Varför inrätta kulturnämnd? Lokal kulturpolitik i två kommuner

Anne-Li Lindgren

Linköping University Post Print

N.B.: When citing this work, cite the original article.

Original Publication:

Anne-Li Lindgren , Varför inrätta kulturnämnd? Lokal kulturpolitik i två kommuner, 2008, Historisk Tidskrift (S), 2, 177-201.

Postprint available at: Linköping University Electronic Press
http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:liu:diva-21042

HISTORISK TIDSKRIFT
(Sweden)

128:2• 2008

Varför inrätta kulturnämnd? Lokal kulturpolitik i två kommuner

Av Anne-Li Lindgren

Sedan 1970-talet har de flesta svenska kommuner inrättat kulturnämnder men frågan om hur och varför de kom till har inte uppmärksammats av forskningen. Den här artikeln syftar till att lyfta fram de förhandlingar om kulturpolitikens och kulturlivets villkor som ägde rum när två kulturnämnder skulle inrättas. Som jag kommer att visa fanns det stora skillnader mellan hur de kommuner som här exemplifieras – Linköping och Norrköping – gick till väga. Men det var också helt olika kulturnämnder med skilda befogenheter som inrättades och det tog i det ena fallet ett par år att komma till beslut i frågan medan det i det andra exemplet tog närmare 14 år. Vad var det som gjorde att kulturnämndsfrågan behandlades så olika i två grannkommuner?

Geografiskt ligger de båda kommunerna nära varandra. I dag tonas skillnaderna mellan dem ned, medan situationen var närmast motsatt i slutet av 1960-talet, den tidpunkt då frågan om inrättandet av kulturnämnder restes. Norrköping omskrevs som arbetarstaden medan Linköping var tjänstemannastaden med en identitet knuten till att vara stiftstad och stå för lärdom. Efter det har städerna profilerat sig olika: Linköping som universitetsstad i en jordbruksbygd och Norrköping som en storstadsprofil med ett antal statliga verk och med starka kulturinstitutioner. En studie om den lokala politiken i de två kommunerna hävdar att det funnits en skillnad i vilken kultursyn som varit dominerande. Linköping har präglats av ett smalt kulturbegrepp där konstarterna utgjort en organiserande enhet för kulturpolitiken. I Norrköping har ett brett kulturbegrepp, med en idé om kultur för folket av folket, haft ett tydligare genomslag.[1]

1. Lena Gemzöe, Anne-Li Lindgren & Johan Fornäs, *Två kulturstäder. Kultur och politik på lokala arenor*, Linköping 2006, s. 28f., 215–217.

Docent Anne-Li Lindgren, f. 1965, är lektor vid Tema Barn, Linköpings universitet. Bland hennes senaste publikationer kan nämnas *Två kulturstäder: kultur och politik på lokala arenor* (tillsammans med Lena Gemzöe och Johan Fornäs, 2006), ”Förmännen på Bona: om att vara nära, dela förtroenden och samtidigt utföra sitt arbete med nit, omdöme och vaksamhet”, i Renée Frangeur (red.), *Pojkar, pli och pedagogik – om den statliga Bonaanstaltens fostran av vanartiga pojkar 1905–1948* (2007) och *Från små människor till lärande individer: föreställningar om barn och barndom i utbildningsprogram 1970–2000* (2006).

Adress: Anne-Li Lindgren, Tema Barn, Linköpings universitet, 581 83 Linköping
E-post: annli@tema.liu.se

I början av perioden hade Norrköping drygt 13 000 fler invånare än Linköping, vilket jämnat ut sig år 1987 då kommunerna hade samma folkmängd på ett tusen personer när. Det betydde 117 800 invånare i det mindre Linköping. Bägge kommunerna har också präglats av en likartad åldersfördelning under perioden.[2] I båda kommunerna har socialdemokraterna varit det enskilt största partiet med flest mandat i kommunfullmäktige från 1970-talets början till mitten av 1980-talet. Partiet har dock varit starkare i Norrköping än i Linköping medan vänstern haft ungefär samma utveckling i kommunerna. I Norrköping har andelen röster på socialdemokraterna i valen till kommunfullmäktige pendlat mellan 48 och 53 procent medan siffrorna för Linköping legat mellan 42 och 44 procent. Bland mitten-/högerpartierna var centern det mest framgångsrika i båda kommunerna under första halvan av 1970-talet. I början av 1980-talet tog dock moderaterna en ledande position bland högerpartierna på bägge håll. Sett över perioden 1970 till början av 1980-talet har den generella trenden i kommunerna varit att moderaterna stärkt sin position medan socialdemokraterna tappat stöd.[3] Linköping har under hela perioden haft 79 ledamöter i fullmäktige. Norrköping övergick till 85 mandat i fullmäktige vid valet 1973. Den kvinnliga representationen har varit något högre i Linköping än i Norrköping.[4] I fråga om valdeltagande har kommunerna skilt sig åt. I Norrköping har valdeltagandet i kommunala val gradvis minskat från 1970-talets början och framåt medan utvecklingen varit motsatt i Linköping, där valdeltagandet varit högre jämfört med Norrköping i både riks- och kommunalval.[5]

Kulturpolitik i forskningen

På 1970-talet formulerades en statlig kulturpolitik i Sverige. Utgångspunkterna togs i utredningen *Ny kulturpolitik* och den därpå följande propositionen *Den statliga kulturpolitiken*.[6] Tidigare forskning har beskrivit målsättningen med kulturpolitiken som att kultur skulle spridas till större delar av

2. *Statistisk årsbok för Linköping*, 24, Linköping 1974, s. 210; s.st., 34, 1987, s. 209.

3. *Statistisk årsbok för Linköping*, 21, Linköping 1970, s. 229; s.st., 24, 1974, s. 203; s.st., 32, 1984, s. 199; s.st., 34, 1987, s. 201; *Norrköping Statistisk årsbok*, 35, Norrköping 1970, s. 177; s.st., 39, 1974, s. 205; s.st., 49, 1984, s. 236; s.st., 52, 1987, s. 236.

4. 1970 hade Linköping 12 kvinnor i fullmäktige och 1985 blev siffran 30 fördelat på 79 mandat. I Norrköping var siffran 15 för 1970 och 30 1985, från 1973 fördelat på 85 mandat. Om den kvinnliga representationen, se även Sten Andersson, i Hans Nilsson (red.), *Norrköpings historia: 1900-talet*, Linköping 2000, s. 270–273.

5. Andersson 2000, s. 287–291.

6. SOU 1972:66; Prop. 1974:28.

befolkningen och skillnader i förutsättningar mellan kommuner skulle jämnas ut. Stat, kommuner och landsting erbjöds en likartad och till varandra relaterad struktur för att hantera kulturfrågor.[7] Varje nivå skulle ta ansvar för sitt eget område och beslutsfattande, vilket skulle göras synligt via lokalt fastställda mål och riktlinjer för kulturverksamheten. För kommunernas del skulle detta verkställas genom inrättandet av kulturnämnder.[8]

Med få undantag[9] har tidigare forskning om svensk kulturpolitik endast intresserat sig för den statliga kulturpolitiken och det är statliga utredningar, propositioner, motioner och riksdagsdebatter som studerats.[10] Internationellt har den kulturpolitiska forskningen – *cultural policy research* – också dominerats av samtidsperspektiv och nationell kulturpolitik. Det nationella har definierats som det lokala i ett internationellt samfund.[11] I en genomgång av den forskning som gjorts på fältet har framför allt historiska perspektiv efterlysts men också studier på lokal – i meningen kommunal eller regional – nivå.[12] I den svenska forskningen om kulturpolitik finns, och har det funnits, ett starkt intresse för vilken kultursyn den statliga kulturpolitiken burit fram. Vissa har hävdat att kulturpolitiken, genom att bli ett politikområde och en del av den offentliga sektorn, flyttat fram kulturens plats i samhället. Kulturpolitiken har satt sociala mekanismer i rörelse som medfört att det genererats såväl mer kulturpolitik som mer kultur.[13] Staten har velat bedriva

7. Sven Nilsson, *Kulturens vägar: kultur och kulturpolitik i Sverige*, Malmö 1999, s. 317.

8. Sven Nilsson 1999, s. 314, 317, 453f.; Sven Nilsson, "Plats för enskilda initiativ", i Bengt Sandin (red.), *Från Toronto till Moskva: kulturpolitik i åtta länder*, Stockholm 1992, s. 268–272. Se även Dorte Skot-Hansen, "Tendenser i kulturpolitiken 1960–1988", i Sandin (red.), 1992, s. 396–404, 406.

9. David Karlsson, *En chimär av endräkt: ideologiska dimensioner i kommunal kulturpolitik*, Göteborg 2003. Karlsson har studerat hur nutida kulturpolitiker ser på och förstår vad "kulturpolitik" är. Grunden i avhandlingen är en enkätundersökning. Även om resultaten är intressanta i ett lokalpolitiskt sammanhang är perspektivet nutid och därför inte relevant för den här artikeln.

10. Ett färskt exempel är Tobias Hardings avhandling *Nationalising culture: the reorganisation of national culture in Swedish cultural policy 1970–2002*, Linköping 2007. Harding studerar på vilka sätt kulturpolitiken skapat föreställningar om en nationell identitet. Se även Katja Lindqvist, "Public governance and art organisations in Sweden: strategic implications", *International journal of cultural policy* 13: 3, 2007, s. 303–317; Tony Bennett, "Cultural policy – issues of culture and governance", *Culture, society and market: the Swedish research seminar held at Sigtuna*, Stockholm 2000, s. 13–28.

11. Se exv. Anna Upchurch, "Linking cultural policy from Great Britain to Canada", *International journal of cultural policy* 13:3, 2007, s. 239–254.

12. Adrienne Scullion & Beatriz Garcia, "What is cultural policy research?", *International journal of cultural Policy* 11:2, 2005, s. 117, 122, 123f. Författarna skiljer ut *cultural policy* som något annat än *cultural theory* eller *cultural studies*. Grundtexter inom fältet *cultural policy research* är Justin Lewis & Toby Miller, *Critical cultural policy studies: a reader*, Oxford 2003; Jim McGuigan, *Culture and the public sphere*, London 1998; Toby Miller & George Yúdice, *Cultural policy*, London 2002.

13. Hans Fredik Dahl, "Kulturpolitikkens mekanismer", *Nordisk kulturpolitisk tidskrift* 1, 2004, s. 7.

en tydlig kulturpolitik utan att för den skull nödvändigtvis behöva definiera vad kultur är och utan att kontrollera dess resultat. När den statliga kulturpolitiken formulerades i början av 1970-talet var ambitionen att få in kulturperspektiv på alla områden. Senare decenniers behov av att styra kulturpolitiken via budgetmål med en beställar- och utförarorganisation har dock begränsat den progressiva potentialen.[14] Men även den motsatta synpunkten har framförts, nämligen att den statliga kulturpolitiken gjort att kultur blivit en avskild verksamhet. Kulturen har inte offentliggjorts utan den har tvärtom privatiserats och isolerats från storpolitik. Kulturen har blivit en egen sfär med egna normer, strukturer, logiker och diskurser. Det var den borgerliga finkulturen som spred sitt kulturideal i takt med att folkhemmets hegemoniska diskurs bredde ut sig.[15] En studie om lokal kulturpolitik i Göteborg ger stöd för tolkningen att kulturpolitiken gynnat finkultur. De kulturdemokratiska ambitionerna till trots handlade det länge om att den goda kulturen, som skapades av professionella kulturproducenter, skulle hitta nya vägar till sin publik. Publiken skulle upplysas av en initierad skara kulturförmedlare.[16] Det populära som intresserade ”alla” räknades inte som kultur.[17]

Tidigare forskning ger även olika svar på frågan om utgångspunkten för den statliga kulturpolitiken. Å ena sidan hävdas att kommuner och landsting ”drogs med” i det statliga initiativet.[18] Å andra sidan uppges att idéerna redan fanns formulerade på lokal nivå. Kommuner och städer inrättade folkbibliotek, musikskolor, teatrar och museer samtidigt som de kommunsammanslagningar som initierades på 1950-talet och slutfördes kring 1970 gjorde att den lokala kulturpolitiken blev tydligare. I den processen strävade kommunerna på eget initiativ mot att öka tillgången på kultur, öka kunskapen om kvalitativa alternativ, driva opinion mot skräpkulturen, tillvarata de utövande

14. Skot-Hansen 1993, s. 396–406; Sven Nilsson 1993, s. 268–272; Rolf Hugoson, *Vad är kulturpolitik? En fråga om retorik*, Umeå 2000, s. 43f., 55f.

15. Geir Vestheim, ”Theoretical reflections”, *International journal of cultural policy* 13:2, 2007, s. 217–236; Anders Frenander, ”No discord, or, an area without significant political stakes?”, *International journal of cultural policy* 13:4, 2007, s. 393–406; Anders Frenander, *Kulturen som kulturpolitikens stora problem: diskussionen om svensk kulturpolitik under 1900-talet*, Hedemora 2005. Se även Lars Göran Karlssons recension av Frenander 2005 i *Nordisk kulturpolitisk tidskrift* 1, 2006, s. 210–217.

16. Jenny Johannisson, ”Lokal kulturpolitik – ett senmodernt identitetsprojekt?”, i Sverker Sörlin (red.), *Kulturen i kunskapssamhället: om kultursektorns tillväxt och kulturpolitikens utmaningar*, Nora 2003, s. 139f., 153f. Se även Geir Vestheim, ”Kulturpolitikk, demokrati og legitimitet”, i Sörlin (red.), 2003, s. 266f.

17. Sverker Sörlin, ”Kunskapssamhället och kulturen”, i dens. (red.), 2003.

18. Sven Nilsson 1999, s. 377. Se även Christer Knuthammar & Sven Hellström, *Landsting i förändring*, Linköping 1980, för exempel på ett landstings kulturpolitik.

konstnärernas verksamhet, främja folkligt kultur- och bildningsarbete liksom att inrätta kulturnämnder.[19] Ett tredje perspektiv lyfter fram att det pågick ett förankringsarbete både på lokal och på central nivå av dem som var drivande för att få till stånd en statlig kulturpolitik. Processen liknas vid en pendelrörelse där lokalt och centralt påverkade varandra i ett växelspel. De aktörer som i slutändan fick tolkningsföreträde tenderade dock att befinna sig i Stockholm eller ha försänkningar i själva utredningen. De var också gärna uppbackade av stora institutioner som till sist fick den starkaste positionen i kulturpolitiken. Inledningsvis var förespråkare för de fria gruppernas situation, med idéer om betydelsen av att sprida resurser från kulturinstitutionerna, mer framträdande. Resultatet blev att de fria grupperna skulle knytas till institutionerna för att därigenom få tillgång till nya resurser. Institutionerna skulle också vinna på detta genom att förnyas och radikaliseras. Företrädare för fria grupper var således framgångsrika i att föra fram sitt perspektiv i inledningen av utredningsarbetet men förlorade slutligen en stor del av sitt inflytande till förmån för institutionerna.[20]

Det är mot bakgrund av den tydliga fokuseringen på statlig kulturpolitik som jag i denna artikel ger mig i kast med lokal kulturpolitik i ett historiskt perspektiv. Den följer hur diskussionerna gick när kulturfrågan skulle hanteras i samband med kommunsammanläggningsreformen. En övergripande problemställning handlar om vad som borde ingå i en kulturnämnds befogenheter och varför. Detta studeras genom att jag följer hur aktörer i den lokala politiken relaterade till andra lokala aktörer och till den nationella diskursen. Jag kommer särskilt att leta efter på vilket sätt den statliga kulturpolitiken gjordes närvarande i det lokala liksom vilken roll kulturinstitutioner och fria grupper fick. Vilken sorts hänvisningar gav legitimitet och vilka gjorde det inte? I artikeln följer jag frågan om inrättande av kulturnämnd från att förslag lagts till att beslut fattats. Det betyder att materialet till största delen består av offentligt tryck. I genomgången har jag även använt nämndprotokoll, men här syns det enbart i de fall då dessa på ett tydligt sätt gett någon form av extra information utöver handlingarna i fullmäktige.

I det följande behandlas kommunerna först gemensamt i frågan om när utredning och förslag om beslut lades. Därefter följer ett avsnitt om Norrköping eftersom frågan blev mest belyst och utdragen där.

19. Sven Nilsson 1999, s. 453, 457.

20. Rikard Hoogland, *Spelet om teaterpolitiken: det svenska regionteatersystemet – från statligt initiativ till lokal realitet*, Stockholm 2005, s. 51–56, 70–74, 90.

Linköping och Norrköping: skilda utredningsuppdrag och förslag

I slutet av 1960-talet var städerna indragna i en process för att ombildas till större kommuner. I samband med den omorganisationen restes frågor om hur kulturpolitiken – eller kulturverksamheten, som man vid den tidpunkten kallade det – skulle hanteras. I Linköping tillsattes en enmansutredning för att komma med ett förslag om hur en kulturnämnd kunde organiseras.[21] I Norrköping tillsattes i stället en grupp om åtta utredare med företrädare från olika delar av den kommunala verksamheten.[22] Initiativet hade tagits av bildningskonsulent Gösta Moberg tillsammans med två andra motionärer.[23] I Linköping tog utredningen två år och beslut fattades i enlighet med utredarens förslag även om viss kritik framfördes. En kulturnämnd inrättades den 1 januari 1970.[24] I Norrköping tog utredningen fyra år och den ledde inte till beslut om inrättande av en kulturnämnd. Ett reviderat förslag togs fram som även det förkastades. I stället inrättades en kulturgrupp för att samordna kulturverksamheten.[25] År 1980 motionerades på nytt om att införa en kulturnämnd. En ny utredning tillsattes som resulterade i ett beslut om att inrätta en nämnd med start i januari år 1983.[26] Sammantaget tog således processen i Norrköping fjorton år.

I Linköping kom den tidigare ansvarige för kulturroteln, Gunnar Arkehed, med förslaget att den nya kommunen borde inrätta en kulturnämnd. Han fick också uppdraget att utreda frågan. I det ingick att ange mål för verksamheten och att föreslå en organisation. När förslaget presenterades i kommunfullmäktige var Arkehed påtagligt entusiastisk till sitt förslag: ”Jag har själv en positiv inställning till samordning av kulturella verksamheter inom en central kulturnämnd.”[27] Enligt utredningen hanterade kommunen kulturfrågorna bra. Den enda ”bristen” ansågs vara avsaknad av ledning och samordning.[28]

21. *Linköpings stadsfullmäktiges protokoll och handlingar* nr 36, 11A/1969, Linköping 1969, s. 140. (De tryckta protokollen benämns i det följande *LSH*.) Utredare var Gunnar Arkehed, ansvarig för kulturroteln.

22. *Norrköpings Kommunfullmäktiges handlingar* nr 28C, 1976, Norrköping 1976, s. 4. (Hänvisningar görs i det följande till *NKH*.) Utredare var: bildningskonsulent Gösta Moberg, ordförande, kommunalråd Lena Lundblad, studieombudsman Sten Engstrand, redaktör Gunnar Henrikson, sektionschef Christer Nilsson, läroverksadjunkt Olle Anderberg, sekreterare Ulla-Britta Platin. Byråchef Dick Dermé var sekreterare. Moberg fick titeln kulturombudsman när han tillträdde utredningen.

23. De andra motionärerna var Maj-Lis Landberg och Rune Rosenqvist, *NKH*, Bilaga 1, nr 28A, 1976, s. 6–7.

24. *LSH* 16/1970, s. 2.

25. *NKH* nr 28A, 1976, s. 1–5.

26. *NKH* § 235, 1982, s. 2–3.

27. *LSH* nr 36, 11A/1969, s. 141.

28. *LSH* nr 36, 11A/1969, s. 152.

Gösta Moberg, ordförande i Norrköpingsutredningen, äskade medel till Skådebanan i samband med att det nya biblioteket invigdes. Medlen skulle användas för att förmedla kontakter mellan föreningar och institutioner och stimulera föreningarna till att ta vara på de resurser som fanns på institutionerna. Moberg såg detta som ”försöksverksamhet” inför ett eventuellt tillskapande av en ”central kulturnämnd”.[29] Moberg och Arkehed delade således visionen om en ”central” kulturnämnd.

I Norrköping hann inte utredningsförslaget ut på remiss förrän kritik framfördes. En av utredarna bifogade själv en reservation till utredningen. Reservationen fick stor betydelse eftersom ett flertal remissinstanser anknöt till den. Det var skolstyrelsens ordförande Lena Lundblad (m) som valde att öppet gå emot utredningen.[30] Hon ställde sig därmed på samma sida som kommunstyrelsens ordförande och kulturinstitutionernas företrädare. I stora drag sammanfattar reservationen hur frågan om inrättande av en kulturnämnd hanterades i Norrköping. Beskrivningen antyder att frågan väckte starka reaktioner *mot* inrättande av en nämnd. Förutom kritik från remissinstanserna reserverade sig företrädare för Moderata samlingspartiet, Centerpartiet, Folkpartiet och Vänsterpartiet kommunisterna ett flertal gånger, vilket visar att frågan var djupt ideologiskt laddad. Partierna motionerade också om att fattade beslut borde rivas upp.[31]

I bägge kommunerna föreslogs i stort sett samma antal nämndledamöter: sju i Linköping och nio i Norrköping, med fem suppleanter i vardera nämnd. På flera punkter sammanföll synen på vad nämnden skulle ägna sig åt, exempelvis anslagsfördelning till studieförbund, val av kultur- och folkhögskolestipendiater, inflytande i plan- och byggnadsärenden, namnberedning och hembygdsvård.[32] I Linköping angavs också att nämnden skulle inrätta en speciell delegation för konstinköp och att anslagen för sådana förvärv borde dubbleras. Nämnden skulle även verka för ett givande vänortsutbyte, vilket dittills saknats. Den skulle vidare ta sig an och utreda frågan om inrättandet av en kommunal biograf, vilket bland annat diskuterades med Norrköping som exempel där museibiografen Harlekinen höll på att bli allt mer känd nationellt. Den folkbildnings- och föreläsningsverksamhet som bedrevs av studie-

29. *NKH*, Skrivelse 202, 1971.

30. *NKH* nr 28C, 1976, s. 30–32. År 1968 valdes Lena Lundblad (m) både till skolstyrelsens första kvinnliga ordförande och till ett av Sveriges två första kvinnliga kommunalråd; se Andersson 2000, s. 270f.

31. *NKH* § 235, 1982, s. 2–3; nr 212B, 1982, s. 43–45; nr 57, 1985, s. 1–5.

32. *NKH* nr 28C, 1976, s. 20–30; *LSH* nr 36, 11A/1969, s. 146–150.

förbunden hölls fram som positiv och Arkehed redovisade att verksamheten fick lika mycket anslag från staden som från staten. Särskilt påpekades att Linköpings föreläsningsanstalt för arbetare var ”en gammal och inarbetad institution i stadens kulturliv” som lyckats behålla sin ställning trots konkurrens från televisionen.[33] I Norrköping talades i stället om att stödet till olika ”utomstående sammanslutningar” skulle infogas i nämnden. En uppgift skulle vara att ge ”organisationer förutsättningar att själva utforma och driva kulturverksamhet. Kulturellt program i kommunal regi bör endast ordnas då speciella omständigheter påkalla detta”.[34] Till gruppen ”utomstående” hörde fria grupper och aktiva i icke-kommunala föreningar. Enligt förslaget borde de ges ökat stöd. Än viktigare – och en avgörande skillnad jämfört med Linköping – var att företrädare för dessa också skulle ges inflytande i kulturnämndens arbete. De skulle således få makt över kulturpolitiken.

Men det fanns också delar av kulturverksamheten i Linköping som *inte* ansågs passa i nämndens verksamhet. Arkehed drog slutsatsen att biblioteken och den del av musei- och utställningsverksamheten som drevs av Östergötlands och Linköpings stads museum inte kunde inordnads i en kulturnämnd. Som skäl angavs att museet redan hade två styrelser och en gemensam förvaltningsnämnd. Länsmuseiverksamheten var under statlig utredning, vilket även gällde Stifts- och landsbiblioteket, som nyligen bildat ett samrådsorgan tillsammans med universitetsfilialen vid Linköpings högskola. Teatern var också den under översyn och frågan om dess huvudmannaskap – i relation till Norrköping – lämnades åt den pågående utredningen. En ny kulturnämnd skulle endast överta den del av museiverksamheten som gick under Vallastyrelsen. När olika statliga och lokala utredningar var färdiga, skulle det vara kulturnämndens uppgift att verkställa de åtgärder som föreslogs.[35]

I Norrköping gick utredarna betydligt längre. Förutom att ge fria grupper en tydligare position skulle biblioteks- och museinämnderna ingå i nämnden, som skulle ledas av en förvaltningschef. Medan kulturinstitutionerna lämnades utanför nämndorganisationen i Linköping skulle de således inordnas i Norrköpings kulturnämnd och underställas en nyinrättad förvaltningschefstjänst. Förslagen såg således mycket olika ut och deras påverkan på kulturpo-

33. *LSH* nr 36, 11A/1969, cit. s. 142.

34. *NKH* nr 28C, 1976, s 5, 19, cit. s. 20. Se även Bilaga 6, nr 115, 1973, s. 23, där musikföreningen Crescendo menar att ”en radikal omfördelning av nu tillgängliga resurser måste göras”.

35. *LSH* nr 36, 11A/1969, s. 146-148. Arkehed ansåg att organisationsformerna för kulturinstitutionerna inte gjorde en centralisering möjlig, ”även om detta skulle anses lämpligt.”, s.st. s. 146.

litiken varierade. Att effekterna skulle bli störst i Norrköping var helt klart.

Remissomgången vittnade i sig också om att reaktionerna var störst i Norrköping där fyra av tjugo remissinstanser gav oreserverat stöd åt förslaget. Sexton instanser yrkade på avslag. I Linköping gav fem av elva instanser sitt bifall utan reservationer och av dem som hade invändningar var ingen helt emot att en nämnd inrättades.

Samordning för centralisering eller decentralisering

I båda kommunerna framfördes åsikten att kulturnämndens syfte och funktion var alltför vagt beskrivet. Därför fanns inte tillräckliga motiv att införa en nämnd med de centraliserande effekter det skulle innebära.[36] Särskilt i Linköping formulerades kritiken mot förslaget i termer av huruvida samordning krävde centralisering eller inte. Här kan man anta att utredaren Arkeheds eget sätt att uttrycka sig kring samordning och inrättandet av en ”central” kulturnämnd gav återklang i remissvaren. De som var motståndare till förslaget menade att samordning inte var liktydigt med centralisering: ”Den samordning, som är önskvärd och erforderlig, bör kunna åstadkommas utan gemensam huvudstyrelse.”[37] Fler exempel på samma sorts kritik var att det var möjligt att samordna kulturlivet utan att genomföra en ”centralisering av beslutsfunktionerna”,[38] att en kulturnämnd skulle ”stimulera det kulturella livet och icke till varje pris centralisera det”,[39] eller att utredningen präglades ”alltför mycket av centraliseringssträvanden”.[40] Biblioteksstyrelsen betraktade hela förslaget som en överloppsgärning eftersom biblioteket redan fyllde den samordnande och informativa funktion kring olika kulturarrangemang som nämnden skulle ha. Det vore mer effektivt att utveckla bibliotekets verksamhet ytterligare än att inrätta en ny nämnd, enligt styrelsen.[41] Kritiken framfördes av företrädare för förvaltningar som beskrev sig själva som både självständiga och initiativkraftiga. Arkehed har i en särskild skrivelse bemött det motstånd mot centralisering som kommit fram i remissomgången. Uppfattningen att nämnden skulle ägna sig enbart åt samordning delades inte av

36. *LSH* nr 36, 11A/1969, s. 161, 163, 165, 169; *NKH* nr 28 B, 1976, s. 3–5, 12; nr 28C, 1976, s. 30–32.
37. *LSH* nr 36, 11A/1969, s. 178.
38. *LSH* nr 36, 11A/1969, s. 160.
39. *LSH* nr 36, 11A/1969, s. 169.
40. *LSH* nr 36, 11A/1969, s. 178.
41. *LSH* nr 36, 11A/1969, s. 171.

Arkehed, som ansåg att ”en blivande kulturnämnd i första hand [måste] vara något mer än en samordnande mellaninstans”. Kulturnämnden skulle även fungera ”aktiverande” och ägna sig åt ”all sådan kulturell verksamhet som kan åläggas dem”.[42]

I Norrköping yttrade Arbetarnas bildningsförbund, ABF, att det ”var nödvändigt med ett samlat grepp i form av en kulturnämnd”. Kommunstyrelsens agerande beskrevs som självsvåldigt och utan helhetsperspektiv. Styrelsen ”sitter och beslutar, prutar och prioriterar för varje nämnd och verksamhet för sig”, vilket inte ansågs acceptabelt.[43] Här kunde centralisering och samordning råda bot på problemen. Men ABF var en av få positiva röster. De negativa argumenten var i klar majoritet och de anknöt inte sällan till den reservation utredaren Lena Lundblad hade lagt till förslaget. Lundblads synpunkter – som enligt henne själv inte beaktats tillräckligt i det liggande beslutsförslaget – handlade om att ge argument för att bibehålla en decentraliserad modell för kulturverksamheten. Hon hänvisade till en nyligen genomförd undersökning där Kommunförbundet drog slutsatsen att kulturnämnderna inte fått den betydelse de avsetts få när de inrättades. I flera fall hade de endast i uppgift att handlägga ”några få aktiviteter av smärre omfattning”.[44] Hon hänvisade också till fullmäktige i Malmö, där man gjort bedömningen att en kulturnämnd inte innebar en effektivisering av verksamheten utan att den tvärtom riskerade att öka byråkratin. Slutligen gjorde Lundblad en direkt jämförelse med grannkommunen Linköping som inrättat en nämnd utan att dra in biblioteket, länsmuseet eller teatern.

Reservationerna fick betydelse för det motstånd som byggdes upp mot förslaget. Flera remissinstanser kom att framföra likartad kritik och den handlade om att göra motstånd mot en centraliserad kulturpolitik. Svenska folkbibliotekarie- och museimannaförbundets skrivelse beskrev detta från ett personalpolitiskt perspektiv. I skrivelsen framhölls att en nyinrättad befattning som förvaltningschef – överordnad musei- och biblioteksnämndernas chefer – skulle innebära ”slitningar och sammanstötningar mellan befattningshavarna, vilket i det här fallet kan få negativa konsekvenser för hela kulturproduktionen”.[45]

I både Linköping och Norrköping gav företrädarna för kulturinstitutioner

42. *LSH* nr 36, 11A/1969, samtliga cit. s. 172.
43. *NKH* nr 28B, 1976, s. 23.
44. *NKH* nr 28C, 1976, s. 31.
45. *NKH* nr 28B, 1976, s. 29.

och förvaltningar klart uttryck för att de inte önskade att inordnas i en nämnd, däremot kunde de mycket väl tänka sig att samarbeta med en. Sättet att argumentera visar att kulturinstitutionerna värnade om sin självständighet i den lokala kulturpolitiken. Även om det fanns skillnader i kulturnämndsförslagen fanns en likhet mellan kommunerna i det att nämndförslagen innebar en centralisering av kulturpolitiken och kulturlivet och att samordning i båda fallen lyftes fram som en väg att nå detta. En närläsning av materialet visar dock att aktörerna gjorde skilda tolkningar av varför samordning var något positivt. Utredarna såg samordning som en väg till centralisering medan de som var motståndare till en nämnd – eller som var för en nämnd men själva inte ville ingå i den – såg samordning som en väg att bibehålla en decentraliserad modell. De som var motståndare till centralisering – i båda kommunerna – lade således en annan betydelse i begreppet samordning jämfört med utredarna. Kulturpolitiken borde bestå av flera centrala punkter och inte av en – det var den goda effekt som samordning på lokal nivå kunde uppnå. Det var en motsatt vision jämfört med den som bars fram av kulturnämndsförespråkarna. Att centraliseringstendenserna var starkare i Norrköping visar sig i att här ville man inordna såväl kulturinstitutioner som fria grupper i nämnden, det vill säga inkludera både kulturinstitutionerna och de fria kulturutövarna. I Linköping frambars inga sådana ambitioner.

Det fanns således en grundläggande likhet mellan kommunerna både i utredningsförslagens positiva inställning till samordning som centralisering och i den kritik som detta väckte. Det fanns också en likhet i föreställningar om att samordning kunde vara bra – men endast om det var en strategi som gynnade en decentraliserad modell för kulturliv och kulturpolitik på lokal nivå. Den avgörande skillnaden – och den som avgjorde varför en nämnd inrättades i det ena men inte i det andra exemplet – låg i hur långt driven centraliseringen var i de olika modeller som presenterades. Ett annat sätt att uttrycka det på är att Linköpingsutredningen gjorde en mjuk tolkning av begreppet ”central nämnd” medan Norrköpingsutredningen gjorde en stark tolkning av vad ”central nämnd” borde innebära. I Linköping, till skillnad från Norrköping, inkluderades varken fria grupper eller de stora kulturinstitutionerna och kulturförvaltningarna i förslaget. Därför fanns inget incitament att bygga ett motstånd mot förslaget i Linköping, vilket blev fallet i Norrköping. Men innan jag går in på det skall ännu en likhet tas fram, nämligen i synen på deltagande och demokrati.

Representativitet och engagemang: kulturpolitik som deltagande

Ett annat argument som hängde samman med frågan om centralisering, men som presenterades som ytterligare en aspekt av diskussionen, handlade om deltagande. I Linköping framfördes att den rådande modellen, där flera frågor med anknytning till kultur engagerade ett "betydande antal personer", ansågs gå förlorad om en kulturnämnd med ett fåtal ledamöter inrättades. I Norrköping togs faktiska siffror fram; det handlade om att gå från 36 ordinarie ledamöter och 15 suppleanter, till en nämnd med 9 ordinarie ledamöter och 5 suppleanter.[46] Utredningsdirektivens ambitioner att effektivisera kulturpolitiken genom att samordna och centralisera beslutsfattandet till ett fåtal personer betraktades av kritikerna som en tydlig försämring av demokratin. Det gick på tvärs mot nationella och lokala strävanden att bredda det medborgerliga deltagandet. Men det vinklades även som en fråga om kunskap och engagemang. Ett fåtal "kulturnämndsledamöter" kunde inte ägna varje sakområde samma "helhjärtade engagemang" som de personer som ägnade all sin tid åt området.[47] Förmågan att "tränga in tillräckligt i alla frågor" riskerade att gå förlorad bland annat därför att det blev väldigt många frågor som ett fåtal förväntades ta ställning till.[48] I Norrköping var demokratifrågan ett tungt vägande argument i kommunstyrelsens förslag att inrätta en kulturgrupp i stället för en kulturnämnd.[49] Den återkom även som en invändning efter att en ny kulturutredning gjorts i början av 1980-talet.[50] I Linköping förutspådde ett remissorgan att nämnden, om den bildades, snart skulle komma att få behov av att bilda särskilda utskott för att bereda vissa ärenden.[51]

Frågan om deltagande, kunskap och engagemang gjordes på ett påtagligt sätt till en fråga om politisk demokrati i lokalsamhället när frågan om kulturnämnder behandlades. Det framställdes som att deltagande i kulturpolitiken också var en form av deltagande i kulturlivet och i kommunpolitiken. Det är ett annat sätt att närma sig deltagandeaspekten av kulturlivet än den som senare skulle tas upp i den statliga kulturpolitiken (och som även till viss del

46. *NKH* nr 28C, 1976, s. 31. Den kulturnämnd som slutligen inrättades fick elva ordinarie ledamöter och lika många suppleanter; se *NKH* nr 212A, 1982, s. 2.

47. *LSH* nr 36, 11A/1969, s. 160, 164, 165, 166f., 169, 178, cit. s. 160.

48. *LSH* nr 36, 11A/1969, cit. s. 178; *NKH* nr 28B, 1976, s. 16, 17, 20, 25.

49. *NKH* nr 28A, 1976, s. 2.

50. *NKH* Bilaga 6, nr 212A, 1982, s. 7-8.

51. *LSH* nr 36, 11A/1969, s. 165. Förutsägelsen visade sig senare infrias eftersom kulturnämnden redan första året delades upp i ett antal delegationer och antalet ledamöter successivt (men långsamt) ökade till 1990-talet då nya sparkrav satte ny press på organisationen.

berördes i Linköping och Norrköping).[52] I den statliga kulturpolitiken blev deltagande en distributionsfråga, nämligen om hur fler medborgare skulle få tillgång till och delta i kulturlivet. I Linköping och Norrköping handlade det om att bibehålla engagemang och kunskap på lokalpolitisk nivå – även för kulturfrågor. Som nämnts ovan fanns det en skillnad mellan kommunerna i det att Norrköping, enligt förslaget, ville inkludera fler aktörer i kulturnämndens arbete jämfört med Linköping. Den skillnaden till trots fanns en stor samstämmighet i synen på att centralisering minskade medborgarnas representation och möjlighet att delta i utformningen av den kulturella verksamheten. Ett lägre engagemang minskade i sin tur kunskaperna inom kulturområdet.

I Linköping fick den här sortens kritik inte annat gehör än att kulturnämndens förste ordförande i sin årsberättelse lyfte fram att särskilt barn och ungdomar engagerats i kulturverksamheten på ett tydligt sätt. Han nämnde även att utbildning var ett område där deltagandeaspekterna blev särskilt viktiga, och att det var en framtidsfråga att närma utbildnings- och kulturfrågorna till varandra. Kulturnämnden delades också upp i tre delegationer – som blev fler med tiden – med ansvar för olika kulturområden, en strategi som skulle göra det möjligt att hantera den stora mängd ärenden som strömmat in till nämnden. Indelningen i delegationer följde med ett undantag konstarterna (musik, konstköp och Valla fritidsområde) och fick i sig en konserverande effekt på kulturlivets utformning eftersom frågor blev placerade i särskiljande fack hellre än att de gavs möjlighet att skapa nya gränsöverskridande praktiker. Kulturnämndens reglemente lyfte också fram konstarterna då dess roll var att främja konst- teater- och musiklivet samt den litterära verksamheten.[53] Det är två förklaringar till att Linköpings kulturverksamhet präglats av att så kallad finkultur utvecklats i reservat parallellt med mer populära – och marginaliserade – kulturyttringar. På kulturpolitisk nivå har den organisatoriska strukturen försvårat för nya kulturformer att utvecklas och hindrat populära uttryck att höja sin status genom att bli en del av kulturpolitiken. Det dröjde till 1990-talet innan en ny struktur fick genomslag och man kan i dag börja skönja dess effekter – framför allt inom

52. *LSH* nr 36, 11A/1969, s. 160, 162, 178. I Linköping blev de diskussionerna mest framträdande när Skådebanans verksamhet beskrevs. Arkehed ville ge Skådebanan ökade resurser och fler uppgifter, vilket stötte på stort motstånd från aktörer som menade att Skådebanans verksamhet snarast var att betrakta som konkurrerande med kulturnämndens.

53. *LSH* nr 36, 11A/1969, s. 176. Biblioteksstyrelsen arbetade in att "litterär" verksamhet skulle ingå i skrivningen men fick inte gehör för förslaget att "allmänkulturell verksamhet" också skulle ingå, s. 171, 175.

områden som barn- och ungdomskultur och fritidsverksamheter.[54] Trots likheter mellan hur kulturnämndsförslagen diskuterades i de båda kommunerna blev utfallen inte desamma. Jag skall nu uppehålla mig vid den mer utdragna process som föregick inrättandet av nämnden i Norrköping.

I Norrköping fick frågan om deltagande och engagemang en annan fortsättning. Som redan nämnts var det ett faktum att Norrköpingsförslaget innebar att kulturnämndens uppdrag blev mer omfattande jämfört med Linköpingsförslaget: i Norrköping skulle kulturinstitutionerna och fria grupper inkluderas i nämnden. Eftersom de fria grupperna inte hade någon röst i kulturpolitiken hade de heller inget egentligt inflytande över hur frågan hanterades. Det hade däremot företrädarna för kulturinstitutionerna. Förutom att liggande förslag skulle underminera deras självständiga ställning och direkta relation till kommunstyrelsen,[55] reagerade företrädarna för kulturinstitutionerna mot kulturnämndsutredningens sätt att presentera de verksamheter de förestod.

Intrycket är att det starkaste motståndet mot att inrätta en nämnd kom från musei- och biblioteksnämnderna. De insatser som gjorts av kulturinstitutionerna tillmättes inte det värde de borde i utredningen. Just museinämnden var tydlig i sitt sätt att beskriva institutionerna som präglade av öppenhet och frigörelse.[56] Museets verksamhet förbands med positiva egenskaper som radikalitet, breddat deltagande och nyskapande på ett helt annat sätt än vad som framkom i utredningen. Den kommunala biografens verksamhet uppmärksammades särskilt, liksom ett samhällskritiskt måleri, barnverksamhet och relationerna med både fria grupper och bildningsorganisationer.[57] Biblioteksnämnden beskrev sin verksamhet som bred och med hög kvalitet.[58] Liksom i Linköping var teaterverksamheten under utredning men det betonades i Teaterstyrelsens yttrande att kulturnämnden i Linköping inte hade någon ”befattning med stadsteaterns angelägenheter”.[59] I grunden fanns således hos

54. Gemzöe, Lindgren & Fornäs 2006, s. 167f. Utredaren Arkehed tycks dock ha varit mer progressiv än den ordförande som övertog hans arbete i kulturnämnden. Arkehed ville inrätta ett ”kommunalt kulturråd”, bland annat för att öka intresset för lokalt självstyre. Rådet skulle ägna sig åt områdena teater, musik, konst och film. Att film lyftes fram får ses som progressivt, men det hände inget med den frågan i den nyinrättade nämnden.

55. Det ansågs som en fördel av företrädarna att kulturinstitutionerna var direkt underställda kommunstyrelse och fullmäktige.

56. Museinämndens protokoll 1971–1973, A1:1, Stadsarkivet i Norrköping (NSA). Även *NKH* Bilaga 6, nr 212A, 1982, s. 7-8.

57. Se remissyttranden i *NKH* nr 28B, 1976. Se även protokoll 24/9 1971 och 25/10 1972, Museinämndens protokoll 1971–1973, A1:1, NSA.

58. *NKH* nr 28B, 1976, s. 3–7.

59. *NKH* nr 28B, 1976, s. 23.

institutionerna själva en tydlig idé om att de försökte leva upp till idealet att fungera som kulturhus med uppdrag att nå en bred publik. Museichefen skrev i klartext att museinämnden ansåg att kulturnämndsutredarnas presentation av kulturinstitutionerna var missvisande. Utredarna gjorde problem av potentialerna:

> Den variationsbredd och verksamhetsdifferentiering som kännetecknar dagsläget ses som något negativt [i kulturnämndsförslaget]. Jag vill hävda motsatsen: det är rikedomen i utbud och flexibilitet i verksamheten som är grunden i ett dynamiskt kulturliv. Och det är viktigt att materialet handhas och formas av den institution som äger sakkunskap att göra detta.[60]

Kulturinstitutionernas självbild var en helt annan än den bild utredarna skrev fram och detta var ett incitament till konflikt. Kulturinstitutionernas självbild delades uppenbarligen av fler eftersom majoriteten av remissvaren var mycket kritiska till utredningsförslaget. Man ansåg att fria kulturutövare borde få bidrag och bättre möjligheter att samverka med institutionerna men en kulturnämnd var ingen lösning. En kulturnämnd skulle enbart skapa byråkrati och driva upp kostnaderna, argumenterade många.[61] I stället gavs förslaget att inrätta ett särskilt distributionsorgan för att ge stöd åt fria kulturutövare utan att rådande organisation behövde ändras:

> Museinämnden betvivlar värdet av en allt övergripande kulturorganisation i en kommun av Norrköpings storlek med en sedan lång tid prövad institutionell organisation på flera av kulturlivets områden, vilken fört fram till att kommunens kulturinstitutioner är välkända över hela landet för verksamhetens höga kvalitet. Den ökning av samarbetet mellan dessa institutioner, som kan finnas önskvärd, bör kunna åvägabringas enklare och mindre kostnadskrävande än genom inrättande av en kulturnämnd och raserande av en beprövad organisation. Utan tvivel är det önskvärt att det icke institutionella kulturarbetet, representerat av organisationer och enskilda kulturutövare, ges även organisatoriskt stöd och goda möjligheter till kontakt med kommunens kulturinstitutioner. Detta bör emellertid kunna ske t ex genom kommunala bidrag till ett distributionsorgan.[62]

60. *NKH* nr 28B, 1976, s. 14.
61. *NKH* nr 28B, 1976, s. 3, 6, 10, 12, 18, 21.
62. *NKH* nr 28B, 1976, s. 12.

Museinämndens ordförande Sven Lutteman, som hade samma roll i Teaterstyrelsen, hade undertecknat remissvaret. Till stora delar var texten inspirerad av ett utlåtande som museichefen Bo Sylvan presenterat för museistyrelsen. Där lyftes kulturinstitutionernas ”självständighet” fram som en betydelsefull faktor som gjort institutionerna kända och omtalade ”i landet”.[63] I de utlåtanden som vid denna tid lämnades in till kommunfullmäktige angående den statliga utredningen *Ny kulturpolitik* drev flera av nämndordförandena samma sorts argument. De kombinerades med framskrivningar av Norrköping som regionens givna huvudort när det handlade om var de stora kulturfrågorna borde förläggas.[64] Vad institutionsföreträdarna gjorde var att de tog den bild som lades på deras verksamhet och flyttade över den till kulturnämnden. Det underliggande budskapet blev att institutionerna stod för sakkunskap, kvalitet och nationell status medan en nämnd gjordes liktydig med byråkratisering. Det var en argumentering som fick många med sig men som också ledde till starka motsättningar.

Det inrättades ingen nämnd utan i stället skapades en ”kulturgrupp” direkt underställd kommunstyrelsen.[65] Gruppen skulle få till stånd den samordning som efterfrågades utan att verksamheten centraliserades. Det betydde också att de fria kulturutövarna fortsatte att stå utan inflytande över kulturpolitiken. Men frågan var inte död. I september 1980 motionerade Sten Engstrand, en av de ursprungliga kulturnämndsutredarna, om att en ny utredning borde tillsättas. Nu ställdes föreställningarna om kulturinstitutionernas roll i kulturverksamheten på sin spets.

Kulturinstitutioner som kulturhus eller kolosser på lerfötter?

I Engstrands motion framfördes kraven på en kulturnämnd på ett delvis nytt sätt. Grundargumentet, att det handlade om att nå nya publikgrupper och göra den icke institutionsbaserade kulturen delaktig i kulturpolitiken, låg i linje med de argument som framförts tidigare. Men de ramades nu in på ett annat sätt. Motionen inleddes med en beskrivning av kulturens roll för individen i hennes förståelse av sig själv och samhället. Det relaterades till kulturens, och mer specifikt den statliga kulturpolitikens, påverkan på samhällsutvecklingen. Kulturens status upphöjdes således av motionären samtidigt

63. Bilaga 25/10 1972, Museinämndens protokoll 1971–1973, A1:1, NSA.

64. *NKH* nr 115, 1973. Museinämnden betonade sin ”mycket framskjutna ställning bland landets konstmuseer”, s. 17. Samtliga instanser välkomnade att ett ökat statligt ansvar omsattes i ökade anslag.

65. Innan kulturgruppen inrättades hade utredarna fått i uppdrag att ta fram ett reviderat förslag men inte heller det antogs. I stället inrättades kulturgruppen.

som han gjorde direkta referenser till den nationella kulturpolitiken för att ge kraft åt argumentationen. Det demokratiska perspektivet återtogs men nu i en annan version än den som framförts fyra år tidigare. Endast den kulturverksamhet som låg utanför institutionerna kunde ge förutsättningar för ökat deltagande och demokrati:

> Den nya kulturpolitiken innebär en medveten satsning *på organisationer och folkrörelser som aktiva medel att nå fler människor* med konstnärlig verksamhet och stimulera till kulturell aktivitet.[66]

Engstrand, som valde att nämna andra aktörer än kulturinstitutionerna, skapade på detta sätt föreställningar om att det rådde en direkt relation mellan demokrati och kultur. Därför kunde dessa frågor inte heller separeras från varandra, såsom man gjort i Norrköping. Där hade kulturinstitutionerna fortsatt att styra kulturpolitiken utan beaktande av de deltagandeperspektiv vars vikt framhållits i argumentationen för att inrätta en kulturgrupp i stället för en kulturnämnd (se nedan). Den nationella kulturpolitikens förväntningar på kommunerna, att de skulle inrätta kulturnämnder, åberopades också. De kommuner som följt den nationella politiken hade erfarit ”den kommunala expansionen inom kulturområdet”.[67] Efter denna positiva bild av vad som hänt bland de kommuner som inrättat kulturnämnder följde en mindre positiv passus om utvecklingen i Norrköping:

> I Norrköping ligger tyngdpunkten i kulturlivet på de *traditionella* kulturinstitutionerna vilket har medfört att verksamheterna utanför de etablerade institutionerna organisatoriskt blivit *svävande i kläm* mellan olika ansvarsområden, och *ansvaret vilat på ingen eller alla* i en tid då kultursektorn mer än någonsin upplever kommersialismens verkningar.[68]

Motionen lyckades alltså vända på perspektiven. De föreställningar om den lokala kulturpolitikens kvalitet som haft tolkningsföreträde fyra år tidigare framställdes nu som föråldrade – ja, rent av traditionella. De kommuner som inte följt de nationellt formulerade målen beskrevs som förlorare. De var exkluderade från den expansion som skett på kulturområdet. Än värre var att de bidragit till att det som nu var i centrum för intresset – den icke-institutionsbundna kulturen – hamnat utanför kulturpolitiken. Den svävade inte

66. *NKH* motion 10/9 1980, här cit. efter nr 212B, 1982, s. 38, min kursivering.
67. *NKH* motion 10/9 1980, här cit. efter nr 212B, 1982, s. 37.
68. *NKH* motion 10/9 1980, cit. efter nr 212B, 1982, s. 37, mina kursiveringar.

fritt, vilket möjligen skulle ha kunnat tolkas positivt, utan den befann sig som citatet ovan visar ”i kläm”. Här återskapades föreställningar om att institutioner var stora tunga klossar som tryckte ned allt som inte liknade dem själva. De skrevs även fram som ”traditionella”, vilket är en skarp kontrast till bilden av ett nyskapande och progressivt kulturhus som institutionsföreträdarna burit fram. Den kritik mot institutionerna som framfördes i den första utredningen gavs således stöd i motionen. Men fokus låg inte längre på själva institutionerna utan på de fria kulturutövare och föreningslivet som ansågs nå fler medborgare, vilket innebar en viktig förskjutning av diskussionen.

Motionären hänvisade sedan till de organisatoriska förändringar som skett eller var på väg att genomföras i regionen och de återverkningar förändringarna skulle få i Norrköping. Han anknöt till tidigare argument om betydelsen av kulturlivets utveckling och samordning, men det gjordes också klart att det måste göras på ett nytt sätt. Ett ”bredare perspektiv” krävdes och det innebar att ge studieförbund, föreningsliv, kulturarbetare och allmänhet ”den service de har rätt att kräva”.[69] Samtidigt utnyttjade motionen en vid denna tid potent hotbild, nämligen att kommersialismen var en stark fiende som alla i en offentligt finansierad kultursektor borde bekämpa gemensamt.

Som slutkläm positionerade sig motionären politiskt. Han angav, vilket inte varit legio tidigare, att han talade för ”den socialdemokratiska gruppen i kulturgruppen”.[70] Med detta markerade han ett politiskt ställningstagande, att han representerade mer än en enskild individuell uppfattning, och att det fanns stöd för kraven på en kulturnämndsutredning i den sittande kulturgruppen. Det sista fick extra kraft i och med att Engstrand i motionen redan hade liknat kulturgruppens uppdragsbeskrivning med sådana som brukade gälla för en kulturnämnd. Han skapade således en föreställning om att Norrköping i princip redan hade en kulturnämnd – men utan dess befogenheter.

Ett drygt halvår senare var direktiven för en utredningsgrupp formulerade. Arbetsgruppen inkluderade personer från biblioteks- och museinämnden, det vill säga från de områden där motståndet mot en kulturnämnd tidigare varit starkast. Dessutom användes en referensgrupp med representation från cirka 30 kultur- och bildningsorganisationer.[71]

69. *NKH* motion 10/9 1980, cit. efter nr 212B, 1982, s. 38.

70. *NKH* motion 10/9 1980, cit. efter nr 212B, 1982, s. 38.

71. Personerna var förutom Moberg: Lars G Ottosson (s), Åke Englund (s), Ulla Pettersson Carvahlo (s), Nanna Nilsson (m), Lars Lindkvist (c), Pia Holmgren-Borgvall (fp), stadsbibliotekarie Anna-Lena Höglund, bitr. stadsbibliotekarie Conny Äng, museichef Bo Sylvan, bitr. museichef Bengt Nyström och kultursekreterare Anders Åkesson.

Frågan om inrättande av en kulturnämnd fortsatte således att engagera. I det tredje utredningsförslag som lades föreslogs en pyramidliknande organisation. Kulturnämnden utgjorde toppen, därefter följde en kulturchef, en biträdande kulturchef (även museichef), ett kansli samt en fotografisk avdelning (flyttad från museiorganisationen). Basen utgjordes av tre avdelningar med var sin chef: Stadsbibliotek, en Allmänkulturell avdelning och Museerna.[72]

Utredarna följde motionären Engstrands sätt att argumentera. Det framställdes som en brist och ett undantag att inte ha en kulturnämnd. Utredarna jämförde med andra kommuners kulturnämnder med avseende både på deras ansvarsområden och på budget – något flera kritiker menat saknades i den tidigare utredningen. Nu satt flera av de tidigare kritikerna i utredningen, vilket förklarar varför denna brist nu rättats till. Utredarna gjorde en sammanfattning av den tidigare kulturnämndsutredningen och de resultat som kommit ut av den. De ansåg inte att kulturgruppen kunnat förverkliga sitt uppdrag att få till stånd en samordning. Avsaknaden av egna befogenheter och egen budget angavs som de främsta orsakerna till att gruppen inte nått målen. Kulturinstitutionerna hade inte heller initierat några ärenden, enligt utredningen. Detta var argument som stödde den tidigare analysen, nämligen att Norrköping hade en uppdelad organisation där ”ett samlat kulturpolitiskt ansvar” inte togs. Kritiken var hård: ”Idag finns inget naturligt forum för kulturpolitisk diskussion, helhetssyn och samordning.”[73] Kulturgruppen hade således inte lyckats uppnå samordning med en decentraliserad modell, vilket tidigare hade hävdats vara fullt möjligt. Praktiken hade visat att den teorin inte höll när den prövades.

Återigen lyftes föreningarnas perifera position fram. Deras främsta kontakt med kommunen var när de sökte bidrag, menade utredarna. Något som hade nämnts i tidigare utredningar, men som nu gavs en mer central plats, var behovet av att införa en gemensam PR- och marknadsföringsavdelning för hela det kulturpolitiska fältet. En sådan funktion skulle dels knytas till kulturinstitutionerna, dels ses som ett led i de uppgifter som ansågs viktiga för en kulturnämnd, nämligen att följa utvecklingen inom medieområdet.[74]

72. *NKH* nr 212B, 1982, s. 27. Chefsbenämningarna var: stadsbibliotekarie/bibliotekschef, avdelningschef (kultursekreteraretjänsten) och museichef.

73. *NKH* nr 212B, 1982, samtliga cit. s. 11.

74. *NKH* nr 212B, 1982, s. 22. Medier och marknadsföring blev ingående diskuterat i det kulturpolitiska program som antogs 1989. Kraven på deltagande och därtill knutna behov av att närma sig publiken och låta den vara utgångspunkt stod i ambivalent förhållande till kraven på kvalitet och expertkunskap. För en vidare diskussion se Gemzöe, Lindgren & Fornäs, 2006, s. 153–155, 157–159, 175.

Det nya förslaget var på flera sätt mer långtgående jämfört med sina föregångare. Kulturinstitutionerna underordnades kulturnämnden och en kulturchef och de gjordes jämbördiga med en Allmänkulturell avdelning. Ansvaret för flera funktioner skulle flyttas till kulturnämnden eller den allmänkulturella avdelningen, exempelvis filmverksamheten på konstmuseet och det fotografiska arbetet. Förslaget presenterades som en oproblematisk och självklar förändring i en kommuns utvecklingsarbete. Genom att anknyta till en modernitetsdiskurs där förändring ingick som en naturlig drivkraft framstod inrättandet av en kulturnämnd nu som det enda möjliga och självklara valet. Det invanda och "traditionella", den position som kulturinstitutionernas företrädare intagit, blev liktydigt med ett irrationellt alternativ. Det rationella var att förändra, effektivisera och modernisera. Det traditionella relaterades till den kultursyn och politik som kulturinstitutioner stått för, medan en ny modern kultursyn relaterades till den nationella kulturpolitiken, och i den ingick att inrätta kulturnämnd.

När förslaget om den nya kulturnämndsorganisationen gick på remiss blev det dock tydligt att de flesta personer i verksamheterna anknöt till en traditionell diskurs. På så sätt liknade remissomgången de tidigare. En skillnad var att frågan politiserades på ett nytt sätt. Varje remissinstans var delad i dem som gav stöd åt liggande förslag respektive dem som reserverade sig. Reservationerna anknöt till de argument som motståndarna mot en kulturnämnd fört i de tidigare remissomgångarna. Socialdemokrater var för förslaget medan de andra partiernas företrädare reserverade sig. Av protokollen framgår att de flesta remissyttringar föregåtts av omröstningar och reservationer. Stöd för förslaget kom således från socialdemokraterna, som också var det största partiet med flest mandat i fullmäktige.[75] På samma sätt drevs också frågan igenom i fullmäktige, där Vänsterpartiet kommunisterna stod för flest reservationer.[76] Eftersom socialdemokraterna var i majoritet röstades förslaget ändå igenom.

Ytterligare en skillnad jämfört med tidigare var att de personer som satt på för kulturverksamheten centrala positioner bytts ut. Förutom en ny fullmäktigeordförande, som för övrigt ingått i den första utredningen, hade både biblioteks- och museinämnderna nya ordföranden. För museinämnden var

75. *NKH* nr 212 A, 1982, s. 4, 9, 13, 19, 20, 21, 22, 34, 36; nr 212B, 1982, s. 43–45. De i utredningsgruppen som reserverar sig företrädde m, fp och c. Även i kulturgruppen yrkade företrädare för (m), (c) och (fp) på avslag, Bilaga D, nr 212A, 1982, s. 13.

76. *NKH* § 235, 1982.

det Gösta Moberg, samma person som initierat 1970-talets kulturutredning. Länsteaterns styrelse, med Gunnar Arkehed från Linköpings kulturnämndsutredning som ordförande, stödde också förslaget. Fritidsnämndens ordförande satt i utredningen och gav sitt bifall. Kulturgruppens eget yttrande har undertecknats av Sten Engstrand, som var drivande i 1970-talets kulturnämndsutredning och som hade motionerat för att tillsätta liggande utredning. Biblioteksnämnden, med Conny Äng som ny ordförande, beslutade att godkänna förslaget.

En ny remissinstans, Konstnärernas Intresseförening i Norrköping, som bildats år 1977, påpekade det ekonomiskt ogynnsamma klimat kulturen befann sig i. Det var skäl nog för att inrätta en kulturnämnd. I det trängda läget måste kulturinstitutionerna slå vakt om sina egna intressen och de tvingades till ökade arbetsbördor. Det skulle leda till ”mindre tid och pengar till övriga intressegrupper utanför institutionerna”.[77] Därför var det ”nödvändigt” med en kulturnämnd och en allmänkulturell avdelning som kunde värna om andra intressegruppers behov.

En formell politisk förmedlingsfråga kan också ha haft betydelse för att det tredje utredningsförslaget fick gehör. I tillägg till remissyttrandena har en sammanfattning tagits fram för att yttrandena var ”relativt många”, ”omfattande” och för att ”underlätta utskottets beredning”.[78] Det betyder att utredarna kunde välja hur yttrandena skulle sammanfattas och kritiska synpunkter tenderade att mildras när de kortades ned, togs bort eller filtrerades genom utredarnas egna ordval.

Företrädare för höger- och mittenpartierna följde upp och kritiserade beslutet. Drygt ett år efter att nämnden inrättats lades en motion med förslag om att nämnden borde upphöra, eftersom den inte uppfyllt målen med verksamheten.[79] Motionen ledde inte till någon åtgärd men kulturnämndens svar fullföljde det kritiska tonfallet mot institutionerna och lyfte fram nämndens betydelse:

> Man kan ju inte heller vänta sig att de kulturella behoven alltid ska följa institutionsgränserna; endast en samlad kulturnämnd och en gemensam förvaltning kan överblicka de totala behoven och göra en samlad prioritering.[80]

77. *NKH* nr 212A, 1982, s. 29.
78. *NKH* nr 212 A, 1982, s. 36–45.
79. *NKH* nr 57, 1985.
80. *NKH* nr 57, 1985, s. 4.

Som dessa exempel visar föregicks den tredje kulturnämndsutredningen av att flera nyckelpersoner som varit kritiska till inrättandet av en kulturnämnd ersatts av personer som länge drivit frågan. Tidigare kritiker blev också utredare, vilket sannolikt minskade deras förmåga att driva sin tidigare linje. De nya nyckelaktörerna kunde på så sätt etablera bilden av kulturinstitutionerna som traditionella och resursslukande verksamheter som överlevde på andras bekostnad. De nya utredarna, varav flera var institutionsföreträdare och deltagare i den alternativa kulturgruppen, tvingades nu erkänna att den decentraliserade modellen med en kulturgrupp som samordningsorgan inte hade presterat särskilt mycket. De gjordes på så vis delaktiga i kritiken av den organisationsform de tidigare hållit fram som framgångsvägen. Institutionernas företrädare kunde inte heller hävda att man anknöt till en nationell kulturpolitik och samtidigt vara motståndare till att inrätta en kulturnämnd – som vid den här tiden blivit till den nationella kulturpolitikens signum. Samtidigt blev frågan partipolitisk både i remissinstanserna och i kulturgruppen. Den ideologi som motionären Sten Engstrand menade fanns i kulturen fick här ett konkret uttryck och en tydlig effekt – inrättandet av en kulturnämnd.

Kulturnämndsfrågan: konsensus och konflikter

Det har blivit dags att sammanfatta och ge svar på den fråga som ställdes inledningsvis om vad det var som gjorde att frågan om att inrätta en kulturnämnd behandlades så olika i två grannkommuner. Vad var det som hände när förslagen presenterades?

Oavsett kommun väcktes en diskussion som i grunden handlade om huruvida den lokala kulturpolitiken skulle centraliseras eller decentraliseras. I förslagen drev frågan om att centralisera i kulturpolitiken – men det gjordes i olika hög grad. I Linköping innebar förslaget en viss centralisering, men de stora kulturinstitutionerna och förvaltningarna skulle ha kvar sin självständighet. I Norrköping var centraliseringen starkare och både institutioner och fria grupper skulle inordnas i nämnden, som skulle besättas med en ny chefsbefattning. De som var kritiska till förslagen – oavsett kommun – menade att samordning inte behövde betyda centralisering. Med högre grad av samordning borde en decentraliserad modell vara mer framgångsrik. Den argumentationslinjen fick starkt stöd i Norrköping, där den användes för att göra motstånd mot att nämnden inrättades. Efter ett reviderat utredningsförslag och en ny remissomgång beslutades att tillsätta en kulturgrupp i

stället för en nämnd. Kulturgruppen skulle verka för just den samordning som det lagts sådan vikt vid i diskussionerna. På det sättet bibehölls den tidigare modellen där kulturinstitutionerna verkade direkt mot kommunstyrelsen – inte mot en kulturnämnd. Decentraliseringsperspektivet lyckades således bibehålla tolkningsföreträde i den lokala kulturpolitiken. Motståndet mot att centralisera på lokal nivå för att möta en decentraliserad statlig kulturpolitik var alltså tydligt i början och mitten av 1970-talet.

I båda kommunerna menade kritikerna också att en nämnd skulle minska deltagandet, engagemanget och kunskaperna i kulturverksamheten. Bred kunskap hotade att tränga ut djup kunskap, och det var djup som förbands med kvalitet. I Norrköping bidrog dessa föreställningar till att någon nämnd inte inrättades, medan de i Linköping fördes fram utan att få någon betydelse för den lokala kulturpraktiken. De lämnade inte tillräckliga skäl för att sänka förslaget.

Den här artikeln har haft fokus på vilka argument som framfördes. Men den har också beaktat vilka aktörer som drev olika frågor. Det var tydligt att det bredare utredningsuppdraget i Norrköping inte fick den förankrande effekt som var avsikten. I stället ledde det till att kritik framfördes från ett brett kulturområde. Det var först när gamla aktörer – förespråkare för införandet av en kulturnämnd – intagit nya positioner i den lokala kulturpolitiken som frågan kunde drivas igenom. En väsentlig skillnad jämfört med tidigare utredningsomgång var också att frågan nu politiserats på ett påtagligt sätt. Socialdemokraterna var i maktställning och drev inrättandet av kulturnämnder, medan andra partier reserverade sig men utan att bilda en stark enad front. Med facit i hand är det också tydligt att en negativ effekt av den utdragna och ideologiskt laddade striden kring kulturnämndens inrättande i Norrköping var att det segmenterades en konflikt kring synen på institutionernas roll i relation till det fria kulturlivet. Därmed skapades ett motsatsförhållande mellan de olika aktörerna som knappast gynnade samarbete och gemensamma initiativ. Ytterligare en negativ effekt var att det skapades en åtskillnad mellan personal och ledning när ledningen, nu med ett antal nya företrädare, till slut gav vika och accepterade att inordnas i en kulturnämnd mot personalens vilja.

Sammanfattningsvis kan hävdas att den lokala politik som studerats här var drivande i den typ av satsningar som senare skulle benämnas ”den statliga kulturpolitiken”. Lokala aktörer tog tag i frågan om kulturnämnder i ett tidigt skede och det skapades debatt. Det är också tydligt att det fanns påtagliga

skillnader mellan kommunerna i vilka befogenheter och vilket ansvar som skulle ges en kulturnämnd och att dessa variationer i sig fick konsekvenser för den framtida utvecklingen. Linköping inrättade snabbt en nämnd med små befogenheter och bidrog på så sätt till att den nationella kulturpolitiken gavs stöd underifrån. I Norrköping fördes däremot ett starkt och utdraget motstånd mot den nationella kulturpolitiken även om man på en övergripande nivå var ense om att decentralisering var att föredra. Dock var man inte villig att centralisera på lokal nivå för att möta den statliga kulturpolitikens mål kring decentralisering. Frågan om centralisering kontra decentralisering kunde således ges olika betydelse beroende på vilken nivå i det politiska systemet aktörerna befann sig på.

Det var också tydligt att kulturinstitutionerna inte *alltid* blev vinnare i den lokala kulturpolitiken, vilket de blev i den statliga, enligt Hoogland. Med historien bakom sig kan det i dag finnas fog för att förhålla sig kritisk till hur den lokala kulturpolitiken hanterats eftersom den skapat klyftor mellan olika verksamheter hellre än att närma dem till varandra. Man kan också fråga sig om det är en gynnsam strategi att inrätta kulturnämnder – och visa följsamhet gentemot statlig kulturpolitik – när nämnderna har så små befogenheter. Det vore intressant att genomföra liknande studier som denna för alla landets kulturnämnder. Ett sådant underlag skulle ge en mer heltäckande bild av kulturnämndernas tillkomst än vad som varit möjligt att åstadkomma här. Lika intressant skulle det vara att studera kulturnämndernas faktiska verksamheter för att se på vilka sätt olika organisatoriska modeller får konsekvenser för kulturpolitik och kulturliv på lokal nivå.

Why establish a local government committee of culture? Cultural policy in two municipalities.

Since the 1970s most Swedish municipalities have created committees of culture. The present article investigates negotiations over cultural policy and conditions of cultural life when local government committees of culture were established in the cities of Linköping and Norrköping. The committees were equipped with different powers in the two cities and the decision to establish a committee of culture took a few years in Linköping but close to fourteen years in Norrköping.

The establishment of cultural committees was part of the national cultural policy in Sweden and local governments responded differently to the issue. Variations in the responsibilities given to cultural committees in different cities had consequences for the future. The local government in Linköping created a committee with limited powers and thus helped build a national cultural policy from below. In Norrköping there was strong and lengthy opposition to the national policy. Thus the investigation shows that there existed both local acquiescence and strong opposition to the national cultural policy. The question of centralization versus decentralization was given different meaning depending on the actors' position in the political system.

The study shows that in contrast to the national policy cultural institutions did not always gain from the local cultural policy. In the political rhetoric, the institutions were described as too traditional and as impediments to change. Local actors who early on worked to establish committees of culture could later on assume new positions and carry through the issue. Compared to the earlier report the question became more politicised. The Social Democrats strove to establish committees of culture whereas the other parties registered their reservations. In Norrköping, the site of a drawn-out and ideologically charged conflict, the question of the role of institutions in the city's cultural life became polarized. Furthermore, there was disagreement between the staff and the direction when the direction finally agreed to become part of a committee of culture. In retrospect, there is reason to criticize the handling of local cultural policy because it drove apart local actors rather than bring them together.

Keywords: cultural policy, citizen participation, devolution, co-operation