Sommeropera, Aarhus Jazz Orchestra og Aarhus 2017 | Bigbandsymfoni og visuel forestilling som foregik i Viborg og Aarhus.                                            |
| Rebecca Law: Hovmod                                    | Skovgaard Museet                                                                                    | En del af udstillingsprojektet De syv dødssynder i                                                               |

|                                                |                                                                                    |                                                                                                               |
|------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                |                                                                                    | samarbejde med 6 museer fra regionen.                                                                         |
| Regional børneåbning: Ønskelandet              | Aarhus 2017, Viborg Kommune                                                        | Børnearrangement med interaktiv installation, udstilling af Carte Blanche og fællessang med Musikskolen.      |
| Rethink Religion                               | Viborg Kunstmuseum                                                                 | Formidlingsevent med afsæt i Viborgs reformationshistorie                                                     |
| Snapsting                                      | Viborg Kommune, Carte Blanche, Kulturprinsen                                       | Tilbagevendende festugearrangement som gentænkes ifbm. Aarhus 2017.                                           |
| Søren Lyngsø Knudsen: Gravitational vibrations | The Overheard, Mønsted Kalkgruber                                                  | Et lydskulpturprojekt i Mønsted Kalgruber.                                                                    |
| The Sleepover                                  | Aarhus 2017, Viborg Kunsthall                                                      | Et projekt hvor forskellige kunstnere bor i Viborg Kunsthalls residency og komponerede en række udstillinger. |
| Viborg Animation Festival                      | The Animation Workshop, VIA University College, Viborg Kommune, Region Midtjylland | Tilbagevendende animationsfestival.                                                                           |

### Kulturinstitution: Viborg Kunsthall

Viborg Kunsthall er en kommunal kulturinstitution, som beskæftiger sig med samtidskunst og udstiller værker af danske og internationale billedkunstnere. Kulturinstitutionen modtager et fast driftstilskud fra Viborg Kommune og finansieres derudover ved ansøgning om støtte gennem Statens Kunstfond og private fondsmidler. Kulturinstitutionslederen har kulturchefen fra Viborg Kommune som øverste leder.

### Aktørens rolle og interesser

Viborg Kunsthall har ifølge kulturinstitutionslederen til formål at arbejde med nulevende kunstnere og formidlingen af den moderne samtidskunst. Derudover har Viborg Kommune Skovgaardmuseet og Viborg Museum, som tager sig af den historiske formidling af kunst og kultur. Kunsthallen har skiftende udstillinger med forskellige kunstnere fra ind- og udland. Desuden benytter kunsthallen sig af de såkaldte 'artist in residence', hvor en international kunstner bor på stedet, arbejder med egne værker og kommer med input til kunsthallens virke. Kunsthallen fungerer som et kommunalt

kulturhus og er lokalitet for forskellige kulturelle begivenheder arrangeret af andre kulturelle aktører. Kulturinstitutionen forsøger både at tilgodese den yngre og ældre målgruppe, velvidende at det i høj grad er 'det grå guld' der benytter sig af institutionens kulturtilbud. Således har Viborg Kunsthall til opgave at formidle samtidskunst til en et bredt udsnit af kommunens borgere og andre besøgende.

### Samarbejder

Generelt hersker der, ifølge Viborg Kunsthalls leder, en rigtig god kultur for samarbejder mellem forskellige kulturaktører i Viborg Kommune. Kunsthallens samarbejde med kulturforvaltningen tager udgangspunkt i en dialogbaseret aftale: *"Vi laver jo sådan en dialogbaseret aftale, hvor vi selv er med til at sætte nogle krav op. Hvad er det at vi synes, at vi skal gøre de næste par år, hvad er det for en rolle vi synes vi skal spille i kulturlandskabet. Det er noget vi aftaler, det er ikke noget der bliver sagt oppefra: Nu skal i være sådan. Det er en løbende dialog."* (Kulturinstitutionsleder, interview, 30/04/18). I den proces er det i høj grad op til kunsthallen selv at opstille målsætninger for, hvad kulturinstitutionen skal opnå i løbet af et år. På trods af at kunsthallen er under kulturforvaltningen rent hierarkisk, så er der tale om en blød styring af kulturinstitutionen, som dermed har stor grad af autonomi. Der er tale om selvstyring af kulturinstitutionen med udgangspunkt i et forhandlet kompromis med kulturforvaltningen, som derudover agerer kontrolinstans og sparringspartner gennem en løbende dialog. Desuden giver kulturinstitutionslederen udtryk for, at der ikke samarbejdes direkte med kommunalpolitikere, men at formidlingen i stedet går igennem kulturforvaltningen.

Desuden samarbejder kunsthallen med forskellige daginstitutioner og uddannelsesinstitutioner. Der er eksempelvis etableret et fast samarbejde med Visuelt HF, som er en kreativ ungdomsuddannelse, der arbejder med forskellige visuelle udtryk, der udstilles i kunsthallen. Ydermere giver samarbejdet mulighed for at introducere eleverne til samtidskunstscenen og møde en række kunstnere. Udover de faste samarbejder indgår kunsthallen i en række uformelle samarbejder, som opstår spontant med udgangspunkt i et projekt: *"Vi samarbejder vel bare med dem, som vi synes er nødvendig for den opgave vi nu har."* (Kulturinstitutionsleder, interview, 30/04/18). Der tegnes generelt et billede af, at der er mange lokale aktører i Viborg Kommune, som interesserede i at samarbejde, således at formelle samarbejder og målsætninger, som er indeholdt i den dialogbaserede aftale, suppleres løbende af andre uformelle samarbejder.

**Implementering af Aarhus 2017**

Viborg Kunsthall har været med i 3 projekter i forbindelse med Aarhus 2017: Kunsthallen og landsbyerne, The Sleepover og Laws of Motion in a Cartoon Landscape med kunstneren Andy Holden. Det første projekt, Kunsthallen og landsbyerne, er et som Viborg Kunsthall selv har udviklet og søgt om støtte til gennem Aarhus 2017-fonden. Det andet projekt, The Sleepover, opstod som et samarbejde med programchefen for Aarhus 2017 Juliana Engberg med udgangspunkt i kunsthallens ekspertise i forhold til at arbejde med 'artist in residence'. Det sidste projekt med Andy Holden var en mulighed, der opstod pludseligt i september-måned 2017 på initiativ fra fonden Aarhus 2017, men som Viborg Kunsthall endte med at overtage og gennemføre. Desuden var kulturchefen fra kommunen med til at give sparring omkring projektet. Således er Aarhus 2017-projekterne både startet på initiativ fra kunsthallen og fra Aarhus 2017, men at kunsthallen i sidste ende har stået for selve implementeringen.

Ifølge kulturinstitutionslederen har implementeringen af Aarhus 2017 ikke adskilt sig væsentligt fra den måde kunsthallen normalt arbejder på: *"Vi har lavet udstillinger som vi plejede at gøre det. Vi har bare lavet nogle andre"* (Kulturinstitutionsleder, interview, 30/04/18). Normalt producerer Viborg Kunsthall 10-12 udstillinger, hvoraf 3 af dem var Aarhus 2017-projekter. Den væsentligste forskel har været, at kulturinstitutionen i højere grad end tidligere har haft mulighed for at samarbejde med internationale kunstnere og lave større projekter som følge af den økonomiske medfinansiering fra Aarhus 2017-fonden. Den primære gevinst af Aarhus 2017 har ifølge kulturinstitutionslederen været en udvidelse af netværket af samarbejdspartnere: *"Det har givet et netværk, og det har givet nogle åbninger til nogle folk og kendskab til hvem vi er – også europæisk"* (Kulturinstitutionsleder, interview, 30/04/18). Selvom Viborg Kunsthall i forvejen arbejdede med internationale kunstnere, så har deltagelsen i Aarhus 2017 medvirket til yderligere at bidrage til kulturinstitutionens synlighed og et udvidet netværk af samarbejdspartnere. Det gør det muligt at tiltrække bredere udvalg af kunstnere, og skabe større diversitet og kvalitet. En anden direkte konsekvens af deltagelsen i kulturhovedstadsåret er, at Aarhus 2017-projektet The Sleepover fortsætter fremadrettet.

### Kulturforvaltningen

Kulturforvaltningen har for nyligt skiftet navn til Kultur -og Udvikling, men fungerer stadig som en traditionel kulturafdeling. Denne forvaltning rummer områderne kultur, fritid, borgerservice og en lille udviklingsafdeling, som alle har kulturchefen som øverste leder.

### Aktørens rolle og interesser

Kulturforvaltningens rolle er i høj grad at sætte nogle rammer for kulturlivet i Viborg Kommune: *"I høj grad så er vi med til at sætte rammerne omkring det ... Det handler om rammebetingelser og organisering og det at være sparingspartner ... som forvaltning har vi jo en masse at gøre med mere enkeltstående begivenheder."* (Kulturchef, interview, 30/04/18). Ud fra dette kan man sige, at kulturforvaltningen indtager en dobbelt rolle som arrangør og facilitator. Kommunen har nogle kulturinstitutioner, som står for nogle faste kulturtilbud. Kulturforvaltningen agerer sparingspartner til disse kulturinstitutioner, men bidrager samtidigt selv til kommunens kulturtilbud ved at være arrangør og organisere forskellige kulturelle begivenheder i årets løb. Snapsting og Animationsfestivalen nævnes som eksempler på en tilbagevendende begivenhed, som kulturforvaltningen er med til at arrangere i samarbejde med kulturinstitutioner og kulturaktører i kommunen.

Viborg Kommunes demografiske forhold er med til at skabe nogle muligheder for kulturen: *"Man har en by med nogle kulturinstitutioner, med nogle uddannelsesinstitutioner og en befolkning på de her omkring 40.000. Det giver nogle forudsætninger for, at man lave en bestemt type kulturindhold, som er, lad os bare kalde det urbant i udtrykket ikke? Og det kræver måske en kritisk masse, og det er der jo nogle andre steder, der ikke kan."* (Kulturchef, interview, 30/04/18). Viborg er det kulturelle omdrejningspunkt i kommunen, hvor en del af kulturinstitutionerne er placeret og hvor kulturarrangementerne finder sted. Det er dermed let for de forskellige aktører at samarbejde, da de rent geografisk er placeret tæt på hinanden. En større by gør, at der er basis for at have et bredt og mangfoldigt udbud af kulturtilbud, herunder de såkaldte 'urbane kulturindhold'. Samtidigt gør byens størrelse, at der er plads til mere smalle kulturtilbud som Viborg Kunsthall, som der ikke nødvendigvis ville have været efterspørgsel på i en mindre by.

Ifølge kulturchefen så er der stort fokus på at udvikle de områder indenfor kulturen, hvor Viborg Kommune i forvejen er stærke, hvilket fremgår af kulturstrategien (Viborg Kommune, 2017). Her

nævnes børnekultur, samtidskunst og animation som områder Viborg Kommune forsøger at profilere sig på. Det betyder, at der hele tiden arbejdes på at understøtte og udvikle den selvejende institution Kulturprinsen, den kommunale institution Viborg Kunsthall og uddannelsesinstitutionen The Animation Workshop som Viborg Kommune er med til at understøtte. Dermed er kulturforvaltningens rolle at hjælpe med at understøtte disse styrkepositioner indenfor kulturen og derigennem være med til at skabe en kulturel identitet i kommunen.

### **Samarbejder**

Samarbejdet mellem kulturforvaltningen og de kommunale kulturinstitutionerne tager udgangspunkt i en aftale mellem parterne: *”Vi har et styringsværktøj i Viborg Kommune, som vi kalder dialogbaseret aftalestyring, som dybest set handler om, hvordan er det den enkelte institution skal understøtte den kulturstrategi, den kulturpolitik vi har ned på et niveau, hvor vi beskriver, hvad er det helt konkret de har tænkt sig at gøre. Og det er så også den aftale, som vi bruger til en form for evaluering.”* (Kulturchef, interview, 30/04/18). Samarbejdet består af en dialog mellem kulturforvaltningen og de kommunale kulturinstitutionerne, hvor kulturinstitutionen melder ud hvad de vil opnå i det kommende kulturår og at der ud fra dette udformes en aftale med kulturforvaltningen. Denne aftale er efterfølgende udgangspunktet for dialogen mellem aktørerne og det som kulturinstitutionerne bliver evalueret på i slutningen af året. Der er tale om en relativt blød form for styring, hvor det langt hen ad vejen er op til kulturinstitutionerne selv at opstille nogle rammer for deres aktiviteter. De selvejende institutioner har større frihed, da de ikke på samme måde indgår i en formel aftale med kulturforvaltningen. På trods af dette, så er der ifølge kulturchefen stadig en tæt dialog med de selvejende kulturinstitutioner.

Derudover eksisterer der et formelt netværk, som består af ledere fra kulturinstitutioner i kommunen: *”Vi har også sådan et kulturlederforum, hvor vi 4 gange om året samler alle vores ledere fra vores kulturinstitutioner – det gælder både det kommunale, men også de private og semi-private kan man sige.”* (Kulturkonsulent, interview, 30/04/18). Dette forum bruges til at drøfte de kulturelle begivenheder, som de forskellige kulturinstitutioner har planlagt i årets løb. Det åbner muligheden for koordination, sparring og samarbejder på tværs af institutionerne. Ifølge kulturkonsulenten, så gør kulturforvaltningen meget for at have et tæt og løbende samarbejde med de forskellige kulturinstitutioner. Udover de formelle rammer som de dialogbaserede aftaler og møderne i kulturlederforum, så er kulturforvaltningen samtidigt i en mere uformel dialog med

aktørerne, hvor man kan ringe til hinanden eller mødes i forbindelse med en idé eller et projekt. Derudover kan denne uformelle dialog have til formål at informere de forskellige aktører om begivenheder og koordinere indsatsen, således at man ikke lapper for meget over.

Udover det formelle samarbejde med at betjene kulturudvalget, så indgår kulturforvaltningen i en tæt og løbende dialog med udvalget ifølge kulturkonsulenten. Generelt oplever embedsmændene, at kommunalpolitikkerne er positivt stemte overfor kulturlivet i Viborg Kommune og ikke stiller spørgsmålstejn ved, om der skal bruges penge på kultur. Til gengæld er der forskellige forestillinger om, hvad man kan få for pengene: *”Og jeg tror da nogen politikere har en forestilling om, at man kan lave alverdens ting for et par millioner kroner – det kan man bare ikke.”* (Kulturchef, interview, 30/04/18). Selvom kommunalpolitikkerne i Viborg Kommune ikke er så svære at overbevise, når det kommer til at bruge penge på kultur, så er der ikke altid en realistisk forestilling af, hvad man reelt kan få for pengene. Dette kan udgøre et problem i forhold til at få bevilget den rette sum penge til at implementere kulturpolitikken.

Viborg Kommune er en del af kulturaftalen Østjysk Vækstbånd og samarbejder i den forbindelse med Horsens, Randers og Silkeborg Kommune. Dette samarbejde beskrives af embedsmændene som et tæt samarbejde, der er blevet stærkere over tid. Her bruger kommunerne fællesskabet til at udvikle bestemte indsatsområder, som i det forhenværende år har været den kulturelle byudvikling og ungekultur (Kulturministeriet, 2016). Samarbejdet foregår helt ned på et lavpraktisk niveau, hvor organisering af øvelokaleforeninger og priser på stadepladser til arrangementer nævnes som eksempler. Udover det tværkommunale samarbejde mellem kommuner, så har kommunen et fast samarbejde med Aarhus Jazz Orchestra. Desuden administrerer kulturforvaltningen en række puljer, som kan bruges med udgangspunkt i initiativer fra borger: *”Vi har en kultur-Anders i byen ... en der er sådan meget engageret – nærmest helst pr. automatik kigger forbi et par gange om året og siger: jeg har de her idéer, kan vi finde ud af et eller andet her?”* (Kulturkonsulent, interview, 30/04/18). På den måde kan der løbende opstå samarbejder med lokale ildsjæle eller frivillige foreninger, som tager initiativ til kulturelle tiltag. De kommunale puljemidler kan bruges til at understøtte sådanne initiativer.

**Implementering af Aarhus 2017**

Kulturchefen siger følgende om afviklingen af Aarhus 2017: *”Jamen det har jo været et sammenspil ... vi har budt ind på noget indhold, som har ligget inde i Aarhus 2017-skabelonen. Og så er der jo andre ting, som vi har lavet på baggrund af den programkuratering, som Juliana Engberg har stået i spidsen for.”* (Kulturchef, interview, 30/04/18). Viborgs del af Aarhus 2017-programmet er både blevet til på baggrund af initiativer fra kulturaktørerne i kommunen og som følge af et initiativ fra Aarhus 2017-fonden. Generelt virker der i høj grad til at have været et samarbejde i planlægningsfasen af arrangementer, hvor kulturinstitutionerne eller kulturforvaltningen i sidste ende har taget over og stået for selve afviklingen.

Fra starten har der været en klar idé om at benytte Aarhus 2017 til at understøtte kulturlivet i kommunen: *”Vi vil udnytte Aarhus 2017 mest muligt som et vindue for nogle særlige kompetencer vi har i Viborg ... indledningsvist har det været en del af vores strategi at sige: Vi skal have animationsmiljøet og de animationskompetencer vi har, skal vi have placeret helt centralt i Aarhus 2017's mindset.”* (Kulturchef, interview, 30/04/18). Fremfor at bruge Aarhus 2017 som et eksperiment til at igangsætte en masse nye projekter og involvere nye aktører i kommunen, så er det i stedet blevet brugt til at understøtte kulturstrategien og styrke de kulturinstitutioner og indsatsområder, som man i forvejen satsede på i Viborg Kommune. Et eksempel på dette er, at kulturforvaltningen lavede en aftale med Aarhus 2017-fonden om at bidrage med kompetence og opgaveløsning indenfor animationsområdet i stedet for at bidrage til fonden med en medarbejder. The Animation Workshop har været med til at lave en del animationer og grafisk arbejde i forbindelse med Aarhus 2017-arrangementer, hvorved Viborg Kommune har fået synliggjort deres styrkeposition på animationsområdet. Derudover har de tilbagevendende begivenheder Snapsting og Animationsfestival i anledning af kulturhovedstadsåret været med i Aarhus 2017-programmet i et udvidet format. Dermed synes der at være en vis determinisme i de kulturpolitiske dispositioner, da der satses på kulturelle begivenheder og kulturinstitutioner som allerede er etablerede, og derfor anses for at være en del af kommunens identitet.

Ligesom i de andre kommuner, så har kulturforvaltningen i Viborg haft en repræsentant med i den regionale styregruppe og har derigennem indgået i et tværkommunalt samarbejde med de andre kommuner i Region Midtjylland. I den forbindelse har de været med til at projektudvikle og derigennem få et øget kendskab til de andre kommuner. Dermed har en af gevinsterne ved Aarhus 2017 været en udbygning af det tværkommunale samarbejdsnetværk, som man kan trække på i



fremtiden og som fortsætter i det nye regionale fællesskab Europæisk Kulturregionen. Ifølge kulturkonsulenten, så findes den største effekt af deltagelsen i Aarhus 2017 hos kulturinstitutionerne: *”Vi har en tæt dialog med vores kulturinstitutioner – også før 2017. Og det vil vi også have efter 2017. At der så måske er nogen af vores kulturinstitutioner der internt har fået lidt tættere forhold. Og i hvert fald også til kulturinstitutioner uden for Viborg Kommune. Det er ved hjælp af Aarhus 2017.”* (Kulturkonsulent, interview, 30/04/18). Dermed har forholdet mellem kulturinstitutionerne og kulturforvaltningen ikke ændret sig mærkbart med Aarhus 2017, da det allerede var tæt i forvejen. Til gengæld har eksisterende kulturinstitutioner fået lov til at vise, hvad de har kunnet præstere under optimale omstændigheder med øget økonomisk tilskud fra Aarhus 2017-fonden, mere omtale og nye muligheder for samarbejdspartnere. Aarhus 2017 i høj grad været med til at skabe nye forbindelser og udvidede netværk på kulturinstitutionsniveau. Kulturchefen nævner selv projektet De syv dødssynder som et eksempel, hvor syv museer fra regionen heriblandt Skovgaardmuseet i Viborg, gik sammen om nogle udstillinger under kulturhovedstadsåret og fremadrettet har planer om at samarbejde i en lignende konstellation.

### **Kulturudvalget**

Kulturudvalget i Viborg Kommune går under navnet Kultur- og Fritidsudvalget og er et stående udvalg bestående af 7 politisk valgte medlemmer.

### **Aktørens rolle og interesser**

Kulturudvalget rolle beskrives på følgende vis: *”Skabe rammerne, understøtte ... Og der skal man selvfølgelig som udvalg og byråd en gang i mellem sige, jamen det gør vi på trods af, at der selvfølgelig er nogen der ytrer sig kritisk overfor sådan noget.”* (Kommunalpolitiker, interview, 30/04/18). Kommunalpolitikere er valgt af borgerne og har på baggrund af dette et mandat til at agere ud fra deres politiske overbevisning. Det betyder, at der træffes en række politiske dispositioner og bevilges penge til kultur. I den forbindelse skal kommunalpolitikere stå til ansvar overfor borgerne i forhold til den politik som bliver ført, velvidende at der er nogen som vil være skeptiske overfor brugen af kulturkroner. Ifølge kommunalpolitikeren bør kulturen både opfattes som bestående af hverdagskultur, som er de hverdagsaktiviteter borgerne er engageret i, og finkulturen som primært tilbydes af kulturinstitutionerne centreret om Viborg by. Samtidigt ser kommunalpolitikeren kulturen som en central del af den kommunale identitet.

Et af de redskaber som kulturudvalget har til at sætte rammerne for kulturlivet i kommunen, er udformningen af en kulturstrategi: *”En kulturstrategi, det er sådan et søkort man sejler efter og så skulle det gerne være sådan, at det der er nedfældet i kulturstrategien har en bred forankring.”* (Kommunalpolitiker, interview, 30/04/18). Ud fra dette perspektiv er formålet med kulturstrategien at have en overordnet plan for, hvilken retning kulturlivet i kommunen skal bevæge sig i. Derfor er det vigtigt at have en handlingsplan og nogle klare målsætninger for, hvad man gerne vil opnå i Viborg Kommune indenfor den aftalte tidsperiode. Samtidigt er det vigtigt med en bred forankring af strategien mellem de involverede kulturaktører. Dette sikres ved at embedsmændene udarbejder et udkast på baggrund af drøftelser i kulturudvalget, hvorefter kulturstrategien tages op til diskussion ved en række borgermøder, hvor det er muligt at komme med input til forslaget. I sidste ende tages alle disse overvejelser med i et endeligt udkast, som skal vedtages i byrådet for at sikre det politiske aftryk.

Samtidigt skal kulturudvalg have det forkromede overblik over kommunen og komme med nogle overordnede politiske visioner for kulturområdet: *”Det handler både om den geografiske spredning og hvordan sikrer vi, de børn som for alvor er kulturfattige, eller i hvert fald ikke stifter ret særlig meget bekendtskab med anden kulturelle tilbud end massekulturen. Der kunne jeg godt tænke mig, at vi sætter fokus.”* (Kommunalpolitiker, interview, 30/04/18). Hvor kulturforvaltningen og kulturinstitutionerne måske i højere grad interesserer sig for selve kulturlivet og hvordan kvaliteten kan løftes, så er der andre problematikker som kommunalpolitikerne skal tage højde for. Det er ikke alle borgere, som har de samme forudsætninger som kulturforbruger, hvilket afspejles i det ovenstående citat. Her nævnes geografisk spredning og social indsats som nogen af de mere overordnede politiske problematikker, som kan være relevante at inddrage når man udformer en kulturpolitik. På den måde har kulturudvalget en rolle i forhold til at bevidstgøre kulturforvaltningen og kulturinstitutionerne om disse problematikker, og hvordan man kan imødekomme dem.

## **Samarbejder**

Kulturudvalget samarbejder med kulturforvaltningen i forhold til implementeringen af kulturstrategien og er med til at evaluere kulturinstitutionerne. Kontakten til kulturinstitutionerne går primært igennem kulturforvaltningen. Desuden samarbejdes der med resten af byrådet i forbindelse med budgetforhandlinger og fastlæggelse af kommunens overordnede kulturpolitik.

**Implementering af Aarhus 2017**

Kulturudvalget har sammen med byrådet besluttet at bevilge penge til Aarhus 2017 og har desuden valgt at Viborg Kommune skal fortsætte i det regionale samarbejde Europæisk Kulturregion. Således har kulturudvalget primært været med i beslutningen om at deltage i Aarhus 2017, men har fulgt selve implementeringsprocessen på sidelinjen.

Man kunne have en forventning om, at Aarhus 2017 kunne være med til at åbne kommunalpolitikernes øjne for kultur, men dette synes ikke at have været tilfældet: *"Hvis man kigger på det samlede byråd, så vil der heller ikke været flyttet noget der ... [jeg vil] så heller ikke sige, at Aarhus 2017 har betydet, at nu åbnes der yderligere for pengekasserne."* (Kommunalpolitiker, interview, 30/04/18). Ifølge kommunalpolitikeren så har Aarhus 2017 ikke ændret det store angående bevillingen af penge til kultur. Dette er overraskende, da kulturinstitutionerne og kulturforvaltningen virker til at have fået meget ud af at medvirke i kulturhovedstadsprojektet. En forklaring på dette kan være, at denne holdning skal ses i lyset af, at Viborg Kommune i forvejen bruger relativt mange penge på kultur sammenlignet med andre kommuner i regionen. Dermed kan politikerne i Viborg Kommune i forvejen ses som værende positivt stemte overfor kultur, hvormed en forøgelse af kulturbudgettet ikke anses som nødvendig. På trods af dette, er det stadig bemærkelsesværdigt at Aarhus 2017 ikke virker til at have flyttet det store i kommunalpolitikernes bevidsthed. Dette synes heller ikke at være tilfældet i den seneste kulturstrategi, som blev vedtaget i 2017: *"Jeg synes vores seneste kulturstrategi bygger sådan set på de erfaringer vi har haft med den første, vi har haft i ny Viborg Kommunes levetid. Men der jo ligger det der med forstærkede samarbejde med andre kommuner og kulturelle institutioner i andre kommuner. Så lidt har det nok kastet af sig, men det er ikke sådan hovedafkastet."*

(Kommunalpolitiker, interview, 30/04/18). Kulturstrategien bliver i højere grad set som en fortsættelse af den tidligere kulturstrategi end som et produkt af de erfaringer, som man gjorde sig i forbindelse med Aarhus 2017. Dette underbygger embedsmændenes udtalelser om, at Aarhus 2017 er blevet brugt strategisk til at understøtte den eksisterende kulturstrategi og kulturinstitutionerne i kommunen fremfor at lave drastiske ændringer i kulturpolitikken. Deltagelsen i Aarhus 2017 har gjort, at man har skrevet tværkommunale -og institutionelle samarbejder ind som en del af kulturstrategien, men det ville man givetvis have arbejdet videre med uanset om det stod i kulturstrategien eller ej.

Der hvor gevinsten af Aarhus 2017 skal findes er ifølge kommunalpolitikeren hos kulturinstitutionerne og kulturforvaltningen: *"Hvis man ser på institutionsniveau og såmænd også på forvaltningsniveau har [de] fået sænket paraderne lidt forhold til hinanden, og fundet ud af, at der er faktisk nogle samarbejdsmuligheder her."* (Kommunalpolitiker, interview, 30/04/18). Aarhus 2017 har gjort det muligt for kulturinstitutionerne og kulturforvaltningen at indgå i nye samarbejdsrelationer. Det har gjort, at disse aktører har fået udvidet deres netværk, som de derved kan trække på fremadrettet. Dette gælder både for kulturforvaltningen, som har fået større kendskab til kulturforvaltningerne i de andre kommuner, og kulturinstitutionerne som har opbygget nye samarbejdsrelationer i og udenfor kommunen.

### Opsamling

Analysen har haft til formål at undersøge tilblivelsen af kulturpolitik i Viborg Kommune med udgangspunkt i de centrale aktører og implementeringen af Aarhus 2017. Denne undersøgelse har haft et teoretisk udgangspunkt i stiafhængighed, hvor hypotesen er, at kulturpolitikken forventes at blive reproduceret og at det kræver et critical juncture at skabe forandring. I Viborg Kommune kan der på baggrund af ovenstående analyse identificeres et netværk af aktører, som indgår i en formel samarbejdsrelation på kulturområdet. Den kommunale kulturpolitik bliver til i et formelt sammenspil mellem kulturudvalget, kulturforvaltningen, kulturinstitutionerne og i det tværkommunale samarbejde i Østjysk Vækstbånd. Dette netværk af aktører var afgørende for implementeringen af Aarhus 2017, hvor tilbagevendende arrangementer og eksisterende kulturinstitutioner udgjorde størstedelen af programmet. Her kan Viborg Kunsthall ses som et eksempel på, at Aarhus 2017 blev brugt til at understøtte kulturinstitutionens normale virke. Kulturhovedstadsåret blev således brugt som et led i kommunens kulturstrategi, hvormed den eksisterende kulturpolitik blev reproduceret. Dermed kan stiafhængighed ses som en forklaring på, hvordan kulturpolitikken bliver til i Viborg Kommune. Det tyder på, at Aarhus 2017 som critical juncture ikke har påvirket kulturpolitikken nævneværdigt. Til gengæld kan engagementet i Europæisk Kulturregion ses som et udtryk for en institutionel forandring. Samtidigt er der stadig en række begivenheder i forbindelse med Aarhus 2017, som ikke har været forankret i de eksisterende kulturinstitutioner, men er udført af aktører udenfor det kommunale netværk som det fremgår af Tabel 1, og derfor ikke kan forklares med stiafhængighed. Dette understøttes af, at lokale ildsjæle virker til at have indflydelse på kulturpolitikken. Således virker stiafhængighed til at have en stærk forklaringskraft i forhold til tilblivelse af kulturpolitik i Viborg Kommune indenfor det formelle

kommunale netværk, men har stadig begrænset forklaringskraft med hensyn til kulturelle initiativer udenfor dette netværk.

Da undersøgelsen har et eksplorativt sigte, således at det ikke kun er hypotesen der undersøges, så kan der på baggrund af den ovenstående analyse findes en række interessante faktorer som relaterer sig til tilblivelsen af kulturpolitik i kommunen. Kulturinstitutionerne virker til at have stor grad af autonomi med udgangspunkt i en dialogbaseret aftalestyring og en overordnede kulturstrategi. Desuden synes det vigtigt at bygge en kommunal identitet omkring de unikke kulturinstitutioner og kulturbegivenheder i kommunen. Derudover er det interessant, at kulturforvaltningen både indtager en rolle som arrangør og facilitator. Selvom kommunalpolitikkerne generelt er positivt stemte overfor at bevilge penge til kultur, så virker de til at have manglende forståelse af, hvad det koster at implementere kulturpolitik.

### **Analyse af Syddjurs Kommune**

I den ovenstående analyse af Viborg Kommune, blev stiafhængighed set som en stærk forklaring på tilblivelsen af kulturpolitik. Da der anvendes ekstremt case-design, hvor case-kommunerne har forskellige forudsætninger for at føre kulturpolitik, så vil stiafhængighed som forklaring på tilblivelsen af kommunal kulturpolitik blive styrket hvis denne sammenhæng kan observeres i Syddjurs Kommune. Dette vil blive undersøgt i den følgende del, hvor Syddjurs Kommune analyseres med udgangspunkt i de foretagne interviews.

**Tabel 2: Aarhus 2017-projekter i Syddjurs Kommune**

| <b>Projekt</b>                            | <b>Involverede aktør(er)</b>                                                                                                                                      | <b>Beskrivelse</b>                                                                                                                           |
|-------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Dawn Ride                                 | Aarhus 2017, DGI Østjylland, Syddjurs Kommune                                                                                                                     | Cykelevent i alle regionens kommuner.                                                                                                        |
| Det Grænseløse Køkken                     | Den Ny Maltfabrik, Jakob Vinkler, Smag, Aarhus 2017, OFF TRACK 2017                                                                                               | Fællesspisning kombineret med koncerter og andre kulturelle tilbud.                                                                          |
| Filmtalenter på tværs af grænser          | Den Europæiske Filmhøjskole, Den Ny Maltfabrik, Glasmuseet, Øst for Paradis                                                                                       | Filmfestival med film af tidligere elever fra Filmhøjskolen.                                                                                 |
| Hjerterum: Tro, Håb og Kærlighed          | Syddjurs Egnsteater, Teaterhuset Filuren, Nord-Trøndelag Teater, Gammel Estrup, Fregatten Jylland, Flensburger Schiffahrtsmuseum, Frøslevlejren, Oladalens Venner | En teaterforestilling der samlede tre tidligere forestillinger: Livets Blå Tone fra 2014, Livets Blå Bølge fra 2015 og Den Blå Tid fra 2016. |
| Jamex og Einar de la Torre: Dovenskab     | Glasmuseet                                                                                                                                                        | En del af udstillingsprojektet De syv dødsynder i samarbejde med 6 museer fra regionen.                                                      |
| Kulturringen – Ticket to Ride             | Kulturring Østjylland og Aarhus Cykelby                                                                                                                           | En cykelrute rundt i Kulturringen.                                                                                                           |
| Marit Benthe Norheim: Life-boats          | Aarhus 2017, Life-boats                                                                                                                                           | Skulpturskibe som besøgte en række havnebyer, herunder Ebeltoft                                                                              |
| Move for Life: Natur, kultur og bevægelse | DGI, Syddjurs Kommune                                                                                                                                             | Forskellige arrangementer med natur, kultur og bevægelse, herunder historisk orienteringsløb og bålfestival på Karpenhøj i Mols Bjerge       |
| MY ICARUS COMPLEX [a tragedy]             | Troels Primdahl                                                                                                                                                   | Danseforestilling i flyhangar i Aarhus Lufthavn, Tirstrup.                                                                                   |
| Nathan Coley: THE SAME FOR EVERYONE       | Aarhus 2017                                                                                                                                                       | Et lyskunstprojekt af kunstneren Nathan Coley med ti værker opstillet rundt omkring i regionen, herunder Syddjurs.                           |
| Regional børneåbning: Ønskelandet         | Aarhus 2017, Syddjurs Kommune                                                                                                                                     | Børnearrangement i Aarhus Lufthavn, Tirstrup.                                                                                                |

|                                   |                                                  |                                                                                                                     |
|-----------------------------------|--------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Roman Signer                      | Kunsthall Aarhus, Kvadrat                        | Udstillingsværker af Roman Signer, herunder to permanente udendørsskulpturer ved tekstilfirmaet Kvadrat i Ebeltøft. |
| Street Attack 2017 og Urban Waves | DGI Østjylland og Syddjurs Kommune               | Gadefolkefest med streetkultur som foregik i forskellige kommuner i regionen.                                       |
| Streetfestival 2017               | Kraftværket, Syddjurs Kommune, Norddjurs Kommune | Tredagesevent med street performance og aktiviteter.                                                                |
| The Island                        | Syddjurs Kommune, Fregatten Jylland              | En flydende platform som fungerer som kulturelt mødested og husede forskellige arrangementer.                       |
| Young Glass                       | Glasmuseet                                       | Udstilling og workshop med glaskunstnere.                                                                           |

### **Kulturinstitution: Syddjurs Egnsteater**

Syddjurs Egnsteater er en selvejende institution, som Syddjurs Kommune yder et årligt driftstilskud til. Dette suppleres af teatrets egne indtægter, som kan komme fra billetsalg eller salg af forestillinger, samt fra ansøgninger om fondsmidler. Finansieringen af egnsteatret er med i en statslig refusionsordning, således at noget af den støtte som kulturinstitutionen modtager kommer indirekte fra staten. Teatret har haft status som egnsteater siden 2009.

### **Aktørens rolle og interesser**

Da det at have et egnsteater som tidligere nævnt ikke er en skal-opgave men en kan-opgave for kommunen, så beror oprettelsen af Syddjurs Egnsteater og dets fortsatte eksistens på en politisk beslutning truffet i byrådet i Syddjurs Kommune. En egnsteateraftale udformes for en 4-årig periode og rammerne fastlægges mellem parterne, som i dette tilfælde er Syddjurs Kommune og teatret bistået af Kulturstyrelsen (Kulturministeriet, 2014). I aftalen står der, at egnsteatret skal medvirke til en skærpelse af den kulturelle profil i kommunen (Syddjurs Kommune, 2016). Således er Syddjurs Egnsteater en kulturinstitution, som har til formål af formidle og udvikle scenekunsten i Syddjurs Kommune. Statens Kunstfond kan iværksætte en evaluering af egnsteatret, men ellers er det primært den vedtagne egnsteateraftale suppleret af en løbende dialog, som Syddjurs Kommune

kan benytte som styringsredskab til at fastsætte rammer for Syddjurs Egnsteater. Desuden skal teatret årligt udarbejde et budget, en aktivitetsplan, et regnskab og en beretning. Som en del af egnsteateraftalen forpligter Syddjurs Egnsteater sig på at producere mindst 2 scenekunstforestillinger om året, hvilket er et krav fra kulturministeriets side som fremgår af bekendtgørelsen om egnsteatre (Kulturministeriet, 2014). Derudover tilrettelægger teatret kommunens børneteatertilbud og afvikler 8 forestillinger for børn og unge i kommune (Syddjurs Kommune, 2016). Syddjurs Egnsteater står primært for kulturtilbud for børn- og unge, mens Syddjurs Teaterforening varetager scenekunsten for voksne i kommunen. Udover at producere 2 forestillinger årligt, står teatret for teaterundervisning til børn og unge. Dermed er Kulturministeriet og kulturforvaltningen i Syddjurs Kommune med til at opstille nogle formelle rammer og derved nogle begrænsninger for hvordan Syddjurs Egnsteater kan agere.

### **Samarbejder**

Som følge af egnsteateraftalen afholdes der minimum 4 dialogmøder med kulturforvaltningen og 1 med kommunens kulturudvalg. Derudover indgår kulturforvaltningen i en løbende dialog med kulturforvaltningen. På den måde er egnsteateraftalen og den dertilhørende dialog med kulturforvaltningen en del af en formel samarbejdsrelation, som er med til at sætte de økonomiske og opgavemæssige rammer for teatret. Kommunen har ikke direkte indflydelse på teatrets kunstneriske output, men har alligevel noget at skulle have sagt i forhold til antallet af forestillinger der produceres, samt teatrets strategi og de målgrupper skal tilgodeses. Dermed betinges teatrets handlingsmønstre på baggrund af de opstillede rammer i egnsteateraftalen – eksempelvis ved at der skal produceres 2 forestillinger om året. Indenfor disse rammer har teatret autonomi til at disponere sine ressourcer. Egnsteatrets stadige eksistens gennem de løbende forlængelser af egnsteateraftalerne vidner om, at der fra politisk side er et ønske om at kulturinstitutionen fortsat skal være en del af Syddjurs Kommunes kulturtilbud. Aftalen skaber en gensidig forpligtigelse mellem Syddjurs Kommune og Syddjurs Egnsteater. I og med at kommunen har valgt at gøre teaterområdet til en af deres kulturpolitiske satsninger, kan man sige at kommunen er afhængig af at have en kulturinstitution som Syddjurs Egnsteater, der er forankret i kommunen, til at tilbyde kulturtilbud af høj kvalitet indenfor teater og scenekunst for børn og unge. På den måde kan Syddjurs Egnsteater ses som en del af kommunens kulturelle identitet og brandingstrategi. Når den nuværende egnsteateraftale udløber, kan man fra politisk side vælge at prioritere anderledes, men indtil da er Syddjurs Egnsteater en del af kommunens kulturtilbud. Således kan der identificeres et



gensidigt afhængighedsforhold, da teatret økonomisk er afhængig af kommunens årlige driftstilskud for at lave forestillinger, mens kommunen er afhængig af at teatret laver disse forestillinger for at kunne tilbyde borgerne kulturtilbud indenfor scenekunst.

Udover det formelle samarbejde med kulturforvaltningen i Syddjurs Kommune, så har teatret en række samarbejder af mere uformel karakter med andre kulturinstitutioner og aktører i kommunen: *”Jeg arbejder med Kulturskolen, når det er interessant, men jeg har ikke en skabelon”* (Kulturinstitutionsleder, interview, 02/05/18). Kulturskolen er en kommunal institution, som tilbyder undervisning i musik, dans, sang og billedkunst til børn og unge. Kulturskolen har adresse i samme bygning som Syddjurs Egnsteater, og det er derfor nærliggende for de to kulturinstitutioner at være i løbende kontakt og at samarbejde når det giver mening. Det er med udgangspunkt i det enkelte projekt, at samarbejdet mellem egnsteatret og de andre institutionerne opstår. Desuden samarbejder teatret med skoler, dagplejekontoret og SSP i kommunen. Der er ikke tale om faste samarbejder, men at Syddjurs Egnsteater indgår i en uformel samarbejdsrelation med Kulturskolen og en række andre børne- og ungdomsinstitutioner indenfor kommunen. Dermed indgår Syddjurs Egnsteater i et formelt netværk med kulturforvaltningen, men indgår samtidigt i samarbejder af mere uformel karakter.

### **Implementering af Aarhus 2017**

I forbindelse med Aarhus 2017 har Syddjurs Egnsteater haft et storstilet projekt med at producere 4 teaterforestillinger over 4 år. Disse forestillinger fremgår af den ovenstående tabel og har indgået som en del af de to årlige forestillinger, som teatret er forpligtet på at lave. Udover det kommunale driftstilskud, så var Aarhus 2017-fondens støtte til projektet en forudsætning for dets tilblivelse: *”Jeg fik en halv million, og havde jeg ikke fået den halve million, så havde jeg ikke kunnet få det gennemført.”* (Kulturinstitutionsleder, interview, 02/05/18). Samarbejdet med Aarhus 2017 har derved været afgørende for at sikre det økonomiske grundlag for tilblivelsen af projektet. Samarbejdet har primært været af økonomisk karakter i form af støtte, for så til gengæld at blive en del af Aarhus 2017-programmet. Derudover var der ikke den store involvering fra kommunens side, og forestillingerne har indgået som en del af kommunens kulturtilbud og har været underlagt de samme rammer som normalt.

Ifølge kulturinstitutionens leder, så er det Syddjurs Egnsteater, der har taget initiativ til projektet og der er dermed ikke tale om et projekt, som er blevet til ovenfra med udgangspunkt i Aarhus 2017-fondens programlægnings-team: *”Dengang vi startede hele det her projekt, var der ikke nogen der havde forventet, at vi for det første skulle få penge og blive en del af Europæisk Kulturhovedstad, men samtidigt at et lille bitte teater i Syddjurs Kommune faktisk kan gå hen og lave et projekt, som både kan blive norsk, tysk og dansk.”* (Kulturinstitutionens leder, interview, 02/05/18). Projektet er blevet arrangeret og afviklet af Syddjurs Egnsteater i samarbejde med Teaterhuset Filuren og Nord-Trøndelag Teater, som har ageret co-producere på forestillingerne. Desuden har samarbejdet indbefattet forskellige museer i forbindelse med formidlingen og opførelsen af forestillingerne. Eksempelvis er forestillingen på Fregatten Jylland startet med en rundvisning på museet og efterfølgende en opførelse af teaterstykket. Derudover har projektet indbefattet internationale samarbejdspartnere og nogle af forestillingerne er blevet spillet i Tyskland og Norge, hvor dele af handlingen i fortællingen udspillede sig. Syddjurs Egnsteater har indgået i nye samarbejder i forbindelse med deres Aarhus 2017-projekt. Flere af disse samarbejder fortsætter i fremtiden: *”Resultatet har været, at vi starter et nyt samarbejde med Fregatten Jylland og laver nu her til sommer en maritim sommerskole. Samarbejder med Norge, det vil jeg gøre igen og samarbejde med Flensborg, det vil jeg også gøre igen.”* (Kulturinstitutionens leder, interview, 02/05/18). Dermed er teatrets eksisterende netværk af kulturaktører blevet udbygget i forbindelse med afviklingen af Aarhus 2017-projektet – både lokalt, tværkommunalt og internationalt.

### **Kulturforvaltningen**

Den forvaltning som tager sig af kulturområdet i Syddjurs Kommune er en lille afdeling, som går under navnet Kultur -og Borger, hvilket betyder at den beskæftiger sig med kultur, fritid og borgerservice. Afdelingen har tidligere gået under navnet Kultur, Planlægning og Erhverv og har i den forbindelse yderligere beskæftiget sig med byplanlægning og byggesagsbehandling. Med den seneste omorganisering er afdelingen gået over til at fokusere mere på civilsamfundet og borgerinddragelse. Kulturforvaltningen har været omskiftelig i den seneste tid både med organiseringen af områder og antallet af medarbejdere. Det betyder, at interviewpersonerne ikke har været ansat i afdelingen så længe, hvilket der bør tages forbehold for i denne analyse.

**Aktørens rolle og interesser**

Kulturforvaltningen varetager en relativt bred vifte af opgaver. Med hensyn til udviklingen af kulturtilbud, så indtager kulturforvaltningen både en rolle som arrangør af forskellige kulturaktiviteter og projekter, samt en mere faciliterende rolle i forhold til at give kommunens kulturaktører sparring. Denne dobbelt rolle illustreres ved følgende udtalelse: *"Og min funktion som kulturkonsulent er, rimelig bred, fordi det er både at være arrangør af specifikke kulturarrangementer ... Og så er det at tage ud til forskellige kulturinstitutioner og prøve at give nogle indspark."* (Kulturkonsulent, interview, 03/05/18). Derved starter nogle projekter ovenfra på kommunens initiativ, mens andre bliver initieret på institutionsniveau. Overordnet set virker det til, at kulturforvaltningen primært står for enkeltstående begivenheder og årligt tilbagevendende begivenheder. Her agerer kulturforvaltningen arrangør, men er stadig afhængig af samarbejder med forskellige kulturinstitutioner- og aktører om selve implementeringen. Derimod varetager kulturinstitutionerne i højere grad det daglige kulturtilbud – eksempelvis Syddjurs Egnsteater, hvis kerneopgaver er at stå for teaterundervisning og forestillinger for børn og unge i kommunen.

Generelt ser afdelingslederen en udvikling fra en mere passiv og faciliterende kulturforvaltning til at man i højere grad selv tager initiativ til kulturarrangementer: *"Men jeg tror nok, at den har vippet lidt til den side i senere år - at vi er blevet mere udførende og initiativtagende også. Altså vi sidder ikke kun og venter på, at der er nogen der søger tilskud til noget."* (Afdelingsleder, interview, 03/05/18). Udtalelsen bør tages med et vist forbehold, da afdelingslederen ikke har været ansat i en længere årrække og derfor kan have svært ved at udtale sig om udviklingen. Til gengæld kommer afdelingslederen fra en stilling i en anden kommunal kulturforvaltning, hvor der har været tradition for at tage initiativ til kulturarrangementer, således at denne tradition er blevet videreført i Syddjurs Kommune. Dermed handler det i høj grad om, hvorvidt der er en tradition for, at kulturforvaltningen selv går ind og initierer arrangementer og projekter eller om det er mere op til kulturaktører -og institutioner i kommunen. Samtidigt er det klart, at de to måder at skabe kulturtilbud ikke er gensidigt udelukkende, men komplementære, således at kulturforvaltningens arrangementer kan ses som et supplement til kulturinstitutionernes eksisterende kulturtilbud.

Udover kulturinstitutionerne beskæftiger kulturforvaltningen sig med de frivillige foreninger, hvor afdelingslederen mener, at kulturforvaltningen for alvor kan være med til at gøre en forskel: *"Og så er der jo hele det frivillige foreningsliv ... Det er der, jeg måske mere synes, at vi kan gøre en*

*forskel, for de store aktører kan langt hen ad vejen selv ... Dem der er sat i verden for at lave kultur, de har jo et andet udgangspunkt i de frivillige der kaster sig ud i det.”* (Afdelingsleder, interview, 03/05/18). Dermed beskæftiger kulturforvaltningen sig både med den professionelle kultur, som kulturinstitutionerne er garant for, og amatørkultur som eksempelvis når frivillige foreninger har brug for hjælp og støtte til afviklingen af kulturelle aktiviteter.

Syddjurs Kommune forbindes ofte med flot natur og ses som et attraktivt sommerhusområde. Dette billede hænger fint sammen med, at turisme ifølge afdelingslederen spiller en stor rolle for kommunen: *”I sådan en turist-kommune, der er det lidt specielt og lidt svært det der med, at skelne mellem borgere og gæster. Vi har også en masse af dem, som vi kalder fritidsborgere, der er der jo en 9-10.000 sommerhuse herude.”* (Afdelingsleder, interview, 03/05/18). Derfor skal kulturen ikke kun tilgodese borgerne i kommunen, men samtidigt de turister der kommer til som gæster fra andre kommuner eller udlandet. Dermed kommer denne gruppe af gæster til at få betydning for indretningen af kulturtilbud i kommunen. Desuden nævnes Nationalparken i Mols Bjerger og Karpenhøj naturcenter som kulturaktører, hvilket er interessant da man ikke ville associere disse aktører med kultur i traditionel forstand. Naturen benyttes som lokalitet for kulturelle begivenheder i mere traditionel forstand, og det virker det til at man i høj grad gør brug af i Syddjurs. Det illustrerer at både turismen og naturen er vigtig i Syddjurs Kommune, hvilket har betydning for hvordan man opfatter kultur og vælger at indrette den for at tilgodese disse aspekter. Dette understeges af kommunens kulturstrategi, som lægger op til at natur og kultur tænkes sammen (Syddjurs, 2015).

Derudover varetager kulturforvaltningen forberedende og oplysende arbejde for kulturudvalget i forbindelse med behandling af sager og udvalgsmøder. Ydermere har kommunen en Kulturpulje, Talentpulje og Udviklingspulje, som borgere, foreninger, kunstnere og kulturinstitutioner kan søge med henblik på at opnå tilskud eller en underskudsgaranti til kulturelle arrangementer af forskellig karakter. Dertil kommer kulturforvaltningens rolle som formidler af kommunens kulturtilbud på forskellige platforme med det formål at synliggøre disse, hvilket blandt andet varetages af afdelingens kommunikationsmedarbejder.

Kulturforvaltningens primære opgave som embedsmænd er at forsøge at føre de folkevalgte kommunalpolitikeres visioner ud i livet på kulturområdet. Dette er ikke nødvendigvis så enkelt, da

der er forskellige dagsordner og målgrupper at tilgodese. Her ytres der fra politisk side et ønske om at gøre kommunen attraktiv for tilflyttere og turister gennem kulturen. Desuden efterspørger borgerne i høj grad kultur igennem foreningslivet: *"Jamen altså, hvis du spørger borgerne, så tror jeg kultur er rigtig meget forsamlingshuse og forening. Det er rigtig meget sådan en forenings-kommune."* (Afdelingsleder, interview, 03/05/18). Selvom afdelingslederen, som det fremgår af et tidligere citat, mener at de kan gøre en forskel for foreningslivet, så tilkendes der et ønske om at udfordre borgerne med noget mere "finkulturelt". Denne holdning tilslutter kulturkonsulenten sig, som mener at man skal give børn, unge og voksne nogle oplevelser at tænke over og skabe en bevidstgørelse af forskellige kulturgenrer. Fra kulturforvaltningens side vil man derfor ikke kun 'please', men være med til at udfordre og skabe eftertænksomhed hos kommunens borgere. Det er i kulturforvaltningens interesse at advokere for flere penge til kultur: *"Det vil vi gerne [bruge flere penge på]. ... Men altså vi har jo nogle politikere, som godt ved og bliver mere og mere klar over, at kultur er vigtigt. Så derfor så går det i den rigtige retning. Og så kan vi jo ikke gøre andet end at skabe nogle gode kulturarrangementer, og et stærkt kulturliv i kommunen for ligesom vise overfor dem, at det giver mening."* (Kulturkonsulent, interview, 03/05/18). Selvom kommunen bruger penge på kultur, så har kulturforvaltningen præference for at bruge endnu flere penge. Dette kræver at kulturforvaltningen kan overbevise kommunalpolitikere om værdien af kultur på baggrund af kommunens kulturtilbud.

### **Samarbejder**

Kulturforvaltningen i Syddjurs Kommune samarbejder med en række forskellige aktører, herunder kulturinstitutionerne, kulturudvalget, borgerne og andre kommuner. Det drejer sig både om formelle samarbejder med faste aftaler og samarbejder af mere uformel karakter, som opstår spontant. Som tidligere beskrevet, så eksisterer der et formelt samarbejde mellem kulturforvaltningen og kulturudvalget. Det hænger sammen med den hierarkiske struktur i kommunen, hvor embedsmændene i kulturforvaltningen er med til at implementere den politik som kommunalpolitikere vedtager. Derudover refererer kulturforvaltningen direkte til kulturudvalget i det oplysende arbejde med sager omhandlende kultur og til kulturudvalgsmøder. Grundet denne arbejdsdeling hvor kulturforvaltningen arbejder for kulturudvalget, så kan denne samarbejdsrelation ses som havende en formel karakter.

Et eksempel på et formelt samarbejde med kulturinstitutionerne findes i det følgende: ”*Da jeg startede, havde jeg oprettet det der hedder børnekulturelt netværk ... vi mødes forskellige kulturinstitutioner, som har fokus på børnekultur ... og snakker om, hvad kan vi gøre af børnekultur, hvordan kan vi støtte op om hinanden.*” (Kulturkonsulent, interview, 03/05/18). Der er tale om et netværk bestående af kulturforvaltningen og en række kulturinstitutioner, hvor kulturtilbud til børn er på dagsordenen. På den måde bliver det lettere at indgå i dialog og koordinere en fælles indsats på området, når de relevante aktører indenfor kommunen mødes fast. Et andet eksempel på et formelt netværk er et billedkunstråd, som består af forskellige kunstnere fra området og hvor kulturforvaltningen har en sekretærfunktion. Derudover er der de aftaler, som kulturforvaltningen har med de kommunale kulturinstitutioner, som årligt forpligter sig på en række målsætninger som de selv er med til at opstille. Udover de kommunale kulturinstitutioner er der en række selvejende kulturinstitutioner i Syddjurs Kommune som eksempelvis museet Fregatten Jylland, der ikke på samme måde er forpligtet ud fra en aftale, men som modtager et kommunalt tilskud. Trods dette er det ifølge kulturkonsulenten stadig nogle institutioner, som kulturforvaltningen har et tæt samarbejde med.

Et interessant aspekt ved de faste og mere formelle møder er, at de kan være med til at fremme de mere uformelle samarbejdsrelationer: ”*Så bliver det netop den der uforpligtende: Nå, men så er det jo ikke så svært lige at kontakte Claus sammen med Fregatten ... altså at det bliver nemmere at lave de der konkrete samarbejder. Men det er sat i ramme på den måde, at vi har nogle møder i løbet af året.*” (Kulturkonsulent, interview, 03/05/18). Denne udlægning tyder på, at når der bliver opbygget en relation mellem embedsmændene fra kulturforvaltningen og kulturinstitutionerne gennem formelle møder eller fælles afvikling af projekter, så bliver det lettere at gribe telefonen og ringe til hinanden, hvis man eksempelvis har en idé hvor det er relevant at involvere en anden part. Dermed kan det formelle samarbejde skabe et udgangspunkt for interaktionen og være med til at føre flere uformelle samarbejder med sig.

Kulturforvaltningen indgår i et tværkommunalt samarbejde i Kulturring Østjylland. Dette tværkommunale samarbejde tager udgangspunkt i en kulturaftale, som frivilligt kan blive indgået mellem Kulturministeriet og en gruppe kommuner (Kulturministeriet, 2018b). På baggrund af en sådan aftale er Kulturring Østjylland blevet til, som udover Syddjurs Kommune inkluderer kommunerne Favrskov, Norddjurs, Odder, Samsø, Skanderborg (og Hedensted i 2018).

Kulturaftalen indeholder en række konkrete projekter indenfor udvalgte indsatsområder, som kommunerne forpligter sig på at samarbejde om. Afdelingslederen beskriver Kulturring Østjylland som et nært samarbejde, og kulturkonsulenten beskriver udbyttet af samarbejdet således: *"Det giver noget videns udveksling eller noget erfaring, som vi kan dele med hinanden."* (Kulturkonsulent, interview, 03/05/18). Dermed er det ikke kun det økonomiske incitament der driver samarbejdet, men samtidigt er en læringsproces i at samarbejde med andre kommuner om en række fælles projekter. Kulturaftalen skaber et netværk af kommuner, som kan bruges til at dele viden, erfaringer og problemer med andre der står i en lignende situation. Således kan kommunerne udnytte hinanden som sparringspartnere fremfor konkurrenter, hvilket kan være med til at skabe bedre betingelser for kulturen i de medvirkende kommuner. Udover disse samarbejder med andre offentlige institutioner, så kan der opstå samarbejde med borgere og frivillige foreninger. Det kan eksempelvis være et samarbejde om et projekt i forbindelse med ansøgning om puljemidler eller et samarbejde omkring et arrangement i det frivillige foreningsliv.

### **Implementering af Aarhus 2017**

I forbindelse med Aarhus 2017 har kulturforvaltningen i Syddjurs Kommune selv spillet en aktiv rolle i implementeringsprocessen: *"Vi har i den grad skulle være afvikler ... der har ligget nogle projektbeskrivelser ... og så fundet ud af, hvordan skal vi gribe det an og så hive fat i de rigtige mennesker og institutioner."* (Kulturkonsulent, interview, 03/05/18). Der har været en række projekter, som er startet på Aarhus 2017-fondens initiativ, men som kulturforvaltningen efterfølgende har overtaget og har været med til at implementere i samarbejde med kulturinstitutioner og aktører i kommunen. Derudover har der været initiativer, som er startet på institutionsniveau, hvilket blev illustreret ved Syddjurs Egnsteaters bidrag til Aarhus 2017. Et projekt som Syddjurs Kommune selv har taget initiativ til er The Island: *"Der var blandt andet det projekt der hedder The Island, som er den her flydende platform der ligger nede i havnen ... der skulle jo også ske noget på den ... så der blev vi pludseligt selv arrangører."* (Afdelingsleder, interview, 03/05/18). Ved dette projekt er kulturforvaltningen gået sammen med museet Fregatten Jylland om at skabe denne konstruktion i vandet ud for Ebeltoft, som blandt andet har haft til formål at skabe en ny platform for forskellige kulturelle aktiviteter. Kulturforvaltningen har efterfølgende stået for at arrangere en række begivenheder på The Island. Aarhus 2017-fondens bidrag har været at yde støtte til projektet. Dermed har kulturforvaltningen haft en central rolle i forbindelse med implementeringen af Aarhus 2017 – både som afvikler på eksisterende Aarhus 2017-projekter og

som arrangør på egne projekter. Projekterne er både blevet til i Aarhus 2017-regi, på kommunalt niveau og på institutionsniveau.

Internt i kommunen har samarbejdet med de lokale kulturaktører- og institutioner under Aarhus 2017 ikke adskilt sig fra et normalt kulturår: *"Det har jo lidt været de samme. I sådan en lille kommune her, så er der jo kun én af hver."* (Afdelingsleder, interview, 03/05/18).

Kulturforvaltningen har taget udgangspunkt i de kulturaktører -og institutioner som allerede var i kommunen og har samarbejdet med disse i forbindelse med Aarhus 2017. Fokus virker til at have været på at understøtte og styrke samarbejde med de eksisterende kulturinstitutioner i kommunen. Denne styrkelse af de lokale samarbejder ses blandt andet i forbindelse med Fregatten Jylland: *"Så er vi kommet tættere på Fregatten Jylland, da vi lavede The Island. Så var det lige pludseligt sådan da vi skulle lave Aprilfestival: Nå, det gør vi bare nede på Fregatten og det er jo bare Lars der sidder dernede, ikke?"* (Kulturkonsulent, interview, 03/05/18). Generelt har Aarhus 2017-projekter ifølge kulturkonsulenten været vigtig for, at man har noget at bygge videre på efter kulturhovedstadsårets afslutning. Projekter der blev afviklet af udefrakommende aktører, blev opfattet som engangsforestillinger uden mulighed for at sætte varige spor i kommunen.

Et af de punkter hvor involveringen i Aarhus 2017 har adskilt sig fra den måde, som kulturforvaltningen normalt arbejder med kultur, har været deltagelsen i den regionale styregruppe. Dette samarbejde på tværs af kommunerne har haft til formål at sikre den regionale forankring i projekterne og skabe dialog mellem de involverede parter. Dette har ifølge kulturforvaltningen været med til at styrke de tværkommunale samarbejder og skabe et større kendskab til hinanden på tværs af kommunegrænser. Aarhus 2017 har givet kendskab til de andre kulturforvaltninger, hvilket gør det lettere at arbejde på tværs fremadrettet. Derudover har man valgt at fortsætte det tværkommunale samarbejde i Europæisk Kulturregion.

Afdelingslederen i kulturforvaltningen i Syddjurs Kommune har i interviewet ytret utilfredshed med, at der ikke blev afsat ekstra penge til at implementere Aarhus 2017-projekter i kommunen. Pengene er i stedet kommet fra de kommunale puljer, som kulturforvaltningen har opfordret de forskellige aktører til at søge. Dette illustrerer kulturforvaltningens interesse i at bevilge flere penge til kultur, mens man fra byrådets side har undladt at gøre dette. Derudover er det interessant, at man i kulturforvaltningen ikke havde kendskab til alle de Aarhus 2017-projekter som blev til i



kommunen. Dette vidner om, at der har været mange forskellige initiativer i kommunen og tilmed nogen der er gået udenom kulturforvaltningen.

### **Kulturudvalget**

Kulturudvalget i Syddjurs Kommune består af 5 folkevalgte kommunalpolitikere, som i forbindelse med konstitueringsaftalen er blevet udvalgt til at sidde i det udvalg der hedder Plan-, udvikling og kulturudvalget.

### **Aktørens rolle og interesser**

Først og fremmest er kulturudvalget afsender på den kulturpolitik som føres i kommunen. Det gøres gennem vedtagelsen af en kulturstrategi for kommunen og bevillingen af penge til kultur. Her har kulturudvalget en central opgave med at overtale byrådet til at bevilge penge til kulturinstitutioner og kulturaktiviteter i det årlige budgetforlig. Det handler om at understøtte kulturen i Syddjurs Kommune, da den kan ses som en vigtig del af kommunens identitet: *"Vi plejer jo at gå og sige, at [kultur] er en del af vores identitet. Vi vil være en kommune, som man tænker på, at der er der forskellige kulturtilbud. Og der er det selvfølgelig også andre kommuner der gør – Horsens gør det på sin måde. Vi har ikke så mange Rolling Stones koncerter, men så har vi måske et meget bredt udbud af professionelle udøvende kunstnere og billedkunstnere."* (Kommunalpolitiker, interview, 02/05/18). Kulturen ses som et middel til at opbygge en kommunal identitet og adskille sig fra de andre kommuner. Der er en erkendelse af, at Syddjurs ikke kan konkurrere med en kommune som Horsens på koncertfronten, men i stedet skal tage udgangspunkt i de eksisterende kulturaktører i kommunen og hjælpe med at fremme disse. I denne sammenhæng kan en kulturstrategi ses som en plan for, hvordan man understøtter og udvikler de eksisterende kulturinstitutioner i kommunen. Kulturudvalget har desuden en beslutningskompetence i forhold til konkrete projekter, da udvalget tager sig af ansøgninger til kulturpuljen på over 50.000 kr. Dette giver kulturudvalget mulighed for at have direkte indflydelse på, hvilke kulturelle tilbud kommunen skal satse på.

En af de udfordringer som Syddjurs Kommune har haft er, at kommunen har været økonomisk presset efter kommunalsammenlægningen i forbindelse med kommunalreformen. Dette har betydet at kommunen i en periode har været sat under administration af Indenrigsministeriet (Ritzau, 2012). Dermed kunne man forvente at kultur ville være en af de ting, som der ville blive sparet på, men det var ikke tilfældet: *"Så kunne man sagtens forestille sig, at man skar alle kan-opgaver væk og kun*

*forholdt sig til skal-opgaverne, men det er lykkedes hele vejen igennem at fastholde et næsten enigt byråd om, at der skal være plads til at vi også satser på nogle ting. ... Man skal gøre sig klart at kultur ikke kommer af sig selv, kultur koster penge.”* (Kommunalpolitiker, interview, 02/05/18). På trods af at store dele af det kulturelle område er kan-opgaver, så er det noget man til en vis grad har valgt at prioritere i Syddjurs Kommune. Konkrete eksempler på ting, som byrådet har besluttet at bevilge penge til er samarbejdet i Europæisk Kulturregion, deltagelsen i Aarhus 2017 og afholdelse af Aprilfestivalen i 2018. Dermed er der en klar bevidsthed om, at kultur ikke bare er noget der opstår, og at det ikke er gratis. Der er uenighed i opfattelsen af, hvor meget kommunen bruger på kultur: *”Vi synes selv at vi er en kulturkommune og vi investerer rigtig meget i kultur, hvis du spørger nogen i byrådet. Men hvis man kigger på hvad man bruger på kultur pr. borger ... så er det en noget anden størrelsesorden vi ligger i.”* (Kommunalpolitiker, interview, 02/05/18). Dette indikerer, at kulturudvalget og resten af byrådet har forskellige opfattelser af, hvad der er mange penge at bruge på kultur. Dermed virker det til at kulturudvalget har en større præference for at bruge penge på kultur end resten af byrådet. Derved er det naturligt, at kulturudvalget indtager en rolle som udgiftsadvokater på kulturområdet, hvorimod resten af byrådet er udgiftsvogtere, som hellere vil bruge penge på andre områder.

### **Samarbejder**

Kulturudvalget er med til at udforme kulturstrategien i kommunen og samarbejder i den forbindelse med kulturforvaltningen om udformningen af denne. Desuden bliver der afholdt en række møder, hvor kommunens borgere kan komme med deres input til denne strategi. Ligesom med budgetter og bevilling af penge til større projekter, så skal kulturstrategien godkendes i byrådet før den træder i kraft. Vedtagelsen af en kulturstrategi beror således på et samarbejde mellem kulturudvalget og byrådet. Efterfølgende indgår kulturudvalget i en dialog med kulturforvaltningen om at få politikken implementeret. Samarbejdet med kommunale kulturinstitutioner beror på de aftaler som bliver indgået omhandlende de ting som institutionen skal gennemføre i løbet af et år. Det er en dialog som foregår i forbindelse med kulturudvalgsmøder, hvor aftalerne bliver forhandlet på plads og evalueret ved årets udgang. Derudover sidder der kommunalpolitikere i bestyrelsen hos Fregatten Jylland og Østjyllands Museum, så de derigennem kan være med til at observere hvad de selvejende kulturinstitutioner foretager sig. Der tegner sig et billede af, at kulturudvalgets samarbejdsrelationer tager udgangspunkt i formelle møder og aftaler med byrådet og kulturinstitutionerne i kommunen. Ifølge kommunalpolitikeren bygges der videre på disse relationer

i mere uformelle sammenhænge – eksempelvis i forbindelse med afholdelsen af kulturarrangementer. Dermed kan interaktionen mellem aktørerne både foregå i formelle og uformelle rammer.

### **Implementering af Aarhus 2017**

Kulturudvalget har haft en stor betydning for, at Syddjurs Kommune blev involveret i Aarhus 2017. Ifølge kommunalpolitikeren var mange byrådsmedlemmer yderst skeptiske overfor projektet. Derfor har kulturudvalget haft en afgørende rolle i forhold til at overbevise de andre byrådsmedlemmer om, at det var en god idé at deltage i Aarhus 2017. Det blev blandt andet gjort ved at invitere fortalere for projektet til at komme og fortælle om det, herunder den daværende kulturrådmand fra Aarhus, Marc Perera Christensen. Kulturudvalgets indsats var i sidste ende med til at få byrådet til at stemme for deltagelsen i Aarhus 2017 og at bevilge penge til projektet.

Kulturudvalgets strategi for deltagelsen i Aarhus 2017 har i høj grad været at gøre, som de plejer: *”Det vi gjorde rigtig meget var at se, jamen hvad har vi i forvejen. Hvad er der af ting i kommunen, som enten bare kunne spille ind i kulturhovedstadsåret som vi er, eller som kunne få et løft ved at få nogle af de fondskroner, som så kom ud den anden vej. Det har været med udgangspunkt i noget der virkede i forvejen, men som også havde brug for et løft.”* (Kommunalpolitiker, interview, 02/05/18). Dermed kan man sige, at Syddjurs Kommune har brugt Aarhus 2017 til at understøtte de kulturelle initiativer som allerede eksisterede i kommunen. Fondsmidlerne er blevet brugt på kulturelle aktiviteter, som der ellers ikke ville have været råd til. Denne styrkelse har medvirket til at understøtte kulturlivet i kommunen.

Kommunalpolitikeren beskriver udbyttet af Aarhus 2017 således: *”Det har højnet bevidstheden om, hvad man faktisk får for kulturbevillinger. ... Og så er jeg slet ikke i tvivl om, at kulturinstitutionerne og kunstnerne har fået netværk, som de vil bruge sidenhen. Men kommunalt set kan du sige, at det er vores kulturmedarbejder der har fået enormt kendskab til hinanden i de 19 kommuner.”* (Kommunalpolitiker, interview, 02/05/18). Der argumenteres altså for, at kommunalpolitikerne er blevet gjort mere bevidste om kulturbevillingerne. Spørgsmålet er så, om dette kan være med til at få byrådet til at bevilge flere penge til kultur. Byrådet har valgt at bevilge penge til at Syddjurs kunne afholde Aprilfestivalen i 2018, hvilket kan ses som et udtryk for at byrådet er blevet mere villige til at finansiere store kulturelle projekter af midlertidig karakter.

Ifølge kommunalpolitikeren var bevillingen af penge til Aprilfestival en direkte konsekvens af deltagelsen i Aarhus 2017, da man valgte at afsætte det samme beløb som man havde gjort de forgangne år til kulturhovedstadsprojektet. På trods af dette mener kulturpolitikeren ikke, at denne øgede investering i kultur skal tages for givet, men at det vil blive taget op til overvejelse igen til næste budgetforhandling. Udbyttet af Aarhus 2017 skal primært findes hos kulturforvaltningen og kulturinstitutionerne, som har fået styrket deres samarbejder i kommunen og samtidigt fået øjnene op for hinanden udenfor kommunegrænserne. Dermed understøttes kulturinstitutionslederen og embedsmændenes udsagn om en styrkelse og udvidelse af deres netværk i forbindelse med Aarhus 2017.

### **Opsamling**

Analysen har haft til formål at undersøge tilblivelsen af kulturpolitik i Syddjurs Kommune med udgangspunkt i hypotesen. I den forbindelse kan der identificeres et formelt netværk i Syddjurs Kommune bestående af en række forskellige aktører indenfor kulturområdet, herunder kulturudvalget, kulturforvaltningen og kulturinstitutionerne, som indgår i et tæt samarbejde om kulturtilbuddene i kommunen. Kulturinstitutioner indgår i kommunens kulturstrategi og modtager en kommunal driftsstøtte, hvormed kulturpolitikken derigennem reproduceres over tid, da man vælger at satse på de eksisterende kulturinstitutioner. Denne tilgang er blevet understøttet med Aarhus 2017, der i høj grad har givet de eksisterende kulturinstitutioner et løft. Et eksempel er Syddjurs Egnsteater, som gennem deltagelsen i Aarhus 2017 har kunnet realisere et teaterprojekt, der ellers ikke ville have været muligt. Dette taler for en stiafhængighed som en forklaring på tilblivelsen af kulturpolitik i Syddjurs Kommune, hvor kulturtilbuddene bliver til med udgangspunkt i de eksisterende kulturinstitutioner. Noget der taler imod stiafhængighed, er opførelsen af kulturplatformen The Island og værtskab for Aprilfestivalen 2018, der kan ses en konsekvens af Syddjurs Kommunes medvirken i Aarhus 2017. Derudover har Syddjurs Kommune ligesom Viborg Kommune valgt at gå med i Europæisk Kulturregion, hvilket kan ses som en institutionel forandring. Selvom der primært blev taget udgangspunkt i eksisterende kulturinstitutioner i kommunen, så har der samtidigt været en række begivenheder udenfor netværket af kulturaktører i kommunen, hvilket fremgår af Tabel 2. Dette understreges af kulturforvaltningens manglende kendskab til en række af de Aarhus 2017-arrangementer, som blev afviklet i kommunen. Dermed kan stiafhængighed stadig ses som en stærk forklaring på tilblivelsen

af kulturpolitik under Aarhus 2017, men mangler forklaringskraft i forhold de nye kulturpolitiske beslutninger og kulturelle initiativer fra andre aktører udenfor det formelle netværk.

Som supplement til de ovenstående fund kan der peges på en række interessante fund i forbindelse med den eksplorative tilgang til analysen. Analysen viste at kulturinstitutionerne i Syddjurs Kommune har relativt stor frihed til selv at disponere ressourcer og træffe beslutninger om deres kulturelle virke, og er kun i mindre grad påvirket af formelt opstillede rammer. Det er ikke kun op til kulturinstitutionerne at levere kulturtilbud, da kulturforvaltningen i højere grad er blevet arrangeret og dermed selv er afsender på kulturelle aktiviteter i kommunen. Desuden virker der til at være en bred forståelse af kulturbegrebet i kommunen, da naturen samtidigt bliver tænkt ind i dette. Ydermere bliver kulturen opfattet som en vigtig del af den kommunale identitet. Et andet interessant fund var, at de i kulturforvaltningen ikke kunne forstå, at der ikke var sat ekstra penge af til at implementere projekterne i forbindelse med Aarhus 2017, hvilket afspejler kommunalpolitikernes prioritering i forhold til kulturbevillinger.

### **Sammenligning af Viborg og Syddjurs Kommune**

I det følgende afsnit vil case-kommunerne blive sammenlignet med henblik på at afdække forklaringer på tilblivelsen af kulturpolitik med udgangspunkt i den ovenstående analyse.

### **Stiafhængighed som forklaring på kulturpolitik**

Den ovenstående analyse viste, at der både i Viborg og Syddjurs Kommune kunne identificeres tegn på stiafhængighed i forbindelse med tilblivelsen af kulturpolitik. I kommunerne var det hovedsageligt de samme kulturinstitutioner og kulturelle begivenheder som indgik i Aarhus 2017-programmet. Hypotesen gik på, at et critical juncture var nødvendigt for at skabe kulturpolitisk forandring i kommunerne. Således udgjorde Aarhus 2017 et critical juncture og kunne dermed ses som et mulighedsvindue for kulturpolitisk forandring. På trods af dette viste analysen, at det i begge kommuner hovedsageligt var de eksisterende kulturaktører indenfor et formelt netværk, som indgik i implementeringen af kulturtilbud i forbindelse med Aarhus 2017, og at kulturhovedstadsåret således er blev anvendt til at styrke det etablerede kulturliv i kommunerne. Kulturforvaltningen og kulturinstitutionerne har fået styrket deres eksisterende samarbejdsrelationer og tilmed fået skabt nye samarbejder, uden at dette har været udtryk for en kulturpolitisk forandring.

Der var enkelte projekter, som gik imod denne forklaring. I Syddjurs Kommune valgte man at udnytte Aarhus 2017 til at etablere The Island i samarbejde mellem kulturforvaltningen og Fregatten Jylland. Der var dermed tale om et samarbejde mellem nogle af de etablerede kulturaktører i kommunen. Projektet kan ses som et anlægsprojekt, der kan være med til at skabe en ramme for kulturtilbud fremfor at være et kulturtilbud i sig selv. Til gengæld kan man forestille sig, at projektet fremadrettet kan være med til at føre nye kulturtilbud og kulturelle aktiviteter med sig. Selvom dette repræsenterer en ny kulturpolitisk beslutning, så er den ikke med til at ændre den eksisterende kulturpolitik, men kan ses som et supplement til denne. Derudover besluttede Syddjurs Kommune at påtage sig værtsrollen for Aprilfestival 2018, som blev affødt af kommunens medvirken i Aarhus 2017. Dette betragtes ikke som en decideret policy-ændring, men er nærmere et udtryk for en midlertidig begivenhed, hvor kommunens medvirken i Aarhus 2017 gjorde det lettere at overbevise kommunalpolitikere til at bevilge penge til projektet. Der er tale om en engangsbevilling, således er det ikke et udtryk for, at kommunen generelt at begyndt at bruge flere penge på kultur. Samlet set er der dermed ikke tale om store kulturpolitiske forandring i Syddjurs Kommune i forbindelse med Aarhus 2017.

Ud fra de ovenstående eksempler tegner det til, at Syddjurs Kommune i højere grad har brugt Aarhus 2017 som et mulighedsvindue til at foretage nye kulturpolitiske dispositioner, end det har været tilfældet i Viborg Kommune, som primært agerede indenfor de eksisterende rammer. Dette ændrer ikke det overordnede billede af, at stiafhængighed virker til at være en stærk forklaring på tilblivelsen af kulturpolitik med udgangspunkt i implementeringen af Aarhus 2017. Med udgangspunkt i denne undersøgelses anvendelse af et ekstreme case-design, hvor de udvalgte case-kommuner er vidt forskellige, så styrker undersøgelsens fund stiafhængighed som en forklaring på tilblivelsen af kulturpolitik i kommunerne, da denne forklaring kan observeres i både Syddjurs og Viborg Kommune.

Viborg, Syddjurs og de andre kommuner i Region Midtjylland har valgt at gå med i Europæisk Kulturregion, som er et nyt regionalt kultursamarbejde, der udspringer af den regionale styregruppe, som blev nedsat i forbindelse med afviklingen af Aarhus 2017. Dette kan ses som en institutionel forandring, og dette vil blive taget op til diskussion med henblik på at vurdere Europæisk Kulturregions mulige betydning for den kommunal kulturpolitik.

**Begrænsningen ved institutionel teori**

Udgangspunktet for denne undersøgelse var et institutionelt perspektiv på kommunal kulturpolitik, hvor forventningen var, at den eksisterende institutionelle struktur og etablerede kulturinstitutioner og aktører kunne være med til at forklare tilblivelsen af kulturpolitik i kommunerne. Dette viste sig at have noget på sig, således at stiafhængighed må anses som en stærk forklaring på reproduktionen af kulturtilbud indenfor den eksisterende institutionelle struktur på kulturområdet i case-kommunerne. Det institutionelle perspektiv levner ikke meget plads til input udenfor den institutionelle struktur. Undersøgelsen af kommunerne viste, at en del af de kulturtilbud som blev til i forbindelse med Aarhus 2017 enten startede som et initiativ udenfor det eksisterende netværk eller helt uafhængigt af kommunen. Desuden har begge kommuner en række puljer, som eksempelvis kan søges af kulturelle ildsjæle i kommunen eller frivillige foreninger. Således skal den institutionelle teori med stiafhængighed som forklaring ikke opfattes som en parsimonisk teori, der kan forklare alt. Det skal nærmere ses som en tilgang, der kan bruges til at forstå en del af den kommunale kulturpolitik, men det er samtidigt relevant at se på andre forklaringer på de initiativer som kommer udenfor det eksisterende netværk, og ikke kan forklares ud fra et institutionelt perspektiv. Her kan undersøgelsens eksplorative fund bidrage yderligere til forståelsen af kommunal kulturpolitik.

**Eksplorative fund**

Udover den del af undersøgelsen som relaterede sig til hypotesen, så blev analysen holdt åben overfor andre interessant fund i forbindelse med tilblivelsen af kulturpolitik. Analysen gav anledning til flere spændende indsigter, men har det været nødvendigt at begrænse denne undersøgelse til kun at tage en række af de mest interessante fund i kommunerne op.

I begge kommuner virkede kulturinstitutionerne til at være karakteriseret ved af en høj grad af autonomi, som kom til udtryk ved, at kulturinstitutionerne selv kunne styre implementeringen af kulturtilbud, herunder hvilke samarbejdsrelationer der etableres i forbindelse med de enkelte projekter. Viborg Kunsthall er en kommunal institution, som hierarkisk er underordnet kulturforvaltningen, men som i praksis har stor frihed i sit kulturelle virke. Syddjurs Egnsteater er forpligtet af en egnsteateraftale indgået med kulturforvaltningen og Kulturministeriet, men har en stor grad af frihed indenfor disse formelle rammer. Begge kulturinstitutionernes aktivitet tager udgangspunkt i en dialogbaseret aftalestyring, hvor de selv er med til at opstille nogle rammer,

hvilket kan ses som en form for selvstyring. Andre selvejende kulturinstitutioner som kun modtager en kommunal driftsstøtte har endnu større frihed, da deres virke ikke er baseret på en aftale, men blot indgår i et sammenspil med kulturforvaltningen. Det kan dermed være relevant at diskutere, hvorfor kulturinstitutionerne har så stor autonomi og hvilken betydning det kan få for tilblivelsen af kulturpolitik.

Et andet interessant fund var, at kulturforvaltningerne i begge kommuner både agerede facilitator for kulturinstitutioner og borger, samtidigt med at de selv var arrangør eller initiativtager til en række kulturelle tiltag. Hvor dette virkede til at være en normal praksis i Viborg Kommune, så blev det i højere grad set som en ny måde at arbejde på i Syddjurs Kommune. Kommunal identitet blev direkte eller indirekte nævnt i begge kommuner, som noget der blandt andet bliver bygget op af det kulturliv og de kulturinstitutioner som eksisterer i kommunen. På den måde kan kulturen påvirke den kommunale identitet, men det kan diskuteres hvorvidt denne påvirkning er gensidig. Dertil kommer, at Syddjurs Kommune tilsyneladende havde en lidt utraditionel forståelse af kultur, hvilket formenligt er relateret til den kommunale identitet. Hvordan den enkelte kommune definerer kulturbegrebet kan således være relevant for forståelsen af hvordan kulturpolitik bliver til.

Derudover tyder udtalelser fra kulturinstitutionslederne og kulturforvaltningerne i Syddjurs og Viborg Kommune på, at kommunalpolitikkerne ikke nødvendigvis har lige så stærke præferencer for at bruge penge på kultur. Ifølge afdelingslederen i Syddjurs Kommune kunne der godt være brugt flere penge på implementeringen af Aarhus 2017-projekter. Kulturchefen i Viborg Kommune mener heller ikke, at kommunalpolitikkerne ved hvad man kan få for kulturkronerne. Der tegner sig dermed et billede af, at der er forskellige opfattelser af det økonomiske aspekt af kulturpolitikken, hvilket kan forventes at få betydning for implementeringen.

## **Kapitel 6: Diskussion**

Dette afsnit består af en diskussion af de eksplorative fund, som relaterer sig til tilblivelsen af kulturpolitik. Grundet undersøgelsens eksplorative karakter vurderes det at være relevant at diskutere disse perspektiver, således at de kan anvendes til at udvide forståelsen af hvordan kommunal kulturpolitik bliver til.



**Europæisk Kulturregion som en institutionel forandring**

Både Viborg og Syddjurs Kommune valgte med de andre kommuner i Region Midtjylland at fortsætte det tværkommunale samarbejde fra den regionale styregruppe i det nye regionale fællesskab Europæisk Kulturregion (Region Midtjylland, 2018). Dette var en politisk beslutning, som blev vedtaget i de respektive kommuners byråd, og man besluttede at bevilge 1 krone pr. indbygger til en opstartsperiode i 2018-2019. Herefter skal man beslutte, hvorvidt samarbejdet skal fortsætte. Samarbejdspartnerne har forpligtet sig på at udvikle en række kulturprojekter og oplevelser som involverer kulturaktører på tværs af regionen. Man kan argumentere for, at Europæisk Kulturregion er et institutionelt nybrud indenfor kulturpolitisk, som er opstået i kølvandet på afviklingen af kulturhovedstadsåret. Tidligere har man kun haft mindre samarbejde som følge af kulturaftalen og ikke et tværkommunalt kulturpolitisk samarbejde i regionen, hvilket kan skyldes at ingen har haft incitament til tage et initiativ til at få stablet et sådant samarbejde på benene. Med regionen i spidsen gav Aarhus 2017 kommunerne i Region Midtjylland en anledning til at udvide de tværkommunale samarbejder uden selv at skulle etablere samarbejdet fra bunden.

Efter kommunalreformen har regionerne rolle været relativt lille og udefineret på kulturområdet (Finansministeriet, 2018). I forbindelse med nedsættelsen af den regionale styregruppe forud for kulturhovedstadsåret har Region Midtjylland derimod fået en administrerende og koordinerende funktion og har stået for det praktiske omkring samarbejdet og bidraget økonomisk. Region Midtjylland fortsætter i denne rolle i Europæisk Kulturregion. Denne ændrede rolle kan ses som et udtryk for institutional conversion (Thelen, 2003), da Region Midtjylland over tid er kommet til at indtage en ny rolle og varetager nye opgaver i forbindelse med den decentraliserede kulturpolitik. Fra at have en relativt beskeden og passiv rolle er Region Midtjylland blevet formand for det nye regionssamarbejde på kulturområdet. Her kommer regionen til at varetage en sekretærfunktion og dedikere 2 årsværk til samarbejdet, samt afholde udgifter til koordination og administration (Region Midtjylland, 2018). Således har Region Midtjylland fået en helt ny og større rolle i den kommunale kulturpolitik.

I teorien kan Europæisk Kulturregion ses som en institutionel forandring, da Region Midtjylland har fået en mere central rolle i tilblivelsen af kulturpolitik samtidigt med at de 19 involverede kommuner i regionen har forpligtet sig på et fælles kulturpolitisk samarbejde. Denne forandring er sket gradvist gennem nedsættelsen af den regionale styregruppe og fortsættelsen i Europæisk

Kulturregion. Det er stadig et åbent spørgsmål, hvor stor betydning Europæisk Kulturregion reelt vil få for kommunal kulturpolitik i praksis og om samarbejdet vil fortsætte efter 2019.

Embedsmændene i kulturforvaltningerne i både Viborg og Syddjurs stillede sig skeptiske overfor, hvorvidt dette regionale kultursamarbejde kan forventes at blive en succes. Derudover var der ifølge politikerne en blandet holdning til projektet og hvorvidt man skulle fortsætte samarbejdet eller stoppe efter afviklingen af Aarhus 2017.

Der kan opstilles en række argumenter både for og imod Europæisk Kulturregionens fortsatte eksistens og Region Midtjylland som en central kulturaktør i forhold til kommunerne. En ting der taler imod, er det relativt beskedne beløb som er blevet bevilget til administration og implementering af samarbejdet. Der er tale om et årligt budget på 2,6 millioner, hvilket er minimalt i forhold til Aarhus 2017's budget på 428,6 millioner kroner (Region Midtjylland, 2018). Der kan derfor ikke være de store forventninger til, at hvad man kan udrette med dette budget. Desuden gav Aarhus 2017 en klart defineret vision og et fælles formål, som samarbejdet mellem kommunerne kunne tage udgangspunkt i. Efter Aarhus 2017 er dette grundlag væk, og er det nødvendigt at revidere samarbejdsrelationen og finde ud af hvad, parterne kan bruge hinanden til. Der er tale om et relativt stort samarbejde mellem 19 kommuner, hvilket både kan være en fordel og en ulempe. På den ene side er der rigtig mange forskellige kulturinstitutioner og kompetencer i regionen på forskellige områder indenfor kulturen, hvilket et regionalt samarbejde kan drage nytte af. Desuden kan det være lettere at brande sig som en større enhed, hvilket kan være med til at åbne op for de internationale forbindelser som Aarhus 2017 gav anledning til. Samtidigt kan man sige, at regionen løser et kollektivt handlingsproblem, idet ingen af kommunerne på egen hånd ville have incitament til at løfte de praktiske opgaver omkring samarbejdet. På den anden side kan der være en stor udfordring i at mødes så mange kommuner indenfor et relativt stort geografisk område, hvormed der bliver brugt en del ressourcer, som ellers kunne være anvendt på lokale opgaver i de enkelte kommuner. Derudover kan det være svært at nå til enighed, når embedsmændene skal varetage de politiske interesser fra deres respektive kommuner. Her kan kulturaftalerne siges at være mere effektive. Når der er tale om et mindre kommunalt fællesskab, så er det lettere at have et tættere samarbejde og videndeling på et lavpraktisk niveau, hvilket blev nævnt af embedsmændene som nogle af styrkerne ved kulturaftalerne.

Der er ligeledes en vis usikkerhed forbundet med fremtiden for kulturaftalerne, da kulturministeren har valgt at forlænge aftalerne til og med 2018 med henblik på at ændre kulturaftalemodellen fra 2019 (Kulturministeriet, 2017). Dermed kan man forestille sig, at indretningen af den nye kulturaftalemodel kan få betydning for det regionale kultursamarbejde. Ved en styrkelse af kulturaftalerne kan et regionalt kultursamarbejde formodes at blive mindre værdifuldt, hvorimod det kan vise sig at være en fordel for Europæisk Kulturregion, hvis de eksisterende kulturaftaler svækkes. Et interessant fremtidsperspektiv er, at hvis konstellationen med Europæisk Kulturregion viser sig at være succesfuld, så vil der i princippet være potentiale for at overføre denne model til andre regioner i Danmark. Således vil regionale kulturaftaler være en mulig afløser for de nuværende kulturaftaler. Derfor kan kulturministerens intentioner med kulturaftalerne få stor betydning for den kommunale kulturpolitik fremadrettet.

Europæisk Kulturregion repræsenterer et institutionelt nybrud relateret til tværkommunale samarbejder på kulturområdet og regionens rolle indenfor kulturpolitik. Denne institutionelle forandring er blevet til med udgangspunkt i Aarhus 2017 som critical juncture. Dette samarbejde kan primært ses som et supplement til den eksisterende kulturpolitik i kommunerne. Det er til gengæld uvist, hvorvidt Europæisk Kulturregion kan gå hen og få betydning for den kulturpolitik som fremadrettet vil blive ført i kommunerne i Region Midtjylland eller om samarbejdet smuldrer efter 2019. Ud fra et historisk institutionelt perspektiv vil det kræve, at der skabes en reproduktionsmekanisme, som kan medføre stiafhængighed. Det kan blive en realitet, hvis der skabes et fælles formål eller opbygges en legitimitet til det regionale kultursamarbejde.

### **Aktører udenfor netværket og kulturforvaltningens rolle**

Tidligere blev der identificeret et netværk af aktører, som står for at vedtage og implementere størstedelen af kulturpolitikken. Hvis man kigger på kulturområdet i kommunerne udenfor det formelle netværk, så kommer der input fra en række aktører som borgere, frivillige foreninger, kunstnere, virksomheder og andre private aktører. Det sker eksempelvis gennem ansøgninger til de kommunale puljemidler til kulturaktiviteter, som er åben for forskellige aktører. Her har kulturudvalget eller kulturforvaltningen en kompetence til at bevilge penge, men det kræver at der er nogen aktører som tager initiativ til at ansøge. Denne struktur muliggør og opfordrer til disse initiativer. Man kan argumentere for, at kulturområdet adskiller sig fra andre policy-områder i kommunerne ved, at aktører og borgere udenfor det kommunale netværk opfordres til at komme

med input og tage initiativ fra aktører. Derudover kan der være kulturelle projekter, som slet ikke er finansieret af kommunen, men af eksterne aktører eller fondsmidler. Kommunen har dermed ikke kontrol med alle de kulturelle initiativer i kommunen. Et eksempel på dette kunne ses i Syddjurs Kommune, hvor der fandt kulturelle begivenheder sted i forbindelse med Aarhus 2017, som kulturforvaltningen ikke var klar over. Således kan kulturområdet i kommunerne ses som et relativt åbent politisk system, hvor det er muligt for både offentlige og private og kommunale eller ikke-kommunale aktører at byde ind. Det gør, at der er en vis usikkerhed forbundet med de kulturelle initiativer, som bliver til udenfor kulturinstitutioner. Dertil kommer at kulturforvaltningen, som det blev observeret i analysen, både kan indtage en rolle som arrangør og facilitator. Dermed gør kulturforvaltningen op med den gængse forståelse af det politisk styrede hierarki, hvor embedsmændene primært indtager en rolle som myndighedsudøvere på vegne af kommunalpolitikere (Christensen et al, 2017). Dette er med til at adskille kulturforvaltningen fra andre forvaltningsområder i kommunen, da denne i højere grad selv er med til at udvikle og producere serviceydelserne til borgerne i form af kulturtilbud. På den måde er kommunerne ikke udelukkende afhængige af input udefra, da kulturforvaltningen selv kan tage initiativ til kulturelle tiltag.

Overordnet set vidner det om, at kommunal kulturpolitik er et komplekst spil, hvor kommunen opstiller nogle rammer for kulturen og tilbyder en række kulturtilbud gennem de kommunale kulturinstitutioner og eventuelt på initiativ fra kulturforvaltningen, men stadig ikke har kontrol over kommunens kulturtilbud, da de bliver til på baggrund af initiativer fra mange forskellige aktører. I den forbindelse bør antagelserne i forbindelse critical junctures revurderes i forhold til de kulturelle initiativer udenfor netværket. Udgangspunktet for forandring gennem critical junctures er, at fordi en bestemt begivenhed indtræffer, så er strukturen åben for input og præget af usikkerhed (Capoccia & Kelemen, 2007). Det ovenstående argument om det kommunale kulturområde som et politisk system åbent for input illustrerer, at der som udgangspunkt er en indbygget mulighed for at få indflydelse på kommunens kulturelle aktiviteter gennem de kommunale puljer og at der således hersker en usikkerhed i forhold til de kulturpolitiske initiativer. Fremfor store skelsættende begivenheder, så bør critical junctures i denne sammenhæng forstås som mindre mulighedsvinduer med potentiale for at få indflydelse på den kommunal kulturpolitik.

Med udgangspunkt i denne karakteristik af kulturområdet i kommunerne som præget af usikkerhed og et mismask af initiativer, så kan skraldespandsmodellen bruges komplementerende til at forstå den kulturpolitik, som opstår udenfor det formelle netværk. Denne teoretiske forklaringsmodel ser beslutningssituationer som et organiseret anarki, som er kendetegnet ved uklare præferencer, manglende forståelse for hvordan organisationen fungerer og flydende deltagelse i beslutningssituationen (Nannestad, 2012). Der er tidligere blevet argumenteret for, at kulturpolitik ikke kan forklares af politics matter-teorien, hvilket kan være med til at skabe uklare præferencer. Derudover vidner undersøgelsen om en manglende politisk forståelse af, hvad man kan få ud af kulturkronerne. Ydermere viste den ovenstående diskussion tegn på flydende deltagelse. Således vil det være relevant at belyse kommunal kulturpolitik med udgangspunkt i skraldespandsmodellen for at blive klogere på, hvordan kulturpolitik kan blive til på baggrund af initiativer udenfor netværket.

### **Kulturinstitutionernes autonomi**

Kulturinstitutionerne ser ud til at nyde en høj grad af autonomi. Det gælder både de kommunale og de selvejende kulturinstitutioner. Kulturinstitutionerne kan selv bestemme hvordan deres kulturtilbud skal indrettes og hvem de skal samarbejde med, og er selv med til at opstille nogle retningslinjer for deres arbejde gennem en dialogbaseret aftale med kulturforvaltningen i kommunen. Det er interessant, at der virker til at være en afkobling mellem den kulturpolitik der bliver vedtaget, og hvordan den bliver implementeret gennem kulturtilbuddene. Sammenlignet med andre policy-områder, så er der ikke den samme kontrol og styring med hvordan politikken konkret skal implementeres, da dette i højere grad er op til implementeringsaktøren selv. Når først pengene til et kulturprojekt er bevilget, så tager kulturaktørerne over og kommunalpolitikere har ikke så meget med det at gøre, hvilket kan ses som overraskende da implementeringsprocessen er afgørende for det endelige resultat af den førte politik (Pressman & Wildavsky, 1984). Denne manglende involvering i implementeringsprocessen afspejles samtidigt i den manglende forståelse for, hvad det koster at implementere kulturpolitik. Det kan ses som et udtryk for en udvikling for government til governance (Sørensen & Torfing, 2005). Hvor government kan ses som den traditionelle hierarkiske styring, der blandt andet sker gennem en direkte myndighedshåndhævelse af love og regler, så repræsenterer governance en blødere styringsform, som kan fungere gennem selvstyring ud fra overordnet fastsatte rammebetingelser eller forhandles i et netværk af aktører. Dette virker til at gøre sig gældende indenfor kommunal kulturpolitik, da der i høj grad er tale om selvstyring hos kulturinstitutionerne.

En af grundene til denne bløde styringsform indenfor kulturpolitikken, hvor politik og implementering afkobles, kan skyldes idealet om armslængdeprincippet. Den første kulturminister Julius Bomholt har udtalt, at kulturpolitikken bør have til formål at støtte, men ikke styre (Jeppsen, 2002). Kulturpolitikken skal således skabe de ydre rammer for kulturen uden at stille krav til den konkrete udformning. Denne tankegang kan stadig findes i det såkaldte armslængdeprincip, som er en institutionel praksis, der har præget den måde kulturpolitikken er blevet styret på (Bachmann & Sørensen, 1998). Dermed har politikere og forvaltningen i kommunalt regi primært taget sig af den økonomisk-administrative del, mens kulturinstitutionerne har varetaget det kulturelle indhold og på den måde udgør sidste led i implementeringskæden. Dette kan forventes at skabe en asymmetrisk relation mellem aktørerne, hvor de politiske beslutninger er afkoblet selve implementeringen. På trods af at kommunalpolitikkerne ikke kan påvirke selve det kulturelle indhold, så kan man stadig argumentere for, at de har indflydelse på sammensætningen af kulturtilbud i kommunen, da de har magten til at bevilge penge og dermed prioritere mellem forskellige muligheder, som opstår indenfor kulturområdet. Dette taler imod armslængdeprincippet som styrende princip, da der i til- og fravalg af kulturtilbud implicit ligger en politisk værdisætning af kulturen, hvor noget bliver prioriteret fremfor noget andet. Armslængdeprincippet kan stadig imødegås i kommunerne ved eksempelvis at nedsætte et billedkunstråd, som man har valgt at gøre i Syddjurs Kommune.

En anden måde at forklare styringen af kulturpolitik på er, at det er svært at observere resultaterne af den førte kulturpolitik. Kultur giver en masse afledte effekter, men det kan være svært at måle det eventuelle økonomisk impact, hvorfor det ikke er meningsfyldt at anvende målstyring. Samtidigt er besøgstal ikke nødvendigvis en meningsfuld måde at måle udbyttet af kulturelle begivenheder eller effektiviteten af kulturinstitutioner på, da der kan være tale om et finkulturelt arrangement med en smal målgruppe. Så selv hvis kommunalpolitikkerne gerne ville styre implementering af kulturpolitik, så ville det i praksis være vanskeligt, da det er svært at observere eller måle outcome af den førte politik. Man kan argumentere for at dette kan være en fordel, da kulturinstitutionernes autonomi gør det muligt for kommunalpolitikkerne blot at bevilge penge til kultur uden at skulle tænke så meget over, hvad der kommer ud af det i sidste ende. Så kan kommunalpolitikkerne føle, at de har gjort noget godt for kulturen, hvis de har bevilget penge til noget som ikke var en skal-opgave, men en kan-opgave. Kulturinstitutionerne står herefter tilbage med ansvaret for at implementere og indfri denne kulturpolitik og få det bedste ud af de bevilgede kulturmidler. Det kan være vanskeligt, hvis kommunalpolitikkerne har en urealistisk opfattelse af, hvad man kan få for

kulturkronerne. Dermed bliver bevillingen af kulturmidler mere symbolsk. I denne optik kan deltagelsen i Aarhus 2017 sende et vigtigt signal om, at man prioriterer kultur i kommunen, selvom man ikke går op i hvordan projektet implementeres. Det gør det muligt for politikerne at tage æren for en succesfuld kulturpolitik, men samtidigt benytte en blame avoidance strategi og derved benægte ansvaret i tilfælde af en kulturpolitisk fiasko.

Strategic neutrality er en implementeringspraksis, som kan anvendes til at forstå kommunalpolitikernes afkobling fra implementeringsprocessen, kulturinstitutionernes høje grad af autonomi og kulturforvaltningen som bindeled mellem disse. Strategic neutrality betyder, at der foretages en upartisk implementering af politik, givet de politiske prioriteter (Huber, 2007). Ud fra weberianske forståelse af bureaukratiet hersker der et ideal om neutralitet og upartiskhed hos embedsmændene, hvilket er principper som stadig gør sig gældende indenfor den offentlige forvaltning i Danmark (Bækgaard & Jakobsen, 2014). Således er embedsmænd ikke berettiget til selvstændigt at agere politisk eller gå imod politiske ønsker, da dette ville blive anset for illegitimt. På trods af dette, så er der stadig et handlingsrum indenfor de rammer som politikerne opstiller, hvor embedsmændene kan agere. Det er her den strategiske neutralitet kommer ind i billedet. Embedsmændene kan træffe små strategiske valg indenfor de politisk opstillede rammer og derved påvirke implementeringsprocessen, mens implementeringen af politik stadig fremstår upartisk. Man kan argumentere for, at dette handlingsrum er relativt stort indenfor kommunal kulturpolitik, da der er en stærk informationsasymmetri grundet en udpræget specialisering og faglig professionalisme indenfor kulturinstitutionerne samtidigt med, at det er svært at observere outcome af den førte politik. Kulturforvaltningen kan eksempelvis træffe strategiske beslutninger som at ansætte kulturinstitutionsledere, beslutte hvordan kulturinstitutionerne skal organiseres og hvilken styringsform de skal være underlagt. Det betyder, at kulturforvaltningen kan være lydhør overfor de kulturelle interesser i kommunen og på den måde skabe alliancer og samarbejder indenfor området. Den strategiske neutralitet kan blandt andet komme til udtryk ved, at kulturforvaltningen giver kulturinstitutionerne autonomi til selvstyring, så institutionerne opstiller nogle målsætninger for deres eget virke givet de professionelle normer, som hersker indenfor det givne kulturelle felt. Denne form for strategisk implementeringspraksis mindsker incitamentet til skulkeri grundet kulturinstitutionernes autonomi gennem selvstyring, og viser politisk effektivitet med hensyn til implementeringen af politik, hvilket skaber bred opbakning på kulturområdet og mindsker muligheden for politisk konflikt. Således træffer kulturforvaltningen sammen med

kulturinstitutionerne beslutninger, som er med til at forme kulturområdet i kommunen, mens implementeringen af kulturpolitikken stadig fremstår upartisk. Således kan denne autonomi hos kulturinstitutionerne med teoretisk afsæt i strategic neutrality ses som bevist strategi i forhold til at implementere kulturpolitikken, så den tilgodeser kulturforvaltningen og kulturinstitutionernes interesser, mens man holder kommunalpolitikkerne tilfredse. Samtidigt kan strategien bruges til at imødegå kulturpolitikkenes målbarhedsproblematik og stadig skabe et tilfredsstillende implementeringsresultat.

### **Kultur som kommunal identitet**

Den ovenstående analyse viste, at det anses som vigtigt at opbygge en kommunal identitet, for at kunne adskille sig fra andre kommuner og derved tiltrække turister og tilflyttende borgere. Kultur ses som et centralt led i denne kommunale identitet, hvilket kommer til udtryk i de kulturinstitutioner og kulturelle begivenheder man har valgt at prioritere i den enkelte kommune. Her kan forståelsen af kultur samtidigt komme ind i billedet. I interviewene med aktørerne i Syddjurs Kommune blev det klart, at der er en erkendelse af, at en lille kommune ikke har de samme muligheder på kulturområdet som en større kommune. Det er fordi, at de ikke har kulturinstitutionerne, økonomien og efterspørgslen til eksempelvis at lave større koncerter ligesom i de store byer. Til gengæld er den flotte natur en af kommunens varemærker. Derfor er det naturligt at profilere sig på netop dette kendetegn. Det giver god mening, at Syddjurs tænker naturen ind i kulturen, selvom det ikke er en vanlig måde at tænke kultur på. Man kan argumentere for, at det samme gør sig gældende i Viborg Kommune. Her har man en animationsskole og en animationsfestival, og kan på den måde siges at have en styrkeposition indenfor animationsområdet. Animation er ikke noget man traditionelt forbinder med kulturtilbud i kommunerne. I Viborg Kommune bliver dette område inddraget i kulturbegrebet, da det er et af de områder som kommunen har ekspertise indenfor.

Desuden virker kommunerne til at skelne mellem finkultur og hverdagskultur, som begge steder indgår i opfattelsen af kultur. Hvor Syddjurs i kulturforvaltningen italesættes som en 'fritidskommune', der bruger en del kræfter på det frivillige foreningsliv, så virker Viborg i højere grad til at dyrke det finkulturelle. Selvom begge kommuner både satser på hverdagskultur og finkultur, så virker prioritering af disse former for kultur til at spille ind i forhold til kommunernes selvforståelse og identitet. Samtidigt kan prioriteringen ses som et udtryk for den kultur der



efterspørges af borgerne i kommunen. Der ser ud til at være forskel på hvordan kommunerne definerer kultur og opfatter sig selv som kulturkommune, hvilket har betydning for den kultur som prioriteres i kommunen. Således virker definitionen af kultur til at tage udgangspunkt i de konkrete omstændigheder og eksisterende rammer i kommunen, og på den måde bruges kulturbegrebet til at understøtte kommunens karakteristika og skabe en kommunal identitet. Her kan kommunens kulturstrategi ses som et redskab til at understøtte kulturen, som den bliver defineret i den enkelte kommune. Dette kan ses som en selvforstærkende proces, hvor kommunens identitet gør, at man vedtager en bestemt kulturstrategi, hvorved kommunen får opbygget en identitet associeret med bestemte kulturinstitutioner, hvilket igen øger incitamentet til at udvikle og investere i disse. På den måde kan der skabes en stiafhængighed, hvor man hele tiden forsøger at styrke den kommunale identitet ved at understøtte en række af de eksisterende kulturinstitutioner og kulturbegivenheder, som forbindes med denne identitet. Den kommunale identitet og forståelsen af kulturbegrebet kan således ses som en uformel institution der har betydning for tilblivelsen af kulturpolitik i kommunen. Ud fra dette perspektiv kunne en forklaring på tilblivelsen af The Island-projektet være, at Syddjurs Kommune stadig er ved at opbygge en kommunal identitet, hvorved dette projekt spiller godt ind i kommunens kulturbegreb som kobler kultur med natur. Viborg Kommune har muligvis allerede opbygget en kommunal identitet, eksempelvis gennem animation og har derfor ikke haft samme incitament for at foretage sig nye kulturpolitiske dispositioner, men har fokuseret på at forstærke det eksisterende kulturliv.

## Kapitel 7: Konklusion

Formålet med dette kapitel er at opsummere og konkludere på denne undersøgelses fund og derigennem besvare den opstillede problemstilling: *Hvordan bliver kulturpolitik til i kommunerne?* Kulturpolitik er et policy-område, som hverken er særligt politiseret eller salient i den offentlige diskurs sammenlignet med andre velfærdsområder. Desuden er det svært at måle effekterne af den førte kulturpolitik samtidigt med, at der er store kommunale forskelle på hvordan kulturen prioriteres. Der er derfor behov for at udvide forståelsen af den kommunale kulturpolitik, hvilket har været udgangspunktet for dette speciale.

Analysen af Viborg og Syddjurs Kommune viste, at stiafhængighed kan ses som en stærk forklaring på tilblivelsen af kommunal kulturpolitik. Undersøgelsen illustrerede, at kulturpolitikken i case-kommunerne hovedsageligt bliver udformet i et formelt netværk af aktører, som består af et

sammenspil mellem kommunalpolitikere, kulturforvaltningen og kulturinstitutioner.

Implementeringen af Aarhus 2017 tog primært udgangspunkt i de eksisterende kulturinstitutioner og kulturelle begivenheder og blev til indenfor det formelle netværk i case-kommunerne. Der var enkelte undtagelser, men disse kan ses som et supplement til den eksisterende kulturpolitik fremfor en policy-ændring. Denne implementeringsproces afspejler en reproduktion af den hidtidige kulturpolitik, og der har således ikke været tale om store kulturpolitiske forandringer med afsæt i Aarhus 2017 som mulighedsvindue i form af et critical juncture. Dette critical juncture har til gengæld været med til at skabe en institutionel forandring med oprettelsen af Europæisk Kulturregion. Dette har ændret Region Midtjyllands rolle indenfor kulturpolitikken, hvilket fremadrettet kan få betydning for den kommunale kulturpolitik i regionen, men den reelle betydning er stadig uvis.

Analysen er blevet foretaget med teoretisk afsæt i historisk institutionalisme, som er blevet brugt til at udlede en teoretisk forventning om kommunal kulturpolitik og derved opstille en hypotese.

Denne hypotese gik på, at forekomsten af et critical juncture er nødvendigt for at skabe kulturpolitisk forandring, og at den implicitte antagelse således var, at kulturpolitik er stabilt grundet stiafhængighed. Hypotesen er blevet belyst med udgangspunkt i et moderne bottom-up perspektiv på implementering og netværksanalyse, som er blevet anvendt til at undersøge implementering af Aarhus 2017 og sammenspillet mellem centrale kulturaktører i case-kommunerne. Til undersøgelsen er der anvendt et ekstremt case-design, hvor to udvalgte case-kommuner blev analyseret og efterfølgende sammenlignet. Fordelen ved dette design er, at ved at maksimere variationen af faktorer der kan påvirke den afhængige variabel, så styrker det resultatets eksterne validitet hvis samme forklaring kan forefindes i begge cases. Det var tilfældet i denne undersøgelse, da analysen pegede på stiafhængighed som forklaring i både Viborg og Syddjurs Kommune, hvilket taler for gyldigheden af dette fund. Med udgangspunkt i det anvendte kvalitative datamateriale, så vurderes dette teoretiske argument at være analytisk generaliserbart til kulturpolitik i andre danske kommuner. Det forventes, at stiafhængighed kan bidrage til den generelle forståelse af, hvordan kulturpolitik bliver til i danske kommuner.

Denne undersøgelse har bidraget til forståelsen af kommunal kulturpolitik ud fra et institutionelt perspektiv med udgangspunkt i stiafhængighed. Implikationen af undersøgelsens fund er, at den kommunale kulturpolitik kan opfattes som værende relativt stabil og dermed svær at ændre, da

kulturpolitikken tager udgangspunkt i de eksisterende kulturinstitutioner, kulturelle begivenheder, og et formelt netværk af aktører. Samtidigt viste undersøgelsen at et critical juncture kan skabe institutionel forandring. Derudover medførte undersøgelsen en række eksplorative fund, der efterfølgende er blevet diskuteret, og som kan bidrage yderligere til forståelsen af kommunernes kulturpolitik. Det blev klart, at tilblivelsen af kommunal kulturpolitik er kompleks, og at stiafhængighed ikke kan stå alene som forklaring, da der kommer input fra andre aktører udenfor det formelle netværk. Skraldespandsmodellen kan være med til at forklare det tilfældige og uforudsigelige element, der præger den kommunale kulturpolitik udenfor det formelle netværk. Kulturinstitutioner har stor grad af autonomi i implementeringsprocessen, hvilket er afgørende for tilblivelsen af kulturpolitik i kommunerne. Strategic neutrality kan ses som en forklaring på, hvorfor kulturinstitutionerne har et så stort handlingsrum, når det kommer til den konkrete udformning af kulturtilbud. Desuden kan ambitionen om at skabe en kommunal identitet ses som en komplimenterende forklaring på, hvorfor stiafhængighed opstår, da kommunerne vil være tilbøjelige til at indrette kulturpolitikken efter de kompetencer og unikke karakteristika, som allerede eksisterer i kommunen.

Denne undersøgelse illustrerer, at kommunal kulturpolitik er et komplekst policy-område, som ikke alene kan forklares med stiafhængighed og derfor er relevant at belyse yderligere. Strategic neutrality og skraldespandsmodellen kan anvendes som teoretisk afsæt til videre forskning indenfor kommunal kulturpolitik.

**Litteraturliste****Litteratur**

- Andersen, L. B., Binderkrantz, A. S., Hansen, K. M. (2012). Forskningsdesign. I: Andersen, L. B., Hansen, K. M., Klemmesen, R. (red.). *Metoder i Statskundskab* (2. udg, 66-96). København: Hans Reitzels Forlag.
- Bachmann, H. & Sørensen, B. (1998). *Kommunerne og kulturen: et indlæg om kommunerne på den kulturpolitiske arena*. Ballerup: Danmarks Biblioteksforening.
- Bille, T. (2016). Hvorfor kulturpolitik?, *Nordisk Tidsskrift for Informationsvidenskab og Kulturformidling*, 5(2), 2016.
- Bogason, P. (2001). *Public Policy and Local Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bækgaard, M. & Jakobsen, M. L. F. (2014). Bureaucrati og hierarki. I: Blom-Hansen, J., Christiansen, P. M., Pallesen, T., Serritzlew, S. (red.). *Offentlig forvaltning – et politologisk perspektiv* (27-51). København: Hans Reitzels Forlag.
- Capoccia, G. & Kelemen, R. D. (2007). The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics*, 59(4), 341-369.
- Christensen, J. G., Christiansen, P. M., Ibsen, M. (2017). *Politik og forvaltning* (4. udg.). København: Hans Reitzels Forlag.
- Crossick, G. & Kaszynska, P. (2015). Understanding the value of arts and culture, *The AHRC Cultural Value Project*, Arts & Humanities Research Council, UK.
- Duelund, P. (2003). Cultural Policy: An overview, Cultural Policy in Denmark. I: Duelund, P. (red.). *The Nordic Cultural Model* (13-77). København: Nordic Cultural Institute.

Fridberg, T. & Koch-Nielsen, I. (2003). *Konsekvensanalyse af Kulturby 96*. København: Socialforskningsinstituttet.

Gerring, J. (2017). *Case Study Design: Principles and Practices*. New York: Cambridge University Press.

Hall, P. A. & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three Institutionalisms. *Political Studies*, 44, 936-957.

Harrits, G. S., Halkier, B., Pedersen, C. S. (2012). Indsamling af interviewdata. I: Andersen, L. B., Hansen, K. M., Klemmesen, R. (red.). *Metoder i Statskundskab* (2. udg, 144-172). København: Hans Reitzels Forlag.

Hjorth-Andersen, C. (2013). *Hvad koster kulturen?* København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

Huber, G. A. (2007). *The Craft of Bureaucratic Neutrality*. New York: Cambridge University Press.

Jakobsen, C. B. & Jakobsen, M. L. F. (2014). Offentlig styring og koordination. I: Blom-Hansen, J., Christiansen, P. M., Pallesen, T., Serritzlew, S. (red.). *Offentlig forvaltning – et politologisk perspektiv* (52-75). København: Hans Reitzels Forlag.

Jensen, C. (2009). Policy Punctuations in Mature Welfare States, *Journal of Public Policy*, 29(3), 287-303.

Jeppesen, M. F. (2000). *Kulturen, kunsten og kronerne – kulturpolitik i Danmark 1961-2001*, København: Akademisk Forlag.

Kangas, A. & Vestheim, G. (2010). Institutionalism, cultural institutions and cultural policy in the Nordic countries, *Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift*, 13(2), 267-286.

Kawashima, N (1997). Theorising decentralisation in cultural policy: Concepts, values and strategies, *International Journal of Cultural Policy*, 3(2), 341-359.

Klitgaard, M. B. & Emmenegger, P. (2012). Den historiske institutionelle forklaring på offentlig politik. I: Green-Pedersen, C., Nannestad, P. og Jensen, C. (red.). *Offentlig Politik* (99-117). København: Hans Reitzels Forlag.

Koning, E. A. (2016). The three institutionalisms and institutional dynamics: understanding endogenous and exogenous change, *Journal of Public Policy*, 36(4), 639-664.

Latour, B. (2005). *Reassembling the Social: An Introduction to the Actor-Network-Theory*. New York: Oxford University Press.

Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology, *Theory and Society*, 29(4), 507-548.

Mahoney J. & Thelen, K. A. (2010). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. New York: Cambridge University Press.

Nannestad, P. (2012). Skraldespandsmodeller I: Green-Pedersen, C., Jensen, C. og Nannestad, P. (red.). *Offentlig Politik* (119-144). København: Hans Reitzels Forlag.

North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Nielsen, H. K. (2001). *Kritisk teori og samtidsanalyse*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

Nielsen, L. N. (2014). Implementering. I: Blom-Hansen, J., Christiansen, P. M., Pallesen, T., Serritzlew, S. (red.). *Offentlig forvaltning – et politologisk perspektiv* (293-317). København: Hans Reitzels Forlag.

Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, *American Political Science Review*, 94(2), 251-67.

Pierson, P. (2001). Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies, *Revue française de sociologie*, 43(2), 369-406.

Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All* (3. udg.). Berkeley: University of California Press.

Rothstein B. (1996). Political Institutions: An Overview I: Goodin R. E. & Klingemann H. D. (red.). *A New Handbook of Political Science*. (133–166). Oxford: Oxford University Press.

Streeck, W. & Thelen, K. (red.). (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Sørensen, E. & Torfing, J. (2000). *Skanderborg på landkortet: et studie af lokale styringsnetværk og politisk handlekraft*. København: Jurist -og Økonomiforbundets Forlag.

Sørensen, E. & Torfing, J. (2005). *Netværksstyring: fra government til governance*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.

Thelen, K. (2003). How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis. I: Mahoney, J. & Rueschemeyer, D. (red.). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge. Cambridge University Press.

Wiese, T. (2013). *Horsens – fra fængselsby til oplevelsesby*. København: Muusman.

Winter, S. & Nielsen, V. L. (2008). *Implementering af politik*. Aarhus: Academica.

### Online kilder

Aarhus 2017. (2015). *Strategisk forretningsplan*. Lokaliseret den 10. juni 2018 på:  
[http://www.aarhus2017.dk/media/3291/arhus\\_2017\\_strategisk\\_forretningsplan\\_dk.pdf](http://www.aarhus2017.dk/media/3291/arhus_2017_strategisk_forretningsplan_dk.pdf)

Aarhus 2017. (2017). Program. Lokaliseret den 10. juni 2018 på:

[https://issuu.com/aarhus2017/docs/avis-indstik\\_jan-jun\\_scaled](https://issuu.com/aarhus2017/docs/avis-indstik_jan-jun_scaled),

[https://issuu.com/aarhus2017/docs/avis-indstik\\_juli-dec](https://issuu.com/aarhus2017/docs/avis-indstik_juli-dec)

Aarhus Universitet (2018). *Protester mod kunststøtten heriblandt Peter Rindals 1965*. Lokaliseret den 10. juni 2018 på: <http://danmarkshistorien.dk/leksikon-og-kilder/vis/materiale/protester-mod-kunststoetten-heriblandt-peter-rindals-1965/>

Danmarks Statistik. (2017). *Nogle kommuner bruger tre gange så meget som andre på kultur per indbygger*. Lokaliseret den 10. juni 2018 på: <https://www.dst.dk/da/Statistik/bagtal/2017/2017-11-07-Nogle-kommuner-bruger-tre-gange-saa-meget-som-andre-paa-kultur-per-indbygger>

Danske musik -og kulturledere. (2018). *Om musikskoler og kulturskoler*. Lokaliseret den 10. juni 2018 på: <http://www.dmk1.dk/om-musikskoler-og-kulturskoler.html>

European Commission. (2018). *European Capitals of Culture*. Lokaliseret den 10. juni 2018 på: <https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/ecoc-fact-sheet.pdf>

Fejerskov, J. M. & Heltoft, N. (2018). *Engang elskede de den – nu sylter Socialdemokraterne kulturen: Det har været en kæmpestor fejl*. Lokaliseret den 10. juni 2018 på: <https://politiken.dk/kultur/art6324139/»Det-har-været-en-kæmpestor-fejl«>

Finansministeriet. (2018). *Opgaver for kommuner og regioner*. Lokaliseret den 10. juni 2018 på: <https://www.fm.dk/arbejdsomraader/kommuner-og-regioner/opgaver-for-kommuner-og-regioner>

Horst, M., Sandbye, M., Sommerlund, J. (2017). *Forskere: Hvorfor ikke basere kulturpolitik på viden?* Lokaliseret den 10. juni 2018 på: <https://www.altinget.dk/kultur/artikel/forskere-hvorfor-er-kulturpolitik-blottet-for-forskningsbaseret-viden>

Indenrigs- og Sundhedsministeriet. (2005). *Kommunalreformen – kort fortalt*. Lokaliseret den 10. juni 2018 på: <https://oim.dk/media/17070/kommunalreformen-kort-fortalt.pdf>



Kommunernes Landsforening. (2003). *Kommunestyret i Danmark*. Lokaliseret den 10. juni 2018 på: [http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id\\_32949/cf\\_202/kommunestyret-dk.PDF](http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_32949/cf_202/kommunestyret-dk.PDF)

Kommunernes Landsforening. (2017). *Virker det? Debatoplæg om kulturens og fritidens effekter i en ny kommunal virkelighed*. Lokaliseret den 10. juni 2018 på: [https://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id\\_82728/cf\\_202/Virker\\_det-\\_Debatopl-g\\_om\\_effekter\\_og\\_v-rdier\\_i\\_en.PDF](https://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_82728/cf_202/Virker_det-_Debatopl-g_om_effekter_og_v-rdier_i_en.PDF)

Kommunernes Landsforening. (2018). *Kommunernes stående udvalg på kultur -og fritidsområdet*. Lokaliseret den 10. juni 2018: <http://www.kl.dk/Kultur-og-fritid/Kommunernes-staende-udvalg-pa-kultur--og-fritidsområdet-id235045/?n=0>

Krasnik, B. & Washuus, D. (2012). *Kulturhovedstad? Hvor var det?* Lokaliseret den 10. juni 2018 på: <https://www.kristeligt-dagblad.dk/kultur/kulturhovedstad-hvor-er-det>

Kulturministeriet. (2011). *Folkeoplysningsloven*. Lokaliseret den 10. juni 2018 på: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=138157>

Kulturministeriet (2013a). *Biblioteksloven*. Lokaliseret den 10. juni 2018 på: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=145152>

Kulturministeriet. (2013b). *Bekendtgørelse om musikskoler*. Lokaliseret den 10. juni 2018 på: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=151873>

Kulturministeriet. (2014). *Bekendtgørelse om egnsteatre*. Lokaliseret den 10. juni 2018 på: <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=164018>

Kulturministeriet. (2016). *Notat: Kulturministeriets politik for resultatstyring*. Lokaliseret den 10. juni 2018 på: [https://kum.dk/fileadmin/KUM/Documents/Vidennet/Resultatstyring/Politik\\_for\\_resultatstyring\\_oktober\\_2016.pdf](https://kum.dk/fileadmin/KUM/Documents/Vidennet/Resultatstyring/Politik_for_resultatstyring_oktober_2016.pdf)

Kulturministeriet. (2017). *Tillægsaftale*. Lokaliseret den 10. juni 2018 på:

[https://slks.dk/fileadmin/user\\_upload/0\\_SLKS/Dokumenter/Kommuner\\_Plan\\_Arkitektur/Kulturaftaler/Kulturregioner/Kulturring\\_OEstjylland/Kulturring\\_OEstjyllands\\_kulturaftale\\_2018.pdf](https://slks.dk/fileadmin/user_upload/0_SLKS/Dokumenter/Kommuner_Plan_Arkitektur/Kulturaftaler/Kulturregioner/Kulturring_OEstjylland/Kulturring_OEstjyllands_kulturaftale_2018.pdf)

Kulturministeriet. (2018a). *Organisation og institutioner*. Lokaliseret den 10. juni 2018 på:

<https://kum.dk/om-ministeriet/organisation-og-institutioner/>

Kulturministeriet. (2018b). *Kulturaftaler*. Lokaliseret den 10. juni 2018 på:

<https://slks.dk/kommuner-plan-arkitektur/kulturaftaler/>

Kulturministeriet. (2018c). *Ministeriets oprettelse og ressortområde*. Lokaliseret den 10. juni 2018 på: <https://kum.dk/om-ministeriet/oprettelse-og-ressort/>

Larsen, J. B. & Rømer, M. (2017). *Alternativet forsvarer valg af borgmesterpost: Kultur er tung og vigtig politik*. Lokaliseret den 10. juni 2018 på:

<https://www.dr.dk/nyheder/politik/kv17/koebenhavn/alternativet-forsvarer-valg-af-borgmesterpost-kultur-er-tung-og>

Møller, E. B. (2016). *Overblik: Så meget bruger kommunerne på kulturen*. Lokaliseret den 10. juni 2018 på: <https://www.altinget.dk/kultur/artikel/overblik-saa-meget-bruger-kommunerne-paa-kulturen>

Region Midtjylland. (2018). *Europæisk Kulturregion*. Lokaliseret den 10. juni 2018 på:

[http://www.rm.dk/api/NewESDHBlock/DownloadFile?agendaPath=%5C%5CRMAPPS0221.oner m.dk%5CCMS01-EXT%5CESDH%20Data%5CRM\\_Internet%5CDagsordener%5CKontaktudvalget%202018%5C13-04-2018%5CAaben\\_dagsorden&appendixId=196638](http://www.rm.dk/api/NewESDHBlock/DownloadFile?agendaPath=%5C%5CRMAPPS0221.oner m.dk%5CCMS01-EXT%5CESDH%20Data%5CRM_Internet%5CDagsordener%5CKontaktudvalget%202018%5C13-04-2018%5CAaben_dagsorden&appendixId=196638)

Ritzau. (2012). *Kommuner slipper fri af statens jerngreb*. Lokaliseret den 10. juni 2018 på:

<https://www.information.dk/telegram/2012/02/kommuner-slipper-fri-statens-jerngreb>

Syddjurs Kommune. (2015). *Kulturpolitik frem imod 2020*. Lokaliseret den 10. juni 2018 på:  
[https://www.syddjurs.dk/sites/default/files/PDF/kulturpolitik\\_frem\\_mod\\_2020\\_vedtaget\\_i\\_byraadet\\_syddjurs\\_kommune\\_den\\_25\\_februar\\_2015.pdf](https://www.syddjurs.dk/sites/default/files/PDF/kulturpolitik_frem_mod_2020_vedtaget_i_byraadet_syddjurs_kommune_den_25_februar_2015.pdf)

Syddjurs Kommune. (2016). *Egnsteateraftale mellem Syddjurs Egnsteater og Syddjurs Kommune*. Lokaliseret den 10. juni 2018 på:  
[https://www.syddjurs.dk/sites/default/files/acadre/Files\\_2763\\_4639821/Egnsteateraftale%202017%20-%202020.%20Forslag%20til%20Slots-%20og%20Kulturstyrelsen%20marts%202016.pdf](https://www.syddjurs.dk/sites/default/files/acadre/Files_2763_4639821/Egnsteateraftale%202017%20-%202020.%20Forslag%20til%20Slots-%20og%20Kulturstyrelsen%20marts%202016.pdf)

Søndag Aften. (2014). *Kommunernes kulturbudgetter 2010-2014*. Lokaliseret den 10. juni 2018 på:  
<https://soendagaften.dk/2014/02/kommunernes-kulturbudgetter-2010-2014/>

Thomsen, S. M. (2016). *Kulturen er sovset ind i vækstgloser*. Lokaliseret den 10. juni 2018 på:  
<https://politiken.dk/debat/debatindlaeg/art5633786/Kulturen-er-sovset-ind-i-vækstgloser>

Viborg Kommune. (2017). *Kulturstrategi 2017-2020*. Lokaliseret den 10. juni 2018 på:  
[https://kommune.viborg.dk/~media/Kommune/BORGER/Kultur-og-fritid/kulturstrategi20172020/Kulturstrategi\\_GODKENDT.pdf](https://kommune.viborg.dk/~media/Kommune/BORGER/Kultur-og-fritid/kulturstrategi20172020/Kulturstrategi_GODKENDT.pdf)

Viborg Kunsthall. (2017). *Laws of Motion in a Cartoon Landscape*. Lokaliseret den 10. juni 2018 på: <https://viborgkunsthall.viborg.dk/UDSTILLINGER/2017/Laws-of-Motion-in-a-Cartoon-Landscape>