



Nordiska kulturfonden – En utvärdering och omvärldsanalys 2008

Sammanfattning

av Claes Lennartsson och Jan Nolins rapport

Arne Ruth

Nordiska kulturfonden – En utvärdering och omvärldsanalys 2008

Sammanfattning av Claes Lennartsson och Jan Nolins rapport

Av Arne Ruth

ANP 2009:725

© Nordiska ministerrådet, Köpenhamn 2009

ISBN 978-92-893-1855-6

Tryck: Kailow Express ApS

Omslag: Jette Koefoed, Publikationsenheden

Layout: Publikationsenheden

Omslagsfotos: Creas Image

Upplaga: 200

Tryckt på miljövänligt papper som uppfyller kraven i den nordiska miljösvanemärkningen.

Publikationen kan beställas på www.norden.org/order. Fler publikationer på

www.norden.org/publikationer

Printed in Denmark



Nordiska ministerrådet

Store Strandstræde 18

DK-1255 Köpenhamn K

Telefon (+45) 3396 0200

Fax (+45) 3396 0202

Nordiska rådet

Store Strandstræde 18

DK-1255 Köpenhamn K

Telefon (+45) 3396 0400

Fax (+45) 3311 1870

www.norden.org

Nordiska kulturfonden

Nordiska kulturfonden bildades år 1966 och fondens syfte är att ge ekonomiskt stöd till nordiskt kultursamarbete i vid bemärkelse. I detta ingår stöd till exempelvis konferenser, konserter, utställningar, festivaler och publikationer. Fondens styrelse består av representanter utsedda av Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet. Mer information på www.nordiskkulturfond.org

Det nordiska samarbetet

Det nordiska samarbetet är ett av världens mest omfattande regionala samarbeten. Det omfattar Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige samt de självstyrande områdena Färöarna, Grönland och Åland.

Det nordiska samarbetet är politiskt, ekonomiskt och kulturellt förankrat och är en viktig partner i europeiskt och internationellt samarbete. Den nordiska gemenskapen arbetar för ett starkt Norden i ett starkt Europa.

Det nordiska samarbetet vill styrka nordiska och regionala intressen och värderingar i en global omvärld. Gemensamma värderingar länderna emellan bidrar till att stärka Nordens ställning som en av världens mest innovativa och konkurrenskraftiga regioner.

Förord

Mitt uppdrag har varit att kortfattat förmedla min tolkning av utvärderingens kärnpunkter. Jag har inte anspråket att vara heltäckande. Därtill är skriften alltför omfattande och nyansrik. Jag har läst dess 285 sidor på svenska (33 sidor är en sammanfattning på finska) och åtta bilagor med mycket stor behållning. Texten är klar i tanken, logisk i strukturen, empirisk i bevisföringen och – vilket inte alltid är fallet med utredningar – dessutom välskriven. Och den rymmer ett viktigt framtidsperspektiv. Lennartsson och Nolin gör prognoser om kultursamarbetets möjligheter i globaliseringens tidevarv. De rekommenderar handlingslinjer med utgångspunkt i det nordiska kultursamarbetets demokratiska och gränsöverbryggande ansatser. Jag kan bara instämma.

Arne Ruth

Stockholm 14/3 2009

Huvudrapport:

Nordiska kulturfonden – en utvärdering och omvärldsanalys 2008,
av Claes Lennartsson och Jan Nolin, Högskolan i Borås, Centrum för
kulturpolitisk forskning, ANP 2008:755, ISBN 978-92-893-1780-1

Innehåll

Förord.....	5
Utvärderingens mål och metoder.....	7
Nordiska kulturfondens mandat, beslutsstruktur och målsättning.	8
Fondens och kultursamarbetets utvecklingsfaser.	9
Det nuvarande tillståndet.....	10
Projektosen.....	10
Professionaliseringstendensen.....	10
Fondens beslutsordning för bidragsansökningar.	12
Utvärderingens bedömning av hur bidragen används.....	14

Utvärderingens mål och metoder.

Författarna Claes Lennartsson och Jan Nolin använder termen ”utvärdering” med referens till svensk statsvetenskaplig forskningsterminologi. I strikt akademisk mening handlar det om en efterhandsbedömning av resultat och insatser i statsförvaltning som spelar en roll i praktiska besluts-situationer.

Utgångspunkten återverkar på deras definition av kvalitetsbegreppet. Deras bedömning gäller Nordiska kulturfondens arbetsformer, inte en utvärdering av resultatens kvalitet. De gör också en distinktion mellan kulturpolitik i snäv estetisk bemärkelse och en definition som omfattar det breda kulturarvet. De väljer det senare perspektivet för att beskriva Nordiska kulturfondens verksamhet. I analysen ingår en diskussion om relationen mellan konstnärlig kvalitet, där individuell skaparfrihet är centralt, och kulturpolitiska mål som har demokratiska och sociala ambitioner.

Utvärderingen/omvärldsanalysen består dels av ett historiskt avsnitt, dels av en kartläggning av aktuella trender i Nordiska kulturfondens verksamhetsfält. Uppdraget har omfattat fondens verksamhet och bidragspolitik under de senaste tio åren, dock med perspektiv även på Fondens utveckling sedan den etablerades 1966. Där ingår referenser till fyra tidigare utredningar.

Utvärderingen innehåller också en empiriskt baserad redogörelse för hur stödmottagande s k brukargrupper uppfattar sin relation till Fonden. Den mycket sammansatta definitionen av Kulturfondens uppdrag har enligt utvärderarna en kärnpunkt: dess ställning i framtiden bygger på att skattebetalande medborgare i de nordiska länderna uppfattar Fondens verksamhet som ”rättfärdig, rimlig och acceptabel”.

Nordiska kulturfondens mandat, beslutsstruktur och målsättning.

(Slutsatser och rekommendationer från utvärderingen är i det följande markerade med kursivstil.)

Fonden har en självständig ställning med juridisk autonomi. Men policy och budget beslutas av Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet. Just nu sker stora förändringar av det nordiska kultursamarbetets strukturer och villkor.

För att bibehålla sin roll och betydelse måste Fondens framtida verksamhet definieras strategiskt i relation till omgivande strukturer i det nordiska samarbetet.

Fonden har en större bredd vad gäller ansökningar än andra anslagsgivare som ingår i det nordiska samarbetet. Bidrag ges till konstarter, allmänkultur, utbildning och forskning.

Spännvidden i typen av ansökningar jämfört med andra nordiska organ för kulturstöd nödvändiggör en tydlig formulering av mål, riktlinjer och prioriteringar i verksamheten.

Utvärderingens sammanfattande omdöme är att Fondens verksamhet uppvisar en ”mycket god måluppfyllelse” i förhållande till det grundläggande syftet. Men det finns vissa brister i administrativa rutiner.

I framtiden bör Fonden göra förval och särskilda satsningar med utgångspunkt i det nordiska samarbetets anpassning till en föränderlig omvärld. Arbetet bör ske i perioder på 5–6 år med ett begränsat antal väl angivna prioriteringar under varje tidsfas. Efter varje period bör det ske en utvärdering av resultatet som grund för fastställande av nya arbetsmål.

En pågående sådan prioritering är strävan att inkludera etnisk mångfald i Fondens bidragspolicy. Den nya inriktningen har fått en praktisk tillämpning i projektet Nya nordbor som syftar till att anslagsfördelningen i högre grad ska innefatta etniska minoriteter. Utvärderarna poängterar att projektet också har ambitionen att öka möjligheterna för mångkulturell interaktion. En närbesläktad verksamhet är projektet som ska stimulera till ökade kunskaper om olika språk i Norden. Verksamheten kännetecknas också av en ökning av andelen beviljade projekt där ansökarorganisationen har sin hemvist i ett utomnordiskt land.

Fonden bör göra en skriftlig beskrivning av vad som är tänkt att karaktärisera de projekt som tilldelas nyckelordet globalisering. Där ingår att tydliggöra gränser och överlappningar mellan projektrinriktningar som globalisering och Nya nordbor. Ett nyckelbegrepp för den närmaste periodens strävanden bör vara "interkulturell dialog".

Fondens och kultursamarbetets utvecklingsfaser.

1. Nordisk kulturfond etableras 1966 som en institution för nordiskt kultursamarbete. Fonden var det första nordiska samlivsorganet med överstatlig beslutsfatt. Dess huvuduppgift var att främja nordisk och språklig samhörighet, demokratiska värden och en folklig förankring som skulle stärkas bland annat genom att frivilligsektorn gynnas i nordiska projekt. Fonden har sedan starten understött både konstnärlig yrkesutövning och amatörverksamhet, och dessutom främjat utbildning och forskning.
2. I slutet av 1980-talet inträder en förändringsfas som fortfarande pågår. Där har ingått som prioriteringar att de självstyrande områdena till fullo ska delta i det nordiska samlivst, att stimulera samlivst med och mellan geografiska randområden och att gynna projekt med och för barn och unga.
3. De senaste tio årens policydiskussioner präglas i växande grad av faktorer som globalisering, EU-samlivst och etnisk och kulturell mångfald (manifesterat bland annat i den s k Vismanpanelens rapport 2001, "Öppet för världens vindar.") Utvecklingen handlar till en del

om anpassning till en ny verklighet både globalt och inomnordiskt. Invandringen har förvandlat de nordiska länderna till mångkulturella samhällen. Den nya mångfalden markeras genom ett skifte i språkbudet där den traditionella termen ”nordisk kultur” ersätts av begreppet ”kultur i Norden” som saknar etniska undertoner.

Det nuvarande tillståndet.

De befolkningsmässiga, världspolitiska och ekonomiska förändringarna har samverkat med ett ideologiskt skifte i synen på nordiskt samarbete. Föreställningen att främjandet av nordiska kulturkontakter har ett demokratiskt egenvärde har delvis ersatts av önskemålet att stärka de nordiska ländernas internationella konkurrenskraft. Nordiska ministerrådets globaliseringssatsning som påbörjades 2007 riskerar enligt utvärderarna både att minska bidragen till Nordiska kulturfonden och att försvaga frivilligsektorns roll som demokratisk faktor i kultursamarbetet. Tonvikten vid politisk definierade nyttosträvanden (symboliserat av begreppet ”Nordisk nytta”) samverkar med strukturförändringar i fördelning och hantering av anslagen. De ursprungliga målen finns kvar, men arbetet definieras i större utsträckning instrumentellt som politisk målstyrning, koncentration, professionalisering och ekonomisering.

Utvärderarna sammanfattar avigsidorna med nuvarande hantering av nordiska kulturbidrag (där Nordiska kulturfonden ingår) i två begrepp:

Projekten

Ett systematiskt förflyttande av fasta resurser från återkommande arrangemang till tidsbegränsade engångsprojekt där betoningen ligger på att gynna en vagt definierad förnyelse. Riskerar att missgynna det traditionella understödet till frivilligsektorn.

Professionaliseringstendensen

Administrativa rutiner som inspireras av den förvaltningsideologi som kallas New Public Management och som slog igenom i de nordiska länderna på 1990-talet. Tillämpningen av NPM på det nordiska planet inne-

bär att tekniskt formulerade kvalitetskriterier och uppföljningsrutiner gynnar yrkesinriktad kulturell verksamhet och missgynnar insatser av frivilligorganisationer och amatörkonstnärer. Tidigare existerande konstkommittéer för stöd till specifika kulturområden har ersatts av Nordisk Ministerråds program som administreras av Kulturkontakt Nord vars bidrag enbart är till för professionella kulturutövare och kulturförmedlare. En professionellt grundad intressesymbios uppstår mellan Nordiska ministerrådet och utövare av kulturella yrken.

Förändringen i anslagsstrukturen medför att Nordiska Kulturfondens traditionella tonvikt vid att stödja frivilligorganisationer som arbetar med amatörkulturutövare har fått ny aktualitet. Utvärderarna berör också frågan om understöd till bilaterala kontakter som hittills begränsats av trestatsregeln. En metod att bryta ny mark på denna punkt skulle kunna vara att öka samarbetet med bilaterala fonder.

Principen att tre nordiska länder eller områden ska omfattas av samarbetet lämnar också en möjlighet öppen att definiera sådana strukturer som en form av nätverk.

Kulturkontakt Nord administrerar Nordisk Ministerråds program och ger stöd till nätverksbildning som en central arbetsuppgift. Enligt beslut 2008 är det möjligt att söka bistånd från båda instanserna. För att undvika resurskrävande dubbelarbete kan Fonden välja att tillämpa nätverksdefinitionen framförallt på frivillig- och amatörkultur.

Fonden tillämpar en regel som begränsar möjligheten att få återkommande bidrag till tre tillfällen. De nu gällande reglerna har fått till följd att frivilligorganisationer som byggt sin verksamhet på fortlöpande initiativ, t ex årliga festivaler, har svårt att få fortlöpande bidrag. Frivilligorganisationerna anpassar sig efter de nya anslagsformerna. Tendensen till projektfinansiering leder till en professionalisering av frivilligarbetet. Detta drabbar inte minst barn- och ungdomsarbetet.

Frågan om hur bidragen till frivilligsektorn och amatörkulturen ska utformas måste ägnas särskild uppmärksamhet. Med utvärderarnas formulering: "Styrmedlen tycks fungera bra, men de verkar också undergräva essensen i det som ska styras!"

Mot bakgrund av denna utveckling bör Fonden bland annat se över relationen mellan engångsprojekt och återkommande arrangemang. Den bör göra ett strategiskt val som utgår från den alltjämt gällande riktlinjen att Fondens verksamhet ska präglas av långsiktiga perspektiv.

Fondens beslutsordning för bidragsansökningar.

Ansökningarna till Fonden behandlas på tre nivåer:

- Oberoende sakkunniga är ett 20-tal personer med professionell kunskap om olika konst- och kulturområden som sedan 2004 på tidsbestämt uppdrag gör en första sak- och kvalitetsbedömning som resulterar i rekommendation om avslag eller godkännande. Denna instans kan betraktas som en tillämpning av den s k armlängdsprincipen (att konst och kultur ska vara självständiga i förhållande till politisk och ekonomisk makt) i Fondens arbete.
- Fondens sekretariat som vidarebehandlar ärendena och gör egna rekommendationer till Styrelsen. Direktören, som har det delegerade ekonomiska ansvaret, tillsätts på fem år (med möjlighet till förlängning i tre år) av Fondens styrelse.
- Styrelsen som fattar beslut på grundval av sakkunniggruppens och sekretariatets förslag. Styrelsen, som är den instans som beviljas ansvarsfrihet av Nordiska rådet, har det övergripande beslutsansvaret.

Utvärderarna menar att Nordiska kulturfonden visserligen har formell självständighet genom sin stiftelseform. Men i praktiken är dess verksamhet kringskuren av förordningar, handlingsplaner och budgetbeslut som avgörs på andra nivåer. Fonden kan sträva efter en realpolitisk autonomi, ett väl definierat beslutsutrymme inom de formella ramarna. Strukturen innebär att de tre beslutsnivåerna har skilda former av ansvar.

Sedan slutet av 2003 tillämpar styrelsen, för att spara tid och reskostnader, en per capsulambehandling av vissa bidragsärenden. 2005 integrerades denna behandlingsform i det elektroniska ärendehanteringssystemet (förkortat Ähs) i en funktion som kallas E-forum. Behandlingsformen innebär att ledamöterna för denna typ av ärenden kommunicerar skriftligt via datorer. Trots att det inte finns formella begränsningar för inläggens

längd har de i praktiken varit kortfattade. En del ledamöter har upplevt svårigheter för styrelsen att självständigt ta ställning till sekretariatets förslag i denna beslutsform. Den har också inneburit en minskning av ledamöternas deltagande i besluten.

En genomgång av beslutsstrukturen mellan 2004 och 2008 visar att en typ av beslut där sakkunniga givit högsta prioritet åt ansökningar, sekretariatet föreslagit avslag och styrelsen har beviljat bidrag varit mer än dubbelt så vanligt för ansökningar som har behandlats vid normalt styrelsesammanträde jämfört med de som beslutats per capsulam. Efter en riskabelt låg deltagandefrekvens 2007 har systemet för rösträkning ändrats. Sedan maj 2008 räknas endast de styrelseledamöters röster som ingår i den faktiska omröstningen. Man inkluderar inte längre i redovisningen de ledamöter som har yttrat sig i ett ärende i E-forum men inte deltar i omröstningen.

Utvärderarna poängterar att styrelsen, som slutligen avgör vart bidragen ska gå, måste fästa stort avseende vid sakkunniggruppens rekommendationer. De konstaterar att beslutsgången i bidragsärenden hittills fungerat väl i detta avseende. Men de förespråkar en tydligare formell åtskillnad mellan de tre bedömningsnivåerna.

Utvärderarna bedömer den nya beslutsordning per capsulam som tillämplig sedan 2008 som rimlig och formellt korrekt. Mot bakgrund av risken för svagt deltagande från styrelsen i framtiden och mot bakgrund av att styrelsebesluten sällan avviker från sekretariatets förslag föreslår de att styrelsen ska befrias från uppgiften att fatta beslut om bidrag under 50.000:– DKK. Beslutsmakten i dessa ärenden bör förläggas till sekretariatet.

Som andra delar av det nordiska samarbetet vägleds Nordiska kulturfonden av uppgiften att främja "Nordiskt mervärde". Begreppet har, bland annat efter kritik från nordiska kulturministrar, i huvudsak ersatt "Nordisk nytta" som retorisk vägledning. Mångfalden av möjliga tolkningar av mervärdesbegreppet kan enligt utvärderarna leda till missförstånd och svårigheter att kommunicera mellan nordiska aktörer. En smal definition av mervärde innebär väl avgränsade samarbetsprojekt. En bredare definition kan utgå från gränsöverskridande kontakter utan formell hierarki sinsemellan.

I kommunikationen mellan bidragssökande och sakkunniggruppen, som gör den första bedömningen av ansökningar, finns enligt utvärderarna tendenser till asymmetri i kommunikationen. Informationsmaterialet utgår från en bred definition medan expertgruppen tenderar att rangordna projekt efter graden av strikt definierat ”Nordiskt mervärde”.

För att vägleda de sakkunniga i balansgången mellan en bred och en smal definition av Nordiskt mervärde föreslår utvärderarna införandet av en checklista. Den ska tydliggöra två typer av skillnader: dels mellan formella och innehållsrelaterade aspekter, dels mellan bedömningskriterier som tydligt utgår från Fondens riktlinjer och kompletterande perspektiv som föds i gruppens diskussioner.

Utvärderarna noterar att genomslaget för Fondens verksamhet i traditionella medier är begränsat. De är positiva till den ökade tonvikten vid Internet och Fondens egen webbsida. De poängterar att informations-spridningen via de Nordiska informationskontoren, som bland annat utnyttjas i Nya nordborprojektet, representerar ett viktigt kontaktnät.

Utvärderarna föreslår att en informationsplan införs i ansökan om bidrag för att förmå brukare att synliggöra Fondens roll och betydelse. Informationsarbetet bör formaliseras i ett informationsstrategiskt dokument.

Utvärderingens bedömning av hur bidragen används.

Utvärderarna har undersökt åtta så kallade brukargrupper som på olika sätt är representativa både vad gäller kulturell inriktning, nationell, regional respektive lokal bas, grad av professionalitet och etablerad anknytning till nordiskt samarbete. De urskiljer två sorters ansökarorganisationer som fungerar som entreprenörer i nordiskt kultursamarbete:

- En växande kategori med administrativa resurser för att utveckla och driva projektiidéer kontinuerligt. Hos denna grupp finns önskemål om snabbare ärendesbehandling och en mera transparent ansökningsprocedur. Man efterlyser större klarhet i hur begreppet Nordiskt mervärde ska tolkas.

- En traditionell kategori med nätverkskaraktär som skapar, utvecklar och administrerar nordiska projektidéer. Där återfinns ideella nordiska samarbetsorganisationer med kulturprofil och de nordiska institutionerna.

I praktiska termer tillämpar Fonden önskemålet att dess anslag ska initiera kulturprojekt som lockar fram understöd från andra källor, en s.k. bred finansieringsform. Den smalare formen som innebär en eller ett par dominerande finansiärer är mindre gynnad i anslagspolitiken.

Ansökningarna till Fonden representerar båda typerna av projekt, men i besluten ligger tonvikten vid den breda kategorin. Denna policy framgår inte klart av Fondens informationsmaterial. Informationen bör ändras på denna punkt.

Utvärderarna har funnit att Fondens bidrag ofta är avgörande både som startpunkt för nya nordiska kulturprojekt och som en långsiktigt befruktande faktor som gör det lättare att få ekonomiska tillskott från andra källor. Fondens goda namn kan fungera som en ”blåstämpling” där återkommande arrangemang kan få långsiktigt understöd från andra bidragsgivare.