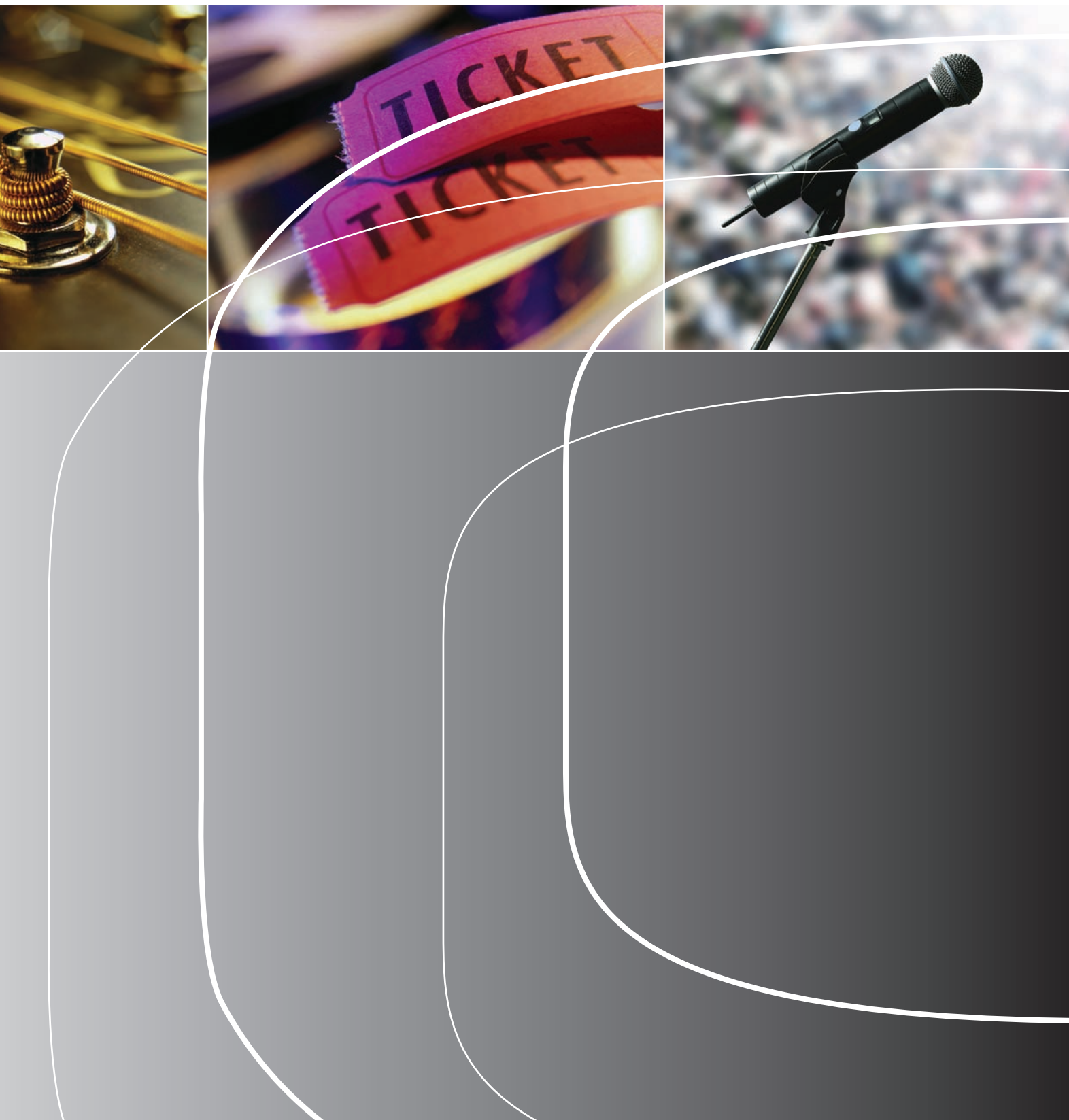


Nordiska kulturfonden

En utvärdering och omvärldsanalys 2008





Nordiska kulturfonden

En utvärdering och omvärldsanalys 2008

Claes Lennartsson och Jan Nolin,

Högskolan i Borås, Centrum för kulturpolitisk forskning

Nordiska kulturfonden

En utvärdering och omvärldsanalys 2008

ANP 2008:755

© Nordiska ministerrådet, Köpenhamn 2008

ISBN 978-92-893-1780-1

Tryck: Arco Grafisk A/S, Skive

Omslag: Jette Koefoed, Publikationsenheden

Layout: Publikationsenheden

Omslagsfotos: Creas Image

Upplaga: 400

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

www.norden.org

Nordiska Kulturfonden

Store Strandstræde 18

DK-1255 Köpenhamn K

Telefon (+45) 3396 0200

kulturfonden@norden.org

www.nordiskkulturfond.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.

Innehåll

Forord.....	7
Sammanfattning.....	9
1. Inledning.....	19
1.1 Bakgrund.....	19
1.2 Uppdragets delar och rapportens disposition.....	19
2. Utvärderingsmetodologi.....	23
2.1 Tidigare utvärderingar.....	23
2.2 Utvärdering av offentlig kulturpolitik.....	28
2.3 Utvärderingsperspektiv.....	31
3. Några viktiga kulturpolitiska begrepp och idéer.....	37
3.1 Centrala begrepp.....	37
4. Metod och material.....	47
4.1 Generellt om metoder och material i studien.....	47
4.2 Omvärldsanalys – Kvalitativa enkäter till kulturorganisationer och kulturdepartement.....	50
4.3 Profilanalysens element.....	52
4.4 Brukarstudien – Empiriskt material och urvalsförfarande.....	53
5. Nordiska kulturfonden: bakgrund och institutionell kontext.....	57
5.1 Det officiella nordiska kultursamarbetets institutionaliseringsfas.....	58
5.2 Det officiella nordiska kultursamarbetets förändringsfas.....	65
5.3 Kultursamarbetet från institutionaliseringsfas till förändringsfas.....	78
6. Omvärldsanalysens utgångspunkter.....	81
6.1 Metodologiska överväganden.....	81
6.2 Tidigare omvärldsanalys.....	83
6.3 Lönnroths rekommendationer och Fondens uppföljning.....	87
7. Omvärldsanalys.....	91
7.1 Aktuella förändringar inom det officiella nordiska kultursamarbetet.....	91
7.2 Tendenser inom frivilligsektorn.....	100
7.3 Huvuddragen i omvärldsanalysen.....	111
8. Fondens mål och riktlinjer.....	115
8.1 Nordiska kulturfondens syfte och grundläggande värde.....	115
8.2 Fondens preciserade syfte.....	123
8.3 Fondens särskilda prioriteringar.....	131
9. Profilanalys.....	139
9.1 Metodologiska reflektioner.....	139
9.2 Utgångspunkt: en bild av ansökningar.....	141
9.3 Fondens preciserade syfte: Bidragsstorlek, geografisk fördelning, sektorer och kulturområden mm.....	143
9.4 Särskilda prioriteringar 1996–2007.....	150
9.5 Sammanfattning: profilanalys reguljära projekt.....	166
9.6 Från internationalisering till globalisering.....	171
9.7 Fondens profil i relation till Kulturkontakt Nord.....	179
9.8 Avslutande reflektioner.....	186
10. Fondens arbetsformer.....	187
10.1 Förvaltningsprocessens struktur.....	187
10.2 Diskussion: Fondens arbetsformer och beslutsordning.....	208
10.3 Sammanfattande slutsatser – Arbetsformernas bidrag till måluppfyllelse.....	231

11. Fondens stöd i praktiken: åtta olika projekt.....	233
11.1 Något om metoden.....	233
11.2 Beskrivning och diskussion av de utvalda projekten.....	234
11.2 Tematiserad diskussion av resultaten.....	238
11.3 Projektens resultat.....	245
12. Slutsatser.....	263
12.1 Autonomi och utvecklingsstrategier.....	263
12.2 Omvärldsanalys: institutionalisering och förändring.....	264
12.3 Fondens mål och riktlinjer.....	269
12.4 Fondens arbetsformer.....	273
12.5 Brukarstudien.....	279
Tiivistelmä (Sammanfattning).....	287
Päätelmät (Slutsatser).....	297
12.1 Riippumattomuus ja kehitysstrategiat.....	297
12.2 Toimintaympäristön analyysi: institutionaalistuminen ja muutos.....	298
12.3 Rahaston tavoitteet ja suuntaviivat.....	302
12.4 Rahaston työmuodot.....	307
12.5 Käyttäjätutkimus.....	312
Referenser.....	319
Bilagor.....	321
Bilageförteckning.....	321

Forord

Meget er sket inden for det nordiske kultursamarbejde i de seneste år, og meget er sket med Nordisk Kulturfond siden den seneste evaluering af Fonden for over 10 år siden. Det nordiske kultursamarbejde undergik i 2005 en meget omfattende strukturforandring ved nedlæggelsen af en lang række nordiske kulturinstitutioner og komiteer og med oprettelsen af Nordisk Ministerråds temabaserede programmer. Det har derfor været vigtigt for Fonden ikke bare at få udarbejdet en evaluering og en profilanalyse af Fonden, men også at få udarbejdet en omverdensanalyse.

Nordisk Kulturfonds styrelse besluttede i 2007 at gennemføre en evaluering af Fondens virksomhed, og overdrog efter licitation opgaven til Högskolan i Borås, Centrum for kulturpolitisk forskning. Med arbejdet ønskede Nordisk Kulturfond at få belyst Fondens virksomhed og bidragspolitik de sidste 10 år. Den ønskede også at få belyst, hvordan Fonden i dag opfylder sit formål, og hvordan den følger op på prioriteringer og på bevillingspraksis set i relation til overordnede mål og retningslinjer.

I Nordisk Kulturfond bruger vi meget tid på stadigt at udvikle Fonden både med henblik på bedre at kunne servicere vores ansøgere og med henblik på en vurdering af nye satsningsområder. Dette sker primært på baggrund af et stort statistisk materiale, som Fonden løbende indsamler. Seneste indsatsområde ”Nye nordboere i det nordiske kultursamarbejde”, blev iværksat, da vi erfarede, at borgere med indvandrerbaggrund nærmest ikke indgår i Fondens ansøgerkreds. Med ca. 1000 ansøgninger til behandling årligt, levner det imidlertid ikke meget tid til hæve os over virksomheden og have det overblik, som skal til for en gennemgående granskning.

Formålet med den eksterne evaluering er både en kontrol og en dokumentation; Har vi gjort det godt nok? Men endnu vigtigere, hvad kan vi gøre bedre. Dette spørgsmål er blevet endnu vigtigere i det nye nordiske kulturlandskab. Fonden der har været finansieringskilde til et stort antal kulturprojekter siden etableringen i 1966, har frem til og med 2006 været eneste officielle nordiske støtteorgan, hvor borgere kunne søge støtte til kunst- og kulturprojekter i bred forstand. Nordisk Kulturfond er efter etableringen af Kulturkontakt Nord, der administrerer Nordisk Ministerråds Kunst- og Kulturprogram, ikke længere ene om opgaven. Det har derfor også været meget vigtigt at få Fondens rolle i denne sammenhæng belyst.

Det er vores håb, at evalueringen og omverdensanalysen af Fonden også kan komme andre, der arbejder med nordisk kultursamarbejde, til gavn i deres arbejde, og at den vil bidrage til en frugtbar debat om det nordiske kultursamarbejde og en videreudvikling heraf.

Nordisk Kulturfond vil takke Claes Lennartsson og Jan Nolin fra Högskolan i Borås for deres arbejde med denne rapport. I tillæg vil vi takke alle dem, som har bidraget med vigtige indspil og synspunkter i forbindelse med evalueringsprocessen.

Karen Bue,
Direktør Nordisk Kulturfond

Sammanfattning

Föreliggande rapport bygger på såväl en utvärdering som en omvärldsanalys av Nordiska kulturfonden. Utvärderingsperioden sträcker sig från 1996 till 2007. I praktiken har undersökningen både varit tillbakablickande och framåtblickande. Arbetet har i stor utsträckning utgått från ett måluppfyllelseperspektiv, och genomfördes under perioden februari till oktober 2008.

Omvärldsanalysen består dels av ett historiskt avsnitt, och dels av en kartläggning av aktuella trender i Fondens politiska kontext. Rapportens utvärderande del fokuserar på tre aspekter av fondens verksamhet: Fondens fördelningsprofil, arbetsformer och en studie av ett urval brukare.

Övergripande bedömning

Vårt huvudintryck av Fondens verksamhet ur ett måluppfyllelseperspektiv är mycket gott. Vår undersökning visar att såväl fördelningsprofil som arbetsformer håller en hög kvalitet. Både vår omvärldsanalys och vår brukarstudie ger också belägg för att Fonden har en viktig roll inom det nordiska kultursamarbetet. I ljuset av vår analys har dock ett behov av utveckling av vissa administrativa rutiner framkommit. Utifrån vår omvärldsanalys ser vi också ett behov av att Fonden ser över sitt arbete med prioriteringar och särskilda satsningar.

Autonomi och utvecklingsstrategier

Fonden har idag en självständig ställning genom en juridisk autonomi. Samtidigt är Fonden beroende av den policy och den budget som beslutas av Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet. Dess juridiska ställning gör det särskilt relevant att i denna utvärdering resonera kring den framtida utformningen av verksamheten i relation till hur det övriga kultursamarbetet som finansieras av Nordiska ministerrådet utvecklas. Fondens framtida utvecklingsarbete skall ses mot bakgrund av de pågående förändringarna inom det nordiska kultursamarbetet.

Få anslagsgivare täcker en sådan bredd som den vi kan finna i ansökningarna till Fonden. Denna stora spännvidd skapar ett behov av tydliga mål, riktlinjer och prioriteringar. Det blir också viktigt att utvecklingsarbetet kopplas till regelbundna omvärldsanalyser och uppföljningsansatser där man försöker förstå konsekvenserna av arbetet med Fondens grundläggande idéer och värderingar i kontext av en föränderlig samtid.

Som en övergripande princip anser vi det önskvärt att Fonden organiserar sitt strategiska arbete på ett sådant sätt att det blir tydligt och översiktligt för regelbundna utvärderingsansatser. Man kan tänka sig ett arrangemang där man efter en avslutad utvärdering planlägger arbetet med tanke på att en ny utvärdering skall utföras fem eller sex år senare.

Omvärldsanalys: institutionalisering och förändring

Fondens historiska utveckling kan delas in i två faser: en inledande institutionaliseringsfas och en förändringsfas som blir synlig i slutet av 1980-talet. Huvuddragen i institutionaliseringsfasen kan sammanfattas med nyckelorden: folklig förankring, nordisk kultur och samhörighet, språklig samhörighet, demokrati och den frivilliga sektorns betydelse. I resonerandet kring synergieffekter byggde man på en plattform av en gemensam nordisk kulturhistoria. Det är tydligt att det i denna fas har funnits ett element av att vilja utveckla den nordiska samhörigheten. I förändringsfasen kvarstår detta ideal men den får en ny skepnad med en starkare betoning av nyttoaspekter inom det nordiska samarbetet. Nyckelorden för det nya tankesättet är: globalisering, kultur i Norden, EU, politisk målstyrning, koncentration, flexibilitet, förnyelse, professionalisering, ekonomisering. En risk med det nya tankesättet är att man i alltför hög grad ser nordiska samarbeten som en resurs i ekonomiska och politiska samspel med utomnordiska kontexter. I det gamla tänkandet var den folkliga förankringen viktig och i en viss bemärkelse hade det nordiska kultursamarbetet ett demokratiskt egenvärde. I den allt tydligare målstyrningen som tar form globaliseringsstrategin ska det kulturella samarbetet i stor utsträckning syfta till att stärka de nordiska ländernas konkurrenskraft på en global arena.

Förändringsfasen påverkar de som söker medel hos kulturfonden på olika sätt. Kulturfonden har alltid haft en spännande brukarprofil där man gynnat såväl professionella konstnärer som amatörer. Relationen till frivilligsektorn har varit betydligt viktigare än om man varit en renodlad anslagsgivare för konstnärlig verksamhet, såsom den Danska Konststyrelsen eller de nya programmen som administreras av Kulturkontakt Nord. I och med de senaste årens omstrukturering av det officiella nordiska kultursamarbetet blir också anslagen till frivilligsektorn strategiskt viktigare eftersom anslagssystemet i övrigt i sin nya form kan sägas missgynna ett antal viktiga frivilligorganisationer.

Vi vill lyfta fram två viktiga tendenser.

För det första ”projektosen”: ett systematiskt förflyttande av relativt fasta resurser till etablerade frivilligorganisationer och återkommande arrangemang, till att prioritera tidsbegränsade, nya engångsprojekt där betoningen ligger på att initiera förnyelse.

För det andra professionaliseringstendensen: I och med övergången till administrativa rutiner inspirerade av New Public Management etableras nya kvalitetskriterier och uppföljningsrutiner som gör deltagande i det nordiska kultursamarbetet mer problematiskt för såväl frivilligorganisationer som amatörkonstnärer. Båda dessa tendenser sätter amatörkulturutövare i en helt ny situation.

I samband med genomförandet av den nya strukturen på det officiella nordiska kultursamarbetet kalkylerade man med en överströmning från Ministerrådets tidigare stödstrukturer till Fonden. Till denna grupp kan man räkna återkommande arrangemang som tidigare har finansierats av de nedlagda kommittéerna etc. inom ministerrådets kulturverksamhet, och vilka kan komma att vända sig till Nordiska kulturfonden efter omläggningen. I vår omvärldsanalys har vi också sett att denna förväntning verkar ha besannats. Den nya situationen ställer inte bara Fonden utan hela det nordiska kultursamarbetet inför en situation där man måste ta ställning till innebörden av långsiktighet i samarbetet och i vilken utsträckning man skall stödja återkommande projekt. De program som administreras av Kulturkontakt Nord är endast tillgängliga för professionella kulturutövare och kulturförmedlare. Då dessutom Nordiska kulturfonden, till skillnad från de tidigare strukturerna för stöd inom det nordiska kultursamarbetet, har en särskild begränsning för återkommande arrangemang, innebär detta en ytterligare inskränkning av finansieringsmöjligheterna i förhållande till frivilligorganisationer som sysslar med sådana aktiviteter.

Som en del av Fondens omvärldsanalys uppmärksammar vi att Nordiska ministerrådets globaliseringssatsning 2007 dels hade en negativ ekonomisk effekt på Fonden, och dels tycks ha inneburit en ytterligare försvagning av frivilligsektorns demokratiska inputfunktion. Detta skapar en innebördsförändring av de grundläggande idéerna från institutionaliseringsfasen där tanken var att bevara och utveckla den nordiska samhörigheten.

Samtidigt som globalisering har blivit en central idé för det nordiska samarbetet så har också världen i en högre utsträckning än tidigare kommit in i Norden. Invandringen under de senaste decennierna har förvandlat de nordiska länderna till mångkulturella samhällen. Världens kulturer finns därmed inte bara utanför Nordens gränser, utan representanter för en avsevärd stor andel av världens nationella kulturer finns nu inom de nordiska länderna.

En viktig del av kulturministrarnas inspel i globaliseringssatsningen är begreppet interkulturell dialog. Detta begrepp skapar nya referensramar för tanken om att utveckla samhörigheten mellan de nordiska länderna. Begreppet interkulturell dialog kan sägas skapa en begreppslik brygga mellan nyckelidéerna nordisk kultur och kultur i Norden.

Vi vill här återknyta till vår idé om att arbeta i förutbestämda utvärderingsperioder med kontinuitet i prioriteringar under tiden. Genom att

strategiskt formera fondens mål och prioriteringar i relation till den nya strukturen för kultursamarbetet och Kulturkontakt Nord kan man skapa förutsättningar för en placering av Fonden inom den långsiktiga utveckling av det nordiska kultursamarbetet som helhet.

Fondens mål och riktlinjer

Begreppet Nordiskt mervärde fungerar legitimerande för det nordiska samarbetet som alltså är tänkt att producera något slags mervärde. I många fall finns det dock en osäkerhet om vad egentligen begreppet går ut på. Vi har identifierat 3 problem med Fondens hantering av detta nyckelbegrepp.

1. Det ingår i en begreppsfamilj som har en komplex relation till varandra: nordisk nytta, nordisk dimension, nordisk bredd, nordisk förmedlingspotential, nordisk nivå, nordiska lösningar, nordisk samhörighet och nordisk kompetens. Naturligtvis finns det en viss överlappning mellan de olika begreppen, och också en viss hierarki. Förekomsten av så många besläktade begrepp skapar svårigheter för aktörer att förstå deras betydelse, samt att kommunicera med varandra.

2. Det finns två strategier för nordiska institutioner att orientera sig i denna komplexa begreppslika situation: att skapa en strukturerad hierarki eller att skapa en betydelsemässig bredd. Begreppet nordiskt mervärde är faktiskt integrerat i normalstadgarna för nordiska institutioner. I denna definition finns en tydlig hierarkisk tanke, nämligen att nordiskt mervärde till del bygger på en artikulering av nordisk nytta och där nordisk nytta i sin tur vilar på begreppen nordiska lösningar, nordisk samhörighet och nordisk kompetens. Fondens relativa självständighet inom det officiella nordiska samarbetet har inneburit att man har haft en frihet att arbeta med en bred strategi för att definiera nordiskt mervärde.

3. Hanteringen av nordiskt mervärde kan ses som ett praktiskt uttryck för denna komplexitet, nämligen en sorts asymmetri i informationsansatsen till sökande och sakkunniga. De sökande hänvisas till fondens breda definition av nordiskt mervärde. De sakkunnigas informationsmaterial har ett större släktskap med den hierarkiska definitionsansatsen.

Den strategi som vi föreslår utgör en sorts medelväg. Fonden kan både till sakkunniga och sökande begränsa de antal begrepp som skall fungera vägledande i processen, och till dessa ge en repertoar av tolkningar.

I arbetet med profilanalysen har vi funnit vissa problem med Fondens uppföljningsrutiner kring såväl fondens preciserade mål som dess prioriteringar. Mål och prioriteringar är i första hand formulerade för att fungera som ett stöd vid den operativa verksamheten. Gränserna mellan olika prioriteringar har under utvärderingsperioden i vissa fall varit vaga och uppföljningsinstrumenten inte optimalt utformade med hänsyn till de utvalda prioriteringarna.

Vi menar att Fonden med fördel kan arbeta med en strategi där det finns en arbetsfördelning mellan de inom utvärderingsperioden fasta prioritering-

arna och mer flexibla särskilda satsningar. De särskilda satsningarna kan därmed löpa en begränsad tid under den aktuella utvärderingsperioden, för att sedan utvärderas. Vi menar naturligtvis inte att verksamheten skall bedrivas utifrån ett snävt utvärderingsperspektiv, däremot att de grundläggande värderingar och idéer som man finner vägledande formuleras på ett sådant sätt så att de kan fungera i utvärderingssammanhang.

Strategin att arbeta med tydliga utvärderingsperioder ser vi som viktig med tanke på den förändringsfas som vi identifierade i vår omvärldsanalys. Fondens särskilda satsning som i kortform kallas Nya nordbor, och som syftar till att verksamheten i större utsträckning skall inkludera nya etniska minoriteter, ser vi som viktig för Fondens strategiska arbete under den kommande perioden. Det är rimligt att tänka sig att detta leder fram till en ny prioritering som kan formuleras i samband med utvärderingen i nästa periods slutskede. Samtidigt menar vi att det är angeläget att man efter föreliggande utvärdering formulerar en prioritering som kan komplettera den särskilda satsningen Nya nordbor. Vårt förslag är att denna prioritering har temat *interkulturell dialog*.

Kontextuella förändringar har gjort att Nordiska kulturfonden plötsligt framstår som den enda institutionen som uttryckligen stöder frivilligorganisationer som arbetar med amatörkulturutövare. Därmed kommer fondens strategiska val inom detta område över de närmaste åren att få stora konsekvenser. Detta förhållande bör relateras till fondens allmänt formulerade riktlinje att man ger bidrag till aktiviteter som präglas av *långsiktighet*. Fonden bör se över relationen mellan engångsprojekt och återkommande arrangemang. Ett intressant exempel är festivaler av olika slag som har blivit ett allt vanligare inslag i de nordiska ländernas kulturliv. Festivalerna är till sin karaktär både av engångskaraktär och återkommande arrangemang: festivalens tema, målgrupp, och arrangemangsort kan skifta samtidigt som strukturen är densamma i termer av bärande nätverk av inblandade organisationer inom de olika kulturområden som berörs.

Fondens arbetsformer

Vi har identifierat följande delar i fondens arbetsformer:

- projektstyrning,
- beslutsordning, och tillsättande av de sakkunniga
- vägledning till de sakkunniga,
- informationsarbete.

I det följande ska vi kortfattat sammanfatta våra slutsatser kring dessa delar.

Vi menar att projektstyrningen under senare delen av utvärderingsperioden har fungerat mycket väl, och att Fonden har en hög ambitionsnivå

när det gäller att upprätthålla den höga kvaliteten i uppföljningen av beviljade projekt. Samtidigt vill vi uppmärksamma att det är relativt sett lättare att få en överblick över slutprestationerna (Fondens beviljningar) inom den typ av verksamhet som Fonden bedriver, medan en analys av utfallet (resultaten av aktiviteterna) måste göras med speciella verktyg med tämligen breda perspektiv inte minst när det gäller tid. Detta kan kopplas till vår tanke om att arbeta med regelbundna utvärderingsperioder på 5–6 år.

Efter genomgång och analys av vårt material har vi funnit att strukturen för fondens beslutsordning fungerar väl. Fondens beslutsordning är uttryck för en princip om politisk styrning av, och demokratisk maktfördelning inom, ett gemensamt nordiskt kulturpolitiskt organ, och i denna egenskap är beslutsprocessen i styrelsen det centrala. Mot denna bakgrund menar vi att beslutsordningen i Nordiska kulturfonden har en rimlig form.

Det råder inte något tvivel om att sakkunnigordningen på ett viktigt sätt har bidragit till kvalitetssäkring. Denna ordning har också fört in ett element i fondens beslutsordning som är nödvändig för fondens fortsatta trovärdighet.

Formerna för sakkunnigordningen är enligt vår genomgång föremålsenliga. Däremot har vi synpunkter på tillsättningsproceduren. Man kan se det som en belastning att de centrala nationella kulturmyndigheterna som lämnar förslag till sakkunniga också är representerade i fondens styrelse. Därmed har Fonden genom sina ämbetsmannarepresentanter ett mycket starkt inflytande över proceduren för tillsättande av de sakkunniga.

Vägledningsdokumentet till sakkunniga innehåller en checklista med punkter som är tänkta skapa symmetri i de sakkunnigas bedömning av ansökningarna. Vi frågar oss om en lista av denna karaktär skulle kunna *kommunicera sitt innehåll bättre* genom att tydliggöra skillnaderna:

- dels mellan formella och innehållsliga aspekter i vissa avseenden,
- dels mellan kriterier som är direkt relaterade till fondens riktlinjer och prioriteringar och kriterier som kompletterar dessa.

Vår samlade bedömning av fondens nuvarande informationsarbete är positiv. Fonden har utvecklat sin webbsida och användningen av Internet i informationsarbetet, vilket är rimligt givet det senaste decenniets utveckling av informationsanvändning. Vidare har man upprättat nätverk av fysiska kontaktpunkter genom samarbetspartners. Fondens samarbetspartners har visat sig viktiga i informationsarbetet riktat mot potentiella brukare. Som en del av resultatet av vår brukarstudie har vi funnit att det kan finnas ett behov av starkare informationsstöd i de självstyrande områden där Fonden idag inte har någon samarbetspartner.

Synlighet i massmedier är naturligtvis ett viktigt element i fondens PR-verksamhet och skall syfta till en ökad kännedom om fondens verk-

samhet och att sprida en positiv bild av Fonden i omvärlden. I detta sammanhang borde kravet om en informationsplan i ansökan om bidrag kunna utnyttjas för att öka brukarnas ansträngningar att synliggöra bidraget från Nordiska kulturfonden.

Vi menar att det finns anledning för Fonden att lyfta fram informationsarbetet som en väsentlig del av verksamheten genom att formalisera det i ett informationsstrategiskt dokument. Detta informationsstrategiska dokument skall beskriva syftet med fondens informationsverksamhet, både övergripande och specifikt i förhållande till olika intressenter.

Brukarstudien

Våra kvalitativa fallstudier av 8 brukargrupper uppvisar en variation i hur man utvecklar finansieringsstrategier. Variationerna kan relateras till olika faktorer. Den kanske viktigaste av dessa är existerande tillgång till administrativa resurser. Förutsättningarna är bättre för den som redan kan bygga på vissa projektledningsresurser. I vårt material ser vi att vissa organisationer utvecklat en verksamhet som i stor utsträckning är projektbaserad, medan andra organisationer snarare använder sig av projekt för att utveckla vissa delar av verksamheten.

Vår brukarstudie har också gett en inblick i att Fondens bidrag kan ha avgörande betydelse både som startkapital och som katalysator för att generera mer bidrag. I flera av de projekt vi undersökte närmare har fondens bidrag varit helt avgörande för projektets genomförande. Vi har funnit fall där Fondens stöd genom dess goda namn fungerat som en ”blåstämpling” som även har bidragit till att etablera en mer långsiktig finansieringsmodell för återkommande arrangemang.

I vår brukaranalys har vi funnit det värdefullt att skilja mellan projekt med en bred respektive smal finansieringsbas. Skilda anslagsgivare kan ha olika profil och därmed ge varierande signaler när det gäller bred eller smal finansieringsbas. Om man tänker sig en bred finansieringsbas så vill man komma in som en part bland många finansiärer och chansen till anslag ökar om den sökande redan har erhållit medel. En anslagsgivare som däremot är inriktad mot en smal finansieringsbas ger istället signaler om att man vill vara den dominerande eller till och med ende finansiären av projektet. Man kan också föra fram att man vill initiera projekt eller den man söker till först.

Fonden har drag av båda modellerna. Tydligast ansluter man sig till en bred finansieringsmodell, men man uttrycker också en vilja om att man vill initiera projekt. Inte minst uttrycker sig detta i de beräkningar man gör kring ”blåmärkning” och om hur många ytterligare kronor en anslagen krona från Fonden kan generera.

Utifrån de erfarenheter vi har kommit i kontakt med i brukarstudien har vi också uppmärksammat att det finns möjlighet att utveckla Fondens

information om prioriteringen av en bred finansieringsbas. Det framgår inte tydligt av fondens information om ekonomiska villkor att chansen att få sin ansökan beviljad ökar om man jämte Nordiska kulturfonden söker bidrag från flera externa bidragsgivare. När det gäller reglerna om ekonomiska villkor finner vi att det finns anledning för Fonden att på denna punkt eftersträva en större tydlighet.

I vårt material finns exempel på två typer av ansökarorganisationer som är drivna projektentreprenörer. Vi kallar dem nya och traditionella projektentreprenörer. De nya ser de enskilda projekten som en del av en långsiktig verksamhet som i relativt stor omfattning är projektbaserad. Dessa organisationer har goda resurser för administration. Man strävar efter optimering av ansökningarna för att få ersättning för resurser som sätts in i att utveckla en projektidé. Man vill ha en transparent ansökningsprocess för att skapa ansökningar som verkligen ger avkastning i form av beviljade stöd. Därför föredrar man att dels få en tydligare indikation på vad som utöver de formella kriterierna krävs för att en ansökan skall beviljas, dels en snabbare handläggning eller återkoppling. En väsentlig del av den osäkerheten gällande ansökningar till Nordiska kulturfonden man har upplevt förknippad med tolkningen av nordiskt mervärde.

Kultursamarbetets traditionella projektentreprenörer agerar som spindeln i nätet som skapar och förmedlar, fångar upp och utvecklar projektidéer och som också kan åta sig rollen som projektadministratör. Denna slags projektentreprenör fungerar mer som en nätverksmiljö för projektformulering, samordning och administration. De vi i första hand har i åtanke är dels de ideella nordiska samlarbetsorganisationerna inom kulturområdet, och dels de nordiska institutionerna.

15 Rekommendationer

1. Fonden bör agera strategiskt proaktivt i förhållande till den nya strukturen för det nordiska kultursamarbetet och den öppenhet som skapats med de nya 3-åriga programmen.
2. Som en del i den proaktiva strategin bör Fonden i samverkan med Nordiska ministerrådet sträva efter att finna långsiktiga former för hur värdet av återkommande arrangemang och amatörverksamheter tas tillvara inom det nordiska kultursamarbetet.
3. Fonden bör skapa en struktur för att använda kontinuerliga omvärldsanalyser och utvärderingar i utvecklingen av verksamheten. Som en del av denna struktur bör Fonden arbeta i 5–6 åriga cykler för utvärdering.
4. Fonden bör utveckla en strategi där prioriteringar och särskilda satsningar ses som samverkande delar för att realisera Fonden mål.
5. Fonden bör reducera antalet prioriteringar. I nuläget fungerar prioriteringar snarare som en beskrivning av fondens profilområden. Vi re-

kommenderar högst 3–4 prioriteringar för att skapa tydlighet för alla inblandade aktörer.

6. Som en lämplig prioritering som knyter samman nyckelbegreppen nordisk kultur och kultur i Norden finner vi temat interkulturell dialog.
7. Fonden bör eftersträva att utveckla instrument för att följa upp de mål och prioriteringar som man använder.
8. Användningen av begreppet nordiskt mervärde i Fondens verksamhet bör vidareutvecklas. Begreppet är komplext och det är angeläget att såväl de sökande som de som handlägger ansökningarna har tillgång till samma repertoar av tolkningsmöjligheter. Det viktigaste är att hitta balansen mellan att ge tydliga riktlinjer/kriterier och samtidigt skapa en viss flexibilitet i möjliga tolkningar.
9. Fonden bör överväga vilka möjligheter som finns att utveckla servicen mot brukare med liten erfarenhet av projektadministration. Detta är en angelägen fråga inte minst i de geografiska randområden där man idag saknar samarbetspartner.
10. För att avlasta Fondens styrelseledamöter och för att skapa mer utrymme för strategiska diskussioner bör Fondens styrelse delegera beslut om bidrag på upp till 50 000 DKK till Fondens sekretariat.
11. Fonden bör överväga att revidera processen för tillsättning av sakkunniga så att denna har ett mer tydligt oberoende av Fondens styrelse än vad som nu är fallet.
12. Fonden bör utveckla vägledningen till de sakkunniga för att tydliggöra skillnaden mellan formella och innehållsliga aspekter. Dessutom föreslår vi att det bör finnas en tydligare distinktion mellan å ena sidan kriterier som är direkt relaterade till Fondens riktlinjer och prioriteringar, och å den andra sidan kriterier som kompletterar dessa.
13. Fonden kan med fördel utveckla rutinerna för hur man använder informationsplanerna i projektansökningarna för att optimera Fondens synlighet i anslutning till projektens genomförande.
14. Fonden bör utarbeta ett informationsstrategiskt dokument vilket beskriver syftet med fondens informationsverksamhet, både övergripande och specifikt.
15. Fonden kan överväga att utveckla ”megafoneffekten”, en balanspunkt mellan en bred och smal finansieringsstrategi, så att det ”kulturella kapital” som fonden uppbär och delar med sig av genererar ännu större ”vinster”.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Nordiska kulturfondens styrelse beslöt vid sitt möte i augusti 2007 att genomföra en evaluering av Nordiska kulturfondens verksamhet.¹ Senaste evalueringen hade genomförts 1995 och en rapport hade presenterats det följande året.² Vid sitt styrelsemöte i november 2007 beslöt styrelsen efter genomfört anbudsfordfarande och sakkunnighörande att Högskolan i Borås genom Centrum för kulturpolitisk forskning skulle ansvara för arbetet.³ Evalueringen, skulle enligt det avtal som slöts i januari 2008 genomföras under våren 2008. En delrapport levererades i maj och slutrapporten i oktober 2008.⁴

Huvuddelen av det grundläggande empiriska och analytiska arbetet, samt färdigställande av rapporten, har utförts av Claes Lennartsson. Docent Jan Nolin har haft det övergripande projektansvaret, och har också varit verksam i det empiriska arbetet samt i det analytiska arbetet på olika nivåer.

1.2 Uppdragets delar och rapportens disposition

Enligt den precisering av uppdraget som formulerades av Nordiska kulturfondens sekretariat i oktober 2007 är syftet med utvärderingen/omvärldsanalysen följande:

Nordisk kulturfond søker å få belyst fondets virksomhet og bidragspolitik de siste 10 år, og hvordan fondet i dag følger opp sitt oppdrag, fondets prioriteringer og bevilgningspraksis sett i relasjon til overordnede mål og retningslinjer for det nordiske samarbeidet på kulturområdet, og i relasjon til nasjonale prioriteringer på området.⁵

Evalueringen av Fonden skall enligt preciseringen av uppdraget omfatta tre delar, vilka också ingår i studien.

¹ NKF, protokoll 153/2007. Punkt 5.4. I det följande använder vi uttrycket evaluering och utvärdering som synonyma begrepp.

² Lie, Trond (2004 [1996]) Nordisk kulturfond: implementeringsorgan och katalysator i den nordiske kulturpolitiken. *Nordisk Kulturfond 1965 – 2002. Supplement, Rapporter og Evalueringer 1965–1996*.

³ NKF, protokoll 154/2007. Punkt 5.3.

⁴ Avtal om omvärldsanalys av Nordiska kulturfonden, undertecknat den 18 respektive 22 januari, 2008. Delrapporten publicerades inte som en självständig rapport. Den har istället integrerats i föreliggande slutrapport i stora drag motsvarande kapitel 8 och 9.

⁵ Nordisk Kulturfond. Omverdensanalyse: precisering av oppdrag. Nordisk kulturfonds sekretariat, daterat den 18 oktober 2007.

- profilanalys av ansökningar och utbetalda bidrag under perioden 1996–2006 (sedermera ändrat till 1996–2007) ur perspektiv av fondens roll i det nordiska kultursamarbetet (se kapitel 8 och 9 i denna rapport),
- granskning av fondens arbetsformer ur perspektiv av måluppfyllelse (se kapitel 10 i denna rapport),
- kvalitativa fallstudier av ett urval av bidragsmottagare för att belysa brukarnas förväntningar och syn på Fondens verksamhet och vad projektstöden har inneburit på längre sikt i perspektiv av fondens syfte (se kapitel 11 i denna rapport).

Dessutom skall enligt preciseringen av uppdraget som en del av resultatet ingå förslag på idéer till fondens verksamhet de kommande åren.⁶

Enligt preciseringen av uppdraget skall profilanalysen fokusera på fondens olika stödområden. I samma dokument skriver man att Fonden har ett omfattande statistiskt och annat material tillgängligt för en analys av existerande profil. Eftersom ett relativt omfattande statistiskt beskrivande material produceras av Fonden i den årliga uppföljningen av verksamheten har vi inte prioriterat att i profilanalysen lägga omfattande resurser på att reproducera och sammanställa detta. Fokus ligger på att lyfta fram det som är intressant i förhållande till fondens syfte med utvärderingen med särskild tyngdpunkt på problemområden som aktualiseras av fondens uppföljning av sin verksamhet i relation till mål och särskilda prioriteringar, men också i viss utsträckning av omvärldsfaktorer.

Det finns således ett omvärldsanalytiskt element i uppdraget. Detta innebär dels att vi strävar efter att relatera resultatet av utvärderingen till en relevant kontext av omvärldsförändringar, framförallt förändringar i den nordiska kulturpolitiken och kulturella förändringstendenser i tiden, dels att vi använder omvärldsanalysen som underlag för de en del av de rekommendationer om utvecklingen av fondens verksamhet som vi för fram i rapporten. Det omvärldsanalytiska elementet i uppdraget utvecklas i kapitel 6 och 7.

Under nästa rubrik beskriver vi den utvärderingsmetodologi vi använder i utvärderingen av Nordiska kulturfonden. Det är rimligt att utvärderingar utgår från den utvärderade verksamhetens eller programmets mål. Men det finns också möjlighet att i analysen av verksamheten utgå från andra perspektiv och värden. Det kan till exempel handla om att anlägga ett brukarperspektiv, vilket då kan komma att involvera förväntningar som ligger utanför den utvärderade verksamhetens uttalade mål men likväl ha relevans för utvecklingsarbetet. Som Erik Fossåskaret lyfter fram kan man också med hjälp av vetenskapliga teorier, modeller och begrepp anlägga analytiska perspektiv som syftar till att ge insikter som har praktisk relevans för utvecklingen av verksamheten ifråga.⁷ I denna utvärdering av Nordiska kulturfonden använ-

⁶ Ibid.

⁷ Fossåskaret, Erik (2004). *Evalueringsmetodik. Kultur, politik og forskning: festschrift till Per Mangset på 60-årsdagen*. Bø: Telemarksforskning-Bø. s. 75.

der vi några teoretiska begrepp som tillämpats och utvecklats inom kulturpolitisk forskning för att reflektera kring fondens verksamhet, dess förutsättningar och resultat. Vi utvecklar dessa i kapitel 3.

Denna studie utgör alltså en kombination av utvärdering, omvärldsanalys och analys med hjälp av perspektiv hämtade från kulturpolitisk forskning. Det är en utmaning att kombinera metodologier för utvärdering med omvärldsanalytiska perspektiv och verktyg i en och samma studie. I det följande kapitlet presenterar vi den metodologi för utvärdering som vi använder oss av i studien.

2. Utvärderingsmetodologi

Innan vi går djupare in på metodologiska frågor finner vi det lämpligt att introducera utvärderingsbegreppet som vi använder oss av och som i denna rapport ses som synonymt med evaluering:

Utvärdering = noggrann efterhandsbedömning av utfall, slutprestationer eller förvaltning i offentlig verksamhet, vilken avses spela en roll i praktiska beslutssituationer.⁸

Vi noterar att denna definition avgränsar utvärderingar till offentlig verksamhet vilket lämpar sig väl i förhållande till denna studie men som naturligtvis innebär en inskränkning i förhållande till termens mer allmänna betydelse: metoder som syftar till en systematisk bedömning av resultaten och de mer långsiktiga effekterna av genomförda insatser.⁹

2.1. Tidigare utvärderingar

Nordiska kulturfonden har tidigare utvärderats vid fyra tillfällen mellan 1972 och 1996 och samtliga rapporter finns publicerade i Nordiska kulturfondens tryckta sammanställning av den interna dokumentationen som gjordes i fyra exemplar 2004, de så kallade *Blåböckerna*.¹⁰

2.1.1 De två första utvärderingarna

Den första utvärderingen genomfördes av Harald Koht vid Institutt for anvendt sosialvetenskaplig forskning i Oslo. Uppdraget för denna evaluering formulerades av fondens styrelse i fem punkter som fokuserade på de stödda projektens nordiska karaktär, hur projekten hade förhållit sig till nationella stöd och stödordningar, samt vilka nya former för samarbete eller nyskapelser ur konstnärlig/facklig synpunkt som Fonden hade stimulerat till. Det är svårt att se hur Kohts genomgång av kulturfondens rapporter och de intervjuer han genomförde med fondens styrelsemedlemmar, tidigare medlemmar av Nordiska kulturkommissionen och fon-

⁸ Vedung, Evert (1998) *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur. s. 20.

⁹ Nationalencyklopedin. Utgåva: NE.SE. Uppslag ”utvärdering”. 2008-04-17.

¹⁰ De så kallade Blåböckerna, eller *Nordisk Kulturfond 1965–2002. Mødeprotokoller og Årsberetninger, Supplement, Del 1–8* som titeln egentligen är, trycktes 2004 under ett arbete med att iordningställa fondens arkiv vilket på grund av ett antal flyttningar av fondens sekretariat under dess historia blivit splittrat och oordnat. Blåböckerna är inte publicerade i egentlig mening (ofentliggjorda) då de trycktes upp i en mycket begränsad upplaga för internt bruk inom Fonden och Nordiska ministerrådet.

dens sekretariat, besvarar dessa frågor. Rapporten saknar slutsatser och sammanfattning, men presenterar fondens verksamhet tematiserad i olika typer av projekt som har mottagit stöd under utvärderingsperioden respektive olika problemområden inom fondens förvaltningsprocess. Det finns också en jämförelse av hur Fonden utvecklats i förhållande till andra nordiska samarbetsaktiviteter.

Nästa utvärdering, som omfattade fondens verksamhet under perioden 1970 till och med 1974, utfördes i mitten av 1970-talet inom Sekretariatet för nordiskt kulturellt samarbete av Peter Enggaard och Anders Schaerström. Rapportering av denna utvärdering föreligger i två olika dokument. Att döma av rapporternas inledande beskrivning av uppdraget var planerna att genomföra en utvärdering i tre etapper: en beskrivning av verksamheten under utvärderingsperioden baserad på en enhetlig systematisering av inkomna ansökningar och styrelsens beslut och projektrapporter; en fördjupad analys av ansökningarna och beviljningarna, samt; förslag till fortsatt användning av kulturfonden och ett förslag till en generell modell för kontinuerlig utvärdering. Endast arbetet med den första etappen verkar vara dokumenterad.

Rapporten innehåller en statistisk beskrivning av verksamheten ur olika aspekter. Enligt rapportens sammanfattning låg under den undersökta perioden beviljningsgraden på 28 %. Av de beviljade ansökningarna svarade de allmänkulturella (både konstnärligt inriktad verksamhet och kulturell verksamhet i vidare bemärkelse) för ca 60 %, forskningssektorn för 30 % och utbildningsområdet för ca 10 %. Olika former av mötesverksamhet anges som det vanligaste förekommande aktiviteten, vilket också har inneburit att man direkt endast har nått en begränsad grupp människor med sin verksamhet. Det har oftast varit någon form av nordisk intressegrupp som har stått som arrangör, och en viss prioritering av stor nordisk bredd kunde spåras i materialet enligt rapportförfattarna. Vissa undantag från den så kallade trelandsregeln, att minst tre nordiska länder skall delta i projekt som finansieras av Fonden, hade gjorts under utvärderingsperioden. Uppföljningen av projektens räkenskaper var en punkt som kritiserades i utvärderingen. Man drar i rapporten slutsatsen att Fonden hade spelat en avgörande roll för finansieringen av en stor del av projekten. Kvaliteten i de av Fonden finansierade projekten omfattas inte av undersökningen.

2.1.2 Utvärderingen av perioden 1975–1984

Den därpå följande utvärderingen omfattade perioden 1975 till 1984 och genomfördes av Jan E. Byberg vid Högskolesentret i Rogaland. Rapporten publicerades 1986.¹¹ Utvärderingen var omfattande och dess syfte var

¹¹ Byberg, Jan E (1986) Nordisk kulturfond 1975–1984: en evalueringsrapport, Högskolesentret i Rogaland. *Nordisk Kulturfond 1965 – 2002. Supplement, Rapporter og Evalueringer 1965–1996*, band 8

att skapa ett underlag för att kunna bedöma om överenskommelsen om Fonden, riktlinjer och verksamhetspraktiker behövde revideras eller justeras för att fungera optimalt i förhållande till fondens överordnade och långsiktiga målsättningar. Förutom att ge kvantitativa bilder av fördelningar av ansökningar och beviljade projekt i olika dimensioner ville man också med kvalitativa metoder ge en bild av det informella nätverk av tvärnordiska kontakter och de människor som bär upp det. Ett annat syfte var att teckna en bild av Nordiska kulturfondens speciella plats innanför det officiella nordiska kultursamarbetet, där samspelet mellan Fonden och den folkligt förankrade infrastrukturen av tvärnordiska kontakter och nätverk utgjorde en grund. Där fanns även en vilja att se på fondens verksamhet ur perspektiv av den nordiska kulturpolitikens utveckling, och man ville dessutom försöka finna orsakerna till den nedgång i antalet ansökningar som hade inträffat 1983.

Huvudkonklusionen av utvärderingen var att fondens verksamhet under utvärderingsperioden har motsvarat fondens överordnade målsättning enligt överenskommelsen om Fonden. Bland övriga konklusioner märks att man fann att fondens budgetram var för liten i förhållande till antalet projektansökningar av hög kvalitet, samt att språkproblemen i Norden var större än förväntat vilket föranledde rekommendationen att Fonden borde utveckla sitt informationsarbete och sitt stöd med inriktning mot förbättrad språkförståelse i Norden. Man uppmärksammade också att den ”verbala anknytningen till det utvidgade kulturbegreppet” som det kommer till uttryck i både kulturavtalet och i överenskommelsen om Fonden (allmänskulturell verksamhet) inte hade skyddat stödet till ”den utvidgade kultursektorn” från en nedåtgående tendens under utvärderingsperioden: Fonden hade orienterat sig bort från att vara en finansieringskälla för stöd till oetablerade miljöer i nordiskt kulturliv, ”gräsrotterna”.¹² Denna slutsats kan kopplas till betydelsen av fondens stöd för den ”nätverkseffekt” och revitalisering av existerande nätverk inom den icke formaliserade gräsrotsrörelsen som lyftes fram i rapporten. Det fanns också i rapporten en diskussion om hur stor andel av projektbudgeterna Fonden skulle stå för och i vilken omfattning Fonden skulle stödja småprojekt. Man menade att det var tveksamt om utvecklingen mot lägre och mindre i dessa avseenden verkligen gynnade det nordiska kultursamarbetet på längre sikt.

Den geografiska fördelningen uppmärksammades också i Bybergs utvärderingsrapport från 1986, och man menade att det fanns utrymme för att utveckla stödet till randområden och områden utanför storstadsregionerna i Norden. En annan slutsats gällde principen om stöd till engångsprojekt. Detta såg man som en rimlig grundregel, samtidigt som man också såg ett behov av att mjuka upp den strikta tillämpningen av regeln som under utvärderingsperioden varit praxis. Regeln hade stimulerat till strategiska manövrar bland ansökarna för att ”kamouflera” återkomman-

¹² Ibid. s. 28f.

de arrangemang. Intressant nog såg man i den sista slutsatsen kraven på revision av räkenskaper och slutrapport som en klar minuspost i utvärderingen av fondens verksamhet: man menade att dessa krav inte tog någon hänsyn till fondens långsiktiga mål, eller till att man genom det breda kulturbegrepp som tillämpades med mötte brukargrupper som inte var införstådda i riksrevisionens arbetssätt.

2.1.3 Utvärderingen i mitten av 1990-talet

Den senast föregående utvärderingen genomfördes av Trond Lie vid Rogaland Research och resultatet publicerades i en rapport 1996.¹³ Syftet med utvärderingen var att mot bakgrund av bl.a. Nordiska ministerrådets nysatsning på kultur, utbildning och forskning 1993, samt Sveriges och Finlands inträde i EU, beskriva den situation som Fonden befann sig i och att analysera fondens prioriteringar och fördelningspraxis i relation till överordnade mål och riktlinjer för det nordiska kultursamarbetet, samt brukarmiljöernas förväntningar och erfarenheter. Man förväntades också diskutera aktuella ändringar i fondens arbetsformer och organisatoriska ställning i det nordiska kultursamarbetet. I denna utvärdering använde man ett perspektiv där Fonden sågs som ett policyimplementerande organ bland många (vid den tiden omkring 20 olika bidragsinstanser inom det nordiska samarbetet på kultur-, utbildnings- och forskningsområdena), som genom sin verksamhet interagerade med olika brukarmiljöer (kultur-fackliga och frivilligorganisationer) och därigenom bidrog till dessa miljöers förväntningar och erfarenheter. Analysen av fondens verksamhet baserades på styrdokument, interna dokumentation och statistik, samt ett 20-tal intervjuer med styrelsemedlemmar, administrativ personal och representanter för brukarmiljöer.

Några detaljer som framhävs i rapportens inledning är att kostnaderna för det nordiska samarbetet inom kultur, utbildning och forskning vid tiden för evalueringen uppgick till omkring 350 miljoner DKK, vilket motsvarade ungefär hälften av de totala kostnaderna för det nordiska samarbetet som helhet. Vidare var Nordiska kulturfonden enligt rapporten *Nordisk nytte* från 1995 (se vidare avsnitt 5.2.5) den med avseende på budget tredje största nordiska institutionen av sammanlagt 47 stycken.¹⁴ Den nysatsning som genomfördes inom fondens verksamhetsområde från 1993 hade inneburit en 30 % ökning av dess ekonomiska ram.

När det gäller slutsatserna av utvärderingen fann Lie att Fonden varit lyhörd i förhållande till Ministerrådets och Nordiska rådets policy för kulturområdet, men att man också hade haft svårigheter att få fram tillräckligt många goda ansökningar inom särskilda satsningsområden. Som

¹³ Lie, Trond (1986) Nordisk kulturfond: implementeringsorgan og katalysator i den nordiske kulturpolitikken. Rogaland Research. *Nordisk Kulturfond 1965 – 2002. Supplement, Rapporter og Evalueringer 1965–1996, band 8.*

¹⁴ Endast Nordiska industrifonden och Nordiska forskarutbildningsakademin tilldelades under 1994 mer pengar från Nordiska ministerrådet. Lie (1996), s. 1.

en följd av ökade resurser och ökad informationsverksamhet hade antalet ansökningar stigit från runt 650 till omkring 850 från början av 1990-talet. Trots en tendens att Fonden hade mottagit och stött flera större projekt utgjordes merparten av fondens projektportfölj av beviljningar på under 100 000 DKK. Samtidigt gick under 1994 70 % av det totala beviljade beloppet till stora projekt.

Tyngdpunkten i de beviljade projekten låg inom den allmänkulturella sektorn. Forsknings- och utbildningssektorerna hade på längre sikt gått tillbaka. Flera undergrupper och satsningsområden saknades eller var svaga enligt analysen. De prioriteringsområden som i detta sammanhang diskuteras i rapporten var projekt för och med barn och unga, projekt som främjar språkförståelsen i Norden, projekt mot främlingsfientlighet och rasism, samt det folkliga kultursamarbetet (det som numera går under samlingsnamnet frivilligsektorn). Antalet beviljningar till projekt med inriktning mot barn och unga hade visserligen fördubblats mellan 1991 och 1995, men vissa av styrelsemedlemmarna var ändå inte nöjda och de önskade sig fler goda ansökningar inom detta område. För få goda ansökningar var den förklaring som presenterades också till det låga antalet beviljningar inom språkområdet och inom prioriteringen mot främlingsfientlighet och rasism.

Beträffande utvecklingen av projekt med inriktning mot det folkliga samarbetet lyfte Lie snarare fram strukturella orsaker som låg inom ramen för fondens arbetsformer. Redan i Bybergs utvärdering från 1986 hade man uppmärksammat en trend mot ökad professionalism, en trend som enligt Lie hade sin förklaring i att gräsrotterna av folkliga organisationer och rörelser, amatörismen, förlorar i ett system som premierar akademisk flit och stringens samt kulturfacklig kvalitet i bedömningen av ansökningarna.¹⁵ Samtidigt framhåller man också i rapporten fondens katalysatorfunktion i förhållande till kulturfackliga miljöer i Norden. Fonden utlöser projektutvecklingsprocesser och bidrar till att bygga upp och upprätthålla kulturfackliga nätverk över landsgränserna i Norden.

Lie såg framför sig en förstärkning av denna tendens mot professionalism. Ansökningar från etablerade konst- och kulturinstitutioner kunde förväntas öka som en konsekvens av rekommendationen i rapporten *Nordisk nytte* att trappa ned på de generella anslagen till de nordiska institutionerna. Till dessa problem såg man två alternativa lösningar: att omdefiniera verksamhetsområdet och satsningsområden, eller att satsa på riktade informationskampanjer och en proaktiv strategi i förhållande till större projekt inom särskilda satsningsområden.

För att belysa frågan om den framtida organiseringen och arbetsformerna lyfte man i utvärderingen fram fyra problemställningar. Dessa gällde:

- fondens verksamhetsområde och mål,

¹⁵ Lie (1996), s. 37.

- fördelningen mellan småprojekt och större projekt,
- om Fonden skulle vara en regelstyrd sakbehandlingsinstans eller en målstyrd pådrivare i den nordiska kulturpolitiken, eller slutligen,
- hur förhållandet mellan facklig och politisk/administrativ styrning skulle balanseras och organiseras.

Denna sista fråga diskuteras också i föreliggande utvärderingsrapport när vi går närmare in på Fonden arbetsformer i kapitel 10.

2.2 Utvärdering av offentlig kulturpolitik

Hur skall man då se på utvärdering av offentlig kulturpolitik, dess implementerande organ och resultaten av deras verksamhet? Det perspektiv vi tillämpar i denna utvärdering är en syntes av flera olika synsätt på utvärdering. Vi använder oss av en heuristisk modell av policyprocessen som ger oss verktyg att resonera kring vad det är för element och resultat i policyprocessen som vi har att arbeta med och förhålla oss till. Vi har också funnit det nödvändigt att utveckla ett särskilt perspektiv på vad det innebär att arbeta med utvärderingar inom det kulturpolitiska området. Vi behöver komplettera en generell heuristisk modell över policyprocessen med begrepp som är utvecklade för det kulturpolitiska området. Dessa begrepp har i första hand att göra med hur man kan resonera kring kvalitet i kulturpolitik och i resultaten av kulturpolitiska interventioner inom konst och kultur.

2.2.1 Utvärdering och New Public Management

Som begrepp och aktivitet inom ramen för politiskt styrda verksamheter har utvärdering allt oftare förknippats med kontroll av måluppfyllelse utifrån ett intresse av politisk styrning. Detta perspektiv har att göra med utvärderingens funktion i den senaste tidens utveckling av formerna för offentlig förvaltning och administration, den så kallade New Public Managementskolan (NPM) som fick sitt genomslag i de demokratiska välfärdsstaterna under 1980- och 1990-talen.

Enligt Duelund och Pedersen har införandet av NPM-principer inom det nordiska kultursamarbetet varit tvetydigt.¹⁶ Politisk målstyrning kan enligt deras analys vara problematisk inom kulturområdet, eftersom det är svårt att precisera och tillämpa mätbara (performative) värden. Detta problem hänger också samman med att de administrativa reformerna inte har åtföljts av en medvetenhet om skillnaden mellan kultur och konst, mellan ett bredare antropologiskt kulturbegrepp, och ett smalare estetsikt

¹⁶ Duelund, Peter & Pedersen, Gitte (2003). The Nordic cultural cooperation. *The Nordic Cultural Model*. København: Nordic Cultural Institute. s. 261 f.

kulturbegrepp. Dessa två dimensioner av kulturpolitiken, menar Duelund och Pedersen, är naturligtvis intrikat sammanvävda i den kulturella utvecklingen. Inte desto mindre är det rimligt att försöka åstadkomma organisatoriska och begreppsliga strukturer som tar hänsyn till att politiken för nordisk konst- respektive kultursamarbete implicerar olika värdegrunder och värdeskalor.

När det gäller Nordiska kulturfonden bör man emellertid beakta att det föreligger särskilda omständigheter för fondens relationer till det nordiska samarbetets politiska kontext genom den särskilda överenskommelse mellan de nordiska länderna som konstituerar dess verksamhet. Som vi återkommer till i senare kapitel äger Nordiska kulturfonden genom detta avtal en juridisk självständighet, vilken visserligen har sina begränsningar i praktiken (eftersom fondens medel beviljas av Nordiska ministerrådet på en årlig basis), men som ändå innebär att det principiellt är fondens styrelse som formulerar de preciserade målen och riktlinjerna för verksamheten.¹⁷

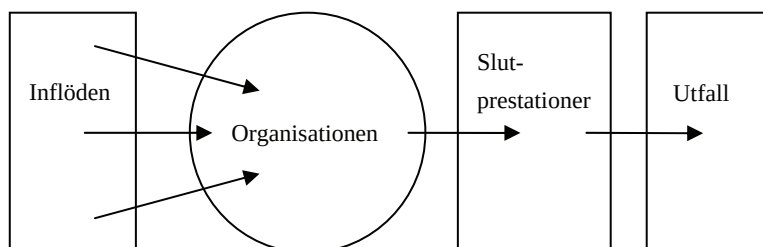
2.2.2 En modell av policyprocesser

Vår förståelse av utvärderingens placering och funktion i den offentliga förvaltningen utgår från en heuristisk modell av policyprocessen som presenterats av Vedung.¹⁸ I utvärdering av offentlig förvaltning skiljer man ut implementeringsorganen (d.v.s. förvaltningens aktörer) från den politiska beslutsfunktionen – fokus i utvärderingen ligger oftast på den eller de organisation/er som verkställer de politiska besluten. Dessa organisationer reagerar på inflöden av olika slag, inte minst beslut som fattas i politiska organ och som kommer till de exekutiva organen i form av mål, direktiv och ekonomiska anslag. Förvaltningsorganen interagerar också direkt eller via mellanhänder med de avnämare eller brukare som faller inom ramen för de mål och direktiv som förvaltningen har att följa.

I implementeringsprocessen koordinerar och omvandlar olika aktörer de politiska besluten och resultatet kan värderas på olika nivåer: slutprestationer eller utfall. *Slutprestationer* är det som lämnar förvaltningsorganet. I Nordiska kulturfondens fall utgörs slutprestationen av en huvudsaklig produkt, dvs. ekonomiska bidrag till brukare/-bidragsmottagare som skall använda pengarna i olika typer av nordiska kultursamarbetsprojekt. *Utfall* är det som uppstår genom att förvaltningens slutprestationer kommer till användning i brukarledet, det som händer när slutprestationerna nått slutmottagarna och omsätts i den planerade aktiviteten.

¹⁷ Det övergripande målet, att främja det kulturella samarbetet mellan de nordiska länderna och de självstyrande områdena, finns naturligtvis inskrivet i överenskommelsen om Fonden.

¹⁸ Vedung, Evert (1998) *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur. Sidan 24 ff.



Figur 1. Grafisk illustration av policyprocessen. Efter Vedung (1998), s. 24, 25.

När det gäller utfall kan man tänka sig dessa i flera steg: de omedelbara utfallen (slutmottagarnas åtgärder), och mer långsiktigt verkande resultat, dvs. effekter eller konsekvenser av slutmottagarnas åtgärder på tillstånd eller människors handlande.¹⁹ För Nordiska kulturfonden tänker vi oss att utfall kan beskrivas som:

- dels de aktiviteter som startas som ett resultat av fondens bidrag, och de upplevelser, erfarenheter, möten och relationer med mera som är konsekvenser av dessa (omedelbara utfall),
- dels av de mer långsiktigt verkande konsekvenserna av dessa aktiviteter som kan beskrivas som resultat av de av Fonden stödda projektaktiviteterna.

Båda dessa dimensioner ligger utanför såväl profilanalysen av fondens projektfinansiering som analysen av fondens arbetsformer. Resultaten i form av utfall av fondens projektbidrag aktualiseras i den brukarstudie som vi genomför som den tredje delen av uppdragets utvärderande del.

Vi vill dock understryka att bredden i det uppdrag som redovisas genom föreliggande rapport av nödvändighet har medfört att vi har tvingats till snäva avgränsningar och fokuseringar på ett urval av resultat- och kvalitetsaspekter som vi lyfter fram och diskuterar med hjälp att exempel hämtade från ett relativt fåtal projekt.

Resultatet i form av utfallet (i termer av avsedda effekter) är ofta det primära i utvärderingar och i princip en viktigare resultatindikator än slutprestationerna. Som Vedung påpekar, kan emellertid även utvärderingar av förvaltningsprocesser som studerar implementeringen fram till och med slutprestation fånga upp väsentliga aspekter av verksamhetens kvalitet. Ut-

¹⁹ Ibid. s. 25. Vedung använder en terminologi där utfall kan förstås som omedelbart, mellanliggande och slutgiltigt.

värdering handlar således inte endast om att mäta effekter i utfallen, utan lika ofta, och på goda grunder, om att värdera kvaliteten i förvaltningsprocessen fram till och med slutprestationen.

Med detta sagt måste man fråga sig mot vilka värdekriterier eller mål utvärderingen skall göras. Programmets, verksamhetens eller interventionens egna förutbestämda mål utgör en självklar utgångspunkt för det värderande momentet i utvärderingen, men uppfattningen att även andra måttstockar kan vara användbara och bör kunna användas förekommer också. Det här handlar mycket om en inommetodologisk tvist om vad som kan räknas in under utvärderingsparaplyt. Vi behöver inte fördjupa oss i denna diskussion utan konstaterar att vi i denna studie ansluter oss till en liberal syn på frågan: även noggranna efterhandsbedömningar som utgår från t.ex. brukarnas förväntningar inkluderas i begreppet.

I nästa avsnitt utvecklar vi de två utvärderingsperspektiv som används i denna utvärdering av Nordiska kulturfonden.

2.3 Utvärderingsperspektiv

Vi menar att uppdragets utvärderande innehåll öppnar sig mot två olika analytiska perspektiv: måluppfyllelse- respektive brukarperspektiv. I följande avsnitt presenterar vi först några väsentliga metodologiska element av måluppfyllelsemodellen, för att sedan ge några indikationer på innebörden av brukarmodellen.

2.3.1 Måluppfyllelseanalysens syfte

Det är viktigt att en utvärdering av offentligt finansierad verksamhet tar sin utgångspunkt i de målskrivningar som är fastlagda för verksamheten ifråga. I diskussioner kring syftet med utvärderingar har man i litteraturen lyft fram distinktionen mellan utvärderingens kontrollerande respektive utvecklande funktion: är syftet huvudsakligen att kontrollera måluppfyllelse i olika dimensioner, eller handlar det snarare om att ge utvecklingsbistånd för att få inspirerande förslag och synpunkter på möjliga utvecklingsriktningar från en extern individ eller organisation.²⁰ Vi vill understryka att utvärderingen av Nordiska kulturfonden som redovisas i denna rapport är beställd av Fonden själv och alltså ur det perspektivet inte utgör ett redskap för politisk kontroll i förhållande till Nordiska ministerrådet.

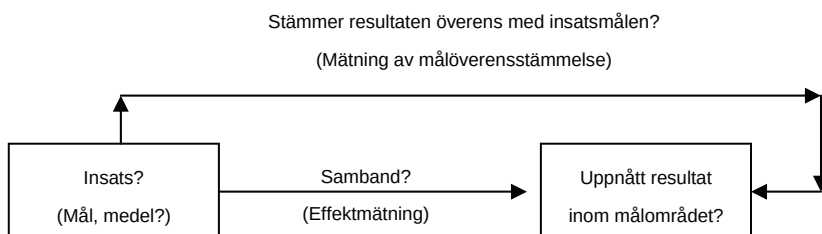
Syftet med uppdraget har i uppdragsformuleringen emellertid inte be-
lysts ur perspektivet kontroll eller utveckling. Med hänsyn till att uppdraget också inkluderar en omvärldsanalys har det förefallit oss uppenbart att utvärderingen skall förstås i ett sammanhang där Fonden har tagit ett eget initiativ för att få redskap för att utveckla sin verksamhet. Detta utesluter

²⁰ Langsted, Jørn et. al. (2003) *Ønskekvist-modellen: Kunstnerisk kvalitet i performativ kunst*. Århus: Forlaget Klim. s. 33.

naturligtvis inte att vi också intar rollen som ”god examiner”, och anknuter till en kontrollerande funktion genom att tillämpa ett måluppfylleseperspektiv. Syftet med detta är emellertid inte att sätta betyg på fondens verksamhet utan att identifiera delar av verksamheten där det finns utrymme för utveckling och förbättringar. Omvärldsanalysen förstår vi som ett redskap för att sätta in utvärderingen av Fonden i en föränderlig omvärldskontext, vilket bör förbättra utsikterna att ge framåtsyftande förslag till verksamhetsutveckling.

2.3.2 Utvärderingsmetodologiska problem

I en måluppfyllelseanalys frågar man sig om faktiska resultat motsvarar insatsmålen.²¹ Huvudpoängen med utvärderingen enligt denna modell är att avgöra om målen för verksamheten uppnåtts och om verksamheten bidragit till måluppfyllelsen.²² Detta innebär att utvärderaren först måste klarlägga målen för verksamheten, de så kallade insatsmålen, och de medel för att nå dessa som preciserats i verksamheten. Därefter värderar man måluppfyllelsen genom att jämföra målen med resultatindikatorer (målöverensstämmelse mellan insatsmål och slutprestationer eller utfall). Måluppfyllelsemodellen illustreras i figuren nedan.



Figur 2. Måluppfyllelsemodellen för utvärdering. Efter Vedung (2008), s. 52.

Måluppfyllelseanalys innebär att en rad metodologiska problem måste hanteras. Kulturpolitiska målsättningar uttrycks ofta i olika typer av dokument som överenskommelser, regleringsbrev, budgetframställningar, etc. Dessa kan beroende på omständigheter eventuellt också preciseras och konkretiseras av den implementerande kulturpolitiska institutionen, vilket också är fallet när det gäller Nordiska kulturfonden. En utvärdering som utgår från de för organisationen ifråga gällande målsättningarna ställs vanligen inför problemet att operationalisera dessa, att avgöra vilka resultat som skall räknas som indikationer på att målet ifråga har uppfyllts. Begreppsliga oklarheter är inte ovanliga i målskrivningar, vilket också har behandlats i utvärderingslitteraturen.²³ Det här metodologiska

²¹ Vedung, Evert (2002) Utvärderingsmodeller. *Socialvetenskaplig Tidskrift*. Nr. 2–3, 2002. Sidan 119.

²² Vedung, Evert (1998). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur. s. 52.

²³ Langsted et. al. (2003), s. 37.

problemet benämns ibland som oklarhetsargumentet i en kritik av mål-uppfyllelseanalys.²⁴

Oklarhetsargumentet går ut på att det är svårt, ibland omöjligt, att använda program- eller verksamhetsmål som värderingsgrunder på grund av att de kan vara otydligt formulerade. Vedung berör i detta sammanhang fenomenet oprioriterade målkataloger, dvs. många mål eller prioriteringar som radas upp utan någon inbördes rangordning. Hur olika mål eller prioriteringar skall vägas mot varandra upplyses det sällan om i programförklaringar, handlingsplaner eller riktlinjer. Detta är ett metodologiskt problem som vi har anledning att återkoppla till vid vår analys av Nordiska kulturfondens mål och riktlinjer.

2.3.3 Kvalitet i flera bemärkelser

Till komplexiteten i kulturpolitiska utvärderingar bidrar också de särskilda villkoren för bedömningen av kvalitet. För det första kan man fråga sig om bedömningen av kvalitet i offentlig kulturpolitik skall avse enbart resultaten, eller om man också skall uppmärksamma kvalitetsaspekter av den kulturpolitiska förvaltningsprocessen. I denna utvärdering intresserar vi oss för kvalitet i förvaltningsprocessen i snävare bemärkelse, nämligen genom att genomlys Nordiska kulturfondens arbetsformer.²⁵

För det andra handlar inte utvärderingar av kulturpolitiska insatser och kulturpolitiska målsättningar uteslutande om konst och konstnärlig kvalitet. Beroende på att den kulturpolitiska praktiken omfattar en mängd olika verksamheter för vilka det offentliga vanligen har ställt upp en rad olika mål av olika karaktär, måste man ta hänsyn till att kulturpolitik handlar om både konst (kultur i smalare estetisk bemärkelse), och kultur i en bredare antropologisk bemärkelse (kulturarv i bred bemärkelse, amatörverksamheter, folklig kultur och populärkultur, folkbildning etc.). Inte minst i relation till Nordiska kulturfonden och dess verksamhet som historiskt har omfattat kulturaktiviteter i denna bredare bemärkelse, inklusive utbildning och forskning, är det viktigt att uppmärksamma att kvalitet i bemärkelsen konstnärlig kvalitet är ett alltför snävt kvalitetsbegrepp då man närmar sig verksamheten i utvärderande syfte.

I en kulturpolitisk utvärdering behöver man alltså som vi ser det operera med två olika perspektiv på kvalitet: å ena sidan bör man beakta professionell/konstnärlig kvalitet som anknyter till det estetiska kulturbegreppet, och å andra sidan måste man beakta kulturpolitisk kvalitet som refererar till värden av offentligt stödda kulturverksamheter som faller inom det antropologiska kulturbegreppet, men utanför det estetiska kulturbegreppet,

²⁴ Se t.ex. Vedung (1998) s. 56.

²⁵ Jørn Langsted diskuterar i en artikel som behandlar den kulturpolitiska utvecklingen i danska Århus under 1990-talet hur den politiska processen begränsas och inskränks genom att politiska kompromisser arbetas in i kulturpolitiska förslag innan de når den offentliga debatten. Langsted (2000). Kvalitet i kulturpolitik – kvalitet i konst. Nordisk kulturpolitisk tidskrift, 2/2000, s. 13 ff.

betydelseomfång.²⁶ Sådana värden kommer till uttryck genom målskrivningar och riktlinjer som ofta har att göra med politiska, eller med andra ord demokratiska, sociala och på senare tid även ekonomiska mål. Vi utvecklar dessa båda dimensioner av kvalitet i nästa kapitel.

2.3.4 Nordiska kulturfondens mål – brukarnas förväntningar

Nordiska kulturfonden försöker uppnå sitt övergripande syfte, enligt överenskommelsen om Fonden (bilaga 1) att främja det kulturella samarbetet mellan de nordiska länderna, genom att fördela ekonomiska bidrag till kulturella samarbetsprojekt mellan de nordiska länderna.²⁷ Man har för detta ändamål upprättat riktlinjer för sökande som innehåller ett antal regler och prioriteringar som beskriver på vilka grunder man kan söka stöd och vilken typ av projekt som prioriteras. Dessa regler och prioriteringar kan betraktas som medel för att nå fondens syfte, men de kan också ses som preciseringar och konkretiseringar av det övergripande målet att främja det kulturella samarbetet mellan de nordiska länderna.

I enlighet med det måluppfylleseperspektiv som vi använder i alla delar av utvärderingen kommer vi i praktiken att betrakta fondens målskrivningar, riktlinjer och prioriteringar som de preciserade insatsmålen som resultatet i form av fondens slutprestationer (de utdelade projektbidragen) skall värderas mot. Med det valda upplägget för analysen av fondens bidragspolicy (profilanalysen, kapitel 9) blir det fråga om en relativt begränsad tillämpning av måluppfyllesemodellen eftersom "resultaten inom målområdet", det vill säga utfallet, inte kommer att mätas eller uppskattas på brukarnivå. I profilanalysen är det resultaten i termer av slutprestationer, så som de yttrar sig i fördelningsprofiler och fördelningstendenser över tid, som utvärderas mot fondens syfte, målsättningar och prioriteringar.

Brukarperspektivet beaktar de krav, den kvalitet och de behov eller förväntningar som uttrycks i brukarledet.²⁸ Tillämpningen av ett brukarperspektiv bör inkludera en diskussion av relationen mellan brukarnas behov respektive *förväntningar*, vilket kan belysas genom att återigen relatera till Nordiska kulturfondens syfte och mål vilka har att förhålla sig till kulturpolitiska mål för det nordiska samarbetet som naturligtvis sträcker sig utanför de förväntningar som kan uttryckas av enskilda individer eller grupper av brukare.

Brukarperspektivet använder vi framför allt i kapitel 10 och 11 som består av en studie av Fondens arbetsformer respektive en brukarstudie av 8 utvalda projekt. I dessa delar tar vi liksom i profilanalysen vår utgångs-

²⁶ Den här skillnaden mellan konst och kultur i kulturpolitiken har uppmärksamats och problematiserats av flera forskare på det kulturpolitiska forskningsfältet. Se t.ex. Langsted (2000), s. 19 ff., samt Duelund & Pedersen (2003), s. 258 f.

²⁷ Överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om Nordiska kulturfonden, artikel 1.

²⁸ Vedung, Evert (2002) Utvärderingsmodeller. *Socialvetenskaplig Tidskrift*. Nr. 2–3, 2002. Sidan 128.

punkt i fondens mål, riktlinjer stöd- och arbetsformer. Men till detta kommer att vi i denna del av utvärderingen också försöker fånga upp brukarnas syn på Nordiska kulturfonden beträffande dess mål, riktlinjer stöd- och arbetsformer.

3. Några viktiga kulturpolitiska begrepp och idéer

3.1 Centrala begrepp

3.1.1 Kulturbegrepp

Det så kallade traditionella eller *estetiska kulturbegreppet* refererar i huvudsak till *konstarna och studiet av dem*. Detta kulturbegrepp brukar betecknas som värderande, på så sätt att det inbegriper en uppfattning om att mänsklig verksamhet och mänskliga konstnärliga uttryck kan utvecklas och förbättras. Vissa mänskliga uttryck är konst, andra är det inte, och viss konst är bättre än annan. Det estetiska kulturbegreppet kopplas ofta samman med en uppfattning att konstarna och deras spridning i samhället är en central del i en allmän process av intellektuell, andlig och estetisk utveckling.

Det antropologiska kulturbegreppet pekar istället mot allt mänskligt beteende som inte är rent biologiskt betingat. Andra bestämmningar som nämns är ett särskilt, eller rent av ett helt, sätt att leva inom en grupp eller en nation. Kultur omfattar enligt detta begrepp både konst och arbetssätt, sedvänjor, språk, moraliska föreställningar etc. Man brukar framhålla att det antropologiska kulturbegreppet inte är värderande på samma sätt som det estetiska, och omedelbart betraktat jämföras ju alla mänskliga företeelser (utom möjligen de som är rent biologiskt betingade, vilka det nu är) under begreppet kultur. Detta utesluter naturligtvis inte att ett antropologiskt kulturbegrepp kan kopplas till etnocentriska och värderande synsätt på kultur.

3.1.2 Konstnärlig kvalitet

När det gäller professionell och konstnärlig kvalitet tar vi vår utgångspunkt i att detta begrepp naturligtvis rymmer mångfald, konflikt och motstridiga uppfattningar. Innebörden av konstnärlig kvalitet debatteras återkommande och huvuddelen av debatten är förankrad inom konstens och kulturpolitikens institutioner och strukturer. Som Henrik Kaare Nielsen påpekar har det enhetskulturella monopolet på kvalitetsdiskursen sedan 1970-talet brutits upp, konstnärlig kvalitet har ifrågasatts ur kulturrelativistiska perspektiv och delvis ersatts av en pluralistisk konsensus. I praktiken har emellertid detta inte lett till några större fördelningspolitiska konsekvenser, vilket har varit beroende av de institutionella styrkeförhåll-

landena har varit till den enhetskulturella traditionens fördel.²⁹ 1990-talet innebar också ett visst genomslag för kritik mot den pluralistiska synen på konstnärlig kvalitet och en återkomst för det enhetskulturella perspektivet, vilket efter hand har assimilerats in i de förvaltningsprocesser som utvecklades under 1990-talets reformering av den offentliga förvaltningens element och funktioner (NPM, se ovan).

Utvärdering av konstnärlig kvalitet är, liksom begreppet konstnärlig kvalitet, ett omstritt område ur flera perspektiv. När vi i det följande presenterar en princip för att resonera kring konstnärlig kvalitet gör vi det alltså mot bakgrund av den förståelse av kvalitetsbegreppet som "contested terrain" vi antytt ovan.

Jørn Langsted har föreslagit att man för att diskutera konstnärlig kvalitet behöver ett redskap som ger olika perspektiv på värdet i en konstnärlig aktivitet. VKS-principen innebär att man betraktar konstnärlig kvalitet som bestående av en kombination av vilja/engagemang, kunskap/träning och analys/samhällsmässig relevans.³⁰ Med vilja avses den konstnärliga viljan att påverka och kommunicera, medan kunskap refererar till de hantverksmässiga förmågor som är olika från konststart till konststart. Den samhällsmässiga analysen och relevansen handlar om vilken angelägenhetsgrad den konstnärliga aktiviteten har, i vilken utsträckning den konstnärliga aktiviteten kan betraktas som nödvändig: konsten skall vara i samklang med sin samtids sociala och psykologiska problematiker, för att tala med Langsted.

Enligt Langsted kännetecknas mycket av den traditionella, professionella konsten av en väl utvecklad hantverksmässig och artistisk kvalitet, medan det kan vara betydligt sämre beställt med gnistan, viljan att kommunicera. Den inominstitutionella traditionen har stor betydelse för utformningen av repertoaren, vilket kan få konsekvenser för samhällsrelevansen. Men samhällsrelevansen kan också, som vi ser det, påverkas av att en konstnärlig organisation inte lyckas förena kulturpolitiska mål att nå "bredare" publikgrupper med målet att presentera konstnärliga verk som är i samklang med samtidens sociala och psykologiska problemställningar. När det gäller politisk-agitatorisk konst är, enligt Langsted, vanligtvis viljan att kommunicera mycket framträdande, samhällsrelevansen i bästa fall god, medan det professionella kunnandet kan vara sämre utvecklat.

Man kan naturligtvis fråga sig om denna princip är möjlig att använda som utgångspunkt för diskussioner av alla möjliga olika genrer som finns inom olika konstområden. Det hantverksmässiga kunnandet och viljan att

²⁹ Kaare Nielsen beskriver styrkeförhållandena som beroende av att alla väsentliga kulturinstitutioner, konst- och kulturutbildningar är förankrade i den enhetskulturella traditionen, och att samhället hade gjort avsevärda investeringar i utvecklingen och institutionaliseringen av denna struktur. Kaare Nielsen, Henrik (2000). Kvalitetsvärdering og kulturpolitik. *Nordisk kulturpolitisk tidskrift*, 2/2000, s. 36.

³⁰ Langsted, Jørn (2000). Kvalitet i kulturpolitik – kvalitet i kunst. *Nordisk kulturpolitisk tidskrift*, 2/2000, s.21 ff.

kommunicera kan kanske ses som självklara inslag i en diskussion om konstnärlig kvalitet, medan det också kan förefalla självklart att samhällsrelevans kan ha olika betydelser i relation till olika typer av konstområden och genrer. Hur ställer sig värderingen av samhällsrelevans i förhållande till konsthantverk med inriktning mot bruksföremål i jämförelse med motsvarande värdering i en teaterföreställning? Här skall också påpekas att Langstedt senare har utvecklat sin modell i en diskussion av konstnärlig kvalitet i performativ konst.

Konstnärliga uttrycksformer förändras, ja förändring och förnyelse är rentav ett självklart inslag i den dominerande originalitetsetetiken. När konstnärer bryter ny mark blir det inte sällan konflikter kring innebörden av det hantverksmässiga kunnandet, värdet av originaliteten bryts mot traditionens konventioner. Den kvalitativa bedömningen måste alltså förstås i ett sammanhang som också omfattar utvecklingen av konsten som institution, inklusive den institutionaliserade kritiken.

För vissa genrer bör man kunna fråga sig vilken betydelse som skall tillmätas konstens samhällsrelevans, eller kanske snarare vilket analytiskt perspektiv och djup man kan förvänta sig. Komedier har förvisso ofta en påtaglig kontakt med publikens livserfarenheter och inte sällan en samhällanalytisk ambition med kritisk udd. Man kan fråga sig om detta innebär att samhällsrelevans alltid bör väga lika tungt i diskussionen av kvaliteten i sådana verk som i förhållande till verk tillhörande andra, mer ”seriösa” genrer? Olika konstnärliga genrer har olika betydelser och funktioner vilket rimligen bör vägas in i en värderingssituation.

Det sagda kan tjäna som en illustration till Langstedts anmärkning att en diskussion av konstnärlig kvalitet med utgångspunkt i VKS-principen innebär att man måste sätta ord på viljan, det konstnärliga kunnandet och samhällsrelevansen i det enskilda fallet. I denna process kopplas i bästa fall de olika elementen samman på ett sätt som innebär att konstverket förstås både utifrån sina unika villkor, och sätts in i ett både historiskt socialt sammanhang, och ett individuellt receptionssammanhang. VKS-principen är en ram för att diskutera konstnärlig kvalitet, inte en facitlista.

I denna utvärdering av Nordiska kulturfondens verksamhet kommer vi att referera till VKS-principen då vi diskuterar konstnärlig kvalitet i förhållande till några av de projekt som vi har valt ut i den del av uppdraget som vi kallar brukarstudien. Det finns dock inte utrymme för en ingående analys av den konstnärliga kvaliteten med utgångspunkt VKS-principen i denna utvärdering.

Det finns exempel på kulturpolitiska utvärderingar där man har försökt att närma sig frågan om konstnärlig kvalitet på ett mer pragmatiskt sätt. Man har gjort det genom att fastställa ett antal kriterier som utgör väl avgränsade områden där man kan söka efter indikationer på konstnärlig kvalitet. I ett utvärderingsprojekt av regionala kulturinstitutioner som genomfördes av svenska Landstingsförbundet i början av 1990-talet bröt man ner konstnärlig kvalitet i följande fyra områden:

- nationellt/internationellt erkännande,
- anmälningar i medierna,
- kulturinstitutionernas dragningskraft på professionella medarbetare, samt
- institutionernas egen uppfattning av den konstnärliga kvalitén.³¹

Tanken är att identifiera områden där det är möjligt att söka och finna indikatorer på konstnärlig kvalitet på ett relativt enkelt sätt, samtidigt som man bygger bedömningen på konstinstitutionens egna praktiker och värdekriterier.

Vi kommer i brukarstudien av vår utvärdering att ta upp två av ovan nämnda kriterier, nämligen *nationellt erkännande och anmälningar i medierna*.

Vi återknyter till de i detta avsnitt presenterade begreppen i flera av rapportens delar.

3.1.3 Kulturpolitisk kvalitet – demokratiska och sociala mål

Vid utvärderingar av offentligt finansierad kulturpolitik aktualiseras ofta jämte den konstnärliga kvaliteten även en värdering av kvalitet i andra dimensioner. Vi talar i detta sammanhang om kulturpolitisk kvalitet, vilken alltså är relaterad till andra mål och värden, ofta demokratiska och sociala, än de som kan ringas in av konstnärlig kvalitet.³² Demokratiska och sociala mål och värden har en lång tradition i de nordiska ländernas kulturpolitik på nationell såväl som på regional och lokal nivå. Sådana mål kan ha att göra med:

- geografisk decentralisering,
- folkbildning,
- breddat deltagande i kulturliv och i det politiska livet,
- prioritering av barn och unga,
- kulturell och social integration,
- att befrämja samarbetet mellan olika områden, eller
- att befrämja samarbetet mellan olika aktörer (t.ex. amatörer och professionella kulturutövare),
- större publik, etc.

Under de sista decennierna av 1900-talet utvecklades också kulturpolitiska målsättningar på den regionala och lokala nivån som har att göra med ekonomiska värden, nämligen kulturens bidrag till regionens eller kommunens synlighet och kulturens betydelse för ekonomisk utveckling och tillväxt.³³

Precis som när det gäller bedömningen av den konstnärliga kvaliteten innebär bedömningen av kulturpolitisk kvalitet att man preciserar mål och

³¹ Exemplet refereras av Langsted et. al. (2003), s. 91.

³² Se t.ex. Langsted et al (2003), s. 92.

³³ Skot-Hansen, Dorte (1999). Kultur til tiden – strategier i den lokale kulturpolitik. Nordisk kulturpolitisk tidskrift, 1/1999, s. 7–27.

innebörder så att man kan finna indikatorer på de värden som avses. Detta kan naturligtvis vara svårare eller lättare beroende på hur målet är formulerat och vilket det efterstävade värdet är. Ett värde som större publik kan t.ex. förefalla relativt enkelt att operationalisera, vilket också kan gälla för prioriterade målgrupper och andra värden som är knutna till preciserade aktörer, grupper eller aktiviteter. Situationen kompliceras emellertid om man frågar sig vad som skall utgöra jämförelsepunkterna. Finns det preciserade mätbara målsättningar uppställda för de enskilda målen? Är det den egna organisationens tidigare verksamhet och tidigare uppnådda resultat som skall utgöra referenspunkt, eller skall man göra jämförelser med liknande verksamheter utanför organisationen ifråga? Skall målen för organisationen, ibland uttryckta som prioriteringar, ställas mot varandra, och finns element i målkatalogen som är svåra att förena i praktiken, eller rent av oförenliga?

Det finns en konflikt mellan det grundläggande målet att konsten skall vara en fri och obunden kraft i samhället, och den politiska viljan att sätta konsten och kulturen i samhällets tjänst. Hur och i vilken utsträckning är det rimligt att det offentliga styr konstnärlig verksamhet genom att sätta upp demokratiska, sociala och ekonomiskt orienterade mål för verksamheten? Här brukar man framhålla att det är det konstnärliga innehållet i verksamheten som skall fredas från politisk inblandning, en nog så rimlig uppfattning. Det förefaller också uppenbart att vissa kulturpolitiska mål också kan få konsekvenser för repertoar och innehåll i konsten.

Man talar ibland också om att kulturinstitutioner på kortare sikt måste prioritera kulturpolitiska mål på bekostnad av konstnärligt orienterade mål och professionell kvalitet. *På längre sikt kan emellertid en ensidig prioritering av sociala och demokratiska värden på bekostnad av konstnärlig utveckling innebära att intresset och legitimiteten för verksamheten undermineras. Som Langsted påpekar är det alltså rimligt att göra en analytisk distinktion mellan konstnärlig och kulturpolitisk kvalitet, samtidigt som han understryker att båda dimensionerna måste vara levande i den praktiska verksamhetsutvecklingen.*³⁴

I denna utvärdering av Nordiska kulturfonden har vi tagit fasta på denna analytiska distinktion och försöker använda oss av den för att diskutera olika värden och kvaliteten i fondens verksamhet. När det gäller de mål och riktlinjer som Fonden har arbetat med under utvärderingsperioden finns det ett flertal som har en demokratisk och social orientering, t.ex. prioriteringen av aktiviteter med inriktning mot barn och unga. Samtidigt finns även konstnärlig kvalitet med som en uttalad målsättning för fondens verksamhet. Ett av de grundläggande målen enligt fondens riktlinjer är nordiskt mervärde. Detta är ett uttryck som får, och ges, olika innebörder beroende på om det tillämpas på konstnärligt inriktade projekt, projekt inom utbildning och forskning, eller projekt som omfattar amatörverksamhet.

³⁴ Langsted et al (2003), s.92.

3.1.4 Armlängds avstånd och autonomi

Man kan fråga sig om konsten/forskningen är eller kan vara autonom i förhållande till politik, ekonomi, religion etc. Autonomibegreppet, som kan användas deskriptivt, förklarande och normativt, har historisk anknytning till konst- och forskningsdebatterna. Utifrån ett idéhistoriskt perspektiv brukar Immanuel Kants *Kritik av omdömeskraften* framhållas som en viktig källa för idén om konstens autonomi.³⁵ Konst skall enligt denna estetik bedömas utifrån sina egna premisser, moraliska, religiösa, ekonomiska eller politiska förhållanden skall i princip inte vägas in i bedömningen av ett konstverk.

Idén om konstens autonomi är också förankrad i demokratiska principer som yttrandefrihet, tryckfrihet och informationsfrihet. Konstnärligt skapande inkluderas då under rätten att uttrycka sig, den fria opinionsbildningen, utan att politiska eller andra myndigheter söker utöva inflytande och därigenom inskränka denna rätt. Vanligen finns det vissa inskränkningar i dessa den fria opinionsbildningens principer i demokratiska samhällen, inskränkningar som kan ha att göra med skydd av individers goda namn, säkerhetspolitik, eller skydd av hälsa och moral. Konst och kultur, religion, medierna och vetenskapen omfattas av denna demokratiska princip, en princip som också kommer till uttryck i de nordiska ländernas politik för dessa områden: staten skall skapa förutsättningar, ramarna, för dessa verksamheter, inte styra innehåll och form.³⁶

Föreställningen att konsten och kulturen skall vara autonom i förhållande till politiskt och ekonomiskt inflytande kommer också till uttryck i den så kallade *principen om armlängds avstånd*. Denna princip har dykt upp allt oftare under det senaste kvartsseket i kulturpolitiska sammanhang, och den har återkommande diskuterats inom kulturpolitisk forskning.³⁷ Principen innebär att staten och den offentliga makten inte skall blanda sig i den konstnärliga och kulturella produktionen, att beslut om konstens och kulturens innehåll och form skall tas av verksamma inom konst och kulturfältet, av konstnärligt utbildade eller erkända konstnärer, av upphovsmän och kompetenta professionella förmedlare. Detta är en princip som man i olika utsträckning försöker upprätthålla i institutioner som har att besluta om offentligt stöd till konst och kultur, ofta genom att använda sig av sakkunniga (konstnärer, förmedlare, konstnärligt utbildade) vid bedömning och beslut om bidrag etc.

³⁵ Se t.ex. Vestheim, Geir (2007). Offentliga kulturinstitutioner: mellan beroende och autonomi. Högskolan i Borås. URL: www.hit.no/main/content/download/48190/403057/file/Vestheim.pdf. Åtkomst 2008-04-15.

³⁶ Se t.ex. Frenander, Anders (2001). Svensk kulturpolitik under 1900-talet. *Tijdschrift voor Skandinavistiek*. 1/2001, s. 63–90; Duellund, Peter (2002). De aktuella utfordringar i Nordisk Kulturpolitik. Et oplæg till Nordisk Råds kulturutvalg i 2002.

³⁷ Beträffande principens behandling inom kulturpolitisk forskning har de kanadensiska kulturekonomerna Hillman-Chartrand & McCaughey (1989) stått för ett ofta refererat bidrag, *The arm's lenght principle and the arts: an international perspective – past, present and future*. I Cummings & Davidson-Schuster (red.), *Who's to pay for the arts?: the international search for models of arts support*. New York: ACA Books.

Vi menar att autonomin för verksamheter inom konst- och kulturområdet är relativ.³⁸ En anledning är att både konstnärer och förmedlare har att förhålla sig till de rationalitetsformer som styr politik och ekonomi: kulturinstitutioner, konstnärer och förmedlare kan fatta beslut om innehåll och form, men de står samtidigt i en beroenderelation till det politiska systemet och/eller till det ekonomiska systemet. När det gäller offentligt finansierade kulturinstitutioner, som t.ex. Nordiska kulturfonden, är deras verksamhet målstyrd och kringskuren av de begränsningar som följer av budget och avtal, förordningar, regleringsbrev, handlingsplaner etc. Den här dimensionen av inskränkningar i autonomin får en särskild form då en institution, som i Fondens fall, existerar i stiftelseform, men i praktiken är beroende av en välvilligt inställd huvudman. Denna situation fostrar en realpolitisk, reflexiv autonomi vilken kommer till uttryck i fondens medvetna och proaktiva förhållningssätt gentemot den närmaste politiska kontexten.

Den här problematiken har också diskuterats i anknytning till utvärderingar av andra organisationer inom det kulturpolitiska området. Baklien m.fl. beskriver Stiftelsen framtidens kultur som verksam inom en ram av kulturpolitiska strukturer och aktörer. Ett grundläggande ideologiskt element inom denna ram utgörs av motsättningen mellan en önskan om politisk oavhängighet å ena sidan, och önskan om politisk kontroll och styrning å den andra.³⁹ Den svenska Stiftelsen framtidens kultur grundades 1994 av en borglig regering med intentionen att vara ett från staten fristående kulturpolitiskt organ på armlängds avstånd från den offentliga makten inom det kulturpolitiska området, oavhängigt både kulturdepartement och Statens kulturråd.⁴⁰ Senare strävade Socialdemokratiska regeringar efter en större närhet mellan Stiftelsen och andra offentliga myndigheter inom kulturområdet, bland annat genom att Statens kulturråd fick representation i Stiftelsens styrelse. Denna utveckling medförde i sin tur en diskussion om Stiftelsens arbetsformer fortsättningsvis kunde sägas leva upp till intentionen om oavhängighet och principen om armlängds avstånd.

Jørn Langsted har diskuterat armlängdsprincipens införande och status i dansk kulturpolitik. Hans jämförelse av inrättandet av, och principerna för, Statens Kunstfond 1964 och Arts Council of Great Britain 1945 pekar på att betydelsen av att analysera detaljer i uppbyggnad och arbetsformer för att göra denna komplexa fråga rättvisa.⁴¹ Armlängdsprincipen, enligt Langsted, bygger i sin rena form dels på politikernas och den offentliga byråkratins maktfrånträdelse, dels på fackkunskap hos medlemmarna i armlängdsorga-

³⁸ Vestheim, Geir (2007). Sidan 4, 20. Enligt Vestheim är föreställningen om autonomi en myt, men en nyttig och viktig myt, en myt som speglar en princip som måste upprätthållas.

³⁹ Baklien, Bergljot, Franzén, Mikael & Nyhagen Predelli, Line (2002), Utvärdering av Stiftelsen framtidens kultur. Till skillnad från Nordiska kulturfonden hade Stiftelsen framtidens kultur ett eget kapital som skapade förutsättningar för en ekonomisk självständighet. Stiftelsen framtidens kultur upphör i enlighet med politiskt beslut med sin verksamhet 2008.

⁴⁰ Bakgrunden var nedläggningen av Löntagarfonderna och omvandlingen av dessa till fonder för stöd till olika ändamål inom kultur, forskning och utbildning.

⁴¹ Langsted, Jørn (2001), Armlængde: Et princip i kulturpolitikken, i *Sceneskift: Det 20. århundredes teater i Europa*.

net. Medan principen i det engelska exemplet enligt Langsted borde beskrivas som det politiska systemets förlängda arm för att styra det statliga stödet till konst och kultur, byggde Statens Kunstfond på en konstruktion som säkrade att dess styrelse dels fattade självständiga beslut om fördelning av stöd, dels i stor utsträckning utgjordes av utövande konstnärer.

Det finns en oenighet om i vilken omfattning armlängdsprincipen har dominerat dansk kulturpolitik. Langsted, liksom Baklien m.fl., lyfter också fram det spänningsfält mellan oavhängighet och kontroll inom vilket kulturpolitiska institutioner verkar. De organisatoriska strukturerna och beslutsordningen för kulturpolitiska institutioner utformas inom ramen för ett grundläggande demokratiskt dilemma. Att tillförsäkra konst och kultur en frihet i förhållande till offentligt utövad makt är en grundläggande demokratisk princip som inte minst är viktig inom konstnärliga områden. Samtidigt är armlängdsprincipen en anomali i ett demokratiskt samhälle som bygger på representativ demokrati där valda politiker har väljarnas uppdrag och förtroende att fatta beslut även på områden där de inte har mer eller bättre kunskaper än lekmän i allmänhet. Ur detta perspektiv, skriver Langsted, handlar armlängdsprincipen om att en bildad, kultiverad elit försöker bevara sitt smakmonopol samtidigt som man också ser till att skattebetalarna täcker kostnaderna för elitens egna kulturella intressen (vilka framställs som allmänna). Armlängdsprincipen kan alltså ses som ett exempel på dilemman som uppstår där autonomiprincipen möter andra viktiga demokratiska principer.

Som Langsted erinrar om i sin analys av armlängdsprincipen i Danmark är det inte ovanligt att politiker eller tjänstemän inom offentliga myndigheter är involverade i beslut om kulturpolitiskt stöd, de konkreta besluten om enskilda projekt, verksamheter, innehåll och form, det vill säga det sista steget i förverkligandet av kulturpolitiken inom ett område. Detta kan t.ex. gälla kommunala nämnder med ansvar över kulturfrågorna där fritidspolitiker beslutar om bidrag till olika organisationer och projekt. Det gäller också Nordiska kulturfonden, där sakkunniga värderar ansökningarna och lämnar rekommendationer, medan de slutgiltiga besluten fattas av en styrelse bestående av en kombination av politiker och högre tjänstemän (ämbetsmän) från den statliga kulturbyråkratin.

Inflytandeformerna i kulturpolitiska implementeringsorgan kan vara mer eller mindre tydliga, eller mer eller mindre subtila, vilket diskussionen kring Stiftelsen framtidens kultur utgör ett exempel på. Men när man värderar formerna för en kulturpolitisk institutions organisatoriska struktur och beslutsordning är det viktigt att beakta dels detaljerna och principerna för beslutsordningen, dels det kulturpolitiska spänningsfält och demokratiska dilemma inom vilket institutionens verksamhet utformas och äger rum.

Här finns också anledning att erinra om den analytiska distinktionen mellan konstnärliga värderingar och kulturpolitiska dito som vi introducerade i föregående avsnitt. Tanken om kulturens autonomi har utvecklats i relation till framför allt den konstnärliga sfären, samtidigt som det är uppenbart att andra kulturella aktiviteter ur ett yttrandefrihetsperspektiv bör stå fria från

misstanken om politisk styrning och kontroll. Med detta i åtanke finner vi det ändå rimligt att de sakkunnigas funktion i en kulturpolitisk beslutsprocess i första hand måste förstås i relation till deras specialkompetens, det vill säga den professionella värderingen av ett projekt etc. I en bedömningssituation av ett projekt inom kulturområdet förekommer ofta att både konstnärliga och kulturpolitiska värden skall sammanvägas. I en sådan situation förefaller det rimligt att politikerns och tjänstemäns kunskaper och erfarenheter inom området kan komplettera de sakkunnigas värdering av projektet.

Vi återknyter till dessa perspektiv när vi presenterar vår analys av Nordiska kulturfondens arbetsformer och beslutsordning i kapitel 8 i denna rapport.

3.1.5 *Det civila samhället och frivilligsektorn*

Nordiska kulturfonden täcker av tradition inte bara professionella konstnärliga verksamheter utan också amatörverksamhet och kulturverksamhet inom frivilligsektorn. I själva verket är fondens uppkomst tätt förknippat med ett ursprungligt förslag från Föreningarna Norden till Nordiska rådet redan 1955. En analys av fondens verksamhet kräver därför också en förståelse av den roll som föreningsverksamheten spelar i det nordiska kultursamarbetet.

Det civila samhället är ett begrepp som kommit till ökad användning inom både samhällsvetenskaplig forskning och politik under de senaste 15–20 åren. Med begreppet vill man beskriva de sociala aktiviteter som varken hör till den offentliga sektorn, marknaden eller den intima privat sfären. Historiskt har de nätverk av klubbar, salonger och tidskrifter som började visa sig under upplysningstiden framhållits som uttryck för institutioner i det civila samhället och som viktiga förutsättningar för utvecklingen av demokratin. I andra sammanhang beskrivs det civila samhället som summan av de sociala aktiviteterna i fältet mellan offentlig sektor och marknad.⁴² I centrum står då den så kallade frivilliga eller ideella sektorn, representerad genom frivilligorganisationer, sociala rörelser, NGO:s (Non Governmental Organisations), men även mer ”lösliga” sociala sammanslutningar som kan sammanfattas med begreppet nätverk.

Relationerna mellan det civila samhället, marknaden och staten har dragit till sig mycket intresse från forskare. Samtidigt har det civila samhällets betydelse för samhällsutveckling under lång tid uppmärksammats i de nordiska ländernas politik och är, som vi återkommer till i senare kapitel, alltför högaktuellt inom det nordiska samarbetet. Inom Nordiska ministerrådet har man under senare år använt sig av olika definitioner av frivilligsektorn. Enligt en definition med anknytning till Nordiska ministerrådets satsningar på samarbete i Östersjöområdet är frivilligorganisationer (Non-Governmental Organisations) civilt samhällsrelaterade icke vinstdrivande organisationer som inte

⁴² Se Svedberg, Lars & Trägårdh, Lars (2006). *Det civila samhället som forskningsfält. Nya avhandlingar i ett nytt sekel*. Stockholm: Riksbankens Jubileumsfond; Gidlunds.

är ägda eller styrda av myndigheter eller företag och som har en öppen och demokratisk organisation.⁴³ En annan definition, med anknytning Nordiska ministerrådets strategi för samverkan med det civila samhället, lägger tonvikten vid andra aspekter. Frivilligorganisationer som är berörda av Ministerrådets intentioner på området är enligt denna bestämning sammanslutningar på nordisk nivå av nationella organisationer eller nätverk som bedöms ha en nödvändig stabilitet och representativitet.⁴⁴

Vi återkommer i kapitel 5, 6 samt 7 med sammanfattande redogörelser till frivilligsektorns involvering i det officiella nordiska samarbetet.

3.1.6 Legitimitet

För en organisation som Nordiska kulturfonden som är institutionellt förankrad i den nordiska offentliga kulturpolitiken, och som dessutom har en relativt självständig ställning inom ramen för denna politiska struktur, är naturligtvis dess legitimitet i olika dimensioner av central betydelse.

Geir Vestheim framhåller att den moderna idén om legitimitet har vuxit fram i en politisk process på över två hundra år i samband med utvecklingen av demokratins centrala institutioner.⁴⁵ Till sitt ursprung har begreppet en förankring inom det juridiska området – det som är legitimt i denna betydelse är i samklang med lagen. Men enligt Vestheim talar vi i samhällsdebatt och i mer vardagliga sammanhang gärna om legitimitet i en mer utvidgad betydelse. Legitimitet uppfattas i dessa sammanhang ofta som *det som uppfattas som rättfärdigt, rimligt och acceptabelt*. Det är således ett normativt begrepp som refererar till vad som är eftersträvarsvärt till föreställningar om vad som är rätt och rimligt i bestämda samhällen och i konkreta historiska situationer. Det som uppfattas som legitimt i en specifik historisk kontext behöver inte upplevas vara det i en annan. Vad som uppfattas som legitimt skall också ses i relation till *olika intressen*, vilka kan formas utifrån de perspektiv på en fråga som olika deltagare i en samhällsdebatt representerar.

⁴³ Nordiska ministerrådet har flera program för att stimulera den demokratiska utvecklingen i de baltiska länderna och Nordvästra Ryssland som fokuserar på samarbete med frivilligorganisationer. Nordiska ministerrådet, Samarbete med frivilligorganisationer. URL: http://www.Norden.org/russland/sk/samarb_fri.asp. Åtkomst 2008-09-16.

⁴⁴ Ministerrådsförslag om det civila samhället – en strategi. B244/kultur.

⁴⁵ Vestheim, Geir (2003). Kulturpolitik, demokrati og legitimitet. *Kulturen i kunskapssamhället: om kultursektorns tillväxt och kulturpolitikens utmaningar*. Stockholm; Nora: Sister; Gidlunds. Sidan 273.

4. Metod och material

I det här avsnittet beskriver vi de metoder och det empiriska material vi har använt oss av i denna del av studien. Vi inleder med att redogöra för studiens metoder ut ett generellt perspektiv, för att sedan presentera metodologiska reflektioner i anknytning till profilanalysen och brukarstudien. Utöver det som vi presenterar i detta avsnitt förekommer det också kortare redogörelser för metod och material i rapportens olika kapitel där vi presenterar resultatet av omvärldsanalysen och utvärderingen av Nordiska kulturfonden.

4.1 Generellt om metoder och material i studien

4.1.1 Intervjuer

En av de metoder vi har använt för att orientera oss om Fonden, dess politiska kontext och omvärld har varit intervjuer. Vid urvalet av informanter till intervjuerna har fokus varit på att få kunskap om Fonden, dess historia, verksamhet och verksamhetsutveckling under utvärderingsperioden, samt att få en bild av hur man inom Fonden ser på dess aktuella situation och utvecklingsperspektiv för framtiden. Vid urvalet av informanter var syftet också att orientera oss om fondens politiska kontext, både ur ett närhistoriskt perspektiv och aktuella utvecklingstendenser.

Mot denna bakgrund har vi valt att intervjua både fondens direktör vid tiden för uppdraget utförande, och den person som innehade tjänsten som Nordiska kulturfondens direktör närmast innan. Direktören vid tiden för utförandet av det uppdrag som redogörs för i denna rapport tillträdde sin tjänst vid Nordiska kulturfonden i februari 2007, det vill säga alldeles i slutet av utvärderingsperioden. Vi fann det därför angeläget att också intervjua den närmast föregående direktören som hade varit verksam vid Nordiska kulturfonden mellan 1999 och 2006. Vi har också genomfört intervjuer med de båda rådgivarna vid fondens sekretariat, vilka tillsammans med de båda direktörerna har kunnat ge oss detaljerad information om fondens verksamhet och verksamhetsutveckling under från 2002, samt en bild av sekretariatets tankar kring fondens framtida utveckling. Dessutom har vi genom dessa informanter fått väsentlig information om fondens närmaste kontext, i form av de brukare/brukarorganisationer och de politiska institutioner man interagerar med.

Vi har också genomfört intervjuer av fondens ordförande och vice ordförande, vilka i enlighet med styrelsens sammansättning utgörs av en

representant för Nordiska rådets parlamentariker respektive en ämbetsmannarepresentant. Ordföranden och vice ordförande var under den period som vårt uppdrag utfördes från Danmark. Vi har dessutom intervjuat ytterligare fem stycken medlemmar av Nordiska kulturfondens styrelse, från fyra olika länder/självstyrande områden: Norge, Island Färöarna och Sverige. Därtill kommer en intervju av en tidigare medlem, tillika ordförande, av fondens styrelse, som representerar Finland. Vi har alltså strävat efter att få en geografisk spridning bland våra informanter från fondens styrelse. Vi har också strävat efter att få en spridning med avseende på fördelningen mellan parlamentariker och ämbetsmän. Sammanlagt har vi intervjuat 5 parlamentariker respektive 3 ämbetsmän. Skälet till att vi inte lyckades åstadkomma en fördelning 50/50 var att vi inte lyckades etablera kontakt med en av de ämbetsmän vi ville intervjua från ett av de geografiska områden vi valt ut. Vi valde då att intervjua parlamentarikern från det området istället.

För att få en utförligare bild av fondens närmaste politiska och institutionella kontext har vi genomfört intervjuer av tre personer som arbetar, eller har arbetat, i positioner som vi ansåg strategiskt viktiga i förhållande till Fonden. Det gäller dels Nordiska ministerrådets Generalsekreterare vid tiden för uppdragets utförande, dels avdelningschefen vid avdelningen för kultur, juridik och jämställdhet vid Ministerrådets sekretariat i Köpenhamn. I detta sammanhang har vi också intervjuat en tidigare rådgivare vid Nordiska ministerrådets kulturavdelning, och konsulent vid Kulturkontakt Nord.

För att få en fördjupad förståelse av fondens arbetsformer har vi förutom att intervjua personal från fondens sekretariat och medlemmar av fondens styrelse också intervjuat 5 av fondens nuvarande och tidigare sakkunniga. Dessa har bidragit med kunskap om hur fondens beslutsordning fungerar i praktiken och gett oss insikter i de sakkunnigas arbete med att bedöma ansökningar till Nordiska kulturfonden. Intervjuerna av de sakkunniga har vi också, tillsammans med intervjuer av projektansvariga, använt för att försöka få en bild av hur representanter för konst- och kulturfältet ser på fondens beslutsordning. Vi har också i intervjuerna av de sakkunniga försökt att ta vara på den kunskap de har om utvecklingen inom sina respektive kulturområden.

Som en del av utvärderingen har vi genomfört en brukarstudie av 8 stycken utvalda projekt, och i anknytning till denna har vi intervjuat projektledare eller projektansvariga för dessa projekt. Det metodlogiska tillvägagångssättet för brukarstudien presenteras under en särskild rubrik nedan.

Vi har genomgående arbetat med en semistrukturerad form av intervjumetod som kan medverka till att både bygga upp ett förtroende i förhållande till informanterna, samtidigt som förutsättningar för en kritisk distans upprätthålls. En viktig utgångspunkt i kvalitativa metoder är ofta att man vill skapa en närhet till undersökningsenheterna, till de företeelser

och de människor som man studerar. Vi är naturligtvis måna om att skapa en närhet till de företeelser och praktiker vi studerar, men vi behöver också distans för att skapa utrymme för reflektion och analys.

Som en metodologisk princip har vi valt att anonymisera våra respondenter så att det inte framgår vem som sagt vad. Det betyder också att vi har översatt en del citat till svenska. Citaten är i möjligaste mån ordagranna transkriberingar, men vi har ibland valt att korta ner formuleringar och dra ut essensen av delar av citat. Vi är dessutom sparsamma i vår användning av direkta citat och nyttjar dem enbart i syfte att lyfta fram speciellt intressanta resonemang där sättet att formulera sig är en del av budskapet.

4.1.2 Källanalys, dokument och statistiskt material

För anskaffning av information i samtliga av de tre föreslagna delarna av utvärderingen har *dokumentstudier* utgjort en viktig metod. Dokumentstudier i vår användning av begreppet anknyter till källanalys, så som denna metod har utvecklats inom de historiska vetenskaperna.⁴⁶ Samtidigt vill vi understryka att uppdraget inte skall förstås som ett vetenskapligt projekt i gängse mening. Värderingen av källorna har gjorts med hänsyn till deras relevans för uppdragets syfte i dess olika delar.

En stor del av det empiriska materialet i denna del av studien utgörs av den dokumentation som Nordisk Kulturfond kontinuerligt gör av sitt arbete i form av internt arbetsmaterial, styrelseprotokoll, årsberättelser, statistik etc., men vi har också använt offentligt tryck i form av rapporter, förslag och beslut från Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet. Andra typer av dokument vi har utnyttjat är vetenskapliga artiklar, rapporter etc. I den omvärldsanalytiska delen förekommer olika typer av material, såsom debatt och nyhetsmaterial från olika typer av källor, t.ex. olika Internetkällor, nyhetsbrev men även vetenskapliga arbeten i form av artiklar, rapporter, monografier etc. Alla dessa källor ställer speciella krav med hänsyn till de värderingar som måste göras av deras relevans, tillförlitlighet, användbarhet mm.⁴⁷

Det har visat sig att det statistiska underlaget som vi har haft tillgång till är omfattande, och vi kan konstatera att Fonden i det ärendehanteringssystem (Ähs) som man sedan 2003 använder har ett dataunderlag, och framför allt en teknisk resurs med stora potentialer för framtiden. Det har emellertid visat sig att det statistiska underlag som vi har haft tillgång till inte fullt ut tjänar syftet att följa upp de mål och prioriteringar som Fonden har tillämpat under utvärderingsperioden. Vi har också uppmärksammat att det statistiska material som vi har haft tillgång till i vissa delar

⁴⁶ Se t.ex. Holme och Solvang (1997). *Forskningsmetodik: om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Lund: Studentlitteratur.

⁴⁷ Referenser till våra källor görs löpande i texten i fotnoter. Publicerat material förtecknas i källförteckningen i slutet av rapporten.

har varit av varierande kvalitet med avseende på tillförlitlighet. Vi återkommer till dessa problem i kapitel 9.

4.2 Omvärldsanalys – Kvalitativa enkäter till kulturorganisationer och kulturdepartement

Till den omvärldsanalytiska delen av uppdraget har vi använt oss av enkäter till strategiskt utvalda miljöer för att få en uppdaterad bild av det officiella nordiska kultursamarbetet och hur dessa aktörer ser på och beskriver de aktuella utvecklingstendenserna. Vi har i detta syfte ställt frågor till:

- departement eller avdelningar ansvariga för kulturfrågor inom de nordiska ländernas och de självstyrande områdenas regeringar,
- Föreningarna Norden och Föreningarna Nordens Förbund,
- ett urval av Nordiska kulturorganisationer.

4.2.1 Kulturdepartementen

Mot bakgrund av de stora förändringar som genomförts inom det officiella nordiska samarbetet, och i synnerhet kultursamarbetet, under de senaste åren ville vi som en del av omvärldsanalysen få aktuella synpunkter direkt från ansvariga departement inom de nordiska ländernas regeringar. Eftersom intervjuer avböjdes av flera av de departement/ministrar som vi vände oss till med en förfrågan valde vi att istället via e-post skicka ett antal frågor. I enkäterna till kulturdepartementen eller motsvarande avdelningar har vi bitt kulturdepartementen att ge sin syn på de viktigaste trenderna i utvecklingen av det officiella nordiska samarbetet under de senaste åren, och på målen för det nordiska kultursamarbetet. Vi har också bitt dem ringa in eventuella tvistefrågor mellan de nordiska ländernas regeringar gällande det nordiska kultursamarbetet, samt ställt frågor om hur man ser på den aktuella strukturen inom det nordiska kultursamarbetet och globaliseringssatsningen. Enkäten har också omfattat frågor om begreppen nordisk nytta och nordiskt mervärde, samt om begreppen nordisk kultur och kultur i Norden. Frågorna till kulturdepartementen eller motsvarande avdelningar har besvarats av de tre skandinaviska länderna, samt Finland och Grönland. Dessa svar använder vi huvudsakligen i kapitel 7, Omvärldsanalys.

4.2.2 Föreningarna Norden

Som en del av omvärldsanalysen har vi ställt ett antal frågor till företrädare för Föreningen Nordens Förbund samt de enskilda Nordenföreningarna. Anledningen till att vi har valt ut Föreningarna Norden är dels deras

historiska betydelse för utvecklingen av, dels deras faktiska involvering i det Nordiska kultursamarbetet. Vi önskade få en uppdaterad bild av hur förändringstendenserna inom det nordiska samarbetet och kultursamarbetet beskrivs, upplevs och hanteras av Föreningarna Norden.

Vi har genomfört en kvalitativt utformad minienkät som vi per e-post riktade till ledningen av dessa organisationer i de Skandinaviska länderna, Island och Finland. Förutom bakgrundsinformation om medlemsutveckling bad vi i frågorna föreningarnas representanter att berätta om samarbetsformer, de viktigaste projekten, och om finansieringsformer och finansieringsstrategier. Vi frågade också hur man ser på förändringar och förändringstendenser inom det nordiska kultursamarbetet samt om man uppfattar att Föreningarna Nordens ställning har förändrats i detta sammanhang. Vi ville också veta hur man ser på organisationens framtid. Vi har fått svar från tre av de nationella föreningarna, Sverige, Danmark och Finland, och från Föreningarna Nordens Förbund.

Svaren från Föreningarna Norden och FNF har vi inte anonymiserat i rapporten. Det hade varit möjligt att anonymisera svaren i förhållande till de enskilda ländernas organisationer, men med hänsyn till Föreningarna Nordens ställning inom det officiella nordiska samarbetet har vi sett det som en fördel att svaren inte är anonymiserade. Vi upplyste också om detta i följebrevet till enkäten.

Detta material använder vi huvudsakligen i kapitel 7, Omvärldsanalys.

4.2.3 Andra nordiska kulturorganisationer

Vi ville också i omvärldsanalysen få en uppdaterad bild av hur förändringstendenserna inom det nordiska samarbetet och kultursamarbetet har upplevts och hanterats av nordiska samarbetsorganisationer inom kulturområdet. Därför har vi som en del av omvärldsanalysen genomfört en kvalitativt utformad minienkät riktad till tio nordiska kultursamarbetsorganisationer. Vi har fått 5 svar av vilka 4 fullständiga enkätsvar.⁴⁸

Syftet var alltså att inte att med hjälp av ett statistiskt representativt urval ge en heltäckande bild av dessa organisationers situation på grundval av i förväg fastställda parametrar, utan att organisationsföreträdarna med egna ord skulle beskriva hur de uppfattar och hanterar den aktuella situationen inom det nordiska kultursamarbetet. Svaren ger oss värdefulla exempel på situationen för denna sorts samarbetsorganisationer inom nordiskt kultursamarbete. Vid urvalet av organisationerna ville vi få med både organisationer som har en längre historia i det nordiska frivilliga kultursamarbetet, och organisationer som vuxit fram under senare år. Vi inkluderade också organisationer som har ett bredare geografiskt verksamhetsfält än Norden.

⁴⁸ Ett svar har bestått av organisationens årsberättelse med en enklare beskrivning av aktuella projekt (nordiska och andra) man haft ansvar för eller medverkat i.

I våra frågor har vi fokuserat på att få en bild av projektaktiviteten och finansieringsstrategier, hur eventuella förändringar inom det nordiska kultursamarbetet har påverkat verksamheten och hur man har lyckats hantera den nya situationen, samt synen på organisationens framtid.

Bland de organisationer som svarat finns de som arbetar inom professionella konstområden, och de vars verksamhet spänner över amatör- och ungdomsverksamhet. Organisationernas historia sträcker sig i två fall tillbaka till 1940-talet, och i de övriga två fallen till 1960-talet respektive 1980-talet. Med tanke på att dessa organisationer figurerar i olika projekt och projektansökningar till olika program och institutioner inom det officiella nordiska kultursamarbetet har vi valt att anonymisera de flesta av svaren från dessa organisationer när vi använder dem i rapporten. Svaren använder vi huvudsakligen i kapitel 7, Omvärldsanalys.

4.3 Profilanalysens element

Profilanalysen av Nordiska kulturfondens verksamhet under perioden 1996–2007 kan sammanfattas i följande delar:

Bearbetning och analys av data för hela utvärderingsperioden (1996–2007) beträffande fördelning av, och utvecklingstendenser i, fondens stöd per sektor, subsektor (där tillämpligt), samt fördelning av stödet mellan de nordiska länderna och de autonoma områdena.

Bearbetning och analys av data för utvärderingsperioden (1996–2007) beträffande de särskilda prioriteringar som Fonden har gjort under perioden.

Underlaget för dessa analyser har utgjorts dels av befintliga data sammanställda från fondens ärendehanteringssystem (Ähs) (2003–2007), dels av uppgifter som finns sammanställda i fondens årsberättelser (huvudsakligen perioden 1996–2003).

En väsentlig del av analysen av fondens bidragsprofil går ut på att relatera resultaten av fondens verksamhet till de mål och riktlinjer som har använts under perioden. Det betyder att en del av profilanalysen ägnas åt att beskriva och analysera de mål och riktlinjer som Fonden har haft under perioden 1996–2007 för att vi sedan skall kunna använda dess som referenspunkter när vi granskar de empiriska indikatorerna på fondens resultat som vi har tillgång till.

En viktig del av det analytiska arbete vi gör i denna del av utvärderingen handlar om att värdera förvaltningsprocessen i den del som har direkt anknytning till bidragsprofilen och fondens interna uppföljning. Det handlar då väsentligen om, och i vilka dimensioner, Fonden har fungerande rutiner och instrument för att följa upp resultaten av sin egen verksamhet i relation till mål och riktlinjer. Vi har också funnit det relevant att analysera hur fondens verksamhetsidé och riktlinjer förhåller sig till de övergripande målen för Fonden och för det nordiska kultursamar-

betet som helhet. Denna analys initieras i presentationen av fondens mål och riktlinjer och slutförs då fondens bidragsprofil relateras till mål och riktlinjer.

4.4 Brukarstudien – Empiriskt material och urvalsförfarande

Det empiriska materialet för brukarstudien består huvudsakligen av två delar. Det är dels det textbaserade material som genererats i ansökningsprocessen och genom den efterföljande administrationen av bidraget från Fonden, dels intervjuer som vi genomfört med projektansvariga/projektledare för ett urval av projekt, närmare bestämt 8 stycken.⁴⁹ Det textbaserade materialet inkluderar utöver ansökningshandlingar, rapporter och ekonomisk redovisning, också pressmaterial i form av recensioner och anmälningar relaterade till några av de utvalda projekten.

4.4.1 Generella reflektioner kring urvalet

Beträffande urval av de brukargrupper som skall ingå i fallstudierna baseras det på den förståelse vi fått för materialets karaktär under arbetet med profilanalysen, vilket var den del av utvärderingen som vi genomförde först. Vår strävan har varit att maximera olikheterna bland de fall/projekt som vi valt ut. Man kan säga att detta är den mest konsekventa kvalitativa urvalsmetoden om man därmed avser att syftet är att studera egenskaper som är unika för det enskilda fallet. Detta utesluter inte att de olika grupperna jämförs med varandra beträffande olika särdrag och egenskaper för att därur abstrahera mönster i de projekt som Fonden stödjer, men det handlar då inte om en systematisk jämförelse som bygger på att olika brukargrupper har någon parameter gemensam, t.ex. vilken kultursektor de tillhör eller vilken organisationsform de har, för att skapa underlag för jämförelser med en annan grupp av brukare.

Vid urvalet hade vi att ta ställning till vad som skulle utgöra en brukargrupp i våra fallstudier. Enligt de riktlinjer för stöd från Fonden som har varit gällande under perioden måste deltagare från flera Nordiska länder (minst tre) vara med i det projekt som en ansökan avser. Frågan var hur vi skulle avgränsa undersökningen av brukarorganisationerna: skulle vi sträva efter att inkludera alla i ett projekt deltagande organisationer eller individer i våra fallstudier, eller skulle vi avgränsa oss till ansökarorganisationen? Vi valde att fokusera på huvudsökanden, alltså ansökarorganisationen och dess verksamhet, vilket i förekommande fall

⁴⁹ Den projektansvarige har ekonomiskt ansvar i relation till Fonden. För projekt över 100 000 gäller att de enligt fondens regler utöver projektansvarig också skall utse en projektledare. De personer vi har intervjuat har antingen stått som projektansvariga eller projektledare för berörda projekt.

är densamma som arrangören för ett nordiskt arrangemang.⁵⁰ Vi ansåg att de metodologiska problem som är förknippade med att försöka belysa betydelsen av fondens verksamhet utifrån samtliga deltagare i de utvalda ansökningarna inte kunde hanteras inom ramen för vårt uppdrag. Redan vid ett antal av tre deltagare (vilket alltså i regel är minimum) i varje ansökan skulle vi stå inför en situation där minst 24 till 30 personer måste intervjuas, utan att denna arbetsinsats egentligen garanterar särskilt stort djup i den kunskap vi därigenom uppnår om de enskilda deltagande organisationerna. Vi har mot denna bakgrund valt att fokusera på ansökarorganisationen. Denna avgränsning utesluter inte att vi genom ansökarorganisationen också har kunnat inhämta viss information om de övriga organisationer som deltagit i ansökan.

Det är endast beviljade och slutförda projekt som vi har intresserat oss för i denna del av studien. Eftersom syftet är att med kvalitativa perspektiv belysa hur Fonden realiserar sina mål och hur bidragstagare uppfattar och värderar fondens verksamhet i olika dimensioner har vi funnit det rimligt att utesluta projekt som fått avslag på sin ansökan. Av metodologiska skäl har vi också valt att avgränsa oss till projekt som beviljats under den senare delen av utvärderingsperioden, 2003–2007. De ansökningar som beviljats stöd före 2003 behandlades uteslutande i pappersform och finns inte tillgängliga i det datorbaserade ärendehanteringssystem (Ähs) som infördes detta år. Detta betyder att ansökningshandlingar och övrig dokumentation från projektadministrationen visserligen i viss utsträckning finns bevarad, men finns sedan 2004 i det danska riksarkivets förvar. Inom ramen för detta projekt har vi inte kunnat göra de nödvändiga arkivstudierna för att inkludera äldre projekt i undersökningen.

4.4.2 Urvalsförfarande

Det finns en mängd olika parametrar att beakta vid urvalet och det är inte möjligt att fånga upp alla i en undersökningsgrupp om totalt 8 fallstudier. Vi har strävat efter att genom vårt urval åstadkomma största möjliga olikhet mellan de 8 utvalda projekten med hänsyn till följande parametrar: land, sektor, aktivitet, organisationsform, geografisk placering (hemort), beviljat belopp (över eller under 100 000 DKK), återkommande projekt/engångsprojekt, målgrupp/deltagargrupp, samt bidragets andel av total projektbudget. När det gäller geopolitiskt område har vi valt att exkludera beviljningar till projekt från utomnordiska länder. Dessa har visserligen utgjort en del av fondens arbetsområde under utvärderingsperioden, men med hänsyn till de begränsningar i antalet fallstudier vi av resurshänsyn har tvingats göra i denna del av studien, och också med hänsyn till fondens mål

⁵⁰ Nordiska kulturfonden (2008). *Riktlinjer för sökande*. Det är värt att notera att kravet att minst tre nordiska länder skall delta i godkända ansökningar, samt att man prioriterar projekt av engångskaraktär, går långt tillbaka i Fondens historia. Det finns en märkbar kontinuitet både i termer av de krav som ställs på ansökningarna, och de särskilda prioriteringar som har gjorts.

och riktlinjer, fann vi det mer angeläget att i första hand koncentrera oss på de nordiska länderna och självstyrande områdena.

Urvalet har i praktiken gått till så att vi med hjälp av sekretariatets personal gjort sökningar och tagit fram listor ur Ähs med utgångspunkt i antingen två av dessa parametrar, nämligen land/självstyrande område respektive sektor (som t.ex. museer och kulturarv eller film), eller endast en av dem, nämligen land/självstyrande område. Det senare tillvägagångssättet användes för de självstyrande områdena eftersom en tillämpning av två parametrar i dessa fall innebar väldigt få eller inte några träffar alls. Med detta förfarande har vi fått fram förteckningar för åren 2003–2007 på mellan 8 och 27 projekt inom olika sektorer med ansökarorganisationer placerade i vart och ett av de 8 geografisk-politiska områden som är aktuella (dvs. de 5 nordiska länderna och de tre självstyrande områdena). Utifrån detta material valde vi sedan genom en serie avvägningar, för att maximera olikheten i material, ut 8 olika projekt. De sektorer som vi valde att inkludera i vårt material är: Bildkonst och fotografi; Dans; Film; Museer och kulturarv; Musik och musikteater; Teater; Tvärkulturellt; Tvärsektoriellt. När det gäller kultursektorerna såg vi det som angeläget att inkludera Musik och musikteater, vilken vad gäller antalet ansökningar och beviljningar utgör den största kategorin.

Det är möjligt att vi hade kunnat skapa ännu större olikheter i materialet om vi valt t.ex. Arkitektur eller Litteratur istället för Dans, en performativ konstform som i detta avseende ligger nära både musikteater och teater. Dans omfattar emellertid som sektor betraktat både en folklig, amatörbaserad del, och en professionellt baserad del. Vi ville ha möjlighet att inkludera den folkligt baserade dansverksamheten om vi skulle finna det angeläget när vi fått överblick på innehållet i det första urvalet. Nu visade det sig inte vara nödvändigt eftersom vi genom det tvärkulturella projektet inkluderade amatörbaserade folkliga projektinslag. För beskrivning och analys av de utvalda projekten, hänvisar vi till kapitel 9.

5. Nordiska kulturfonden: bakgrund och institutionell kontext

I detta kapitel ger vi en beskrivning av Nordiska kulturfondens bakgrund och tillkomst, samt av fondens närmaste politiska kontext beskrivet genom ett antal centrala institutioner, avtal och andra politiska dokument. Syftet är att ge en bild av de institutionella faktorer som på olika sätt har påverkat och påverkar utvecklingen inom det nordiska kultursamarbetet och därmed också villkoren för fondens verksamhet.

Utifrån vårt utvärderingsperspektiv ser vi fondens historiska kontext som bestående av två faser. Den första utgör en institutionaliseringsfas och drivs av en ambition att konstruera institutionaliserade former för såväl det nordiska samarbetet som det specifika kulturpolitiska. Den andra fasen benämner vi ”förändringsfasen” och tar sin början med det strategiska arbetet att positionera det nordiska samarbetet i nya kontexter: geopolitiska maktförskjutningar (Sovjetssfärens sammanbrott), förnyat intresse för Östersjösamarbete, en förskjutning från Norden till EU inom flera skandinaviska länder, och Globalisering. Viktigt är också införandet av managementtänkandet i den offentliga förvaltningens administrativa rutiner i och med genombrottet för New Public Management (NPM).

Sammantaget, och litet förenklat, kan man säga att det i institutionaliseringsfasen handlar om att skapa arenor för att ytterligare förstärka ett nordiskt samarbete. I förändringsfasen handlar det dels om att skapa en rimligare arbetsfördelning mellan olika institutioner, och dels att hitta nya roller när man måste positionera sig inom andra kontexter.

Även om det nordiska kultursamarbetet ännu inte har fått sin officiella historieskrivning finns det några publicerade källor på området.⁵¹ Vi har också haft tillgång till arbetsmaterial och officiellt tryck från Nordiska kulturfonden, Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet av vilka en del innehåller kortare återblickar på kultursamarbetet i Norden, i synnerhet det officiella samarbetet innanför dessa organisationer.

⁵¹ Se t.ex. Wendt, Franz (1979). *Nordisk råd 1952–1978: struktur, arbejde, resultater*. Stockholm: Almqvist & Wiksell international; Nordiska Rådet; Hansen, S. O. (1994). *Drømmen om Norden : den norske Foreningen Norden og det nordiske samarbeidet 1919–1994*. Oslo: Ad Notam Gyldendal; Andersson, J. A. (1990). *Idé & verklighet*. Stockholm: Fören. Norden.

5.1 Det officiella nordiska kultursamarbetets institutionaliseringsfas

5.1.1 Föreningarna Norden och Nordiska ministerrådets samarbete med frivilligsektorn

Ofta anförs Föreningarna Norden som en viktig bakomliggande organisatorisk drivkraft till det officiella nordiska samarbetet. Föreningarna Norden tillkom i de olika nordiska länderna under perioden 1919 – 1924. På programmet stod från början att verka för ett utökat samarbete mellan de nordiska folken, både inom Norden och utåt mot omvärlden. Privatpersoner, organisationer, institutioner och företag kan vara medlemmar. Sammanlagt har man idag i de nordiska länderna omkring 100 000 medlemmar. Föreningarna Norden har varit initiativtagande och pådrivande i olika nordiska frågor, bland annat den nordiska passfriheten, den gemensamma arbetsmarknaden, och konventionen om social trygghet. Även ifråga om Nordiska kulturfondens tillkomst finns en koppling till ett förslag från Föreningen Norden.

Föreningarna Norden samarbetar genom Föreningarna Nordens Förbund (FNF). FNF bildades 1965 och har till uppgift att tillrättalägga samarbetet mellan Föreningarna Norden i de fem nordiska länderna och i de självstyrande områdena. FNF arbetar för ett ökat nordiskt samarbete inom fem olika områden:

- Arbets- och näringsliv
- Kultur
- Utbildning
- Miljö
- Massmedier.⁵²

FNF samarbetar nära med Nordiska ministerrådet och Nordiska rådet, och man strävar efter att åstadkomma bästa möjliga samarbete med de officiella nordiska samsarbetsorganen.⁵³

FNF och de nationella föreningarna och deras lokala organisationer ansvarar i samverkan med andra organisationer och myndigheter för flera verksamheter inom det officiella nordiska samarbetet. Det gäller t.ex. de Nordiska informationskontoren, Nordjobb, Norden i Fokus och Hallo Norden. Föreningarna Norden har också varit centrala aktörer i nordiska samsarbetsprojekt som den Nordiska biblioteksveckan, Norden i Bio och Orkester Norden.

⁵² Uppgifter från Föreningarna Nordens Förbunds sekretariat september 2008.

⁵³ Bland andra samsarbetspartners med stöd från Nordiska ministerrådet finns Nordiska samsarbetsorganet för handikapprågor, Nordens hus, Emax Nordic, Midgardur, Nordiska informationskontoren med flera.

Enligt Nordiska rådet är frivilligorganisationernas betydelse för det nordiska samarbetet ovärderligt, och man hade under en längre tid arbetat för att stärka frivilligsektorns ställning när man i slutet av 1990-talet lade fram en rapport i ämnet.⁵⁴ År 2000 resulterade rådets strävanden i ett beslut av Nordiska ministerrådets samarbetsministrar om riktlinjer för samarbetet med frivilligorganisationerna. Riktlinjerna innehåller bland annat en målsättning om att Ministerrådet skall ha löpande, öppna och strukturerade kontakter med NGO/intresseorganisationer för att utnyttja deras synpunkter, kunskap och kompetens i de beslut som fattas. Av riktlinjerna framgår också att då förvaltningsuppgifter läggs ut på frivilligorganisationer så skall detta göras mot bakgrund av en värdering av vem som kan utföra uppgiften bäst och billigast – det skall inte uppfattas som ett särskilt stöd till frivilligorganisationen ifråga. I Ministerrådsförslaget om det civila samhället – en strategi (B244/kultur), lade man 2006 fram ett förslag om att vidga de av tradition nära relationerna till de frivilliga organisationerna.⁵⁵ Förslaget bekräftar bilden av frivilligsektorns betydelse i det nordiska samarbetet. Samtidigt finns det indikationer på att det nordiska samarbetet är inne i en fas där samarbetet med frivilligorganisationerna förändras. Som vi skall se i kapitel 7 kan detta gälla både Föreningarna Norden och de former för frivillig amatörkulturverksamhet som är en viktig del av den frivilligsektor som Nordiska kulturfonden genom sin verksamhet interagerar med.

5.1.2 Nordiska kulturkommissionen

Det var med Nordiska kulturkommissionen (NKK) som det officiella nordiska kultursamarbetet initierades 1946.⁵⁶ NKK:s uppgifter var från början initiativtagande och rådgivande, resurserna var knappa och arbetet utmynnade mest i principiella deklARATIONER. I det nordiska samarbetet var kulturkommissionen ett organ som arbetade på direkt mandat från de deltagande ländernas regeringar.

Efter Nordiska rådets tillkomst 1952 fungerade kommissionen delvis som ett utredningsorgan åt rådets kulturutskott men framför allt som ett organ för samråd mellan de nordiska länderna. Kommissionens arbete organiserades från 1954 i tre sektioner: för universitets- och forskningsfrågor, skolfrågor respektive folkbildning och konst, en struktur som senare återkommer som både innehållsbeskrivning och organisatorisk struktur i det nordiska kultursamarbetet.

På 60-talet preciserades kulturkommissionens uppgifter, men någon egen budget för att självständigt fördela medel till kultursamarbete fick man aldrig. När sådana medel ställdes till ett gemensamt organs förfo-
gande blev det istället till den nybildade Nordiska kulturfonden 1966.

⁵⁴ *Håndslag til det frivillige Norden* : Nordiska rådets 51:a session 8–11 november 1999: dokument 9. København: Nordisk Råd, 1999.

⁵⁵ B244/kultur, s. 1f, samt bilaga.

⁵⁶ André, Nils (1999). Utvecklingen av det officiella nordiska kultursamarbetet 1947–1997. *Kultur i Norden*. Anton Rygg (red.). Oslo: Foren. Norden.

5.1.3 Nordiska kulturfonden

Den juridiska utgångspunkten för Nordiska kulturfondens verksamhet finner vi i överenskommelsen mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om Nordiska kulturfonden som ursprungligen trädde i kraft den 1 juli 1967. En ny överenskommelse trädde i kraft den 1 december 1976.⁵⁷ Kulturfonden bildades alltså några år innan det övergripande avtalet om kulturellt samarbete slöts 1971.

I ett utredningsförslag från en kommitté inom Föreningarna Norden till Nordiska Rådet föreslogs 1955 att de nordiska länderna skulle skapa en gemensam nordisk kulturfond som skulle ansvara för utvecklingen av det kulturella samarbetet mellan alla nordiska länder. Förslaget innebar att Fonden skulle upprättas som en regelrätt kapitalfond. Det innebar också att styrelsen skulle vara sammansatt av ledamöter från samtliga nordiska länder varav en tredjedel skulle utses av och inom Nordiska rådet. Vidare innebar förslaget att Fonden självständigt skulle få disponera sina medel i enlighet med avtalet, samt att det skulle vara möjligt för Fonden att ta emot donationer. Detta förslag ledde i sin tur till ytterligare en utredning, varpå följde en serie rekommendationer från Nordiska Rådet till regeringarna i de nordiska länderna om att upprätta en gemensam nordisk kulturfond. Processen var långsam, i stor utsträckning på grund av ekonomiska orsaker, och först efter att rådets rekommendation avskrivits tog de danska kultur- och utbildningsministrarna 1963 ett nytt initiativ i frågan. Syftet med Fonden skulle enligt deras förslag vara att åstadkomma en snabbare och smidigare finansiering av det nordiska kultursamarbetet. Fondens medel skulle användas till utredningar, engångsutgifter och till projekt med försökssyfte eller med kort tidsfrist.⁵⁸

När Nordiska rådets kulturutskott lade fram sitt förslag om kulturfonden till rådets 13:e session i februari 1965 fanns ett konkret förslag på statuter vilka i vissa delar gäller än idag: ändamålsparagrafen, rätten att ta emot donationer, styrelsens sammansättning, samt revision och ansvarsfrihet.⁵⁹ Vidare framgick av utkastet att styrelsen skulle utses dels av Nordiska rådet, dels av regeringarna för de avtalsslutande länderna, och att fondens styrelse i sin tur hade rätt att utse fondens personal. Nordiska rådet beslutade i enlighet med utskottets förslag att rekommendera regeringarna i det nordiska samarbetet att ingå en överenskommelse om att skapa en nordisk kulturfond under gemensam förvaltning.⁶⁰ Efter en period av interimistisk förvaltning under 1966, då man avvaktade en utredning om parlamentsledamöters möjlighet att delta i fondens förvaltning,

⁵⁷ Överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge, och Sverige om Nordiska kulturfonden. Nordiska ministerrådet, undertecknad den 12 juni 1975. Ändringar i denna överenskommelse har hittills gjorts vid tre tillfällen, 1990, 2001 och 2002, vilka trätt i kraft 1991, 2003 och 2004.

⁵⁸ Ibid. s. 3–6. Se även Wendt (1979), s. 263 ff.

⁵⁹ Observera att styrelsens sammansättning har förändrats genom den revidering av överenskommelsen som trädde i kraft 2003 och som innebar att Färöarna, Grönland och Åland fick var sin representant i styrelsen.

⁶⁰ Ibid. s. 7–8.

undertecknades överenskommelsen om Nordiska kulturfonden i oktober 1966. Nordiska kulturfonden var vid sitt instiftande 1966 det första gemensamma nordiska samarbetsorganet med överstatlig beslutsmyndighet, vilket innebär att det i förhållande till de nationella regeringarna självständigt disponerade budgetmedel.⁶¹

Idag utgörs Nordiska kulturfondens styrelse av 13 personer, jämte suppleanter, av vilka Nordiska rådet respektive Nordiska ministerrådet utnämner var sina 5 ledamöter, en ledamot från varje land. Sedan 2003 representeras Färöarna, Grönland och Åland av var sin ledamot, en ordning som motiverats av att de autonoma områdena starkare skall integreras i det nordiska samarbetet och därför bör ha en ställning som motsvarar de avtalsslutande länderna i de gemensamma organen. En närmare beskrivning av fondens arbetsformer presenteras i kapitel 10.

5.1.4 Helsingforsavtalet

Det var framför allt utvecklingen, både den faktiska och förväntade, inom det europeiska samarbetet som utgjorde incitamentet för det fördjupade nordiska samarbetet under 1960-talet.⁶² Med Helsingforsavtalet 1962, och dess revidering 1971, skapades nya förutsättningar för institutionaliseringen av det officiella nordiska kultursamarbetet. Nordiska ministerrådet blev genom 1971 års Helsingforsavtal det övergripande organet också för kulturfrågorna.

Enligt Helsingforsavtalets inledande artikel omfattar samarbetet rättsliga, kulturella, sociala, och ekonomiska frågor, samt frågor inom områdena miljö och kommunikation (samband). I avtalet ägnas en stor del av skrivningarna om det kulturella samarbetet åt utbildningsfrågor, medan forskningsområdet och samarbetet inom det så kallade allmänskulturella området får betydligt mindre uppmärksamhet. Enligt artikel 13 syftar kultursamarbetet i snävare bemärkelse till att stödja och stärka den kulturella utvecklingen. För detta ändamål skall de fördragsslutande länderna *främja det fria nordiska folkbildningsarbetet och utbytet inom litteratur, konst, musik, teater, film och övriga kulturområden*.⁶³

Artikel 13 i Helsingforsavtalet är formulerad med det mer förpliktigande ”skall”, till skillnad från många andra artiklar som där man föredragit den försiktigare ”bör”-formuleringen. Anledningen till detta finner man framför allt i att de nordiska länderna med Helsingforsavtalet inte ville skapa juridis-

⁶¹ Under en period fanns det en möjlighet att representanterna för ett land tillsammans kunde blockera ett beslut i fondens styrelse, en möjlighet som togs bort i den överenskommelse som undertecknades 2001. Wendt (1979), s. 264; PM angående fondens juridiska status samt fondens administration, personal och ekonomiförvaltning: en summering av uppföljningen av revisorernas och kontrollkommitténs påpekande år 2000, författat av Mats Jönsson, daterat den 20 juni 2002.

⁶² Se Wendt (1979), s. 20 ff.

⁶³ Helsingforsavtalet. Samarbetsöverenskommelsen mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige. Undertecknad den 23 mars 1962. Överenskommelsen har reviderats vid ett flertal tillfällen. Senaste revideringen undertecknades i september 1995 och trädde i kraft den 2 januari 1996. Artikel 13.

ka hinder för eventuella medlemsförhandlingar med EG. Mot denna bakgrund skall man förstå karakteriseringen av Helsingforsavtalet som i första hand en programförklaring om ett framtida samarbete snarare än ett juridiskt förpliktigande traktat. Samtidigt fanns det enighet över partigränserna om att överenskommelsen hade en stor symbolisk betydelse, inte minst gentemot omvärlden. Man menade att Helsingforsavtalet kunde ses som en manifestation av den historiska samhörigheten mellan de nordiska länderna och av beslutsamheten att föra samarbetet vidare.

5.1.5 Kultursamarbetsavtalet

Sedan 1971 bedrivs större delen av de nordiska ländernas officiella kultursamarbete inom ramen för ett särskilt kulturavtal.⁶⁴ Bakgrunden till kulturavtalet var ett missnöje med effektiviteten i det dittillsvarande kultursamarbetet.⁶⁵ I mars 1971 undertecknades ett avtal mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om kulturellt samarbete.⁶⁶ Med detta avtal skapades ramarna för det nordiska samarbetet inom forskning, utbildning och kulturell verksamhet. Samtidigt upprättades ett nordiskt ministerråd bestående av avtalsländernas kultur- och utbildningsministrar med ett permanent sekretariat och egen budget. Nordiska kulturfondens sekretariat och ekonomiförvaltning sammanfördes med det nya kultursekretariatet.⁶⁷

Det har inte skett några förändringar i kulturavtalets lydelse under utvärderingsperioden. Kultursamarbetet enligt kulturavtalet syftar till:

- att stärka och intensivifiera kulturellt samarbete i vid bemärkelse mellan avtalsparterna för att vidareutveckla den nordiska kulturgemenskapen och öka den samlade effekten av ländernas insatser i utbildning, forskning och annan kulturell verksamhet genom gemensam planering, samordning, samverkan och arbetsfördelning,
- att skapa *praktiska förutsättningar* för ett väl fungerande samarbete, och
- att skapa grundval för en samordnad insats i *internationellt kulturellt samarbete*.⁶⁸

Det grundläggande värdet för kultursamarbetet är *den nordiska kulturgemenskapen*. Denna kulturgemenskap är enligt avtalstexten inte statisk,

⁶⁴ Avtal mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om kulturellt samarbete. Nordiska ministerrådet, undertecknat den 15 mars 1971. Frantz Wendt har beskrivit tillkomstprocesserna för både Nordiska kulturfonden och kulturavtalet. Se Wendt, F. (1979). s. 254–266.

⁶⁵ Nordiska ministerrådet (1988). *Handlingsplan for nordisk kulturelt samarbejde*. NORD 1988:52, sidan 265.

⁶⁶ Avtal mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om kulturellt samarbete. Nordiska ministerrådet, undertecknat den 15 mars 1971. Ändringsavtal undertecknade den 13 juni 1983, 6 maj, 1985 och den 15 september 1989.

⁶⁷ Nordiska ministerrådet (1988). *Handlingsplan for nordisk kulturelt samarbejde*. NORD 1988:52. København. Sidan 9.

⁶⁸ Kulturavtalet, artikel 1 och 2.

utan skall genom samarbetet *vidareutvecklas*. Detta är en viktig markering som signalerar en öppenhet vilken vi kommer att återknyta till när vi nedan presenterar mål och riktlinjer för Nordiska kulturfonden.

Det är Nordiska ministerrådet (NMR), härunder de ansvariga kulturministrarna (NMR-K), som ansvarar för kultursamarbetet enligt kulturavtalet. En särskild ämbetsmannakommitté för nordiskt kulturellt samarbete (ÄK-K) är beredande och verkställande organ, och ett sekretariat bistår ämbetsmannakommittén och Ministerrådet i det praktiska arbetet. Nordiska rådet har genom sitt kulturutskott yttranderätt vid utarbetande av kulturbudget och handlingsprogram för de verksamheter som lyder under kulturavtalet.

5.1.6 Relationen mellan Fonden och kultursamarbetsavtalet

Nordiska kulturfonden är en av de kulturverksamheter som finansieras via Nordiska ministerrådets kulturbudget, ett förhållande som utgör en del av de institutionella rambetingelserna för Fonden. Men det finns särskilda omständigheter i fondens historia som historiskt sett har bidragit till att ge Nordiska kulturfonden en särskild ställning inom det nordiska kultursamarbetet. Bakgrunden till detta finner vi i förhållandet att överenskommelsen om Nordiska kulturfonden kom till innan kulturavtalet, vilket har inneburit att Fonden har en relativt självständig ställning gentemot kulturavtalet och Nordiska ministerrådet.⁶⁹

Nordiska kulturfondens juridiska ställning och institutionella placering inom det nordiska kultursamarbetet har varit föremål för en del diskussioner under utvärderingsperioden, framför allt under slutet av 1990- och början av 2000-talet. Frågan har i synnerhet avsett fondens självständighet som rättssubjekt, men den har också gällt fondens beslutsmyndighet i relation till NMR vilken har ställts på sin spets när fondens administration och sekretariatsfunktion under en period från 1972 till 2001 låg inom Nordiska ministerrådets sekretariat. Frågan aktualiserades i flera revisionsberättelser i slutet av 1990-talet då revisorerna påtalade att det fanns ett behov av att precisera ansvars- och kompetensförhållandena mellan Fonden och Ministerrådet. Revisorernas påpekande var en del av incitamenten till den process som ledde fram till revideringar på flera punkter av överenskommelsen om Nordiska kulturfonden. I denna process har en ingående historisk tillbakablick på fondens tillkomst och utveckling, till stor del utförd av tidigare direktören för Fonden Mats Wallenius, haft stor betydelse.⁷⁰ Det finns inte någon anledning att i detta sammanhang gå in på detaljer i den här processen. För utvärderingens vidkommande förefaller det som att det nu gällande avtalet på ett tydliga-

⁶⁹ Den juridiska relationen mellan Fonden och Nordiska ministerrådet som den manifesteras genom kulturavtalet och överenskommelsen om Fonden har kommenterats i en utredning 1979 av Gunnar Bergendahl. Se vidare i avsnitt 5.3.

⁷⁰ Nordiska kulturfonden. Arbetsmaterial. PM om fondens tillkomst, överenskommelsen om Fonden, dess juridiska status och administration, författat av Mats Jönsson, daterat den 14 februari 2001. Bakgrunden till detta PM var att fondens revisorer påtalat behovet av att klargöra ansvars- och kompetensförhållandena mellan NKF och ministerrådet.

re sätt än tidigare kan utgöra en stabil grund för fondens juridiska status och beslutsmyndighet i relation till både brukare och Nordiska ministerrådet.

Av nuvarande avtal (undertecknat 2002, gällande från 2004) framgår att Fonden är ett *självständigt rättssubjekt* med särskild anknytning till Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet, att styrelsen *tecknar Fonden*, samt att Fonden kan *förvärva egendom* genom gåva eller testamente (artikel 6).⁷¹ Vidare framgår det att Fonden *förvaltas av styrelsen*, vilket innebär att styrelsen självständigt fattar beslut om hur dess medel skall fördelas och om mottagande av gåva eller testamente samt om placering av fondens medel (artikel 7). En annan viktig förändring i den reviderade överenskommelsen från 2002, och vilken kan sägas vara en återgång till den första överenskommelsen från 1966, är att *fondens styrelse beslutar om fondens sekretariatsarbete*, dess personal och ekonomiförvaltning (artikel 10). På denna punkt nämns uttryckligen att ett förvaltningsavtal kan ingås mellan Fonden och Nordiska ministerrådet eller annan juridisk person om denna del av fondens förvaltning. Det är också på detta sätt, genom ett förvaltningsavtal med Nordiska ministerrådet, som Fonden numera löser en del av de administrativa uppgifterna av fondens förvaltning.⁷² Som framgår av artikel 11 i den nu gällande överenskommelsen, betalas de administrativa kostnaderna för fondens verksamhet (arvoden, reseersättningar, sekretariats- och förvaltningskostnader etc.) helt av fondens medel.

Det föregående är en kort bakgrund till Fondens idag relativt starka självständighet inom ramen för det nordiska kultursamarbetet. Samtidigt är denna självständighet inte grund till att betrakta Fonden som en fullständigt oavhängig institution. Även om överenskommelsen om Fonden är ett särskilt avtal vid sidan om avtalet om kulturellt samarbete betraktas Nordiska kulturfonden i praktiken som en del av det nordiska kultursamarbetet.⁷³ Några påpekanden som gäller fondens juridiska ställning och som kan påverka fondens beslutsmyndighet bör dock lyftas fram.

Nordiska kulturfonden är inte en fond eller stiftelse enligt gängse definitioner, och eftersom dess säte är Danmark framhålls särskilt i dokumentationen att Nordiska kulturfonden inte är en fond enligt dansk fondlagstiftning. Vidare är Fonden inte en nordisk institution enligt den definition som används i det internnordiska revisionsreglementet. Denna situation har också varit den viktigaste anledningen till strävan att tydliggöra fondens rättshabilitet.⁷⁴

⁷¹ Överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om Nordiska kulturfonden i 2002 års lydelse.

⁷² Administrationsaftale mellem sekretariatene for Nordisk ministerråd og Nordiska kulturfonden 2008.

⁷³ Vilket dokumenteras i utredningar, rekommendationer, förslag etc. från Nordiska rådet och från NMR, samt i PM från NKF och i intervjuer som gjorts med anledning av utvärderingen.

⁷⁴ Rättshabilitet är det samma som rättslig handlingsförmåga, det vill säga den förmåga att själv ombesörja sina rättsliga angelägenheter som tillkommer (ställföreträdare för) juridiska personer, samt icke omyndiga individer.

Det finns också i nuvarande administrationsavtal en personaladministrativ koppling mellan Fonden och Nordiska ministerrådets personaladministration (anknytningen till det så kallade rättsställningsavtalet mellan NR och NMR) som tycks öppna för olika tolkningar av ansvarsfördelningen mellan ministerrådets generalsekreterare och Fondens styrelse. På denna punkt kan man alltså fråga sig om det finns anledning att i formell mening ytterligare förtydliga relationerna mellan Nordiska kulturfonden och Nordiska ministerrådet.

5.2 Det officiella nordiska kultursamarbetets förändringsfas

Från och med 1988 etableras en serie politiska initiativ som syftar till att ge det nordiska kultursamarbetet en mer strategisk inriktning. I det följande tecknar vi dragen av de strukturella förändringar som följer genom ett antal politiska dokument som har haft relevans för Fondens verksamhet under utvärderingsperioden.

5.2.1 Handlingsplan för nordiskt kulturellt samarbete 1988

Bakgrunden till *Handlingsplan för nordiskt kulturellt samarbete 1988–1992* var enligt planen att det vid slutet av 1980-talet var 15 år sedan kulturavtalet trädde ikraft och att Norden och omvärlden upplevde en snabb och dynamisk utveckling som innebar nya utmaningar för det nordiska samarbetet. Handlingsplanens huvudsyfte var att mot bakgrund av den ökande internationaliseringen utveckla och stärka den nordiska kulturgemenskapen, och att upprätthålla och fördjupa den folkliga förankringen av det nordiska kultursamarbetet. Värdet av det folkliga och inofficiella samarbetet underströks och lyftes fram som kännetecknande för de nordiska länderna – det ger det officiella samarbetet både incitament och demokratisk legitimitet enligt handlingsplanen.⁷⁵ Den nordiska kulturgemenskapen, inkluderande den breda språkförståelsen, har enligt Ministerrådets skrivning i kulturhandlingsplanen från 1988 ett värde i sig själv, men den är också en förutsättning för det nordiska samarbetet på andra områden. Det nordiska samarbetet syftar enligt handlingsplanen emellertid inte till att isolera Norden, utan skall bidra till att Norden och de enskilda nordiska länderna skall stärkas i samarbeten med länder utanför Norden.

Förutom de språkliga och kulturella banden bygger den nordiska samhörighetskänslan, enligt handlingsplanen, också på en gemensam uppfattning om demokratin och om hur den bör praktiseras, ett argument som återkommer i det nordiska samarbetets styrdokument under 1990-talet.⁷⁶

⁷⁵ NORD 1988:52, s. 48.

⁷⁶ NORD 1988:52, s. 10f.

Uden disse fælles værdinormer og rødder i den nordiske kultur kan de nordiske folk ikke aktivt bidrage til en positiv international udvikling og samtidigt bevare deres identitet under pres af påvirkninger, som kommer udenfra.⁷⁷

Samtidigt som tonvikten i handlingsplanen lades på samlande, gemensamma kulturella värden i Norden uppmärksammade man också särskiljande element. Det gällde bland annat språkförståelsen där Ministerrådet framhöll att de tre skandinaviska språken, som teoretiskt förstås av ungefär $\frac{3}{4}$ av alla nordbor, är främmande språk för finsktalande finländare, färöingar, grönländare, islänningar och samer.⁷⁸

De centrala delarna av handlingsplanens förslag som berörde kulturell verksamhet kan sammanfattas i följande punkter:

- Decentralisering och delegering av kompetens (från Ministerrådet till fackliga samarbetsorgan).
- Nätverksuppbyggnad för kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan kultur-, forsknings- och utbildningsinstitutioner.
- ”Norden som en kulturell hemmamarknad” – åtgärder för att underlätta utbyte av och handel med kulturella artefakter inom Norden.
- Samordnade och stärkta insatserna för förbättrad språkförståelse mellan de nordiska länderna.
- Prioritering av aktiviteter som bidrar till att medvetandegöra barn och ungdomar om nordisk identitet och nordiska värden.⁷⁹

Ministerrådet framhöll i handlingsplanen att *Nordiska kulturfonden* inrättades för att snabbt och smidigt kunna ge stöd till nordiska aktiviteter av engångskaraktär inom forskning, kultur och utbildning, ett syfte som Fonden också enligt planen levte upp till inom sina ekonomiska ramar. Ministerrådet menade att Fonden skulle ha en roll i arbetet för att stärka kultursamarbetet, t.ex. genom att man tilldelades extra resurser för att stödja större tematiserade aktiviteter för vilka särskilda avtal skulle ingås med Ministerrådet. I handlingsplanen gavs Fonden en viktig roll för att understödja det folkliga kultursamarbetet, och utveckling av nätverk och varaktiga förbindelser över gränserna framhölls särskilt i det sammanhanget. Innehållet i det folkliga kultursamarbetet skulle inte styras, utan handlingsplanen syftade till att skapa förbättrade möjligheter att stödja initiativ från organisationer och grupper.⁸⁰ Fonden gavs också ansvar för större kultursamarbetsprojekt riktade mot barn.⁸¹

En viss ambition till ökad politisk styrning av innehållsaspekter kan spåras i ministerrådets förslag om särskilda avtal om tematiserade projekt

⁷⁷ NORD 1988:52, s 11.

⁷⁸ NORD 1988:52, s. 19.

⁷⁹ NORD 1988:52, s 10–18.

⁸⁰ NORD 1988:52, s 12, 16, 48.

⁸¹ NORD 1988:52, s 43f. Detta var beroende av att arbetsgruppen för barn och kultur lades ner, trots den uttalade prioriteringen av aktiviteter riktade mot barn och unga, och att sådant samarbete fortsättningsvis skulle organiseras och finansieras genom nationella myndigheter.

som skulle administreras genom Nordiska kulturfonden, en ambition som kom till tydligt uttryck under den nästföljande utvecklingsfasen av det nordiska samarbetet i början av 1990-talet. Samtidigt framhöll Ministerrådet i handlingsplanen att innehållet i det folkliga kultursamarbetet inte skulle styras – innehållet i detta samarbete skulle vara beroende av de initiativ som togs på gräsrotsnivå.

En stor del av kulturhandlingsplanens satsningar hade genomförts då den treåriga finansieringsplanen för handlingsplanen gick ut vid årsskiftet 1991/1992. När implementeringen av kulturhandlingsplanen redovisades 1992 presenterades också en prioriteringsordning för de centrala uppgifterna inom det framtida nordiska kultursamarbetet. Enligt denna hade den nordiska kulturidentiteten högsta prioritet.⁸²

5.2.2 Bornholmsdeklarationen

I början av 1990-talet kom också andra, delvis motsägande, politiska signaler med betydelse för organiseringen av det nordiska kultursamarbetet. I den så kallade *Bornholmsdeklarationen* framhöll statsministrarna i augusti 1992 att det behövdes en genomgång av samarbetsformer och institutioner som utvecklats under andra historiska betingelser. Bakgrunden var de omvälvande händelserna i tidigare Sovjetunionen och Östeuropa, samt de nordiska ländernas närmande till EU. I Bornholmsdeklarationen uttryckte de nordiska länderna sitt gemensamma intresse att delta i ett utbyggt utrikespolitiskt, säkerhetspolitiskt och ekonomiskt samarbete i Europa. Man uttalade sig också för en förstärkning av samarbetet på områden av särskild betydelse för nordisk identitet och gemenskap.⁸³

I *Statsministergruppens rapport* samma år föreslog man en markant ökad satsning på kulturområdet i allmänhet, och huvudförslaget utgjordes av en självbärande nordisk kulturfond. Även i detta sammanhang uttalade man sig för att vidta åtgärder för att stärka den nordiska identiteten. Prioriterade områden föreslogs vara språkgemenskap, barn och ungdom och massmedia. Kultursamarbetet skulle enligt statsministergruppens rapport präglas av långsiktighet, uthållighet och stabilitet.⁸⁴

Senare samma år presenterade *Uppföljningsgruppen för nyvärdering av det nordiska samarbetet* en rapport som förordade en nysatsning på kultur. I rapporten föreslås en samlad politisk värdering av det kulturella samarbetet i Norden, inklusive erfarenheterna av Nordiska kulturfonden. Man ville också att en ny organisationsmodell och en ny profil skulle tas fram för kultursamarbetet med beaktande av en markant ökning av kulturbudgeten. I slutet av 1992 uttalade statsministrarna sitt stöd för en 25

⁸² Uppgifterna om prioriteringslistan är hämtade från Ministerrådsförslag om nysatsning och ny struktur inom kultur, utbildning och forskning. B 137/k.

⁸³ Promemoria: Organisering av kultursamarbetet samt tillbakablickar på kultursamarbetet i det senaste decenniet. Bilaga till Nordenutskottets betänkande B 172/nord. Nordiska rådets 50:e session 1998. Sidan 12.

⁸⁴ Ibid. Sidan 12 f.

% ökning av utgifterna inom samarbetsområdena kultur och utbildning. Målsättningen var att budgeten för det samlade nordiska kultursamarbetet borde utgöra 50 % av den samlade budgeten innan 1996.⁸⁵

Parallellt med dessa initiativ på statministernivå pågick redan en förnyelseprocess inom kultursamarbetet med något annorlunda utgångspunkter. Trots att kulturområdet ansågs prioriterat måste man räkna med att de resurser som stod till förfogande för det kulturpolitiska samarbetet inte skulle räcka i förhållande till de behov som identifierades.

NMR (kultur- och utbildningsministrarna) beslutade efter sedvanligt samråd med Nordiska rådet 1991 om ett Arbetsprogram för ändrad finansiering och organisering av kultursektorns institutioner, samarbetsorgan och andra permanenta aktiviteter.⁸⁶ Enligt arbetsprogrammet skulle den övervägande delen av kulturbudgetens medel gå till generella stödordningar, nätverksaktiviteter och tidsbegränsade program. Ökade utgifter inom prioriterade områden skulle primärt lösas genom extern finansiering, men man höll också dörren öppen för nedskärningar och nedläggningar. Arbetsprogrammet innebar också att mål och ramstyrning skulle genomföras inom kultursektorn från den 1 januari 1994. Målbeskrivningar skulle utformas för samtliga institutioner för att underlätta genomförandet av både kvalitativa och kvantitativa evalueringar.

Nordiska rådet framhöll i sina rekommendationer till ministerrådets förslag i arbetsprogrammet att fasta institutioner även fortsättningsvis skulle ha en viktig roll i det nordiska samarbetet, och att kulturinstitutionernas drift skulle säkras antingen genom extern finansiering eller genom att nya pengar tillfördes kulturbudgeten. Valfungerande nordiska institutioner skulle enligt NR inte ersättas med satsningar med svagare nordisk profil.⁸⁷

Den av statsministrarna 1992 signalerade nysatsningen på det nordiska kultursamarbetet avspeglade sig i processen inom ramen för arbetsprogrammet för ändrad finansiering och organisering av det nordiska kultursamarbetet. Det framkom inte några förslag på nedläggningar eller väsentliga ändringar av den institutionella strukturen, men man konstaterade att erfarenheterna av den kritiska genomgången av sektorn skulle komma till nytta i det fortsatta förnyelsearbetet och i implementeringen av mål- och ramstyrning. Enligt ministerrådets rapport om genomförandet av arbetsprogrammet hade man vid värderingen av kulturområdet en generell utgångspunkt i att den kulturella gemenskapen är ett väsentligt fundament för det nordiska samarbetet. Man hänvisade i det sammanhanget till bland annat Helsingforsavtalet från 1962, kulturavtalet från 1972 och Bornholmsdeklarationen från 1992. Institutionerna inom kultursamarbetet konstaterades ha viktiga uppgifter som förmedlare av upplevelser och

⁸⁵ Ibid. Sidan 13.

⁸⁶ Ministerrådsförslag om genomförande av Arbetsprogram för ändrad finansiering och organisering av kultursektorns institutioner, samarbetsorgan och andra permanenta aktiviteter. B 136/k. 1993.

⁸⁷ B 136/k. 1993.

information, och liksom att de också fungerade som igångsättare och bidragsgivare till det lokala kulturlivet. Institutionerna beskrevs som ”levande nordiska kulturmanifestationer”.⁸⁸

5.2.3 Nysatsning och ny struktur 1993

Den 12 februari 1993 överlämnades ett *Ministerrådsförslag om nysatsning och ny struktur inom kultur, utbildning och forskning*.⁸⁹ Här vidarefördes och utvecklades behovet av koncentration och effektivisering mot bakgrund av en kärvare finansieringssituation för det nordiska samarbetet som presenterades i arbetsprogrammet från 1991. Likaså vidareutvecklas tankarna om det nordiska samarbetets förankring i en nordisk kulturell gemenskap som enligt förslaget har flera dimensioner, t.ex. etnisk, politisk, historisk, religiös, konstnärlig och temperamentsmässig. Med hänvisning till statministerrapporten från augusti 1992 lyfter man liksom i kulturhandlingsplanen från 1988 fram demokratidimensionen av den nordiska kulturella gemenskapen: de nordiska samhällena ”är bärare av grundläggande värderingar såsom demokrati, människors jämlikhet, solidariska samhällsordningar och höga ambitioner för att värna miljö”.⁹⁰

I ministerrådsförslaget från 1993 framhåller man också, liksom i handlingsplanen från 1988, att det finns olikheter mellan de nordiska länderna, och man noterar nu också att de nordiska samhällena i ett ökande tempo genom invandring från utomeuropeiska länder blivit flerkulturella. I en situation då de nordiska länderna i början av 1990-talet enligt ministerrådsförslaget är starkt präglade av internationalisering och av integration i ett Europa i kraftig förändring menar man att ett flerkulturellt inslag i de nordiska samhällena utgör en utmaning. Det nordiska samarbetets anknytning till politiska initiativ i ett nytt Europa är tydlig då man hänvisar till statsministrarnas önskan att stärka den nordiska identiteten eftersom den ”utgör grunden för en nordisk dimension i det europeiska samarbetet”.⁹¹

Följande huvudprinciper fördes fram i ministerrådsförslaget från 1993 om en nysatsning och ny struktur för kultursamarbetet:

- Koncentration. Färre prioriteringsområden än tidigare. Satsning på projekt som har ett vidareföringsvärde snarare än engångsprojekt. Inga nya nordiska kulturinstitutioner. Satsning på projekt som når och engagerar en bred allmänhet.

⁸⁸ B 136/k. 1993.

⁸⁹ Ministerrådsförslag om nysatsning och ny struktur inom kultur, utbildning och forskning. Oslo den 12 februari 1993. I uppdragsbeskrivningen hänvisar man till det av statsministrarna initierade (genom bl.a. Bornholmsdeklarationen) arbetet med att värdera och vidareutveckla det nordiska samarbetet och att man i det sammanhanget hade beslutat om att stärka samarbetet på kulturområdet.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Ibid.

- Nationell förankring. För bästa möjliga resultat bör det finnas en anknytning till de nordiska ländernas nationella kulturpolitik. Koordinering mellan nationella och nordiska projekt.
- Starkare politisk styrning. Statsministrarna beslutar att ordförandeskapet skall stärkas och aktiveras.
- Effektiviseringen fortsätter. Kontinuerliga utvärderingar genomförs med målsättningen att uppnå mesta möjliga nordiska effekt. Effektiv organisering ett centralt mål.
- Den nordiska dimensionen i europeiskt och internationellt samarbete. Mål att skapa en nordisk identitet och en nordisk dimension i det europeiska samarbetet. Nordiska mervärden skapas så att nordiska program blir konkurrenskraftiga i jämförelse med europeiska.
- Satsningar för barn och unga. Viktig uppgift att ge barn och unga en stärkt nordisk gemenskapskänsla och nordisk identitet.⁹²

I ministerrådsförslaget uttalade man också ambitionen att inom det allmänkulturella området säkra och främja kvalitet och mångfald inom det konstnärliga området såväl som inom det breda folkliga kulturarbetet i Norden. Nordens kulturella profil skulle höjas i jämförelse med omvärlden.⁹³

De ökade anslag till kulturområdet som statsministrarna aviserat tidigare skulle enligt ministerrådsförslaget 1993 bland annat komma Nordiska kulturfonden tillgodo. Att upprätta en ny nordisk kulturfond som föreslagits i statsministergruppens rapport 1992 var inte längre aktuellt. Fonden skulle fortsätta sin verksamhet men anpassas till den nya situationen. Man framhöll att Fonden under alla år har spelat en viktig roll i det nordiska kultursamarbetet, bl.a. genom att stödja det nya och oprövade och genom att skapa en kontaktyta mellan det officiella nordiska kultursamarbetet och frivilliga och folkliga initiativ. Nordiska kulturfonden skulle enligt förslaget arbeta mer långsiktigt och profilera sig starkare. De huvudprinciper som fördes fram i förslaget (t.ex. koncentration, nationell förankring, etc.) skulle omfatta alla nordiska institutioner och verksamheter, även Nordiska kulturfonden. Fondens medel borde i ökande grad användas för att stödja projekt inom av Ministerrådet prioriterade områden och på det sättet bli mer integrerad i det samlade nordiska kultursamarbetet. Fonden pekas också ut som särskilt lämplig för att implementera en mer målinriktad insats för att uppmuntra det folkliga kultursamarbetet och stimulera den kulturella gräsrotsrörelsen att utvecklas.⁹⁴

⁹² Ministerrådsförslag om nysatsning och ny struktur inom kultur, utbildning och forskning. Oslo den 12 februari 1993. Kapitel 4.

⁹³ Ibid. Kapitel 5.

⁹⁴ Ministerrådsförslag om nysatsning och ny struktur inom kultur, utbildning och forskning. Oslo den 12 februari 1993. Avsnitt 5.1. Även förslaget att ministerrådsrepresentanterna i Fondens styrelse borde utses av kulturministrarna signalerar en önskan om ökad styrning och integration av Fonden i det nordiska kultursamarbetet. Ibid.

Nordiska rådets kulturutskott framhöll i sin kommentar till ministerrådets förslag om nysatsning och ny struktur på kultursamarbetet 1993 att man gärna hade sett mer förpliktigande förslag när det gäller mediesamarbetet, språksamarbetet, utbytesverksamhet samt barn- och ungdomssamarbetet. Dessa områden ser man enligt sitt betänkande som nära besläktade och insatser på dessa områden samverkar för ökad språkförståelse och fördjupad språkgemenskap mellan de nordiska länderna. När det gäller Nordiska kulturfonden understryker man från kulturutskottet att det är angeläget att det folkliga kultursamarbetet verkligen prioriteras och tillförs medel i fondens beviljningar – utskottets prioriteringar måste beaktas av fondens styrelse.⁹⁵

5.2.4 Nordiskt samarbete i en ny tid – 1995

Förändringen av det nordiska kultursamarbetet med ledord som rationalisering, effektivisering, koncentration och starkare politisk styrning fortsatte under 1990- och 2000-talet. Efter folkomröstningarna om EU-medlemskap i Finland, Norge, Sverige och Åland 1994 tillsattes en gemensam arbetsgrupp av Ministerrådet och Nordiska rådet för att analysera det nordiska samarbetet i ljuset av resultatet av folkomröstningarna.⁹⁶ Arbetsgruppens utgångspunkt var att det nordiska samarbetet även i framtiden skulle komma att fylla en viktig funktion, att det skulle vidareföras och fördjupas ”på det sätt som bäst tjänar de nordiska folkens intressen”.⁹⁷ Efter folkomröstningarna måste man enligt rapporten se det nordiska samarbetet, inte som ett alternativ till, utan en del av ett bredare europeiskt samarbete. Det nordiska samarbetet sågs i rapporten både som en sammanhållande kraft i Norden, och som en plattform för påverkan i Europa. Enligt rapportens förslag skulle det nordiska samarbetet koncentreras till tre huvudområden, samarbetets så kallade tre pelare:

- Samarbete inom Norden
- Norden och Europa/EU/EES
- Norden och dess närområden

Samarbete inom Norden, vilket inkluderade kultursamarbetet, skulle bygga på och utveckla den nordiska värdegemenskapen och man hänvisade i det sammanhanget ånyo till språklig och kulturell gemenskap, en likartad syn på demokrati, miljöfrågor och grundläggande sociala rättigheter. Samnordiska lösningar skulle ge fördelar för medborgarna i jämförelse med nationella eller internationella arrangemang, nordiskt samarbete skulle både vara

⁹⁵ Kulturutskottets betänkande över ministerrådsförslag om nysatsning och ny struktur på kultur-, utbildnings- och forskningsområdet, B 137/k. Kapitel 2.

⁹⁶ Resultaten av folkomröstningarna innebär som bekant att Sverige, Finland (och Åland) blev medlemmar i EU 1995, medan Norge avsåg sitt anslutningsfördrag.

⁹⁷ *Nordiskt samarbete i en ny tid*. Rapport av Nordiska rådets och Nordiska ministerrådets gemensamma arbetsgrupp. Februari 1995.

till nytta för medborgarna och stärka den nordiska gemenskapen. Nyckelorden var koncentration, effektivt resursutnyttjande och stärkt nordisk dimension inom europeiskt och internationellt samarbete.⁹⁸

Bland de nio *målsättningar* som sattes upp för samarbete inom Norden hade några speciell relevans för just kultursamarbetet. Utöver att bevara och utveckla kulturell och språklig gemenskap i Norden ville man främja det folkliga samarbetet i föreningar och organisationer, samt likaså samarbetsprojekt till nytta för urbefolkningarna i Norden.

5.2.5 Introduktionen av principen om nordisk nytta

Vi vill särskilt uppmärksamma principen om *nordisk nytta* som presenterades i rapporten under punkten prioriteringar inom huvudområdet samarbete inom Norden. Denna princip skulle vara avgörande för vilken verksamhet som skulle genomföras i nordisk regi, och de grundläggande kriterierna för sådan verksamhet sammanfattades av arbetsgruppen i tre punkter:

- Påtagliga positiva effekter uppnås genom gemensamma nordiska lösningar
- Verksamheten manifesterar och utvecklar nordisk samhörighet
- Verksamheten ökar nordisk kompetens och konkurrenskraft.⁹⁹

Huvudprioriteringarna skulle enligt rapportens förslag även fortsättningsvis vara kultur och utbildningsområdena. Inom kulturområdet framhävdes även denna gång *prioriteringar* av barn och ungdomar i syfte att främja nordisk identitet men även internationell förståelse. Därutöver ville man prioritera synliggörande av nordiskt konstnärligt arbete, stöd till det folkliga engagemanget i nordiskt kultursamarbete, samt projekt med genomslagskraft i de nordiska länderna och internationellt. Inom utbildnings-samarbetet (inkluderande forskning) ville man framför allt prioritera resurssparande infrastrukturlösningar, främja mobilitet, samt arbetsfördelning och specialisering.

Av de *konkreta förslag* som framfördes under huvudområdet samarbete i Norden framhöll man att både nya projekt och etablerade institutioner skulle värderas med hänsyn till principen om nordisk nytta. Principen borde enligt förslaget också tillämpas i Nordiska rådets verksamhet, t.ex. vid beredningen av medlemsförslag, budgetbehandling. Man ville till och med styra parlamentariska initiativ så att ”de koncentreras till de prioriterade samnordiska områdena.”¹⁰⁰ I förslagen uttrycktes också en vilja att knyta Västnorden nära till övriga Norden, liksom en strävan att utveckla kontakterna mellan de officiella nordiska samarbetsorganen och det nor-

⁹⁸ Nordiskt samarbete i en ny tid, s. 4f.

⁹⁹ Ibid. s. 6. Här underströks att kultursamarbetet är grundpelaren i samarbete som stärker nordisk identitet, och det skulle inte beröras direkt av EU-samarbetet.

¹⁰⁰ Nordiskt samarbete i en ny tid, s. 7.

diska föreningslivet/frivilligsektorn. Vi noterar att värdet av nordiskt kultursamarbete inom frivilligsektorn framhävdes i både målsättningar, prioriteringar och förslag i arbetsgruppens rapport *Nordiskt samarbete i en ny tid*.

Enligt Øyvind Tønnesson skapade principen om nordisk nytta inte någon häftig debatt i Nordiska rådet när arbetsgruppens förslag behandlades.¹⁰¹ Det var först när principens praktiska konsekvenser visade sig genom operationalisering i ämbetsmannarapporten *Nordisk nytta* i oktober 1995 som reaktioner väcktes.¹⁰² I rapporten värderades de nordiska institutionerna genom att tilldelas olika mycket nordisk nytta enligt en tregradig skala, samtidigt som man rekommenderade att samarbetet i större grad skulle drivas genom konkreta projekt och i mindre grad genom att finansiera driften av fasta nordiska institutioner. Rapporten fick påtagliga konsekvenser för det nordiska samarbetet, även på kulturområdet, genom att principen om nordisk nytta konkretiserades och i nästa steg även operationaliserades då de nordiska institutionerna värderades och en stor del av dem som rankats lågt lades ner. Det kan noteras att Nordiska kulturfonden i detta sammanhang rankades med ett medelvärde på en tregradig skala.

Den politik som fördes fram genom rapporterna mötte stark kritik i Nordiska rådet, där presidiet på förhand hade uttryckt att en institutions nordiska nytta måste värderas mot bakgrund av politiska prioriteringar i ett brett perspektiv för att inte ”leda till slutsatser som är okänsliga för institutionens verkliga ändamålsenlighet”.¹⁰³ Som en konsekvens kom uttrycket nordiskt mervärde att etableras som ett alternativ till nordisk nytta. Vi återknyter nedan i avsnitt 8.1.2 till innebörden av nordiskt mervärde.

5.2.6 Nordiskt kultursamarbete vid årtusendeskiftet

Efter ett förslag från Nordiska rådets Nordenutskott¹⁰⁴ att Ministerrådet borde överväga en revidering av kulturavtalet och eventuellt också kulturhandlingsplanen från 1998, beslutade Ministerrådet att man skulle lägga fram ett målinriktat förslag om det framtida kultursamarbetet till Nordiska rådets session i Oslo under andra halvåret 1998. Efter beredning i ÅK-K godkände NMR-K den 8 juni 1998 dokumentet *Nordiskt kultursamarbejde ved årtusindskiftet – en strategisk redogørelse*.

¹⁰¹ Tønnesson, Øvind (2002). 50 år: Nordisk råd 1952–2002: Til Nordisk nytte? Köpenhamn: Nordiska rådet, s. 137.

¹⁰² *Nordisk Nytte* (1995). Rapport författad av en ämbetsmannagrupp under ledning av Søren Christensen med fackligt bistånd från PA-Consulting Group.

¹⁰³ Tønnesson, Øvind (2002), s. 138.

¹⁰⁴ Nordenutskottet ersatte under en period efter 1995 den tidigare strukturen med särskilda sakområdesutskott. Sedan 2001 har Nordiska Rådet återigen en ny struktur som innebär en kombination av sakområdesutskott, som t.ex. kultur- och utbildningsutskottet, och tematiskt organiserade utskott, t.ex. Välfärdsutskottet.

I kulturministrarnas förslag konstaterade man att Nordiska kulturfonden hade varit en mycket viktig källa till finansiering av små och medelstora nordiska kultursamarbetsprojekt. Man konstaterar vidare att syftet med kultursamarbetet enligt kulturavtalet från 1971 fortfarande var giltigt, liksom kulturavtalets skrivningar om samarbetsområden.¹⁰⁵ Man uppmärksammade också i sin tillbakablick att de ekonomiska förutsättningarna för kultursamarbetet förändrades mitt under den så kallade nysättningsperioden 1994 – 1996. Medan det fanns utrymme att tillföra vissa områden (som t.ex. Nordiska kulturfonden) nya medel utan motsvarande neddragningar på andra i början av perioden, inleddes under den senare delen av nysättningsperioden nedskärningar av den nordiska budgeten och en systematisk uppstramning av samarbetets organisatoriska struktur.¹⁰⁶

Som en bakgrund till sitt förslag redogjorde man i förslaget 1998 också kortfattat för innebörden av de tidigare förändringarna i det nordiska kultursamarbetet från slutet av 1980-talet. Dessa förändringar sammanfattades med ord som förnyelse, modernisering, *rationalisering* och *koncentration* av innehåll, samt *relevans i förhållande till internationella sammanhang*. De förändringar som genomfördes från 1995 utgjorde enligt kulturministrarna en ny grund för den framtida utvecklingen av det nordiska samarbetet.

Internationalisering och Europasamarbetets utvecklade former utgjorde liksom tidigare enligt kulturministrarnas strategiska redogörelse 1998 den stora utmaningen för det nordiska samarbetet. I centrum stod frågan hur de nordiska länderna skall fortsätta att utveckla och stärka sammanhållningen kring gemensamma demokratiska värden och strukturer. Kultursamarbetets fundamentala roll för det nordiska samarbetet underströks återigen, och det skulle enligt förslaget även fortsättningsvis syfta till att styrka och utveckla den traditionella nordiska kulturgemenskapen. Samtidigt skulle det också vara politiskt aktuellt och relevant i ett större internationellt sammanhang. I den strategi som kulturministrarna lade fram för kulturarbetet var ständig förnyelse, flexibilitet, utveckling och synliggörande centrala värden.¹⁰⁷

Återigen underströk man att den politiska styrningen, koncentrationen på insatsområden, och den nationella förankringen skulle stärkas. Den politiska styrningen skulle stärkas bl.a. genom ökad konkretisering av de politiska prioriteringarna på alla nivåer av implementeringen, samarbetet mellan politik och expertis skulle öka. Projektverksamhet skulle i stigande grad behandlas vid de årliga budgetprocesserna. Flexibilitet innebar i praktiken att man strävade efter en neddragning av kostnaderna för de fasta institutionerna. Principen om nordisk nytta framhölls som grundläggande. Samarbetsprojekt skulle medföra både ökat värde för de en-

¹⁰⁵ B 172/nord, s. 26.

¹⁰⁶ Ibid, s. 27.

¹⁰⁷ B172/nord, s. 29.

skilda länderna och manifestera och utveckla den nordiska samhörigheten. Ökad vikt skulle läggas vid att utveckla en nordisk dimension i europeiskt och annat internationellt samarbete.¹⁰⁸

Prioriteringarna skulle vara desamma som tidigare, men några särskilda betoningar gjordes. En grundläggande prioritering skulle vara att främja de självstyrande områdenas fulla deltagande i det nordiska kultursamarbetet – de mindre samhällena representerade enligt förslaget de kulturella skillnader (jämför kulturhandlingsplanen 1988) som är en av hörnstenarna i både den traditionella och moderna nordiska identiteten. Till detta kan också knytas att kultursektorn skulle stärka sin insats för att förhindra segregering och utestängning av minoriteter. Nordiska kulturfonden var enligt förslaget även fortsättningsvis en institution av högsta prioritet i det nordiska kultursamarbetet, och man uppmärksammade i det sammanhanget fondens roll för att främja den breda folkliga förankringen av kultursamarbetet genom att stödja samarbete mellan frivilligorganisationer.¹⁰⁹

Nordiska rådet genom Nordenutskottet konstaterade i sitt betänkande att kulturministrarnas förslag inte helt motsvarade förväntningarna, men man stödde de prioriteringar som kulturministrarna föreslog och ställde sig positiv till att tillsammans med Ministerrådet utveckla och konkretisera innehållet i den kulturpolitiska strategin under de kommande åren.¹¹⁰ Rådet uppmärksammade också att de grundläggande förutsättningarna för nordiskt samarbete kan ha förändrats genom globaliserings- och internationaliseringstendenser i de nordiska samhällena, och att tiden var mogen för att ta en debatt om detta. De nordiska nationalstaterna kan vid millennieskiftet enligt Rådet inte på samma sätt som tidigare samla befolkningarna under gemensamma symboler, tiden med en majoritetens enhetskultur var förbi. Man pekade också på tendensen att kulturella hierarkier försvagades – skillnaden mellan finkultur och folklig kultur var inte längre lika viktig, vilket också sågs som en indikation på en allt större individualisering av de nordiska samhällena.

5.2.7 Handslag för det frivilliga Norden

Till det Nordiska rådets 51 session 8–11 november 1999 framlades rapporten *Håndslag til det frivillige Norden* av en parlamentarisk arbetsgrupp tillsatt av Nordenutskottet i Nordiska Rådet. Bakgrunden var de utmaningar som man menade att frivilligsektorn stod inför i slutet av förra seklet. Frivilligorganisationer, ofta med rötter i 1800-talets folkrörelser, tappade medlemmar, samtidigt som många organisationer knöts närmare den offentliga förvaltningen. En gradvis professionalisering kunde också bidra till att frivilligsektorn steg för steg skulle komma att vända sig från de ideella krafter som bär upp den. Viktiga funktioner i

¹⁰⁸ B172/nord, s. 31.

¹⁰⁹ Ibid. s. 32.

¹¹⁰ B 172/nord, s. 5, 6. Man påminde i det sammanhanget om rådets roll inom det nordiska kultursamarbetet och man påminner om traditionen med samrådsmöten rådets utskott och ministerrådet.

anknytning till den offentliga förvaltningen innebar också att en del organisationer befann sig i en paradoxal situation av ökade förväntningar och samtidigt försvagad förankring i gräsrotsleden. Det fanns enligt Nordiska rådet mot denna bakgrund behov för en genomtänkt offentlig politik både på nationellt och nordiskt plan.

Arbetsgruppens mandat var omfattande. Man skulle förutom att definiera objektet för sitt uppdrag och ramvillkoren för deras verksamhet, också utvärdera nuvarande stödformer och föreslå nya.¹¹¹ Enligt ett tillägg till de ursprungliga riktlinjerna skulle man också ta sig an en problematik kring integrationen av andra generationens invandrare i de demokratiska strukturer som frivilligsektorn utgör. Arbetsgruppen konstaterade i sin rapport att uppdraget varit alltför omfattande för att de skulle vara möjligt att genomföra inom ramen för de resurser som stått till deras förfogande. Man valde därför att fokusera på uppgiften att värdera hur samarbetet mellan de frivilliga organisationerna och nordiska myndigheter skulle kunna förbättras och att formulera praktiska förslag i den riktningen.

Ur detta perspektiv var det också naturligt att man påtog sig att värdera planerna för implementeringen av Nordiska ministerrådets strategi för den frivilliga sektorn från 1998.¹¹² I målen för denna strategi ingick att stärka organisationernas och nätverkens möjligheter för nordiskt samarbete sinsemellan, och med den officiella delen av det nordiska samarbetet inkluderande Nordiska ministerrådet. Den handlingsplan som Nordiska ministerrådets strategi innehöll omfattade forskning, utväxlingsordning och mobilitetsstöd, utveckling av det civila samhället i de så kallade när-områdena (Baltikum och nordvästra Ryssland), samt en speciell insats genom Nordiska kulturfonden.

Arbetsgruppens rapport innehöll bl.a. förslag om ett nytt forskningsprogram om frivilligsektorn i Norden, förenklade stödordningar för frivilligorganisationerna i de nordiska länderna, ett strategiskt mål att 60 % av Fondens medel reserveras för kulturaktiviteter arrangerat av frivilliga organisationer (en höjning med ca 20 %), en evaluering av Föreningen Norden och de stöd och aktiviteter som förvaltas genom FNF. Man hade dessutom förslag att utveckla samarbetet med frivilligsektorn i närområdet Baltikum och nordvästra Ryssland.

5.2.8 Vismanpanelen

På hösten 2000 publicerade den så kallade Vismanpanelen sin rapport, *Öppet för världens vindar*. Initiativet till panelen kom från samarbetsmi-

¹¹¹ *Håndslag til det frivillige Norden*. Nordiska rådets 51:a session 8–11 november 1999. Dokument 9. s. 11. De beskrivande och analytiska elementen omfattade också att belysa betydelsen av frivilligorganisationernas insats i Norden lokalt, nationellt och nordiskt samt beskriva hur organisationerna befinner sig i växelverkan mellan de offentliga och privata institutionerna.

¹¹² NMR. Strategi for samarbejde med frivilligsektoren. Godkänd av NR i november 1998. (Rek. 17/1998). Se även *Håndslag til det frivillige Norden*, s. 12f.

nistrarna där idén att tillsätta en grupp ”visa män” med uppgift ta fram ett antal framtidsscenarier för de nordiska länderna och det nordiska samarbetet i början av det nya årtusendet lades fram i januari 1999. Panelen bestod av både män och kvinnor med varierande bakgrund och kompetens från de fem nordiska länderna och från de autonoma områdena. Rapporten skulle behandla ”nordiska värden” och föreslå överordnade konkreta mål för det nordiska samarbetet.¹¹³

Vismanpanelen lyfte fram *tio trender* i anslutning till vilka man presenterade en rad mer eller mindre konkreta förslag om åtgärder inom det nordiska samarbetet. De trender man lyfte fram berörde bland andra globalisering och teknologisk utveckling, demografi och migration, kultur och utbildning, marknad, välfärd och demokrati. Globaliseringen hade enligt Vismanpanelens analys en generellt sett positiv påverkan på Norden, men man resonerade också kring de försvagade möjligheterna att påverka utvecklingen inom de nationella demokratiska systemen. Man föreslog ökat nordiskt samarbete och ökad samverkan för att främja gemensamma nordiska värderingar i internationella fora. Man förespråkade också en öppen attityd till internationell rekrytering och migration. Strävan efter Nordisk samordning gällde också EU-samarbetet, och i det sammanhanget lyfte man också fram fördjupat samarbete med Baltikum och Ryssland som önskvärt.

Inom kulturområdet uppmärksammade man den växande angloamerikanska dominansen, samt att ökad migration medför nya kulturströmmar i de nordiska länderna. Särskilda ansträngningar borde göras i de nordiska länderna för att ta vara på den mångfald av språk och kultur som både nya och gamla minoriteter tillför. Vismanpanelen resonerade i rapporten också kring ”en nordisk dimension” i identitetsutvecklingen, ett uttryck genom vilket man uppenbarligen ville referera till gemensamma historiska erfarenheter och historiskt betingad kulturell gemenskap. I det sammanhanget pekade man på att Föreningarna Norden har en central roll. Det fanns dock enligt rapporten skäl att tro att de yngre generationerna inte lika naturligt utvecklar ”den nordiska känslan”, även om man inte kunde se några tecken på sviktande intresse för Norden. Samtidigt noterade man i nästa stycke att man såg tecken på att den nordiska språkgemenskapen utmanas av en allt större acceptans för engelskan som arbetsspråk inom det nordiska samarbetet, parallellt med en tilltagande oförmåga att förstå grannspråken.¹¹⁴ Då liksom nu var receptet mot språkförbistringen förbättrat stöd till undervisning i nordiska språk över hela Norden, samt förbättrad spridning av grannlänternas litteratur och tv-produktion (inte minst det sistnämnda har visat sig vara svårt att realisera).

¹¹³ Nordiska ministerrådet (2000). Öppet för världens vindar. Nord 2000:15. Nordiska ministerrådet: Köpenhamn. Bilaga 1 och 2.

¹¹⁴ Denna tendens tycks ha hållit i sig, att döma av beslutet i Ungdomens nordiska råd 2008 att använda engelska som arbetsspråk då det annars inte är möjligt att förstå varandra. Röster har höjts för att beslutet strider mot den nordiska språkdeklarationen. Nyhetsbrevet Norden idag, den 19 augusti 2008. Se vidare i avsnitt 7.2.4.

Vismanpanelen uppmärksammade vidare att få nya nordbor var engagerade i nordiskt samarbete, en punkt som emellertid inte följdes upp i de åtgärder som föreslogs inom kultur och utbildningsområdet. Bland förslagen till åtgärder inom kulturområdet märktes förutom tidigare nämnda punkter stöd till nordiska nätverk, stöd till samarbete mellan medborgarorganisationer och vänorter, samt att i internationella sammanhang arrangera gemensamma nordiska konst, musik- och idrottsevenemang.¹¹⁵ Bland dessa förslag fanns också en koppling till önskan att fördjupa den representativa demokratin och öka det folkliga deltagandet mot bakgrund av förskjutning av de politiska besluten till internationella samarbetsorgan och förtyligade nyhetsrapporteringar i media.

Vismanpanelen tillsatte även en särskild expertgrupp som hade till uppgift att analysera mångfalden av de samarbetsavtal och institutioner som berörde Norden och dess närområden. Denna analys hade relevans för det förslag om förändrade samarbetsformer som också presenterades i panelens rapport. Förslaget gick ut på att frångå den struktur som infördes 1995 och vilket vi tidigare noterat innebar att den nordiska verksamheten under en period var indelad i tre pelare: Europafrågor, nordiska frågor och närområdesfrågor. Vismanpanelen föreslog en återgång till en mer sektorsorienterad indelning av samarbetsformerna, även om man också signalerade både variabel geografi och variabelt innehåll inom den cirkelstruktur som man presenterade i sin rapport.¹¹⁶ Inom några år implementerades också en ny struktur för det nordiska samarbetet.

5.3 Kultursamarbetet från institutionaliseringsfas till förändringsfas

Genomgången av strategidokumentet i detta avsnitt visar att det under det under 1990-talet skedde avsevärda förändringar av det nordiska officiella kulturpolitiska samarbetets ideologi och organisatoriska principer, samtidigt som vi åtminstone på den diskursiva nivån ser en vidareföring av de grundläggande värden som länge genomsyrat det officiella nordiska kultursamarbetet.

Det finns alltså en påtaglig tendens till ökad politisk styrning under perioden. Ett viktigt element av förändringarna i det nordiska kultursamarbetet under 1990-talet var införandet av New Public Management (NPM), med målstyrning, resultatkontrakt och evalueringar som basala inslag. Principen om *nordisk nytta* (1995), och det närliggande *nordiskt mervärde* vilket är ett uttryck som ibland har föredragits inom kulturområdet efter den kritik som framfördes från kulturministrarna mot operatio-

¹¹⁵ Denna typ av internationellt inriktade nordiska samarbetsprojekt stöds av NKF, t.ex. i form av ett teaterprojekt i Nordamerika under 2008 (se Nordiska ministerrådets nyhetsbrev den 11 augusti 2008, *New Nordic Voices – fremstød i Canada*)

¹¹⁶ Nordiska ministerrådet (2000). *Öppet för världens vindar*, s. 89–96.

nalisering av begreppet, har fått en allmän utbredning inom det nordiska samarbetet, även kultursamarbetet. Det finns med i samarbetsavtal, reglementen, föreskrifter och ansökningsformulär.

Den ökade politiska styrningen kom också till uttryck genom en strävan efter ökad flexibilitet, dvs. färre fasta gemensamma nordiska institutioner inom kulturområdet och ett ökat inslag av projekt och fria medel. Innehållet i projekten skall utarbetas i dialog mellan sakkunnig expertis och den politiskt administrativa nivån. Enligt Duelund och Pedersen innebär dessa förändringar en utveckling bort från den från början knäslagna armlängdsprincipen i det nordiska kultursamarbetet.¹¹⁷ Denna hade kommit till uttryck i kulturavtalet från 1971 och genom det sätt på vilket kultursamarbetet inom NMR hade organiserats, bl.a. genom politiskt oavhängiga konstkommittéer med styrelser sammansatta endast av medlemmar från sitt konstområde inom kultursektorn. De Nordiska husen och Nordiska instituten, vilka också ger bidrag till kultur och konstsamarbete mellan de nordiska länderna, har styrelser sammansatta av representanter från både kultursektorn och den politiska sektorn, ett förhållande som har beskrivits som att armlängdsprincipen kännetecknas av korporativism. Det är inte alldeles självklart att en sådan styrelseform skall beskrivas som ett uttryck för armlängdsprincipen. Det är däremot uppenbart relevant att liksom Duelund och Pedersen diskutera hur, och i vilken form av beslutande organ, som innebörden av nordiskt mervärde skall mejslas ut, olika nationella intressen jämkas samman, och hänsyn tas till de politiska prioriteringar som har sin grund i kulturpolitiska och målsättningar snarare än konstpolitiska.

¹¹⁷ Duelund och Pedersen (2003) s. 261 f.

6. Omvärldsanalysens utgångspunkter

I detta kapitel presenterar vi först de metodologiska överväganden vi gjort i den omvärldsanalytiska delen av vårt uppdrag. I det därefter följande avsnittet ser vi bakåt i Nordiska kulturfondens interna utvecklingsarbete genom att presentera huvudpunkterna i de utvärderingar som har genomförts tidigare i fondens historia.

6.1 Metodologiska överväganden

Som Wahlström påpekar har omvärldsanalysen många ansikten och namn.¹¹⁸ Vi har inspirerats av flera olika inriktningar och skapat en ram för omvärldsanalysen som bygger på flera modeller. Oavsett vilka metoder och element man vill inkludera som väsentliga steg i omvärldsanalysen syftar den till att generera information om organisationens inre och yttre omvärld, information som i sin tur kan sammanställas till en uppdaterad, framtidsinriktad och relevant bild av organisationens kontext som skall utgöra en del av ledningens beslutsunderlag.

Vi menar att omvärldsanalys måste utgöra en naturlig del av en livskraftig organisations proaktiva strategier, och att den bästa lösningen på längre sikt är att omvärldsanalysen utformas som en integrerad funktion i organisationens ledning. Om man skapar förutsättningar för detta inom organisationen kan man nämligen utnyttja en stor fördel i jämförelse med att överlåta arbetet till externa experter: inom en organisation finns kunskap om den specifika situation som organisationen befinner sig i som en extern expert under normala omständigheter inte hinner tillägna sig.

Naturligtvis skall en omvärldsanalys som genomförs av externa experter göras i nära samarbete med organisationens ledningsfunktioner, vilket vi också föreslår som ett viktigt element av denna del av vårt uppdrag, men man uppnår ändå inte de fördelar som om beslutsfattarna själva, med sin unika kompetens, tillägnar sig redskap för att kontinuerligt analysera sin omvärld.

¹¹⁸ Wahlström, Bengt (2004). Ordning och oreda: omvärldsanalys för beslutsfattare. Malmö: Liber. S 13–18. Wahlström är författare till flera böcker i ämnet omvärldsanalys och trendbevakning.

6.1.1 Några utgångspunkter

Utgångsfrågan för omvärldsanalysen av Nordiska kulturfonden är: *vad händer i fondens omvärld som har relevans för fondens långsiktiga planering för och utveckling av verksamheten?* För att skapa ordning i omvärldsanalysen brukar man strukturera den i olika områden eller dimensioner. I vårt fall skulle man kunna tala om följande dimensioner:

1. Övergripande/generella förändringar i sociala, politiska, ekonomiska, teknologiska eller juridiska dimensioner av fondens omvärld som i sin tur kan vara orienterade utifrån ett internationell, Europeiskt, nordiskt eller nationellt perspektiv.
2. En förståelse av kultursektorn i Norden är beroende av trender i andra sektorer. Kultursektorn är sammanvävd med större ekonomiska system och grundläggande ideologiska trender. Därför är det nödvändigt att försöka förstå trender inom kultursektorn i ljuset av utvecklingen inom andra sektorer.¹¹⁹
3. Förändringar i fondens närmare politiska kontext, vad som händer i det nordiska samarbetet utifrån de olika nordiska ländernas perspektiv, vad som händer i Nordiska rådet, och i Nordiska ministerrådet.
4. Förändringar inom kultursektorn, vilka är trenderna internationellt och i de nordiska länderna, både avseende kultur i ett snävare estetiskt, professionellt perspektiv och ur ett bredare antropologiskt perspektiv.

Tyngdpunkten i vår omvärldsanalys kommer att ligga på den tredje aspekten. Denna avgränsning har varit väsentlig för att göra vårt arbete genomförbart givet våra resurser. Detta betyder dock inte att de andra dimensionerna är oväsentliga. Dock vill vi hävda att den fokusering vi har valt också innefattar de övriga aspekterna som speglas genom den dialog vi har haft med en serie nyckelaktörer.

Vårt intryck är att Nordiska kulturfonden har uppdaterad orientering när det gäller förändringar i den närmaste politiska kontexten, vilket till stor del är beroende av att fondens styrelse har en förankring inom Nordiska rådet, de nationella parlamenten och de nationella centrala kulturpolitiska organen. Så som alltid kan det emellertid vara svårt för de aktörer som befinner sig inom en institutionell kontext att få en distanserad bild av de aktuella utvecklingstendenserna, varför vi har funnit det relevant att försöka dra ut dessa genom att kombinera bilder från olika källor. Nordiska kulturfonden har också genom sin interaktion med kulturlivet en god bild av utvecklingen inom kultursektorn, men inom detta område finns det naturligtvis en risk att nya trender inte uppmärksammas efter-

¹¹⁹ Wahlström, Bengt (2004). Ordning och oreda: Omvärldsanalys för beslutsfattare. s. 123.

som de inte griper in i fondens kontaktnät. Svårast är det för Fonden (liksom för många andra organisationer) att orientera sig om övergripande sociala, ekonomiska, teknologiska etc. trender.

En grundläggande del av omvärldsanalysen är naturligtvis att värdera den information man producerar. Ser vi indikationer på viktiga förändringar i vår omvärld, och hur dramatiska är de i så fall? Hur påverkar det fondens verksamhet och hur skall vi agera? Skall vi agera proaktivt eller inta en mer avvaktande reaktiv hållning? Vilken/vilka är våra bilder av det framtida Norden som vi skall anpassa verksamheten efter: ser vi en integrerad eller fragmenterad mångkulturell situation? Här är naturligtvis fondens institutionella placering av stor betydelse. Utvecklingen inom det nordiska kultursamarbetet har stor betydelse för fondens hållning till olika framtidsbilder. Men även den politiska och kulturella utvecklingen i de nordiska länderna utanför det politiska samarbetet måste ha betydelse för fondens sätt att förhålla sig till olika framtidsbilder.

En annan fråga man måste ställa sig är vilket tidsperspektiv som skall användas: skall fondens strategi vara långsiktig eller kortsiktig. Det är vanligt att anlägga ett 10-årigt perspektiv på organisationsutveckling. Detta är tillräckligt nära för att indikationer på det som kommer att gälla då skall kunna identifieras idag, men också tillräckligt långt fram i tiden för att ge fantasin spelrum.

Man bör också som en del av omvärldsanalysen fråga sig om vi skall ha ett optimistiskt eller pessimistiskt perspektiv på utvecklingen inom organisationens verksamhetsområde. Kommer Nordiska kulturfonden att växa och utvecklas som en viktig del av det nordiska kultursamarbetet, eller står Fonden inför en situation där dess funktion och arbetssätt alltmer ifrågasätts och dess legitimitet försvagas. Frågan om legitimitet gäller inte bara Fonden utan kan ha flera dimensioner: står det nordiska samarbetet, det nordiska kultursamarbetet, samt Nordiska kulturfonden inför en framtid där deras legitimitet ifrågasätts och minskar. Hur korresponderar legitimiteten i den parlamentariska kontexten med den folkliga legitimiteten i detta sammanhang?

6.2 Tidigare omvärldsanalys

I början av 2000-talet gjordes på fondens uppdrag en omvärldsanalys för Nordiska kulturfonden med Joachim Lönnroth som projektledare.¹²⁰ Bakgrunden var de stora förändringar som de nordiska samhällena och deras omvärld hade genomgått sedan Fonden bildades, härunder de politiska omvälvningarna i Östeuropa, utveckling mot ett mångkulturellt samhälle, samt utbredningen av den nya informationstekniken. Man pekade också på tillskottet av nya stödordningar inom fondens verksamhetsområde.

¹²⁰ Lönnroth, Joachim (2000) En omvärldsanalys gällande Nordiska kulturfonden. Munciel AB, Finland.

Man upplevde därför ett behov av att anpassa fondens fördelningsprinciper till den nya situationen, och i det sammanhanget skulle omvärldsanalysen tjäna som ett underlag för beslut om den framtida inriktningen.

Eftersom Lönnroths omvärldsanalys ligger relativt nära i tid till den som presenteras i föreliggande rapport har vi funnit anledning att kortfattat presentera Lönnroths rapport samt fondens reception av densamma. Det ger oss också möjlighet att förhålla vår omvärldsanalys till de tendenser som där lyftes fram. I det följande återger vi därför i korta ordalag innehållet i Lönnroths omvärldsanalys och de rekommendationer som framlades för fondens styrelse. Vi avslutar med ett avsnitt där vi fokuserar fondens reception av Lönnroths omvärldsanalys och vilka åtgärder som har genomförts mot bakgrund av hans rekommendationer.

6.2.1 Allmänna utvecklingstendenser

Som väsentliga faktorer i den allmänna samhällsutvecklingen lyfte Lönnroth fram de geopolitiska konsekvenserna av det kommunistiska blockets sönderfall runt 1990 och Finlands och Sveriges medlemskap i EU i mitten av 1990-talet. Att tre nordiska länder (plus Åland) numera är medlemmar i EU har som Lönnroth påpekade förändrat den politiska dynamiken i det nordiska samarbetet, och vi återkommer senare till reflektioner kring den senaste utvecklingen där man kan se utvidgningen av EU som en del av det globaliseringsmönster som Lönnroth också uppmärksammade i sin analys. Stödet till kultursamarbeten inom EU förändrar naturligtvis villkoren för det nordiska kultursamarbetet genom att andra dörrar till kultursamarbetsprojekt öppnas och banar väg för att utveckla kulturella relationer i andra riktningar.

De nordiska ländernas relationer till de Baltiska staterna och Ryssland förändrades drastiskt i och med det kalla kriget slut, men Lönnroth uppmärksammar också trögheten i både den ekonomiska utvecklingen och i utvecklingen av det civila samhället under 1990-talet. Det livliga samarbetet med de baltiska staterna efter självständigheten 1991 fortsatte också fram till deras medlemskap i EU 2004, och både Nordiska ministerrådet och Nordiska rådet har fortsatt täta kontakter med Estland, Lettland och Litauen. Kontakterna har dock utvecklats från bistånd under de första 10 åren till partnerskap och samarbete under lika ansvar. Från 2004 gäller nya huvudprioriteringar för ministerrådets samarbete med nordvästra Ryssland och de baltiska länderna, däribland forskning, innovation och utbildning, miljö och hållbar utveckling och IT. Lönnroths analys av det nordiska samarbetet med de så kallade närområdena, i synnerhet Baltikum och nordvästra Ryssland, mynnar ut i ett resonemang om en striktare arbetsfördelning mellan Fonden och Nordiska ministerrådet på detta område.

Fonden har numera tagit bort prioriteringen av samarbetsprojekt med närområdet, samtidigt som samarbetsprojekt mellan nordiska länder och Baltikum och nordvästra Ryssland också beviljas stöd.

6.2.2 Frivilligsektorn

Förutsättningarna för frivilligorganisationerna i de nordiska länderna var en annan angelägen fråga som Lönnroth uppmärksammade. Han pekade på att det traditionella kommunala och statliga stöd som dessa tidigare under en lång period hade kunnat räkna med i och med de ekonomiska nedskärningarna i offentlig sektor och ett ideologiskt paradigmskifte alltmer hade undandragits frivilligsektorn. Denna hade därigenom blivit mer beroende av nya och proaktiva strategier och nya partners i bland annat företagsvärlden för att driva sin verksamhet. Till denna bild kommer också förändrade mönster i medborgarnas engagemang i föreningsarbetet. Detta förändrade engagemang innebär svårigheter att rekrytera nya medlemmar och därigenom föryngra den traditionella verksamheten. Det har skett en förskjutning mot mindre och lokala grupper som samarbetar i friare former, t.ex. byalag, och det politiska engagemanget kommer oftare till uttryck genom ensaksrörelser och aktionsgrupper som ibland kan vara knutna till internationella nätverk för vilka Internet är en väsentlig förutsättning och resurs.

Lönnroth lyfter fram erfarenheten att det inom kultursektorn allt oftare skapas nya grupper och allianser för enskilda projekt på tvärs av olika typer av gränser och områden. Frivilligorganisationer inom kulturområdet utgör i Lönnroths analys ändå grunden för de nordiska nätverken, men dessa inkluderar också allianser med institutioner och enskilda i projekt. Lönnroth uppmärksammar också att Nordiska kulturfonden enligt de kulturpolitiska styrdokumenterna har ett särskilt ansvar för den frivilliga sektorn. I detta sammanhang uppmärksammade Lönnroth också pågående förändringar inom Ministerrådets stöd till frivilligsektorn, vilket vi får anledning att återknyta till i vår omvärldsanalys i kapitel 7.

En viktig fråga för Nordiska kulturfonden enligt Lönnroths analys var att försöka fånga upp de nya ad hoc-grupper inom kultursektorn som var gränsöverskridande beträffande både organisationsform och kulturella gränser. Vidare uppmärksammades också *de nya nordborna* i detta sammanhang av Lönnroth. Båda dessa frågor har fångats upp av Nordiska kulturfonden, dels genom en särskild prioritering i riktlinjerna för sökanden, dels genom en särskild satsning mot de nya nordborna under slutet av utvärderingsperioden.

Vi återknyter till trenderna för frivilligsektorn i vår omvärldsanalys och kopplar då också till utvecklingen av det nordiska kultursamarbetet under de senaste åren.

6.2.3 Vänortssamarbete

Vänortssamarbetet är också ett område som Lönnroth berörde i sin omvärldsanalys. Vänortssamarbetet har vuxit fram som ett väsentligt inslag i Föreningen Nordens verksamhet och har i de nordiska länderna i stor utsträckning baserats på samarbete mellan kommuner och engagerade

medlemmar i lokalavdelningar i Föreningen Norden. Nordiska ministerrådet har under lång tid haft som princip att inte ge stöd till kommunalt offentligt finansierat samarbete, och Nordiska kulturfonden hade under en period (1997–2004) inskrivet i sina riktlinjer att man inte stödjer reguljärt vänortssamarbete. Under senare delen av utvärderingsperioden har denna skrivning tagits bort. Numera framgår det av riktlinjerna till sökanden att man inte stödjer utbyte mellan skolor i form av reguljära elevutbyten och klassresor.¹²¹ Även den så kallade trelandsregeln har bäring på utbyten som äger rum mellan orter i två nordiska länder, men det finns också så kallade vänortskedjor med upp till fyra eller fem orter i de nordiska länderna och de självstyrande områdena.¹²² Det är möjligt att kultursamarbetsprojekt aktualiseras inom ramen för sådant vänortssamarbete, en möjlighet som Lönnroth också framhöll i sin analys och som det även fortsättningsvis finns anledning för Fonden att vara uppmärksam på.

6.2.4 Andra fonder och stödordningar

I Lönnroths omvärldsanalys görs också en genomgång av andra nordiska fonder (bi- och multilaterala) och Nordiska ministerrådets stödordningar. Sedan Lönnroths omvärldsanalys har stora förändringar skett inom Nordiska ministerrådets kulturverksamhet och många av de stödordningar och institutioner som omnämns av Lönnroth i denna del av rapporten är nu borta. Detta är också en faktor som förändrar villkoren för fondens verksamhet genom att man ett antal aktörer som tidigare funnit sin finansiering via de nu nedlagda institutionerna, vid sidan om de nya program som administreras via Kulturkontakt Nord, kan förväntas att i ökad utsträckning intressera sig för att söka stöd från Fonden. Lönnroths genomgång av andra nordiska fonder mynnar ut i en konklusion om behov av samarbete och samordning kring resurser och information.

6.2.5 Politiska dokument och informationsarbete

I Lönnroths omvärldsanalys inkluderades också ett avsnitt där det nordiska kultursamarbetets utveckling speglades genom ett antal politiska dokument. I omvärldsanalysen uppmärksammade Lönnroth också fondens informationsarbete och Internets allt större betydelse för människors informationsbeteende. I detta sammanhang lyftes också de Nordiska husen och informationskontoren fram som betydelsefulla samarbetspartners för att utveckla den personliga informationsspridningen.

¹²¹ NKF. Riktlinjer för sökande, gällande 2007. Punkt 3, Vad ger Fonden inte bidrag till.

¹²² Föreningen Norden Sverige. Vänortskedjor i Norden. URL: <http://www.Norden.se/vanortskedjor.asp>. Åtkomst 2008-09-17.

6.3 Lönnroths rekommendationer och Fondens uppföljning

I sin sammanfattning betonade Lönnroth att Nordiska kulturfonden har en etablerad plats i det nordiska kultursamarbetet med en väl förankrad politisk legitimitet och med en särskild roll i förhållande till frivilligsektorn. Under 1990-talet hade fondens starka ställning inom det nordiska kultursamarbetet också kommit till uttryck genom ökade anslag. Fondens direktör gjorde ett sammandrag av omvärldsanalysen som skulle utgöra ett diskussionsunderlag för styrelsens fortsatta behandling av omvärldsanalysen. Sammandraget innehöll en sammanställning av 13 rekommendationer:

1. Att Fonden fortsätter att prioritera den ”frivilliga sektorn” och i synnerhet aktiviteter på lokal nivå, i syfte att stärka de täta nätverk som karakteriserar Norden och det nordiska samarbetet.
2. Att Fonden prioriterar nya gränsöverskridande nätverk och okonventionella samarbetsmodeller som växer fram inom kultursektorn, i syfte att främja nya nordiska initiativ.
3. Att Fonden arbetar för att få fler ansökningar från olika kulturföreningar för språkliga och etniska minoriteter, i syfte att stimulera växelverkan och mångfald inom kulturlivet.
4. Att Fonden beviljar bidrag till nya projekt inom befintliga vänortsförbindelser, i syfte att väl fungerande samarbetsstrukturer vidmakthålls och utvecklas.
5. Att Fonden fortsättningsvis prioriterar de nordiska länderna och de självstyrande områdena som sitt huvudsakliga arbetsfält, i syfte att skapa en tydligare arbetsfördelning mellan Fonden och andra stödordningar gällande Nordens östra närområde.
6. Att Fonden beviljar bidrag till nordiska aktörer som ingår eller befinner sig i planeringsfasen för europeiska projekt, i syfte att EU-medel allokteras till nordiskt kulturellt samarbete.
7. Att Fonden tar initiativ till ett tätare samarbete med de bilaterala fonderna i Norden, i syfte att skapa en bättre samordning och en effektivare informationsspridning.
8. Att Fonden finner möjligheter för att goda bilaterala projekt kan få nordisk finansiering, i syfte att förhindra att projekten inte realiseras på grund av bristande resurser.
9. Att Fonden arbetar för en tydligare samordning/arbetsfördelning gentemot andra stödordningar inom Ministerrådet, i syfte att optimera bevilningarna och underlätta för de sökande att orientera sig om stödordningarnas inriktning och möjligheter.
10. Att Fonden utarbetar en tydligare strategi för hur Internet kan utnyttjas i fondens verksamhet, i syfte att få en effektivare administration och informationsverksamhet.

11. Att Fonden tar initiativ till en gemensam ”nordisk fondportal”, i syfte att skapa en bättre överblick för den sökande gällande olika finansieringsmöjligheter.
12. Att Fonden trots den ökade utvecklingen av Internet fortsatt slår vakt om och möjliggör fysiska möten/kontakter mellan människor, i syfte att levandegöra den nordiska samhörigheten.
13. Att Fonden samarbetar närmare med de nordiska regionala informationskontoren, i syfte att nå sökande utanför de nordiska huvudstadsregionerna.

Dessa rekommendationer diskuterades vid fondens styrelsemöte i december år 2000 och låg till grund för de beslut som togs för att i olika delar utveckla fondens verksamhet och riktlinjer.

Sekretariatet fick i uppdrag att utveckla nya fördelningsprinciper och måldokument, vilka skulle behandlas vid första styrelsemötet 2001 och börja gälla från och med 2002.¹²³ Så blev emellertid inte fallet på grund av det tidskrävande arbetet att fastställa Fondens juridiska ställning. Under 2003 och 2004 infördes emellertid ett antal preciseringar av Fonden fördelningsprinciper att vara gällande, bl.a. beträffande återkommande arrangemang och om stöd till filmproduktion.¹²⁴ Under 2003 togs nya initiativ i frågan och sekretariatet fick ett förnyat uppdrag att utveckla en politisk vision, senare kallad Fondens ”mission”, och riktlinjer.¹²⁵ Detta ledde fram till att styrelsen genom ett beslut per capsulam i december 2004 fastställde dels en verksamhetsidé, dels nya riktlinjer till de sökande.¹²⁶ Vi återkommer i senare kapitel i föreliggande rapport till fondens fördelningsprinciper och prioriteringar.

När det gäller den i Lönnroths omvärldsanalys grundade rekommendationen att fortsätta att prioritera den frivilliga sektorn bör man också sätta detta i samband med den revidering av fondens ansökningstider som genomfördes från och med 2003. För att skapa en snabbare behandling av ansökningar på lägre belopp, upp till 100 000 DKK, vilket i synnerhet ansågs gynna små organisationer och frivilligsektorn, infördes då en ordning med 6 ansökningstillfällen per år för denna grupp.

Redan innan styrelsemötet i december 2000 hade fondens sekretariat i samråd med fondens ordförandeskap gett Lönnroth ett tilläggsuppdrag för att konkretisera rekommendationerna som handlade om effektivare utnyttjande av Internet.¹²⁷ Tilläggsuppdraget mynnade ut i att sekretariatet fick i uppdrag att utreda frågan om en gemensam nordisk fondportal. Genom ett senare styrelsebeslut avsattes medel i 2001 års budget för att

¹²³ Den sistnämnda ambitionen angavs i Nordiska kulturfondens årsberättelse för 2000, s. 10.

¹²⁴ NKF, protokoll 142/04, punkt 4.6; Nordisk Kulturfond, Retningslinjer og virksomhetsidé 1996–2007, internt arbetsmaterial sammanställt av Fondens sekretariat i samband med utvärderingen 2008.

¹²⁵ NKF, protokoll 140/03, punkt 5.1.

¹²⁶ NKF, protokoll 146/05, punkt 3.5.

¹²⁷ NKF, protokoll 130/00, punkt 5.2, s. 29.

upprätta en nordisk fondportal. Efter beredning och ny behandling i styrelsen beslöt man att fortsätta utreda frågan som visat sig mer komplicerad än man trott, och att i ett första steg satsa 100 000 DKK på att utveckla och förbättra fondens hemsida.

Arbetet med att utveckla samarbetet med de regionala informationskontoren pågick redan när Lönnroth kom med sin rekommendation, och i december 2000 fick sekretariatet i uppdrag att ingå samarbetsavtal med de 8 informationskontoren, vilket man också gjorde under det efterföljande året.¹²⁸ Tanken var/är att kontoren skulle/skall utgöra ett slags filialer och bedriva utåtriktad informationsverksamhet för fondens räkning, men även kunna vara behjälpliga vid ansökningsarbetet etc. Man framhöll särskilt att kontorens geografiska placering utanför huvudstadsområdena, och deras förankring i det regionala föreningslivet som en fördel för deras tänkta förmedlande roll mellan Fonden och potentiella och faktiska brukare. Detta samarbete med regionala informationskontor värdesätts också fortsättningsvis högt av Fonden, och mot bakgrund av vår utvärdering bedömer vi att det är en bra resurs. Vi får anledning att återkomma till denna punkt i ett senare avsnitt i rapporten när vi diskuterar brukares erfarenheter av ansöknings- och uppföljningsarbetet.

Betydelsen av att tillsammans med Nordiska ministerrådet skapa en tydligare arbetsfördelning mellan Fonden och andra nordiska stödordningar inom fondens verksamhetsområde är en fråga som alltså är aktuell, men sedan strukturen för Nordiska ministerrådets kultursamarbete har förändrats i grunden under de senaste åren gäller detta numera i första hand i relation till de program som administreras av Kulturkontakt nord och i viss mån också de stödordningar som finns inom utbildnings- och forskningssamarbetet. Fondens stöd till utbildnings- och forskningssektorerna har emellertid av olika skäl inte upplevts som lika problematiskt ur detta perspektiv och det är heller inte något som vi funnit anledning att behandla i föreliggande rapport.¹²⁹

När det gäller samordning och samarbete med de nordiska bilaterala fonderna inom kulturområdet har Stefania Hermansson på fondens bekostnad gjorts en gedigen genomgång och analys av dessa efter Lönnroths omvärldsanalys.¹³⁰ Vi menar att Fonden därigenom har en uppdaterad bild av dessa verksamheter och att frågan alltså är aktualiserad i fondens verksamhet. Det finns därför inte anledning för oss att gå närmare in på detta område i denna rapport.

Beträffande rekommendationen om fondens stöd till nya projekt i befintligt vänortssamarbete har detta uppmärksammats vid revideringarna av fondens fördelningsprinciper. Fonden har numera tagit bort den uttryckliga regeln att inte stödja ordinärt vänortssamarbete, eftersom det

¹²⁸ NKF Protokoll 134/01, punkt 5.3, s. 36.

¹²⁹ Fondens stöd till utbildnings- och forskningssektorerna är relativt litet, och det skall dessutom enligt fondens fördelningsprinciper sedan 1997 uttryckligen vara inriktat mot kulturområdet.

¹³⁰ Stefania Hermansson, Nanna (2007) Nordiska bilaterala kulturfonder och föreningar: tillkomst och verksamhet. Köpenhamn: Nordiska kulturfonden.

ansågs vara i fondens intresse att uppmuntra till nydanande projekt bland kulturaktörerna i de olika vänortskedjorna, och på grund av svårigheten att skilja ordinärt vänortssamarbete från det icke-ordinära. Det kan naturligtvis inte finnas några principiella invändningar mot att stödja kulturprojekt som har sin rot i vänortssamarbete så länge de lever upp till de riktlinjer som Fonden har för sin verksamhet. Tvärtom bör Fonden se positivt på vänortssamarbetet som en grogrund för nordiska kultursamarbetsprojekt.

De flesta av de rekommendationer som grundades i Lönnroths omvärldsanalys har således på något sätt beaktats i Fondens utvecklingsarbete under senare delen av utvärderingsperioden. Det gäller också, som vi återkommer till i senare kapitel, stöd till språkliga och etniska minoriteter, och stödet till gränsöverskridande nätverk och okonventionella arbetsmetoder.

7. Omvärldsanalys

I detta kapitel lyfter vi fram nyligen genomförda eller pågående förändringar inom det officiella nordiska kultursamarbetet som vi menar har relevans för fondens utvecklingsarbete, och som vi har funnit angelägna att uppmärksamma i anknytning till det omvärldsanalytiska elementet i uppdraget. Eftersom dessa förändringar inom kultursamarbetet är relaterade till ett skifte i det nordiska kultursamarbetets omvärld kommer detta avsnitt också att innehålla beskrivningar av och reflektioner kring viktiga generella utvecklingstendenser i de nordiska samhällena.

7.1 Aktuella förändringar inom det officiella nordiska kultursamarbetet

Som ett viktigt underlag till detta avsnitt har vi haft svar från de nordiska ländernas och de självstyrande områdenas kulturdepartement eller motsvarande departement/avdelningar ansvariga för frågor om det officiella nordiska kultursamarbetet.¹³¹ Frågorna har besvarats av de tre skandinaviska länderna, samt Finland och Grönland. I enkäterna har vi bitt kulturdepartementen att ge sin syn på de viktigaste trenderna i utvecklingen av det officiella nordiska samarbetet under de senaste åren, och på målen för det nordiska kultursamarbetet. Vi har också bitt dem ringa in eventuella tvistefrågor mellan de nordiska ländernas regeringar gällande det nordiska kultursamarbetet, samt ställt frågor om hur man ser på den aktuella strukturen inom det nordiska kultursamarbetet och globaliseringssatsningen. Enkäten har också omfattat frågor om begreppen nordisk nytta och nordiskt mervärde, samt om begreppen nordisk kultur och kultur i Norden.

Svaren från de olika ländernas kulturdepartement har i stor utsträckning gett en samstämmig bild av de nordiska ländernas syn på det officiella nordiska kultursamarbetet. Detta material utgör, tillsammans med andra källor, underlag för följande avsnitt.

I de följande avsnitten redogör vi i sammanfattad form för de viktigaste delarna av utvecklingen av det nordiska kultursamarbetet under senaste tiden som pekas ut i svaren. Dessa är strukturreformen på kulturområdet som implementerades 2007 och den därtill relaterade handlingsplanen för det nordiska kultursamarbetet 2007–2009, samt statsministrarnas globaliseringsini-

¹³¹ Se vidare kapitel 4, Metod och material, där vi har redogjort för enkäten till kulturdepartementen.

tiativ och dess implikationer för det nordiska kultursamarbetet genom kulturministrarnas reaktion.

7.1.1 Omstruktureringen av ministerrådets kulturpolitiska organisation

Som en viktig del av utvecklingen av det nordiska kultursamarbete lyfter de nordiska kulturdepartementen i enkätsvaren fram effektivisering och ökad målstyrning genom strukturreformen 2007. Nordiska ministerrådet beslöt i november 2004 att tillsätta en arbetsgrupp för att fortsätta arbetet med en strukturreform för det nordiska kultursamarbetet. Ämbetsmannakommittén inom NMR:K fick till uppdrag att bereda ärendet. I bakgrundsmaterialet ingick bl.a. Ann Sandelins rapport med förslag om en ny nordisk konstfond, och internt arbetsmaterial producerat inom Nordiska ministerrådets kulturavdelning.¹³² Ett förslag på en ny struktur för kultursamarbetet skulle förläggas Ministerrådet i juni 2005. Den nya strukturen skulle börja gälla från januari 2007.¹³³

I rapporten konstaterar arbetsgruppen att kulturområdet vuxit kontinuerligt under 80- och 90-talen genom att nya organ och institutioner inrättades. Några nedprioriteringar eller nedläggningar hade däremot inte skett i någon väsentlig omfattning enligt arbetsgruppen, vilket resulterat i att det nordiska kultursamarbetet expanderat så att det i början av 2000-talet omfattade ungefär 20 olika institutioner, kommittéer och andra samsamarbetsorgan. Med hänvisning till budgetläget framhöll man att det var svårt för dessa organ att fungera som det var tänkt och man utvecklar också en katalog av den dåvarande strukturens svaga punkter, vilka vi inte har anledning att utveckla i denna rapport.

Förslaget innebar i korthet att inte dela in det nordiska kultursamarbetet i sektorer enligt konstart eller förmedlingssätt, vilket var den form som strukturen i stor utsträckning tidigare haft. Den nya grundstrukturen skulle istället vara *tematiserade tidsbundna program* som kan täcka hela eller klart definierade delar av kulturfältet. Detta menade man skulle vara i överensstämmelse med utvecklingen inom kulturlivet som innebär att man alltmer arbetar i tvärkonstnärliga konstellationer och ständigt föränderliga nätverk. Istället för sektorer skulle målsättningar och problemställningar definieras, kultursamarbetet skulle både breddas och fördjupas och nå ut till nya nätverk. Kulturministrarna inom Nordiska ministerrådet skulle besluta om ett mål- och strategidokument, samt om 3-åriga kulturpolitiska handlingsplaner som revideras årligen. Nordiska kulturfonden

¹³² Sandelin, Ann (2004). *Nordiska Konstrådet: en ny aktör i Nordiska ministerrådet kultursamarbete*. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet. Den här omtalade rapporten av Ann Sandelin innehöll ett förslag om att inrätta en ny Nordisk konstfond, ett förslag som bland annat byggde på en uppdelning mellan konst- respektive kulturpolitik i det nordiska kultursamarbetet. I sitt remissvar ställde sig NKF tveksam till detta förslag med motiveringen att det skulle skapa problem med överlappningar mellan de båda fonderna. Källa: Nordiska kulturfondens yttrande över utredningen Nordiska konstrådet: en ny aktör i Nordiska ministerrådets kultursamarbete.

¹³³ Strukturgruppens rapport till ministerrådet. Daterad 4.6.2005. Punkt 1. Arbetsgruppens mandat.

fanns med som en del i det nordiska kultursamarbetet i arbetsgruppens förslag.

Reformen av det nordiska kultursamarbetets struktur genomfördes i enlighet med förslaget och har enligt kulturdepartementen i de nordiska länderna och Nordiska ministerrådet inneburit en ökad flexibilitet och att nya möjligheter har skapats för nya aktörer och idéer. I det följande redogör vi för den nya strukturen för kultursamarbetet med särskilt fokus på de punkter som är relevanta i förhållande till Nordiska kulturfondens verksamhet.

7.1.2 Kulturkontakt Nord

Kulturkontakt Nord (KKN) är organiserad som en nordisk institution med en egen styrelse som är ansvarig inför Nordiska ministerrådet. KKN beskrivs som den nya kontaktpunkten i det omstrukturerade nordiska kultursamarbetet och utgör den centrala samordningsfunktionen för kultursamarbetet. Institutionens uppgift är enligt stadgarnas § 1 att fungera som ett administrativt och operativt programsekretariat.¹³⁴ KKN ansvarar för information, rådgivning, service och sekretariatsfunktion för de tre olika program inom vilka man kan söka bidrag till nordiskt kultursamarbete. Man koordinerar också verksamheten inom Nordiskt kulturforum som beskrivs som ett dialogverktyg som syftar till att skapa en dialog med hela kulturfältet för att på det sättet utveckla och förankra kultursamarbetets mål och medel i brukargrupperna. Vidare ingår ekonomiförvaltning, rapportering och utvärdering i Kulturkontakt Nords arbetsuppgifter.

Det understryks särskilt i stadgarna för Kulturkontakt Nord att policyutveckling och nya nordiska initiativ inte ingår i organets mandat. Denna ordning överensstämmer med den analys och det förslag strukturgruppen lade fram i juni 2005 och som pekade på sammanblandning av olika funktioner, i synnerhet sakkunskap och policy.¹³⁵ Man bör dock notera att styrelsen för Kulturkontakt Nord enligt § 3 ansvarar för den långsiktiga strategiska planeringen, *utifrån de syften och målsättningar för institutionen som Ministerrådet angivit*, och förväntas innanför detta mandat behandla frågor av större betydelse rörande *målsättning, verksamhetsinriktning*, organisation, och ekonomi. Det existerar alltså inte någon alldeles tydlig gränsdragning mellan ministerråd och Kulturkontakt Nords styrelse och sekretariat (vilket genom sin direktör bereder styrelsens ärenden) beträffande policyutveckling.

Detta är också en vanlig situation inom offentlig förvaltning: tjänstemännen har en sakkunskap som på olika sätt utnyttjas i beredningen av politiska ärenden.¹³⁶ Även om stadgarna för Kulturkontakt Nord uttrycker en ambition att genomföra en striktare arbetsfördelning mellan en policy-

¹³⁴ Stadgar för Kulturkontakt Nord. § 1. Mars 2008.

¹³⁵ Strukturgruppens rapport till ministerrådet, s. 8.

¹³⁶ Vestheim, Geir (2007).

utvecklande politisk nivå och en implementerande administrativ nivå, uttrycker de också en praktisk politisk hållning som innebär att det finns en dialog mellan tjänstemän och politiker i beredning av ärenden som handlar om utveckling av institutionen långsiktigt och dess relation till övriga delar av politikområdet. Samtidigt som institutionen och dess tjänstemän är beroende av den politiska nivån dess inställning till institutionen, är politikerna beroende av tjänstemännens sakkunskap.

Denna princip om en tydlig ansvarsfördelning mellan olika beslutsnivåer och olika kompetenser har också implementerats när det gäller besluten om bidrag från de olika programmen som administreras av Kulturkontakt Nord. Det är sakkunniga som fattar beslut i de enskilda ärendena beträffande ansökningar om bidrag. Kulturkontakt Nords styrelse är alltså inte involverade i dessa beslut, utan besluten tas av sakkunniggrupper efter beredning av enskilda sakkunniga. De sakkunniga tillsätts av MR-K på förslag av de enskilda länderna. Här finns alltså en grundläggande skillnad vid en jämförelse med beslutsfunktionen i Nordiska kulturfonden där styrelsen, som består av både politiker och tjänstemän från de olika avtalsländerna, fattar de slutgiltiga besluten om bidrag till olika projekt. Vi återkommer till en diskussion av fondens beslutsordning i kapitel 10.

Kulturkontakt Nord har enligt stadgarna en karaktär som service- och stödfunktion. Därför är det egentligen de enskilda programmen för nordiskt kultursamarbete som administreras av Kulturkontakt Nord, och de övergripande målen för desamma, som är det primära i vår studie.

De nya programmen omfattar både kultur- och mediesektorn och är två till antalet:

- Mobilitets- och residensprogrammet
- Program för nordiskt konst- och kultursamarbete

Målsättningen med de nya programmen är att skapa ett handlingsutrymme för en viss tidsperiod, nämligen 2007–2009. Programmen skall utvärderas med hänsyn till deras betydelse för den konstnärliga utvecklingen i Norden och det nordiska kultursamarbetet.¹³⁷ I kapitel 9 går vi närmare in på mobilitets- och residensprogrammet, respektive programmet för nordiskt konst- och kultursamarbete eftersom det är dessa program som framför allt är relevanta med hänsyn till hur deras stöd kompletterar eller överlappar Nordiska kulturfondens verksamhet. I det sammanhanget kommer vi också att diskutera arbetsfördelningen mellan de program som administreras av Kulturkontakt Nord och Nordiska kulturfonden.

¹³⁷ Enligt information från Nordiska ministerrådet pågår redan en första utvärdering av datorspelsprogrammet under 2008.

7.1.3 Handlingsplanen för 2007–2009

Från 2007 gäller således en ny organisation för det nordiska kultursamarbetet som enligt handlingsplanen för det nordiska kultursamarbetet innebär en tydligare styrning och strukturering.¹³⁸ I handlingsplanen för kultursamarbetet för perioden 2007–2009 fastställer man mål och prioriteringar och preciserar de verkkningsmedel man har till sitt förfogande för att uppnå dessa. Nordiska kulturfonden är ett av de medel som kulturministrarna i detta sammanhang räknar upp. De överordnade målen för perioden är:

- att *främja mångfalden av kulturuttryck*: Kultursamarbetet under Nordiska ministerrådet skall bidra till att främja och värna mångfalden av kulturuttryck i Norden samt att främja och styrka den nordiska dimensionen i ländernas kulturliv.
- att *förmedla konstnärer och deras verk*: Det skall finnas goda förutsättningar för mobilitet både för individer, grupper och kulturprodukter.
- att *stärka kvalitet och konkurrenskraft* i nordiskt konst- och kulturliv: Det nordiska kultursamarbetet skall stärka och utveckla den kulturella och konstnärliga verksamheten i hela Norden. Det nordiska kultursamarbetet skall resultera i att kultur och konst från de nordiska länderna skall vara tillgängliga i Norden och i att få ökad genomslagskraft hos publiken i hela regionen och internationellt.
- att komplettera insatserna i de enskilda länderna.
- att *ta särskild hänsyn till de självstyrande områdena* och de särskilda strukturella förutsättningarna för det kulturella samarbetet som gäller mellan de självstyrande områdena och det övriga Norden.¹³⁹

I tillägg till dessa mål framhåller man också från den finska regeringen som ett viktigt mål ett *vitalt kultursamarbete i ständig utveckling* som stödjer arbetet för att uppnå de *gemensamma målen för globaliserings-satsningen*. Här görs alltså en markering i förhållande till globaliserings-satsningen som kom upp på den nordiska dagordningen efter att handlingsplanen för kultursamarbetet 2007–2009 hade beslutats. Som en utveckling av mångfaldsmålet i kulturhandlingsplanen framhåller man också från den finska regeringen *främjandet av integration och mångfald* i Norden som ett väsentligt mål för det nordiska kultursamarbetet, och man nämner också strävan efter att *utveckla den kulturella allemansrätten* som är förankrad i nordisk tradition.¹⁴⁰

Här vill vi också uppmärksamma de institutionella relationer som har betydelse för tolkningen av handlingsplanen och de överordnade mål som vi återgivit ovan. I relation till kulturavtalet är handlingsplanen ett im-

¹³⁸ Handlingsplan for Nordisk kultursamarbeid 2007–2009.

¹³⁹ Handlingsplan for nordisk kultursamarbeid 2007–2009, punkt 1.1.

¹⁴⁰ Enkät svar från den finska regeringens Kultur- och idrottsministerium.

plementeringsdokument som utgår från den grund för kultursamarbetet som avtalet har lagt. Kulturavtalet är alltså grundläggande och dess syftesskrivning i artikel 1, *att vidareutveckla den nordiska kulturgemenskapen*, utgör utgångspunkten och det centrala värdet i det nordiska kultursamarbetet. Handlingsplanen är i detta perspektiv framför allt att betrakta som en utvecklad beskrivning av de medel som det nordiska kultursamarbetet behöver för att förverkliga detta värde. *Nordiska kulturfonden* är ett av de instrument som pekas ut i handlingsplanen och bland de prioriterade uppgifterna under perioden lyfter man fram att arbetsfördelningen mellan Fonden och det nya konst- och kulturprogrammet skall redas ut. Detta arbete har också inletts och en särskild promemoria har utarbetats som grund för arbetsfördelningen mellan de nya programmen och Fonden.¹⁴¹

I vår utvärdering av Nordiska kulturfondens verksamhet under perioden 1996 till 2007 är det av intresse att beakta hur förändringar i fondens närmaste institutionella kontext har inverkat på och kommer att inverka på utvecklingen av fondens verksamhet. Som vi noterade i avsnittet om fondens omvärld kommer vi i denna rapport framför allt att fokusera på den nyligen genomförda förändringen av ministerrådets övriga kulturella verksamhet och de program som sedan 2007 administreras genom Kulturkontakt Nord.¹⁴²

7.1.4 Globaliseringssatsningen

Vid ett statsministermöte i Punkaharju i Finland i juni 2007 togs beslut som har beskrivits som startskottet för den så kallade globaliseringssatsningen inom det officiella nordiska samarbetet. Ärendet hade emellertid förarbetats en tid. På initiativ av Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet samlades i slutet av mars samma år 60 nordiska opinionsbildare i Köpenhamn. Deltagarna vid detta möte var representanter från politik, näringsliv och forskning/utveckling/utbildning. I detta sammanhang fanns inte några representanter för frivilligsektorn, däremot representanter för konsult- och forskningsinstitut som Karios Future, Mandag Morgen och 180 Academy. Syftet var att diskutera och lägga fram förslag till hur man kan stärka Nordens konkurrensförmåga i en globaliserad värld. Mötet resulterade i 10 förslag till konkreta initiativ i detta syfte. Förslagen från mötet omfattade forskning, innovation och utbildning, klimat och energi, finansiella initiativ, branding och marknadsföring.

Dessa områden fanns också med i det förslag till globaliseringssatsning som presenterades vid statsministrarnas sommarmöte 2007, där förutsättningar för ökad mobilitet mellan de nordiska länderna, innovation och profilering av de nordiska länderna i internationell kontext särskilt framhölls av

¹⁴¹ Ministerrådets nya struktur för det nordiska kultursamarbetet och arbetsfördelningen med Nordiska kulturfonden. NKF 150/06. Bilaga 14/pkt 5.1.

¹⁴² Detta är en dimension av utvärderingen som vi kommer att utveckla mer i huvudrapporten.

Nordiska ministerrådets generalsekreterare.¹⁴³ Initiativen samlades under tre rubriker:

- ett kunnigare Norden (kunskap och innovation),
- ett synligare Norden (profilering),
- ett välmående Norden (miljö och energi).¹⁴⁴

Som en del av satsningarna inom ett synligare Norden skulle ett förslag om ett årligt globaliseringsforum utvärderas, ett forum där också medborgarorganisationer skulle finnas representerade. Detta globaliseringsforum är också ett av de 14 initiativ som satts igång redan under 2008. Bland de 14 initiativen finns också ett som har direkt anknytning till kultursektorn, nämligen initiativet om utveckling och profilering av Norden som center för kreativa industrier. KreaNord, en tvärsektoriell nordisk arbetsgrupp för utveckling av kreativa industrier, skall enligt en redogörelse till det nordiska statsministermötet i juni 2008 vara en tvärsektoriell samlingspunkt för erfarenheter, kunskaper och utvecklingsvisioner som täcker både närings- och kultursektorn.¹⁴⁵ Här finns också en anknytning till Nordiskt Innovationscenter, som har tagit fram en grönbok om kreativa industrier som skall utgöra en utgångspunkt för gruppens arbete.

Kulturområdet har historiskt haft en stark ställning inom det officiella nordiska samarbetet. Ser man till utformningen av globaliseringssatsningen så har kulturområdet, i och med dessa initiativ, förlorat i angelägenhetsgrad. Detta framgår också vid en närmare granskning av de områden som fokuseras i statsministrarnas så kallade riksgränsdeklaration som offentliggjordes i samband med det första nordiska Globaliseringsforumet i april 2008.¹⁴⁶

Kulturområdet utgör fortfarande en väsentlig del av det nordiska samarbetets budget (se nedan), men det finns indikationer på att kulturområdet har förlorat en del av sin traditionella ställning. Vi återkommer i nästa avsnitt till den ekonomiska utvecklingen för det nordiska kultursamarbetet och Nordiska kulturfonden.

Samtidigt bör det framhållas att kulturministrarna har tagit initiativ i globaliseringsfrågan, bland annat mot bakgrund av kritik som har framförts från parlamentariker inom Nordiska rådet som har varit engagerade i kulturfrågor. Kulturområdets osynlighet i globaliseringssatsningen har skyllts på kulturministrarnas svaga initiativkraft i frågan. I april 2008 framförde emellertid de nordiska kulturministrarna i ett gemensamt brev till statsministrarna uppfattningen att kulturområdet skall vara ett självständigt profileringsområde inom den nordiska globaliseringsstrategin. Man satte i detta brev upp en målsätt-

¹⁴³ Nordiskt samarbete in i en ny fas. Nyheter från Nordiska ministerrådet 07-06-19.

¹⁴⁴ Pressmeddelande 183/2007 från det finska Statsrådets kommunikationsenhet, 07-06-19.

¹⁴⁵ Redogörelse till Nordiskt statsministermöte, den 15–16 juni 2008. Bilaga 1. Status de 14 globaliseringsinitiativen.

¹⁴⁶ Nordiska ministerrådet. Riksgränsdeklarationen. Undertecknad av de nordiska ländernas statsministrar den 9 april 2008. URL: <http://www.norden.org/globalisering/>. Åtkomst 2008-09-26.

ning om ett ökat kulturpolitiskt fokus i globaliseringssatsningen som går ut på att skapa nordiskt mervärde i tvärgående satsningar under två olika teman:

- kultur, industri och upplevelseekonomi,
- kulturell mångfald och interkulturell dialog.¹⁴⁷

Globaliseringssatsningen inom det nordiska kultursamarbetet går i mycket ut på att konst och kultur skall bidra till att stärka Nordens konkurrenskraft och synliggöra regionens kulturella profil. Globaliseringssatsningen genomsyras mycket tydligt, också i kulturministrarnas anpassning till kulturområdet, av en ekonomisk tolkning av globaliseringsprocesserna. Profilbegreppet återkommer inom båda de teman inom vilka kulturministrarna presenterar sina konkreta förslag. Målet för insatserna under temat kultur, industri och upplevelseekonomi är att skapa ökad nordisk samverkan om utveckling och profilering av de kreativa industrierna och upplevelseekonomi.¹⁴⁸ I de konkreta förslag som ligger under detta tema dominerar ett perspektiv på nordiskt mervärde med förankring i ekonomiska värden genom bl.a. gemensam marknadsföring och olika åtgärder för att ökad synlighet av nordiska kulturprodukter. Inom temat kulturell mångfald och interkulturell dialog vävs profilering och synlighet av nordisk kultur, nordiska konst och kulturpriser, samt barnkultur, in i en kontext av demokratiska värden och traditioner i de nordiska länderna och uppföljningen av UNESCO:s konvention om kulturell mångfald.¹⁴⁹

Framväxten och utformningen av globaliseringssatsningen är intressant sett i perspektiv av tendensen i utvecklingen av det nordiska kultursamarbetet som helhet. Globaliseringssatsningen har i stor utsträckning utformats i en interaktion mellan de nordiska statsministrarna och Nordiska ministerrådets tjänstemän, med Nordiska rådets goda minne. Globaliseringssatsningen har Nordiska rådets stöd, vilket också bekräftas av de parlamentariker vi har intervjuat.

7.1.6 Den ekonomiska utvecklingen för kultursamarbetet

Kultur, utbildning och forskning har länge varit ett prioriterat område inom det nordiska samarbetet. Enligt Duelund och Pedersen ökade anslaget till denna sektor med omkring 60 % under perioden 1991 – 2000, medan anslaget till de flesta andra sektorer under denna period reducerades. Endast anslaget till samarbetet med det östra närområdet, det vill

¹⁴⁷ Det kreativa Norden. Notat till statsministrarna från kulturministrarna den 25 april 2008.

¹⁴⁸ Förslaget om KreaNord fanns med i kulturministrarnas brev till statsministrarna den 25 april 2008.

¹⁴⁹ I november 2001 antog Unescos generalkonferens en deklaration om kulturell mångfald, The Universal Declaration on Cultural Diversity och en handlingsplan. I deklarationen understryks de kulturfrågor som globaliseringen ger upphov till och medlemsstaternas skyldighet att stödja idén om mångfald och interkulturell dialog. Alla nordiska länder har ratificerat deklarationen.

säga Nordvästra Ryssland och de baltiska staterna, uppvisade en motsvarande ökning under samma period.¹⁵⁰

Nordiska kulturfonden har också haft en gynnsam utveckling i förhållande till budgetutvecklingen totalt sett inom det officiella nordiska samarbetet. Av tabell 1 framgår att Fonden har haft en relativt sett starkare ökning av anslaget under utvärderingsperioden i jämförelse med forskning och utbildningssektorerna.

Tabell 1. Budgeterade medel 1996–2008. Kultur, utbildning och forskning

År	Kultur, inkl Kulturfonden DKK	Kulturfonden, Separat DKK	Utbildning & Forskning DKK
1996	145 588 000	22 000 000	203 689 000
1997	138 041 000	22 440 000	198 270 000
1998	137 562 000	22 889 000	185 148 000
1999	142 485 000	24 950 000	186 220 000
2000	143 381 000	25 449 000	192 087 000
2001	146 980 000	26 009 000	194 954 000
2002	147 330 000	26 555 000	198 183 000
2003	151 397 000	29 101 000	204 945 000
2004	157 473 000	29 508 000	203 608 000
2005	160 537 000	30 098 000	205 015 000
2006	160 031 000	31 217 000	217 342 000
2007	163 525 000	31 904 000	223 961 000
2008	164 192 000	32 765 000	220 562 000

Under 2000-talet har det emellertid förekommit besparingsinitiativ från Nordiska ministerrådet som också har varit riktade mot Nordiska kulturfondens budget. Men även om budgeten för det nordiska kultursamarbetet och Fonden tidvis har varit under viss press under utvärderingsperioden,¹⁵¹ kan vi konstatera att fondens anslag från Ministerrådet nominellt har ökat år från år (vilket också framgår av bilaga 5). I början av utvärderingsperioden anslogs 22 miljoner DKK till Fonden, ett belopp som i slutet av perioden (2007) motsvaras av ett anslag på närmare 33 miljoner. Den nominella ökningen under perioden har alltså uppgått till omkring 45 % vilket motsvarar eller till och med möjligen överstiger den allmänna kostnadsutvecklingen i Norden under perioden.¹⁵² Detta skall naturligtvis också ses i perspektiv av att anslaget från Ministerrådet räknas upp för

¹⁵⁰ Duelund, Peder & Pedersen, Gitte (2003), s. 261ff.

¹⁵¹ NKF, protokoll 152/2007, punkt 3.2. Information om förslag att reducera alla budgetposter inom Nordiska ministerrådet med 2 % 2008. Till punkten fördes också information genom Frode Sørensen från Nordiska Rådets kulturutskott att man där under det föregående året hade beslutat att inte godkänna ett förslag om att reducera fondens budget, men att man istället hade förespråkat en ökning, vilket också uppnåddes.

¹⁵² *Ekonomiska utsikter i Norden*. Nordiska konjunkturgruppens rapport hösten 2006.

ökade pris och lönekostnader enligt gällande budgeteringsprinciper inom det nordiska samarbetet.¹⁵³

Sammantaget pekar informationen om fondens ekonomi på att fondens verksamhet har haft en stabil politisk-ideologisk förankring inom det nordiska kultursamarbetet under utvärderingsperioden. Detta kan naturligtvis inte tas till intäkt för att den också fortsättningsvis kommer att uppleva detta stöd. Uppenbarligen har Nordiska rådet hittills kunnat förhindra ekonomiska nedskärningar för Fonden genom att hänvisa till dess betydelse för det nordiska kultursamarbetet. Hittills har Nordiska rådet haft ett stort inflytande i ministerrådets budgetarbete på kulturområdet.

Man kan fråga sig om klimatet för det nordiska kultursamarbetet idag skapar förändrade förutsättningar som kan kräva en större proaktivitet i förhållande till Ministerrådet och den övergripande nordiska kulturpolitiken. I samband med den så kallade globaliseringssatsningen har NMR beslutat om en generell 5 % nedskärning av bland annat budgeten för det nordiska kultursamarbetet, en nedskärning som också kommer att drabba Fondens anslag om än inte fullt ut. Denna besparing skall också ses mot bakgrund av det löfte som gavs av Ministerrådet att strukturreformen av kultursamarbetet inte skulle innebära några neddragningar av kulturområdets budget. När kostnaderna för globaliseringssatsningen också drabbar kulturbudgeten ser det ut som att man inte har lyckats infria detta löfte.

Neddragningen för Fondens del stannar enligt uppgifter från Fondens sekretariat i oktober 2008 vid 500 000 DKK. Beslutet innebär ändå en kännbar neddragning av fondens medel, en neddragning som en del av fondens ledamöter har svårt att acceptera mot bakgrund av att Fonden i sin profil inkluderar stöd till projekt som har en tydlig internationell prägel.

7.2 Tendenser inom frivilligsektorn

7.2.1 Förändringar inom frivilligsektorns och dess förankring inom det nordiska kultursamarbetet

De förändringar inom frivilligsektor och civilsamhälle som Lönnroth lyfte fram i sin omvärldsanalys av Fonden 1999 är fortsatt relevanta som utgångspunkt i reflektioner kring frivilligsektorns bidrag till samhällsutveckling i Norden och dess roll i det nordiska samarbetet i framtiden. Per Selle, professor i komparativ politik vid universitetet i Bergen, sammanfattar de omfattande förändringar som sker i det han kallar organisations-samhället som att det utvecklas från att vara konfliktorienterat och sam-

¹⁵³ Fondens disponibla medel däremot, vilka inkluderar ränteintäkter och återförda medel från icke avslutade projekt, minskade 2004 och 2006, för att därefter åter öka 2007. Minskningen verkar vara beroende av en nedgång av återförda medel. Nordiska kulturfondens årsberättelse 2005, sidan 16.

hällsinriktat till att vara konsensusorienterat och medlemsinriktat. Utvecklingen går från ett ideologiskt grundat engagemang (att bidra till saken), till ett engagemang grundad på personlig tillfredsställelse. Det mest typiska draget i den norska utvecklingen har att göra med "den totala frånvaron av framgångsrika folkrörelser", vilka traditionellt har varit konfliktorienterade och samhällsinriktade.¹⁵⁴

Ur perspektiv av folkrörelsernas historiska betydelse som "demokratisk infrastruktur" kan deras tillbakagång naturligtvis verka oroande. Inte minst som denna utveckling framträder samtidigt som intresset för och de förhoppningar som ställs på frivilligorganisationerna i anknytning till förankring av politiska processer, åtminstone på det retoriska planet, inte tycks minska.

Samtidigt har relationen mellan det offentliga och frivilligorganisationerna förändrats. Här finns det flera samtidiga rörelser enligt Selle och Tommy Tranvik, forskare vid Avdelningen för förvaltningsinformatik vid Oslo Universitet. Det offentliga tillrättalägger villkoren för frivilligarbetet genom att tillhandahålla resurserna i form av anläggningar och lokaler och bidra med finansiering av verksamheten. Den ideella insatsen underlättas härmed och begränsas till ett kortsiktigt "realtidsengagemang" där man upplever att den personliga insatsen har betydelse, i jämförelse med ett långsiktigt organisatoriskt engagemang med osäkra avkastningar där "organisationen gör en skillnad".¹⁵⁵ Tendensen beskrivs också som en ökad skillnad mellan frivillig organisering och frivilligt arbete. Frivillig organisering och frivilligt arbete är inte längre självklart två sidor av samma sak. Man pekar på möjligheten att en ny typ av frivilligarbete där organisationsmedlemskap är utan betydelse för att delta.

Selle och Tranvik talar i detta sammanhang också om en ideologisk förskjutning. Som en del av bilden finns också starka element av en kontraktskultur (outsourcing) i förhållandet mellan det offentliga och frivilligheten. Vi har tidigare berört hur denna rörelse mot en kontraktskultur genom New Public Management idéer genomsyrar utvecklingen av den offentliga förvaltningen i Norden och det nordiska samarbetet från 1990-talet och framöver. Kontraktskulturen leder i denna bild till att myndigheter ser på frivilligorganisationer mer som implementeringsorgan för offentlig politik snarare än som premissleverantörer för demokratiska processer. Men detta sker samtidigt som man i den politiska retoriken fortsätter att framhäva frivilligorganisationernas "inputfunktion", för att tala med Selle och Tranvik.

Som implementeringsorgan bland andra måste frivilligorganisationerna kontrolleras och styras på ett helt annat sätt än tidigare. Detta skall förstås i perspektiv av utvecklingen mot en allt starkare politisk styrning och behovet av att förvissa sig om att politikens målsättningar förverkli-

¹⁵⁴ Selle, Per (2003), Det nye organisasjonssamfunnet. I *Den frivillige sektors bidrag til integration af flyktninge og invandrere i Norden*. ANP 2003:705. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.

¹⁵⁵ Selle, Per & Tranvik, Tommy (2003), *Farvel til folkstyret?: Nasjonalstaten og de nye nettverkene*. Makt- og demokratiutredningen 1998–2003. Gyldendal Akademisk: Oslo. s. 168.

gas så effektivt som möjligt. Denna ordning verkar också professionaliserande på frivilligorganisationernas arbete, samtidigt som det ökar behovet av anställd personal i organisationerna. Det leder också till en centralisering av makt och att frivilligorganisationernas demokratiroll försvagas i dubbel bemärkelse. Det sker för det första genom att deras externa demokratiroll, att föra samman representerade och deras politiska representanter och i denna process skapa en dialog kring politikens innehåll och politiskt ansvar, tonas ned och försvagas. För det andra genom att organisationernas interna demokratiska liv blir uttunnat då medlemsdriven organisatorisk verksamhet och inflytande nedtonas.

7.2.2 Invandrarorganisationerna – integration i det mångkulturella samhället

När man närmar sig frågan om invandring och integration i de Nordiska länderna under 1990- och 2000-talet är en grundläggande fråga hur nya nordborna organiserar sig, och vad organisationslivet bland de nya nordborna har för betydelse för dessa människors deltagande i samhällslivet på olika sätt. Det finns viss kunskap om detta på det nordiska planet genom en undersökning som initierades av Nordiska ministerrådet och rapporterades under titeln *Invandrarorganisationer i Norden* några år in på 2000-talet.

Enligt Flemming Mikkelsen från Akademiet for Migrationsstudier i Danmark, har invandrarnas organisationsmönster i Norden förändrats: om de tidigaste föreningarna under 60- och 70-talen syftade till att bevara kontakten med hemlandet, skapa mötesplatser, att styrka invandrarnas religiösa tro, eller att vara påtryckargrupper för de politiska flyktingarna, spred sig organisationstanken under 1980-talet till ett betydligt bredare aktivitetsfält som inkluderar sport- och ungdomsklubbbar, kvinnoorganisationer, politiska organisationer, multietniska föreningar, arbetsplatsklubbar och fackliga organisationer med flera.¹⁵⁶ Det finns numera en bredd i syfte och inriktning i invandrarorganisationernas verksamhet. Några tjänar syftet att stärka nationell och etnisk identitet, medan andra lägger vikt vid att förmedla kontakter mellan minoritets- och majoritetsbefolkning. En del organisationer arbetar med hjälp av offentliga medel aktivt med att integrera invandrare och flyktingar i samhället. Det finns också de föreningar som upprätthåller kontakten med motsvarande organisationer i andra länder och som följer med i den politiska utvecklingen i sitt ursprungsland.

Enligt surveyundersökningar som genomförts i Sverige och Danmark är deltagandet i föreningslivet väsentligt lägre bland första generationens invandrare jämfört med unga andragenerationsinvandrare och den inföd-

¹⁵⁶ Mikkelsen, Flemming (2003) *Invandrerorganisationernes rolle i integrationsprocessen i de nordiske land. Den frivillige sektors bidrag til integration of flygtninge og invandrere i Norden*. København: Nordisk Ministerråd, s. 35 f

da befolkningen.¹⁵⁷ Samtidigt finns det stora skillnader i organiseringsgrad inom gruppen invandrade, skillnader som tycks vara beroende av uppehållstid, utbildning och tidigare organisationserfarenheter.

Mikkelsen lyfter också fram att det framför allt i Sverige finns nationella paraplyorganisationer för invandrarorganisationer, ett förhållande som kan relateras till mängden invandrade människor. Men det kan också relateras till den nationella politiken i Sverige som har uppmuntrat till självorganisering och till att skapa etno-nationella riksförbund.

Politiken har haft ett dubbelriktat integrationssyfte – myndigheterna vill öka kontakten med invandrarna, erbjuda dem möjligheter till social och kulturell utveckling, och en plats i den demokratiska beslutsstrukturen, samtidigt som man vill binda upp dem och deras medlemmar till en statligt sanktionerad integrationspolitik. Man skapar ett korporativt system för social organisering och integration som innebär ett politiskt beroende med både för och nackdelar. Bland nackdelarna har nämnts att konkurrensen mellan olika etniska minoritetsgrupper leder till reell exkludering av etniska minoriteter.

Mikkelsen konkluderar att trots att invandrare och flyktingar i de nordiska länderna fortfarande, och kanske mer än tidigare är marginaliserade, så vittnar utvecklingen av deras föreningsaktiviteter i början av 2000-talet om att de på bred front försöker att ta sig ur den sociala isoleringen.

7.2.3 Föreningarna Norden

Som vi tidigare berört har frivilligsektorn haft och har idag fortsatt en framträdande roll i det nordiska samarbetet. Inte minst har Föreningen Norden varit en både initiativtagande och deltagande part i det officiella samarbetet, och man har där sedan länge en väl förankrad position. Mot bakgrund av detta förhållande är Föreningen Nordens synpunkter på förändringarna inom det nordiska kultursamarbetet under 2000-talet intressanta.

Som en del av omvärldsanalysen har vi ställt ett antal frågor till företrädare för Föreningen Nordens Förbund samt de enskilda Nordenföreningarna. Vi har fått svar från tre av de nationella föreningarna, Sverige, Danmark och Finland, och från Föreningarna Nordens Förbund, vilka vi tillsammans med andra källor har använt som underlag för följande avsnitt.

Projektfinansiering

Av den genomgång av utvecklingen av kultursamarbetet som vi med hjälp av ett antal centrala politiska dokument gjorde i föregående kapitel framgick att det ungefär från mitten av 1990-talet och framåt pågått ett effektiviserings- och rationaliseringsarbete inom hela det nordiska samarbetet som kan sammanfattas med begreppen ökad koncentration, flexibili-

¹⁵⁷ Mikkelsen, (2003), s. 37 f.

tet och ökad politisk styrning. Dessa begrepp kan också sägas vara kännetecknande för den strukturreform av kultursamarbetet inom Nordiska ministerrådet vilken började implementeras 2005 och var fullt genomförd från och med 2007, liksom för globaliseringssatsningen som förbereddes under 2007 och som finansieras genom nedskärningar inom bl.a. kulturområdet med omkring 5 %.¹⁵⁸ Som en del av denna utveckling har man inom det nordiska samarbetet, liksom i de enskilda nordiska ländernas nationella politik, alltmer gått över från verksamhetsbidrag eller mer långsiktigt organisationsstöd, till kortsiktigare och mer flexibla finansieringsformer i form av projektbidrag. Detta är också ett element av New Public Management som vi också beskrivit i tidigare avsnitt.

*FNF har framfört kritiska synpunkter på den förskjutning mot allt mer projektorienterade stödformer, på bekostnad av stöd till fasta strukturer och institutioner som upprätthåller kontinuitet, vilket bl.a. skedde inom folkbildningsområdet under första halvan av 2000-talet. Enligt FNF kan projektfinansiering ha en värdefull förnyelseverkande effekt som ett komplement, men att denna finansieringsform om den får lov att bli den allena rådande skapar diskontinuitet i frivilligorganisationernas verksamhet och i sista hand också riskerar att undergräva den nordiska demokratiska samhällsformen.*¹⁵⁹

Liknade kritik har under 2008 framförts av FNF mot formerna för och konsekvenserna av Nordiska ministerrådets globaliseringssatsning vilken man menar innebär att man river ner existerande strukturer och fortsätter att minska möjligheterna till organisationsbidrag.¹⁶⁰ Även i svaren till våra enkäter framkommer att ”projektosen” (övergången till allt mer projektfinansiering) numera är en inarbetad förutsättning för Föreningarna Nordens verksamhet. Den nya formen medför en ökad administration och redovisning. Detta kan vara hämsko för många idéer när projektfinansiering innebär detaljerade ansökningar och redovisningar som funktionärer som arbetar på ideell basis har svårt att klara av. Samtidigt har ”projektosen” bidragit till organisationernas överlevnad genom att man därigenom har fått både användning för sin infrastruktur och finansiering till delar av den.

Professionalisering och nya samarbetsmönster

Inom Föreningarna Norden har man under de senaste åren sett att Nordiska ministerrådet i dubbel bemärkelse har rört sig mot en professionalisering. I detta sammanhang har professionalisering en annan innebörd än den som har uppmärksamats inom forskning om frivilligsektorns utveckling och som vi berörde ovan.

¹⁵⁸ Strukturreformen innebar att ett antal kommittéer inom kulturområdet lades ner och resurser istället kanaliserades till kulturområdet genom nya kulturprogram för stöd till nordiska kultursamarbetsprojekt.

¹⁵⁹ Nordiska ministerrådet (2004), *FNF önskar större stabilitet*. Nyhetsnotis den 1 nov. 2004.

¹⁶⁰ Referat från möte med Nordiska Rådets presidium den 30 januari 2008 i Stockholm, punkt 6, Möte med Föreningarna Nordens Förbunds presidium 2008, s. 5.

För det första har professionaliseringen av Nordiska ministerrådets verksamhet inneburit att stöd till nordiskt kultursamarbete i allt större utsträckning kanaliseras till professionella konstnärer, kulturutövare, förmedlare etc. Denna tendens exemplifieras med nedläggningen av de tidigare konstkommittéerna vilka inte hade samma strikta uppdelning mellan professionella och amatörer i sin beviljningspolicy som från 2007 tillämpas inom Kulturkontakt Nord. Orkester Norden, en verksamhet som bygger på studerande unga musiker ledda av en välrenommerad dirigent, och som tidigare fick en väsentlig del av sin finansiering genom NOMUS, Nordiska Musikkommittén, utgör därvidlag ett preciserat exempel på en verksamhet som prioriterats ned genom strukturreformen. Orkester Norden är också enligt en nyligen genomförd utvärdering mycket uppskattad verksamhet som har haft stor betydelse för medverkandes musikaliska utveckling, nätverk och professionella liv.¹⁶¹ Möjligheten att Nordiska ministerrådet fattar beslut om att skjuta till medel till Orkester Norden och Nordiska Biblioteksveckan Skymningstimmen för 2009 tycks ännu finnas i oktober 2008. Vi återkommer strax till detta tema när vi presenterar resultatet från vår enkät till andra nordiska kultursamarbetsorganisationer.

För det andra har professionaliseringen inom Nordiska ministerrådets verksamhet inneburit att man flyttat över ansvaret för verksamhet som tidigare legat på Föreningarna Norden till professionella myndigheter och organisationer. Detta gäller t.ex. Nordplusprogrammet vilket har flyttats från FNF till professionella internationella kontor (de nordiska ländernas EU-programkontor). Enligt en av våra informanter utgör denna överflyttning ett "skräckexempel" på en ideologiskt driven professionaliseringstendens inom NMR som i detta fall dessutom resulterat i färre elever i utväxling mellan de nordiska länderna för betydligt mera pengar.¹⁶² Utifrån FNF:s perspektiv har denna "outsourcing" skett trots att Föreningarna Norden hade goda resultat i sitt arbete med Nordplus programmet. Till detta goda resultat har bl.a. Föreningarna Nordens omfattande nätverk bidragit enligt FNF.

Utöver Nordplus-programmet ligger flera av de informationsverksamheter som Föreningarna Norden för Nordiska ministerrådets räkning har ansvarat för i vågskålen. Enligt Förningen Norden Danmark riskerar man att förlora ansvaret för Nordjobb, Norden i Fokus, Hallå Norden, och de regionala Nordiska informationskontoren i ett medvetet försök från ämbetsmännen inom Nordiska ministerrådet att "lyfta bort folkligheten" från det nordiska samarbetet.

Även om ansvaret för verksamheterna tills vidare ligger kvar hos Föreningarna Norden, som Norden i Fokus i Stockholm, så har inriktningen på verksamheten förändrats. Servicen har förskjutits från det "folkliga" uppdraget att informera allmänheten på öppettider för "vanligt folk" till att vara helt stängt för allmänheten och istället "utbilda dem som redan borde kunna de officiella nordiska frågorna". Man ser i denna förändring en risk för att all-

¹⁶¹ Orkester Norden 1995–2004: Utvärdering. Version 2008-10-01.

¹⁶² Vi har inom ramen för denna omvärldsanalys inte kunnat kontrollera denna uppgift.

mänhetens intresse för nordiska frågor skall falla, och därmed i förlängningen även påverka politikernas intresse för det nordiska samarbetet.

Enligt en iakttagelse som framförts i ett av enkätsvaren har ämbetsmännen inom både de nationella departementen och inom NMR övertagit styrningen av utvecklingen eftersom ministrarna inte är tillräckligt engagerade och insatta. På det retoriska planet skall det enligt denna analys finnas en konsensus mellan Nordiska rådets parlamentariker, de folkliga organisationernas företrädare, och ministrarna om betydelsen av att upprätthålla den folkliga förankringen av det nordiska samarbetet. *I praktiken är tendensen en annan, en tendens som om den fortsätter riskerar att det på ett mycket negativt sätt påverkar omfånget av Föreningarna Nordens verksamhet och därmed undergräva en historiskt viktig del av det nordiska samarbetets folkliga förankring.*

Utvecklingstendenser och strategier i de olika nordiska länderna

Hur förhåller man sig då till den ökande projektfinansieringen och till professionaliseringstendensen inom Föreningarna Norden i de olika nordiska länderna? Är utvecklingstendenserna desamma i alla nordiska länder och vilka strategier har man i så fall för att möta dem?

*För föreningarna i de tre länder vi har fått svar från gäller att medlemsutvecklingen under de senaste 10 åren har varit vikande eller svagt vikande. Samtidigt befinner man sig i ett dilemma då föreningarna pressas mellan krav på större egenfinansiering av verksamheten i form av höjda medlemsavgifter (för att förtjäna det offentliga stödet), och risken att därigenom förlora flera medlemmar.*¹⁶³

Uppenbarligen har Föreningarna Norden i Sverige, Danmark och Finland liknade erfarenheter beträffande tendensen av allt större grad av projektfinansiering. Detta är också något som man i alla tre länderna förhåller sig aktivt till och man har också orienterat verksamheten för att skapa den flexibilitet och proaktivitet som är nödvändig. I Finland har man under de senaste 10 åren utvecklat samarbete med näringslivet, samtidigt som man liksom sina systerorganisationer i Danmark och Sverige strävar efter att se Norden som en mångkulturell del av Europa och EU. Statsbidragen utgör för den finska organisationen liksom för systerorganisationerna i de båda andra länderna en viktig del av budgeten, tillsammans med projektbidrag, ersättning från NMR för de uppdrag man har inom det officiella nordiska samarbetet, samarbetsavtal med företag (Finland), samt medlemsavgifter.

Den ökade betoningen i Föreningarna Nordens verksamhet av utomnordiska relationer, Norden i Europa, mångfald och globalisering bör förstås som en del av en generell globaliseringstendens. Att globaliseringen verkligen är något som påverkar människor i Norden kommer

¹⁶³ Föreningen Norden i Danmark genomförde en höjning av medlemsavgiften 2007 vilket också fick utslag på en större nedgång av antalet medlemmar mellan 2006 och 2007. Höjningen av medlemsavgiften innebar också att den uppges vara den viktigaste inkomstkällan.

också till uttryck i svaren till våra enkäter. Man har t.ex. upplevt att tidigare generationer av beslutsfattare genom sina erfarenheter har haft en mer självklar nordisk identitet än dagens beslutsfattare, vilket ses som en del i förklaringen till professionaliseringstendensen som beskrivits ovan.

Inom Föreningarna Norden framhåller man betydelsen av att arbeta aktivt för att upprätthålla och skapa en folklig förankring av det nordiska samarbetet genom att utnyttja det nätverk som Föreningarna Norden äger. En del av strategierna i detta arbete är att utveckla verksamheten så att man lägger ännu mer energi på att öppna det mot det unga, mångkulturella och globaliserade Norden.

7.2.4 Andra Nordiska kultursamarbetsorganisationer

Som en del av omvärldsanalysen har vi velat få en uppdaterad bild av hur de i det föregående kapitlet beskrivna förändringstendenserna inom det nordiska samarbetet och kultursamarbetet, har upplevts och hanterats av nordiska samarbetsorganisationer inom kulturområdet. Därför har vi genomfört en kvalitativt utformad minienkät riktad till tio nordiska kultursamarbetsorganisationer. Vi har fått 5 svar av vilka 4 fullständiga enkätsvar.¹⁶⁴ Syftet var alltså inte att med hjälp av ett statistiskt representativt urval ge en heltäckande bild av dessa organisationers situation på grundval av i förväg fastställda parametrar, utan att organisationsföreträdarna med egna ord skulle beskriva hur de uppfattar och hanterar den aktuella situationen inom det nordiska kultursamarbetet. Svaren ger oss värdefulla exempel på situationen för denna sorts samarbetsorganisationer inom nordiskt kultursamarbete. Vid urvalet av organisationerna ville vi få med både organisationer som har en längre historia i det nordiska frivilliga kultursamarbetet, och organisationer som vuxit fram under senare år. Vi inkluderade också organisationer som har ett bredare geografiskt verksamhetsfält än Norden.

I våra frågor har vi fokuserat på att få en bild av projektaktiviteten och finansieringsstrategier, hur eventuella förändringar inom det nordiska kultursamarbetet har påverkat verksamheten och hur man har lyckats hantera den nya situationen, samt synen på organisationens framtid. Bland de organisationer som svarat finns de som arbetar inom professionella konstområden, och de vars verksamhet spänner över amatör- och ungdomsverksamhet. Organisationernas historia sträcker sig i två fall tillbaka till 1940-talet, och i de övriga två fallen till 1960-talet respektive 1980-talet.

Nordiska amatörkulturorganisationer

Bland de svarande organisationerna finns det också två, verksamma inom amatörkulturområdet, som fram till och med 2008 har haft stöd från Nordiska ministerrådet kulturbudget och de numera nedlagda konstkommit-

¹⁶⁴ Ett svar har bestått av organisationens årsberättelse med en enklare beskrivning av aktuella projekt (nordiska och andra) man haft ansvar för eller medverkat i.

téerna. Utöver denna finansieringskälla baseras verksamheten på medlemsavgifter från medlemsorganisationerna, på bidrag det offentliga (kommuner), och bidrag från Nordiska kulturfonden. De nationella organisationerna som är anslutna till de nordiska paraplyorganisationerna ansvarar för sin egen finansiering vilken baseras på medlemsavgifter, statliga bidrag eller bidrag från fonder. Dessa nordiska kultursamarbetsorganisationer har i stor utsträckning arbetat med återkommande arrangemang, gärna större samlingar i form av festivaler eller sommarläger, inom sina respektive områden. De har också genom särskilda program som administrerats genom den nordiska organisationen kunnat befrämja utbyte mellan lokala organisationer i de nordiska länderna.

För dessa organisationer gäller att finansieringssituationen förändrats dramatiskt i och med strukturuomläggningen av det nordiska kultursamarbetet. Det handlar då inte endast om att den tidigare finansieringen genom Nordiska ministerrådet upphört, utan om att det inom den nya strukturen inte finns möjligheter att för en längre period kunna räkna med stöd till återkommande arrangemang av den karaktär som prioriterats i organisationernas verksamhet. Som informanterna framhåller har nordiskt ekonomiskt stöd till periodiskt återkommande arrangemang inom amatörkulturområdet kraftigt reducerats genom omvandlingen av Nordiska ministerrådets organisationsstruktur för stöd till nordiskt kultursamarbete.

Nordiska kulturfonden är väsentligen den enda kvarvarande finansieringskälla inom det nordiska officiella samarbetet som dessa organisationer kan vända sig till för att finansiera sina samarbetsprojekt, undantaget barn- och ungdomsverksamhet. Nationella medel för denna sorts nordiska aktiviteter är otillräckliga, eller finns över huvud taget inte enligt våra informanter.

Strategin för att hantera den nya situationen har varit att anpassa verksamheten så att den passar in på de kriterier som gäller för projektmedel som förmedlas via Nordiska kulturfonden, det vill säga en anpassning framför allt till regeln att Fonden stödjer återkommande arrangemang högst tre gånger i rad. Eftersom man inte arbetar med professionell konst, eller professionell kulturförmedling, har det för dessa organisationer inte varit aktuellt att ansöka om bidrag genom Kulturkontakt Nord. Däremot finns det en möjlighet för dessa organisationer att ansöka om bidrag för vissa delar av verksamheten genom Nordiska barn- och ungdomskommittén, vilket också förekommit under de senare åren med varierande resultat.

Inom organisationer som vi varit i kontakt med ser man idag mycket dystert på möjligheterna att få fortsatt finansiering till den typ av återkommande aktiviteter som varit kärnverksamheten. De svar vi fått antyder inte att man ser några självklara, tydliga alternativa finansieringsmöjligheter till de nordiska medel som dragits bort genom strukturreformen inom det nordiska kultursamarbetet.

Nordiska organisationer för professionella kulturutövare

Situationen ser annorlunda ut för två andra organisationer. Även inom dessa organisationer arbetar man i större eller mindre utsträckning med återkommande aktiviteter eller varaktiga aktiviteter som är utsträckta över flera år och har karaktären av permanenta verksamheter. Inom deras verksamhetsområden finns det emellertid andra förutsättningar för bidrag från Nordiska ministerrådet än för de organisationer inom amatörkulturområdet som vi presenterat ovan.

I en av organisationerna som främst organiserar professionella och semiprofessionella kulturutövare byggs det nordiska samarbetet upp av sektioner i de nordiska länderna och i de självstyrande områdena. Dessa är egna föreningar och har egen ekonomi. Grundbidraget till verksamheten söks från nationella institutioner. Det är också de nationella sektionerna som administrerar de nordiska samarbetsprojekten, vilka kan vara lokaliserade på en plats eller ske genom utbytesprojekt. Projekten kan avse seminarier, workshops eller andra former av möten mellan konstutövarna för erfarenhetsutbyte och kompetensutveckling, eller möten med publik.

Projekten finansieras genom en mångfald av olika källor: statliga bidrag genom den centrala myndigheten inom kulturområdet, kommunala bidrag, Nordiska kulturfonden, de bilaterala fonderna för nordiskt kultursamarbete, Kulturkontakt nord, Clara Lachmans fond, Letterstedtska Fonden m.fl. Tidigare det även inom denna organisation för nordiskt kultursamarbete funnits en ekonomisk koppling till Nordiska ministerrådets konstkommittéer, men i detta fall har man funnit en ny form för finansiering med nordiska medel för en del av verksamheten genom att man för perioden 2007–2009 erhållit stöd från ett av de program som administreras av Kulturkontakt Nord.

Inom denna organisation ser man positivt på de strukturförändringar som bl.a. innebar en förändrad finansieringssituation. Man ser den nya situationen som en utmaning och menar att man som den centrala nordiska samarbetsorganisationen inom sitt område har större ansvar och frihet att utforma de nordiska samarbetsprojekten inom sitt konstområde i jämförelse med den tidigare organisationen där konstkommittéerna hade en central funktion: "KK Nord verkar mycket öppnare och ger utövarna större möjligheter att själva ta initiativ. Inom vår sektion är vi optimistiska inför framtiden".¹⁶⁵

Här uttrycks en optimistisk syn på de nya formerna för det nordiska kultursamarbetet, det vill säga tidsbegränsade program om tre år vad gäller Konst- och kulturprogrammet samt Mobilitets- och residensprogrammet. För att optimismen skall vara berättigad krävs att den flexibilitet som eftersträvas inte blir så stor att man efter treårsperioden rycker bort viktiga ekonomiska förutsättningar för aktiviteter och arrangemang som genom sina resultat visat sig angelägna på längre sikt.

¹⁶⁵ Citerat från enkätsvar inlämnat den 16 sept. 2008.

Ungdomssamarbete under globaliseringens villkor

Den sista organisationen vi fått svar från är NSU, Nordisk Samorganisation för Ungdomssamarbete. NSU är en paraplyorganisation för nordiska ungdomsorganisationer, för tillfället 15 stycken. Två av de återkommande aktiviteter man arbetar med är Nordisk ungdomsvecka och Nordisk ledarskola. Som det viktigaste programmet under senare tid framhåller man emellertid ett projekt som implementerades med hjälp av EU-medel, Europe of opportunities. Därmed framgår det också att NSU under senare tid har ökat sina ansträngningar att söka finansiering utanför det nordiska kultursamarbetets ramar. Till saken hör att organisationsstrukturen för Barn- och ungdomssamarbete inom NMR inte påverkades av strukturreformen. Därför har NSU behållit organisationsstödet från Nordiska barn- och ungdomskommittén, och man erhåller också projektstöd från denna källa. Därtill utgör också medlemsavgifter en inkomstkälla.

NSU:s orientering mot Europa har delvis sin bakgrund i att även NSU har upplevt att de nordiska medlen har blivit mer begränsade, samtidigt som denna rörelse mot Europa och europeiska finansieringsmöjligheter också tycks ha att göra med globaliseringen, med förändrade kulturella mönster som inneburit att det har blivit svårare att intressera ungdomar för nordiskt baserade aktiviteter:

Globaliseringen har gjort det lättare och billigare att resa ut i världen, och Norden har som en följd av detta hamnat i skarp konkurrens med avlägsna exotiska resmål, som de unga är mycket upptagna av. De nära nordiska länderna har därmed också blivit mindre intressanta, mindre "sexy" och svåra att "sälja" till de unga. Det kräver därför en extra kommunikationsinsats och goda argument att rekrytera deltagare till de nordiska arrangemangen.

En annan men relaterad tendens som framhålls i svaret från NSU är att unga nordbor talar allt bättre engelska, och att de gärna talar engelska med varandra istället för att kommunicera på de nordiska språken, vilket NSU liksom många andra nordiska samarbetsorganisationer strävar efter. Därmed följer många ungdomar i Norden den linje som man redan har kunnat spåra i Finland där engelska blir viktigare än de nordiska språken. Ungdomarnas språkpreferenser blir alltså en utmaning för NSU:s och en av det nordiska kultursamarbetets värdegrund. Detta är en tendens som uppmärksammas också i andra sammanhang inom det nordiska samarbetet under de senaste åren. I april 2008 tog man i Ungdomens nordiska råds presidium ett beslut att man skulle tala engelska i sitt arbete om det skulle visa sig nödvändigt för att förstå varandra.

Vi må akseptere det faktum at kunnskapen i de skandinaviske språkene blant de yngre generasjonene er stadig synkende, og at globaliseringen har mangfoldiggjort de nordiske landene. Man kan derfor ikke lenger ta det for gitt at alle i Norden forstår og kommuniserer på skandinavisk, sier UNR i uttalelsen.¹⁶⁶

¹⁶⁶ *Ungdommens Nordiske Råd vil snakke engelsk*. Pressmeddelande från Nordiska ministerrådet 2008-04-14. Åtkomst 2008-10-05

Presidenten för Ungdomens Nordiska Råd (UNR), Lisbet Sejer Göttsche, framhöll i en kommentar att man gärna talar skandinaviska, men att det i så fall förutsätter att man får mer pengar till tolkning. När Nordiska rådets presidium i september 2008 beslutade att ge UNR 450 000 DKK för stöd till översättning och tolkning är det också en markering att den språkligt-kulturella gemenskapen som historiskt har framhållits som en viktig utgångspunkt för det nordiska samarbetet fortsatt har starkt politiskt stöd i Nordiska rådet.¹⁶⁷ Nordiska rådets kultur- och utbildningsutskott hade tidigare kritiserat ansvariga ministrar för att den ambitiösa planen för det nordiska språksamarbetet, den nordiska språkdeklarationen från 2006, riskerade att bli tom retorik om det skulle visa sig att den inte betyder någon i praktisk politik.¹⁶⁸ Samtidigt som det inträffade visar på ett starkt politiskt stöd för en gemensam nordisk språkpolitik, finns det tydliga tecken på att globalisering (inklusive EU-samarbetet) och en allt större kulturell mångfald i de nordiska länderna på längre sikt kan undergräva det folkliga stödet för denna politik. Detta gäller inte minst Finland där det där man i den finsktalande delen av befolkningen inte alls har samma intresse för den skandinaviska språkpolitiken.

7.3 Huvuddragen i omvärldsanalysen

Den bild som vi har fått av ett antal nyckelaktörer är både komplex och spännande att analysera. I kapitel 5 förde vi fram tanken att Nordiska kulturfonden är sprungen ur en institutionaliseringsfas där det fanns starka incitament för att skapa en mer sammanvävd nordisk kulturell samhörighet. Vi menade samtidigt att de senaste decennierna har präglats av en förändringsfas där det nordiska samarbetet situeras i ett antal olika utom-nordiska kontexter, allt ifrån Östersjösamarbetet, till EU och den nuvarande globaliseringsstrategin inom det nordiska samarbetet.

Såväl den institutionella strukturen som de idémässiga bevekelsegrunderna har, menar vi, dramatiskt förändrats. Huvuddragen i det gamla tanke-sättet kan sammanfattas med nyckelord såsom:

- folklig förankring
- nordisk kultur och samhörighet
- språklig samhörighet
- demokrati
- den frivilliga sektorn

¹⁶⁷ *Så satses der på sprogforståelsen blandt ungdommen*. Pressmeddelande från Nordiska ministerrådet 2008-09-26.

¹⁶⁸ *Skarp kritik af nordisk sprogindsats*. Pressmeddelande från Nordiska ministerrådet 2008-09-23.

Vid övergången till förändringsfasen börjar bevekelsegrunderna för det nordiska samarbetet att förändras. Utifrån vårt perspektiv har detta varit en långsam process som dock har påskyndats de senaste åren. Vi vill mena att detta ställer Fonden inför en serie nya utmaningar. Nyckelorden för det nya tankesättet är:

- politisk styrning
- kultur i Norden
- flexibilitet
- globalisering
- EU
- förnyelse
- målstyrning
- koncentration
- professionalisering
- ekonomisering

En risk med det nya tankesättet är att man i alltför hög grad tänker sig nordiska samarbeten som en resurs i ekonomiska och politiska samspel med utomnordiska kontexter. I det gamla tänkandet var den folkliga förankringen viktig och i en viss bemärkelse hade det nordiska kultursamarbetet i demokratiskt egenvärde. I den allt tydligare målstyrningen som tar form i globaliseringsstrategin ska det kulturella samarbetet i stor utsträckning syfta till att stärka de nordiska ländernas konkurrenskraft på en global arena.

En viktig strukturell förändring har varit att man i flera avseenden tänkt om kring de frivilliga organisationerna. Från en situation med fasta anslag och goda förutsättningar att bygga upp en kvalitativ verksamhet över tid, så leds organisationerna istället in ”projektosen”. I praktiken innebär detta att tradition tonas ner till förmån för förnyelse. Organisationer som skall överleva behöver därmed ständigt tänka om sin identitet. En annan förändringsprocess har varit den starkare betoningen på bidrag till professionella konstnärer, något som har missgynnat de organisationer som genererar en folklig förankring genom att organisera verksamhet för amatörer. Denna professionalisering har också tagit sig uttryck i att man har förflyttat stödresurser såsom Nordplus från frivilligorganisationer till professionella aktörer med ett mer centraliserat ansvar.

Vi har under utvärderingsarbetet noterat att det inom Nordiska ministerrådets kontaktnät finns en viss tvekan inför kravet att flexibilitet och ständig förnyelse skall omfatta alla delar av kultursamarbetets åtgärder, institutioner och program. Det nordiska kultursamarbetet kräver också ett mått av kontinuitet, det tar tid och resurser att planera nya program vart tredje år. Förnyelse är också ett komplext begrepp som i praktiken kan vara svårt att operationalisera på ett meningsfullt sätt. Vad är förnyelse, hur skall det implementeras som ett kriterium i offentliga stödordningar,

och skall det göras på samma sätt för både konstnärlig verksamhet och kulturverksamhet i bredare bemärkelse? Innebär förnyelse bara att nya organisationer, nya aktörer eller bidragstagare kommer in i systemet, som en av våra informanter frågade sig. Förnyelse kan också innebära att existerande institutioner och verksamheter förändras och vitaliseras genom att t.ex. vara öppna för nya kulturella influenser, nytt programinnehåll, nya samarbetspartners och ungdomlig energi och entusiasm. En viktig parameter för legitimiteten i återkommande arrangemang inom nordiskt kultursamarbetet är som vi ser den förmåga institutionerna har att engagera och aktivera deltagare i ett längre perspektiv. Samtidigt kan återkommande arrangemang vara en viktig del av den folkliga förankringen, och därmed legitimiteten, av det nordiska samarbetet.

Mot bakgrund av frivilligsektorns förvandlingar, som vi med referens till Per Selle diskuterade ovan, kan man fråga sig om de förändringar som nu sker i strukturen för det nordiska kultursamarbetet verkligen innebär att förutsättningarna för folklig förankring av det nordiska samarbetet är optimerade. Som vi ser det finns det en risk att man underskattar betydelsen av "de gamla" nordiska kultursamarbetsorganisationerna och ett aktivt deltagande av etablerade medborgarorganisationer i det officiella nordiska samarbetet. Fasta institutioner och återkommande arrangemang är en viktig förutsättning för den folkliga förankringen av det nordiska kultursamarbetet.

Vi kan konstatera att de politiska styrmedlen har fungerat på så sätt att frivilligorganisationerna har anpassat sig till de nya anslagsformerna. Samtidigt kan man undra om den radikala förändringen av frivilligorganisationernas kärnverksamhet verkligen var det som avsågs med de nya kulturpolitiska strukturerna. Styrmedlen tycks fungera bra, men de verkar också undergräva essensen i det som skall styras!

8. Fondens mål och riktlinjer

I detta kapitel redogör vi för och analyserar Nordiska kulturfondens mål och riktlinjer, vilka framgår av överenskommelsen om Fonden mellan de nordiska länderna och fondens interna styrdokument. De skall också förstås mot bakgrund av målen för det nordiska kultursamarbetet så som de beskrivs i Helsingforsavtalet, det nordiska kultursamarbetsavtalet och andra relevanta dokument vilka vi har presenterat och diskuterat i tidigare kapitel. I detta kapitels första avsnitt behandlar vi Fondens grundläggande syfte, medan vi i de därpå följande avsnitten kommer in på de mer preciserade målen för verksamheten som uttrycks i form av riktlinjer och prioriteringar.¹⁶⁹

8.1 Nordiska kulturfondens syfte och grundläggande värde

8.1.1 Nordisk kultur i Fondens styrdokument

Det har funnits en kontinuitet när det gäller det övergripande syftet för Nordiska kulturfondens verksamhet enligt överenskommelsen, nämligen att *främja det kulturella samarbetet mellan de nordiska länderna* (artikel 1).¹⁷⁰ Till sin huvudsakliga betydelse har denna formulering inte ändrats sedan 1966.¹⁷¹ Syftet att främja det kulturella samarbetet mellan de nordiska länderna känner vi igen från avtalet om kulturellt samarbete som vi diskuterade i ett tidigare kapitel. I det sammanhanget tolkade vi detta som ett uttryck för ett medel, för att uppnå det centrala värdet för kultursamarbetet enligt kulturavtalet, nämligen *vidareutvecklingen av den nordiska kulturgemenskapen*.

Formuleringen att vidareutveckla den nordiska kulturgemenskapen finns inte med i överenskommelsen om Fonden. I internt arbetsmaterial har det påpekats att det inte finns någon formulering i överenskommelsen som föreskriver att Fonden skall främja *nordisk kultur*.¹⁷² Sedan några år tillbaka finns det en verksamhetsidé (se bilaga 2) för Nordiska kulturfonden som har utvecklats för att närmare beskriva utgångspunkterna för fondens verksamhet.¹⁷³ I verksamhetsidén återfinner vi tanken

¹⁶⁹ I den följande framställningen förekommer uttrycken syfte respektive mål. Mål är som vi ser det relaterat till syfte genom att både syfte och mål pekar fram mot den planerade följden av ett visst handlande. Vi behandlar uttrycken som synonymer i denna text.

¹⁷⁰ Överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge, och Sverige om Nordiska kulturfonden. Artikel 1.

¹⁷¹ Diskussionsmaterial angående fondens verksamhet, författat av Mats Jönsson, daterat 2004.

¹⁷² Rapport angående arbetet med fondens riktlinjer/mission. NKF, protokoll 145/04: Bilaga 4/mj. s. 2.

¹⁷³ Nordisk kulturfonds verksamhetsidé. Verksamhetsidén togs fram under 2004 och presenterades i den verksamhetsberättelse som godkändes av NR vid oktobersessionen 2005.

om en nordisk kulturgemenskap som ett grundläggande värde för det nordiska kultursamarbetet. I Fondens verksamhetsidé presenteras emellertid denna föreställning på ett sätt som öppnar upp mot dess komplexitet och spänningar.

Den nordiska kulturgemenskapen beskrivs i Verksamhetsidén i termer av en delvis gemensam historia och likartad samhällsutveckling, som att det finns historiska band mellan Nordens länder och folk, att det finns både det som förenar och skiljer mellan de nordiska länderna i termer av kulturhistoria, språk och traditioner. Med devisen kunskap och öppna sinnen vill Fonden framhålla att vi i en nordisk närmiljö som alltmer kännetecknas av internationalisering, snabba förändringar, nya möjligheter och valfrihet behöver känna oss trygga i vår egen historia för att våga möta det nya och det främmande, för att kulturella skillnader skall upplevas berikande i vardagen.¹⁷⁴

Problematiseringen av nordisk kultur i en tid av eskalerande internationellt kulturellt utbyte i flera dimensioner, kulturell globalisering, har lyfts fram i fondens strategiska diskussioner under senare delen av utvärderingsperioden. Flera av våra informanter bekräftar denna bild. Så här uttrycker sig en av våra informanter beträffande innebörden av *nordisk kultur* och frågan hur Fonden skall förhålla sig till detta:

Den är ju en del av, den finns i varje nordisk land, och adderar du ihop det så blir det ju något. Men jag ser ju en viss fara i, om du inte kan definiera vad nordisk kultur är år 2008, du kunde det kanske när Fonden bildades 1966, men om du inte kan göra det idag, och där du ändå befinner dig i en global värld, är det då inte bättre att försöka prata om något annat, att ge en extra dimension av det nationella, än att försöka göra något som ibland blir litet kosmetiskt på något sätt?

Som ett alternativ ser flera av våra informanter en möjlighet att istället tala om *kultur i Norden*, en idé som bör få högst praktiska konsekvenser för bedömningen av den nordiska dimensionen i fondens verksamhet. Flera av våra informanter har exemplifierat detta med att invandrade konstnärer verksamma i olika nordiska länder skall kunna söka och beviljas stöd från Nordiska kulturfonden, med motiveringen att de är delar av det nordiska.

När då de här kurdiska författarna, eller var det nu är, när de träffas, när de knyts ihop, då bildas ju ett lager av många lager i någonting. Då bildas det kanske också en nordisk kultur, i det sättet att de har idé- och kunskapsutbyte där de talar om "så här fungerar det i Norge, så här är det att vara kurdisk författare i Norge", och så säger den kurdiske författaren i Danmark "så här är det i Danmark", etc. Då har vi ändå uppnått, vad som kanske blir en nordisk kultur, så att säga. Men det här är jättesvåra diskussioner.

¹⁷⁴ Fondens verksamhetsidé utvecklades under 2004. Resonemangen kring begreppen och devisen "Kunskap och öppna sinnen" finns dokumenterade i protokollet från Fondens styrelsemöte i november 2004. NKF, protokoll 145/04, punkt 5.5.

Detta uttalande ger ett perspektiv på komplexiteten kring innebörden av det nordiska i Fondens verksamhet som pekar fram mot ett integrativt element i kulturpolitiken.

En annan av våra informanter menar att det kan uppstå diskussioner om "den nordiska dimensionen" om det kommer in ansökningar om projekt som uteslutande involverar nya etniska minoriteter i Norden (t.ex. pakistanier i Danmark, Norge och Sverige), därför att innebörden av begreppet inte är tydlig. *Det är till exempel en intressant principfråga om stimuleringen av utomnordiska språk skall ges samma dignitet som de likaledes prioriterade nordiska språken. Det finns en intressant spänning i det att Fonden både vill involvera och integrera de nya nordborna. Den bild vi får av våra intervjuer är att de nya nordborna har och skall ha samma tillgång till Nordiska kulturfonden som övriga nordbor.*

Det här handlar också om att skapa legitimitet för fondens verksamhet genom att fånga upp de nya nordborna, de stora grupper av människor som har kommit till Norden från andra områden. Dessa människor är endast undantagsvis representerade i de nordiska politiska organen, i Nordiska kulturfonden eller i ansökningarna till Fonden. Att ansökningar från denna grupp i stor utsträckning saknas bland ansökningarna bekräftas av flera av våra informanter. I kombination med att det finns extrema politiska krafter som använder det nordiska i sin politik är detta en besvärlig situation som undergräver fondens, och över huvud taget det nordiska kultursamarbetets, legitimitet. Det är bland annat mot en sådan bakgrund som Fonden under de senaste åren har arbetat med en satsning för att nå ut till de nya nordborna, en satsning som beskrivs närmare i kapitel 10.

Det finns också en möjlighet att se stödet till nya (och gamla) minoritetskulturer i Norden i ljuset av det tänkande som sätter värdet av denna politik i relation till utvecklingen av den demokratiska kulturen och traditionen i Norden. Som bakgrund till en sådan ambition finns tankar om att de demokratiska ideal och strävanden som kommer till uttryck i de nordiska ländernas samhällssystem skall förstås som en del av den nordiska kulturen.

De nordiska länderna är kända för sin jämställdhet, där man har stor respekt för befolkningen, för det självständiga folket, för att alla skall ha lika möjligheter och ha samma respekt, låg såväl som hög. I ett sådant samhälle har det vuxit fram en tanke om hur ett samhälle skall vara, en rättfärdighet, som människor som kommer hit från andra kulturer litar på. Varför har det blivit så här då? Det blev inte bara så genom ett beslut för 50 år sedan, utan detta är en del av våra samhällens kulturella utveckling genom århundraden. /.../Detta är kännetecknande för alla de fem nordiska länderna. /.../Nordisk kultur är en stor del av detta.

Ur detta perspektiv framhålls specifika värden av den nordiska kulturen som väsentliga för den fortsatta utvecklingen av de nordiska samhällena. Här finns en liknande tankegång som i politiken med ett dubbelriktat integrationssyfte, detta att man vill öka kontakten med invandrarna, erbjuda dem möjligheter till social och kulturell utveckling, och en plats i

den demokratiska beslutsstrukturen, samtidigt som man vill binda upp dem och deras medlemmar till en statligt sanktionerad integrationspolitik. Detta är också ett perspektiv som vi finner stöd för i svaren till den enkät som vi ställt till de nordiska kulturdepartementen. Nordisk kultur signalerar en gemensam nordisk kulturell samhörighet och tradition som är en väsentlig utgångspunkt för den officiella nordiska kulturpolitiken. Här framhåller man inte minst från norskt håll den språkliga gemenskapen som ett viktigt element. Samtidigt understryker man från kulturdepartementen att kultur i Norden öppnar upp mot den mångfald av kulturuttryck som också skall främjas enligt de överordnade målen för den nordiska kulturpolitiken. Denna mångfald gäller självklart inte endast de nordiska majoritetskulturerna, enligt det norska enkätsvaret, i vilket man också hänvisar till UNESCO:s konvention om att värna och främja kulturell mångfald.

Enligt en av våra informanter finns det någon form av nordisk samhörighet som är starkare än den Europeiska samhörigheten, men kanske svagare än den nationella. I detta sammanhang kan man ställa frågan om identitetsbegreppet är mindre lämpligt att använda. Identiteter på denna nivå, den europeiska, den nordiska, Östersjöidentitet etc. är alltid i viss utsträckning konstruerade. Det är viktigt för Fonden att reflektera kring vad en nordisk identitet tjänar för syfte, vad den skall användas till. Det är också i detta sammanhang man skall förstå utvecklingen av fondens verksamhetsidé.

Nordisk kultur i Nordiska kulturfondens bör som vi förstår det mot den bakgrund vi här har tecknat sättas i relation till kultur i Norden. Den nordiska kulturen, om man därmed syftar på en språklig och kulturell samhörighet med viktiga inslag av demokratiska värden, är en del av kulturen i Norden. Vi vill gärna tolka diskussionen kring denna fråga, i Nordiska kulturfonden och i den nordiska kulturpolitiken generellt, som att man också ser både de nya och gamla minoritetskulturerna i Norden som något positivt och en tillgång till den kulturella utvecklingen, inte endast problem ur legitimitets- eller demokratisynpunkt.

8.1.2 Nordiskt mervärde och nordisk nytta

Vi har tidigare i avsnitt 5.2.4 beskrivit framväxten av principen om nordisk nytta i det nordiska samarbetet.

Nordisk nytta utgör tillsammans med nordisk dimension och nordiskt mervärde nyckelbegrepp för det strategiska arbetet kring såväl det nordiska samarbetet som det specifika kultursamarbetet. Därför är det naturligtvis viktigt att dessa begrepps definitioner har en rimlig relation till varandra, är möjliga att relatera till i den nordiska kulturpolitiken, samt att dessa betydelser är väl förankrade hos en serie olika aktörer.

Som ett grundläggande värde för fondens verksamhet vill vi betrakta *nordiskt mervärde*, vilket finns förankrat i fondens riktlinjer sedan 1997. I

de riktlinjer som var gällande i slutet av utvärderingsperioden 2007 förklaras uttrycket som *den extra dimension som en aktivitet får genom ett nordiskt samarbete och utbyte jämfört med om det endast sker i nationell regi*.¹⁷⁵

Denna förklaring öppnar upp för ett vitt fält av tolkningar och innebörder. Inom kulturområdet kan man i en vid tolkning av denna förklaring av nordiskt mervärde relatera till vilket som helst kulturellt element som tillförs ett samarbete genom något deltagarland i ett nordiskt projekt. Man kan också, i enlighet med fondens riktlinjer i slutet av utvärderingsperioden, förstå en extra dimension som ett kulturellt förankrat tema relaterat till något eller några nordiska länder. Det är mycket möjligt att denna otydlighet är en medveten strategi för att skapa öppenhet för tolkningar och praktiska bestämmningar, men det kan också vara uttryck för en osäkerhet om hur dess betydelse skall tolkas. Att döma av våra intervjuer av fondens sekretariat och styrelse kan en precisering av termens innebörd som går utöver den som anges i Fondens riktlinjer vara svår att ge. Genom att koppla till de övergripande målen för fondens verksamhet och det nordiska kultursamarbetet kan vi få vägledning för att tolka innebörden av nordiskt mervärde.

Betoningen på nordiskt mervärde i fondens riktlinjer och fördelningsprinciper kan historiskt relateras till de förändringar i kultursamarbetet som föreslogs av NMR i början och mitten av 1990-talet. I mitten av 1990-talet förstärktes, som vi sett i tidigare kapitel, fokuset på *nordisk nytta*, framför allt genom två olika rapporter från Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet.¹⁷⁶ Sedan 1999 är uttrycket nordiskt mervärde integrerat i normalstadgarna för nordiska institutioner. Enligt dessa skall de nordiska institutionerna bidra till:

- att skapa en hög nordisk profil,
- den nordiska nyttan, samt,
- att skapa ett nordiskt mervärde utöver de rent fackliga samarbetsresultaten.¹⁷⁷

Betydelsen av nordiskt mervärde utvecklas inte närmare i normalstadgarna. Det är vanligt att dessa punkter från normalstadgarna för nordiska institutioner upprepas i stadgarna för olika nordiska institutioner utan något förtydligande av deras innebörder. Beträffande innebörden av nordisk nytta hänvisar man i normalstadgarna för nordiska institutioner till den förklaring av begreppet som ges i rapporten *Nordiskt samarbete i en ny tid*, (se kapitel 5). För att en verksamhet skall kännetecknas av nordisk nytta skall den uppnå:

¹⁷⁵ Nordiska kulturfondens riktlinjer 2007. Under punkten 1 Vad ger Fonden bidrag till?

¹⁷⁶ *Nordiskt samarbete i en ny tid* (1995). Rapport av Nordiska rådets och Nordiska ministerrådets gemensamma arbetsgrupp; *Nordisk Nytte* (1995). Rapport författad av en ämbetsmannagrupp under ledning av Søren Christensen med fackligt bistånd från PA-Consulting Group.

¹⁷⁷ *Handbok för institutioner* (2000). Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.

- *positiva effekter* genom gemensamma nordiska lösningar,
- manifestera och utveckla *nordisk samhörighet*,
- ökad nordisk kompetens och konkurrenskraft.

Även om också denna uppräknings kunde vara tydligare beträffande vilken sorts värden det är som prioriteras (genom positiva effekter, kompetens, konkurrenskraft) antyder man här att nordisk nytta kan handla om både sociokulturella värden (nordisk samhörighet, kompetens) och ekonomiska värden (kompetens, konkurrenskraft).¹⁷⁸

För att få en vägledning i hur nordiskt mervärde och nordisk nytta kan uttolkas på kulturområdet finns också anledning att referera till målen för det nordiska kultursamarbetet så som de framgår av kulturhandlingsplanen för 2007–2009. Målen för det nordiska kultursamarbetet enligt handlingsplanen är (för fullständig formulering, se avsnitt 7.1.3):

- att främja mångfalden av kulturuttryck,
- att förmedla konstnärer och deras verk,
- att *stärka kvalitet och konkurrenskraft* i nordiskt konst- och kulturliv,
- att komplettera insatserna i de enskilda länderna,
- att ta särskild hänsyn till de självstyrande områdena.¹⁷⁹

Dessa mål ger en vägledning till i vilka dimensioner nordiskt mervärde kan uttolkas på kulturområdet. Vi vill också peka på relevansen i detta sammanhang av kulturministrarnas inspel i globaliseringsprocessen i det nordiska samarbetet. Enligt de nordiska kulturministrarnas brev till statsministrarna i april 2008 kan ett ökat fokus på globalisering inom den nordiska kulturpolitiken delas upp i två teman:

- kultur, kreativ industri och upplevelseekonomi, samt
- kulturell mångfald och interkulturell dialog.

Globaliseringssatsningen inom det nordiska kultursamarbetet går i mycket ut på att konst och kultur skall bidra till att stärka Nordens konkurrenskraft och synliggöra regionens kulturella profil. Globaliseringssatsningen genomsyras mycket tydligt, också i kulturministrarnas anpassning till kulturområdet, av en ekonomisk tolkning av globaliseringsprocesserna. Profilbegreppet återkommer inom båda dessa teman, men inom temat kulturell mångfald och interkulturell dialog vävs profilering och synlighet av nordisk kultur, nordiska konst och kulturpriser, barnkultur, in i en

¹⁷⁸ Tanken är här att kompetens, men kanske också konkurrenskraft, kan relateras till andra värden än ekonomiska, som t.ex. sociala värden som prestige, eller värden som har att göra med realiseringen av kompetens inom områden där värden som förbättrade livsvillkor, förbättrad hälsa etc. kan uppnås. Kompetens realiseras också inom konstnärliga verksamheter där yrkesskicklighet värderas i både kulturella, sociala och ekonomiska dimensioner.

¹⁷⁹ Handlingsplan for nordisk kultursamarbeid 2007–2009, punkt 1.1.

kontext av demokratiska värden och traditioner i de nordiska länderna och uppföljningen av UNESCO:s konvention om kulturell mångfald.

I Nordiska kulturfondens verksamhet har man i anknytning till utvecklingen av en ny arbetsordning med fristående sakkunniga från 2004 (se vidare kapitel 10) utvecklat ett dokument till vägledning för deras arbete (bilaga 3). De sakkunniga har enligt vägledningen att som en del av bedömningen av ansökningarna värdera projektens nordiska dimension eller bredd (se punktlista nedan). Man förväntas också enligt vägledningen, genom en hänvisning till Fondens riktlinjer till sökande, bedöma projektet ur perspektiv av nordiskt mervärde. *I våra intervjuer av sakkunniga och styrelsemedlemmar har nordisk dimension ibland likställts med begreppet nordiskt mervärde, och ibland har nordiskt mervärde uppfattats som en fördjupning då nordisk dimension snarare har likställts med nordisk bredd.* Nordisk dimension och nordisk bredd kan enligt vägledningen till de sakkunniga sökas i följande riktningar:

- land och personer involverade,
- tematik,
- har projektet en nordisk förmedlingspotential,
- hur viktigt och tydligt är det nordiska elementet i projektet.¹⁸⁰

Enligt en annan punkt i vägledningen till de sakkunniga har man också att bedöma *om projektet innebär en ökad samlad kompetens på nordisk nivå*, vilket är en något utvecklad del av ett semantiskt element av nordiskt nordisk nytta och nordiskt mervärde.

Sammantaget har vi med dessa olika styrdokument ringat in ett tolkningsunderlag för nordiskt mervärde i Nordiska kulturfondens verksamhet. *Betydelsen av nordiskt mervärde i fondens riktlinjer bör i vår tolkning förstås mot bakgrund av dels utvecklingen av den kulturhistoriska gemenskap som lyfts fram och problematiseras i fondens verksamhetsidé, dels den önskan om konstnärlig kvalitet och kompetensutveckling som framkommer i fondens riktlinjer för sökande och vägledning till de sakkunniga.*

Den första punkten finner en tydlig förankring också i begreppet nordiskt mervärde som (genom referensen till nordisk nytta) kan komma till uttryck genom att en aktivitet manifesterar och utvecklar nordisk samhörighet. Nordisk samhörighet har under perioden från 1990-talet också uttryckligen kopplats till de nordiska ländernas gemensamma syn på demokrati. Den andra punkten kan också kopplas till den officiella tolkningen av nordiskt mervärde som en önskan om att skapa en hög nordisk profil.

Innebörden av hög nordisk profil har vi tolkat som ett uttryck för en önskan om en nordisk profilering av professionella kulturaktiviteter av hög kvalitet ur ett internationellt perspektiv. Men vi vill också framhålla

¹⁸⁰ Nordisk kulturfond. Sakkyndiges oppdrag. Momentliste ved vurdering av nye søknader.

möjligheten att koppla nordisk profilering i internationella sammanhang till de nordiska ländernas gemensamma syn på demokrati. I politiska sammanhang brukar man framhålla de nordiska samhällenas gemensamma grundläggande värderingar såsom demokrati, människors jämlikhet, solidariska samhällsordningar och höga ambitioner för att värna miljö. Nordiskt mervärde utöver de rent fackliga samarbetsresultaten kan peka på en önskan om synergieffekter utanför ett specifikt samarbetsområde, och på värdet av en bredare folklig medvetenhet och förankring av det nordiska samarbetet. Det här sagda pekar också på att begreppet nordiskt mervärde kan referera både till *konstnärliga värden*, och till *kulturpolitiska värden*, vilka vi med referens till Jørn Langsted har diskuterat i kapitel 3. I kapitel 11 försöker vi få en bild av hur dessa relationer kan se ut i förhållande till några av de 8 utvalda projekt som ingår i brukarstudien.

Vi kan av denna genomgång sluta oss till att användningen av termen nordiskt mervärde i det nordiska samarbetet, liksom i fondens riktlinjer, kännetecknas av öppenhet som leder till att ett stort utrymme lämnas för både institutionell kreativitet och individuell subjektivitet i det nordiska samarbetets implementerande fas. När man inom det nordiska samarbetet försöker fylla begreppet nordiskt mervärde med innehåll hamnar man inte sällan i de punkter som enligt normalstadgarna för nordiska institutioner kännetecknar nordisk nytta.¹⁸¹ Vi finner att detta också i viss utsträckning har varit fallet då Nordiska kulturfonden har utvecklat sina interna styrdokument.

Vi menar att det finns utrymme för Fonden att i den fortsatta utvecklingen av sina styrdokument på ett mer tydligare sätt än hittills förhålla sig till de officiella definitionerna av nordiskt mervärde och nordisk nytta. Dessa bestämmingar ger en utgångspunkt för att skapa en tolkningsreper-toar av möjliga betydelser av nordiskt mervärd. Detta är önskvärt både med hänsyn till en större tydlighet i Fondens handläggning och bedömning av ansökningar, och med hänsyn till ansökarnas önskan om att informeras om vad nordiskt mervärde kan innebära.

Vi vill understryka att vi med detta inte menar att betydelserna av nordiskt mervärde, nytta, dimension etc. skall slutas och få en entydig definition. Detta kan svårligen uppnås som vi ser det.

Vi återkommer till dessa begrepp i kapitel 11 och 12, där vi redogör för fondens arbetsformer respektive studerar ett antal projekt närmare.

8.1.3 Verksamhetsidé

Ytligt betraktat tycks det i fondens verksamhetsidé (bilaga 2) finnas en spänning mellan den tänkta förankringen och tryggheten i en mer eller mindre gemensam nordisk kulturhistoria och identitet och den öppenhet

¹⁸¹ Enligt Torkel Bennerstedt, exekutivsekreterare vid Nordisk kärnsäkerhetsforskning (NKS) 2002, inkluderar nordiskt mervärde: skapande och vidmakthållande av nordiska nätverk, spridning och utvidgning av nordisk kompetens inom sakområdet, och satsning på unga nordiska forskare och forskargrupper.

och för nya kulturella influenser som detta sägs befrämja. Oaktat att detta är en etablerad kulturpolitisk föreställning är det viktigt att uppmärksamma att man i denna korta idéformulering också framhåller skillnader mellan, samt både positiva och negativa särdrag i, de nordiska ländernas kulturarv och kulturpolitik. Vi tolkar detta som ett uttryck för den pågående rörelsen från *nordisk kultur* till *kultur i Norden* som har lyfts fram i fondens utvecklingsarbete under de senaste åren.¹⁸² Denna strävan bygger på insikten att de nordiska länderna idag i allt snabbare takt förändras genom kulturella influenser relaterad till inflyttning av nya nordbor, nya kommunikationsmönster och nya levnadsmönster. Devisens *öppna sinnen* kan i detta sammanhang tyckas väl vald med tanke på de kulturella förändringar och utmaningar som Fonden och hela kultursamarbetet ställs inför när kulturella influenser möter oss genom nya medier, nya medborgare med annorlunda kulturhistorier, språk och traditioner.

8.2 Fondens preciserade syfte

I detta avsnitt beskriver vi hur Fonden har preciserat sitt syfte genom riktlinjer till sökande. De riktlinjer som gällde under senare delen av utvärderingsperioden (beslutade i december 2004) finns i bilaga 4. Vi kommer i detta avsnitt att uppehålla oss vid de medel som inom ramen för Fondens verksamhet kan tolkas som element av den nordiska kulturpolitiken. I etablerad policyterminologi gör man en distinktion mellan mål, prioriteringar och verkkningsmedel.¹⁸³ Men samtidigt utgör de ur perspektiv av den utvärderingsmodell vi anknyter till i denna del av utvärderingen de *insatsmål* som vi behöver identifiera för att sedan återknyta till då vi i nästa kapitel analyserar fondens *slutprestationer*.

8.2.1 Verksamhetens geografiska avgränsningar: Nordisk bredd

Som vi berörde i föregående avsnitt syftar fondens verksamhet enligt den första paragrafen i överenskommelsen till att främja det kulturella samarbetet mellan de nordiska länderna. Sedan 2004 har Norden konkretiserats i avtalsskrivningen till *Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige, samt de självstyrande områdena Färöarna, Grönland och Åland*. Denna förändring uttrycker enligt ministerrådets motivering många års praxis genom vilken ansökningar från de självstyrande områdena har behandlats på samma villkor som de avtalsslutande länderna.¹⁸⁴

Principen att *minst tre nordiska länder eller områden* skall vara aktiva i de projekt som beviljas medel är en grundläggande princip som går långt

¹⁸² NKF 151/06: Bilaga 13. Den avgående direktörens "testamente" till kommande direktör och styrelser.

¹⁸³ Se t.ex. ministerrådets Handlingsplan för kulturområdet 2007–2009.

¹⁸⁴ Diskussionsmaterial angående fondens verksamhet, författat av Mats Jönsson, daterat 2004. Sidan 8.

tillbaka.¹⁸⁵ Principen kan betraktas som ett praktiskt uttryck för strävan efter *nordisk bredd* (som det uttrycktes i 1997 års riktlinjer) inte minst i relation till verkan av de bilaterala fonder för samarbete inom kulturområdet som Fonden från början avsågs komplettera.¹⁸⁶ Trelandsregeln har emellertid diskuterats återkommande under utvärderingsperioden, och man är inom Fonden medveten om att en konsekvens av regeln är att antalet ansökningar begränsas.¹⁸⁷ Genom principen skapas i praktiken ett kriterium som bidrar till en lättare handlägningsprocess genom att ansökningar med deltagare (eller medverkande teman) från färre än tre nordiska länder diskvalificeras. Undantag från kravet om deltagare från minst tre nordiska länder/självstyrande områden i ansökningarna har under utvärderingsperioden kunnat göras för så kallat gränsregionalt samarbete (1996), områden med långa avstånd (1997–2004), eller för projekt som syftar till att förstärka sammanhållningen mellan västra och östra Norden (2004–2007).¹⁸⁸ Syftet med det nu gällande undantaget är att motverka en uppdelning i ett ”baltiskt” och ett ”atlantiskt” samarbetsområde.¹⁸⁹

Fondens verksamhetsområde omfattar enligt 2007 gällande överenskommelse (artikel 2) det nordiska kultursamarbetet i hela dess utsträckning, *inom och utanför Norden*. Formuleringen är ett tillägg som infördes i det avtal som började gälla 2004. Under 1990-talet innebar kultursamarbetet och även Fondens verksamhet i praktiken en utvidgning av samarbetsområdet (inte minst mot Baltikum). I 1997 års fördelningsprinciper framhåller man att, förutom det primära stödområdet inom Norden, projekt mellan *de nordiska länderna och närområdena* (Baltikum och nordvästra Ryssland) samt *övriga Europa* kan erhålla stöd.¹⁹⁰ Detta var en ambition som vid denna tid inte uttrycktes i överenskommelsen om Fonden, och inte heller i kulturavtalet. Fondens dåvarande strävan efter närområdessamverkan hade sin förankring i de nordiska samarbetsorganens verksamhetsutvidgning mot öster under 1990-talet vilken bland annat kommit till uttryck genom ett samarbetsavtal mellan Nordiska rådet och Baliska församlingen 1992.¹⁹¹ I de 2007 gällande riktlinjerna finns inte

¹⁸⁵ Principen fanns formulerad i den första överenskommelsen, men har sedan 1975 vidareförts endast i fondens riktlinjer. Diskussionsmaterial angående fondens verksamhet, författat av Mats Jönsson, daterat 2004. Sidan 9.

¹⁸⁶ Wendt, Frantz (1979), s. 263.

¹⁸⁷ NKF protokoll 145/2004. Punkt 5.5.

¹⁸⁸ Ibid. punkt A1.4; Fördelningsprinciper godkända 8.6.1997; Riktlinjer för sökande 2007. Enligt 1993 års riktlinjer exemplifieras gränsregionalt samarbete med områdena Midtnorden, Vestnorden, Kvarken, Öresund m.fl. I de fördelningsprinciper som antogs 1997 har gränsregionalt samarbete tagits bort. Där anger man istället att avsteg från regeln om tre länder ”kan göras ifråga om områden med långa avstånd”. Efter ett beslut i fondstyrelsen 2003 har denna undantagsregel preciserats till att omfatta samarbetsprojekt mellan västra och östra Norden. Västra Norden utgörs enligt riktlinjerna av Island, Färöarna eller Grönland, visavi östra Norden som utgörs av Danmark, Sverige, Norge Finland eller Åland.

¹⁸⁹ Nordiska kulturfondens årsberättelse 2004, s. 4.

¹⁹⁰ Fördelningsprinciper godkända 8.6.1997. Nordisk Kulturfonden 8.6.1997/GH. De relevanta formuleringarna finns under rubriken Allmänt, men även under rubriken Fonden kan stödja, punkt 1.

¹⁹¹ Både Nordiska rådet och Ministerrådet har sedan 1990-talets början varit aktiva brobyggare till nordvästra Ryssland och Baltikum genom politiskt stöd, olika institutioner och fonder. Nordiska

formuleringen om närområdena och övriga Europa kvar.¹⁹² Idag stöder Fonden primärt kultursamarbete inom Norden, men samsamarbetsprojekt med de baltiska länderna, nordvästra Ryssland och länder från andra delar av världen beviljas också bidrag förutsatt att minst tre nordiska länder/självstyrande områden ingår.¹⁹³

Även om strävan efter nordisk bredd i fondens verksamhet inte längre omfattar ambitionen att så många länder som möjligt skall representeras i de projekt som stöds (vilket gjordes i mitten av 1990-talet), finns en strävan att inkludera så många länder som möjligt, minst tre. Som vi sett har undantag från denna regel gjorts på olika grunder under perioden, från 2004 med motiveringen att åstadkomma en starkare integrering av Västnorden i det nordiska kultursamarbetet. Projekt som omfattar icke-nordiska områden kan få stöd, förutsatt att projekten inkluderar minst tre nordiska länder/områden.

Det finns däremot inte några regler för hur bidragen skall fördelas mellan de nordiska länderna och de autonoma områdena, närområdet, övriga Europa etc. Av fondens interna uppföljning att döma har man under delar av utvärderingsperioden eftersträvat att de projekt som stöds skall vara *rimligt fördelade* mellan de olika nordiska länderna och områdena (t.ex. i relation till ländernas befolkning eller deras bidrag till det nordiska samsamarbetets budget).¹⁹⁴ Däremot är denna princip inte något som enligt Fondens sekretariat tillämpas idag. Det finns inte någon preciserad eftersträvad geografisk fördelning av beviljade ansökningar, även om ämnet ibland diskuteras i Fondens styrelse.¹⁹⁵ Fonden följer upp denna aspekt av verksamheten då man tar fram statistik på fördelning i förhållande till ansökarland, eller i förhållande till i hur många projekt de enskilda länderna/områdena finns representerade. Detta bör man i första hand förstå mot bakgrund av intresset att fånga upp negativa tendenser i form av grova skevheter i fördelningen och för att kunna sätta in informationskampanjer där det i så fall kan vara motiverat. Resonemanget antyder att det trots allt finns någon målsättning för den geografiska fördelningen, även om den snarare är implicit än explicit. Vi har av denna anledning funnit det relevant att även i denna utvärdering följa upp denna

ministerrådet inledde åren 1990–91 ett samarbete med de baltiska länderna, och 1995 ett samarbete med närområden i Ryssland.

¹⁹² En omprioritering gjordes i början av 2000-talet mot bakgrund av den omvärldsanalys av fondens verksamhet som Joachim Lönnroth verkställde på fondens uppdrag år 2000. Lönnroth, Joachim (2000). En omvärldsanalys gällande Nordiska kulturfonden. Municel AB. s. 16. Även Sammandrag/diskussionsunderlag författat av Mats Jönsson, daterat den 25 oktober 2000, sidan 2, 3, 6f.

¹⁹³ Diskussionsmaterial angående fondens verksamhet, författat av Mats Jönsson, daterat 2004. s. 14; Riktlinjer för sökande, 2007. Punkt 2. Vad innefattar begreppet ”nordiskt”? ”Utöver de tre länderna/områdena kan sedan projektet omfatta samarbete med ytterligare länder/områden såväl innanför som utanför Norden.”

¹⁹⁴ Enligt Nordiska kulturfondens årsberättelse 1999 eftersträvar man en ”jäm och realistisk” fördelning mellan de nordiska länderna i förhållande till jämförelsetal som relativ befolkningstäthet eller ländernas relativa bidrag till ministerrådets ekonomi. Nordiska kulturfondens årsberättelse 1999, punkt 3.2.1, kommentar till tabell 13.

¹⁹⁵ Enligt information från Fondens sekretariat var ämnet föremål för diskussioner i Fondens styrelse vid sammarmötet i augusti 2008.

aspekt, och vi återknyter till detta i kapitel 9 där vi ger en bild av fondens fördelningsprofil (slutprestationer) under perioden i relation till mål och prioriteringar.

8.2.2 Sektorer och kulturområden

Det framgår av överenskommelsen att Fonden lämnar bidrag till ändamål rörande *forskning, undervisning och allmänkulturell verksamhet i vid bemärkelse*. Enligt de riktlinjer som var gällande under senare delen av utvärderingsperioden är Fonden verksam inom ett *brett konst- och kulturområde*. De här formuleringarna har implikationer för uppföljningen av fondens verksamhet i termer av stöd till olika sektorer och subsektorer/kultursektorer, vilket vi utvecklar i det följande.

Det sistnämnda området, allmänkulturell verksamhet i vid bemärkelse, är sedan 1975 inte närmare preciserat i överenskommelsen. I det första avtalet om Fonden räknade man i artikel 2 upp folkbildning, litteratur, musik, bildkonst, teater, film och andra konstarter. Denna precisering togs bort i 1975 års avtal med motiveringen att det fanns en risk att några områden av formella skäl skulle hamna utanför fondens verksamhet.¹⁹⁶ I *Handlingsplan för nordiskt kulturellt samarbete* gjorde man 1988 en liknande uppräkningslista, men inkluderade också kulturförmedling samt olika former av socialt och ideellt samarbete.¹⁹⁷ Fonden gör inte någon prioritering av särskilda kulturområden, men några av fondens prioriteringar har relevans för fondens policy i förhållande till ansökarnas organisationsformer.¹⁹⁸ Detta gäller i synnerhet den så kallade frivilliga sektorn, vilken vi återkommer till när vi kommer in på de prioriterade områden som Fonden har arbetat med under utvärderingsperioden.

Beträffande de båda andra sektorerna innebar 1997 års fördelningsprinciper att man preciserade skrivningen om stödet på utbildnings och forskningsområdet till *projekt med anknytning till kultur*. Sådana tvärsektoriella projekt exemplifieras med *kulturforskning, kulturpolitisk forskning, kulturpedagogik* samt *utbildning på kulturområdet*. Denna formulering togs bort från fördelningsprinciperna under 2000-talet och sedan dess omnämns forskning och utbildning som två områden bland andra inom vilka man kan söka bidrag. I praktiken tillämpar emellertid Fonden fortfarande den princip som uttrycktes i 1997 års riktlinjer.¹⁹⁹ Principen innebär att *kultur*, inte forskning och utbildning, är den prioriterade sektorn, vilket också kan relateras till det samarbete som bedrivs inom dessa andra sektorer inom ramen för ÄK-U:s verksamhetsområde.²⁰⁰

¹⁹⁶ Diskussionsmaterial angående fondens verksamhet, författat av Mats Jönsson, daterat 2004, s. 6.

¹⁹⁷ Handlingsplan för nordiskt kulturellt samarbete (1988), sidan 264.

¹⁹⁸ Notat angående Nordiska kulturfondens uppdrag, bidragspolitik och kvalitetssäkring av ansökningarna, författat av Mats Jönsson, daterat den 25 juni 2006. Sidan 6.

¹⁹⁹ Nordisk kulturfond: retningslinjer och verksamhetsidé 1996–1997. Internt arbetsmaterial sammanställt av Fondens sekretariat i april 2008.

²⁰⁰ ÄK-U står för Ämbetsmannakommittén för undervisning och forskning.

Ur detta perspektiv och med hänsyn till syftet för fondens verksamhet att främja det kulturella samarbetet mellan de nordiska länderna förefaller prioriteringen av kulturelaterade projekt rimlig. Visserligen innebär fondens mål och prioriteringar så som de uttrycks i överenskommelse, verksamhetsidé och riktlinjer att man arbetar med ett brett, antropologiskt kulturbegrepp när de aktiviteter som är relevanta för fondens verksamhetsområde ringas in. Men genom principen att forsknings- och undervisningsprojekt skall vara kulturelaterade snävar man in detta begrepp. Vi utgår från att det i praktiken uppstår avvägningsproblem för vad som kan räknas som kulturelaterat och vad som inte är det. Läkarkonferenser faller inte (nödvändigtvis) in under kulturelaterade projekt, men förmodligen måste även i sådana fall hänsyn tas till temat eller ämnet för aktiviteten i fråga.

Utöver denna prioritering av kulturelaterade projekt gör alltså Fonden inte någon särskild prioritering mellan de olika sektorerna, och inte heller mellan olika subsektorer inom kulturområdet, såsom musik, film, dans etc. Det finns inte heller några prioriteringar av särskilda aktivitetsformer, såsom utställningar, turnéer, konferenser, festivaler etc.

Att döma av redovisningen av fondens verksamhet sedan 2003 i form av årsstatistik särredovisar man inte projekt inom forskning och undervisningssektorerna som särskilda sektorer. Sedan 2003 ingår forsknings- och undervisningsprojekten inom andra sektorer i Fondens statistik, inklusive den tvärsektoriella gruppen. Projekt med anknytning till forskning och utbildning redovisas däremot som särskilda aktivitetsformer, och därmed finns det instrument för att få en bild av de här områdena i Fondens uppföljning. Då forskning och utbildning får sägas vara basala i Fondens bidragspolitik, i och med att de bygger på en formulering i överenskommelsen, finner vi det rimligt att de också redovisas särskilt i Fondens uppföljningsrutiner.

8.2.3 Informationsverksamhet om nordiskt kultursamarbete och kulturliv

Fonden lämnar också enligt överenskommelsen stöd till *informationsverksamhet inom och utanför Norden rörande nordiskt kulturellt samarbete och de nordiska ländernas kulturliv*. Det här är en formulering som har uppmärksammats i fondens interna diskussioner under utvärderingsperioden. I dessa sammanhang har man bland annat frågat sig hur informationsverksamhet skall tolkas, vilket vi uppfattar som en indikation på att det i den praktiska verksamheten kan vara svårt att avgränsa begreppet. Man har också diskuterat innebörden av nordiskt kulturliv, och också i detta sammanhang har man gjort en koppling till distinktionen mellan *nordisk kultur* respektive *kultur i Norden*.²⁰¹ Detta begreppspar öppnar upp mot två olika associationsfält, och signalerar en medvetenhet inom

²⁰¹ Rapport angående arbetet med fondens riktlinjer/mission. NKF 145/04: Bilaga 4/mj. s. 5.

Fonden om de kulturella förändringar i Norden som man har att förhålla sig till i fondens verksamhetsutveckling.

Den precisering av bidragsverksamheten, i en del inriktad mot nordiskt kultursamarbete och en annan mot informationsverksamhet, som under utvärderingsperioden lyftes fram i de interna diskussionerna om fondens stöd till informationsinriktade projekt, kan möjligen utvecklas ytterligare så att en uppföljning av hur fondens medel förvaltas i detta avseende görs varje år.

8.2.4 Projekt av engångskaraktär eller regelbundet återkommande ändamål?

Av artikel 3 i överenskommelsen om Fonden framgår att medel beviljas för *projekt av engångskaraktär*, och att Fonden också stödjer nordiska *projekt av mera varaktig karaktär* för av styrelsen preciserade perioder, men i särskilda fall även *regelbundet återkommande ändamål*. Det här är dimensioner av Fondens policy som har gällt under hela utvärderingsperioden och som det finns anledning att reflektera kring i profilanalysen inte minst med tanke på den omprövning av fördelningsprinciperna som kan aktualiseras av kultursektorns nya struktur och organisation under Kulturkontakt Nord.²⁰²

Problematiken kring principen har varit ett återkommande tema under många år, och innebörden av de ingående termerna har diskuterats i fondens utvecklingsarbete.²⁰³ Hur skall principen tolkas och vad innebär:

- av engångskaraktär,
- av mera varaktig karaktär, och
- regelbundet återkommande ändamål?

Enligt skrivningen i fondens riktlinjer under senare delen av utvärderingsperioden innebär projekt av engångskaraktär nya aktiviteter som inte har genomförts tidigare. Sedan 2003 beviljar Fonden bidrag till återkommande arrangemang, t.ex. festivaler, utställningar eller konferenser högst tre gånger i följd. Projekt av varaktig karaktär har att göra med projektets utsträckning i tid, t.ex. över en period av tre år, men här finns också en viss överlappning i förhållande till återkommande arrangemang eftersom dessa också kan sägas ha en varaktig karaktär i den mån sådana arrangemang återkommer varje eller vartannat år under en lång följd av år.²⁰⁴

I ett notat redogör Mats Jönsson 2006 för en del av de centrala frågorna. Principen som Fonden tillämpar för återkommande arrangemang bygger på

²⁰² Det finns också anledning att återknyta till denna aspekt av fondens riktlinjer för stöd i den del av utvärderingen då vi genom fallstudier följer upp ett urval av enskilda bidragsmottagare för att få en deras bild av Fondens betydelse för deras verksamhet.

²⁰³ Rapport angående arbetet med fondens riktlinjer/mission. NKF 145/04: Bilaga 4/mj. s. 5; Nordisk Kulturfond: retningslinjer og virksomhetsidé 1996–2007. Internt arbetsmaterial sammanställt av Kjell Austin i april 2008.

²⁰⁴ Rapport angående arbetet med fondens riktlinjer/mission. NKF 145/04: Bilaga 4/mj. s. 5; Notat angående Nordiska kulturfondens uppdrag, bidragspolitik och kvalitetssäkring av ansökningarna.

en avvägning som gjorts mot den policy som tillämpades av ministerrådets tidigare konstkommittéer. Ministerrådet finansierade tidigare genom sina kommittéer och institutioner primärt större och återkommande projekt och verksamheter inom fasta strukturer med inriktning på de enskilda kulturområdena. Med den förändring av struktur och policy som genomförts av Ministerrådet på kulturområdet sedan 2005 uppstår en ny situation som aktualiserar frågan om och hur Fonden skall upprätthålla principen om att i första hand bevilja bidrag till engångsprojekt. I detta sammanhang måste man också väga in att återkommande arrangemang som festivaler av olika slag har blivit ett allt vanligare inslag i de nordiska ländernas kulturliv. Festivalerna är till sin karaktär både av engångskaraktär och återkommande arrangemang: festivalens tema, målgrupp, och arrangemangsort kan skifta samtidigt som strukturen är densamma i termer av bärande nätverk av inblandade organisationer inom de olika kulturområden som berörs.²⁰⁵

Vi menar att det är en angelägen fråga att uppmärksamma i utvärderingen om den här beskrivna förändrade situationen möjligen innebär att principen om stöd till projekt av engångskaraktär bör revideras. Syftet med principen är att ge plats åt mångfald, ett begrepp som framhålls i fondens riktlinjer under senare delen av utvärderingsperioden men som inte uttryckligen kopplas till just projekt av engångskaraktär.²⁰⁶

Principen bör vidare relateras till fondens allmänt formulerade riktlinje att man ger bidrag till aktiviteter som präglas av långsiktighet. Långsiktighet är naturligtvis inte endast en fråga om finansiering av och finansieringsformer för ett samarbetsprojekt, men betydelsen av nordiskt kultursamarbete på längre sikt har naturligtvis en viktig ekonomisk dimension. Detta bör därför vara en central problemställning för de projekt som vänder sig till Nordiska kulturfonden för att söka bidrag i den utsträckning man syftar till att skapa ett varaktigt eller återkommande nordiskt samarbete. Långsiktighet kan på så sätt relateras till projektledarnas strategier för en finansiering av det nordiska samarbetet på längre sikt. Enligt gällande rutiner avvisar Fonden inte ansökningar kategoriskt när det gäller bidrag till samma arrangemang fler än tre gånger i följd i följd, men har som praxis att det måste gå en tid innan man återigen kan gå in med ett stöd.²⁰⁷

²⁰⁵ Notat angående Nordiska kulturfondens uppdrag, bidragspolitik och kvalitetssäkring av ansökningarna. Sidan 7. En annan relevant koppling går att göra till fondens prioritering av nyskapande aktiviteter, experiment etc. I vissa dimensioner kan det kanske ibland finnas en motsättning i att ge stöd till återkommande arrangemang, och möjligen också till aktiviteter av mer varaktig karaktär, och att prioritera nyskapande, nya uttryck, experiment och nya arbetsformer. Detta bör i så fall beaktas då man överväger att permanenta denna förskjutning mot att ge bidrag till återkommande projekt etc. Här har naturligtvis de sakkunniga en viktig funktion i bedömningen av de enskilda ansökningarna.

²⁰⁶ Enligt information från fondens sekretariat förmedlat vid ett möte den 16 juni 2008.

²⁰⁷ Notat angående Nordiska kulturfondens uppdrag, bidragspolitik och kvalitetssäkring av ansökningarna. Författat av Mats Jönsson, daterat den 25 juni 2006. s. 7.

8.2.5 Bidragsstorlek och delfinansiering

Från och med 2003 har Fonden en ordning som innebär att ansökningar på upp till 100 000 DKK kan lämnas in vid 6 olika tillfällen per år (från 2008 tillämpar man 5 olika ansökningstillfällen för denna grupp). Dessa ansökningar behandlas snabbare och ordningen innebär en kortare tid från ansökan, via bedömning och beslut, till utbetalning. Denna ordning är i linje med den ursprungliga tanken att Fonden skall möjliggöra en *snabbare och smidigare finansiering av det nordiska kultursamarbetet*. Detta har också fått som praktisk konsekvens att en större andel av ansökningarna ligger i de lägre intervallerna upp till 100 000 kronor. Delvis kan denna förskjutning också vara beroende av att Fonden har intagit en mer restriktiv hållning till bidrag på över 500 000 DKK.²⁰⁸

Vidare bör det uppmärksammas att styrelsens bidragspolitik går ut på att ge den första grundfinansieringen (för att ett projekt skall kunna komma vidare i sin planering) eller toppfinansieringen så att projektet kan påbörjas. Enligt fondens egna uppskattningar genererar fondens bidrag två till tre gånger i ytterligare bidrag till ett projekt (men enligt vissa beräkningar ännu mer, se vidare avsnitt 11.2.1). Fondens ser som sin roll att vara den som tar det första steget, vilken uppfattas som angelägen för konst- och kulturlivet. Man kan se det som att Fonden äger ett kulturellt kapital som man delar med sig av till projekten som beviljas bidrag. Här finns anledning att reflektera kring om detta är en strategi som går att utveckla ytterligare i fondens verksamhet.

8.2.6 Stöd till ett brett konst- och kulturområde

Fonden är enligt riktlinjerna som gäller under senare delen av utvärderingsperioden verksam inom ett *brett konst- och kulturområde*, man stödjer både *professionella och amatörer*, och man har som påpekats i de interna diskussionerna inte något uppdrag att utveckla en *nordisk kultur/konst*.²⁰⁹ Detta gäller oavsett om ansökningarna handlar om nordiskt kulturellt samarbete och kulturliv eller information om detsamma. Uppenbarligen finns det en strävan i fondens policyutveckling att problematisera ett insävat antropologiskt kulturbegrepp med inriktning mot *nordisk konst- och kultur*. Vi menar att detta är en medveten strategi som ligger väl i tiden med de omvärldsfaktorer som har att göra med kulturell globalisering, migration och allt detta medför i form av kulturella möten, utbyte och möjligheter, men också risker för avskärmningar, rädsla och konflikter.

Som vi uppfattar det gör man idag inte någon skillnad mellan de två grenarna, det vill säga en del inriktad mot nordiskt kultursamarbete och

²⁰⁸ Årsberättelse för Nordiska kulturfonden 2004, sidan 4. Se även årsberättelserna för 2002 respektive 2003 där det finns en mer detaljerad redogörelse för fondens nya rutiner fr.o.m. 2003.

²⁰⁹ Uppföljning av styrelsens diskussion om deklARATIONEN (fondens mission). Författad av Mats Jönsson, daterad den 28 november 2004. Sidan 3.

en annan mot informationsverksamhet, med avseende på vilket kulturbegrepp man utgår från i sin bidragspolitik, ett estetiskt eller antropologiskt. *I riktlinjerna för sökande från 2004 och framåt skriver man att Fonden ger bidrag till aktiviteter som förutom kvalitet (se nedan) och långsiktighet präglas av tillgänglighet och mångfald. Det här är viktiga markeringar av värdeladdade och kulturpolitiskt högst relevanta dimensioner av aktiviteter som samtidigt lämnas öppna för olika tolkningar. Här finns anledning att fråga sig vilken betydelse dessa begrepp spelar vid bedömningen av de enskilda ansökningarna och om innebörden av begreppen är tillräckligt tydlig för dem som skriver ansökningar till Fonden. Vilken är avsikten med dessa prioriteringar och är det något som följs upp?*

Som vi återkommer till i nästa avsnitt då vi diskuterar fondens särskilda prioriteringar, bedömer man projektansökningarnas angelägenhetsgrad genom värderingar av både konstnärlig och allmänskulturell/politisk art. Dessa värderingar skall grundas i syftet med fondens verksamhet och de preciserade riktlinjerna, och ytterst kan dessa bedömningar förstås mot bakgrund av det grundläggande värdet för det nordiska kultursamarbetet, att vidareutveckla den nordiska kulturgemenskapen.

8.3 Fondens särskilda prioriteringar

I detta avsnitt kommer vi att lyfta fram de prioriterade områden som Fonden arbetat med under utvärderingsperioden och diskutera hur de har formulerats och förändrats. Syftet är i första hand att skapa en översikt som kan utgöra en utgångspunkt då vi jämför insatsmålen i form av prioriteringar med fondens slutprestation, dvs. utbetalningen av medel till olika projekt.

Det har funnits en betydande kontinuitet när det gäller fondens prioriterade områden under perioden, men det finns också vissa förändringar, betydelseförskjutningar och nyorienteringar. Vi vill uppmärksamma att det naturligtvis finns begreppsliga öppenheter i fondens riktlinjer som det är viktigt att reflektera kring i analysen. Denna öppenhet berör bland annat hur innebörderna av de riktlinjer som Fonden följer i sitt arbete relaterar till dels de övergripande målsättningarna för kultursamarbetet och Fonden, dels resultatet och den forstsatta utvecklingen av fondens verksamhet. I det följande skall vi fokusera på innebörden av några av de mest centrala begreppen.

8.3.1 Projekt för och med barn och unga

Samarbetsprojekt eller aktiviteter för och med barn och unga har funnits med som ett prioriterat område i fondens verksamhet under hela utvärderingsperioden. Barn och unga hade uppmärksamats även tidigare som en viktig grupp inom kultursamarbetet, inte minst ur perspektiv av att

upprätthålla och utveckla den nordiska språkförståelsen och förståelsen för den nordiska kulturgemenskapen.²¹⁰ I handlingsplanen för kultursamarbetet från 1988 utpekas Nordiska kulturfonden som särskilt ansvarig för stöd till större barnsamarbetsprojekt av engångskaraktär inom kulturområdet.²¹¹ I det förslag till ny organisationsmodell och strategi för kulturområdet som de nordiska kulturministrarna lade fram för Nordiska Rådet 1993 framhöll man att *barn och unga* skulle vara en särskilt prioriterad grupp.²¹² Den här prioriteringen verkar inte vara ifrågasatt i fondens arbete. Den går i viss utsträckning att följa upp i fondens statistik, vilket vi också kommer att göra i profilanalysen.

8.3.2 Projekt som främjar språkförståelsen i Norden

Samarbetsprojekt som främjar språkförståelsen i Norden är en annan prioritering som funnits med under hela utvärderingsperioden. Formuleringarna har skiftat något, från språkförståelse i Norden, genom nordisk språkförståelse, till förståelse mellan de nordiska språken.²¹³ I de riktlinjer som gällde under den senare delen av utvärderingsperioden, mellan 2004–2007, har denna prioritering kompletterats med en prioritering av projekt som stimulerar till ökade kunskaper om olika språk i Norden och språkens roll som kulturbärare. Detta är som vi uppfattar det en indikation på den medvetna utvecklingen av fondens förståelse av den kulturella komplexitet som idag, mot bakgrund av ökat kulturellt utbyte och migration, utgör grunden för den nordiska kulturen och kulturlivet. Denna prioritering har uppmärksamats i fondens uppföljning av verksamheten och vi kommer att återknyta till det dataunderlag som finns i nästa kapitel då vi gör en genomlysning av fondens slutprestationer.

8.3.3 Projekt som främjar hög kvalitet i det nordiska kultursamarbetet

Projekt som främjar hög kvalitet i det nordiska kultursamarbetet har också funnits med i fondens riktlinjer och prioriteringar under hela utvärderingsperioden. Enligt fondens årsberättelse för 1994 var projekt som främjar hög kvalitet ett av åtta prioriterade områden i fondens verksamhet enligt ett beslut i styrelsen 1992.²¹⁴ Från 1997 skrivs inte detta som en särskild prioritering, men som en ambition att främja kvalitet i nordiskt konst- och kultursamarbete, och med en koppling till att höja den *nordiska kompetensen* (se diskussionen om nordiskt mervärde). Från 2004

²¹⁰ Se t.ex. Handlingsplan for nordisk kulturelt samarbejde (1988), s. 13f, 43f. Det har funnits en särskild stödordning för ungdomssamarbete från 1976, tidigare administrerad av Nordisk Ungdomsskommitté, numera Nordisk Barn- och Ungdomsskommitté.

²¹¹ Handlingsplanen, sidan 44.

²¹² Lie (1996), s. 16. "[A]tt ge barn och unga en starkt nordisk samhörighetskänsla och en nordisk kulturell identitet, är en stor utmaning i det nordiska samarbetet". Ibid.

²¹³ Jämförelsen har gjorts mellan de riktlinjer som gällde 1996, 1997–2004, samt 2004–2007.

²¹⁴ Årsberättelse för Nordiska kulturfonden 1994, punkt 6.3, s. 5.

meddelar man i både verksamhetsidé och riktlinjer kort och gott att man ger bidrag till aktiviteter som präglas av kvalitet.

Uttrycket kvalitet i det nordiska kultursamarbetet är öppet för tolkningar i flera riktningar. Avses konstnärlig kvalitet och professionalitet (som vi med referens till Langsted diskuterade i kapitel 3.1.1), eller avses även kvalitet i relation till andra aspekter av de aktiviteter som Fondens stöder? Den konstnärliga kvaliteten kräver ur ett professionsperspektiv särskilda kriterier och kompetenser som analytiskt kan skiljas från vissa aspekter av kvalitet i relation till målet att främja det nordiska samarbetet och vidareutveckla den nordiska kulturgemenskapen. Vi tänker här på värden som ligger i amatörverksamheter och att skapa möten mellan människor från olika grupper, kulturer och geografiska områden. Denna aspekt av kulturella värden kan snarare relateras till vad vi i kapitel 3.1.2 har kallat kulturpolitisk kvalitet, där oftare ett antropologiskt kulturbegrepp utgör referensramen. När kvalitetsbegreppet förs fram bör också uppmärksammas att fondens verksamhet omfattar aktiviteter med både professionella och amatörer. Detta är ett komplext begreppsspar som förutsätter varandra och som har relevans för att belysa fondens stöd och arbetsformer. Det finns också en gråzon mellan det professionella och amatöraktiviteter, och man strävar ofta mot samverkan mellan de olika grupperna. Man kan då ställa frågan om en betoning på konstnärlig kvalitet gynnar professionella konstnärer och missgynnar amatörer. Man kan ställa frågan huruvida goda amatörer kan leva upp till ett kriterium formulerat som konstnärlig kvalitet.

Kvalitet framhålls också av Fonden som en viktig aspekt av fondens arbetsformer som man strävat efter att utveckla och förbättra, inte minst genom att från 2004 införa en ordning med sakkunniga som bedömer ansökningarna. Bedömningen görs alltså idag i första hand av de sakkunniga som Fonden anlitar, och kvalitet är en central aspekt av handläggningen av ansökningarna som vi återkommer till då vi i nästa delstudie tittar närmare på fondens arbetsformer.

Med det arbetssätt vi använder oss av i profilanalysen finns det inte någon möjlighet för oss att där följa upp denna aspekt av Fondens verksamhet i denna del av utvärderingen. Däremot kommer vi att fördjupa diskussionen av kvalitet i förhållande till fondens breda kulturbegrepp i den analys av fondens arbetsformer och de brukarstudier som vi presenterar i kapitel 10 och 11 i denna rapport.

8.3.4 Nyskapande aktiviteter, experiment och tvärfackligt samarbete

Det finns också en kontinuitet i att man vill stödja *nyskapande aktiviteter, experiment och tvärfackligt samarbete*. Den här prioriteringen har också formulerats på litet olika sätt under utvärderingsperioden med användande av termer som oprövade arbetsformer, metoder och experimentell verksamhet och tvärsektoriella projekt. Här finns också anledning att

nämna att Fonden 1997–2004 prioriterade projekt som främjar användningen av nya medier, en prioritering som kan referera till konstnärliga uttrycksformer, förmedlingsformer eller samarbetsformer inom projekten. Fonden ger enligt en övergripande formulering i de riktlinjer som gäller från 2004 bidrag till aktiviteter där både traditionella och nya arbetsformer kan utvecklas. Enligt samma riktlinjer prioriterar man projekt *som stimulerar nya uttrycks- och förmedlingsformer*. Den här distinktionen kan tolkas som ett försök att tydliggöra att man dels avser samarbetsformerna, d.v.s. formerna för samverkan mellan de i projektet ingående deltagarna från olika länder, eller dels formerna för de i projekten ingående aktiviteterna (avseende t.ex. konstnärliga uttrycksformer, förmedlingsformer etc.). Om detta är en dimension av fondens prioriteringar som man avser att följa upp i den interna revisionen kan man behöva överväga hur den här distinktionen kan tydliggöras ytterligare.

Tvärfackligt samarbete finns inte med i fondens riktlinjer efter 1997. Däremot prioriterar styrelsen sedan 1997 konst- och kulturprojekt som *stimulerar samarbete mellan nya grupper och aktörer. Detta är en prioritering som bör förtydligas och konkretiseras. Vad innebär nya grupper och aktörer? Hur och i vilka dimensioner kan man följa upp denna prioritering? Här kan också göras en koppling till den övergripande formuleringen att Fonden ger bidrag till projekt som präglas av bl.a. mångfald.*²¹⁵ Eftersom både tvärspektoriella och tvärkulturella projekt sedan 2003 redovisas särskilt i fondens egen uppföljning kan man tolka det så att denna redovisningsform är en indirekt uppmuntran av sådana projekt. Detta är dock långt ifrån uppenbart.

8.3.5 Projekt som syftar till att minska främlingsfientlighet och rasism

Projekt som syftar till att minska främlingshat och rasism har också på olika sätt formulerats som en prioritering under hela perioden. Här innebär emellertid de förändringar av riktlinjerna som beslutades 2003 en ganska väsentlig omformulering så att det är medlen snarare än syftet som framhävs. Så skriver man alltså sedan 2004 att styrelsen prioriterar konst- och kulturprojekt som *stimulerar till ökade kunskaper om Nordens historia samt framväxten av nya traditioner och det kulturarv som samtidigt formar*. Man kan också tolka den prioritering som redan nämnts och som avser projekt som *stimulerar till ökade kunskaper om olika språk i Norden och språkens roll som kulturbärare*, som ett uttryck för en vilja att lyfta fram projekt som problematiserar kulturell identitet i Norden och därmed kan bidra till att minska främlingsfientlighet och rasism. Inom fondens sekretariat framhåller man också betydelsen i detta sammanhang av verksamhetsidéns formuleringar om att kunskap om den egna kulturhistorien skapar en trygghet som gör att man kan uppleva det nya och an-

²¹⁵ Riktlinjer för sökande, Nordiska kulturfonden 2007.

norlunda som berikande.²¹⁶ Möjligen kan också *mångfaldsbegreppet*, som från 2004 finns i en allmän formulering om vad som kännetecknar fondens bidragspolicy, relateras till den här prioriteringen.

Oavsett hur denna prioritering formuleras har den en tydlig förankring i den nordiska politiska agendan.²¹⁷ Omformuleringen kan som vi ser det motiveras med hänsyn till att man önskar en konkretisering av prioriteringar så att de blir möjliga att följa upp. Det är i så fall viktigt att det tydliggörs i fondens verksamhetsidé och riktlinjer hur konkreta prioriteringar kopplas till mål och värden på en högre nivå, både av pedagogiska skäl och för att Fonden i sin verksamhet skall vara klar över vad det är man följer upp i sin interna revision.

8.4.6 Den frivilliga sektorn, ideella föreningar och nätverk

Projekt inom den frivilliga sektorn (1997) eller *projekt som stimulerar utbyte mellan ideella föreningar och nätverk* (2004?) har också funnits med under hela utvärderingsperioden, även om det uppenbarligen förekommit vissa variationer i hur denna prioritering har formuleras. Under senare delen av utvärderingsperioden har Fonden också prioriterat projekt som *stimulerar till diskussion om betydelsen av aktiva föreningar och nätverk för ett rikt kulturliv*. Frivilligsektorn som begrepp refererar till de sociala aktiviteter och verksamheter där människor engagerar sig huvudsakligen på ideell basis för olika saker vilka kan ha både social, politisk och kulturell inriktning. Som vi berörde i rapportens avsnitt om analytiska verktyg är denna verksamhet också central i den teoretiska utvecklingen kring det civila samhället.

I Fondens prioriteringar som gällde 1996 fanns inte frivilligsektorn omnämnd, men man lyfte där liksom även i 1997 års fördelningsprinciper fram *projekt som främjar/har en bred folklig förankring*. Denna prioritering har inte nödvändigtvis en anknytning till aktiviteter i frivilligsektorn eftersom man kan tänka sig att folklig förankring refererar till antingen det idémässiga innehållet i en aktivitet, eller till de kontaktytor till publiken skapas i ett projekt.²¹⁸ Kopplingen till frivilligsektorn ligger dock nära till hands när implementering av folklig förankring som ett politiskt värde söks i praktisk politik, vilket också antyds vid en historisk tillbakablick på fondens behandling av denna fråga.

Genom åren har det förekommit en del diskussioner inom Fonden kring de organisationsformer som stöds, i synnerhet med fokus på den så

²¹⁶ Nordisk kulturfond: retningslinjer og verksamhetsidé 1996–1997. Internt arbetsmaterial sammanställt av Kjell Austin i april 2008 med anledning av utvärderingen.

²¹⁷ Se t.ex. *Norden inn i et nytt årtusen: tverrsektoriell handlingsplan for barne og ungdomspolitisk samarbeid* 2001–2005, Nordiska ministerrådet. Godkänd den 7 juni 2001. ANP 2002:729. Sidan 29, Felles mål for samarbeidet, punkt 5, "Sikring av en bærekraftig utvikling, tolerance og etnisk mangfold"; sidan 30, "Arbeidet mot rasisme og fremmefrykt blant barn og unge i Norden må forsterkes."

²¹⁸ Uttrycket "bred allmänhet" är inte heller otvetydigt då det kan referera antingen till antal människor som nås, eller till att sammansättningen bland de människor som deltar som aktiva eller som publik har en bred social sammansättning.

kallade frivilliga (ideella) sektorn. Bakgrunden har då bland annat varit ambitionen att bredda deltagande i det nordiska kultursamarbetet, att förankra det genom ett större och folkligare engagemang och deltagande.²¹⁹ I förarbetet till fondens verksamhetsidé lyfter fondens dåvarande direktör Mats Jönsson fram både önskan om en större och bredare folklig förankring av kultursamarbetet genom de projekt som stöds och prioriteringen av den lokala förankringen, i synnerhet genom det frivilliga och ideella arbetet.²²⁰ Frågan vilka aktörer som ingår och inte ingår i den frivilliga sektorn har ställts i fondens utvecklingsarbete, och man har då uppmärksammat det arbete som sker utanför de etablerade organisationerna i ad hoc-grupper och nätverk.

Fonden har alltså uppmärksammat att innebörden av den frivilliga sektorn har blivit mer komplex i och med förändringar i människors organisations- och engagemangsmönster. I det sammanhanget har frågan om fondens informationsarbete lyfts fram som särskilt viktigt. *Eftersom en övervägande del av ansökningarna som Fonden beviljar härrör från organisationsformer som räknas till den frivilliga sektorn formulerar sig frågan då närmast hur man når de grupper och aktiviteter inom frivilligsektorn som inte är organiserade i traditionella former.*²²¹ Traditionellt har just organisationsanknytningen varit kännetecknande för frivilligaktiviteter, medan mer lösliga och kortsiktigt syftande kontakt- och samarbetsmönster i form av nätverk numera blivit vanligare. Eftersom dessa inte är synliga på samma sätt som etablerade organisationer med en långsiktig verksamhet är de svåra att identifiera för riktade informationsinsatser. I detta sammanhang tror vi att Fondens utnyttjande av Internet är en gångbar strategi.

8.3.7 Samarbete mellan geografiska randområden

Att stimulera samarbete med och mellan geografiska randområden har på olika sätt uppmärksamats som en prioritering under hela perioden. Uttrycket förekommer inte under senare delen av utvärderingsperioden, och begreppet är inte närmare definierat i de riktlinjer där det förekommer.²²² Termen används både inom det nordiska samarbetet och inom EU för att beskriva villkoren för de områden inom samarbetsområdet som ligger långt från dess centrala delar. Enkelt uttryckt handlar det om relationen centrum – periferi, en relation som uppmärksammas i fondens priorite-

²¹⁹ Fondens ansvar i relation till den så kallade frivilligsektorn lyfts fram i den omvärldsanalys som gjordes av Lönnroth 2000, detta var också en punkt som framhävdes i den interna uppföljningen av Lönnroths rapport. Lönnroth lyfter i sin rapport fram ett antal politiska styrdokument där fondens betydelse i relation till målet att åstadkomma och upprätthålla en folklig förankring i det nordiska kultursamarbetet framhävs. Se Lönnroth, Johan (2000), s. 8f, 11; Sammandrag författat av Mats Jönsson, daterat den 25 oktober 2000.

²²⁰ Rapport angående arbetet med fondens riktlinjer/mission. NKF 145/04: Bilaga 4/mj. s. 3.

²²¹ Sammandrag författat av Mats Jönsson, daterat den 25 oktober 2000, s. 5.

²²² Nordisk Kulturfonds Fordelningsprinciper: en översikt. PM5/NKF.02 – NOV93, punkt B6; NKF, Fordelningsprinciper godkända 8.6.1997, Fonden kan stöda, punkt 4.

ringar även efter det att termen randområde inte längre används. I de riktlinjer som gällde 2007 är denna relation uppmärksammas dels genom det tidigare nämnda *undantaget från trelandsregeln*, dels genom att man prioriterar aktiviteter som *genomförs i mindre orter och städer*. Detta är en dimension som det har varit möjligt att följa upp i statistiken för perioden 2003–2007.

8.3.8 Projekt som stimulerar kulturdebatt etc.

Sedan 2004 prioriterar styrelsen projekt som stimulerar diskussion om konst- och kulturpolitik, samt projekt som stimulerar diskussion om betydelsen av aktiva föreningar och nätverk för ett rikt kulturliv. I dessa prioriteringar signalerar styrelsen en hög ambition för att skapa och upprätthålla en levande debatt som är angelägen i utvecklingen av de nordiska demokratierna. Här finns anledning att relatera till den förskjutning av grunden för det nordiska kultursamarbetet som ägt rum under de senaste 10–20 åren och som vi har uppmärksammat i kapitel 6 och 7 i denna rapport.²²³ Denna förskjutning har manifesterats på två sätt. För det första i policykrivningar där det grundläggande värdet för det nordiska kultursamarbetet vid sidan av det som förenar de nordiska länderna genom språk och kultur, är en gemensam syn på demokrati i termer av jämlikhet, mänskliga rättigheter och samhällsbyggnad, tjänster och principer. För det andra har denna förskjutning manifesterats genom en större betoning på politisk styrning och nordisk nytta i form av ekonomiska värden i en kontext av ökande internationell konkurrens.

Fondens engagemang för att skapa debatt om konst- och kulturpolitik, och om frivilligsektorns roll i kulturlivet kan ses som ett initiativ som tagits mot bakgrund av denna ideologiska förändring. Ur detta perspektiv skulle det vara intressant att följa upp de här prioriteringarna i ansökningar och styrelsens beslut. Så vitt vi har kunnat finna görs inte detta idag.

Samtidigt vill vi också knyta dessa prioriteringar till vårt allmänna intryck att Fonden idag har för många prioriteringar. Det finns som vi ser det möjlighet att framhålla Fondens intresse för projekt som går i den *här behandlade riktningen genom att utveckla verksamhetsbeskrivningen och på det sättet signalera för potentiella ansökare att man gärna ser ansökningar inom dessa områden. Prioriteringar bör vikas för ett färre antal väl valda och angelägna områden.*

²²³ Se också t.ex. Andrén, Nils (1999). Sidan 18.

9. Profilanalys

I detta kapitel presenterar vi en analys av fondens profil med fokus på fondens slutprestationer under perioden. Vi påminner om att slutprestationer i detta sammanhang betecknar det steg i processen av fondens bidragsverksamhet då medel betalas ut och går in i projektverksamheterna. Slutprestationerna bör, som vi tidigare påpekat, skiljas ut från utfallet som istället beskriver det kulturpolitiska resultatet av slutprestationerna.

9.1 Metodologiska reflektioner

Nordiska kulturfondens bidragsverksamhet kan analyseras i många olika dimensioner, och som vi tidigare påpekat har Fonden sedan 2003 i sitt elektroniska ärendehanteringssystem (Ähs) ett bra verktyg för att följa upp verksamheten. Den omfattande statistiska bearbetning av data från Ähs som omfattar perioden 2003–2005 och som presenterades under första halvåret 2006,²²⁴ utgör ett exempel på de möjligheter som systemet erbjuder och som Fonden också visat sig mån om att utnyttja. Vi har därför inte funnit anledning att lägga omfattande resurser på att sammanställa redan befintlig data i alla de dimensioner som är möjliga.

Vår utgångspunkt är fondens mål och prioriteringar så som de kommer till uttryck i avtal, verksamhetsidé och riktlinjer, här betraktat som insatsmålen för verksamheten. Innan vi går in på granskningen av hur Fonden under perioden har följt upp och uppnått sina mål och prioriteringar vill vi belysa en principiell problematik som har relevans för hur vi skall förhålla oss vid bedömningen av fondens verksamhet under utvärderingsperioden i termer av måluppfyllelse.

Fondens preciserade mål och särskilda prioriteringar är inte preciserade som mätbara mål i form av andelar eller kvoter av antalet beviljade ansökningar eller fördelade medel, eller i form av önskvärda utvecklingstendenser. Detta förhållande försvårar naturligtvis en uppföljning av dessa i termer av måluppfyllelse, hur slutprestationerna svarar mot insatsmålen, oavsett om denna genomförs av en extern utvärderare eller i den reguljära interna uppföljningen.

Samtidigt finns det anledning att resonera något kring önskemålet att ställa upp mätbara mål för offentligt finansierade verksamheter för att åstadkomma en situation där resultaten inte bara är mätbara, men också

²²⁴ Undersökningen presenterades i rapporten 28 spørsmål og svar om Nordisk Kulturfonds bidragsvirksomhed: statistik over Nordisk Kulturfonds støtte til projekter 2003–2005, och i tre stycken tillhörande appendix, Generel statistik, Landerapporter, och Fondens økonomi og administration.

jämförbara mot verksamhetens mål. *Passar denna ambition verkligen alla typer av institutioner, program och aktiviteter? Kan inte ett sådant förfarande leda till en förenklad bild av offentlig styrning inom områden som svårligen låter sig styras, eller där styrning kanske i vissa dimensioner inte är önskvärd. Hur skall vi ur detta perspektiv förstå fondens preciserade mål och prioriteringar, vad uttrycker de och vad innebär de ur ett uppföljningsperspektiv?*

Fondens övergripande mål är att främja det kulturella samarbetet mellan de nordiska länderna. Fonden har en juridisk självständighet, vilket får konsekvenser för hur man skall uppfatta dess roll i förhållande till politiska mål och politisk styrning. Fondens juridiska ställning tillsammans med dess ekonomiska beroende av Nordiska ministerrådet innebär särskilda villkor för hur kulturpolitiska prioriteringar tas upp och reflekteras i Fondens verksamhet. Samtidigt har man under utvärderingsperioden visat sig vara lyhörd för de mål och prioriteringar som uttrycks för det nordiska kultursamarbetet inom Nordiska ministerrådets egid. Detta har under utvärderingsperioden t.ex. gällt prioriteringen av projekt för och med barn och unga, projekt som vill motverka främlingsfientlighet och rasism. Ur detta perspektiv förstår vi fondens preciserade mål, och i synnerhet fondens prioriteringar, som signaler till ansökarmiljöer om vilka teman, områden och typer av samarbeten som uppfattas som särskilt angelägna av Fonden, och samtidigt att detaljerade kvantitativa mål inte har krävts eller ansetts ändamålsenligt i fondens politiska institutionella kontext.

Ur ett uppföljningsperspektiv framstår ändå frågan hur man skall bedöma måluppfyllelsen som angelägen. En rimlig tolkning av innebörden av en prioritering är enligt vår uppfattning att ansökningar som faller inom ett prioriterat område i överensstämmelse med begreppet skall *ges företräde* framför ansökningar som faller inom icke prioriterade områden. En möjlighet att spåra indikationer av prioriteringar skulle i så fall kunna vara att *jämföra beviljningsgraden* mellan prioriterade områden och icke prioriterade områden. I en sådan jämförelse bör ett prioriterat område ha en högre beviljningsgrad än ett icke prioriterat. Det är också så att man utan några uttalade kvoter eller riktlinjer i övrigt saknar redskap för att värdera utfallet inom olika prioriterade områden mot varandra. Man kan fråga sig om det då kan uppstå situationer där ansökningar inom olika prioriterade områden konkurrerar med varandra, kan en negativ utveckling inom ett prioriterat område uppvägas av en positiv utveckling inom ett annat etc? Vad kännetecknar förövrigt en positiv utveckling inom ett prioriterat område?

Skall man räkna ett ökat antal ansökningar som en positiv utveckling, eller ett ökat antal utbetalda bidrag, eller räcker det med att se till beviljningsgraden så att en förbättrad beviljningsgrad är det centrala för måluppfyllelse ur detta perspektiv? Beviljningsgraden kan vara hög samtidigt som antalet ansökningar är lågt, har man då ändå lyckats i sin måluppfyllelse? Antalet ansökningar kan rimligen inte utgöra ett mått på fondens

måluppfyllelse utan att ställas i relation till antalet bidrag. Fondens uppdrag är ju att stödja det nordiska kultursamarbetet, inte att motta ansökningar om stöd. Ett ökat antal ansökningar som motsvaras av ett ökat antal bidrag inom ett prioriterat område bör kunna innebära att det prioriterade områdets andel av de totala beviljade medlen ökar, vilket kan ske utan att beviljningsgraden inom den egna kategorin ökar. En sådan situation skulle rimligen också kunna beskrivas som en positiv utveckling för fondens prioriterade områden.

Samtidigt är fondens mål och prioriteringar av olika karaktär, och bär på särskilda förutsättningar och problem ur ett uppföljningsperspektiv, vilket i sin tur innebär att man bör förhålla sig på olika sätt till dem i en utvärdering. Det är alltså en komplex verklighet vi närmar oss när vi i detta kapitel skall ta oss an utmaningen att uttala oss om fondens måluppfyllelse.

Slutligen är det också viktigt att känna till att det dataunderlag som Fonden använder baserar sig på uppgifter som ansökarna själva lämnar i ansökningsschemat. Detta gör att dataunderlaget är behäftat med vissa brister, en problematik som också framhålls av Fonden när man presenterar verksamhetsstatistik.²²⁵

9.2 Utgångspunkt: en bild av ansökningar

I kapitel 7 har vi presenterat en bild av den ekonomiska utvecklingen inom det nordiska kultursamarbetet och hur Fondens anslag från Nordiska ministerrådet har utvecklats under utvärderingsperioden och fram till och med budgetbeslutet för år 2009. Jämte den ekonomiska utvecklingen är antalet ansökningar en annan grundläggande förutsättning för Fondens verksamhet. Antalet ansökningar om projektbidrag är viktiga för att få en bild av fondens utveckling under perioden.

9.2.1 Antalet ansökningar

Antalet ansökningar låg under en stor del av perioden (fram t.o.m. 2004) relativt stabilt (vilket framgår av bilaga 5). Detta gällde både beträffande det totala antalet (lägst 826, högst 990) och antalet godkända, behandlade ansökningar (lägst 657, högst 785). Från 2005 har emellertid antalet ansökningar ökat och för första gången överstigit 1000. År 2007 kunde man se ett rekordstort antal ogiltiga ansökningar, det vill säga ansökningarna som har avvisats på formella grunder. Andelen beviljade ansökningar har legat stabilt under hela perioden med relativt små variationer inom 200 till 300 ansökningar. Endast 1999 och 2002 var antalet beviljade ansökningar lägre än 200 stycken.

²²⁵ Se t.ex. 28 spørgsmål og svar om Nordisk kulturfonds bidragsvirksomhed. Statistik over Nordisk kulturfonds støtte til projekter 2003–2005. Sidan 4f.

Ökningen av antalet ansökningar under senare delen av perioden pekar på ett stigande intresse för bidrag från Fonden. Antalet ansökningar kan relateras till olika parametrar, t.ex. informationsspridning om fondens verksamhet, fondens mål och prioriteringar, olika kulturområden och bidragsstorlek. En viktig omständighet som rimligen har bidragit till den ökning som kan ses från år 2005 och framåt är de omstruktureringar som har skett inom Nordiska ministerrådets kultursamarbete och det stöd till kulturområdet som förmedlas genom detta. Denna omstrukturering inleddes 2005 och var fullt genomförd år 2007. Fram till och med 2004 hade det totala antalet ansökningar per år till Fonden aldrig överstigit 1000. Från och med år 2005 har antalet ansökningar hittills konsekvent överstigit 1000, och år 2006 översteg det totala antalet ansökningar till och med 1100. Prognosen för 2008 pekar på att man kommer att uppnå ungefär samma nivå som år 2007. Även om det inte har gjorts någon detaljerad uppföljning av ansökningarna under de berörda åren för att ta reda på hur stor del av ansökarna som tidigare har fått medel genom Nordiska ministerrådet, pekar dessa siffror på att upp emot ett hundratal av berörda organisationer i samband med omstruktureringen inom NMR har sökt finansiering för sin verksamhet via Fonden. De indragningar av Nordiska ministerrådets kulturbudget, inkluderat Nordiska kulturfonden, som görs i samband med den så kallade globaliseringssatsningen (se kapitel 7) och som kommer att realiseras från och med 2009 innebär rimligen för fondens del att fler ansökningar får dela på mindre pengar.

Sett till det totala antalet ansökningar tycks det inte finnas något behov av att ytterligare förstärka fondens informationsarbete för att sprida kunskap om fondens verksamhet till potentiella ansökare. Fonden har inte något uttryckligt mål för hur många ansökningar man vill ha. I första hand är det praktiska hänsyn beträffande de administrativa resurserna vid fondens sekretariat som sätter gränserna för hur många ansökningar som kan tas emot. Fondens anslag sätter naturligtvis också gränser för storleken på och/eller antalet beviljade ansökningar.

Däremot kan det finnas anledning att reflektera kring behovet av informationsinsatser mot särskilda, prioriterade grupper eller områden, vilket vi återkommer till nedan då vi undersöker måluppfyllelsen för fondens preciserade mål och prioriterade områden. *Fonden arbetar sedan en tid tillbaka med en kampanj som syftar till att öka antalet ansökningar från nya nordbor (se vidare avsnitt 9.5.2). Detta är ett exempel på fondens medvetna utvecklingsarbete där information och brukarsamverkan används för att åstadkomma en åsyftad justering av fondens profil så att den bättre motsvarar befolkningsunderlaget i de nordiska länderna. Vi återkommer till denna satsning i slutrapporten under rubriken fondens särskilda satsningar.*

Under rubriken Sektorer och kulturområden nedan resonerar vi vidare kring antalet ansökningar. I nästa avsnitt tar vi upp antalet ansökningar i relation till bidragsstorleken.

9.3 Fondens preciserade syfte: Bidragsstorlek, geografisk fördelning, sektorer och kulturområden mm.

9.3.1 Bidragsstorlek

Från och med 2003 har Nordiska kulturfonden en ordning som innebär att ansökningar på upp till 100 000 DKK kan lämnas in vid 6 olika tillfällen per år (vilket gällde under resten av utvärderingsperioden). Dessa ansökningar behandlas snabbare och ordningen innebär en kortare tid från ansökan, via bedömning och beslut, till utbetalning. Denna ordning är i linje med den ursprungliga tanken att Fonden skall möjliggöra en *snabbare och smidigare finansiering av det nordiska kultursamarbetet*. Detta har också fått som praktisk konsekvens att en större andel av ansökningarna ligger i de lägre intervallerna upp till 100 000 kronor. Delvis kan denna förskjutning också vara beroende av att Fonden har intagit en mer restriktiv hållning till bidrag på över 500 000 DKK.²²⁶

Om man studerar utvecklingen av storleken på ansökningarna under utvärderingsperioden måste man beakta att olika redovisningsprinciper har använts. Från 2000 till 2007 går det att få en bild av andelen ansökningar i intervallet upp till 100 000. Man ser då att det sker en markant ökning av denna grupp från och med 2003, framför allt i intervallet 51–100 000 DKK.²²⁷ Från och med 2003 utgör ansökningar i intervallet upp till 100 000 DKK runt 70 % av ansökningarna, medan denna grupp under de tre föregående åren hade utgjort ungefär 40 % av ansökningarna. Vid en jämförelse kan man också se att den ökning av det totala antalet ansökningar som var markant från 2005 fördelade sig relativt jämnt mellan intervallet upp till, respektive över, 100 000 DKK. Ökningen av antalet ansökningar från och med 2005 har alltså inte varit beroende av en eskalerande ökning i intervallet upp till 100 000 DKK. Möjligen skulle en granskning av antalet ogiltiga ansökningar ge en intressant kompletterande bild, men här har vi fokuserat på de godkända ansökningarna.

Följer beviljningsgraden samma mönster? När det gäller perioden 2003 till 2007 motsvarar andelen beviljade ansökningar i intervallet upp till 100 000 DKK mycket väl andelen ansökningar i samma intervall. Runt 70 % av de beviljade ansökningarna återfinns i intervallet upp till 100 000 DKK under denna period. För perioden innan 2003 finns inte jämförbara data. Andelen projekt där det beviljade beloppet översteg 300 000 var under perioden 2003–2005 låg. Totalt 7 av sammanlagt 834 beviljade ansökningar låg under denna period i intervallet över 300 000 DKK.²²⁸

²²⁶ Årsberättelse för Nordiska kulturfonden 2004, sidan 4. Se även årsberättelserna för 2002 respektive 2003 där det finns en mer detaljerad redogörelse för fondens nya rutiner fr.o.m. 2003.

²²⁷ Källor till denna jämförelse har varit dokumenten Årsstatistik för 2004 – sökt, antal projekt, Årsstatistik för 2007 – sökt, antal projekt, samt Nordiska kulturfondens årsberättelse för 2002, sidan 27.

²²⁸ 28 spørsmål og svar om Nordisk kulturfonds bidragsvirksomhed, s. 19, tabell 9.

Intresset för de här uppgifterna relaterar till fondens insatsmål och eftersträövade profil så som de framkommit i den uttalade ambitionen att uppnå en snabbare och smidigare finansiering av det nordiska kultursamarbetet. Men snabbheten och smidigheten har endast indirekt att göra med storleken på bidragen, eftersom beslut om bidrag på upp till 100 000 DKK tas av styrelsen per capsulam vid 6 (5 från och med 2008) tillfällen per år. Det finns inte något uttalat mål i fondens styrdokument att i första hand bevilja bidrag till ansökningar i vilka det ansökta beloppet är lågt, t.ex. under 100 000. I fondens riktlinjer informerar man om att 75 – 80 % av fondens bidrag ligger i intervallet upp till 150 000 DKK, samt att Fonden som regel inte beviljar bidrag som är högre än 500 000 DKK. Detta kan visserligen tolkas som en vägledning för presumtiva bidragssökare, men det är inte en tydligt formulerad riktlinje eller en prioritering.

En genomgång av vårt empiriska material visar att den valda modellen kan relateras till en ambition att åstadkomma en bred folklig förankring (frivilligsektorn pekas ut) genom att prioritera lägre bidrag till flera mindre projekt hellre än högre bidrag till färre större projekt.²²⁹ Om det förhåller sig så kan det också finnas anledning att tydliggöra detta i fondens riktlinjer och prioriteringar.

9.3.2 Länder och de autonoma områdena 1996–2007

I Fondens interna uppföljning har den geografiska fördelningen av projektbidragen uppmärksamats under hela utvärderingsperioden. Samtidigt har man funnit det svårt att fastställa en målsättning för den geografiska fördelningen eftersom hänsyn måste tas till flera olika faktorer när resultatet värderas.

Vi har ändå funnit det relevant att följa upp denna aspekt av fondens slutprestationer med hänsyn till att detta är något som Fonden också gör i den interna uppföljningen. Uppföljningen fyller uppenbarligen en funktion, även om det inte finns några fastställda mål för fördelningen som kan vara vägledande för värderingen av resultaten. Det har funnits och finns en prioritering av randområden, sedan 2004 uttryckt bland annat genom undantaget från trelandsregeln för projekt som syftar till att stärka sammanhållningen mellan västra och östra Norden.²³⁰

Det går att få en relativt god bild av fördelningen av fondens bidrag mellan de avtalsslutande länderna och de autonoma områdena under utvärderingsperioden genom den statistik vi har haft tillgång till. Man kan också få en bild av fördelningen av bidrag till utomnordiska länder och områden. När det gäller den senare delen av utvärderingsperioden är dataunderlaget mycket rikt, inte minst för perioden 2003–2005, och man kan där följa upp fördelningen mellan länder och autonoma områden

²²⁹ NKF, protokoll 152/2007, punkt 4.1.

²³⁰ En annan geografisk prioritering som görs i de riktlinjer som gällde under senare delen av utvärderingsperioden är projekt som stimulerar aktiviteter som genomförs i mindre orter och städer. Denna prioritering behandlas i ett särskilt avsnitt senare i detta kapitel.

utifrån en rad olika parametrar. Dataunderlaget för följande reflektioner är sammanställt i bilaga 6.

Dataunderlaget är inte fullständigt för de första åren, men man kan ändå få en god överblick av ansökningar, bidrag och andelen av det totala beviljade beloppet för de flesta geografiska områdena under en stor del av perioden. Vi vill understryka att dataunderlaget bygger på den geografiska hemvisten för ansökarorganisationen, vilket innebär att datasammanställningen är ett trubbigt redskap för att beskriva hur Fondens medel egentligen fördelar sig mellan de olika deltagarna (och därmed länderna) i projekten. *När utfallet ställs i relation till antalet invånare eller till ländernas ekonomiska bidrag till ministerrådets budget (och därmed indirekt till Fondens verksamhet) måste man naturligtvis beakta att resultatet speglar en medveten politik som bl.a. omfattar en prioritering av Västra Norden och Åland, och samarbete med Nordens närområde.*

Fördelningen mellan de enskilda länderna och de autonoma områdena svarar i viss utsträckning mot ländernas storlek i antalet innevånare eller sett i relation till ländernas budgetbidrag. Men det finns också en tendens att de mindre länderna, i synnerhet Island, och de autonoma områdena har fått ett relativt sett bättre utbyte på ansökningar jämfört med ansökningar från de större länderna. Noterbart är också att de autonoma områdena inte bidrar ekonomiskt till det officiella nordiska samarbetet.

Tittar man på *andelen beviljade ansökningar* i förhållande till antalet ansökningar under hela perioden 1996–2007 ligger de större länderna (S, No, Dk, Fi) ganska väl samlade runt 30 %, Sverige och Danmark något under, medan Norge och Finland ligger något över denna nivå.²³¹ Ansökningar från det östra närområdet ligger också på en beviljningsgrad på drygt 30 % mellan 1998 och 2007. Island och de autonoma områdena samlar sig istället på en beviljningsgrad runt 50 %, Färöarna och Grönland något över, Island och Åland något under.

Förflyttar vi istället fokus i jämförelsen till ländernas andel av de totala fördelade medlen får vi en annan bild av omfördelningen. Ansökningar från Sverige fick under perioden 2000–2007 den största andelen av de totala medlen (24 %), men denna andel låg ungefär 10 % under Sveriges relativa tal för andel av den nordiska befolkningen, eller som bidragsandel av budgeten. Danska ansökningar hade under samma period en andel av de totala fördelade medlen (22 %) som ganska väl motsvarade landets andel av den nordiska befolkningen, respektive landets bidrag till ministerrådets budget. För ansökningar från Finland (15 %) respektive Norge (17 %) gällde under perioden 2000–2007 att ländernas andel av fondens totala fördelade medel låg 5–8 % under ländernas andel av befolkning respektive bidrag till det nordiska samarbetets budget. Island hade ur detta perspektiv bäst utbyte under perioden. Isländska ansökningars andel av fondens totala fördelade medel (6,3 %), översteg med god marginal landets andel av be-

²³¹ Som en jämförelse kan nämnas att Finland och Norge under perioden 2003–2005 hade en något högre beviljningsgrad, runt 40 %. Appendix 2, Landerapporter.

folkning respektive bidrag till ministerrådets budget, båda runt 1 %. Ansökningar från de autonoma områdena fick under samma period motta mellan 1 % (Åland) till 3,5 % (Färöarna) av fondens totala mängd fördelade medel. Ställer man detta i relation till dessa områdens befolkningsmängd av den sammanlagda nordiska får man en tydlig bild av fördelningen mellan de nordiska länderna i demografiska termer.²³²

Det skulle vara intressant att se i vilken utsträckning denna tendens är beroende av undantaget från trelandsregeln som har gällt under senare delen av utvärderingsperioden. Att döma av de uppgifter som förmedlas i de statistiska årsrapporterna 2004 och 2007 utgör beviljade ansökningar med färre än 3 deltagarländer en liten och minskande grupp, vilket tycks tala mot att denna regel har särskilt stor betydelse för utfallet.²³³ Å andra sidan är antalet beviljade ansökningar från Island och de autonoma områdena också relativt litet och en närmare granskning skulle behövas för att analysera denna relation. Resultatet skall också ställas i relation till den kvalitetsprincip Fonden följer: det ställs lika höga krav på ansökningarna oavsett i vilket land eller område ansökarorganisationens har sitt säte. Att fördelningen ändå kan få denna profil kan möjligen förklaras av att Fonden får in ett tillräckligt stort antal ansökningar från olika geografiska områden som motsvarar fondens kvalitets- och prioriteringskriterier, och att då ett urval görs väljer man ut relativt sett fler från Västnorden respektive Åland.

I denna delrapport har vi inte kunnat fördjupa oss i alla detaljer för att spåra utvecklingstendenser på detta område. Vid en jämförelse med den rapport som fondens sekretariat sammanställde 2006 finner vi att den bild vi fått för hela perioden när det gäller den geografiska fördelningen i mycket överensstämmer med den bild som framträder för perioden 2003–2005.²³⁴ Förutsatt att det finns riktlinjer för den geografiska fördelningen som är förankrad i fondens styrelse är det angeläget att studera utvecklingen under den senare delen av perioden. Därmed kan man försöka upptäcka om det finns mindre önskvärda tendenser i fondens fördelningsprofil med avseende på den geografiska fördelningen.

Det kan finnas anledning att tydliggöra vilka de eftersträlvade målen är när det gäller den geografiska fördelningen. Hur vet man vad som är bra eller dåligt i uppföljningen av den geografiska fördelningen av fondens bidrag i årsstatistiken? Utöver de prioriteringar av randområden som under perioden har uttryckts i fondens riktlinjer, bl.a. genom undantaget från trelandsregeln för projekt som främjar samarbetet mellan Väst- och Östnorden, har de insatsmål som vi har använt oss av i denna värdering abstraherats från Fondens årsberättelser. Det har också visat sig un-

²³² De autonoma områdenas ekonomiska relationer till sina moderländer ger anledning till fördjupade reflektioner kring denna jämförelse. Dessa områden bidrar inte själva med medel till ministerrådets budget varför jämförelsen naturligtvis haltar.

²³³ Årsstatistik för 2004; Årsstatistik för 2007.

²³⁴ Se t.ex. sektion A, B, C, E i Appendix 2, Landerapporter.

der arbetets gång att dessa principer i slutet av utvärderingsperioden inte är förankrade i fondens sekretariat och styrelse.

Uppföljningen av prioriteringarna av randområden, under senare delen av utvärderingsperioden uttryckt bland annat genom undantaget från trelandsregeln, skulle kunna utvecklas. Vilken praktisk betydelse för fondens slutprestationer har undantaget från trelandsregeln för fondens bidrag till kultursamarbetsprojekt mellan Öst- och Västnorden?

9.3.3 Sektorer och kulturområden 1996–2007

Vi vill påminna om att Nordiska kulturfonden enligt överenskommelsen under hela utvärderingsperioden har varit verksam inom sektorerna *undervisning, forskning* och *allmänkultur*. I riktlinjerna för Fonden meddelas att Fonden är verksam inom *ett brett konst- och kulturområde*. Det görs inte några särskilda prioriteringar mellan olika sektorer, subsektorer/kultursektorer.

Fördelningen av fondens bidrag på olika sektorer, subsektorer/kultursektorer har i allt mer detaljerad form följts upp under hela utvärderingsperioden. Från 1997 redovisades antalet ansökningar i årsredovisningarna inte endast inom de fyra sektorerna *utbildning, forskning, allmänkultur* och *övrigt*, utan även inom sektorn allmänkultur i form av subsektorer som museer, film och medier, konsthantverk och design, bildkonst, litteratur bibliotek och arkiv, musik, samt teater och dans.²³⁵ Dokument som ställts till vårt förfogande visar emellertid att det även tidigare fanns en detaljerad uppföljning i subsektorer under de olika sektorerna.²³⁶

Av flera skäl har vi valt att i denna rapport inte fördjupa oss i utvecklingen av fördelningen mellan olika sektorer under hela perioden. Jämförbarheten av data från perioden före 2003 med data från perioden efter 2003 är i flera fall osäker och värdet av en sådan uppföljning svarar av den anledningen som vi ser det inte mot arbetsinsatsen. Vi har valt att i begränsad omfattning orientera om den allmänna utvecklingen av fördelningen av fondens bidrag till olika kultursektorer efter 2003, en period som också omfattar en väsentlig ökning av ansökningsmängden.

På grundval av tillgängliga data och de hjälpmedel vi har till vårt förfogande är det svårt att urskilja några tydliga trender beträffande hur ökningen under senare delen av utvärderingsperioden fördelar sig mellan olika kulturområden etc.²³⁷ Inom kulturområdet musik och musikteater ser man en markant ökning från 135 ansökningar 2002 till 193 ansökningar 2003, med bibehållna höga ansökningstal under resten av utvärde-

²³⁵ Nordiska kulturfondens årsberättelse 1997, sidan 4.

²³⁶ Nordisk Kulturfond 114/96, Statistisk översikt. Bilaga 3 till styrelsemöte 114/96.

²³⁷ Observera att NKF i sin kategorisering och uppföljning av verksamheten använder termen "sektor" både för att referera till "tvärsektoriella" projekt, dvs. t.ex. kultur och hälsa, och för att referera till olika subsektorer inom kultursektorn (dvs. inom "allmänkulturell verksamhet"). Terminologin skulle möjligen kunna tydliggöras.

ringsperioden (202–222).²³⁸ Motsvarande, eller t.o.m. en relativt sett högre, ökning kan man dock finna inom andra områden, som t.ex. museer (och kulturarv) som för perioden 2005–2007 med ett genomsnitt på ca 30 ansökningar per år ligger väsentligt över ett tidigare genomsnitt på 14,5 för perioden 1997–2003.²³⁹ En översiktlig genomgång av alla kulturområden som redovisas i fondens statistik visar under senare delen av utvärderingsperioden större eller mindre ökningsar av antalet ansökningar inom de flesta kultursektorer.²⁴⁰ Det relativa antalet ansökningar inom de olika kultursektorerna tycks därmed också hålla sig stabilt, men en noggrannare analys skulle naturligtvis kunna visa på avvikelser från den övergripande ökningstrenden under slutet av utvärderingsperioden.

Frågan bör emellertid ställas vilket värde det har för Fonden att fördjupa sig i fördelningen mellan olika kulturområden, sektorer etc. i sin uppföljning så länge detta inte kan relateras till särskilda mål eller prioriteringar inom fondens verksamhet. Eftersom man inom den allmänkulturella sektorn riktar sig till ett *brett konst- och kulturområde* med sitt stöd bör Fonden naturligtvis vinnlägga sig om att sprida information om sin verksamhet så att den når så brett som möjligt. Man bör också ur detta perspektiv följa upp sina slutprestationer i relation till olika kultursektorer, men även organisations- och aktivitetsformer etc.

Så länge man inte uttryckligen prioriterar särskilda kultursektorer ligger värdet av en detaljerad uppföljning framförallt i att man kan få "ett kvitto" på att kunskapen om Fonden är förankrad i så många potentiella ansökarmiljöer som möjligt. Här skulle man kunna vända på perspektivet och fråga sig om det finns anledning att försöka följa upp verksamheten i än mer preciserade konst och kulturområden: hur når man ut till presumtiva bidragstagare inom ungdomskulturer eller konstens frontlinjer etc?

Att döma av redovisningen av fondens verksamhet sedan 2003 i form av årsstatistik särredovisar man numera inte forsknings- och undervisningsprojekt som särskilda sektorer. På sektorsnivå är dessa alltså inte synliga då de sedan 2003 ingår inom den tvärsektoriella gruppen. Däremot ingår de i den rutinmässiga interna uppföljningen som särskilt redovisade aktiviteter, något som vi uppmärksammas på av sekretariatet under arbetets gång. Vi kan alltså konstatera att Fonden har en fungerande uppföljningsrutin för forsknings- och undervisningsprojekt, vilket är rimligt då dessa är basala i fondens bidragspolitik och bygger på en formu-

²³⁸ Enligt fondens årsberättelse 2002 ingår även musikteater i sektorn musik, vilket innebär att talen för perioden innan 2003 när Åhs implementerades bör vara jämförbara med de tal som redovisas inom denna grupp för perioden 2003–2007.

²³⁹ Källor till denna jämförelse har varit dokumenten Årsstatistik för 2004 – sökt, antal projekt, respektive Årsstatistik för 2007 – sökt, antal projekt, tillsammans med fondens årsberättelser för åren 2000 respektive 2002. Talen för 2002 har hämtats från årsberättelserna, inte från Årsstatistik för 2004 eftersom uppgifterna för år 2002 inte är tillförlitliga i denna sammanställning.

²⁴⁰ Observera att det inte finns jämförbara data för alla de sektorer som redovisas fr.o.m. 2003. Detta gäller t.ex. Arkitektur, Konst och ny teknik (är det jämförbart med Multimedia/IT?), Språk och språkpolitik, Tvärkulturellt, Tvärsektoriellt, och Massmedier.

ring i överenskommelsen om Fonden. Värdet av denna uppföljning ser vi på samma sätt som uppföljningen av de olika subsektorerna inom det allmänkulturella området, nämligen att man får "ett kvitto" på att kunskapen om Fonden är förankrad i så många potentiella ansökarmiljöer som möjligt.

9.3.4 Projekt av engångskaraktär eller regelbundet återkommande arrangemang?

Uppföljningen av hur fondens bidrag har fördelat sig enligt distinktionen mellan projekt av engångskaraktär och återkommande arrangemang tycks inte ha varit prioriterad under utvärderingsperioden. I årsberättelsen för 2002 meddelar man att styrelsen under året har beslutat att föra in en precisering av undantagsregeln för återkommande arrangemang i fondens riktlinjer så att det framgår att man ger sådana stöd högst tre gånger i rad. Hur lång tid som skall förlöpa innan man sedan återigen skall kunna ge ett arrangemang bidrag skall avgöras utifrån arrangemanget angelägenhetsgrad och vilka andra områden som styrelsen finner viktiga att stödja.²⁴¹

Av den information vi tagit del av framgår att det inte görs någon uppföljning av denna prioritering av projekt av engångskaraktär. De indikationer vi fått på fondens praxis pekar på att den grundläggande prioriteringen av projekt av engångskaraktär blivit mindre betydelsefull. Preciseringsfrågan från 2002 visar att undantag från principen om bidrag till projekt av engångskaraktär är satta i system.

Med hänsyn till att Fonden i sina riktlinjer även lyfter fram långsiktighet som ett värde som skall beaktas vid behandlingen av ansökningarna kan stödet till återkommande projekt synas konsekvent. Samtidigt aktualiseras härmed också spänningar som kan finnas mellan olika värden och prioriteringar i fondens riktlinjer: hur skall man tolka värdet långsiktighet i relation till prioriteringen av engångsprojekt? Här är det också relevant att beakta värdet mångfald som också framhålls i fondens riktlinjer, vilket kan relateras till prioriteringen av engångsprojekt. Sedan också ministerrådets nya konst- och kulturprogram prioriterar projekt av engångskaraktär och nya aktiviteter som tidigare inte har genomförts, är det rimligt att se det som att de två stödordningarna överlappar varandra på denna punkt. Fonden gör visserligen systematiskt undanta från principen att stödja projekt av engångskaraktär. Här kan man tänka sig att utveckla en ännu tydligare arbetsfördelning.

Vi menar att man kan finna stöd för principer som syftar till mer långsiktiga stödformer i det nordiska kultursamarbetets grundtankar. En vidareutvecklad kulturgemenskap förutsätter rimligen någon kontinuitet i de kontakter som Nordiska kulturfonden och andra nordiska kulturinstitutioner bidrar till att skapa. Som framgått av vår omvärldsanalys finns det indikationer på att den nya strukturen för det officiella nordiska kultur-

²⁴¹ Nordiska kulturfondens årsberättelse 2002, s. 21.

samarbetet från 2007 har fått som konsekvens att framför allt amatörbase-
rade kulturprojekt med återkommande aktiviteter har fått en försämrad
finansieringssituation. Här gäller som vi ser det att hitta en rimlig balans
mellan det vidareutvecklande nya och förutsättningarna för resultat av
projekten som verkar på längre sikt. Inte minst ur detta perspektiv är det
angeläget att Fonden implementerar en systematisk uppföljning av utfal-
let inom denna dimension av sina prioriteringar.

Tidigare ansökningar och beviljningar

Under den senare delen av utvärderingsperioden har vi funnit att det finns en
uppföljning av de ansökare som tidigare har ansökt om bidrag respektive
beviljats bidrag av Fonden. Detta är naturligtvis inte detsamma som att följa
upp stöd till projekt av engångskaraktär respektive återkommande projekt,
men vi väljer att ändå redovisa våra reflektioner kring dessa data här.

I det omfattande statistiska material som sammanställdes för perioden
2003–2005 finns en uppföljning av andelen ansökare som tidigare har
ansökt och beviljats bidrag, eller fått avslag på sin ansökan.²⁴² Under
denna period hade 33 % av ansökarna tidigare ansökt om bidrag, medan
26 % av alla ansökare tidigare blivit beviljade bidrag från Fonden. En
intressant uppgift i sammanhanget är att beviljningsgraden bland ansöka-
re som tidigare har beviljats bidrag under denna period var 11 % högre
(46 %) än genomsnittet för alla ansökare (35 %). Samtidigt stiger antalet
ansökare som tidigare har fått avslag på sin ansökan, vilket i första hand
bör kunna förklaras av den ökande mängden ansökningar och den därmed
sammanhängande stigande andelen avslag.

Att ansökningar som tidigare har beviljats bidrag har en högre bevilj-
ningsgrad under perioden 2003–2005 kan naturligtvis ha flera orsaker.
Bland annat måste man väga in att vana ansökare, med en utvecklad
kompetens för att agera i dessa sammanhang, har bättre förutsättningar att
skapa goda ansökningar. Siffran kan också peka på att ansökare som tidi-
gare har beviljats stöd från Fonden i senare ansökningar kan utnyttja ett
nordiskt nätverk som byggts upp genom det/de tidigare nordiska projekt
där man deltagit. Med tanke på det grundläggande målet med det nordis-
ka kultursamarbetet, och med Fondens strävan efter långsiktighet i rikt-
linjerna, verkar denna utveckling rimlig och kan tas som intäkt på ett
positivt resultat av fondens verksamhet.

9.4 Särskilda prioriteringar 1996–2007

9.4.1 Projekt för och med barn och unga

Projekt för och med barn och unga har som vi noterade i kapitel 8 varit
prioriterade under hela utvärderingsperioden. Som rubriken antyder så

²⁴² Appendix 1. Generel statistik. Statistik for Nordisk Kulturfonds støtte til projekter 2003–
2005. Sidan 126–127.

kan denna prioritering gälla antingen målgruppen eller deltagarna i projektet. Målgruppen är de presumtiva besökarna, publiken, medan deltagarna är de som deltar i genomförandet av projekt.

Att döma av det empiriska underlag som vi har tillgång till har det också förekommit en uppföljning av denna prioritering under perioden. De två första åren kan vi inte belägga någon uppföljning, men i årsberättelsen för 1998 redovisas en tabell över ansökningar relaterat till målgrupper.²⁴³ Av tabellen framgår att projekt med målgruppen barn och unga utgör 21 av 128 beviljade bidrag, dvs. 16,4 %. Detta kan jämföras med den största gruppen, projekt som inte har någon preciserad målgrupp utan betecknas som allmänt intresse, vilken utgjorde 48 % av de beviljade bidragen. Om man jämför dessa siffror över beviljade bidrag med dessa båda gruppers andel av antalet ansökningar kan man få en antydning om i vilken utsträckning prioriteringen av projekt med målgrupp barn och unga realiserar.

Det visar sig att målgruppen allmänt intresse hade ungefär 46 % av ansökningarna, medan projekt med inriktning mot målgruppen barn och unga utgjorde 15,7 % av ansökningarna. Omvandlat till relativa tal visar jämförelsen att det i relation till prioriteringen i varje fall inte har skett någon omfördelning mellan projekt riktade mot dessa båda målgrupper till nackdel för den prioriterade gruppen.²⁴⁴ Kan detta tas till intäkt för att slut prestationen motsvarar insatsmålet för denna prioritering? Eftersom det inte finns någon preciserad andel eller kvot för denna prioritering kan vi inte uttala oss om resultatet i förhållande till uppsatta kvantitativa mål. Som vi påpekat tidigare ser vi inte heller att sådana kvantitativt preciserade mål och prioriteringar som nödvändiga. Prioriteringen av projekt för och med barn och unga kan uppfattas som en signal till presumtiva ansökare att producera projekt med denna inriktning, samtidigt som det finns en möjlighet att följa upp prioriteringen med hjälp av jämförelser avseende utvecklingen av antalet beviljade ansökningar. Jämförelsen av siffror från årsberättelsen 1998 indikerar dock att sådana ansökningar 1997 inte kunde räkna med en mer positiv behandling är ansökningar utan preciserad målgrupp.

I årsberättelsen för år 2000 presenteras uppgifter om målgruppen barn och unga vilka omfattar både 1999 och 2000. Enligt dessa uppgifter motsvarade fondens beviljade bidrag till projekt med denna målgrupp år 1999 inte mindre 26 % av det totala fördelade beloppet, medan motsvarande siffra år 2000 var 16 %. År 2001 utgjorde projekt med denna målgrupp återigen 26 % av de totala fördelade medlen. Enligt årsberättelsen för

²⁴³ Årsberättelse för Nordiska kulturfonden 1998, punkt 3.1.1, tabell 7. Tabellens data avser enligt information möte 124. Sammanlagt omfattar tabellen 546 ansökningar, av totalt 981 det aktuella året 1998. Redovisningen utgår från det totala antalet ansökningar, inklusive ogiltiga ansökningar. Vi har inte följt upp den redovisning som kan förekomma i mötesprotokollen eftersom bilagor inte finns med i det empiriska underlag vi har haft tillgång till.

²⁴⁴ Genom att beräkna kvoten på 48/46 respektive 16,4/15,7 kan man få en uppfattning om hur beviljade ansökningar inom dessa grupper förhåller sig till antalet ansökningar.

2001 framgår att Fonden ville aktualisera en diskussion om arbetsfördelningen mellan Fonden och ministerrådets stödordningar (2 stycken) riktade mot denna målgrupp under 2003.²⁴⁵ 2002 låg andelen på 14 % av det totala beviljade beloppet enligt uppgifter i årsberättelsen detta år. I årsberättelsen för 2003 redovisas inte några uppgifter för denna grupp, men vi har för resten av utvärderingsperioden tillgång till motsvarande uppgifter i årsstatistiken. Här preciserar man målgruppen genom att ange åldersintervaller 0–18, respektive 19–25 år. För perioden 2003–2007 finns utöver målgrupp även uppgifter om deltagargrupper redovisade i samma åldersintervaller.

Uppgifterna från årsberättelserna mellan 1998 och 2002 är sammanställda tillsammans med uppgifter från årsstatistiken i tabell 2 nedan. Observera att vi är osäkra på om uppgifterna från och med 2003, när det nya ärendehanteringssystemet implementerades och redovisningen av mål- och deltagargrupper började presenteras i åldersintervaller, är fullt jämförbara med uppgifterna från de föregående åren.

Tabell 2. Projekt riktade mot mål- resp. deltagargruppen barn och unga.

År/Mål- deltagargrupp	Målgrupp. Bidrag i % av totalt beviljat belopp	Deltagargrupp. Bidrag i % totalt beviljat belopp.
1998	16,4*	
1999	26	
2000	16	
2001	26	
2002	14	
2003**	10	9
2004**	9	7
2005**	20	14
2006**	10	9
2007**	12	9

* Avser andel av ett begränsat antal (546) ansökningar.

** Mål- resp. deltagargrupperna 0–18 + 19–25 år, enligt Årsstatistik 2004 respektive 2007.

De uppgifter om fondens fördelning till projekt med målgruppen respektive deltagargruppen barn och unga som redovisas i fondens interna verksamhetsuppföljning visar att prioriteringen uppmärksammas under utvärderingsperioden. Möjligen kan man se en antydning till en viss minskning av andelen av de beviljade medlen till projekt med målgruppen barn och unga. Perioden 2003–2007 hade denna grupp ett medeltal för andelen av beviljade medel på 12,2 medan medeltalet för perioden 1999–2002 var 20,5, men då måste man ha vår reservation om jämförbarhet i åtanke. *Man kan tänka sig möjligheten att uppgifterna för perioden fram till och med 2002, vilka redovisas som målgrupp också innefattar projekt för vilka deltagargruppen varit barn och unga. I så fall ser utvecklingen i stället ut att vara positiv.*

Naturligtvis bör även andelen ansökningar av projekt inriktade mot denna målgrupp vägas in i bedömningen, en parameter som tillsammans

²⁴⁵ Nordiska kulturfondens årsberättelse för 2001, sidan 18.

med ansökningarnas kvalitet utgör en faktor som det är svårt men likväl angeläget för Fonden att försöka påverka. *Om utvecklingen mellan 1999 och 2007 med dessa reservationer i åminnelse antyder en icke önskvärd tendens bör Fonden överväga om man kan göra något för att vända utvecklingen.*

Man kan också fråga sig om både målgrupp och deltagargrupp är lika angelägna: det finns en intressant diskussion om innebörden av barnkultur som Fonden kan ha intresse av. Man frågar sig i denna diskussion om barnkultur innebär kultur för barn producerad av vuxna, eller är det kultur med barn där barnen själva är aktiva skapare av innehållet i aktiviteten.²⁴⁶ Naturligtvis kan båda typerna av aktiviteter vara angelägna, och ofta förekommer det en blandning i barnkulturella aktiviteter. Samtidigt är det uppenbart att just barns deltagande i det nordiska kultursamarbetet är något som har haft en hög angelägenhetsgrad under lång tid, vilket vi noterade i kapitel 8. Mot den bakgrunden skulle en prioritering av projekt som har barn som deltagargrupp, eller projekt där målgruppen förväntas vara aktiva deltagare i olika delar av aktiviteten, synas rimlig.

9.4.2 Projekt som främjar språkförståelsen i Norden

Som vi konstaterade i kapitel 8 har prioriteringen *Samarbetsprojekt som främjar språkförståelsen i Norden* funnits med under hela utvärderingsperioden. Formuleringarna har förvisso skiftat något, men fokus har varit på att stödja projekt som stimulerar förståelse av och mellan de nordiska språken. I de riktlinjer som gällde under den senare delen av utvärderingsperioden har man kompletterat med en prioritering av projekt som stimulerar till ökade kunskaper om *olika språk i Norden* och språkens roll som kulturbärare.

Med tanke på syftet med prioriteringen, att främja språkförståelsen i Norden, kan man fråga sig om det finns en överlappningsproblematik i förhållande till litteraturområdet i fondens uppföljningsrutiner. Vi ser en möjlighet att stöd som avser litteraturorienterade projekt har anknytning till prioriteringen att främja språkförståelsen i Norden. Vid en genomgång av dokumentationen finner vi att stöd till olika litteraturorienterade projekt lyfts fram i fondens årsberättelser, t.ex. stöd till marknadsföring av Nordiska Rådets litteraturpris (1997), eller stöd till det för gymnasieskolan avsedda litterära magasinet *Läslust* (1998).²⁴⁷ Litteratur finns också, med varierande konsekvens, med i redovisningen av fördelningen av fondens bidrag på olika sektorer, eller subsektorer (terminologin varierar under perioden), från 1996.²⁴⁸ Eftersom det föreligger en osäkerhet kring redovisningsprin-

²⁴⁶ Se t.ex. Rönneberg, M. (2006). "Nya medier" – men samma gamla barnkultur? : om det tredje könets lek, lärande och motstånd via TV, video och datorspel. Uppsala: Filmförlaget.

²⁴⁷ Nordiska kulturfondens årsberättelse 1997, s. 7; Nordiska kulturfondens årsberättelse 1998, punkt 4.2.1. Dessa satsningar nämns också i årsredovisningen för 1999, s. 20.

²⁴⁸ Statistisk översikt 112–114/1996. Bilaga 3 till mötesprotokollen för dessa styrelsemöten; Nordiska kulturfondens årsberättelse för 1997, s. 4. Statistik över de olika subsektorerna finns inte med i alla årsberättelser, men vi utgår från att statistiska översikter liknande de som behandlades vid

ciperna (överlappningsproblemet) sammanställer vi inte dessa uppgifter här utan noterar bara att stöd till litteraturområdet är en sak att beakta när det gäller prioriteringen att främja språkförståelsen i Norden.

Det är först från och med 2003 som språk introducerats som en egen sektor i redovisningen av fondens ansökningar och bidrag på olika kulturområden. Detta var beroende av att man i den nya ansökningsblankett som infördes i samband med att det nya elektroniska ärendehanteringssystemet använde sig av fler sektorer (15 stycken).²⁴⁹ Därmed finns inte någon möjlighet att göra jämförelser bakåt, men väl framåt i tiden under utvärderingsperioden.

Enligt årsrapporterna för 2004 respektive 2007 finner vi att sektorn språk och språkpolitik utgör en av många sektorer som ligger på en relativt blygsam nivå. Denna sektors andel av det totala beviljade beloppet har under perioden 2003–2007 varierat mellan 1 och 5 %, och har haft ett totalt beviljat belopp som högst noterat strax under 1,3 miljoner DKK (2004).²⁵⁰ Det går inte att identifiera någon tydlig tendens under perioden, den högsta andelen nås i mitten av perioden, därefter minskar de beviljade ansökningarna igen. Jämför vi sektorns andel av antalet ansökningar med dess andel av det totala ansökta beloppet under perioden 2003–2007 (1,8 %/2,4 %) pekar denna jämförelse på att de ansökta beloppen inom sektorn är relativt sett högre än medeltalet för samtliga ansökningar. Om man ser till sektorns andel av det totala sökta beloppet och det totala beviljade belopp i medeltal under perioden 2003–2007 (2,4 %/2,8 %) finner vi att relationen kan tas till intäkt för att sektorn också i praktiken är uppmärksammas som ett prioriterat område i fondens verksamhet.

För att vara ett prioriterat område kan projekt med språkanknytning synas utgöra en blygsam andel av fondens slutprestationer. Detta bör förstås mot bakgrund av att nordiska språkprojekt också kan söka stöd i andra program inom det nordiska kultursamarbetet, i synnerhet inom NORDPLUS. *Man kan naturligtvis fråga sig om det mot bakgrund av detta förhållande är rimligt att också Fonden skall prioritera samarbetsprojekt som främjar språkförståelsen i Norden. Här finns möjligen anledning att utarbeta en tydlig bodelning så att Fonden när det gäller språkprojekt inte går in i projekt som rör utbildnings- eller forskningsområdena.*

Vi har här utgått från att ansökningar inom sektorn språk och språkpolitik kan relateras till fondens prioritering att främja förståelsen av de nordiska språken. För uppföljningen av denna prioritering verkar Fonden ha en fungerande rutin om man ser till sektorn som helhet. Men inom denna sektor bör också finnas projekt som kan relateras till prioriteringen av ökade kunskaper om *olika språk i Norden* och språkens roll som kul-

styrelsens möten under 1996 har producerats för den interna uppföljningen av ansökningarna till Fonden under hela utvärderingsperioden.

²⁴⁹ Nordiska kulturfondens årsberättelse för 2003, s. 21.

²⁵⁰ Årsrapport, beviljat belopp, 2004; Årsrapport beviljat belopp, 2007.

turbärare. Denna prioritering har vi också relaterat till fondens (tidigare) prioritering av projekt som syftar till att minska främlingsfientlighet och rasism. Här kan man också relatera till Fondens uttalade ambitioner att skapa en större kontaktyta mot invandrargrupper och nya kulturer i Norden. Det finns också en anknytning till begreppet interkulturell dialog som vuxit fram som väsentligt inom Nordiska ministerrådets globaliseringsstrategi under de senaste åren. Detta är en angelägen prioritering som det kan finnas behov av att följa upp, vilket i så fall kräver en särskild uppföljning i fondens interna uppföljning.

9.4.3 Nyskapande aktiviteter, experiment och tvärfackligt samarbete

Som vi antydde i vår diskussion i kapitel 8 innehåller prioriteringen av *nyskapande aktiviteter, experiment och tvärfackligt samarbete*, flera komplexa element som gör den svår att relatera till fondens slutprestationer. Under senare delen av utvärderingsperioden innebär prioriteringen istället projekt som *stimulerar nya uttrycks- och förmedlingsformer* samt projekt som *stimulerar samarbete mellan nya grupper och aktörer*. Vi vill betona att detta är en prioritering som bär med sig speciellt svåra problem när det gäller uppföljning. Det handlar då både om innebörden av begrepp, gränsdragningar mellan ingående begrepp och hur dessa kan relateras till de data som genereras om ansökningarna genom fondens ärendehantering.

Likväl är denna prioritering något som uppmärksammas i fondens uppföljning av sin verksamhet, även om avgränsningsproblemet, inte minst mot prioriteringen av frivilligsektorn (se nedan), är påtaglig. I årsberättelsen för 1996 finns följande anmärkning:

Fonden utgör en unik kanal till det frivilliga kultursamarbetet, och fungerar som ett "laboratorium" för projektidéer som kontinuerligt testas. I kulturfondens arkiv finns en samlad kunskap om det aktuella skeendet inom det icke-offentliga nordiska kultursamarbetet som är väsentlig. De beviljade bidragen täcker ett brett panorama av aktiviteter. Initiativ från enskilda, grupper och ad-hoc-betonade sammanslutningar har blivit allt mer framträdande bland ansökningarna. Stöd till nätverken inom det frivilliga samarbetet spelar en viktig roll. Projekt av tvärspektoriell karaktär har blivit allt vanligare i fondens verksamhet. De etablerade kulturinstitutionerna finns med, men mer sporadiskt än tidigare. Udda grupper, smala kulturyttringar och eftersatta grupper i kulturlivet prioriteras för att befrämja mångfald och bredd i samarbetet.²⁵¹

Som citatet visar finns det en intern uppföljning av prioriteringen, även om det är svårt att belägga den med kvantitativa uppgifter som på ett entydigt sätt kopplar projekt till prioriteringen ifråga. Vi finner också att man i citatet främst tycks tala om organisatoriska aspekter av kulturlivet så som det kommer till uttryck i ansökningar till Fonden, men *projektidéer, aktiviteter, tvärspektoriella projekt* och *smala kulturyttringar* kan också

²⁵¹ Nordiska kulturfondens verksamhetsberättelse 1996, punkt 3.1.

referera till innehållet i kultursamarbetet – *nya uttrycks och förmedlingsformer*. Innebörden av *tvärsektoriell* förklaras inte i citatet, men man kan anta utifrån sammanhanget att det som avses är det som numera i fondens kategoriseringar går under benämningen tvärkulturella projekt.

År 2000 uppmärksammades, i en av 13 rekommendationer till Fonden, nya gränsoverskridande samsamarbetsmodeller mellan både olika konstområden och olika grupper (amatörer/professionella) i den omvärldsanalys som gjordes år 2000.²⁵² Här finns alltså den dimension med som fångas upp av fondens vilja att stödja samarbete mellan nya grupper och aktörer representerad. Utöver dessa uppgifter finns det inte någon redovisning under perioden före 2003 i det underlag vi har haft tillgång till som uppmärksammar denna prioritering. *Vi måste alltså konstatera att prioriteringen visserligen har följts upp, men i blygsam omfattning och i generella ordalag i fondens interna arbete.* De data som finns är i första hand relaterade till kategorierna tvärkulturellt och tvärsektoriellt så som de har använts i fondens uppföljning från och med 2003, vilka vi nu övergår till.

Vi har också under arbetets gång uppmärksammat på att även sektorn Humanistiska ämnen är aktuell i relation till de prioriteringar vi diskuterar i detta avsnitt.²⁵³ Det har dock inte varit möjligt för oss att följa upp det relevanta statistiska materialet inom ramen för denna utvärdering. Detta bör beaktas när man tar del av nedanstående reflektioner.

Enligt Fondens årsberättelse 2002 innebär tvärkulturella projekt att flera kulturområden är berörda, t.ex. kulturfestivaler, vänortsaktiviteter etc., medan tvärsektoriella projekt innebär att förutom kulturområdet ingår också ett annat samhällsområde, t.ex. kultur och hälsa, kultur och turism.²⁵⁴ Från och med 2003 innebär tvärkulturellt att ett projekt involverar flera kulturella/konstnärliga uttrycksformer, vilket exemplifieras med festivaler och utställningskoncept, medan betydelsen av tvärsektoriell förklaras på samma sätt som 2002.²⁵⁵ *Vi noterar att tvärkulturell i den senare betydelsen fokuserar på uttrycksformerna, och att samsamarbetsformerna eller vilka typer av grupper eller aktörer som samsamarbetar inte nämns. Det är möjligt att båda begreppen (tvärkulturell respektive tvärsektoriell) kan inkludera samsamarbete mellan nya grupper och aktörer: det kan ju vara en förståelse av det nya i detta sammanhang att man provar kombinationer av olika konst- och kulturområden respektive samhällssektorer som inte har varit så vanliga in i fondens ansökningar tidigare. Med denna kommentar vill vi peka på att det är osäkert om och hur prioriteringen av projekt som stimulerar samsamarbete mellan nya grupper och aktörer går in i de två kategorierna tvärkulturella respektive tvärsektoriella projekt.*

²⁵² Se kapitel 6.

²⁵³ Möte med Fondens sekretariat den 16 juni 2008.

²⁵⁴ Nordiska kulturfondens årsberättelse 2002, s. 37.

²⁵⁵ 28 spørsmål og svar om Nordisk Kulturfonds bidragsvirksomhed: statistik over Nordisk Kulturfonds støtte til projekter 2003–2005, s. 26.

Om vi tillfälligt bortser från dessa begreppsliga problem finner vi att utvecklingen under perioden pekar på en beviljning som för tvärkulturella projekt är stabil (12–17 % av totalt beviljat belopp 2004–2007), medan tvärsektoriella projekt tycks ha en vikande tendens (11–2 % av totalt beviljat belopp och vikande) under åren 2003–2007.²⁵⁶ En jämförelse mellan ansökt och beviljat belopp visar inte på en tydlig prioritering av ansökningar inom dessa sektorer: projektens andel av det totala ansökta beloppet har under perioden 2003–2007 varit högre än de beviljade projektens andel av fondens totala utdelade bidragsmedel. Här måste naturligtvis fler faktorer vägas in, som t.ex. ansökningarnas kvalitet, samt att dessa sektorer omfattar fler än de projekt som kan hänföras till fondens prioriteringar av projekt *som stimulerar nya uttrycks- och förmedlingsformer* samt projekt *som stimulerar samarbete mellan nya grupper och aktörer*. Det är på dessa grunder mycket svårt att dra några slutsatser om Fondens målpuppfyllelse inom detta område i termer av insatsmål och slutprestationer.

9.4.4 Projekt som syftar till att minska främlingsfientlighet och rasism

Prioriteringen av projekt som syftar till att minska främlingsfientlighet och rasism fanns med i fondens riktlinjer under utvärderingsperioden fram till 2003. Man övergick under senare delen av utvärderingsperioden till att prioritera projekt som:

- stimulerar till ökade kunskaper om olika språk i Norden och språkens roll som kulturbärare, respektive projekt som
- stimulerar till ökade kunskaper om Nordens historia samt framväxten av nya traditioner och det kulturarv som framtiden formar.

Vi har tidigare i kapitel 8 resonerat kring detta och förklarat hur vi ser på dessa prioriteringar som en slags förlängning av den tidigare prioriteringen av projekt som syftar till att minska främlingsfientlighet och rasism.

Projekt som syftar till att minska främlingsfientlighet och rasism har i någon mån följts upp av Fonden, vilket framkommer i vissa av årsberättelserna. I årsberättelsen för 1999 nämns denna prioritering för första gången under utvärderingsperioden, men någon uppföljning i termer av resultat eller prestationer finns inte med i det sammanhanget.²⁵⁷

I den därpå följande årsberättelsen, för år 2000, finns en särskild punkt för denna prioritering. Här meddelas att ansökningarna inom denna grupp

²⁵⁶ Årsstatistik 2004 respektive 2007. Observera att vi inte har tagit hänsyn till sektorn Humanistiska ämnen som enligt fondens sekretariat har en viktig andel av tvärsektoriella projekt och som i redovisningshänseende har övertagit en del av de projekt som tidigare redovisades som tvärsektoriella. Man kan säga att detta ytterligare komplicerar uppföljningen av prioriteringarna av projekt *som stimulerar nya uttrycks- och förmedlingsformer* samt projekt *som stimulerar samarbete mellan nya grupper och aktörer* som lydelserna har varit under senare delen av utvärderingsperioden eftersom sådana projekt redovisas inom flera sektorer.

²⁵⁷ Nordiska kulturfondens årsberättelse 1999, punkt 3.3.1, s. 20.

är svåra att klassificera, men att man under året har mottagit 10 ansökningar gällande projekt som behandlar främlingsfientlighet och rasism, och att två av dessa ansökningar har beviljats. Det totala beviljade beloppet för dessa två ansökningar var 190 000 DKK. Vi får också reda på att det dessvärre inte finns någon jämförbar statistik för tidigare år. I detta sammanhang uppmärksammas också att antalet ansökningar från icke-nordiska invandrare/invandrarföreningar är mycket lågt, och att möjliga anledningar till detta skulle diskuteras av styrelsen under 2001.²⁵⁸

I Fondens årsberättelse för år 2001 återkommer en punkt om denna prioritering. Där framgår att Fonden under året tagit emot 8 ansökningar som kunnat klassificeras inom detta område, och att tre av dessa beviljades till ett sammanlagt belopp av 320 000 DKK. Här diskuteras återigen de få ansökningarna från icke nordiska invandarmiljöer, och här rapporteras också åtgärder som vidtagits under året i form av nytt informationsmaterial.

I årsredovisningen för 2002 presenteras också uppgifter om antalet ansökningar som gäller främlingsfientlighet och rasism. Där finns också en sammanställning som visar en jämförelse för åren 2000–2002. Både antalet beviljande ansökningar och beviljat belopp har fortsatt att öka: 6 ansökningar på sammanlagt 400 000 DKK beviljades under 2002.

Uppenbarligen har det skett en uppföljning av den här prioriteringen under en del av utvärderingsperioden, och man såg också under de tre år vi kunde följa utvecklingen att det skedde en ökning av både antalet beviljade ansökningar och beviljade medel. Hur ser det då ut med uppföljningen av de senare prioriteringarna som kan relateras till samma sociala problematik av främlingsfientlighet och rasism?

Så vitt vi har kunnat finna är det med nuvarande uppföljningsrutiner och de data som tas fram med Ähs svårt att klargöra i vilken omfattning Fonden stöder projekt som faller inom de nya prioriteringar som vi menar kan kopplas till främlingsfientlighet och rasism.²⁵⁹ Det finns data redovisade som visar hur Fonden stöder projekt som på olika sätt handlar om språk (se avsnitt 7.3.2), projekt som handlar om samhällsfrågor, projekt som handlar om museer och kulturarv, andra humanistiska ämnen eller konst- och kulturpolitik.²⁶⁰ Dessa grupper skulle kunna omfatta, och några av dem omfattar förmodligen också, de projekt som handlar om språkens roll som kulturbärare eller projekt som stimulerar till ökade kunskaper om framväxten av nya traditioner etc. Det tycks emellertid idag saknas tillräckligt detaljerade uppföljningsmekanismer för dessa prioriteringar i fondens bidragspolicy. Tydligt har Fonden tidigare använt sig av en mer detaljerad kategorisering av språkprojekt som möjliggjort en

²⁵⁸ Detta område var ju också något som uppmärksammades i omvärldsanalysen som färdigställdes under 2000.

²⁵⁹ Det vill säga projekt som stimulerar till ökade kunskaper om olika språk i Norden och språkens roll som kulturbärare, respektive projekt som stimulerar till ökade kunskaper om Nordens historia samt framväxten av nya traditioner och det kulturarv som framtiden formar.

²⁶⁰ Appendix 1 – Generel statistik 2005, s. 84–85.

noggrannare uppföljning av sådana projekt.²⁶¹ Uppenbarligen skulle det vara möjligt att utnyttja Ähs för att ta fram relevanta data, även om det kräver en del tekniska anpassningar i formulär etc. för att följa upp dessa prioriteringar.

9.4.5 Den frivilliga sektorn, ideella föreningar och nätverk

I kapitel 8 slöt vi oss till att prioriteringen av *projekt inom den frivilliga sektorn* (1997) eller *projekt som stimulerar utbyte mellan ideella föreningar och nätverk* (2004) har funnits med under hela utvärderingsperioden, om än med varierande formuleringar i fondens riktlinjer. Under senare delen av utvärderingsperioden har Fonden också prioriterat projekt som *stimulerar till diskussion om betydelsen av aktiva föreningar och nätverk för ett rikt kulturliv*. I Fondens prioriteringar 1996 fanns inte frivilligsektorn omnämnd, men man lyfte där liksom även i 1997 års fördelningsprinciper fram *projekt som främjar/har en bred folklig förankring*. Som vi skrev i kapitel 8 menar vi att denna prioritering ligger mycket nära prioriteringen av den frivilliga sektorn, ideella föreningar och nätverk, och vi konstaterar också att båda har varit fortsatt aktuella i fondens interna diskussioner om riktlinjerna för fondens bidragsverksamhet under en stor del av utvärderingsperioden.

I avsnitt 9.4.3 ovan, vilket behandlar fondens prioritering av *nyskapande aktiviteter, experiment och tvärfackligt samarbete* konstaterade vi att det i fondens uppföljning har funnits en överlappning mot prioriteringen av den frivilliga sektorn, ideella föreningar och nätverk. I årsredovisningen för 1996 omnämns således Fonden som en unik kanal till det frivilliga kultursamarbetet, samtidigt som denna sektors betydelse för nyskapande och prövande av både nya arbetsformer och uttryckssätt framhålls.²⁶² Ideellt arbetet redovisas också (i olika kategorier) i de statistiska översikter över ansökningar och bidrag som behandlades vid fondens styrelsemöten under 1996 under rubriken *Annan verksamhet* (vilken kompletterar undervisning, kultur och forskning).²⁶³ Ansökningarna under denna rubrik utgör emellertid en relativt liten andel av det totala beviljade beloppet under de tre styrelsemöten som avses (14 %) varför vi sluter oss till att de projekten endast avser inriktning mot ideellt samarbete som inte faller under de andra rubrikerna.

I årsberättelsen för 1997 meddelas endast att insatser för och med den frivilliga sektorn i Norden är ett fortsatt prioriterat område, men någon kvantitativ uppföljning av denna prioritering redogörs inte för. Från och med 1998 har vi emellertid möjlighet att följa utvecklingen av denna

²⁶¹ Enligt information från sekretariatet den 29 april 2008.

²⁶² Nordiska kulturfondens årsberättelse 1996, punkt 3.1.

²⁶³ Nordisk Kulturfond, Statistisk översikt. Bilaga 3 till styrelsemötena 112–114/1996. Tre av dessa kategorier benämns uttryckligen ideellt samarbete, med respektive facklig, politisk eller kyrklig inriktning.

prioritering i fondens slutprestationer i kvantitativa termer.²⁶⁴ Man skall då också notera att fondens sekretariat under utvärderingsperioden har återkommit till problemet att kategorisera ansökningarna inom den här gruppen. Under en del av utvärderingsperioden användes kategorierna *frivillig organisation*, *fri grupp/informellt samarbete* vilka är de som i fondens uppföljning har sammanräknats som stöd till frivilligsektorn. Här bör man också observera att det är ansökarorganisationernas organisationsform som avses, vilket alltså inte direkt säger något om projektets samarbetsform, hur de i projektet medverkande parterna är organiserade.²⁶⁵

Tabell 3. Fondens stöd till frivilligsektor, ideella föreningar och nätverk 1998–2007.

År	Fri grupp Beviljat belopp av totalt beviljat belopp %	Frivillig organisation Beviljat belopp av totalt beviljat belopp %	Sammanlagd andel av totalt beviljat belopp %
1997	12	36	48 %
1998	13	38	51 %
1999	12	42	54 %
2000	13	40	53 %
2001	10	38	48 %
2002	13	30	43 %
2003	7 (13)	23 (21)	30 %
2004	8 (13)	25 (22)	33 %
2005	6 (14)	32 (24)	38 %
2006	7 (9)	28 (28)	35 %
2007	5 (7)	32 (29)	37 %

Källor: Årsberättelser 1998–2002; Årsstatistik för 2004–2007.

Anm. Fondens stöd till frivilligsektor, ideella föreningar och nätverk 1998–2007. Dessa delas upp i två delar: Fri grupp/informellt samarbete, och frivillig organisation. Andel av totalt beviljat belopp, samt beviljat belopp som andel av ansökt belopp. Siffror inom parentes anger andel av sökt belopp.

Underlaget till uppgifterna i tabellen har som framgår inte varit fullständigt. Vi vill också framhålla att det är osäkert om uppgifterna från och med 2003 är fullt jämförbara med de för de föregående åren. Den markanta nedgången i frivilligsektorns sammanlagda andel av det totala beviljade beloppet som visar sig från 2003 indikerar att instrumenten för datainsamling då förändrades på ett sätt som fått konsekvenser för det resultat som redovisas för dessa grupper. Det är viktigt att vara medveten om detta vid läsningen av det följande.

Materialet visar på en stabil nivå på bidragen till dessa grupper av mottagare under 1997–2002, under flera år runt 50 % av det totala beviljade beloppet. Under senare delen av utvärderingsperioden sjunker dessa organisationsformers andel av det totala beviljade beloppet enligt tillgänglig statistik till under 40 % (2003 så lågt som 30 %) av det totala beviljade beloppet, men vi reserverar oss här för att omläggningar i formulär och rutiner i ärendehanteringssystemet kan vara en orsak till den ganska märkbara minskningen. Jämför vi de båda gruppernas andel av

²⁶⁴ 1998 började Fonden använda ett nytt statistiskt system som möjliggjorde analys av ett större antal data än tidigare. Förmodligen gjordes också en viss retroaktiv bearbetning eftersom även 1997 omfattas av den mer omfattande redovisningen som blir tydlig från 1998.

²⁶⁵ Nordiska kulturfondens årsberättelse för 1998, punkt 3.1.1, tabell 4. Innebörden av privat organisation framgår inte.

sökt respektive beviljat belopp under perioden 2003–2007 finner vi att de fria informella grupperna ligger något lägre i andel av det totala beviljade beloppet i jämförelse med gruppens andel av det ansökta beloppet. Den motsatta situationen råder för frivilligorganisationerna. Resultatet kan peka på en något lägre kvalitet på ansökningarna i organisationsformen fria informella arbetsgrupper. Denna grupp hade enligt uppgifter i årsberättelserna också en något lägre beviljningsgrad under 2000–2001 än privata organisationer respektive offentliga institutioner, vilka tillsammans med frivilligorganisationer ligger något över medeltalet de aktuella åren.

Att döma av statistik för perioden 2004–2007 är tendensen när det gäller antalet ansökningar en minskning för de fria informella grupperna, medan ansökningarna från frivilligorganisationerna ökar, vilket också återspeglas i tabellen där andelen av det totala ansökta beloppet anges inom parantes. Det är relevant att beakta utvecklingen av dessa organisationsformers andel av det totala beviljade beloppet i relation till det 2003 införda ordningen med förenklad och snabbare handläggning av ansökningar på belopp upp till 100 000 DKK. En tanke med denna ordning är som vi berörde i avsnitt 7.2.1 att den skall kunna gynna frivilligsektorn genom att prioritera lägre bidragsbelopp till flera mindre projekt än högre bidrag till färre projekt. Från 2003 och framåt verkar tendensen vara en ökning av dessa organisationsformers sammanlagda andel av det totala beviljade beloppet fram till och med 2005, varefter en svag nedgång märks. Samtidigt kan vi notera att motsvarande andel under perioden före 2003 enligt tillgängliga data låg väsentligt högre, men här måste vi återigen reservera oss för tillgängliga datas jämförbarhet. På denna punkt skulle vi behöva mer information om vad omläggningen av Ärendehanteringssystemet 2003 innebar för uppföljningen av fondens bidrag till dessa organisationsformer.

Sammantaget kan vi konstatera att Nordiska kulturfonden under hela utvärderingsperioden har följt upp prioriteringen av den frivilliga sektorn, och från och med 1998 har man även på ett konsekvent sätt strävat efter att mäta sina slutprestationer inom detta område. Osäkerhet kring tillgänglig datas jämförbarhet under perioden skapar svårigheter att bedöma måluppfyllelsen inom denna prioritering. Det finns belägg för en positiv utveckling av dessa organisationsformers andel av det totala beviljade beloppet under en period av den senare delen av utvärderingsperioden (2003–2005), en utveckling som möjligen skulle kunna relateras till införandet av den nya ordningen med snabbare och enklare handläggning av ansökningar upp till 100 000 DKK.

Under senare delen av utvärderingsperioden har lydelsen av prioriteringen varit *projekt som stimulerar utbyte mellan ideella föreningar och nätverk*. Vi har tolkat den nuvarande kategoriseringen som att de båda organisationsformer som redovisas som den frivilliga sektorn sammantaget representerar var sin del i denna formulering, ideella föreningar –

frivillig sektor å ena sidan och nätverk – informella grupper å den andra. Vi vet inte om kategoriseringen är riktigt så tydlig och enkel i praktiken, men i relation till insatsmålet, som utgör en sammanslagning av båda grupperna i en prioritering, spelar detta eventuella kategoriseringsproblem egentligen inte någon roll. Skulle man i framtiden vilja framhålla informella arbetsgrupper och nätverk särskilt är det naturligtvis positivt att man kvarhåller uppdelningen mellan dessa båda grupper i sin uppföljning. Organisering i nätverksformer är ju något som uppmärksammats av Fonden under utvärderingsperioden, och man har uttalat en vilja att prioritera sådana former av kultursamarbeten.²⁶⁶ *Här bör man i så fall ge akt på den vikande tendensen i antalet ansökningar för denna grupp, överväga hur man eventuellt når fram med information om fondens verksamhet till relevanta miljöer, samt beakta det nya program inom Ministerrådet som har en särskild modul som stöder nätverkssamarbeten.*

9.4.6 Samarbete mellan geografiska randområden

Att stimulera samarbete med och mellan geografiska randområden har på olika sätt uppmärksammats som en prioritering under hela perioden, även om uttrycket inte förekommer under senare delen av utvärderingsperioden. Som vi konstaterade i kapitel 8 handlar denna prioritering om relationen centrum – periferi, en relation som uppmärksammas i fondens prioriteringar även efter det att termen randområde inte längre används. I de riktlinjer som gällde 2007 är denna relation uppmärksammas dels genom det tidigare nämnda *undantaget från trelandsregeln*, dels genom att man prioriterar aktiviteter som *genomförs i mindre orter och städer*.

Undantaget från trelandsregeln har vi behandlat något redan ovan under rubrik 7.2.2 där den geografiska fördelningen av fondens medel under perioden analyserades. Här skall vi först ge en sammanfattande och övergripande bild av Fonden uppföljning av denna prioritering under hela utvärderingsperioden, för att sedan komma in på prioriteringen av projekt som genomförs i mindre orter och städer.

Fondens uppföljning av den här prioriteringen har skett i framför allt två dimensioner: storstad-landsbygd respektive centrala områden – randområden. Begreppsligt kan dessa överlappa varandra, men i fondens uppföljning har man försökt att hålla isär dem genom att man har haft särskilda kategorier för den första dimensionen i ansökningsformuläret (hemort, se nedan), samt att man identifierat särskilda geografiska områden som nordiska randområden vilka har kunnat lyftas ut och redovisats särskilt.²⁶⁷ Två sådana randområden har varit Nordkalotten och Västnorden. Hur ansökningar från dessa områden har utvecklats kan man följa i

²⁶⁶ Se kapitel 6.

²⁶⁷ Under en period preciserades nordiskt randområde enligt följande: Island, Färöarna, Grönland, Nordkalotten, östliga Finland och Södra Jylland.

årsberättelserna under några år från 1999.²⁶⁸ Även under senare delen av utvärderingsperioden har framför allt Västnorden lyfts fram som en särskilt redovisad region i fondens statistik.²⁶⁹

När det gäller dimensionen storstad-landsbygd redovisas denna oftast i förhållande till *ansökarorganisationens hemort*, men det finns under utvärderingsperioden även vissa data för *projektens genomförande*, vilket naturligtvis är väl så intressant som ansökarorganisationens hemort i relation till den berörda prioriteringen. Vid en jämförelse mellan fördelningen av ansökningarna enligt parametern projektets genomförande, respektive fördelningen enligt parametern ansökarorganisationens hemort framkommer emellertid att det i slutet av 1990-talet inte förelåg någon större skillnad i spridningen mellan olika geografiska områden mellan dessa båda parametrar.²⁷⁰ Vi skall fortsättningsvis gå närmare in på hur Fonden under utvärderingsperioden har följt upp dimensionen storstad-landsbygd i förhållande till ansökarorganisationens hemort.

Från och med 1998 redovisas ansökningar och bidrag per hemort, under de första åren indelat i fyra kategorier vilka inte närmare förklaras i den dokumentation vi har haft tillgång till. De fyra kategorierna är Huvudstad, Regioncentrum, Landsbygd/glesbygd, respektive Nordiskt utkants-/randområde. Här bör anmärkas att det är ansökarna själva som gör klassifikationen, som väljer att beskriva sin hemort i någon av dessa termer. Enligt årsberättelsen 2000 väljer sökande från Nuuk, Torshavn eller Mariehamn oftast att klassificera sig som hemmahörande i huvudstad eller regioncentrum, inte Nordiskt utkants- eller randområde.²⁷¹ Under senare delen av utvärderingsperioden, från och med 2003, redovisas istället denna dimension av fondens geografiska prioriteringar enligt kategorier som bygger på antalet invånare på orten, kompletterat med kategorin Huvudstad. *Det går därför inte att göra några enkla jämförelser mellan dessa båda typer av kategoriseringar. Vidare vill vi påminna om att ansökningsorten inte säger något om var projektet genomförs, i vilken typ av hemort aktiviteten/aktiviteterna äger rum.*

Vid en jämförelse av andelen ansökningar respektive beviljade ansökningar från de olika hemorterna under perioden 1998–2002 finner vi att antalet ansökningar från huvudstadsområden ligger stadigt runt 40–46 % av det totala antalet. Övriga kategorier är i redovisningen av tre av de fem berörda åren (2000–2002) sammanslagna till en grupp vilken således utgör 54–60 % av ansökningarna. Andelen *beviljade* ansökningar följer samma mönster, nivåerna motsvarar under denna period i stor utsträckning andelen ansökningar, med 1998 som enda undantaget då hela 52 %

²⁶⁸ Nordiska kulturfondens årsberättelse 1999, punkt 3.2.2. Uppföljning görs även i årsberättelserna för 2000, 2001, 2002, 2003. I de två senare endast avseende Västnorden, dvs. Island, Färöarna och Grönland. Sedan 2004 innehåller fondens årsredovisningar mindre av statistiska redogörelser för verksamhetsåret. I årsberättelsen för 2004 nämns möjligheten att söka bilaterala projekt mellan östra och västra Norden, men någon statistik redovisas inte.

²⁶⁹ Appendix 2. Landerapporter. Sidan 19f.

²⁷⁰ Se Nordiska kulturfondens årsberättelse för 1999, punkt 3.2.2, tabell 14 och 15.

²⁷¹ Nordiska kulturfondens årsberättelse 2000, s. 17.

av de beviljade ansökningarna kom från storstadsområden.²⁷² Som Fonden noterar i kommentarerna till årsberättelserna 2001 och 2002 måste man ta hänsyn till koncentrationen av kulturaktiviteter och kulturinstitutioner när man jämför antalet ansökningar från olika typer av hemorter med invånarantalet. Ungefär en femtedel av Nordens befolkning bor i storstadsområden, men närmare hälften av ansökningarna Fonden mottar kommer från dessa områden. Detta är också mot denna bakgrund man kan se fondens prioritering av kulturaktiviteter utanför de större städerna.

Det är då också intressant att titta närmare på beviljningsgraden för ansökningar från de olika hemorterna. I tabellen nedan har en beräkning utifrån tillgängliga data gjorts.²⁷³

Tabell 4. Hemort. Antalet beviljade ansökningar av antalet ansökningar inom den egna gruppen.

År/Hemort	1998	1999	2000	2001	2002
Huvudstad	26 %	27 %	28 %	40 %	37 %
Regioncentrum	26 %	29 %			
Landsbygd	14 %	23 %	30 % *	35 % *	
Utkantsområde	13 %	33 %			

* Avser kategorierna regioncentrum, landsbygd, och utkantsområde tillsammans.

Det är svårt att utläsa några tendenser utifrån de värden som redovisas i tabellen, till detta är tidsserien alltför kort. Möjligen ser vi under senare delen av perioden en tendens till en något högre beviljningsgrad bland ansökningar som kommer från områden utanför storstäderna, men detta tycks ju också gälla ansökningar från huvudstadsområden. Vi skulle behöva ha data för en sammanhängande tidsserie för hela utvärderingsperioden för att kunna peka på tydliga tendenser i materialet.

Låt oss då se närmare på den senare delen av utvärderingsperioden. Här opererar man med sex olika kategorier, plus gruppen Inte angivet vilken utelämnas i denna redogörelse. Först kan vi notera som en jämförelse med föregående period, fram till och med 2002, att andelen ansökningar från huvudstadsområden av det totala antalet ansökningar ligger på samma höga nivå, eller något högre under perioden 2003–2007. Medeltalet för dessa år är 45 % (att jämföra med en spridning mellan 40–46 % under 1998–2002). När vi fokuserar på beviljningsgraden övergår vi nu till att utgå från belopp, istället för antal ansökningar.²⁷⁴

²⁷² Denna avvikelse kan möjligen relateras till aktiviteterna i samband med kulturhuvudstadsåret i Stockholm 1998.

²⁷³ Källor har varit årsberättelserna för de aktuella åren.

²⁷⁴ Även om det förmodligen ofta finns en samvariation mellan faktorn antal och faktorn belopp kan det också finnas skillnader. Belopp menar vi då är en bättre jämförelsegrund än antal.

Tabell 5. Hemort. Relationen mellan ansökt belopp och beviljat belopp i % 2003–2007.

Hemort/År	2003	2004	2005	2006	2007
< 1000	2/1	2/2	2/2	2/1	3/3
> 1000	7/9	6/5	4/4	6/5	8/8
> 10 000	9/10	9/9	10/7	9/11	10/7
> 40 000	12/12	9/6	11/15	12/12	13/14
>100 000	21/22	19/21	23/22	20/22	27/22
Huvudstad	47/46	52/53	49/50	51/49	40/46

Anm. Relationen anges här för varje år mellan hemortskategoriens andel av det totala ansökta beloppet till vänster om snedstreck, och dess andel av det totala beviljade beloppet till höger om snedstreck. Detta kan innebära att andelen av det beviljade beloppet är större än andelen av det sökta beloppet, något som då naturligtvis speglar ett genomslag. Vid en jämförelse med övriga grupper och år kan denna relation indikera om det förekommer tendenser i beviljningsgraden som bör uppmärksammas.

Tittar man på de enskilda kategorierna är det väldigt svårt att urskilja några tendenser i denna sammanställning. Det går inte se att någon kategori skulle ha blivit särskilt favoriserad eller missgynnad i denna enkla jämförelse. Skall man söka tendenser i detta material bör man kanske jämföra huvudstadsområdena mot de övriga områdena.²⁷⁵

Inte heller en sådan jämförelse indikerar några anmärkningsvärda tendenser (serien sammanlagda värden för alla fem kategorier under huvudstad blir 41/44, 45/43, 50/50, 49/51, 61/54). Det enda anmärkningsvärda är kanske att ansökt belopp från huvudstadsområdena utgjorde en så pass mycket mindre andel av det totala ansökta beloppet 2007 jämfört med föregående år. Det är också detta år som beviljningsgraden som en relation mellan andelen av totala ansökta medel och andelen av totala beviljade medel är som högst för huvudstadsansökningar, och motsvarande minskning för de mindre orterna. Fondens statistik för 2007 visar att andelen ansökningar (sökt belopp) från huvudstadsområden var väsentligt lägre under 2007 än under de 4 föregående åren. Däremot verkar ansökningar från övriga hemorter ligga kvar på ungefär samma nivåer.²⁷⁶ Det minskade antalet ansökningarna från huvudstadsområden 2007 är en avvikelse som blir särskilt intressant först om vi kan se någon tendens på längre sikt.

Som en sammanfattande kommentar till den här genomgången kan man lyfta fram frånan av tendenser som visar på en positiv utveckling för de geografiska områden (i dimensionen storstad-landsbygd) som Fonden prioriterat under hela perioden. Detta är naturligtvis till stor del avhängigt en stel struktur i kulturella mönster, städernas kulturliv, och kanske framför allt att den organiserade och institutionaliserade konstnärliga verksamheten är mer omfattande. Men detta behöver inte avhålla Fonden från att fråga sig vilka aktiva insatser som kan göras för att skapa en mer fördelaktig utveckling av ansökningar från geografiskt missgynnade områden i förhållande till fondens prioriteringar. *Vidare kan man fråga sig*

²⁷⁵ Man skulle också kunna slå samman värdena för huvudstadsområdena med kategorin > 100 000 invånare, eftersom man kan anta att de kulturella aktiviteterna etc. i dessa storstäder liknar huvudstadsområdena mer än de mindre orterna. En sådan indelning har vi emellertid inte prövat här.

²⁷⁶ Årsrapport 2004 respektive 2007. Sökt belopp. Hemort. Antalet ansökningar från huvudstadsområden visar en korresponderande nedgång 2007. Årsrapport 2007. Sökt. Antal ansökningar.

om det är möjligt att med hjälp av en särskild fråga i slutrapporterna åstadkomma en konsekvent uppföljning i förhållande till prioriteringen av projekt som genomförs i mindre orter och städer. Helt klart är att vissa projekt innebär att aktiviteter förläggs till andra, eller flera, platser än ansökarorganisationens hemort.

9.5 Sammanfattning: profilanalys reguljära projekt

Vilka slutsatser kan man då dra av den genomgång vi har gjort av fondens stöd till externa projekt under utvärderingsperioden i detta kapitel? Först vill vi påminna om våra utgångspunkter i det utvärderingsperspektiv vi använder i denna del av utvärderingen. I profilanalysen använder vi ett målpuppfyllelseperspektiv som innebär att resultaten av fondens verksamhet i termer av fördelningen av fondens medel till olika projekt (slutprestationerna) relateras till målen för verksamheten så som de uttrycks i syftesskrivningar, riktlinjer och prioriteringar (insatsmålen). I kapitel 8 analyserade vi fondens mål och prioriteringar under utvärderingsperioden för att skapa utgångspunkter för den värdering av resultatet som vi sedan genomfört i detta kapitel. Det är alltså målen för fondens verksamhet, och prioriteringar inom målen, så som de uttrycks i olika styrdokument, som utgör grunden för den värdering vi har gjort i denna del av utvärderingen.

I kapitel 8 har vi kortfattat sammanfattat våra synpunkter på de detaljerade målen och prioriteringarnas funktionalitet i termer av uppföljningsbarhet, vilket vi sedan har fört vidare i detta kapitel genom att undersöka om och hur Fonden i praktiken har följt upp sina mål och prioriteringar under utvärderingsperioden och i vilken utsträckning man uppfyller sina mål. Här sammanfattar vi våra intryck av hur väl fondens mål har uppnåtts under perioden i förhållande till externa projekt och i vilken utsträckning fondens egen uppföljning av verksamheten lyckas fånga upp dimensioner av verksamhetens mål. Med utgångspunkt i våra slutsatser identifierar vi också punkter där det som vi ser det finns möjlighet att utveckla fondens verksamhet i dessa avseenden.

9.5.1 Fondens preciserade syfte

När det gäller *bidragsstorleken* är det som vi funnit att insatsmålen är något ottydligt formulerade, eller åtminstone ottydligt förmedlade, medan uppföljningen (fördelningen av stöd i olika storleksordningar) under en stor del av utvärderingsperioden trots dessa oklarheter har varit tillfredsställande. Frågetecknen kring fondens målsättningar på denna punkt kan sammanfattas i tre punkter:

1. Vilken/vilka är bevekelsegrunden/grunderna för att sätta gränsen för per capsulam beslutade bidrag (e-forum) vid 100 000 DKK?

2. Hur kan de värden som man vill gynna med ordningen med per capsulam-beslut via e-forum för ansökningar upp till 100 000 DKK förtydligas i riktlinjerna?
3. Vilka värden handlar det om: att uppnå en snabbare och smidigare finansiering av det nordiska kultursamarbetet, eller ambitionen att åstadkomma en bred folklig förankring (frivilligsektorn pekas ut) genom att prioritera lägre bidrag till flera mindre projekt hellre än högre bidrag till färre större projekt? Vilken kombination av dessa ambitioner är möjlig?

Beträffande den *geografiska fördelningen* mellan de nordiska länderna och de autonoma områdena har vi också här funnit en tillfredsställande uppföljning, men av otydligt formulerade insatsmål. Ur historiskt perspektiv finns det en otydlighet kring målen för den geografiska fördelningen, prioriteringen av randområden undantagen. Har Fonden några vägledande principer när det gäller den geografiska fördelningen, och om man inte har det, hur värderar man då den statistik om denna fördelning som tas fram i den interna uppföljningen? På denna punkt finns utrymme för förtydliganden. Det finns också som vi ser det utrymme för att förtydliga uppföljningen av undantaget från trelandsregeln genom att uttryckligen återknyta till detta i fondens årsstatistik och årsredovisningar.

Fördelningen av fondens bidrag på olika *sektorer (forskning, utbildning och allmänkultur)* och *subsektorer/kultursektorer* har följts upp under hela utvärderingsperioden. Fondens insatsmål i denna dimension är formulerade i allmänna ordalag och utan att några särskilda prioriteringar görs mellan olika kultursektorer, vilket i och för sig inte finns anledning att kritisera. Fondens uppföljning av verksamheten i denna dimension bör rimligen syfta till att ge en bild av bredden av fondens verksamhet. Uppföljningen är ur detta perspektiv i vår tolkning en kontroll av hur man når ut till alla de olika presumtiva ansökarmiljöer som man åsyftar. Detta är ett perspektiv som det kan finnas anledning att lyfta fram i fondens *årsberättelser* och *statistiska material*. Värde av uppföljningen gäller också för sektorerna utbildning och forskning, vilka förutom att de ingår i kategorin tvärkulturella projekt, redovisas i form av särskilda aktiviteter fondens årsstatistik. Här finner vi att Fonden har en fungerande uppföljning.

Projekt av engångskaraktär har under hela utvärderingsperioden varit prioriterade, men undantag för stöd till *återkommande arrangemang* har också gjorts och dessa har sedan 2002 genom en skrivning i riktlinjerna begränsats till höst tre gånger i rad. I relation till att Fonden i sina riktlinjer även lyfter fram långsiktighet som ett värde som skall beaktas vid behandlingen av ansökningarna kan stödet till återkommande projekt synas konsekvent, samtidigt som det också aktualiserar spänningar som kan finnas mellan olika värden och prioriteringar i fondens riktlinjer. Eftersom också det sedan 2007 nya konst- och kulturprogrammet prioriterar projekt av engångskaraktär verkar det rimligt att se det som att de två

stöddordningarna i praktiken överlappar varandra på denna punkt. Ur detta perspektiv verkar det också rimligt att Fonden överväger om prioriteringen av engångsprojekt är konsekvent, eller om man skall välja ett annat sätt att formulera avvägningen mellan engångsprojekt och återkommande arrangemang. *Vi föreslår att man överväger att i dialog med Ministerrådet och Kulturkontakt Nord lyfta ut prioriteringen av engångsprojekt och ha kvar begränsningen av stöd till återkommande projekt i sin nuvarande form.* Beträffande uppföljning av denna prioritering (om man väljer att ha kvar den) är detta naturligtvis också angeläget att åstadkomma, även om man på denna punkt har att hantera en del begreppliga distinktioner (vilka vi belyste i kapitel 6) för att kunna implementera densamma.

9.5.2 Fondens särskilda prioriteringar

Projekt *för och med barn och unga* har prioriterats i fondens verksamhet under hela perioden, och vi har kunnat dokumentera en uppföljning från och med verksamhetsåret 1998. Prioriteringsområdet innebär inte några särskilda begreppsliga problem ur uppföljningsperspektiv: Fonden använder sedan 2003 kategorierna mål- respektive deltagargrupp i åldrarna 0–18 respektive 19–26 år. Vår genomgång ger inte några tydliga besked om hur fondens slutprestationer för denna prioritering motsvarar målen. Med data från verksamhetsåret 1998 som exempel kunde vi inte finna att prioriteringen hade inneburit någon fördel i jämförelse med ansökningar som inte hade preciserat målgruppen för projektet. Andelen beviljade ansökningar med denna inriktning var också lägre under slutet av utvärderingsperioden än under den tidigare delen, men då har vi inte i den jämförelsen vägt in utvecklingen av andelen ansökningar eller kvaliteten på ansökningarna inom denna grupp. Det finns också en osäkerhet kring jämförbarheten mellan de olika delperioderna som man måste ta hänsyn till. Vi lyfter också fram distinktionen målgrupp respektive användargrupp och frågar oss om det finns anledning för Fonden att lägga särskild tonvikt vid en prioritering av användargruppen barn och ungdomar. Sammanfattningsvis visar vår genomgång att det framgent finns anledning för Fonden att ägna prioriteringen av projekt för och med barn och unga extra uppmärksamhet i den interna uppföljningen.

Prioriteringen av projekt som syftar till att utveckla språkförståelsen mellan de nordiska språken, respektive öka kunskapen om olika språk i Norden och språkens roll som kulturbärare, har utgjort en relativt liten andel av fondens slutprestationer under den del av utvärderingsperioden för vilken det har funnits tillgängliga data (2003–2007). Emellertid visar jämförelsen mellan sektorns andel av ansökt belopp respektive beviljat belopp att fondens insatsmål och slutprestationer korresponderar beträffande de prioriterade områden som redovisas inom sektorn språk och språkpolitik. När det gäller fondens uppföljningsrutiner har man hittills saknat redskap för att hålla isär de olika prioriteringarna. För att kunna

följa upp slutprestationerna inom dessa olika prioriteringar bör man undersöka möjligheten att anpassa registreringen av projekten i Ähs på lämpligt sätt.

Prioriteringen av *nyskapande aktiviteter, experiment och tvärfackligt samarbete*, eller som motsvarande formuleringar lyder under senare delen av utvärderingsperioden, projekt *som stimulerar nya uttrycks- och förmedlingsformer* samt projekt *som stimulerar samarbete mellan nya grupper och aktörer*, innehåller flera komplexa element som försvårar uppföljningen. Det handlar både om innebörden av begrepp, gränsdragningar mellan begrepp och hur dessa kan relateras till de data som genereras genom fondens ärendehanteringssystem. Fonden har under perioden uppmärksammat prioriteringen i den interna uppföljningen, under senare delen av utvärderingsperioden genom att i statistiken inkludera berörda projekt inom kategorierna tvärkulturella och tvärsektoriella. Statistiken för dessa områden visar under den senare delen av utvärderingsperioden inte på någon uttrycklig prioritering av projekten som redovisas i dessa kategorier. Eftersom kopplingen mellan redovisning och prioriteringar, och därmed mellan insatsmål och redovisningen av slutprestationer, är tydlig på dessa områden, kan vi inte dra några slutsatser om måluppfyllelse för de berörda prioriteringarna. Däremot finner vi att det också på detta område finns anledning för Fonden att undersöka möjligheten att utveckla verktyg för en tydligare återkoppling mellan prioriteringar och den interna uppföljningen av verksamheten.

Fonden har under utvärderingsperioden också prioriterat projekt som motverkar *främlingsfientlighet och rasism*. Under senare delen av utvärderingsperioden har detta i skett genom att man stöder projekt som stimulerar till ökade kunskaper *om språkens roll som kulturbärare* eller projekt som *stimulerar till ökade kunskaper om framväxten av nya traditioner* etc. Mellan år 2000 och 2002 redovisade Fonden måluppfyllelsen för projekt med inriktning mot främlingsfientlighet och rasism. Med nuvarande uppföljningsrutiner är det svårt att klargöra i vilken omfattning Fonden stöder projekt som faller inom de nya prioriteringar som kan kopplas till främlingsfientlighet och rasism. *Det tycks idag saknas tillräckligt detaljerade uppföljningsmekanismer för dessa prioriteringar i fondens bidragspolicy, men det skulle vara möjligt att utnyttja Ähs för att ta fram relevanta data, även om det kräver en del tekniska anpassningar i formulär etc. för att följa upp dessa prioriteringar.*

Prioriteringen av *frivilligsektorn* har följts upp under hela utvärderingsperioden, och från och med 1998 har Fonden även på ett konsekvent sätt strävat efter att mäta sina slutprestationer inom detta område. Det finns emellertid en viss osäkerhet kring tillgänglig datas jämförbarhet som skapar svårigheter att bedöma måluppfyllelsen inom detta prioriteringsområde. Tillgängliga data visar på en positiv utveckling av dessa organisationsformers andel av det totala beviljade beloppet under en del av den senare delen av utvärderingsperioden (2003–2005). Eventuellt kan

denna utveckling relateras till införandet av den nya ordningen med snabbare och enklare handläggning av ansökningar upp till 100 000 DKK.

Prioriteringen av *geografiska randområden* har följts upp av Fonden under en stor del av utvärderingsperioden. Under senare delen av utvärderingsperioden har denna prioritering uttryckts dels som ett undantag från trelandsregeln för att stimulera projektsamarbeten mellan västra och östra Norden, dels som en prioritering av projekt som stimulerar aktiviteter i mindre orter och städer. Ser man till den senare prioriteringen är det svårt att identifiera några positiva utvecklingstendenser när det gäller projekt som hänför sig till hemortskategorier motsvarande mindre orter och städer, vilket också kan tolkas som en negativ bild av måluppfyllelsen inom denna prioritering. Detta resultat är naturligtvis till stor del avhängigt en stel struktur i kulturella mönster, städernas kulturliv, och kanske framför allt att den organiserade och institutionaliserade konstnärliga verksamheten är mer omfattande i större städer. Fonden bör även fortsättningsvis fråga sig vilka aktiva insatser som kan göras för att skapa en mer fördelaktig utveckling av ansökningar från geografiskt missgynnade områden i förhållande till fondens prioriteringar.

9.5.3 Avslutande kommentar

Denna genomlysning av Fonden slutprestationer har visat att det finns utrymme för både förenklingar och förtydliganden i fondens mål och riktlinjer och utveckling av uppföljningen av desamma. Det finns idag en bredd och ambition i fondens uppföljning av sin verksamhet, men träffsäkerheten när det gäller uppföljning av enskilda prioriteringar kan förbättras. Mångfalden av prioriteringar är i sig ett problem eftersom det skapar en osäkerhet kring innebörden av prioritering: vad är det man inte prioriterar? Vidare ser vi ett problem att göra avvägningar mellan detta stora antal av prioriteringar, vad är viktigare och vad är mindre viktigt, på vilka grunder görs avvägningar mellan olika prioriterade områden om det skulle bli aktuellt? I vissa fall finns det begreppsliga problem knutna till prioriteringarna som gör att det är svårt att följa upp fondens slutprestationer i förhållande till prioriteringarna. Gränsdragningar mellan engångsprojekt och återkommande arrangemang, mellan nya uttrycks- och förmedlingsformer och de som inte är det, är en fråga om att hitta praktiska kriterier, förmodligen i samråd med de sakkunniga. Detta arbete bjuder naturligtvis på svårigheter att överkomma, men strävan bör vara att i så stor utsträckning som möjligt följa upp de prioriteringar som man använder sig av. Det är ur flera perspektiv angeläget att få en bild av fondens verksamhet ur perspektiv av de mål och prioriteringar man använder sig av, både för den interna uppföljningen och i förhållande till uppdragsgivare och avnämare. Om det visar sig omöjligt att ge bilder av resultatet i kvantitativa termer (på grund av svårigheterna att operationalisera begrepp som t.ex.

nya uttrycks- och förmedlingsformer) ser vi som en möjlighet att Fonden fortsätter att utveckla och fördjupa den typ av kvalitativa presentationer av enskilda projekt som man ger i sina årsberättelser.²⁷⁷

Vi menar också att det är rimligt att Fonden arbetar med ett dubbelt perspektiv där man inte bara samlar och analyserar information om sina slutprestationer utan också utforskar och strategiskt arbetar med utfallet av brukarnas aktiviteter. Sådana utfall är naturligtvis komplexa till sin natur och kan ses som ringar på vattnet. Vidare skapar vissa projekt betydligt fler och större ringar än andra.

9.6 Från internationalisering till globalisering

Under utvärderingsperioden har Fondens situation i en allt mer internationaliserad och globaliserad omvärld stått fram som en angelägen fråga för Fonden att förhålla sig till. Utvecklingen mot en ökad interaktion i olika dimensioner mellan de nordiska länderna och deras omvärld måste rimligtvis få konsekvenser på både kortare och längre sikt för det nordiska kultursamarbetet och Nordiska kulturfondens verksamhet. Ett inslag i denna utveckling är Nordiska ministerrådets globaliseringssatsning som initierades 2007. Ett omedelbart resultat av globaliseringssatsningen är en planerad reducering av anslaget till kultursektorn och Fonden år 2009 för att finansiera densamma (se avsnitt 7.1.6).

Ministerrådets satsning åskådliggör också en terminologisk och begreppslig förskjutning från internationalisering till globalisering som verkar vara en allmän tendens under 2000-talet. Denna förskjutning kan vi också iaktta i Fondens verksamhet. I detta sammanhang har vi valt att inte problematisera olika möjliga betydelser av begreppen, utan betraktar internationalisering och globalisering som två termer som under utvärderingsperioden i stora drag har refererat till samma företeelser som har ansetts som relevanta för Fondens verksamhetsutveckling.

Vi har i detta avsnitt valt att lyfta fram några exempel på hur Fonden i sin verksamhet har förhållit sig till internationalisering och globalisering. Vi lyfter då fram exempel ur Fondens två verksamhetsdelar, nämligen Fondens särskilda satsningar och det reguljära stödet till externa projekt. Innan vi inleder denna presentation vill vi i ett inledande avsnitt titta närmare på hur internationalisering och globalisering har trätt fram i Fondens verksamhetsutveckling och styrdokument under utvärderingsperioden. En stor del av de begrepp som aktualiseras här har också berörts i kapitel 8. I detta avsnitt formas genom det tillämpade perspektivet ett delvis nytt sammanhang för dessa begrepp kring internationalisering och globalisering.

²⁷⁷ Exempel på sådana kvalitativt orienterade presentationer av projekt finns i Fondens årsberättelse för år 2006.

9.6.1 Perspektiv på det utomnordiska

Enligt Fondens fördelningsprinciper från 1997 lämnade man primärt bidrag till kultursamarbete inom Norden, men även projekt mellan minst tre nordiska länder och närområdena (Baltikum och nordvästra Ryssland) eller övriga Europa kunde erhålla stöd. Enligt en precisering lämnade man enligt 1997 års riktlinjer bidrag till projekt som innebär nordisk samordning och profilering i internationella sammanhang, samt även utomnordiska initiativ ”som har nordisk bärighet och medför nordiskt mervärde”.²⁷⁸ Prioriteringen i 1997 års riktlinjer av projekt som syftar till att minska främlingsfientlighet och rasism har också relevans i detta sammanhang, en prioritering som vi redan har reflekterat kring i kapitel 8 och följt upp tidigare i detta kapitel.

I slutet av 1990-talet uppmärksammade Nordiska kulturfonden internationaliseringen som en väsentlig tendens som måste påverka verksamheten.²⁷⁹ Internationaliseringen var också en av de tendenser som aktualiserade den omvärldsanalys av Fonden som man lät genomföra under år 2000. Som delar i denna utveckling identifierade man den ökade nordiska interaktionen med Östeuropa, utvecklingen mot mångkulturella samhällen i Norden, samt den nya informationsteknologins betydelse för en ökande interaktion mellan Norden och omvärlden. I detta sammanhang kan man också notera att revideringen av överenskommelsen om Fonden 2002 innebar ett förtydligande om att Fonden stöder projekt både inom och utanför Norden.²⁸⁰

En dimension i det ökande utbytet och interaktionen mellan Norden och omvärlden utvecklas i mötet mellan nya och gamla nordbor. En av slutsatserna av omvärldsanalysen år 2000 var att det fanns ett behov av att stimulera projekt som visar på likheter och olikheter såväl inom och mellan Nordens kulturer som mellan Nordens kulturer och de nya nordbornas kulturarv. Samtidigt framhölls i en annan slutsats att den ökande internationaliseringen inte minskar betydelsen av att förstärka insikten om den nordiska kulturgemenskapen. Vi kan konstatera att Fonden i den verksamhetsidé som beslutades 2004 i stor utsträckning har inkluderat och utvecklat dessa teman.

Enligt de riktlinjer som beslutades i december 2004 lämnar Fonden bidrag till projekt som genomförs inom eller utanför Norden, under förutsättning att de implicerar nordiskt mervärde. Fonden kan också ge bidrag till projekt som genomförs i samverkan mellan ett eller flera utomnordiska länder och minst tre nordiska länder eller autonoma områden. I detta sammanhang är också prioriteringen av projekt som stimulerar till ökad kunskap om olika språk i Norden och språkets betydelse som kulturbärare

²⁷⁸ Nordiska kulturfondens fördelningsprinciper från år 1997. Nordiska kulturfondens årsberättelse för år 2001. Bilaga 2.

²⁷⁹ Nordiska kulturfondens årsberättelse för år 2000. Bilaga 4, Ett sammandrag av rapporten ”En omvärldsanalys av Nordiska kulturfonden”, s. 51.

²⁸⁰ NKF protokoll 145/2004, punkt 5.5.

av relevans. Likaså har prioriteringen av projekt som stimulerar till ökade kunskaper om Nordens historia samt framväxten av nya traditioner och det kulturarv som samtidigt formar relevans i sammanhanget.²⁸¹ Vi har tidigare i kapitel 8 respektive 9 reflekterat kring och studerat hur Fonden har följt upp dessa prioriteringar.

Om vi försöker summera de dimensioner i vilka internationalisering och globalisering träder fram i fondens verksamhetsutveckling och styrdokument under perioden kan vi identifiera följande element:

- Utomnordiska initiativ som har nordisk relevans och nordiskt mervärde
- Nordisk kulturell profilering i internationella sammanhang
- Projekt som syftar till att skapa förutsättningar för en positiv kulturell utveckling i de allt mer mångkulturella nordiska samhällena
- Projekt som bidrar till ökad kunskap om kulturhistorien i Norden och ökad förståelse för hur kulturarv skapas i en fortgående interaktion mellan Norden och andra länder, kulturella uttryck och referensramar
- Projekt som uppmärksammar och utnyttjar den nya informationsteknologins möjligheter och betydelser för den kulturella utvecklingen i Norden
- Projekt som skapar mötesplatser och utbyte mellan kultur i Norden och kultur i Nordens omvärld.

Beträffande utomnordiska initiativ som har nordisk relevans och nordiskt mervärde finns det naturligtvis i denna dimension en tolkningsvidd som öppnar upp mot de dimensioner av internationalisering och globalisering som träder fram i de övriga punkterna.

9.6.2 Fondens särskilda satsningar

Nordiska kulturfonden har under hela utvärderingsperioden arbetat med vad man kallar särskilda satsningar. Under den period vi har studerat märks bland de särskilda satsningarna framför allt Årets nordiska utställning, forskningsprojektet Internordisk språkförståelse i en tid av internationalisering, forskningsprojektet Nordic cultural policy in transition, samt den nyligen initierade satsningen Invitera, informera, inkludera – Nya nordbor i det nordiska kultursamarbetet, i kortform kallad Nya nordbor.

Det har inte funnits utrymme för att inom ramen för detta uppdrag göra en närmare granskning av alla dessa satsningar. Vi vill emellertid lyfta fram några av dem som har särskild relevans ur globaliseringsperspektiv. De satsningar vi tar upp i denna rapport är Årets nordiska utställning 2005–2006 Kongospår, samt Nya nordbor.

²⁸¹ Riktlinjer för sökande. Nordiska kulturfondens riktlinjer 2007/1. Undantag från trelandsregeln kan göras för projekt som syftar till att öka utbytet och sammanhållningen mellan Öst- och Västnorden. Detta undantag kan i princip också gälla för projekt som omfattar, genomförs eller initieras av en organisation i ett utomnordiskt land.

Årets nordiska utställning – exemplet Kongospår

Initiativet till Årets nordiska utställning togs av Nordiska kulturfonden år 1994 då man i samarbete med dåvarande Nordiska museikommittén började inledde denna satsning. Den största satsningen under 1990-talet var vandringsutställningen *Människor och båtar i Norden*, vilken visades i samband med att Stockholm var europeisk kulturhuvudstad 1998. Mellan 1999 – 2002 förekom inte någon särskild satsning inom detta tema, men från och med 2003 kan museer i Norden återigen söka ett särskilt bidrag om 3 miljoner DKK som Fonden utlyser. Utlysningen sker vartannat år och beviljas till en extraordinär utställning på nordiskt tema som vänder sig till en bred publik och som visas i minst två nordiska länder.

Den första utställningen på 2000-talet var Kongospår: Norden i Kongo, Kongo i Norden. Denna utställning var resultatet av ett samarbete mellan etnografiska och kulturhistoriska museer i Stockholm, Helsingfors, Köpenhamn, Oslo, samt Svenska Riksutställningar. Utställningen invigdes i Stockholm i november 2005 och turnerade sedan till de övriga museerna i projektet. Enligt Fondens årsredovisning skapade utställningen stort intresse och var välbesökt.

Syftet med utställningen från Fondens perspektiv var att sätta fokus på relationerna mellan Afrika och Kongo och de nordiska länderna i dåtid och nutid. Innehållet i utställningen spände mellan 1800-talets missionärer och 1900-talets FN-soldater. Banden mellan de nordiska länderna och Kongo visar sig vara många. Ett med vår tids perspektiv mindre fördelaktiga exemplen på detta är de mer än 40 000 utställningsföremål som har samlats in i Kongo och förts till museer i de nordiska länderna för att "fascinerar och locka sin samtid med det exotiska och annorlunda".²⁸² Ett annat är nordiska soldaters medverka i olika FN-insatser i Kongo, på 1960-talet efter landets frigörelse från Belgien och under de senaste årens oroligheter i landet. Ytterligare ett exempel på relationer mellan Kongo och Norden är de Kongoleser som kommit hit och genom sina liv i Norden och kontakter med sitt gamla hemland skapar nya kopplingar mellan kulturerna i dessa områden.

Utställningen Kongospår utgör ett exempel på att det i Fondens verksamhet under utvärderingsperioden har funnits inslag av projekt som syftar till att lyfta fram Nordens plats i och relationer till omvärlden. Detta projekt anknöt närmast till den dimension av internationalisering som har att göra med ökad kunskap om de nordiska ländernas kulturhistoria och hur kulturen formas och har formats i en fortgående interaktion med omvärlden.

Särskild satsning för nya nordbor

I november 2007 beslutade Nordiska kulturfondens styrelse om en satsning kallad *Invitera, informera, inkludera – Nya nordbor i det nordiska kultursamarbetet*. Frågan aktualiserades i omvärldsanalysen år 2000 och

²⁸² Programblad för utställningen Kongospår. Norden i Kongo, Kongo i Norden.

har diskuterats som en angelägen fråga i Fonden under ett antal år. För 2008 avsattes 400 000 DKK till projektet.

Bakgrunden till denna särskilda satsning var att man inom Fonden upplevde att ansökningarna till Fonden inte speglade den kulturella mångfald som vuxit fram i Norden under många år och accentuerats under 1990-talet. Det gällde både ansökningar från invandarmiljöer i allmänhet, liksom ansökningar från aktörer i konst- och kulturfältet med minoritetsbakgrund. Samtidigt är det så att en rad projekt som Fonden stöttar visserligen involverar personer och grupper från invandarmiljöer, men den samlade erfarenheten vid Fonden är ändå att potentiella ansökare inom gruppen ”nya nordbor” saknar det nödvändiga nordiska nätverket för att uppfylla kravet på nordisk bredd. Problemet ter sig inte bara angeläget ur en diskrimineringssynpunkt, utan går djupare än så. Den problemställning som Fonden lyfter fram handlar ytterst om Fondens och det nordiska kultursamarbetets legitimitet: om de ökande invandrarbefolkningarna i Norden inte upplever det nordiska samarbetet som intressant, relevant och väsentligt kan det få långtgående konsekvenser för samarbetets framtid och för Nordiska kulturfondens roll som en central nordisk bidragsgivare. Integrationsproblematiken har också, som vi tidigare noterat, uppmärksamats av Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet.

Projektet går ut på att skapa förutsättningar för ett ökat deltagande av nya nordbor i det nordiska kultursamarbetet. Detta vill man åstadkomma genom att informera om Nordiska kulturfondens verksamhet och möjligheterna som finns för alla kulturella grupper i Norden att söka bidrag. Man vill bidra till att skapa nya nätverk, stimulera till kontakter och samarbetsprojekt mellan konstnärer och kulturarbetare med olika etniska bakgrund, och uppmuntra till ansökningar till Fonden för att få en ansökningsbild som avspeglar den etniska mångfalden i Norden.

Arbetet med projektet initierades genom att en arbetsgrupp tillsattes runt årsskiftet 2007/2008. Arbetsgruppen skulle ha en sammansättning som avspeglar den etniska mångfalden i de nordiska länderna, samtidigt som den också skulle omfatta en bredd med hänsyn till medlemmarnas verksamhet inom olika områden som t.ex. forskning, kultur, medier, politik etc. Detta ser man också ut att ha lyckat med om man ser till gruppens sammansättning under 2008.²⁸³ Arbetsgruppen har fram till oktober haft två möten under 2008, och ytterligare möten under senare delen av året planeras.

Sekretariatet och/eller medlemmar av rådgivningsgruppen har informerat om satsningen till Nordiska rådet, Nordiska ministerrådet och i samband med ett möte vid EU-kommissionen. Man har också deltagit vid Nordiskt forum för interkultur vid sammanlagt tre aktiviteter under 2008, och därutöver informerat vid sammanlagt 6 olika externa seminarier i Norge, Finland och Island. Vid några av dessa seminarier genomförde

²⁸³ Invitere-informere-inkludere: Nye nordboere i det nordiske kultursamarbeidet. Rapport 2008. Forslag til videreføring i 2009. Arbeidsmaterial från NKF. 1. utkast, 2-10-2008.

man från Fondens sida en enkel enkätundersökning bland deltagarna om deras attityder till kultursamarbete och vilka önsksningar och förväntningar man har på detta.

Som en del av satsningen Nya nordbor har Fonden strävat efter att inbjuda till ansökningar som går in under temat. Flera projektansökningar har mot denna bakgrund kommit in till Fonden och beviljats bidrag under 2008. Bland 6 stycken beviljade ansökningar ingår Danmarks Radio som har fått 350 000 DKK till projektet Nordens lande og folk, Zentropa Entertainments som har fått 450 000 till projektet Limboland, och Du store Verden! i Norge som fick 100 000 DKK till ett av seminarierna inom ramen för Nordiskt forum för interkultur. Dessutom behandlar Fonden under hösten 2008 ytterligare ansökningar som anknyter till satsningen Nya nordbor.

För att vidareföra satsningen Nya nordbor föreslår Fondens sekretariat att man utarbetar en strategi för kulturell mångfald i fondens verksamhet. Strategin skall medverka till att skapa en mer öppen och gränsöverskridande samhällsstruktur inom kulturfältet och göra konst- och kultursektorn mer tillgänglig för människor med annan etnisk bakgrund. Man vill också medverka till att skapa en ny och vitaliserad begreppsstruktur som gör både nationella och nordiska stödordningar mer attraktiva och tillgängliga för alla nordbor. Fondens riktlinjer bör enligt sekretariatets förslag avspegla den mångfald som i fortsatt ökande grad kommer att prägla konst- och kulturlivet i de nordiska länderna och det nordiska kultursamarbetet.²⁸⁴

Enligt sekretariatets förslag vill man också utveckla projektet i samarbete med Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet i syftet att medverka till en förstärkt och gemensam satsning på temat. Enligt sekretariatets förslag skall man som en del av projektet under 2009 genomföra en enkätundersökning i större skala om attityder till nordiskt kultursamarbete. Dokumentation av minoritetsmiljöernas engagemang och deltagande i det nordiska kultursamarbetet är en angelägen fråga enligt sekretariatets förslag, och man hänvisar i det sammanhanget till ett dokumentationsprojekt om interkulturella erfarenheter som planeras med anknytning till satsningen Nya nordbor. En viktig del av vidareföringen av satsningen är informationsarbete, vilket förslås utvecklas i samarbete med bland andra de Nordiska informationskontoren och "de nordiska pärlorna" (Hanaholmen, Voksenåsen och Schæffergården). På ett strategiskt plan skall satsningen Nya nordbor enligt sekretariatets förslag ingå som en del av Fondens generella informationsarbete, genom Webbsidan, nyhetsbrev, pressmeddelanden, broschyrer, samt externa seminarier och konferenser.

Enligt sekretariatets förslag skall det under 2009 avsättas 400 000 DKK av Fondens medel till den särskilda satsningen Nya nordbor.

Ur perspektiv av vår omvärldsanalys och de förändringar vi pekat på när det gäller de nya minoriteterna i Norden, är Fondens satsning Nya

²⁸⁴ Ibid.

nordbor strategiskt mycket angelägen. Satsningen har ett mycket ambitiöst syfte som vi vill uppmuntra.

9.6.3 Internationella projekt i Fondens reguljära projektbidrag

Ambitionen att anknyta det nordiska kultursamarbetet till Nordens omvärld sträcker sig längre än Fondens särskilda satsningar under utvärderingsperioden. En del av fondens reguljära projektbidrag har under hela utvärderingsperioden gått till projekt som inkluderar länder utanför Norden. Som vi tidigare noterat har Fonden följt upp fördelningen på geografiska områden under hela utvärderingsperioden. Här fokuserar vi på uppföljningen av geografiska områden utanför Norden. Det är viktigt att påpeka att denna grupp av projekt inte uttömmar projekt med internationell anknytning i Fondens verksamhet. Även projekt som är baserade i de nordiska länderna kan naturligtvis ha en internationell inriktning och internationellt tema. Vi kommer att ge exempel på vad sådana nordiska projekt med internationell inriktning kan innebära i nästa avsnitt.

Utomnordiska projekt i perioden 1996–2007

I början av utvärderingsperioden behandlades ansökningar från organisationer utanför Norden i korta ordalag i Fondens årsberättelser. I årsberättelserna för 1996 och 1997 talas det om mellan 30 till 40 ansökningar per år från närområdena (västra och nordvästra Ryssland och de baltiska staterna), övriga Europa och övriga världen.²⁸⁵ Satt i relation till det totala antalet ansökningar utgjorde dessa grupper under 1996 och 1997 totalt 3 till 4 %. Beträffande ansökningarna från övriga Europa och övriga världen hade de under dessa två år främst avsett nordisk kulturprofilering utomlands. Man får emellertid inte någon bild av beviljningarna i förhållande till dessa ansökningar i årsberättelserna.

Enligt 1998 års verksamhetsberättelse beviljades 9 av 40 ansökningar från närområdena och övriga Europa, vilket utgjorde ungefär 3 % av det *totala antalet beviljade ansökningar*. Enligt uppgifter i denna årsberättelse dominerades de utomnordiska ansökningarna av Västeuropeiska länder, vilka detta år mottog 2,5 % av det totala anslaget.²⁸⁶ Mönstret under slutet av 1990-talet är detsamma. Enligt Nordiska kulturfondens årsberättelse för 1999 utgjorde *det beviljade beloppet* till ansökare från nordiska länder 96 % under perioden 1997–1999, medan ansökningar inom de två andra av de så kallade ”pelarna” (de baltiska länderna respektive övriga Europa) beviljades 3 % av det *totala beviljade beloppet*. Ansökningar från övriga världen samlade enligt denna sammanställning i genomsnitt 1 % av det totala beviljade beloppet under perioden 1997–1999.²⁸⁷ Under perioden 2000–2002 ligger pelarnas andel av det totala beviljade beloppet

²⁸⁵ NKF årsberättelse 1996, punkt 3.1.1; NKF årsberättelse 1997, s. 4.

²⁸⁶ NKF årsberättelse 1998, punkt 3.1.1, tabell 3 med kommentar.

²⁸⁷ NKF årsberättelse 1999, punkt 3.2.3, s. 20f.

med små variationer kvar på dessa nivåer. Enligt årsberättelsen för år 2002 mottog projekt från de nordiska länderna och de självstyrande områdena 94 % av de totala beviljade medlen under 2000–2002. Under samma period mottog ansökningar från närområdena i genomsnitt 1 %, från övriga Europa 3 % och från övriga världen 1 % av det totala beviljade anslaget.²⁸⁸ Under 2003 märker man en viss uppgång för ansökningar från de östra närområdena som detta år hade en andel av 5 % av de totala beviljade medlen, medan ansökningar från de andra två ”pelarna” Norden och övriga Europa redovisade en tillbakagång på omkring 1 % vardera i förhållande till perioden 2000–2002.

Ser vi till utvecklingen under resten av 2000-talet har vi tillgång till ett mer sammanhållet statistiskt underlag, samtidigt som det också innebär en försvårad jämförbarhet eftersom de kategorier i vilka data redovisas skiljer sig från dem som tidigare använts i årsredovisningarna. Från och med 2004 är de statistiska uppgifter som redovisas i Fondens årsredovisningar summariska. För perioden 2003–2005 finns ett särskilt utarbetat statistiskt material som tillgängliggjorts i 4 olika rapporter.²⁸⁹

Enligt dessa rapporter kom under perioden 2003–2005 ungefär 90 % av antalet godkända ansökningar från de nordiska länderna och de självstyrande områdena. Under samma period kom 6 % av ansökningarna från det östra närområdet, 3 % från övriga Europa, och 1 % från länder i andra delar av världen. När det gäller fördelningen i termer av beviljade ansökningar eller belopp finns det inte några beräkningar redovisade i dessa rapporter. Det finns särskilda tabeller över antalet beviljade ansökningar till östersjöländerna, dvs. de baltiska staterna, Ryssland, Polen och Tyskland, men dessa har inte ställts i relation till det totala antalet beviljade ansökningar. Utgår vi från att beviljningsgraden för projekt baserade i utomnordiska länder endast marginellt överstiger medeltalet för beviljningsgrad under perioden (39 % respektive 35 %) kan vi emellertid sluta oss till att andelen beviljade bidrag till utomnordiska projekt ganska väl motsvarar deras andel av ansökningarna. Under perioden 2003–2005 sker alltså en ökning av andelen beviljade projekt där ansökarorganisationen har sin hemvist i något utomnordiskt land, samtidigt som andelen nordiska projekt uppvisar en motsvarande minskning.²⁹⁰

Under de två sista åren i utvärderingsperioden (2006–2007) finner vi att ansökningar från länder utanför Europa och det östra närområdet har ökat. Sett till andelen beviljade ansökningar utgjorde ansökningar från övriga världen enligt årsstatistiken 5 % både 2006 och 2007, medan ansökningar från Europa och det östra närområdet ligger kvar på ungefär samma nivå som under den föregående treårsperioden. En viss nedgång kan märkas för ansökningar från Ryssland under slutet av utvärderingsperioden.²⁹¹

²⁸⁸ NKF årsberättelse 2002, s. 31f.

²⁸⁹ Vi har berört detta material i inledningen till kapitel 9.

²⁹⁰ Appendiks 2, Landerapporter, sektion A, C och D.

²⁹¹ Årsstatistik för 2007, antal projekt, beviljat. Tabell 4, Ansökarland, antal ansökningar.

Globalisering i Fondens reguljära projekt efter 2007

Från och med 2008 använder man sig av nyckelordet globalisering i Fondens ärendehanteringssystem (Ähs) för att skapa förutsättningar för att följa upp projekt som har internationell anknytning eller prägel. Det finns inte någon skriftlig beskrivning av vad som skall karakterisera ett projekt för att det skall tilldelas nyckelordet globalisering. Både samtal med Fondens sekretariat och en analys av de projekt som hittills tilldelats nyckelordet visar att det finns en stor spännvidd inom begreppet så som det tillämpas i Fondens verksamhet.²⁹² Det kan röra sig om ansökningar från de nordiska länderna och från länder i Nordens omvärld. Från januari till oktober 2008 hade 46 projekt kategoriserats som globaliseringsprojekt.

Att döma av den sammanställning vi har haft tillgång till finns det en stor bredd inom denna kategori när det gäller syfte och det tematiska innehållet. En del av projekten handlar om att synliggöra nordiska konstnärer utanför Norden, ett syfte som är väl förankrat i Fondens verksamhet och som också är ett element av målen för det nordiska kultursamarbetet enligt kulturhandlingsplanen för 2007–2009, liksom av kulturministrarnas inspel i globaliseringssatsningen. Många projekt bygger på den centrala idén att skapa internationella mötesplatser och nätverk för kulturutbyte, t.ex. inom filmområdet. Här finns också projekt där syftet är att fördjupa och sprida kunskap om omvärldens betydelse för Skandinavien och Nordens kulturhistoria. Något projekt har tematiserat demokratiutvecklingen i Nordeuropa ur ett historiskt perspektiv.

Ur perspektiv av den globaliseringstendens som uppmärksammas redan i omvärldsanalysen av Fonden i början av 2000-talet, och den globaliseringssatsning som Nordiska ministerrådet initierade 2007, är beslutet att med hjälp av kategorin globalisering samla och tydliggöra detta inslag i Fondens reguljära projektbidrag konsekvent och rimligt. Det är viktigt att man i detta sammanhang också framhåller att det slags projekt med internationella anknytning och utblick som härigenom kan framhävas och tydliggöras i Fondens verksamhet har varit en del av densamma redan tidigare. Vi menar att det finns anledning för Fonden att göra en skriftlig beskrivning av vad som är tänkt att karakterisera de projekt som tilldelas nyckelordet globalisering. Detta gäller också för att tydliggöra gränser och eventuella överlappningar mellan olika nyckelord, t.ex. mellan nyckelorden globalisering respektive nya nordbor.

9.7 Fondens profil i relation till Kulturkontakt Nord

I kapitel 7 beskrev vi omstruktureringen av det officiella nordiska kultursamarbetet som genomfördes från 2007. I detta avsnitt går vi närmare in på mobilitets- och residensprogrammet, respektive programmet för nor-

²⁹² Analysen av dessa projekt är gjort endast utifrån de beskrivningar som framgår av projektrubrikerna. En djupare analys har inte rymts inom ramarna för vårt uppdrag.

diskt konst- och kultursamarbete eftersom det är dessa program som framför allt är relevanta med hänsyn till hur deras stöd kompletterar eller överlappar Nordiska kulturfondens verksamhet. Här kommer vi också att diskutera arbetsfördelningen mellan dessa program och Nordiska kulturfonden, vilken under de senaste åren har haft ett formaliserat stöd i en promemoria som under 2006 utarbetades vid Nordiska kulturfondens sekretariat och som har förankrats i Nordiska ministerrådet och Nordiska rådet.²⁹³

9.7.1 Kulturkontakt Nords nya program

De nya programmen omfattar både kultur- och mediesektorn och är två till antalet:

- Mobilitets- och residensprogrammet
- Program för nordiskt konst- och kultursamarbete

Målsättningen med de nya programmen är att skapa ett handlingsutrymme för en viss tidsperiod, nämligen 2007–2009. Därefter skall programmen utvärderas med hänsyn till deras betydelse för den konstnärliga utvecklingen i Norden och det nordiska kultursamarbetet. I det följande går vi närmare in på mobilitets- och residensprogrammet, respektive programmet för nordiskt konst- och kultursamarbete eftersom det är dessa program som framför allt är relevanta med hänsyn till hur deras stöd kompletterar eller överlappar Nordiska kulturfondens verksamhet. Nordiska kulturfonden ger inte stöd till dataspelsproduktion.

9.7.2 Mobilitets och residensprogrammet

Mobilitets- och residensprogrammet beskrivs som tvärsektoriellt ramprogram. Inom programmet beviljas stöd till mobilitet för enskilda, för nätverksuppbyggnad för kulturaktörer och för residenser. De som kan söka stöd i programmet är *professionella konstnärer, konstutövare, förmedlare, producenter och kulturaktörer från alla sektorer inom konst- och kulturfältet inklusive kulturarv*.

Det finns tre olika moduler under detta program, *moduler som ger stöd till nätverk, residenscentra, samt mobilitetsstöd*. Av dessa finns det som vi uppfattar det risk för överlappning med de stöd som utdelas av Nordiska kulturfonden endast inom modulen stöd till nätverk. Fonden bör rimligen inte ge stöd till konstnärsresidenser eftersom man inte ger bidrag till ansökningar som omfattar färre än tre nordiska länder eller autonoma

²⁹³ Ministerrådets nya struktur för det nordiska kultursamarbetet och arbetsfördelningen med Nordiska kulturfonden. NKF 150/06. Bilaga 14/pkt 5.1.

områden.²⁹⁴ Fonden ger inte heller bidrag till institutioners ordinära driftskostnader, en regel som bör drabba konstnårsresidenser i den utsträckning man driver en kontinuerlig verksamhet över en längre tid. Fonden beviljar inte heller bidrag till enskilda personers studier, fortbildning eller forskningsarbete, vilket förhindrar överlappning i förhållande till modulen för mobilitetsstöd.

Modulen stöd till nätverk

Modulen stöder nätverksbildning inom konst- och kulturfältet i Norden och ger förutsättningar för att olika aktörer skall kunna samarbeta, utveckla partnerskap och lära av varandra. Nätverksbildningen bygger på samverkan och personliga kontakter och stärker det nordiska konstfältets utveckling och dess förutsättningar att t.ex. konkurrera om internationell finansiering till samnordiska projekt.

Som en vägledning för de sökande har sakkunniggruppen sammanställt en definition av begreppet *nätverk* som presenteras på hemsidan för Kulturkontakt Nord. Vi återger dem här innan vi övergår till en diskussion av risken för överlappning av denna moduls stöd med Nordiska kulturfondens stöd.

- Nätverk är ett nytt sätt att organisera sig i det globala samhället
- Nätverk är en kulturell, konstnärlig och social struktur mellan organisationer, grupper och/eller individer
- Nätverk skapar nya samarbeten som i sin tur leder till ny kunskap
- Nätverkets uppgift är att öka kontakter, utbyta erfarenheter, god praxis och att utveckla lärandet
- Nätverk föds av gemensamt intresse och nätverk har en begränsad livslängd.²⁹⁵

Det finns två olika former av nätverksstöd inom modulen, kortvarigt ämnat för 1 års verksamhet, och långvarigt ämnat för 3 års verksamhet. För dessa både former finns det olika bedömningskriterier. Den konstnärliga målsättningen för båda dessa stöd är att höja den konstnärliga kompetensen och utveckla den kulturella verksamheten inom konst- och kulturlivet i Norden genom att stödja nya nätverkssamarbeten och partnerskap.

9.7.3 Programmet för nordiskt konst och kultursamarbete

Som vi tidigare konstaterat är konst och kulturprogrammet ett treårigt ramprogram. Precis som för mobilitets och residensprogrammet är det

²⁹⁴ Konstnårsresidenscentran skulle naturligtvis kunna vara ett nordiskt samarbetsprojekt i sin driftsform, men de faller i så fall för fondens regler om att inte bevilja bidrag till institutioners fasta driftskostnader – i den utsträckning de nu av Fonden betraktas som institutioner.

²⁹⁵ Kulturkontakt Nord (2008). Modulen stöd till nätverk. Sakkunniggruppens definition av begreppet nätverk. URL: <http://www.kknord.org/?pageID=33>. Åtkomst den 28 april 2008.

öppet för *professionella konstnärer, utövare, förmedlare, producenter och andra kulturaktörer från alla sektorer inom konst och kulturfältet.*

Enligt informationen på programmets hemsida är konst- och kulturprogrammets övergripande mål *utveckling*. Detta betyder i sammanhanget *nytolkning, förnyelse och nyskapande av metoder och presentation*. Programmet lägger stor vikt vid förmedling till publiken och internt mellan professionella aktörer och miljöer. Detta kan ske genom medverkande aktörers utbyte av erfarenheter och kunskap från projektets olika faser, bland annat arbetsprocesser. Programmet uppmuntrar till pilotprojekt.

Programmets syfte framställs i punktform på följande sätt:

- fornye og vitalisere det nordiske kunst- og kultursamarbeidet internt nordisk og gjennom et samspill ”Norden i verden – verden i Norden”.
- stimulere til nye impulser og initiativ fra feltet; lokale, nasjonale og internasjonale aktører, organisasjoner og institusjoner.
- forankre nordisk kunst- og kultursamarbeide hos profesjonelle aktører i de nordiske land og selvstyrende områder og synliggjøre dette samarbeidet i global sammenheng.

Det finns två olika moduler i programmet för nordiskt konst och kultursamarbete: modul 1 fokuserar på kompetensutveckling, kritik och kunskapsförmedling, medan modul 2 fokuserar på produktionsinriktad verksamhet och förmedling.

9.7.4 Jämförelse med Nordiska kulturfondens stöd

Förändringarna av struktur och utformning av det nordiska kultursamarbetet från 2007 har uppmärksamrats i Nordiska kulturfondens sekretariat och styrelse. Ett notat om arbetsfördelningen mellan Fonden och ministerrådets nya program utarbetades under 2006 inom fondens sekretariat till styrelsemöte 150.²⁹⁶ Fondens sekretariat har haft en löpande dialog med Nordiska ministerrådets kulturavdelning under etableringen av Kulturkontakt Nords sekretariat. Man har haft möten med Kulturkontakt Nords sakkunniga, och man har gett råd och vägledning i samband med uppbyggnaden av Kulturkontakt Nords projekthanteringssystem. Fondens sekretariat har också deltagit i Nordiskt kulturforums aktiviteter.²⁹⁷ Under de senaste åren har Fonden således initierat ett närmare samarbete genom regelbundna möten med ministerrådets kulturavdelning och Kulturkontakt Nord.²⁹⁸ Ett inslag i samarbetet har varit att utväxla beviljningslistor för att orientera varandra i den detaljerade verksamheten.

²⁹⁶ Ministerrådets nya struktur för det nordiska kultursamarbetet och arbetsfördelningen med Nordiska kulturfonden. NKF 150/06. Bilaga 14/pkt 5.1.

²⁹⁷ Administreras av Kulturkontakt Nord. Innebörden av Nordiskt kulturforum utvecklas under rubriken 5.4.2 Kulturkontakt Nord.

²⁹⁸ NKF, protokoll 152/2007. Intervjuer med sekretariatets personal.

De angelägna frågor som har uppmärksamats i sammanhanget har varit att:

- skapa en stödstruktur som är enkel och tydlig för ansökarna
- riktlinjerna är klara och tydliga för respektive stödordning
- reda ut var det finns överlappande stödområden i Fonden respektive Kulturkontakt Nords program
- beakta om det finns projekt eller aktiviteter som faller mellan stolarna i den nya strukturen, härunder återvändande arrangemang
- reda ut om det skall vara möjligt att motta bidrag från både Fonden och Kulturkontakt Nord i anslutning till dessa frågor reda ut hur ansökare skall hänvisas mellan de olika organisationerna
- skapa en gemensam ingångsportal på Internet till de officiella nordiska kulturstöden, i synnerhet Kulturkontakt Nord och Nordiska kulturfonden.

Både Ministerrådet och Nordiska rådet har påtalat att en översyn och uppföljning krävs för att undvika onödiga överlappningar mellan Kulturkontakt Nord och Fonden, och för att förtydliga rollerna och ansvarsfördelningen inom det nordiska kultursamarbetet. Enligt de diskussioner som har ägt rum under 2008 har man kommit fram till att det måste vara möjligt att samtidigt söka bidrag till kulturprojekt både via Kulturkontakt Nord och genom Nordiska kulturfonden. Det skall heller inte vara uteslutet att vissa projekt kan få bidrag från båda håll. *En sådan ordning kräver naturligtvis en hel del samordningsverksamhet som i grunden utgör ett resurskrävande moment för båda institutionerna. Detta problem bör beaktas i strategierna för utvecklingen av formerna för stödet till nordiska kulturprojekt i samråd mellan Nordiska kulturfonden och Nordiska ministerrådet.*

9.7.5 Diskussion: modulen stöd till nätverk

En av de frågor vi ställer oss beträffande modulen för stöd till nätverk är i vilken utsträckning det finns en överlappning, eller risk för överlappning, i och med att också Nordiska kulturfonden enligt sina riktlinjer stöder nätverk. Fonden prioriterar ju bland annat konst- och kulturprojekt som stimulerar utbyte mellan ideella föreningar och nätverk. Man kan också fråga sig om detta i så fall skall betraktas som ett problem och utifrån vilket perspektiv det i så fall bör ses som ett problem. Inom fondens sekretariat och styrelse är man väl medveten om den här problematiken, även om det finns olika uppfattningar huruvida överlappningar är ett problem och i vilken utsträckning det i så fall går att åtgärda eller eliminera.²⁹⁹

I praktiken kan det vara svårt att skapa riktlinjer som innebär en tydlig och skarp uppdelning av de olika stödordningarnas ansvarsområden. Det-

²⁹⁹ NKF, protokoll 152/2007. Punkt 5.3.

ta kan vara särskilt svårt när det gäller aktiviteter som kan falla inom begreppet *nätverk*. Man kan fråga sig om inte den princip som både nätverksmodulen och Nordiska kulturfonden följer att minst tre nordiska länder eller områden skall omfattas av samarbetet egentligen är en tillräcklig utgångspunkt för att många av de samarbetsprojekt som stöds skulle kunna karakteriseras som nätverk? Vi finner t.ex. inte omedelbart någon enkelt kriterium i den definition som nätverksmodulens sakkunniga erbjuder för att skilja agnarna från vetet i detta avseende. Förutsatt att man är en driven författare av bidragsansökningar bör det inte vara några större problem att beskriva ett nordiskt kultursamarbetsprojekt som ett nätverksprojekt enligt den definition som modulen använder.

Som vi noterat tidigare träffas Fonden och Kulturkontakt Nord sedan något år tillbaka regelbundet för att diskutera administrativa rutiner och samarbetsområden. I detta utbyte ingår bl.a. att ta del av varandras beviljningslistor. Vi har som en del av denna profilanalys gjort en genomgång av några beviljningslistor från 2007 under modulen för stöd till nätverk. Utifrån de korta beskrivningar som finns i dessa listor kan man inte dra några långtgående slutsatser. Genomgången ger emellertid indikationer om att tolkningsutrymmet för vad som skall räknas som en nätverksaktivitet och vad som inte faller under modulens nätverksbegrepp är väl tilltaget.³⁰⁰

Motsvarande problem bör som vi ser det finnas inom fondens verksamhet. *Det som skiljer modulen för nätverksstöd från fondens stöd till nätverk kan vara modulens inriktning på den professionella provinsen inom konst- och kulturfältet. Beskrivningen av modulen har sin tyngdpunkt i konst och profession, amatörer nämns över huvud taget inte. Då Fonden har ett betydligt bredare verksamhetsområde, man stöder både professionella och amatörer inom kulturverksamheter i bred bemärkelse, kompletterar de båda stödordningarna varandra, samtidigt som det givetvis finns en viss överlappning för projekt som involverar professionella konstnärer och kulturförmedlare.* En bodelning mellan konst- och kultur, mellan professionell och amatör har tidigare diskuterats i samband med ett förslag om att inrätta en ny nordisk konstfond, ett förslag som Fonden ställde sig avvaktande till i ett remissförslag och som heller inte realiserades.³⁰¹ Istället infördes de nya programmen, varav ett är programmet för nordiskt konst- och kultursamarbete vilket vi diskuterar i det följande avsnittet.

³⁰⁰ I den första beviljningslistan för kortvarigt nätverksstöd finner vi flera projekt som mycket väl skulle kunna ansöka om bidrag från NKF utan att åberopa prioriteringen av nätverk och förmodligen ändå skulle ha relativt goda chanser att få bidrag, förutsatt att de grundläggande kriterierna möts i ansökan. Beviljningslista för Modulen för stöd till nätverk: Kortvarigt nätverksstöd 1/07.

³⁰¹ Nordiska kulturfondens yttrande över utredningen Nordiska konstrådet – en ny aktör i Nordiska ministerrådets kultursamarbete. Jnr. 2004.65.0013.

9.7.6 Diskussion: programmet för nordiskt konst- och kultursamarbete

Både Nordiska kulturfonden och programmet för nordiskt konst- och kultursamarbete prioriterar projekt av engångskaraktär och samarbete mellan nya grupper/aktörer respektive nya aktiviteter som inte tidigare har genomförts. Således tycks här uppstå behov i förhållande till nordiska samlarbetsprojekt som i och för sig är angelägna och värdefulla ur perspektiv att de främjar kultursamarbetet i Norden, men inte nödvändigtvis genom att *formerna* för samarbetet är nya eller förnyas. Här frågar vi oss om det inte är rimligt att anlägga ett litet bredare perspektiv i det nordiska kultursamarbetet vilket i och med omstruktureringen i sina stödprogram och fonder inom kulturområdet i stor utsträckning inriktas på det nya, på konstnärlig utveckling och projekt av engångskaraktär. Därmed inte sagt att det endast bör vara fondens uppgift att bära ansvaret för detta.

I detta sammanhang har också framförts att det är rimligt att kalkylera med en överströmning från ministerrådets tidigare stöd till Fonden så att antalet ansökningar till Fonden kring mindre belopp ökar, samt att projekt som faller mellan de nya temaorienterade programmen söker sig till Fonden istället. I vår omvärldsanalys har vi också sett att denna förväntning verkar ha besannats. Till denna grupp kan man räkna återkommande arrangemang som tidigare har finansierats av de nedlagda kommittéerna etc. inom ministerrådets kulturverksamhet, och vilka kan komma att vända sig till Nordiska kulturfonden efter omläggningen.³⁰² Det finns idag en övergångsordning för en del sådana återkommande arrangemang under perioden fram till och med 2009 så att de under denna period garanteras stöd från Ministerrådet. Vad som händer därefter är inte beslutat i oktober 2008. Möjligen kommer dessa arrangemang att därefter vända sig till Fonden för att söka finansiering, en möjlighet som begränsas av Fondens restriktioner när det gäller stöd till återkommande arrangemang.

Den nya situationen ställer inte bara Fonden utan hela det nordiska kultursamarbetet inför en situation där man måste ta ställning till innebörden av långsiktighet i kultursamarbetet och i vilken utsträckning man skall stödja återkommande projekt.

Till detta kommer att ministerrådets program som Kulturkontakt Nord administrerar är tidsbegränsade temaprogram. Om ambitionen är att undvika överlappningar kan detta i praktiken innebära att Fonden måste vara öppen för att med jämna mellanrum anpassa sina riktlinjer efter de förändringar som företas i programmen inriktning och utformning. Vi noterar också att det tycks finnas en väl förankrad känsla i fondens styrelse för att slå vakt om fondens självständighet i förhållande till Ministerrådet.³⁰³ Fondens styrelse har genom sina parlamentariker inflytande på utvecklingen av ministerrådets kulturprogram, vilket skapar en dynamik i utvecklingen av arbetsfördelningen mellan NKF och de program som

³⁰² Ministerrådets nya struktur för det nordiska kultursamarbetet och arbetsfördelningen med Nordiska kulturfonden. NKF 150/06. Bilaga 14/pkt 5.1; NKF, protokoll 152/2007, punkt 5.3.

³⁰³ NKF, protokoll 152/2007. Punkt 5.3.

administreras av Kulturkontakt Nord. Denna situation skall som vi se det inte uppfattas som ett problem eller hot mot Fonden. Här finns utrymme för Fonden att förhålla sig strategiskt proaktiv och ta initiativ för att tillsammans med Nordiska ministerrådet skapa de nya formerna för det framtida nordiska kultursamarbetet.

9.8 Avslutande reflektioner

I detta kapitel har vi granskat Fondens bidragsprofil i förhållande till en föränderlig omvärld. Det huvudsakliga perspektivet har varit måluppfyllelse i förhållande till Fondens slutprestationer. En stor del av analysen har ägnats åt Fondens preciserade mål och prioriteringar och hur man i verksamheten har lyckats följa upp dessa. Här vill vi också ta ett bredare grepp och anknyta till Fondens grundläggande syfte.

Enligt överenskommelsen om Fonden ska dess verksamhet främja det kulturella samarbetet mellan de nordiska länderna. Detta har vi tolkat som ett medel för att nå det grundläggande värdet för det nordiska kultursamarbetet enligt avtalet om kulturellt samarbete, nämligen vidareutveckling av den nordiska kulturgemenskapen. Genom profilanalysen har vi fått en bild av den stora bredd av olika kultursamarbetsprojekt som Fonden arbetar med. Fondens verksamhet spänner över ett vitt verksamhetsfält som omfattar en mängd olika konst- och kulturaktiviteter, olika organisationsformer, aktivitetsformer och en geografisk spännvidd som inkluderar alla de nordiska länderna, de autonoma områdena och även utomnordiska länder. Det finns också en ambition i Fondens verksamhet under utvärderingsperioden att upprätthålla sin legitimitet i förhållande till nya och förändrade kulturella influenser och mönster i de nordiska länderna. Utifrån den bild vi har fått av Fondens verksamhet genom profilanalysen sluter vi oss till att Fonden i sina slutprestationer uppvisar en mycket god måluppfyllelse i förhållande till det grundläggande syftet med verksamheten.

10. Fondens arbetsformer

Som en del av utvärderingen av fondens verksamhet ingår en genomlysning av fondens arbetsformer ur perspektiv av måluppfyllelse. Även om Fonden inte är ett förvaltningsorgan i gängse bemärkelse så har man ett politiskt definierat uppdrag inom det officiella nordiska kultursamarbetet i form av en uppdragsbeskrivning i överenskommelsen om Fonden. När vi nedan använder uttrycket förvaltningsprocess vill vi understryka att det inte innebär att vi jämnställer Nordiska kulturfonden med andra organ inom det nordiska kultursamarbetet som lyder under Nordiska ministerrådet och det nordiska kultursamarbetsavtalet. Som begrepp betraktat har förvaltning en mer allmän betydelse som kan referera till det dagliga arbetet för att fullgöra definierade uppdrag inom olika typer av verksamheter, t.ex. inom stiftelser och privata institutioner.³⁰⁴

Med arbetsordning avser vi de föreskrifter som finns för fondens organisation och arbetsformer. Med fondens arbetsformer avser vi förvaltningsprocessens olika element, vilka funktioner de olika elementen har och hur de relaterar till varandra. Elementen utgörs av olika ansvarsområden/arbetsuppgifter, samarbetsformerna och de tekniska hjälpmedel som används i förvaltningsprocessen, vilken primärt består av handläggning av inkomna ansökningar, men till viss del också av arbete med projekt som initierats av Fonden och i större eller mindre utsträckning också administreras av fondens sekretariat. Syftet med analysen av fondens arbetsformer är att belysa hur dessa bidrar till att realisera verksamhetsmålen, eller om, och i så fall i vilken form och utsträckning, de möjligen kan utvecklas för att bättre bidra till att realisera fondens mål.

Detta kapitel inleds med en presentation av förvaltningsprocessens struktur och följs av en längre diskussion av Fondens arbetsformer och beslutsordning med syfte att peka på speciella problem och möjligheter.

10.1 Förvaltningsprocessens struktur

Beskrivningen av fondens förvaltningsprocess i det följande baseras på den arbetsordning som varit gällande under den senare delen av utvärderingsperioden, nämligen sedan 2004. Våra källor till detta avsnitt har varit dels olika dokument som beskriver fondens arbetsordning, samt intervjuer av en del av fondens nuvarande och tidigare personal. Vi har också haft som underlag intervjuer av ett urval av tidigare och nuvarande sakkunniga, ett urval av nuvarande och tidigare styrelsemedlemmar, samt ett

³⁰⁴ Se t.ex. den svenska stiftelselagen, SFS 1994:1220, 2 Kap. Förvaltning.

urval av brukare/projektansvariga. För redovisning av tillvägagångssätt och kriterier för urval av informanter hänvisar vi till metodavsnittet i rapporten, kapitel 4. Följande dokument som på olika sätt beskriver arbetsordningen under utvärderingsperioden har ingått i vårt empiriska underlag:

- Överenskommelsen om Fonden (2004) (Bilaga 1)
- Bestämmelser rörande användningen av fondens bidrag (senaste revisionen gällande från 2004) (Bilaga 7)
- Riktlinjer för sökande (2007) (Bilaga 4)
- Kulturfondens remissordning och sakkunnigas uppdrag (2004)
- Sakkyndiges oppdrag. Momentliste ved vurdering av nye søknader (2006) (Bilaga 3).
- Ordningen med sakkyndige. En intern utvärdering från 2006 av den nya sakkunnigordningen. NKF 150/06, bilaga 11.

10.1.1 Nordiska kulturfondens styrelse

Vi har på annan plats, kapitel 5, i rapporten beskrivit hur fondens juridiska självständighet under utvärderingsperioden har förtydligats genom förändringar i överenskommelsen. I den överenskommelse som gäller sedan 2004 står det uttryckligen att Fonden är ett självständigt rättssubjekt, och att Fonden kan förvärva egendom genom gåva eller testamente. Det framgår också av överenskommelsen att Fonden har en särskild anknytning till Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet, vilket pekar på fondens beroende av dessa politiska institutioner. Fondens juridiska ställning kan visa sig relevant för de frågor vi behandlar i detta avsnitt.

Fondens styrelse består av 13 ledamöter, två vardera från de 5 nordiska länderna, samt en ledamot var från de självstyrande områdena Åland, Färöarna och Grönland. Utvidgningen av styrelsen till 13 ledamöter gjordes under utvärderingsperioden i början av 2000-talet, närmare bestämt genom den ändring av avtalet som undertecknades 2001 och började gälla 2003.³⁰⁵ De självstyrande områdena hade sedan tidigare behandlats som likvärdiga de nordiska länderna när det gäller ansökningar till Fonden.

Styrelseledamöterna utses dels av Nordiska rådet och dels av Nordiska ministerrådet för en mandatperiod om två år. Enligt gällande överenskommelse om Nordiska kulturfonden utser Nordiska rådet fem ledamöter, en ledamot från varje land, jämte en suppleant. Valet görs bland parlamentarikerna i Nordiska rådet. Nordiska ministerrådet utser en ledamot vardera från de nordiska länderna, jämte en suppleant. De personer som utses av Ministerrådet är vanligen verksamma på högre tjänster (ämbetsmän) inom den offentliga kulturförvaltningen.³⁰⁶ Nordiska rådet och Mi-

³⁰⁵ Den ändrade överenskommelsen som innebar en utvidgad representation i styrelsen för de självstyrande områdena undertecknades i oktober 2001 och trädde i kraft i januari 2003.

³⁰⁶ Detta gäller vanligen även suppleanterna. Undantag från denna princip görs ibland. Ett aktuellt exempel är suppleanten för Sveriges ämbetsmannaledamot under 2007-2008 (Kenneth Johansson,

nisterrådet turas om att utse styrelseledamöterna från Färöarna, Grönland och Åland. I praktiken innebär detta att styrelsen omväxlande under tvåårsperioder har en majoritet (7/13) av antingen ledamöter (parlamentariker) utsedda av Nordiska rådet, eller ämbetsmän utsedda av Nordiska ministerrådet. Styrelsen utser en ordförande respektive vice ordförande för två år bland sina ledamöter, och dessa uppdrag cirkulerar bland medlemsländerna så att samma land innehar ordförandeposten två år i följd. I praxis har det alltid varit representanten för Nordiska Rådet som har varit vald till ordförande. Styrelsen äger *beslutsförhet* när ordföranden (eller vice ordföranden) och minst ytterligare sju ledamöter är närvarande. Besluten fattas med enkel majoritet och ordföranden har utslagsröst vid lika röstetal.

Det är styrelsen som förvaltar Fonden, beslutar om användningen av de ekonomiska medlen och i övrigt ansvarar för fondens verksamhet. Fondens driftskostnader i form av arvoden, reseersättningar, dagpenningar, sekretariats- och förvaltningskostnader samt övriga kostnader för fondens verksamhet betalas med fondens medel. Av den överenskommelse som gäller sedan 2004 framgår att det är styrelsen som beslutar om sekretariatsarbete och personal- och ekonomiförvaltning. Det framgår också att Fonden kan ingå avtal med andra juridiska personer, Nordiska rådet och Ministerrådet namngivna, om sekretariatsarbetet och personal- och ekonomiförvaltningen. Så har också skett och ett administrationsavtal har sedan 2002 ingåtts mellan Nordiska kulturfonden och Nordiska ministerrådet.³⁰⁷ Fondens personal omfattas också sedan 2005 av avtalet om den rättsliga ställningen för Nordiska ministerrådets sekretariat och Nordiska rådets sekretariat.³⁰⁸ Detta förhållande har särskild relevans för den personaladministrativa delen av avtalet mellan Fonden och Ministerrådet. I denna utvärdering går vi emellertid inte in på eventuella kvarvarande oklarheter beträffande ansvarsfördelning och beslutmyndighet mellan Fonden och Ministerrådet när det gäller personalfrågor.

Det är Nordiska rådet som genom kontrollkommittén har en kontrollerande funktion gentemot Fonden och utfärdar föreskrifter om revision av fondens förvaltning och räkenskaper. Fondens styrelse och de externa revisorerna (Danmarks riksrevision) avger berättelser till både Nordiska rådet och till Ministerrådet. Beslut om fastställande av fondens bokslut och om ansvarsfrihet fattas av Nordiska rådet.

Styrelsen har under senare delen av utvärderingsperioden, mellan 2003 och 2007, beslutat om fördelning av medel vid 8 beslutsomgångar,

generaldirektör vid Statens kulturråd). Suppleant är Madeleine Grive, chefredaktör för tidskriften 00TAL. (Kenneth Johansson, Generaldirektör vid Statens kulturråd), Madeleine Grive som är Chefredaktör för tidskriften 00TAL.

³⁰⁷ Administrationsavtal mellem sekretariatene for Nordisk ministerråd og Nordisk Kulturfond 2008. Detta avtal ersatte det tidigare motsvarande avtalet för år 2007. Avtalet tecknas av Fondens direktör och Nordiska ministerrådets generalsekreterare.

³⁰⁸ Frågan om personalens rättsliga status aktualiserades i och med att fondens juridiska status och beslutsmyndighet förtydligades i början av 2000-talet, och vilket bland annat innebar att personalen anställdes av Fonden från och med 2002.

varav 6 möten har genomförts per capsulam med hjälp av e-post (2003–2005) och därefter genom det webbaserade datorprogram som kallas för E-forum. Detta var beroende av att man övergick till en ordning med snabbare handläggning av ansökningar på belopp upp till 100 000 DKK om vilka styrelsen fattat beslut per capsulam 6 gånger per år. Ansökningar på belopp över 100 000 DKK har under perioden 2003–2007, på motsvarande sätt som alla ansökningar under perioden 1998–2003, behandlats vid styrelsen ordinarie sammanträden två gånger per år.³⁰⁹ Styrelsen sammanträder också varje år vid ett så kallat sommarmöte. Man behandlar då inte några ansökningar utan man viker istället detta möte till diskussioner kring verksamhetens organisation och inriktning, strategiska frågor etc.

Vi återkommer nedan i ett särskilt avsnitt till en diskussion och värdering av fondens beslutsordning inklusive ordningen med per capsulam beslut och E-forum. Vi vill emellertid först presentera alla elementen i fondens förvaltning. Innan vi redogör för fondens sekretariat och dess funktioner under senare delen av utvärderingsperioden vill vi göra en kort tillbakablick på situationen under den tidigare delen av densamma.

10.1.2 Fondens administration i backspegeln

Under den tidigare delen av utvärderingsperioden förekom en del diskussioner kring fondens administration som bl.a. hade sin bakgrund i kritik som framförts i 1995 och 1996 års revisionsberättelser för Nordiska kulturfonden. Vid denna tid var det ministerrådssekretariatet som hade ansvar för Nordiska kulturfondens administration. Kritiken 1996 gick ut på att administrationsutgifterna per ansökan var höga (bl.a. beroende av höga resekostnader förknippade med styrelsens möten), det fanns otydligheter beträffande gränsdragningen mellan Fonden och NMR:s sekretariat, det fanns brister i uppföljningen av projekt, och det ställdes för låga krav för utbetalning av det beviljade beloppet. Revisorerna föreslog också att man borde utveckla ett ADB-system för att underlätta fondens administrativa arbete.³¹⁰

Kritiken ledde fram till att en arbetsgrupp tillsattes inom Nordiska ministerrådet, vilken i mars 1998 lade fram sina slutsatser och förslag. Man konstaterade där att ett nytt ADB-system redan höll på att utvecklas och att problemet med oklar avgränsning av ansvarsfördelningen mellan Fonden och Ministerrådet var beroende av överenskommelsens konstruktion. Som ett av fyra alternativ för att lösa gränsdragningsproblematiken mellan Nordiska kulturfonden och Nordiska ministerrådet nämndes en över-

³⁰⁹ Nordisk kulturfond, Retningslinjer og virksomhedsidé 1996–2007. Dokument sammanställt av fondens seniorrådgivare Kjell Austin våren 2008 med anledning av utvärderingen. Mellan 1996 och 1998 hade NKF fyra ansökningsfrister och följaktligen också fyra styrelsemöten där ansökningarna behandlades.

³¹⁰ Sammanfattade i Undersøgelse af Nordisk Kulturfonds administration, Nordisk Ministerrådssekretariat, marts 1998, s. 3–4.

syn och ändring av överenskommelsen om Fonden, medan ett annat alternativ var att integrera fondens sekretariat inom Nordiska ministerrådets kulturavdelning. Stora förhoppningar ställdes till det nya ADB-systemet genom vilket uppföljningen av pågående projekt skulle kunna effektiviseras. Man konstaterade också att fondens styrelse beslutat att införa en ordning med uppdelning av utbetalningarna av beviljade projektmedel, samt att arbetet med att minska antalet oavslutade ärenden (där bristfälliga räkenskaper och/eller slutrapport hade påpekats) framgångsrikt redan hade inletts.³¹¹

Beträffande personalfrågan konstaterade utredningen av Nordiska kulturfondens administration 1998 att sekretariatet med hänsyn till den ökade arbetsbelastningen sedan nysatsningen på kultursamarbetet från 1994 hade många tunga och tidskrävande manuella rutiner, men begränsade resurser.³¹² Vid denna tid arbetade tre personer i fondens administration; en administrativ chef som huvudsakligen ansvarade för utvecklingsarbetet men även deltog i handläggningen av ansökningar och ansvarade för informationsarbete, en rådgivare som huvudsakligen arbetade med handläggning av ansökningarna och uppföljning av styrelsens beslut, samt en sekreterare som ansvarade för de löpande funktionerna i anknytning till ansökningshandläggningen. Antalet ansökningar hade ökat från cirka 650 år 1993 till cirka 900 sedan 1994.³¹³

Enligt utredningen av fondens administration var man alltså redan vid tiden för presentationen av rapporten på god väg att åtgärda de brister i fondens administration som revisorerna pekat på 1996, något som man också betonade i den efterföljande revisionsberättelsen för 1997.³¹⁴ *Samtidigt kan man konstatera att revisorskritiken och den därpå följande processen fick som konsekvens att Fonden för en kortare period förlorade mer av den självständighet som man från början ägt enligt den ursprungliga överenskommelsen från 1966.* Detta skedde genom att fondens administration, i överensstämmelse med en rekommendation av fondens styrelse som togs vid junimötet 1998, integrerades med Nordiska ministerrådets sekretariat. Revisorskritiken bidrog också i förlängningen till medvetna strävanden inom Nordiska kulturfonden mot att dels återta förlorat förtroende inom den politiska institutionella kontexten genom ett intensifierat kvalitetsarbete, samt dels att återskapa den juridiska självständighet som Fonden från början hade ägt. Detta arbete inleddes väsentligen under 1998–1999.³¹⁵

³¹¹ Undersøgelse af Nordisk Kulturfonds administration, Nordisk Ministerrådssekretariat, marts 1998, s. 5–7.

³¹² Nysatsningen medförde ökade medel och ökat antal ansökningar till Fonden.

³¹³ Undersøgelse af Nordisk Kulturfonds administration, Nordisk Ministerrådssekretariat, marts 1998, s. 6–8.

³¹⁴ Beretning til Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd om revisionen af Nordisk Kulturfonds virksomhed for 1997. Daterad den 1 oktober 1998.

³¹⁵ Styrelsens beslut att fondsektariatet skulle integreras helt med sekretariatsfunktionen inom Nordiska ministerrådets kultursektion 1998 var inte enhälligt, se protokoll NKF 122/98, punkt 9. Det efterföljande året, 1999, anställdes Mats Jönsson, sedermera Wallenius, som specialrådgivare, efter-

10.1.3 Sekretariatet och dess funktioner

Fondens sekretariat har under den senare delen av utvärderingsperioden utgjorts av fondens direktör, två rådgivare (med titeln seniorrådgivare), en projektmedarbetare och en projektkoordinator.³¹⁶ Vid arbetstoppar har man också anlitat externa handläggare. I det följande presenterar vi kort ansvarsfördelningen mellan de olika tjänsterna i sekretariatet så som de såg ut i slutet av utvärderingsperioden.

Fondens direktör, en tjänst som från och med februari 2007 innehas av Karen Bue, har på delegation från styrelsen det övergripande ekonomiska ansvaret för verksamheten, personalansvar och ansvar för den strategiska verksamhetsutvecklingen. Direktören är också föredragande för styrelsen och ansvarar tillsammans med rådgivarna för fondens informationsverksamhet. Direktören medverkar också i viss utsträckning i handläggningen av ansökningar till Fonden.

Det är alltså inte direktören, utan fondens styrelse, som beviljas ansvarsfrihet av Nordiska rådet. Direktören tillsätts enligt överenskommelsen om Fonden sedan 2004 av fondens styrelse, enligt praxis på ett förordnande om 4 år.³¹⁷ Enligt tidigare gällande överenskommelse hade denna funktion legat på Nordiska ministerrådet, vilket var en ordning som inte motsvarade fondstyrelsens önskemål om inflytande över tillsättningen av fondens direktör. Detta aktualiserades under den process runt år 2000 då fondens juridiska självständighet klargjordes i förhållande till Ministerrådet. Fondens styrelse lyfte då fram detta med hänvisning till att styrelsen delegerar olika uppgifter till direktören. I en sådan förtroenderekation är det väsentligt att styrelsen också äger fullt inflytande över personalpolitiken.

Rådgivarna är sedan 2002 två till antalet och tillsätts på samma tidsavgränsade villkor som direktören. De ansvarar huvudsakligen för handläggning av nya ansökningar och för uppföljningen av tidigare beviljade bidrag. I detta ansvar ligger också att ansvara för den huvudsakliga kontakten med de sakkunniga. Man har också liksom direktören ansvar för fondens informationsverksamhet. Det åligger också rådgivarna att administrera E-forum, samt att jämte direktören administrera de projekt (särskilda satsningar) som Fonden tagit initiativet till, t.ex. projektet Årets utställning.

Projektkoordinatorn ansvarar för koordineringen av sekretariatets administrativa uppgifter och stöder direktören i arbetsuppgifter som rör ekonomisk förvaltning. Projektkoordinatorn deltar också i handläggning och uppföljningen av tidigare bidrag, administration av E-forum och an-

trädande Gunilla Helman som administrativ chef på NKF. Wallenius var under flera år en drivande kraft i arbetet för att återupprätta Fondens juridiska status.

³¹⁶ Vi har inte funnit det meningsfullt att i detalj redogöra för förändringar som under utvärderingsperioden genomförts beträffande bemanning, tjänstebestämmingar, och tjänsteinnehåll.

³¹⁷ Denna praxis gäller all kontraktsanställd personal inom det nordiska samarbetet, och den inkluderar också en option på ytterligare en period om 4 år som vanligtvis lägg ut i förordnanden om 2 + 2 år. Från 2008 gäller 5+3 år.

svarar för arkivfunktionen. Det åligger också projektkoordinatören att medverka vid viss informationsverksamhet.

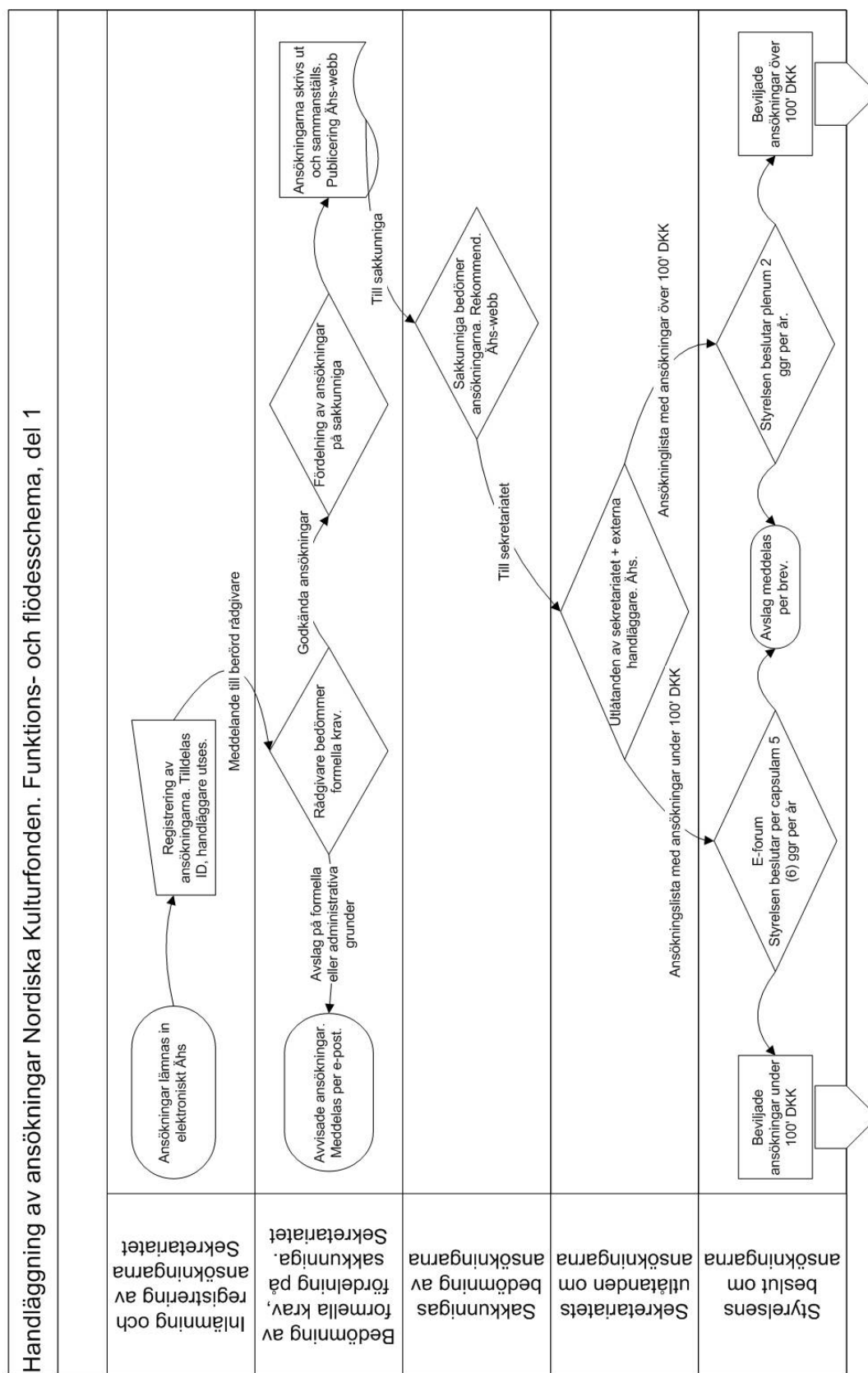
Projektmedarbetaren sörjer efter närmare avtal med projektkoordinatören för olika administrativa uppgifter vid sekretariatet, såsom journalföring och vidareförmedling av inkomna handlingar, telefonupplysningar och teknisk support till ansökare och arkivering. Projektmedarbetaren medverkar också i handläggningen av ansökningar till Fonden, både bedömning och uppföljning av beviljade ansökningar.

Den centrala uppgiften i fondens verksamhet är naturligtvis handläggningen av ansökningar i de ordinarie ansökningsomgångarna vilka var 6 till antalet mellan 2003 och 2007 (observera att två av ansökningsomgångarna är gemensamma för ansökningar under respektive över 100 000 DKK).³¹⁸ Utöver denna centrala uppgift har de olika medarbetarna också andra arbetsuppgifter som huvudsakligen handlar om information om fondens verksamhet och utveckling av fondens verksamhet. En del av arbetstiden läggs också på de särskilda satsningar som Fonden finansierar och som ligger utanför arbetet med de ordinarie ansökningarna. Ansvaret för detta arbete har legat på direktören i samarbete med en av rådgivarna. Sedan 2004 har Nordiska kulturfonden använt sig av en sakkunnigordning som vi redogör närmare för i efterföljande avsnitt.

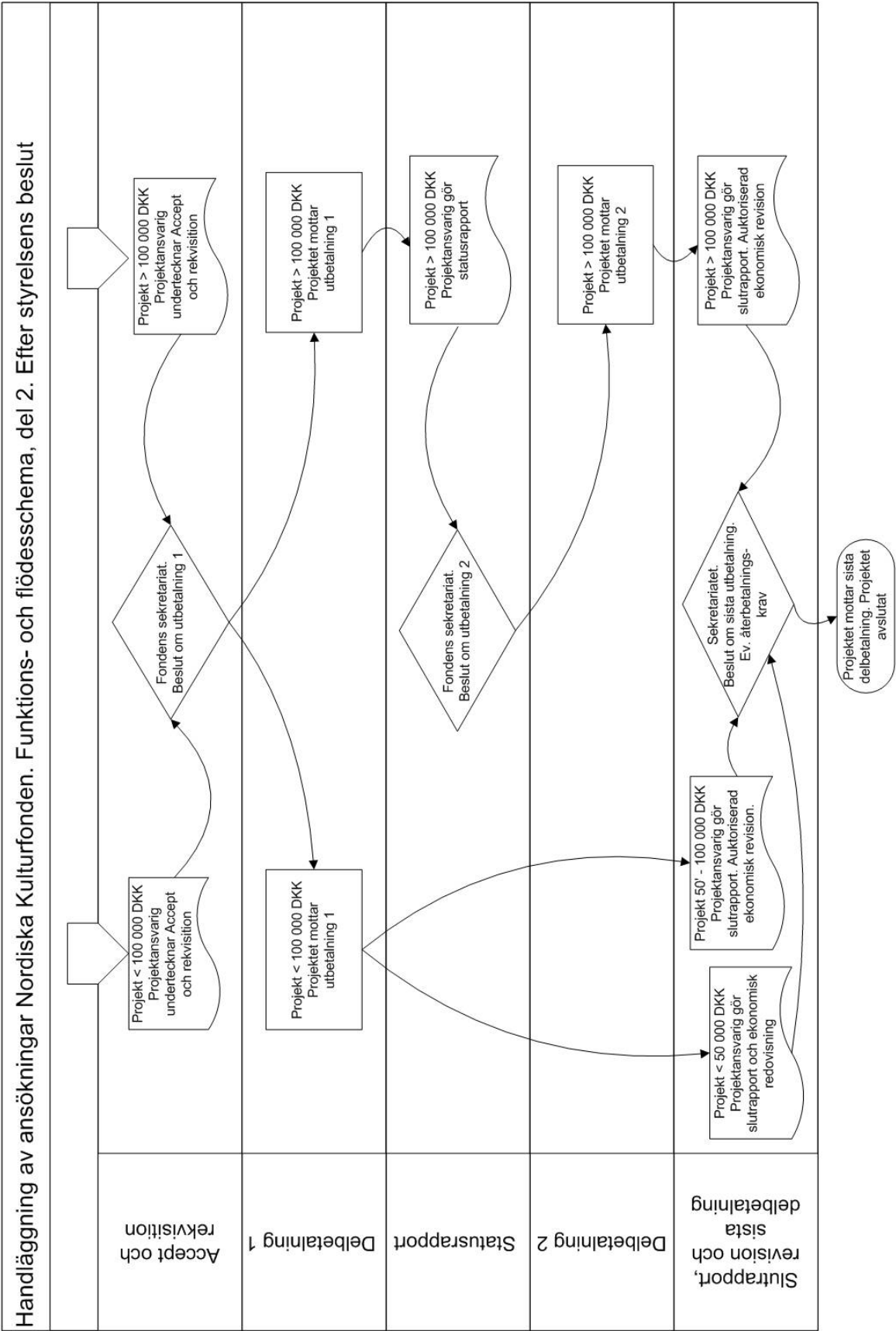
Det förekommer också att extern hjälp anlitas för stöd i handläggningen av nya ansökningar vid arbetstoppar, och man har hittills haft förmånen att kunna anlita personer med god erfarenhet av detta arbete då de varit knutna till fondens verksamhet under tidigare perioder. Det finns en arbetsfördelning mellan medarbetarna i sekretariatet som innebär att rådgivarna ansvarar för merparten av ansökningarna fördelade på vissa områden där man har specialiserat sig, medan direktören, projektmedarbetaren och externt anlitade handläggare täcker upp enligt samma kompetensprincip. Här skall då understrykas att det sedan 2004 är särskilt anlitade sakkunniga som har det huvudsakliga ansvaret för den professionella bedömningen av ansökningarna, en ordning som vi behandlar i ett särskilt avsnitt nedan. Alla ansökningar över 100 000 DKK handläggs av rådgivarna eller i vissa fall direktören, medan ansökningar under 100 000 DKK kan handläggas av externa medhjälpare vid arbetstopparna.

I nästa avsnitt ger vi en närmare presentation av den del av förvaltningsprocessen som omfattar handläggningen av ansökningar till Fonden.

³¹⁸ Dessförinnan använde sig Fonden två ansökningsomgångar per år mellan 1998 och 2002, och 4 ansökningsomgångar under de två första åren av utvärderingsperioden 1996–1997. Nordisk kulturfond, Retningslinjer og virksomhedsidé 1996–2007. Dokument sammanställt av fondens sekretariat våren 2008 med anledning av utvärderingen; Undersøgelse af Nordisk Kulturfonds administration, Nordisk Ministerrådssekretariat, mars 1998, s.9.



Figur 3. Fondens handläggningsrutiner till och med styrelsens beslut.



Figur 4. Fondens handläggningsrutiner efter styrelsens beslut.

10.1.4 Handläggningen av ansökningar: bestämmelser och Ähs

Till denna del av förvaltningsprocessen räknar vi allt arbete som har direkt anknytning till handläggningen av ansökningarna, från förberedelse för mottagande till uppföljning av ansökningarna och avslutande av ärendena, medan vi undantar informationsarbete och administrativt arbete som endast indirekt har anknytning denna primära uppgift. För fondens informationsarbete redogör vi under en särskild rubrik senare i detta kapitel.

För att undvika att överbelasta texten med en detaljerad beskrivning av Fondens handläggningsrutiner har vi valt att i detta avsnitt endast inkludera en beskrivning av de särskilda rutinerna för ansökningar upp till 100 000 DKK, vilka sedan 2003 behandlas i elektroniskt forum. Den detaljerade beskrivningen av Fondens handläggningsrutiner har vi placerat i bilaga 8. Figurerna på de två föregående sidorna ger en översiktlig beskrivning av Fondens procedur för handläggningen av ansökningar.

E-forum

Ansökningar på belopp upp till 100 000 DKK behandlas sedan 2003 genom en ordning med beslut per capsulam. Anledningen var att man då bestämde sig för att gå över till en ordning där man beviljar lägre belopp men kortare handläggningstid vilket innebar flera beslutsomgångar per år. Mellan 2003 och 2005 handlades styrelsens överläggningar och beslut via e-post, men sedan slutet av 2005 behandlas ärenden per capsulam genom en i Ähs integrerad funktion som kallas för E-forum. Behandlingen i E-forum går till så att styrelsens medlemmar läser igenom ansökningslistan (vilken skickas ut i pappersform) med de sakkunnigas utlåtande och prioritering, respektive sekretariatets förslag. Om någon styrelsemedlem har avvikande mening i förhållande till sekretariatets förslag, eller om man vill resa någon mer principiell fråga i anslutning till någon ansökan, går man via Internet in på e-forum och skriver sitt inlägg. När inlägget sparas blir det synligt för alla styrelsemedlemmar och sekretariatets personal som administrerar E-forum. Styrelsens medlemmar har då möjlighet att gå in och skriva kommentarer och ställa motförslag. De ansökningar som har fått avvikande förslag sorteras ut i E-forum och får en speciell status, nämligen ”votering”, och så publiceras en ny lista på vilken styrelsens medlemmar inom en viss tid kan gå in och rösta. Vanligtvis är det vid ”votering” två förslag per ansökan, sekretariatets och ett motförslag. Det kan också förekomma flera olika motförslag, där man t.ex. kan ställa upp olika villkor, eller föreslå bidrag där sekretariatet har föreslagit avslag och vice versa. När fristen för beslut har gått ut publiceras besluten. En sammanställning med principiella frågor som uppstått i samband med handläggningen av ärenden i E-forum behandlas vid nästa ordinarie styrelsemöte.

10.1.5 Sakkunnigordningen

Den ordning med sakkunniga som infördes från och med 2004 framhålls från fondens sida som en viktig del av det långsiktiga kvalitetsarbetet. Den nya ordningen för bedömning av ansökningarna infördes först på försök fram till 2006 men har sedan förlängts och sedermera permanentats genom beslut i styrelsen i maj 2007.³¹⁹ Förutom beskrivningar av remissordningen som återfinns i fondens mötesprotokoll och årsberättelser finns det tre olika dokument som direkt relaterar till sakkunnigordningen:

- En intern utvärdering från 2006 av den nya sakkunnigordningen. NKF 150/06, bilaga 11
- Kulturfondens remissordning och sakkunnigas uppdrag
- Sakkunnigas uppdrag, med momentlista för värdering av nya ansökningar.

Med utgångspunkt i en tidigare formulering i överenskommelsen om Fonden hade man tidigare anlitat sakkunniga inom Nordiska ministerrådets struktur för kultursamarbetet, personer som arbetade vid konstkommittéerna eller vid Nordiska ministerrådets kultur- och utbildningsavdelning, för att bedöma ansökningar på över 100 000 DKK. Ansökningar på belopp under 100 000 DKK bedömdes av fondens sekretariat, en regel som var grundad i administrativa (resursmässiga skäl). När frågan aktualiserades under 2003 uppmärksammande man också denna obalans i behandling av ansökningarna. Från styrelsens sida såg man det som angeläget att åtgärda detta eftersom den dåvarande ordningen kunde ge det felaktiga intrycket att Fonden ansökningar på lägre belopp inte behöver en lika noggrann bedömning.³²⁰

I samband med omstruktureringen av kultursektorn i Nordiska ministerrådet i 2005/2006 och nedläggningen av konstkommittéerna fick Nordiska kulturfonden i 2005 meddelande från Nordiska ministerrådets kulturavdelning och utbildnings- och forskningsavdelning samt från kommittéerna, att man där inte längre hade resurser att utföra uppdraget som remissinstanser för fondens ansökningar från och med 2006. Under en övergångsperiod 2004–2005 fungerade den gamla ordningen och den nya ordningen med särskilda sakkunniga, men från 2006 gäller uteslutande den nya ordningen. De sakkunniga är sedan dess den funktion i handläggningen av fondens ansökningar som står för den huvudsakliga fackliga och professionella värderingen av ansökningarna.

Målsättningen med den nya ordningen beskrevs ursprungligen som dels att få synpunkter och impulser från personer verksamma utanför det officiella nordiska kultursamarbetet för att kunna leva upp till önskemålet om förnyelse av det nordiska kultursamarbetet, dels att skapa förutsätt-

³¹⁹ Nordisk kulturfonds årsberetning 2007, s.6.

³²⁰ NKF 150/06. Bilaga 11, s. 1f.

ningar för en bättre nationell förankring av Nordiska kulturfondens verksamhet och göra Fonden mer känd i kretsar utanför det officiella nordiska systemet.³²¹ Bevekelsegrunden för denna beskrivning var att Fonden då fortfarande också anlidade sakkunniga som befann sig inom Ministerrådets struktur för det nordiska kultursamarbetet. Sedan denna koppling upphörde efter 2005 har man i konsekvensens namn också framhållit att de sakkunnigas uppgift är att kvalitetssäkra fondens handläggning av ansökningarna.³²²

De sakkunniga, som utgörs av ett 20-tal personer från olika konst- och kulturområden i Norden, utnämns för en period av två år av fondens styrelse, numera på förslag av de nationella centrala kulturmyndigheterna.³²³ Detta betyder att förslag på sakkunniga inhämtas från Konststyrelsen i Danmark, Centralkommissionen för konst i Finland, det isländska, respektive grönländska och färöiska Kulturministeriet, samt Kulturrådet i Norge respektive Sverige. Man strävar också efter att åstadkomma en ”cirkulation” mellan länderna så att sakkunniga inom olika konst- och kulturområden rekryteras från olika länder under olika perioder.

Enligt kontraktet mellan Fonden och de sakkunniga är dessa genom uppdraget förhindrade att under uppdragsperioden ansöka om bidrag vid Nordiska kulturfonden. De sakkunniga är också skyldiga att upplysa Fonden om man är involverad i något annat organ inom Nordiska ministerrådets organisation som direkt berör kulturfondens verksamhetsområde. Det finns också en upplysningsplikt beträffande inhabilitet så att en sakkunnig inte skall kunna behandla ansökningar där det föreligger jäv. I kontraktet upplyses också de sakkunniga om de offentlighetsregler som gäller för berörda handlingar. Upplysningar om de sakkunnigas namn och profession är liksom ansökningar till Fonden offentliga. Under de två sista åren av utvärderingsperioden skedde också en rörelse mot större öppenhet i fondens verksamhet så samma tillgänglighet skulle gälla också de sakkunnigas och sekretariatets bedömningar och förslag.

De sakkunniga utses för områden som relaterar till de sektorer som Fonden använder för att organisera och följa upp ansökningarna i sin verksamhet. Antalet sektorer har som vi tidigare berört varierat under utvärderingsperioden. Enligt dokumentet *Kulturfondets remissordning og sakskyndiges oppdrag* från 2004 använder Fonden 15 olika sektorer.³²⁴ Enligt remissordningen stod man då i begrepp att också utse en ansvarig sakkunnig för sektorerna språk respektive litteratur, och en för sektorerna formgivning/design respektive hantverk. Inom musiksektorn, vilken också är mycket omfattande i termer av antalet ansökningar, använder man

³²¹ Nordiska kulturfondens årsberättelse år 2004, s. 3; NKF 150/06, Bilaga 11, s. 2.

³²² Nordisk kulturfonds årsberetning 2007, s.6.

³²³ Under den första perioden med den nya sakkunnigordningen lämnades förslag på sakkunniga från de centrala kulturmyndigheterna i Danmark, Sverige, Norge och Finland, ministerrådets konstkommittéer, Fondens styrelsemedlemmar och sekretariat. Från 2008 utnämns de sakkunniga på tre år.

³²⁴ Vid en genomgång vid fondens sekretariat i augusti 2008 fanns det 17 olika kategorier i bruk.

sig av underkategorier. Under 2007 hade Nordiska kulturfonden enligt årsberättelsen sakkunniga inom följande sektorer:

- Arkitektur – 1 sakkunnig
- Bildkonst – 1 sakkunnig
- Dans – 1 sakkunnig
- Design och hantverk – 1 sakkunnig
- Film – 1 sakkunnig
- Konst och ny teknologi – 1 sakkunnig
- Litteratur – 1 sakkunnig
- Museer och kulturarv – 1 sakkunnig
- Musik och musikteater – 2 sakkunniga
- Teater – 1 sakkunnig
- Tvärkulturellt – 4 sakkunniga
- Tvärsektoriellt – 6 sakkunniga³²⁵

Gränsen mellan tvärkulturella och tvärsektoriella projekt är i praktiken inte knivskarp. Som vi noterade i profilanalysen av fondens verksamhet innebär tvärkulturella projekt att det ingår element från flera olika konst- eller kulturområden (festivaler ett ofta anförda exempel), medan tvärsektoriella projekt refererar till projekt som utöver verksamhet inom kultursektorn berör verksamhet inom någon annan samhällssektor, t.ex. hälsosektorn. Med avseende på sakkunnigbedömningarna av ansökningarna omfattade kategorierna tvärsektoriellt och tvärkulturellt i slutet av utvärderingsperioden ansökningar från ytterligare 5 sektorer:

- Språk och språkvetenskap,
- Konst och kulturpolitik
- Humanistiska ämnen
- Bibliotek och arkiv
- Massmedier.³²⁶

Även ansökningar inom forskning och utbildningssektorerna och vissa typer av ansökningar från frivilligsektorn kan förekomma bland dem som handläggs av de sakkunniga inom den tvärsektoriella gruppen. Det är alltså denna bredd, ansökningarnas karaktär och innehåll, som förklarar det relativt stora antalet sakkunniga inom kategorierna tvärsektoriellt och tvärkulturellt.

Inom Fonden vill man inte betrakta denna sektorindelning utifrån en ”konstpolitiskt definition”, utan man framhåller att de i första hand har vuxit fram i förhållande till praktiska administrativa behov. Det är emellertid uppenbart att många av sektorerna korresponderar mot såväl fack-

³²⁵ Nordisk kulturfonds årsberetning 2007, s.6f. Tvärkulturella kallas sådana ansökningar som berör flera konst- och kulturområden, som t.ex. vissa festivaler, medan tvärsektoriell innebär att en ansökan förutom kultursektorn också involverar en annan samhällssektor.

³²⁶ Enligt information vi inhämtat vid samtal med sekretariatet den 14 augusti 2008.

ligt/konstnärliga som kulturpolitiska avgränsningar av dessa verksamheter. Samtidigt kan man uppmärksamma att vissa av sektorerna ur perspektiv av enskilda sakkunnigas kompetensområden i praktiken kan vara vida, vilket man också försöker ta hänsyn till genom att t.ex. inom musikområdet använda sig av flera sakkunniga med olika tyngdpunkter i sin kompetens.³²⁷

De sakkunniga genomför den första bedömningen av giltiga ansökningar, av sammanlagt tre, där sekretariatet och styrelsen står för de två övriga. Till grund för sin bedömning av ansökningarna har de sakkunniga ansökningshandlingarna, som består av det ifyllda ansökningsformuläret, de obligatoriska bilagorna vilka i sin tur utgörs av en separat projektbeskrivning, en informationsplan och en detaljerad budget. Det förkommer också att det ingår särskilda bilagor till ansökningarna varigenom man vill lämna upplysningar om de organisationer och personer som deltar i projektet, eller tidigare projekt och verksamhet. Det är alltså detta material som de sakkunniga utgår från när de gör sin värdering av ansökningarna. Flera av de sakkunniga vi intervjuat med anledning av utvärderingen uppger att de ofta har använt Internet för att söka mer information om ansökarorganisationerna och komplettera den bild de har fått av ansökarorganisationerna och deras roll i det aktuella projektet.

Till vägledning vid värderingen av ansökningarna har de sakkunniga under utvärderingsperioden haft beskrivningar av sakkunnigordningen och de sakkunnigas uppgifter. Det är också så att sekretariatet bjuder in de sakkunniga till ett eller två möten per år. Förutom att dessa möten tjänar syftet att orientera de sakkunniga i uppdraget och det tekniska hjälpmedel (Ähs) som man använder sig av, är dessa möten en del i arbetet för att utveckla kvaliteten i fondens handläggning av ansökningarna. Detta gäller i synnerhet sakkunnigbedömningen av ansökningarna, men också helheten genom att fondens handlägningsrutiner får en genomlysning i de diskussioner och förslag som framförs. Genom att det skapas ett forum för utbyte av erfarenheter och kunskaper om tolkningen och tillämpningen av värderingskriterierna som förmedlas i fondens riktlinjer och beskrivningen av de sakkunnigas uppdrag kan också särskilda problem och erfarenheter uppmärksammas och rutiner och uppdragsbeskrivningar utvecklas. Så har också skett under perioden 2004–2007.

Ett nytt dokument har ersatt det som först användes då ordningen med sakkunniga initierades 2004. Enligt dokumentet *Sakkyndiges uppdrag* (bilaga 3) skall de sakkunnigas värdering av ansökningarna vara så kortfattade som möjligt: projekten skall sammanfattas i några huvudpunkter och mest vikt skall läggas vid den totala värderingen av projektet.³²⁸ De enskilda ansökningarna tilldelas olika angelägenhetsgrad (prioritet) i en skala från 1 (högst prioritet) till 4 (lägst prioritet). Till sin hjälp har de sakkunniga en lista som riktar uppmärksamheten mot de egenskaper som

³²⁷ T.ex. när det gäller musiksektorn där man under 2008 har haft tre olika sakkunniga med specialkompetenser med inriktning mot klassisk musik, rytmisk musik, och folk- eller världsmusik.

³²⁸ Dokumentet *De sakkunnigas uppdrag* är inte daterat. Enligt uppgift har det varit i bruk under de två sista åren av utvärderingsperioden, alltså 2006–2007.

de sakkunniga skall ta hänsyn till i värderingen av projektansökningarna. De sakkunniga förväntas enligt listan värdera

- ansökaren (bl.a. bakgrund, kompetens och kvalifikationer),
- den nordiska dimensionen/bredden,
- hela projektet generellt (härunder konstnärlig kvalitet, samarbetspartners, målgrupper etc.),
- projektets ekonomi, samt
- projektets trovärdighet, relation till nordisk kompetens och Nordiska kulturfondens prioriteringar.³²⁹

Vi återknyter till sakkunnigvägledningen, inklusive dessa punkter, under en särskild rubrik nedan där vi lyfter fram några aspekter som vi funnit angelägna att reflektera kring. Vi kommer också att beröra sakkunnigordningen i avsnittet nedan då vi diskuterar fondens beslutsordning.

10.1.6 Fondens informationsarbete

Hur arbetar Nordiska kulturfonden med att informera om sin verksamhet? I denna del av utvärderingen har vi fokuserat på information riktad mot potentiella brukare samt information om fondens verksamhet som sprids via massmedier, det vill säga fondens PR-arbete. Vi utesluter alltså specialdestinerad information riktad mot huvudmän eller mot andra intressenter som t.ex. andra institutioner med liknande verksamhet vilket produceras i form av årsberättelser och rapporter. Dessa grupper inkluderas naturligtvis tillsammans med potentiella ansökare/brukare bland målgrupperna för fondens PR-arbete.

Information riktad till potentiella ansökare/brukare är intressant framför allt ur perspektiv av i vilken utsträckning den når ut till potentiell brukare, och om man når de grupper av brukare som man vill nå. Till dessa frågor skall också fogas vilken ambitionsnivå man skall ha i sitt informationsarbete, hur mycket det är rimligt att informationsarbetet får ta i anspråk av fondens sammanlagda resurser.

Våra källor till detta avsnitt har varit intervjuer med fondens sekretariat och styrelseledamöter, fondens interna dokumentation i form av protokoll och årsberättelser, fondens administrationsavtal med Nordiska ministerrådets sekretariat, samt fondens hemsida med dess aktuella utformning och innehåll. Källan till de statistiska uppgifter om ansökares informationskällor när det gäller kunskap om Fonden som redovisas i avsnittet har, om inget annat anges, varit en sammanställning av resultatet från en

³²⁹ Momentliste ved vurdering av nye søknader, bilaga till dokumentet De sakkunnigas oppdrag (Bilaga 3).

fråga i det elektroniska ansökningsformulär som Fonden har använt sedan 2002.³³⁰

Målen för fondens informationsverksamhet

När målet för Nordiska kulturfondens informationsarbete skall beskrivas görs det mot bakgrund av att Fonden för tillfället saknar en skriftlig plan för informationsverksamheten. Beskrivningarna av målen för informationsverksamheten bygger alltså på intervjuer och på skrivningar om fondens informationsverksamhet i Fonden årsberättelser och i protokoll från styrelsesammanträden.

Målet för Nordiska kulturfondens informationsverksamhet är att till så många potentiella ansökare som möjligt sprida informationen att Nordiska kulturfonden finns och vad syftet är med dess verksamhet, det vill säga att man ger bidrag till nordiska samarbetsprojekt inom kulturområdet i vid bemärkelse. Det finns en vilja att nå ut med informationen till potentiella ansökare utanför huvudstadsområdena, till områden och grupper där informationsspridning genom sociala nätverk är svagare och behovet av riktad information därför mer angelägen. Sett ur detta perspektiv är målet inte i första hand att få flera ansökningar, utan snarare att nå ut med information till områden och miljöer i Norden där man är mindre kända. På en mer preciserad nivå handlar fondens informationsarbete gentemot potentiella ansökare också om att ge närmare anvisningar om hur man ansöker om projektbidrag vid Nordiska kulturfonden.

Ytterligare en viktig aspekt av informationsverksamheten är vad man kan kalla varumärkeshantering, det vill säga att mottagarna uppfattar fondens verksamhet på ett positivt sätt. Det kan handla både om en upplevelse av att Fonden är en väl fungerande institution och att man upplever det som inbjudande att ansöka om projektmedel.

Fondens mål för informationsverksamheten riktad mot massmedia är att på ett effektivt sätt åstadkomma bra PR, det vill säga en traditionell kommunikationsåtgärd som syftar till att skapa och upprätthålla gynnsamma relationer till olika målgrupper i omvärlden. Syftet är att sprida kunskap om Fonden samt dess verksamhet, och att skapa en positiv bild av Fonden genom att visa på goda exempel av projekt som man stödjer. För denna del av informationsverksamheten har man sedan 2003 haft ett avtal med Nordiska ministerrådets och Nordiska rådets gemensamma kommunikationssavdelning, till vilket vi strax återkommer.

Annonser i dagspress och trycksaker

Under en stor del av utvärderingsperioden var annonsering i dagspress en viktig del av de informationsresurser som Fonden använde för att nå ut till potentiella ansökare. Enligt de riktlinjer som utarbetades för informa-

³³⁰ Var har ansökarna hört om Fonden 2003–2008? Dokument från Nordiska kulturfondens sekretariat med sammanställning av resultatet av en fråga i fondens elektroniska ansökningsformulär, perioden 2003–2008.

tionsverksamheten 1996 skulle täckningen via tidningsannonser i de nordiska länderna ses över. Syftet med de nya riktlinjerna var att effektivisera och bredda informationsarbetet för att nå nya målgrupper.³³¹ Annonsering och artiklar om Fonden har också förekommit i det officiella nordiska samarbetets fora, som t.ex. tidningen Politik i Norden.

Sedan 2006 lägger man inte längre informationsresurser på tidningsannonser. Detta beslut har sin bakgrund i den information om hur ansökarna har fått kunskap om Fonden som man sedan 2002/2003 samlat in genom en fråga i fondens elektroniska ansökningsformulär. Eftersom resultatet av denna enkätfråga visade att relativt sett få ansökare (i procent av giltiga ansökningar, 2003 $\approx$ 10, 2004 $\approx$ 5) fått kunskap om Fonden via tidningsannonser beslutade man 2005 dra ned på denna del av informations-spridning.³³²

Inte heller trycksaker har i slutet av utvärderingsperioden någon större vikt i fondens informationsarbete. Det finns en liten informationsfolder med information om Fonden och om ansökningstider, och med en hänvisning till fondens webbplats för mer information. Denna använder man vid olika informationsmöten. Folderna finns tillgängliga via fondens samarbetspartners. Däremot distribueras inte dessa foldrar för vidare-spridning till dem som är mottagare av projektbidrag, en möjlig informationskanal som det kan finnas anledning att försöka utnyttja effektivare.

Fondens webbplats och WWW

Från och med 1997 fyller Nordiska kulturfondens egen webbplats (hemsida) en elementär funktion i informationsverksamheten. På fondens webbplats gavs från början information om Fonden och dess verksamhet, dess historia, riktlinjer för sökanden, förteckningar över bidrag, samt information om ett urval av intressanta projekt som erhållit stöd.³³³ Som vi noterade i tidigare kapitel framkom som en del av resultatet av omvärldsanalysen år 2000 ett förslag att Fonden skulle utarbeta en tydligare strategi för hur Internet kan utnyttjas i verksamheten. Detta togs upp och behandlades jämte ett förslag att inrätta en gemensam nordisk fondportal i fondens första styrelsemöte 2001.³³⁴ I styrelsens beslut fokuserade man på frågan om en gemensam nordisk fondportal, ett förslag som utreddes men som sedermera visade sig innehålla så stora hinder att fondportalen inte kunde förverkligas. Beträffande frågan om en effektivare informationsverksamhet konstaterade man att detta var en sak som man under alla omständigheter skulle arbeta vidare med i fondens verksamhetsutveckling.

Så har också skett, och numera har fondens webbplats utvecklats så att de tidigare presenterade delarna har kompletterats med pressmeddelande och nyhetsbrev (se nedan), information om fondens särskilda satsningar,

³³¹ Nordiska kulturfondens årsberättelse 1996, punkt 3.2.2 Informationsverksamhet.

³³² Nordiska kulturfondens årsberättelse 2005, punkt 5.2 Fondens utgifter, s. 19.

³³³ Nordiska kulturfondens årsberättelse 1998, punkt 4.6 Informationsverksamhet.

³³⁴ NKF, protokoll möte 131/01, punkt 5.2, s. 27 f.

som t.ex. Året nordiska utställning, statistik och länkar till andra nordiska stödordningar. Fondens webbplats fungerar som vi tidigare har presenterat numera också som ett gränssnitt för elektronisk administration av ansökningar och projektbidrag. I detta sammanhang är brukarnas synpunkter på den information man fått genom fondens hemsida relevanta. Enligt den enkät som sedan maj 2006 inkluderas i slutrapporten för de projekt som beviljats bidrag från Fonden är en mycket stor del av brukarna nöjda eller mycket nöjda (drygt 94 %).³³⁵

Besöksfrekvensen vid fondens webbplats vittnar om att den redan från de första åren fungerade som ett mycket positivt bidrag till fondens informationsspridning. Under 1998 varierade antalet besök per månad mellan 700 och 2000. Samma år uppskattade man att mellan 30 % och 40 % av ansökarna hade informerats om Fonden via fondens webbplats.³³⁶ Ser man till motsvarande uppgifter för perioden 2003 till 2008 har omkring 45 % av ansökarna angivit att de har fått kännedom om Fonden genom Internetbaserade resurser. Svarsalternativen har varit Sökning på Internet (13–20 %, tendens stigande), Norden.org (6–10 %), samt nordiskskulturfond.org (13–27 % tendens minskande). Utvecklingstendens i denna statistik pekar på att allt flera ansökare använder sökmotorer på Internet för att orientera sig om möjliga finansieringskällor till nordiska kultursamarbetsprojekt.

Att sökning på Internet anges som en allt vanligare källa till kännedom om Fonden kan ha flera möjliga förklaringar, bland annat förändrade informationssökningsbeteenden som kan relateras till sökmotorn Googles popularitet. Men denna bild skall också ses i samband med att Fonden har arbetat strategiskt med att förbättra fondens synlighet på Internet. Detta har man sedan 2004 gjort genom en så kallad AdWord-kampanj på sökmotorn Google.³³⁷ AdWord innebär att man skapar en prioriterad relation mellan en annons för Nordiska kulturfonden och en viss kombination av ord, t.ex. ”nordisk kultur” eller ”nordiska stödordningar” som matas in i Googles sökfält. När valda sökord används aktiveras annonsen som visas i anslutning till sökarens träfflista.

Genom att använda sig av Google Analytics har fondens sekretariat fått en mer detaljerad statistisk uppföljning av på vilka vägar besökarna på fondens webbplats har tagit sig dit.³³⁸ Statistiken ger upplysningar om hur många unika besökare man har haft, vilka sidor inom fondens webbplats som laddas ner, från vilka webbplatser man har länkat sig till fon-

³³⁵ De enkätsvar vi har haft tillgång till omfattar 937 svar som har samlats in mellan maj 2006 och mars 2008.

³³⁶ Ibid. Som alltid när det gäller besöksregistreringar vid hemsidor på Internet måste man ta hänsyn till om det är registreringar av unika IP-nummer som avses eller alla nedladdningar från hemsidan ifråga.

³³⁷ På fondens sekretariat har man kunnat belägga att man använde sig av AdWord-kampanj år 2004. E-postkorrespondens med sekretariatet den 2 oktober 2008.

³³⁸ Frågan om var man fått kännedom om Fonden som ställs i Fonden ansökningsformulär är naturligtvis öppen för tolkningar. Detta gäller både innebörden av ”kännedom om”, och när det gäller ansökarnas tillvägagångssätt för att få kännedom om Fonden.

dens webbplats mm. Denna statistik visar enligt fondens sekretariat att de flesta besökare vid fondens webbplats har hittat dit via sökning på Google, och i andra hand via Nordiska ministerrådet webbplats. AdWord-kampanjen har t.ex. inneburit att 4 042 personer länkades vidare till fondens webbplats via Nordiska kulturfondens annons på Google under perioden 1 augusti 2006 till 1 januari 2008.³³⁹ Detta antal kan relateras till det totala antalet besökare vid fondens webbplats, vilket under samma period var 49 816 (unika IP-nummer) eller 83 247 (inkl. återkommande). Av dessa kom 20 879 (inkl. återkommande) direkt från Google.

På fondens sekretariat arbetar man också med att lägga ut hyperlänkar på relevanta institutioners och organisationers webbplatser, och man har idag en relativt god synlighet i denna bemärkelse enligt fondens sekretariat. Detta är emellertid ett område där man skulle vilja lägga mer resurser för en systematisk genomgång och breddning för att ytterligare öka fondens synlighet.

Personlig/uppsökande informationsverksamhet

Fonden har under hela utvärderingsperioden använt sig av uppsökande personlig informationsverksamhet. Detta innebär att fondsekreteriatets personal, ofta på särskilda inbjudningar, reser ut i Norden för att informera om fondens verksamhet och om hur man ansöker om bidrag vid Fonden. Inte sällan går dessa resor till platser som ligger utanför de nordiska storstadsregionerna. Detta arbete skall också ses i perspektiv av den rekommendation som framfördes i omvärldsanalysen år 2000 som innebar att Fonden vid sidan om, och trots, den ökande användningen av Internet skulle slå vakt om och möjliggöra fysiska möten och kontakter mellan människor för att levandegöra den nordiska samhörigheten.

Ähs är en resurs för att samla information om vilka områden Fonden har mottagit relativt få ansökningar från. På grundval av sådana analyser gör man sedan särskilda informationssatsningar som inkluderar besök vid strategiskt utvalda institutioner. Ett exempel på en sådan lyckad satsning gjordes t.ex. mot finska Lappland 2006. Detta var ett omfattande informationstillfälle vid Samiska museet i Enare som riktade sig till hela konst- och kulturfältet, men med speciellt fokus på samerna, och med inbjudna organisationsföreträdare från Norge, Sverige och Finland.

Viktiga i denna utåtriktade verksamhet är fondens samarbetspartners och "vänner". Fondens samarbetspartners omfattar samtliga de 8 Nordiska informationskontoren, vilka Fonden sedan år 2000 har samarbetsavtal med. Denna ordning infördes först på prov men har sedan 2006/2007 en mer permanent status i fondens verksamhet. Fonden har också ett mer informellt samarbete med de fem organisationer som administrerar Nor-

³³⁹ Till en kostnad av drygt 4000 DKK.

den i fokus (Nordiska ministerrådets och Nordiska Rådets informationsprogram) vilka är belägna i de nordiska ländernas huvudstäder.³⁴⁰

Fondens samarbetspartners förmedlar information om Fonden, dess verksamhet och hur man söker bidrag vid Fonden. Förutom dessa uppgifter är syftet med samarbetet också att Fonden via informationskontoren skall få in synpunkter på hur man kan utveckla och förbättra sin informationsverksamhet och bidragsproceduren. Ibland genomför informationskontoren informationstillfällen och kurser i samarbete med personal från fondens sekretariat. Sedan 2007 sluter varje informationskontor ett individuellt utformat 3-årigt avtal som preciserar vilka tjänster som informationskontoret förväntas tillhandahålla för fondens räkning. Detta har skett för att få en klar och tydlig kommunikation mellan Fonden och informationskontoren, inte minst mot bakgrund av att dessa kontor är små och har begränsade personella resurser. Betalningen från Fonden, sammanlagt 20 000 DKK, har sedan 2006 också delats upp i två olika potter: Ett grundbelopp till allmän löpande information om 10 000 DKK, samt ett ansökningsbart belopp till specifika satsningar, t.ex. kursverksamhet.³⁴¹

Fondens personal informerar och håller kurser i att söka projektbidrag. Detta gör man dels genom samarbete med fondens samarbetspartners, dels genom samarbete med andra organisationer som bjuder in fondens personal. Det kan t.ex. röra sig om de nationella kulturmyndigheterna som har ansvar för internationellt kultursamarbete, eller om regionala kulturpolitiska organ. I kurserna går man igenom en hel ansökningsprocess med utgångspunkt i en ansökan till Fonden, men man försöker också ge mer generell syftande råd för att förbättra chanserna att få bidrag. Man arbetar aktivt med att ta tillvara på de erfarenheter av ansökningsarbetet och projektadministrationen som man sedan 2006 har samlat in från brukare genom en elektronisk enkät.

Det är också så att Nordiska kulturfonden och Kulturkontakt Nord har ett ömsesidigt avtal om att man informerar om varandras verksamhet då man är ute och informerar om sin egen. De Nordiska husen (Torshavn, Reykjavik), och de Nordiska instituten (Mariehamn, Helsingfors, Nuuk) är informationspunkter för Kulturkontakt Nord men har inte samma status som samarbetspartners med Nordiska kulturfonden. Informationsmaterial om Fonden finns även vid dessa institutioner, men man har inte några avtal om att sprida information om Fonden.

Massmedia, press och nyhetsbrev

Sedan 2002/2003 har Fonden slutit ett administrationsavtal med Nordiska ministerrådets sekretariat som även innehåller informationstjänster. Avta-

³⁴⁰ Norden i fokus administreras 2008 av olika organisationer: Nordiska institutet i Helsingfors, Föreningarna Norden i Köpenhamn, Stockholm och Oslo, samt Nordens hus på Island. De Nordiska informationskontoren är belägna i Jyväskylä, Vasa, Umeå, Akureyri, Alta, Göteborg, Arendal och Flensburg. De administreras 2008 i flera fall i samverkan mellan lokalavdelningar av Föreningen Norden och kommunala organisationer.

³⁴¹ NKF, protokoll 151/06, punkt 3.6, s. 7 ff.

let omfattar år 2008 i denna del tjänsterna tolkning, översättning, pressmeddelanden och korrekturläsning.

Pressmeddelanden om fondens verksamhet, om beviljade projekt som man vill framhålla särskilt eller om fondens särskilda satsningar, förmedlas genom Ministerrådets kommunikationsavdelning där man genom särskilda distributionslistor kan styra informationsförmedlingen till massmedia. Ambitionen är att skicka ut mellan 50–80 pressmeddelanden per år. Dess pressmeddelanden publiceras också sedan hösten 2006 på fondens egen webbplats.³⁴² Det finns emellertid inte resurser inom Fonden för att i någon större omfattning följa upp vad man får för publicitet. Det sker en viss uppföljning via en presstjänst (Elektronic Media Monitoring Service, tillhållna av MeltWaterNews.com) som Fonden via Nordiska ministerrådets informationsavdelning abonnerar på. Denna innebär att man får en bild av fondens synlighet i elektroniskt publicerade artiklar, dvs. artiklar som publiceras på WWW.

Fonden har också sedan något år tillbaka en service med ett nyhetsbrev som man skickar ut via e-post och som går till 800–1000 abonnenter. Nyhetsbrevet innehåller information om hur mycket pengar som Fonden har delat ut, med länkar till några intressanta projekt där man också har pressmeddelanden. Dessutom förekommer aktuell information om fondens särskilda satsningar, och information om ansökningsfrister etc. Målet är att nyhetsbrevet skall utkomma 5–6 gånger årligen, men man har inte lyckats uppnå denna ambition. Snarare har man skickat ut det 2–3 gånger per år. Av denna anledning har detta arbete numera via avtal flyttats över till pressansvarig inom NMR.

Informationsspridning genom beviljade projekt

Det finns sedan mars 2006 krav på att en informationsplan skall lämnas i samband med ansökan om bidrag till Nordiska kulturfonden. Av denna plan skall framgå hur fondens bidrag kommer att synliggöras, t.ex. genom att Fonden omtalas eller genom att fondens logotyp i både tryckta och digitala informationsprodukter i anslutning till projekten. Fonden strävar således medvetet efter att sprida kännedom om fondens verksamhet i anknytning till de projekt som beviljas medel. Flera av våra informanter från fondens sekretariat vittnar om att det är väldigt svårt för Fonden att få synlighet genom mediebevakningen av beviljade projekt och arrangemang. Den pressbevakning som vi kommit i kontakt med i vår brukarstudie motsäger inte denna erfarenhet.

Det finns tankar i fondens sekretariat om att fondens brukare borde kunna användas effektivare för att nå ut med information om Fonden till flera potentiella brukare. Tanken är att fondens brukare utgör en bred kontaktyta mot potentiella brukare som borde kunna utnyttjas bättre. Kravet om informationsplan är ett steg i denna riktning, och vi ser möj-

³⁴² NKF, protokoll 150/06, punkt 3.2, s. 4 f.

ligheter att i framtiden utnyttja denna mer ansökningsprocessen och projektadministrationen.

10.2 Diskussion: Fondens arbetsformer och beslutsordning

I detta avsnitt lyfter vi fram de frågor beträffande Fondens arbetsformer som vi funnit angelägna att analysera och resonera kring. Våra utgångspunkter är den beskrivning vi har gjort av Fondens arbetsformer och beslutsordning i de föregående delarna av detta kapitel. Vi har beskrivit förvaltningsprocessens element, de olika ansvarsområden/arbetsuppgifter, samarbetsformerna och de tekniska hjälpmedel som används. Genom denna beskrivning har vi fått en bild av hur man genom Fondens förvaltningsprocess arbetar för att uppnå de mål man har för verksamheten. De mål som finns för Fondens verksamhet har vi beskrivit i kapitel 8. Det finns inte några uttryckliga målskrivningar för Fondens förvaltningsprocess i de aktuella styrdokument. Fonden framhåller att man har en hög ambitionsnivå när det gäller service, kontroll och kvalitetssäkring i sin verksamhet. Detta är generellt formulerade mål/värden som man strävar efter att förverkliga i sin förvaltningsprocess och som skall bidra till att förverkliga de övergripande målen för verksamheten. Vi har tagit vår utgångspunkt i dessa mål, men har också funnit det angeläget att uppmärksamma eventuella förekomster av målkonflikter som kan uppstå då målen för förvaltningsprocessen utmynnar i rutiner och instrument som kan vara till hinder för förverkligandet av delar av Fondens övergripande mål för verksamheten.

10.2.1 Projektstyrning

Revisionens kritik av fondens projektstyrning i slutet av 1990-talet innebär att kvalitetsarbetet i Fonden intensifierades vilket ledde fram till förbättrade rutiner för de ekonomiska relationerna till bidragsmottagarna och för uppföljningen av projekten. Vi kan konstatera att fondens revisorer i sin berättelse för verksamhetsåren 2004 och 2006 var nöjda med fondens projektstyrning och den räkenskapsmässiga behandlingen av beviljade medel. Revisionen hade också efter stickprovskontroll (30 projekt) funnit att beviljade medel har disponerats i enlighet med kontrakten och att projekträkenskaperna har varit underkastade betryggande revision.³⁴³ Vi noterar också att revisorerna i sin berättelse för verksamhetsåret 2006 inte fann anledning att kommentera denna punkt. Under 2004 fanns endast 8

³⁴³ Beretning til Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd om revisionen af Nordisk Kulturfonds virksomhed for 2004, s. 11; Beretning til Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd om revisionen af Nordisk Kulturfonds virksomhed for 2006, s. 12f.

oavslutade projekt från slutet av 1990-talet som under loppet av året fördes fram till avslut.³⁴⁴

Vi menar att det underlag vi har haft till vårt förfogande visar att projektstyrningen under senare delen av utvärderingsperioden har fungerat mycket väl i Nordiska kulturfonden och att man har en hög ambitionsnivå när det gäller att upprätthålla kvaliteten i uppföljningen av beviljade projekt. Gällande ordning för projektstyrning bidrar således ur denna synpunkt till måloppfyllelse i fondens verksamhet genom att det finns en god kontroll av att disponerade medel verkligen kommer till användning på det sätt som beskrivits i ansökan. Observera att vi här uttalar oss om slut prestationen, inte om utfallet av projekten.

Det finns emellertid också anledning att i detta sammanhang uppmärksamma att det i Fondens regler för användning av bidragen skapas en besvärlig situation för vissa brukare med begränsad erfarenhet av projektadministration och ekonomisk redovisning. I förhållande till vissa brukare inom framför allt frivilligsektorn kan här alltså ligga en målkonflikt om man ser till Fondens historiskt sett stora ansvar för nordiskt kultursamarbete inom frivilligsektorn. Kan det vara så att vissa brukare på grund av bristande kunskaper och erfarenhet undviker att ansöka om bidrag från Nordiska kulturfonden på grund av de krav man har när det gäller ansökan, slutrapport och ekonomisk redovisning och revision? Detta problem har också uppmärksamats i tidigare utvärderingar. I vår utvärdering har vi mött synpunkter från en del brukare som pekar på att man har upplevt fondens krav i denna del som mycket betungande. *Vi tror emellertid inte att den slutsats man skall dra av detta är att Fondens rutiner för projektstyrning bör förenklas – det skulle inte vara möjlighet i relation till de krav som ställs från Fondens revisorer och med tanke på den historia med kritik mot fondens projektstyrning under utvärderingsperioden. Däremot kan man naturligtvis överväga om det finns möjlighet att utveckla servicen mot denna grupp på något sätt, en punkt som vi återkommer till nedan.*

10.2.2 Ärendehantering och service – användarnas synpunkter

I detta avsnitt behandlar vi brukares (ansökare som beviljats bidrag) erfarenheter av sin interaktion med det elektroniska ärendehanteringssystemet, Ähs. Brukarna möter Ähs först genom gränssnittet för elektroniska ansökningar, och i nästa steg i brukargränssnittet för projektadministration, ”projektsidan”.

Förutom den information vi fått från brukare genom de intervjuer vi genomfört inom ramen för utvärderingen, har vi haft tillgång till material som täcker den allra senaste delen av utvärderingsperioden och som har samlats in genom den enkät som sedan maj 2006 inkluderas i slutrapport-

³⁴⁴ Beretning til Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd om revisionen af Nordisk Kulturfonds virksomhed for 2004, s. 9.

ten för de projekt som beviljats bidrag från Fonden. De enkätsvar vi har haft tillgång till omfattar 937 svar som har samlats in mellan maj 2006 och mars 2008. De sakkunnigas synpunkter har vi fått tillgång till genom de intervjuer vi gjort av ett urval av sakkunniga.

Vi vill understryka att vi endast tar upp de sammanfattade resultaten av enkäten och ett urval av de ämnen som kommit upp i kommentarer och uppslag till förbättringar av fondens verksamhet och Ähs' funktionalitet. Nordiska kulturfondens sekretariat arbetar under hösten 2008 med en egen uppföljning av detta material. Vi är medvetna om att en del av de förslag till utveckling av information och service mot brukarna som vi presenterar i detta avsnitt kan överlappa med Fondens egna planerade förbättringar.

Brukarnas synpunkter på servicen

När det gäller den *service man har fått från fondens sekretariat* är en mycket stor del av brukarna nöjda eller mycket nöjda (drygt 94 %). Detta mycket positiva resultat bör man alltså ha i åtanke då man tar del av de kommentarer där framför allt de mindre nöjda brukarna utvecklar sina synpunkter. Fonden hanterar ett stort antal ärenden under ett år. Mellan 2004 och 2006 ökade antalet ärenden från 1514 till 1930.³⁴⁵ När ett så stort antal ärenden handläggs är det ofrånkomligt att det sker misstag i kommunikationen från sekretariatets sida. I vissa fall har sådana misstag enligt brukare lett till förseningar av utbetalningar, vilket naturligtvis kan vara mycket besvärande för projektansvariga och betydelsefullt för ett projekt.³⁴⁶ I detta sammanhang vill vi påpeka att förseningar av utbetalningar också kan vara beroende av att Nordiska ministerrådets ekonomiskavdelning, som ansvarar för att effektuera transaktionen, har varit överbelastade.³⁴⁷

I Nordiska kulturfondens sekretariat använder man ett system med övervakning av vissa rutiner, t.ex. i samband med att sekretariatet önskar kompletteringar till ansökan eller rapporter, eller för att övervaka när fristen för slutrapportering går ut för enskilda projekt. Systemet bygger på att enskilda ärenden märks med ett datum som sedan rutinmässigt följs upp av sekretariatspersonalen, framför allt av projektkoordinatorn men också av rådgivarna, genom att sökningar görs mot särskilda datum.

Man kan naturligtvis fråga sig om det finns anledning att utvidga dessa rutiner till att inkludera flera moment i interaktionen med bidragstagarna, t.ex. utbetalningsmomenten. Sett i relation till antalet misstag som enkätaterialet indikerar ser vi inte någon anledning att i dagsläget prioritera en utveckling av dessa rutiner, men vi utgår från det också sett utifrån Fondens kvalitetsambitioner är angeläget att minimera antalet

³⁴⁵ Nordisk kulturfonds Årsberetning 2006, punkt 5.3.

³⁴⁶ Enligt kommentar i sammanställning av enkätsvar i fondens interna uppföljning i Ähs.

³⁴⁷ E-postkommunikation med Nordiska kulturfondens sekretariat den 2 september 2008.

klagomål från brukare som har sin grund i brister eller misstag som begås i Fondens handläggningsrutiner.

Projekthanteringssystemets användarvänlighet

När Fonden frågar hur man bedömer *användarvänligheten av det elektroniska projekthanteringssystemet* säger sig många brukare vara nöjda eller mycket nöjda (79 %), men 21 % indikerar att man är mindre positiv. Synpunkten att det är svårt och omständligt i allmänhet att fylla i ansökan och övriga obligatoriska dokument förekommer relativt frekvent i kommentarerna till denna fråga. Exempel i ansökningsformuläret som visar hur enskilda uppgifter, som t.ex. IBAN-nummer, skall fyllas i efterfrågas. Detta är något som Fonden förmodligen skulle kunna hjälpa till med till vissa delar av ansökan och som skulle underlätta för de brukare som är mindre vana vid att göra denna typ av ansökningar. I våra intervjuer med brukare har vi också fått indikationer på att det finns brukargrupper som upplever ansökningsförfarandet som svårt, och där det komplicerade kan upplevas ligga i både tekniska och språkliga aspekter vid ansökningsförfarandet.

Synpunkten att det är omständligt och krävande att anpassa projektbudgeten till den form som används i fondens ansökningsformulär förekommer och konkretiserar de vanligen mer generellt hållna kommentarerna i detta ämne. På sin hemsida rekommenderar Fonden att presumtiva ansökare förbereder sig genom att färdigställa projektbeskrivning, projektbudget och informationsplan innan man påbörjar ansökan i det elektroniska formuläret. *I denna tidiga fas av ansökningsförfarandet finns det möjlighet att stödja de mer oerfarna ansökarna genom att tillhandahålla en budgetplan för projekt som är anpassad till den förenklade budgetstruktur som används i e-formuläret.*

Det finns också önskemål om bättre stöd när det gäller avrapporteringen av projektet. Fonden har tagit fram ett kompendium som kan användas som stöd vid arbetet med att formulera en ansökan, och motsvarande material efterlyses av några brukare för avrapporteringen. *Enligt svaren till enkäten är det uppenbart att en del brukare upplever inte bara ansökan, utan hela den formella processen i projekthanteringen gentemot Fonden som betungande och krävande. Några av de brukare vi varit i kontakt med uttrycker att de upplevt de formella delarna av ansökan och hanteringen av bidraget som betungande, och endast en så betungande att man av den anledningen har avhållit sig från att göra flera ansökningar.*

När det gäller brukarnas perspektiv på rådande ordning med uppdelade utbetalningar och krav på status- och slutrapport, ekonomiredovisning och revisorsintyg (för beviljade belopp över 50 000 DKK) indikerar de kontakter vi har haft med ett urval av projektledare emellertid att man i stor utsträckning har en positiv värdering om densamma.

Vi har också genom våra brukarintervjuer funnit att det finns önskemål om en tydligare återkoppling från Fonden på de slutrapporter som lämnas in som en avslutning av mottagna projektstöd. Synpunkterna går ut på att den uppföljning som görs av de enskilda projekten i alltför stor utsträckning endast fokuserar på ekonomiska aspekter av de projekten, medan de erfarenheter man gjort och de kunskaper som vunnits genom de genomförda verksamheterna inte lyfts fram eller tillvaratas från Nordiska kulturfondens sida. Tillsammans med reglerna för finansiering av återkommande projekt innebär detta att man går miste om möjligheten att inom ramen för det officiella nordiska kultursamarbetet ackumulera lärdomar, erfarenheter och utnyttja etablerade kontakter. *Vi menar att Nordiska kulturfonden genom den enkät som sedan 2006 inkluderas i slutrapporten har skapat ett instrument för att fånga upp en del av dessa erfarenheter, vilket vi ser som mycket positivt. De erfarenheter av nordiskt kultursamarbete som man samlar in med detta instrument kan i framtiden utgöra ett rikt material för att få ett djupare perspektiv på resultatet av Fondens verksamhet även beträffande utfallet. Man kan genom denna enkät få en bild av brukarnas syn på resultatet av projekten och vilka hinder, möjligheter etc. man ser i det nordiska kultursamarbetet.*

10.2.2 Diskussion om vägledning till sakkunniga

I det följande lyfter vi fram några aspekter i vägledningen till de sakkunniga som vi funnit angelägna att reflektera kring och som vi anser möjliga att utveckla. I detta sammanhang vill vi understryka att vi är medvetna om att fondens sekretariat tillsammans med de sakkunniga genom sina regelbundna möten diskuterar tillämpningen av fondens riktlinjer och prioriteringar och att vägledningen till de sakkunniga är under kontinuerlig utveckling. Det är också så enligt vår mening att det ofta inte går att fastställa några entydiga och generellt giltiga kriterier för den sorts bedömning som görs av ansökningarna (se vår diskussion i kapitel ?). Enligt våra informanter diskuteras återkommande tolkningen av de centrala begreppen i förhållande till olika typer av ansökningar och sektorer, både i sakkunnigruppen, sekretariatet och i fondens styrelse.

Vi frågar oss om inte en lista av denna karaktär, som preciserar vad de sakkunniga skall uppmärksamma vid värderingen av ansökningarna, skulle *kommunicera sitt innehåll bättre* genom att tydliggöra skillnaderna,

- dels mellan formella och innehållsliga aspekter i vissa avseenden,
- dels mellan kriterier som är direkt relaterade till fondens riktlinjer och prioriteringar och kriterier som kompletterar dessa.

Formella aspekter

När det gäller den första punkten finns det under flera av rubrikerna punkter/frågor som gäller vad vi vill betrakta som formella aspekter av ansökaren eller ansökan. Det gäller t.ex. om Fonden tidigare har gett bidrag eller avslag till samma ansökare eller samma projekt, om det är tillräckligt med upplysningar i ansökan för att bedöma densamma, samt om det föreligger turnéplan eller avtal om visningar/spelningar. Det förefaller oss som om svaren till dessa frågor är av avgörande betydelse för hur och om den sakkunniga skall arbeta vidare med ansökan, eller om särskilda villkor skall förknippas med en eventuell beviljning, varför vägledningen enligt vår mening kunde vinna på att samla dessa kriterier under särskild rubrik. Av formell karaktär är också innehållet under rubriken *Projektbeskrivelse*, där man ber den sakkunnige att göra ett kort sammandrag av densamma. Detta önskemål upprepas också under en annan rubrik längre ned på punktlistan (*Struktur på sakkyndiges skriftlige vurdering*), varför vi menar att den särskilda rubriken *Projektbeskrivelse* egentligen är överflödig.

Vägledningens relation till Fondens riktlinjer och prioriteringar

Det är angeläget att i en vägledning till Nordiska kulturfondens sakkunniga tydliggöra att och hur de sakkunnigas bedömning relaterar till fondens riktlinjer och prioriteringar. Detta kan vara klart nog i praktiken för dem som är involverade i bedömningsprocessen, och något som dessutom kan utvecklas och förtydligas genom de diskussioner som förs vid de återkommande mötena mellan de sakkunniga och fondens sekretariat. Det är emellertid något oklart i det aktuella dokumentet som skall utgöra en vägledning för de (nya) sakkunniga.

Flera av de punkter som räknas upp under tre av rubrikerna är mer eller mindre direkt relaterade till fondens riktlinjer och prioriteringar. Detta gäller samtliga punkter under rubriken *Vurdering av nordisk dimension/bredde* som kan relateras till innebörden av nordisk bredd och nordiskt tema i fondens aktuella riktlinjer. Det gäller också punkterna "målgrupper" respektive "kunstnerisk kvalitet" under *Generell vurdering av prosjektet*, vilka uppenbarligen relaterar till prioriteringen av särskilda målgrupper (barn och unga, boende i mindre orter och städer) respektive den generella formuleringen om kvalitet i fondens riktlinjer. Det kan förmodligen också gälla punkten om ökad samlad nordisk kompetens under rubriken *Troverdighet, kompetanse og Kulturfondets prioriteringer* som kan relateras till en tolkning av begreppet *nordiskt mervärde* som vi utvecklat i anslutning till ett tidigare avsnitt i kapitel 8. När så fondens prioriteringar och riktlinjer pekas ut i en särskild punkt under sistnämnda rubrik blir en redan komplex information onödigt tillkrånglad.

Förutsatt att de sakkunniga är väl insatta i fondens riktlinjer och prioriteringar behöver kanske inte de saker vi här har pekat på utgöra något hinder i bedömningsprocessen, men för att underlätta introduktionen av

nya sakkunniga i arbetet ser vi det som angeläget att vidareutveckla vägledningen ytterligare så att punktlistan förtydligas i de avseenden som vi här uppmärksammat.

Tolkningsrepertoar av nordiskt mervärde

En första åtgärd kan vara att hänvisa till fondens riktlinjer och prioriteringar i en inledande generell formulering.³⁴⁸ Dessa bör då antingen biläggas vägledningen till de sakkunniga som en del av det informationspaket som distribueras till nya sakkunniga, eller rekapituleras i sammanfattad form.

Man kan också om det anses möjligt och önskvärt utveckla en tolkningsrepertoar genom vilka innebörden av kriterier för bedömning av ansökningarna utvecklas under relevanta rubriker. Vi har observerat att sådana förtydliganden i viss utsträckning redan görs idag. Punkterna under rubriken *Vurdering av nordisk dimension/bredd* utgör därvid som vi ser det ett bra exempel på hur innebörden av ett kriterium för värderingen av ansökningarna till Fonden kan föras närmare den faktiska bedömningen. Men för tydlighetens skull kunde man i denna rubrik referera till den term som används i fondens riktlinjer för sökande, nämligen *nordiskt mervärde*. Det är rimligt att samla de punkter som avser bedömningen av nordisk bredd och nordiskt mervärde under en rubrik, och som vi tidigare antytt menar vi att det är rimligt att också föra punkten om ökad samlad kompetens på nordisk nivå till denna rubrik. Innebörden av att projekt skall ha en nordisk förmedlingspotential kan i det sammanhanget tydliggöras.³⁴⁹ Här bör man också överväga att erbjuda de officiella definitionerna av nordiskt mervärde och nordisk nytta som stöd för de sakkunniga.

Kvalitet i flera dimensioner

Beträffande kriteriet *kvalitet* finns det som vi ser det också möjlighet att i vägledningen till de sakkunniga tydliggöra begreppets förankring i riktlinjerna. Det är naturligtvis så att kvalitet vid bedömningen av ansökningarna till Fonden inte endast handlar om konstnärlig kvalitet, vilket flera av våra informanter också har resonerat kring.

För det första är fondens uppdrag formulerat så att ansökningar från ett brett kulturområde omfattas: kultur i bred bemärkelse, inte endast konst, omfattas av fondens verksamhetsområde. Till denna distinktion mellan konst och kultur i bredare bemärkelse kan också knytas det förhållandet att professionella såväl som amatörer välkomnas att ansöka om

³⁴⁸ I dokumentet Kulturfondets remissordning og sakkyndiges oppdrag stipulerades att "(v)urderingen skal gjøres i forhold til fondets retningslinjer og prioriteringer". Även i detta dokument fanns emellertid en viss inkonsekvens eftersom en del av innehållet i fondens riktlinjer och prioriteringar redan tidigare hade räknats upp i dokumentet.

³⁴⁹ Enligt en tolkning vi kommit i kontakt med genom våra intervjuer handlar detta kriterium om att bedöma arrangemangets kontaktytor med en "publik", hur och i vilken grad arrangemanget kommunicerar med den nordiska kontexten.

bidrag vid Fonden, vilket tillför ytterligare en dimension att ta hänsyn till vid bedömningen av ansökningarna. Amatöraktiviteter inom olika konstsektorer bör i många fall inte bedömas enligt samma kriterier som professionella aktiviteter, något som flera av våra informanter understrukt. Samtidigt är det också så att det finns gränsfall där det är mer oklart om aktiviteten och de involverade deltagarna skall förstås som amatörer eller om deras produktion skall bedömas efter samma kriterier som professionella konstnärer.³⁵⁰ Vidare bör man också i detta sammanhang uppmärksamma att Fonden tar emot ansökningar inom sektorerna forskning och utbildning.

Sammantaget innebär detta att bedömningen av kvalitet i ansökningarna görs i förhållande till olika normer och kriterier som är förankrade i olika typer av institutionaliserade praktiker, kunskaper och erfarenheter. Bredden bland ansökningarna skall motsvaras av, och motsvaras också enligt vår uppfattning i stor utsträckning också av, en bredd i de sakkunnigas kunskaper och erfarenheter.³⁵¹ Bedömning av konstnärlig kvalitet är alltså endast aktuellt i en del av ansökningarna till Nordiska kulturfonden. Även om detta naturligtvis, vilket våra intervjuer visat, är något som både sekretariatet och de sakkunniga är medvetna om och tillsammans reflekterar kring, menar vi att detta förhållande också bör signaleras i den vägledning som Fonden tillhandahåller till de sakkunniga.

Om man finner det önskvärt är det också möjligt och att utveckla innebörden av *konstnärlig kvalitet* i flera dimensioner i den vägledning som delas ut till nya sakkunniga. Detta är också något som redan har påbörjats i den lista (momentlista) som är en del av de sakkunnigas vägledning och som används vid värdering av nya ansökningar. Värdering av projektets tematiska innehåll, som idag utgör en egen punkt jämte bland annat konstnärlig kvalitet under rubriken *Generell värdering av projektet*, kan som vi ser det utgöra ett exempel på en sådan dimension.³⁵²

Vi är emellertid osäkra på om en långt driven precisering och definiering av innebörden av konstnärlig kvalitet i vägledningen till de sakkunniga i praktiken skulle visa sig funktionell, förutsatt att det överhuvudtaget skulle gå att skapa konsensus i ett sådant definitionsarbete. Inte minst med tanke på att så många olika konstområden finns representerade i ansökningarna till Fonden, finns det stor risk att generella kriterier för bedömning av den konstnärliga kvaliteten i ansökningar skulle upplevas som begränsande av den enskilda sakkunniga. *Däremot vill vi uppmuntra till en fortsatt kontinuerlig diskussion och erfarenhetsutbyte kring bedömningen av ansökningarna och tillämpningen av fondens riktlinjer och*

³⁵⁰ Vi återkommer till en diskussion kring detta i kapitel 11 då vi presenterar resultatet av brukarstudierna.

³⁵¹ Även i fondens styrelse finns genom ämbetsmän och kulturpolitiskt intresserade och initierade politiker både bredd och djup kunskaper och erfarenheter representerad, något vi tar upp i diskussionen om fondens beslutsordning.

³⁵² Jämför t.ex. med de parametrar för kvalitet i performativ konst som uppställdes av Erik Exe Christoffersen i evalueringen av Granhøj Dans i Århus kommun 1998, återgivet i Langsted, Hannah och Rørdam Larsen (2003), s. 24. Punkt 3. Dramaturgens form och tematik som sammanhängande.

*prioriteringar. När det gäller diskussionen kring kvalitet skulle de sakkunnigas kunskap och erfarenhet kunna utnyttjas ytterligare, t.ex. genom att denna problematik struktureras och tematiseras med hjälp av litteratur vid något av de möten som ordnas mellan fondens sekretariat och sakkunniga. Inspiration kan hämtas från diskussioner kring kvalitetsbedömningar av konst och kultur.*³⁵³

10.2.3 Fondens beslutsordning

Vår analys av fondens beslutsordning bygger på de perspektiv på fondens autonomi inom ramen för institutionella och ideologiska strukturer som vi presenterade avsnitt 3.1.4. Nordiska kulturfonden är liksom många andra kulturpolitiska institutioner verksam inom ett spänningsfält mellan oavhängighet och kontroll. Detta innebär att vi förstår de organisatoriska strukturerna och beslutsordningen för Nordiska kulturfonden som utformade inom ramen för ett grundläggande demokratiskt dilemma, vilket har fått, och får, en speciell prägel i det nordiska kulturpolitiska samarbetet. Å ena sidan finns en önskan att tillförsäkra konst och kultur en frihet i förhållande till den offentligt utövade makt som kommer till uttryck genom Nordiska kulturfondens fördelning av projektstöd. Å andra sidan är fondens beslutsordning också ett uttryck för en princip om politisk styrning av och demokratisk maktfördelning inom ett gemensamt nordiskt kulturpolitiskt organ vilken är utformad för att skapa en kontaktyta både mot det nordiska och de nationella parlamentariska organen för kulturpolitik, och mot de centrala nationella kulturpolitiska myndigheterna. Vi redogör i det följande för hur dessa olika principer kommer till uttryck i fondens beslutsprocess och analyserar innebörden av denna ordning.

Som vi tidigare har redogjort för innebär fondens beslutsordning att det sker en värdering av ansökningarna i tre steg: av de sakkunniga, av sekretariatet och av styrelsen. Inom fondens styrelse och sekretariat framhåller man i synnerhet att sakkunnigordningen inneburit en viktig del i kvalitetsutvecklingen av fondens verksamhet. Ur detta perspektiv var Fonden ute i god tid i förhållande till de strukturförändringar som sedermera genomfördes i det nordiska kultursamarbetet, genom vilken fristående sakkunniga som tillsätts under en tidsbegränsad period fått en central funktion i fördelningen av de nordiska kulturpengarna. Utifrån våra intervjuer kan vi konstatera att man även inom Nordiska ministerrådet ser positivt på Nordiska kulturfondens nuvarande beslutsordning. I denna del vill vi resonera litet närmare kring två andra grupper av informanter.

Inledningsvis kan vi konstatera att värderingen av Fondens beslutsordning bland våra informanter har genomgående varit mycket positiv. Det gäller såväl fondens egen personal och styrelse, de sakkunniga, personal inom Nordiska ministerrådet och dess kulturavdelning, och brukare.

³⁵³ Vi vill i detta sammanhang rekommendera Hannah, Karen, Langsted, Jørn & Rørdam Larsen, Charlotte (2003). *Ønskekvist-modellen: Kunstnerisk kvalitet i performativ kunst*. Århus: Klim.

Det är rimligt att detta förhållande beaktas då man reflekterar kring sakkunnigordningens legitimitet i förhållande till olika aktörer. Samtidigt är det naturligtvis så att de olika aktörernas synpunkter om fondens beslutsordning måste värderas utifrån vilken position de har i förhållande till Fondens verksamhet. Vi återkommer till detta reflektioner kring detta förhållande på flera ställen i detta avsnitt.

Hur ser brukare och sakkunniga på beslutsordningens legitimitet?

Vi vill understryka att det material vi använder i detta avsnitt bygger på kvalitativa intervjuer av ett urval av fondens sakkunniga och brukare. Vi har beskrivit våra metoder och vårt material i kapitel 4.

Hur ställer sig brukarna, de som ansöker om och beviljas stöd från Nordiska kulturfonden, till fondens beslutsordning? Bland de 8 brukare vi talat med (projektansvariga för projekt som beviljas medel) finns också de som vid andra tillfällen fått avslag på sin ansökan. I detta sammanhang är det också viktigt att framhålla att intresset för beslutsordningen vid Fonden ofta har visat sig relativt svalt i denna grupp.

Beslutsordningen är inte något som flertalet av de brukare som vi intervjuat har funderat så mycket kring. Vi har också i våra brukarintervjuer kommit i kontakt med en generell uttryckt skepsis till det slags värdering av konst kultur som föregår i urvalsprocesser inom ramen för organisationer som fördelar pengar till kulturverksamheter. I den mån brukarna i vår undersökning har visat sig ha tänkt på eller ha synpunkter om Fondens beslutsordning har de emellertid uttryckt förtroende för fondens beslutsordning och sakkunnigordning.

När det gäller de sakkunniga har de i allmänhet visat medvetenhet om frågans relevans, och någon har också menat att ämnet varit föremål för diskussioner vid sakkunnigmöten i fondens regi. De sakkunniga har också uttryckt olika nyanser i sina uppfattningar i frågan. Av de 5 sakkunniga vi har intervjuat har emellertid samtliga uttryckt antingen sitt stöd för, eller acceptans av, den nuvarande beslutsordningen, och endast en visat sig ha principiella invändningar mot politiska aktörers inblandning i de avgörande besluten om offentligt kulturstöd.

Två av de sakkunniga är tydliga med att de föredrar en ordning där en från de sakkunniga oberoende styrelse fattar beslut om stöd, för att då "kan vi vara sakkunniga och fria i vår roll", som en av informanterna uttryckte det. En ordning med sakkunniga som både värderar och fattar beslut, och kanske dessutom formulerar riktlinjerna för verksamheten, innebär också en risk för otillbörlig snedvridning och styrning då besluten om stöd i hög grad kommer att präglas av "den enskilda sakkunnigas smak och kontaktnät", som en annan informant uttryckte det.

När man värderar detta resultat måste man naturligtvis beakta att de sakkunniga kan tänkas känna tveksamhet inför att ifrågasätta en beslutsordning där de själva utgör ett centralt element. Men flera (2) har också menat att den nuvarande beslutsordningen motsvarar de krav och för-

väntningar som finns inom de professionella nätverk där de rör sig, en bild som blir särskilt intressant i det fall dessa nätverk kan sägas representera faktiska och potentiella brukare av Fonden. En av de sakkunniga (ledare för konstnärlig verksamhet) hade själv tidigare ansökt om medel vid Nordiska kulturfonden, men flertalet tillhör inte själva gruppen brukare i denna bemärkelse. Tre av de sakkunniga vi talat med är (eller var) genom sin verksamhet situerade på ett verksamhetsfält för kulturadministration och kulturdistribution med tyngdpunkten inom den offentliga sektorn. Givetvis har de relevant akademisk utbildning (en del har kulturvetenskaplig andra konstnärlig) och professionell erfarenhet för sina uppdrag. Ytterligare en sakkunnig som vi intervjuat hade en akademisk position. Dessa förhållanden bör också vägas in när man värderar de sakkunnigas uppfattningar om fondens nuvarande beslutsordning.

Därmed kommer vi också in på principerna för tillsättningen av de sakkunniga.

Tillsättningen av de sakkunniga

Ordningen för de sakkunnigas tillsättning innebär att de utnämns för en period av två år av fondens styrelse på förslag av i huvudsak nationella kulturmyndigheter. Man kan fråga sig hur man i detta sammanhang skall se på de nationella kulturmyndigheternas ställning i förhållande till det spänningsfält mellan statlig styrning och kulturell autonomi inom vilket Nordiska kulturfonden verkar. Den offentliga byråkratin inom det kulturpolitiska området är principiellt betraktat en del av den statliga strukturen.³⁵⁴ Det kan mot den bakgrunden ifrågasättas vilken roll tjänstemän inom sådana organ, t.ex. Statens kulturråd i Sverige, skall ha när förslag till sakkunniga till Fonden tas fram. Här kan man fråga sig när, inom vilken typ av organisation, på vilken typ av tjänst, och med vilken typ av kompetens, en offentligt avlönad tjänsteman inom kultursektorn blir den offentliga maktens förlängda arm, snarare än en professionell kulturarbetare och kulturförmedlare.

Samtidigt som man bör vara öppen för detta slags problematisering av fondens relationer till de politiska strukturerna måste man också uppmärksamma att tjänstemännen inom den statliga kulturbyråkratin utgör en kontaktpunkt och resurs i den här typen av ärenden (d.v.s. att lämna förslag på sakkunniga) genom den kunskap och de nätverk som de har tillgång till. Sett ur perspektiv av den distans som skapas till de nationella kulturmyndigheterna genom att Fonden befinner sig inom det nordiska kultursamarbetet, framstår intresset att utnyttja dessa resurser som legitimt. Som vi ser det skapar också den nordiska politiska strukturen särskilda förutsättningar för diskussionen om närhet och distans mellan politisk makt och kulturliv, eftersom en viktig dimension av det politiska samarbetet handlar om nationell förankring, fördelning av inflytande

³⁵⁴ Se t.ex. Langsted, Jørn (2001), Armslængde: Et princip i kulturpolitikken, i *Sceneskift: Det 20. århundredes teater i Europa*.

mellan länder och de självstyrande områdena, och att jämka samman nationella intressen.

Samtidigt kan man ur perspektiv av armlängdsprincipen se förhållandet att de centrala nationella kulturmyndigheterna som lämnar förslag till sakkunniga också är representerade i fondens styrelse som en belastning. Ur detta perspektiv ser det ut som att Fonden genom sina ämbetsmannarepresentanter har ett mycket starkt inflytande över proceduren för tillsättande av de sakkunniga. Enligt tidigare ordning användes flera instanser än de nationella kulturmyndigheterna för att lämna förslag på sakkunniga, bl.a. konstkommittéerna inom Nordiska ministerrådet. Förhållandet att både nationella kulturmyndigheter och organisationer inom kultursektorn användes för att generera förslag på sakkunniga pekar på ett korporativistiskt inslag i fondens beslutsordning som är förankrat i de nordiska ländernas organisationsstruktur på kulturområdet.³⁵⁵

Vi menar att Fonden för att skapa en tydligare och mer balanserad struktur för hur de sakkunniga utses skulle inrätta referensgrupper, bestående av både representanter från de nationella kulturmyndigheterna och från konstnärsorganisationer, som har till uppgift att ta fram förslag på nya sakkunniga inom sina respektive områden. Detta är en modell som bland annat har använts i Danmark för (representantskap eller kontaktutskott) för att utse styrelseledamöter till Statens konsthögskola.³⁵⁶ Med en sådan modell skulle man både kunna utnyttja den resurs som de nationella kulturmyndigheterna utgör i perspektiv av det nordiska kultursamarbetet, och skapa en större legitimitet i förhållandet till konstnärsorganisationerna med hänsyn till principen om armlängds avstånd. Hur denna modell skall utformas inom ramen för Fondens verksamhet med de önskemål om cirkulation av sakkunniga mellan de olika länderna och autonoma områdena har vi inte några färdiga svar på. Vi ser emellertid inte några principiella hinder för en sådan modell.

Relationen mellan de sakkunnigas förslag, sekretariatets förslag och styrelsens beslut

När man diskuterar legitimiteten i Nordiska kulturfondens beslutsordning är det också intressant att försöka få en bild av hur de olika funktionerna förhåller sig till varandra i praktiken. Hur förhåller sig de sakkunnigas rekommendationer till sekretariatets förslag och till styrelsens beslut?

Det grundläggande elementet i de sakkunnigas bedömning är den expertkunskap som de besitter inom sitt specialområde. De sakkunniga har emellertid att göra en helhetsbedömning av ansökan utifrån de riktlinjer och prioriteringar som gäller vid tidpunkten och den vägledning de får från Fondens sekretariat (se bilaga 3).

I jämförelse med de sakkunnigas bedömning ligger tyngdpunkten i sekretariatets bedömning i formella kriterier, bedömning av projektets

³⁵⁵ Se t.ex. Duelund (2003); Vestheim (1995), s. 49.

³⁵⁶ Se Langsted (2001).

ekonomi, fondens prioriterade områden och nordiskt mervärde. Sekretariatet har större kunskap om fondens ekonomiska status, och vanligen också om ansökarnas tidigare kontakter med Fonden. Beträffande den sista punkten finns det emellertid i allmänhet ett informationsutbyte mellan sekretariatet och de sakkunniga. Om, och när, sekretariatet går emot de sakkunnigas bedömning görs det också mot bakgrund av det ansvar man har för att hålla budgetbalansen. Fondens medel är begränsade och ett urval måste göras bland de ansökningar som har bedömts som högsta eller näst högsta prioritet av de sakkunniga.

Styrelsens *formella* kompetens omfattar naturligtvis alla dimensioner av bedömningen av ansökningarna, och i många dimensioner besitter styrelsens medlemmar också en *facklig kompetens* genom både utbildning och erfarenhet som är mycket relevant för fondens verksamhet. Mot bakgrund av diskussionen om principen om armlängds avstånd och hur man kan se på dess relevans i förhållande till fondens beslutsordning, menar vi att det är intressant att se närmare på beslutsprocessen i praktiken. Styrelsen behandlar ansökningarna i antingen E-forum (6 ggr per år under utvärderingsperioden) eller vid ordinarie styrelsemöte (2 ggr per år).³⁵⁷ Som vi skall se i det följande går styrelsens beslut ofta på linje med de sakkunnigas värdering och prioritering respektive sekretariatets förslag.

Från de sakkunnigas bedömningar till styrelsens beslut

De sakkunniga ger högsta och näst högsta prioritet till mellan 50 % och 60 % av ansökningarna (medeltal baserat på 11 ansökningsomgångar mellan 2004 respektive 2007 var 53,5 %).³⁵⁸ Detta skall jämföras med att Fondens medel reserverade för externa projekt som regel räcker till ungefär 30 % av ansökningarna. Under perioden har det ofta hänt att de sakkunniga ger högsta prioritet till över 30 % av ansökningarna, endast undantagsvis ligger andelen under denna nivå (t.ex. 28 % ansökningsomgång 2005/146). Sekretariatet rekommenderar styrelsen att antingen ge avslag på ansökan eller att Fonden skall bevilja stöd. Andelen beviljade rekommenderade stöd har under perioden legat på mellan 26 % och 40 % i de olika ansökningsomgångarna (medeltal beräknat på 11 ansökningsomgångar 32 %). I praktiken innebär alltså sekretariatets och styrelsens behandling av ansökningarna att det sker ett urval av projekt bland dem som har fått högsta eller näst högsta prioritet av de sakkunniga, men ibland händer det också att sekretariatet och/eller styrelsen gör en annan värdering av ansökningar som av sakkunniga fått en låg prioritering eller där de rekommenderat avslag.

³⁵⁷ Som vi tidigare redogjort för beslutar styrelsen om bidrag på det underlag som de får från sekretariatet i form av ansökningslistor. Listorna innehåller förutom sökandes egen sammanfattning av projektet och budget, den sakkunnigas utlåtande och prioritering, och sekretariatets förslag till beslut med motivering.

³⁵⁸ Beräkningen inkluderar även tre ansökningsomgångar för ansökningar på över 100.000 DKK. Enligt en sammanställning som sekretariatet gjort i samband med utvärderingen utgjorde den högsta och näst högsta prioriteringen från de sakkunniga tillsammans 61 % 2005, 54 % 2006, samt 51 % 2007.

För att ge några bilder av detta förhållande har sekretariatet bistått oss med statistiska uppgifter ur Ähs, av vilka vi i det följande återger några. Under perioden 2005 till och med 2007 behandlades sammanlagt 2561 giltiga ansökningar. Av dessa var det sammanlagt 314 (12 %) där de sakkunniga hade gett högsta prioritet men styrelsen fattade beslut om avslag. I 13 fall av dessa 314 (det vill säga i 4 %) gick styrelsen också emot sekretariatets förslag (där alltså sekretariatet hade rekommenderat att bevilja ansökan). Det fanns också 28 stycken ansökningar under denna period för vilka de sakkunniga hade gett högsta prioritet, sekretariatet hade föreslagit avslag, men där sedan styrelsen beslutade att bevilja bidrag.³⁵⁹ Under samma period var det sammanlagt 342 ansökningar (13 %) där de sakkunniga hade gett näst högsta prioritet medan styrelsen beslutat om avslag. I 9 fall av dessa 342 ansökningar, d.v.s. knappt 3 %, hade sekretariatet föreslagit att bevilja stöd till projekten ifråga.

På motsvarande sätt, men i betydligt lägre omfattning, har det förhållit sig med ansökningar som de sakkunniga gett låg prioritet. Mellan 2005 till och med 2007 var det sammanlagt 81 ansökningar (3 %) där de sakkunniga gett låg prioritet eller rekommenderat avslag (40 + 41) men styrelsen beslutade om bidrag. Vid beslutet om dessa 81 ansökningar gick styrelsen på sekretariatets linje i 63 fall, och följaktligen hade sekretariatet rekommenderat avslag på linje med de sakkunnigas rekommendation i 18 fall (22 %) av de 81 där styrelsen beslutade att bevilja bidrag.

Sammanfattningsvis ändrade styrelsen de sakkunnigas starkaste rekommendation att bevilja bidrag i 12 % av de giltiga ansökningarna under perioden 2005 till och med 2007. Under samma period gick styrelsen beslut emot den sakkunnigas rekommendation i 13 % av de ansökningar som hade fått den näst högsta prioriteringen. Endast i 3 % av de giltiga ansökningarna under denna period har styrelsen beslut gått emot en låg prioritering från de sakkunniga. Vid de allra flesta tillfällen då styrelsen har tagit beslut som har gått emot de sakkunnigas rekommendation har man gått på sekretariatets förslag. I reda tal handlar det om 40 ansökningar av 2561 där styrelsen beslut ändrat sekretariatets förslag under dessa tre verksamhetsår. Dessa 40 ansökningar utgör drygt 5 % av de sammanlagt 737 där styrelsen beslut inneburit en annorlunda värdering av ansökan än den som de sakkunniga gjort. Dessa 737 ansökningar utgör ungefär 29 % av de 2561 giltiga ansökningarna under perioden 2005 till och med 2007.³⁶⁰

Styrelsens beslut innebar att man drog bort 656 ansökningar från beviljning, samtidigt som man också inkluderade 81 stycken (i förhållande till de sakkunnigas rekommendation) till dem som beviljades bidrag under denna period. Under dessa år beviljades sammanlagt 800 ansökningar

³⁵⁹ Den sista uppgiften är en beräkning baserad på utdrag ur Ähs för dessa uppgifter för ansökningsomgång 2005/146 till 2007/154.

³⁶⁰ När det gäller ansökningar på upp till 50 000 DKK hade styrelse under perioden 2003–2007 ändrat på sekretariatets förslag i 16 av 881 giltiga ansökningar, dvs. i 1.8 %. Uppgift från Fondens sekretariat den 31 oktober 2008.

bidrag från Fonden. Utifrån dessa uppgifter kan vi beräkna att de sakkunniga har gett högsta eller näst högsta prioritet till 1375 ansökningar (54 %) under åren 2005 till och med 2007.³⁶¹ Beviljningsnivån, antalet beviljningar i relation till antalet ansökningar, låg under dessa tre år på i genomsnitt 31 %.

Kontentan av relationen sakkunnigas bedömningar – styrelsens beslut?

Sett ur perspektiv av fondens begränsade resurser är sekretariatets och styrelsens agerande (om vi undantar de 81 tillförda beviljningarna) nödvändigt. Förutsatt att det ansökta beloppet inte skall urholkas för mycket räcker inte fondens medel avsatta för externa projekt till alla ansökningar som får en hög prioritering (den högsta och näst högsta) av de sakkunniga. Som vi noterade i vår genomgång av tidigare utvärderingar har denna situation varit en del av fondens verksamhet under många år. Här finns också anledning att relatera beviljat belopp till ansökt belopp eftersom det utgör en särskild problematik. Under de aktuella åren 2005 till och med 2007 har det beviljade beloppet legat på i genomsnitt 68 % för alla beviljade ansökningar, med en spännvidd mellan 64 % och 72 %.³⁶² Utifrån våra intervjuer kan vi sluta oss till att det verkar finnas en konsensus i fondens styrelse och sekretariat om att gränsen för vad som är ett rimligt belopp går någonstans vid den nivå man ligger på idag.

Vid våra intervjuer har det också framkommit synpunkter från styrelsemedlemmar på problematiken kring antalet ansökningar som för högsta och nästa högsta prioritet av de sakkunniga. Det har å ena sidan från styrelseledamöter framförts önskemål om att de sakkunniga skulle behöva göra en strängare bedömning av ansökningarna så att en relativt sett mindre grupp ges den högsta eller näst högsta prioriteringen. Från de sakkunnigas sida har man å andra sidan framfört synpunkten att värderingen av ansökningarna skall göras utan att hänsyn tas till hur många projekt de avsatta medlen kan räckta till, en praxis som också varit sanktionerad i fondens sekretariat. Denna synpunkt är förvisso rimlig betraktad utifrån principen att ansökningarnas kvalitet i olika dimensioner, inte mängden disponibla medel skall ligga till grund för urvalsarbetet. Samtidigt bör den komplexa bedömningssituationen med den mängd parametrar man har att förhålla sig till öppna för att de sakkunniga skulle kunna göra en strängare tillämpning av skalan. Det bör alltså finnas något framgångssätt för att inom denna ram åstadkomma en annan balans i de sakkunnigas prioriteringar.

³⁶¹ Enligt en sammanställning av de sakkunnigas prioriteringar för perioden 2005–2008 låg andelen prioriteringar inom dessa båda grupper under de aktuella åren på ungefär 55 %.

³⁶² Sammanställning av uppgifter ur Ähs från sekretariatet den 10 september 2008. En jämförelse visar att beviljat belopp har legat något högre för ansökningar under 100 000 (70 %) än för ansökningar över 100 000 (65 %) under perioden. Här finns dock en osäkerhet i dataunderlaget (ett bortfall på 10 ansökningar) som vi inte har tagit hänsyn till.

Perspektiv på bedömnings- och beslutsproblematiken

Innan vi utvecklar detta något vidare vill vi emellertid se på denna problematik från ett annat perspektiv. I den nuvarande situationen kommer en större del av ansvaret för det nödvändiga urvalet av ansökningarna att läggas på sekretariatet och styrelsen, vilka naturligtvis har att lägga förslag respektive fatta beslut på sakliga grunder baserade på fondens riktlinjer, prioriteringar och den kunskap man har om projektet och om de i projekten involverade aktörerna. Ett grundläggande element i den värdering som görs av ansökningarna är det nordiska mervärdet, sedan 1990-talet med utgångspunkt i begreppet nordiskt nytta ett centralt element i det nordiska samarbetet som helhet. Som vi tidigare diskuterat har innebörden av nordisk nytta och nordiskt mervärde en stor mängd möjliga konnotationer. En rimlig utgångspunkt vid uttolkningen av begreppet bör ur perspektiv av den kulturpolitiska analys vi gör här vara de element som ursprungligen presenterades för begreppet nordisk nytta, och vilka därefter har inkluderats som element av begreppet nordiskt mervärde. Nordiskt mervärde och nytta innebär att:

- påtagliga positiva effekter uppnås genom gemensamma nordiska lösningar, att
- verksamheten manifesterar och utvecklar nordisk samhörighet, samt att
- verksamheten ökar nordisk kompetens och konkurrenskraft.³⁶³

I jämförelse med värdering av konstnärliga projekt inom ramen för en nationell kulturpolitisk kontext, kan framför allt innebörden av att verksamheten skall manifestera och utveckla nordisk samhörighet sträcka sig utanför den professionella värdering som är central för principen om arm-längds avstånd. Även de andra två innebörderna av Nordiskt mervärde och nytta är naturligtvis komplexa att bedöma, t.ex. preciseras inte tillämpningsområdet för ”positiva effekter”, men kan naturligtvis relateras till den professionella värderingen av ett projekt. I detta sammanhang kan det vara rimligt att hänvisa till aktuella mål för det kulturpolitiska samarbetet, vilka vid tiden för denna rapports färdigställande utgörs av målen som ställts upp i handlingsplanen för det nordiska kultursamarbetet 2007–2009.

Med detta exempel har vi åskådliggjort några av villkoren för handläggningen av ansökningarna inom Nordiska kulturfonden. Givet det demokratiska dilemma vi redogjorde för i inledningen till detta avsnitt, är fondens beslutsordning som vi ser det också ett uttryck för en princip om politisk styrning av, och demokratisk maktfördelning inom, ett gemensamt nordiskt kulturpolitiskt organ, och i denna egenskap är beslutsprocessen i styrelsen det centrala. Den bedömning av nordiskt mervärde som

³⁶³ Ibid. s. 6. Här underströks att kultursamarbetet är grundpelaren i samarbete som stärker nordisk identitet, och det skulle inte beröras direkt av EU-samarbetet.

skall göras inom fondens verksamhet innefattar en komplex avvägning av olika intressen och värden som har tydliga politiska element av vilka en del inte direkt har att göra med den professionella eller konstnärliga värderingen i snävare eller traditionell bemärkelse. Detsamma kunde anföras för en del av de prioriteringar som Fonden använder sig av, t.ex. prioriteringen av aktiviteter för och med barn och ungdomar, eller av aktiviteter som genomförs i mindre orter och städer. Självklart kan även beslut där sådana kulturpolitiska värden och mål är involverade delegeras till sakkunniga, men det förefaller oss inte självklart att en sådan ordning är att föredra framför den modell som tillämpas inom Nordiska kulturfonden.

Mot denna bakgrund menar vi att beslutsordningen i Nordiska kulturfonden har en rimlig form. Utan styrelsens funktion skulle den politiska styrningen hamna i en annan relation till de sakkunniga. En situation skulle kunna uppstå där de sakkunniga hade att helt självständigt göra politiskt grundade prioriteringar, alternativt riskera att förlora en del av sin självständighet om det visade sig att de utifrån styrelsens synpunkt gjorde ”fel” politiska prioriteringar. Med den nuvarande ordningen kan de sakkunniga arbeta mer politiskt oavhängigt och därigenom samtidigt skapa legitimitet för Fondens beslutsordning. Denna legitimitet förutsätter emellertid att Fondens styrelse i grunden respekterar de sakkunnigas professionella bedömningar. Vi menar att den genomgång vi har gjort av relationen mellan de sakkunnigas rekommendationer och styrelsens beslut visar att det finns en sådan respekt.

E-forum och styrelsens arbetsbelastning

Som vi redogjort för i tidigare avsnitt infördes beslut per capsulam i fondens verksamhet under 2003 i samband med att man då gick över till en ordning där man beviljar lägre belopp men kortare handläggningstid vilket innebar flera beslutsomgångar och styrelsemöten per år. Sedan slutet av 2005 behandlas ärenden per capsulam genom en i Åhs integrerad funktion som kallas för E-forum.

Redan när ordningen med beslut per capsulam infördes fanns det en viss skepsis bland några av styrelsens dåvarande medlemmar. Man var oroliga för att beslutsprocessen härigenom skulle förändra förutsättningarna för det moment då en förhandling om enskilda ansökningar sker genom ett utbyte av synpunkter och argument för och emot bland styrelsens medlemmar. Formen för hur man diskuterar om enskilda ansökningar och beslutar i ärendena i E-forum innebär att ledamöterna inte träffas i ett fysiskt rum och därmed tar bort den därmed sammanhängande möjligheten att kommunicera inte bara med ord utan också med tonfall och kroppsspråk. Rimligen har detta betydelse för den enskilde ledamotens engagemang och möjligheten att engagera och övertyga andra ledamöter i frågor kring en särskild ansökan.

De skriftliga inläggen i E-forum tar på grund av omständigheterna också formen av en särskild genre som innebär korta inlägg med kärnful-

la formuleringar där utrymme inte ges till fylligare motiveringar till varför, och till vilket belopp, styrelsen bör eller inte bör stödja ett projekt.³⁶⁴ Det finns emellertid inte några tekniska hinder för att inläggen skulle kunna vara långa och resonerande. Här handlar det mer om att skriftlig kommunikation via e-forum är tidskrävande.

Ur dessa perspektiv är det inte någon tvekan om att förutsättningarna för förhandlingen i styrelsen om ansökningarna förändrats för de ansökningar som sedan 2003 behandlats per capsulam. En del ledamöter har upplevt det som svårare att få igenom ändringar av de förslag som kommer från sekretariatet sedan denna per capsulam-ordning infördes.

En annan dimension av nackdelen med beslut per capsulam som framkommit i utvärderingen har att göra med enskilda styrelsemedlemmars engagemang i beslutsprocessen. Man har upplevt att det ibland har varit få styrelsemedlemmar som har deltagit i styrelsens beslutsprocess per capsulam, vilket enligt denna synpunkt kan påverka hur besluten i enskilda ärenden utvecklas. En genomgång av styrelsens deltagande vid möten i E-forum under 2006 och 2007 visar att i medeltal 8 (av 13) styrelsemedlemmar har deltagit genom kommentarer, medan i medeltal 9 styrelsemedlemmar har deltagit vid omröstningarna. Deltagandet vid omröstningarna har i medeltal varit lägre under 2007 än under föregående år (8 respektive 10). Vi noterar att det enligt överenskommelsen om Fonden (artikel 8) krävs att minst 7 ledamöter plus ordföranden eller vice ordföranden är närvarande.³⁶⁵

Denna fråga har också att göra med vilken praxis som skall tillämpas då besluten tas per capsulam, en fråga som det tidigare funnits en osäkerhet kring. Genom ett beslut i fondens styrelse i maj 2008 räknas endast de ledamöters röster som deltar i den faktiska omröstningen, och man inkluderar alltså inte de styrelseledamöter som har yttrat sig i ärendet i E-forum men som inte deltar i själva omröstningsförfarandet i sammanräkningen. Av en sammanställning av ansökningar för perioden 2004 till 2008 där sakkunniga har gett högsta prioritet, sekretariatet föreslagit avslag, varefter styrelsen beslutat att bevilja bidrag, framgår att denna typ av beslut för perioden fram till och med 2007 har varit mer än dubbelt så vanligt (25/11) för de ansökningar som behandlats vid ordinarie styrelsesammanträde än för de som beslutats per capsulam. Tendensen för 2008 är en helt annan (1/8). Som vi ser det är det rimligt att anta att detta resultat hänger samman den praxis för besluten (och det sätt som man räknat samman ledamöternas röster) som tidigare tillämpats, snarare än de inskränkningar i kommunikationsformerna som beslut per capsulam och E-forum innebär.

Enligt vår mening innebär det beslut som styrelsen tog i maj 2008 att man nu använder sig av en både rimlig och formellt korrekt ordning för

³⁶⁴ Utdrag ur bordlagda ansökningar behandlade i E-forum 2006 och 2007.

³⁶⁵ Överenskommelse om Nordiska kulturfonden, artikel 8. Besluten tas med enkel majoritet, och vid lika röstetal har ordföranden eller vice ordföranden utslagsröst.

beslut per capsulam. Tillsammans med respekt för artikel 8 i överenskommelsen bör denna ordning både kunna bidra till att upprätthålla nivån på antalet ledamöter som deltar i de elektroniska omröstningarna, samt till att förutsättningarna för styrelsen att förhålla sig till sekretariatets förslag skall vara så lika som möjligt i de båda beslutsformerna.

Man kan i detta sammanhang också relatera till den praxis som generellt gäller för ordinarie sammanträden, att en ersättare träder in för den styrelseledamot som har förhinder, borde tillämpas också då det gäller beslut per capsulam. Att införa denna praxis när det gäller möten i E-forum skulle få administrativa konsekvenser (inklusive kostnader) som kan vara svåra att motivera. Bland annat så skulle alla suppleanter i styrelsen ges access till E-forum, och möjligen skulle man också tvingas att regelmässigt distribuera ansökningslistorna till alla suppleanter vid varje beslutsomgång. Mot bakgrund av att de ordinarie ledamöterna i god tid har tillgång till mötesplanen för året finner vi det rimligare att ledamöterna bör kunna anpassa sina kalendrar efter bästa förmåga. I de situationer man har förhinder att delta vid överläggningar och beslut i E-forum kan man meddela detta till sekretariatet som då har överblick och kontroll över situationen och kan informera ordföranden om inte tillräckligt många ledamöter har möjlighet att delta.

Men frågan om styrelseledamöternas deltagande i besluten i E-forum har också anknytning till ledamöternas arbetssituation – vilken naturligtvis kan se väldigt olika ut mellan olika individer och från tid till tid. I våra intervjuer har vi fått många och olika synpunkter som berör ledamöternas arbetsbelastning i förhållande till besluten i E-forum och inte minst det förhållandet att styrelsen fattar beslut om alla ansökningar oavsett vilket det ansökta beloppet är.

Mot bakgrund av vad som har framkommit om de särskilda omständigheterna kring besluten i E-forum, där det inte minst under 2007 har visat sig vara svagt deltagande vid en del möten, samt mot bakgrund av att styrelsen endast i liten utsträckning fattar beslut som avviker från sekretariatets förslag, menar vi att styrelsen bör avlastas besluten om de ansökningar som ligger i intervallet upp till 50 000 DKK.

Med utgångspunkt i statistiken för åren 2005 till 2007 skulle detta innebära att runt 25 % av den totala ansökningsmängden, och mellan 30 och 40 % av de ansökningar som behandlas i E-forum skulle delegeras från styrelsen till sekretariatet.³⁶⁶ Det finns också som vi ser det en möjlighet att under en övergångsperiod utforma en delegationsordning som innebär att sekretariatet tillsammans med ordförandeskapet tar beslut om ansökningar i intervallet upp till 50 000 DKK. Vi noterar att en delegationsordning för dessa ansökningar också ligger i linje med de bestämmelser för revision som gäller för dessa ansökningar.

³⁶⁶ Baserat på uppgifter gällande åren 2005 till och med 2007 från sammanställningen Årsstatistik för 2007, sökt, antal projekt. Tabell 3. Fördelning av antal ansökningar efter sökt belopp.

10.2.4 Administrationskostnaderna

Vi vill också kort beröra kostnaderna för fondens administration. I fondens administrationsomkostnader ingår både löpande utgifter som är förbundna med styrelsens och sekretariatets arbete och fasta kostnader för fondens lokaler. Lokalkostnaderna utgör en del av det administrationsavtal som Fonden från och med 2002 har haft med Nordiska ministerrådet och som innebär att Fonden köper en del sekretariatstjänster av NMR, t.ex. vaktmästeri, räkenskapshandtering och personaladministration. Vi vill inledningsvis uppmärksamma att det finns särskilda omständigheter i fondens verksamhet som bidrar till administrationskostnaderna, vilka Fonden också brukar lyfta fram i sin årsberättelse.³⁶⁷

Styrelsen består som tidigare påpekats av två ledamöter från varje land, och en från vart och ett av de självstyrande områdena. Två av styrelsens i normala fall tre sammanträden per år hålls i Köpenhamn, medan det tredje brukar förläggas i något annat av de nordiska länderna eller de självstyrande områdena. Kostnaderna för det tredje sammanträdet varierar således mycket beroende på var det förläggs. Vidare bör uppmärksammas att antalet ansökningstillfällen, och därmed antalet beslutstillfällen, under senare delen av utvärderingsperioden varit 6 + 2, vilket också bör ha bidragit till de ökade administrationskostnaderna. En kostnadseffektiv ordning hade förmodligen varit att reducera antalet ansökningstillfällen till 2 och fatta samtliga beslut per e-forum, men en sådan ordning skulle gå stick i stäv mot fondens uttalade ambition att ha korta handläggningstider för relativt låga ansökningsbelopp. Vidare bör det förhållandet att fondens uppdrag omfattar hela konst- och kulturområdet och att Fonden därmed måste ha ett relativt stort antal sakkunniga med olika kompetensprofiler vägas in när kostnaderna för fondens administration värderas. Den nordiska miljön gör också att man har valt att ha all information på fondens hemsida och i ansökningsproceduren i fyra språkversioner, samt att det krävs en del översättningsarbete för att styrelse och sakkunniga skall kunna utföra sitt arbete.

Från och med 2002 har Nordiska kulturfonden betalat alla administrationskostnader ur egen budget. Tidigare hade Nordiska ministerrådet, genom att fondens sekretariat ingick i Ministerrådets kulturavdelning, stått för litet mer än hälften av administrationskostnaderna, vilka under perioden 1992–2001 årligen låg på mellan 9–11 % av de totala kostnaderna.³⁶⁸ År 2002 uppgick kostnaderna för fondens administration till drygt 18 % av den totala budgetomslutningen. Det var alltså detta år som man upprättade ett eget sekretariat och slöt ett administrationsavtal med NMR, vilket innebar ökade administrationsomkostnader bl.a. på grund av

³⁶⁷ Se t.ex. Årsberättelse för NKF 2005, s. 19.

³⁶⁸ Undersøgelse af Nordisk Kulturfonds administration, Nordiska ministerrådets sekretariat 1998; Sammanställning av uppgifter från Nordiska kulturfondens årsberättelser för åren 1998–2001. Beräkningen av kostnaderna för Fondens sekretariatskostnader gjordes enligt schablon, vilket naturligtvis öppnar för en viss osäkerhet huruvida den beräknade kostnaden motsvarade den verkliga.

investeringar i inventarier. Under 2002 utökades också personalstyrkan från 3 till 4 personer genom att ytterligare en rådgivare anställdes. Under 2003 utgjorde administrationskostnaderna ca 13,5 % av de totala omkostnaderna.

Vi kan utifrån fondens årsberättelser konstatera att de administrativa kostnaderna för fondens verksamhet sedan 2004 legat på eller strax under 20 % av den totala budgetomslutningen under resten av utvärderingsperioden. Ökningen mellan 2003 och 2004 förklarades av ett extra styrelsemöte, varav ett var förlagt till Grönland, kostnaderna för den nya sakkunnigordningen med arvoden och mötesomkostnader, samt kostnader för integreringen av Fondens och NMR:s datasystem.³⁶⁹ Under perioden 2003–2004 utökades också fondens sekretariat genom projektanställningar från 4 till 5 personer, en ordning som från 2007 i fondens sekretariat betraktas som en mer eller mindre etablerad tillsvidareordning med 5 heltidstjänster. Uppenbarligen har fondens kostnader för administration stigit under senare utvärderingsperioden.

Då man värderar fondens administrationskostnader bör de förutom att ställas i relation till budgetomslutning och tidigare års kostnader också relateras till arbetsmängden och till kvaliteten i fondens verksamhet. Som framgår av bilaga 5 tangerade det totala antalet ansökningar under 2003 och 2004 1000 stycken, och har sedan år 2005 varje år överstigit 1000. Antalet giltiga ansökningar har under de tre senaste åren av utvärderingsperioden legat mellan strax under 800 och upp mot 900 stycken. Under en period i slutet av 1990-talet översteg det totala antalet ansökningar 900 stycken. Beaktar man medeltalet för det totala antalet ansökningar för perioden 1990–2007 i jämförelse med utvecklingen under 2000-talet är ökningen under den senare perioden tydlig.³⁷⁰ Det är inte någon tvekan om att arbetsbelastningen i form av antalet ansökningar som sekretariatet har att handlägga har ökat under 2000-talet.

Den ökade arbetsbelastningen i form av ökat antal ansökningar har inträffat samtidigt som Fonden har arbetat med att höja kvaliteten i verksamheten. Kvalitetsutvecklingen har omfattat dels förbättrade rutiner för handläggningen av ansökningarna, för vilket man också utvecklat och tagit i bruk ett nytt datoriserat ärendehanteringssystem, och dels ett från och med 2004 infört system med sakkunnigbedömning av alla ansökningarna. Till kvaliteten i handläggningen bidrar också det förhållandet att varje ansökan bedöms i tre steg, av sakkunniga, av sekretariatet och av fondens styrelse. Samtidigt som denna trestegsbedömning av ansökningarna innebär en kvalitetssäkring, är det naturligtvis också en ordning som innebär att relativt mycket tid (och pengar) sammanlagt läggs på handläggningen av varje enskild ansökan. Tillsammans har kostnaderna för sekretariatets löner, för styrelsens möten och honorar, samt för honorar till externa sakkunniga svarat för mellan 52 % och 62 % av administra-

³⁶⁹ Nordiska kulturfondens årsberättelse 2004, s. 6.

³⁷⁰ Ansökningsstatistik för Nordiska kulturfonden, Antalet ansökningar 1972–2007.

tionsutgifterna under åren 2005 till 2007.³⁷¹ Den enskilt största utgiften är kostnaderna för sekretariatets löner (ca 40 %), medan styrelsens möten och honorar ligger runt 10 % av de totala administrationskostnaderna. Honoraret till de externa sakkunniga har under perioden 2004 till 2007 varierat mellan 5 % och drygt 10 % av de sammanlagda kostnaderna för fondens administration.

Tillsammans med kostnaderna för administrationsavtalet med NMR (vilka har utgjort mellan 12 och 15 % av fondens administrationskostnader sedan avtalet slöts 2002) utgör dessa kostnader runt 70 % av de totala kostnaderna för administrationen av Nordiska kulturfonden.

Enligt vår bedömning råder det inte något tvivel om att sakkunnigordningen på ett viktigt sätt har bidragit till en kvalitetssäkring av fondens handläggning av ansökningar. Samtidigt har denna ordning också, vilket vi tidigare diskuterat, fört in ett element av sakkunnigbedömning i fondens beslutsordning som är nödvändig för fondens fortsatta trovärdighet. Formerna för sakkunnigordningen är enligt vår genomgång föremålsenliga och vi ser varken anledning till eller utrymme för rationaliseringar eller neddragningar i den delen av förvaltningsprocessen.

Inte heller när det gäller sekretariatets arbetsrutiner och bemanning ser vi några omedelbara möjligheter till minskning av kostnaderna. De kostnadsbesparingar som möjligen kan åstadkommas genom en delegationsreform bör utnyttjas för att utveckla arbetet med uppföljning av fondens verksamhet. Förhållandet att arbetsförhållandena inom det nordiska samarbetet normalt innebär att det finns en regelbunden omsättning av personal får konsekvenser för institutionernas minnesfunktion, vilket som vi ser det i praktiken kan innebära inskränkning av rationaliseringsmöjligheter. Rationaliseringar som genomförs utan att det finns en kontinuitet i detaljerade arbetsmoment i de funktioner som utförs inom en institution riskerar alltid att få negativa konsekvenser på kvaliteten i verksamheten.

Den möjlighet till rationalisering som vi ser och föreslår ligger i den tredje och sista delen av fondens beslutsordning, styrelsens beslut. Som vi tidigare skrivit, menar vi att den hittillsvarande ordningen som innebär att fondens styrelse tar beslut om alla ansökningar oavsett ansökningsbelloppets storlek bör omprövas. Den delegeringsreform som vi föreslår är emellertid inte i första hand grundad i ekonomiska hänsyn utan handlar om att skapa rimligare förutsättningar för styrelseledamöternas arbete med ansökningarna. Den ekonomiska besparingen av denna åtgärd när det gäller både styrelsens och sekretariatets arbete är marginell, överslagsmässigt motsvarande ca 30 % av styrelsens honorarskostnader. De medel som frigörs kan emellertid användas för andra mer angelägna arbetsuppgifter som ligger i uppföljningen av och information om fondens verksamhet.

³⁷¹ Årsräkenskaperna för Nordiska kulturfonden enligt årsberättelserna för 2004 till 2007.

10.2.5 Slutsatser fondens informationsarbete

Under slutet av utvärderingsperioden har Fonden förändrat sin informationsstrategi mot potentiella brukare genom att lägga mer vikt vid den Internetbaserade informationen, och mindre på annonsering i dagspress vilket har varit en traditionell väg. *Mot bakgrund av utvecklingen av människors informationsvanor sedan Internets genombrott är denna strategi rimlig. Fonden visar också stort intresse i att följa upp och utveckla de satsningar som görs för att använda Internet och Fondens egen webbsida som en informationsresurs. Vi ser inte någon anledning för Fonden att göra några förändringar i detta arbete.*

Samtidigt som Fonden har utvecklat sin webbsida och användningen av Internet i informationsarbetet har man också vinnlagt sig om att skapa ett nätverk av fysiska kontaktpunkter genom sina samarbetspartners, en strategi som har provats under perioden och kontinuerligt kommer att utvärderas under den fortsatta utvecklingen. Enligt ett förslag inom ramen för den särskilda satsningen Nya nordbor kommer de Nordiska informationskontoren att inkluderas i informationsarbetet knutet till denna satsning. *Man kan se denna satsning som delvis informationsstrategiskt motiverad, delvis ideologiskt motiverad mot bakgrund av värdet att skapa och upprätthålla möjligheter för fysiska möten i det nordiska kultursamarbetet. Enligt Fondens egna utvärderingar har kontaktnäten som skapas genom Fondens samarbetspartners visat sig vara viktiga i informationsarbetet riktat mot potentiella brukare, en slutsats som vi inte har någon anledning att ifrågasätta.*

Som en del av resultatet av vår brukarstudie har vi funnit att det kan finnas ett behov av starkare informationsstöd i de självstyrande områden där Fonden idag inte har någon samarbetspartner. Information om Fondens verksamhet lämnas idag visserligen genom de Nordiska husen och Nordiska instituten på Färöarna, Åland och Grönland och ett samarbete finns mellan Fonden och Kulturkontakt Nord i detta syfte. Enligt information från Fondens sekretariat kommer detta samarbete att fördjupas och utvecklas under 2009. *Vi menar att fokus i detta utvecklingsarbete bör vara att minimera den kvalitativa skillnad som finns mellan dessa olika informationsvägar. Detta är inte minst angeläget mot bakgrund av att de självstyrande områdena prioriteras särskilt inom det officiella nordiska samarbetet och i fondens verksamhet.*

Fondens arbete med att skapa synlighet i massmedia är en annan punkt vi har behandlat i detta avsnitt. Synlighet i massmedier är naturligtvis ett viktigt element i fondens PR-verksamhet och skall syfta till en ökad kännedomen om fondens verksamhet och att sprida en positiv bild av Fonden i omvärlden. *I detta sammanhang borde kravet om en informationsplan i ansökan om bidrag kunna utnyttjas för att öka brukarnas ansträngningar att synliggöra bidraget från Nordiska kulturfonden. Detta förutsätter naturligtvis att man har tid att granska inkomna informa-*

tionsplaner och ställa krav på förbättringar i dem som ett särskilt villkor i samband med beviljningar.

Den särskilda satsningen Nya nordbor menar vi är mycket väl motive-
rad sett i relation till fondens egna erfarenheter av ansökningar till Fon-
den och i relation till utvecklingen av det nordiska kultursamarbetet ge-
nom kulturministrarnas inspel i globaliseringssatsningen och viktlägg-
ningen vid interkulturell dialog. Det finns också, har vi noterat, ett myck-
et ambitiöst inslag i satsningen Nya nordbor som tycks syfta till mer än
att bara informera nya nordbor om det nordiska kultursamarbetet och
möjligheterna att söka stöd genom nordiska kulturfonden. *I satsningen
Nya nordbor finns också en ambition att medverka till att förändra de
strukturella förutsättningarna i de nordiska samhällena för att förbättra
möjligheterna för en mångkulturell interaktion och integration. Detta är
en både svår och angelägen uppgift som vi finner all anledning att upp-
muntra.*

Sammanfattningsvis menar vi att det finns anledning för Fonden att
lyfta fram informationsarbetet som en väsentlig del av verksamheten
genom att formalisera det i ett informationsstrategiskt dokument. Detta
informationsstrategiska dokument skall beskriva syftet med fondens in-
formationsverksamhet, både övergripande och specifikt i förhållande till
olika intressenter som informationen riktar sig till. I dokumentet skall
också beskrivas de olika verktyg och tjänster som skall användas i fon-
dens informationsarbete, samt hur informationsarbetet skall utvecklas
under den närmaste 3 till 5-årsperioden. Även ansvarsfördelning inom
Fondens sekretariat i förhållande till informationsarbetet bör framgå av
dokumentet.

Vi menar också att Fonden även fortsättningsvis bör sträva efter att
upphandla en del av de informationstjänster som man är beroende av
genom Nordiska ministerrådets kommunikationsavdelning eller genom
någon annan organisation som kan erbjuda kvalitativa tjänster till konkur-
renskraftiga kostnader. Kostnaderna för Fondens informationsarbete är en
del av administrationskostnaderna vilka bör hållas inom ramen för den
nivå som man har legat omkring sedan man 2002/2003 skapade en själv-
ständigt sekretariatsfunktion.

10.3 Sammanfattande slutsatser – Arbetsformernas bidrag till måluppfyllelse

Syftet med analysen av fondens arbetsformer är att belysa hur dessa bi-
drar till att realisera verksamhetsmålen, eller om, och i så fall i vilken
form och utsträckning, de möjligen kan utvecklas för att bättre bidra till
att realisera fondens mål. Det finns inte några uttryckliga målskrivningar för
Fondens förvaltningsprocess i de aktuella styrdokument. Fonden framhål-
ler att man har en hög ambitionsnivå när det gäller service, kontroll och

kvalitetssäkring i sin verksamhet. Detta är generellt formulerade mål/värden som man strävar efter att förverkliga i sin förvaltningsprocess och som skall bidra till att förverkliga de övergripande målen för verksamheten.

Vår genomgång av fondens arbetsformer indikerar att man lyckas väl i ambitionerna att hålla en hög kvalitet i förvaltningsprocessen avseende service, kontroll och kvalitetssäkring. För sammanfattande resonemang kring våra förslag till hur Fondens arbetsformer kan utvecklas hänvisar till kapitel 12.

11. Fondens stöd i praktiken: åtta olika projekt

Nordiska kulturfonden önskade enligt uppdragsformuleringarna att utvärderingen skulle belysa resultatet av fondens verksamhet på brukarnivå i form av ett antal fallstudier. Vår reception av detta önskemål formulerade vi som att utvärderingen bland annat skulle omfatta studier av enskilda exempel av bidragsmottagare (brukare) för att belysa vad bidraget har haft för betydelse, vilka förutsättningar, förväntningar och behov som har funnits, och hur dessa har utvecklats. Vi har mot denna bakgrund genomfört ett antal studier av några utvalda brukargrupper och brukarmiljöer. I det följande redovisar vi resultatet av dessa samt våra slutsatser och därtill relaterade rekommendationer.

I detta kapitel kommer vi att tematiskt redogöra för olika projekt där vi betonar olika aspekter av planering och genomförande.

11.1 Något om metoden

Denna del av utvärderingen anknyter till måluppfylleseperspektivet, men innebär dessutom en möjlighet att utöver denna snävare fokus ur ett brukarperspektiv försöka fånga upp aspekter i brukarnas verklighet som kan vara relevanta för fondens verksamhet och utvecklingen av densamma. Detta betyder att vi även i detta kapitel tar vår utgångspunkt i fondens mål, riktlinjer stöd- och arbetsformer. Till detta kommer att vi i denna del av utvärderingen också försöker fånga upp brukarnas perspektiv på Nordiska kulturfonden verksamhet.

Fallstudiemetod

Vi har valt att betrakta våra undersökningar av olika brukargrupper som en enklare form av fallstudier. Denna beteckning kan vara riktig om vi beaktar vårt tillvägagångssätt vid urvalet. Med utgångspunkt i den kunskap och de frågor som har uppstått under arbetet med profilanalysen har vi gjort ett urval av lämpligt fördelade och relevanta brukare som vi studerar närmare (om urvalskriterier, se nedan). Med tanke på bredden i uppdraget och antalet brukargrupper som Fonden önskar få belysta, måste vi emellertid understryka att det djup som normalt kännetecknar en fallstudie inte kan åstadkommas inom ramen för denna utvärdering. Antalet intervjuer som har kunnat genomföras i anslutning till vare brukargrupp måste av nödvändighet bli begränsat. Vi har genomfört en intervju per

projekt, och därefter följt upp intervjuerna genom att ställa frågor per e-post.

Det är viktigt att framhålla att syftet med denna del av utvärderingen inte kan vara att *systematiskt följa upp* fondens verksamhet ur perspektiv av dess långsiktiga betydelse för brukargrupperna. Snarare handlar det om att ge exempel på hur resultatet av Fondens verksamhet kommer till uttryck i unika fall. För en systematisk uppföljning krävs andra metoder som det inte har funnits utrymme för i denna utvärdering.

Konfidentialitet och språkförbistring

När vi planerade denna del av utvärderingen kalkylerade vi med att det av olika skäl skulle kunna visa sig vara svårt att få tidigare projektledare att ställa upp för en intervju i detta sammanhang. Vi räknade med att det fanns en chans att informanterna, som potentiella ansökare, skulle visa sig vara aktiva i liknande positioner och att man av den anledningen skulle kunna känna obehag för att framföra eventuell kritik eller mindre fördelaktiga omdömen. Därför beslöt vi att utlova informanterna konfidentialitet. Förutom att vi bedömer att detta beslut hade positiv inverkan på de tillfrågade projektledarnas villighet att ställa upp som informanter, endast i ett fall visade det sig nödvändigt att välja ett nytt projekt på grund av uteblivet svar, har den utlovade konfidentialiteten också fått konsekvenser för hur vi redovisar resultatet av denna undersökning. Vi har vinnlagt oss om att redovisa uppgifter så att de inte kan knytas till identifierbara projekt. Vi har alltså i detta förfarande vägt fördelen av att skapa en förtroendefull samtalssituation mot eventuella nackdelar för konkretiseringsnivå i presentation och analys.

Intervjuerna genomfördes på skandinaviska, utom i ett fall där vi fick lov att använda engelska på önskemål från den projektansvarige som vi intervjuade. Däremot har vi funnit att en del av den skriftliga dokumentationen bl.a. slutrapporter, föreligger på finska, vilket naturligtvis har inneburit en inskränkning av det empiriska materialet.

11.2 Beskrivning och diskussion av de utvalda projekten

I detta avsnitt beskriver vi de utvalda projekten och relaterar i detta sammanhang också till några av de svårigheter som möter brukarna i interaktionen med fondens ansökningsformulär. Härigenom kommer vi detta avsnittet att komma in på frågor som berör fondens arbetsformer, vilket är rimligt med tanke på att vi en del av brukarnas erfarenheter av Fondens verksamhet har att göra med deras interaktion med Fonden.

Vi har valt ut 8 projekt inom olika sektorer med ansökarorganisationer placerade i vart och ett av de 8 geopolitiska områden som är aktuella (dvs. de 5 nordiska länderna och de tre självstyrande områdena). Urvalsförfarandet har beskrivits i kapitel 4 och i denna del konkretiserar vi be-

skrivningen av de utvalda projekten. De sektorer som vi valde att inkludera i vårt material är:

- bildkonst och fotografi
- dans
- film
- museer och kulturarv
- musik och musikteater
- teater
- tvärkulturellt
- tvärsektoriellt.

Vi ansåg att det var angeläget att få en bredd av olika kultursektorer för att få en så mångfacetterad bild som möjligt av hur verksamma inom olika konst- och kulturområden upplever och beskriver sin situation och hur de ser på fondens verksamhet och villkoren för nordiskt kultursamarbete. Inom ramen för denna utvärdering har det emellertid inte funnits utrymme för att täcka projekt ur alla av de sektorer som Fonden använder sig av för att kategorisera, strukturera och följa upp sin verksamhet.³⁷² Anledningen till att vi inkluderade både dans och teater, vilka liksom musikteater är performativa konstformer, var ursprungligen att danssektorn i fondens verksamhet inkluderar ett framträdande inslag av folkliga uttrycksformer och fritidsrelaterad amatördans.

De projekt vi har valt ut inom de 8 sektorerna har också omfattat olika aktiviteter. Följande aktivitetsformer har omfattas av de projekt vi fokuserat på:

- Festival
- Konferens, seminarium, workshop
- Samarbets-/nätverksprojekt
- Turné
- Utställning

Spridningen i olika typer av aktiviteter kunde ha varit större, men här har vi tvingats till avvägningar gentemot andra parametrar i urvalet, t.ex. organisationsform, tidpunkt för projektets genomförande och storleken på fondens bidrag. Vid en jämförelse med statistik för perioden finner vi att aktivitetsformen festivaler, jämte konferens, seminarium och workshop, har varit de vanligaste aktivitetsformerna, motsvarande uppemot 25 % vardera av beviljade ansökningar under perioden 2003–2005. Under samma period har aktivitetsformerna turné, utställning och samarbets-

³⁷² De sektorer som vi inte har täckt upp i våra brukarstudier är: Arkitektur; Design och hantverk; Litteratur; Språk och språkpolitik; Konst och ny teknologi; Konst och kulturpolitik; Humanistiska ämnen; Bibliotek och arkiv; samt Massmedier.

/nätverksprojekt motsvarat omkring 8 % vardera av antalet beviljade ansökningar.

När det gäller organisationsform har vi genom vårt urval åstadkommit följande representation bland de projekt vi har studerat:

- Företag
- Ideell-/frivillig sektor (2 stycken)
- Informell arbetsgrupp
- Offentlig institution (2 stycken)
- Privat institution
- Utbildnings-/forskningsinstitution

Som vi berört i tidigare kapitel så är det ansökarna själva som vid ansökningstillfället väljer vilken sektor, aktivitetsform, och organisationsform etc. som gäller för deras projekt. Detta går till så att ansökarna väljer ur en lista med olika färdiga alternativ. När det gäller kategoriseringen i olika organisationsformer finns förutom 7 olika organisationsformer även möjlighet att välja alternativet *Annat*.³⁷³ Man kan förvänta sig att det finns en viss osäkerhet i vissa fall då man som ansökare skall sortera in ansökarorganisationen under någon av de 7 kategorier som presenteras, och vi har av den anledningen tittat närmare på om de val som de av oss utvalda projekten gjorde verkar rimliga. I två fall har ansökarna valt alternativet *Annat*. Vid en närmare granskning och efter samtal med de projektansvariga har vi funnit anledning att förtydliga organisationsformen från *Annat* till två av de befintliga kategorierna, nämligen privat institution och ideell-/frivilligsektorn. Det här kategoriseringsproblemet går naturligtvis inte att helt komma förbi, men vi ser detta som ett exempel på en sådan detalj i ansökningsförfarandet där förtydligande exempel i en instruerande text i ansökningsformuläret skulle kunna bidra till att minska osäkerhet och minimera användningen av kategorin *Annat* (se även under avsnitt 10.3). *Som vi tidigare har nämnt tillämpas t.ex. inom NMR en relativt vid definition av frivilligsektorn som man skulle kunna använda som ett vägledande exempel i ansökningsformuläret.*³⁷⁴

När det gäller geografisk placering av de projekt vi studerat närmare har vi utgått från hemorten för ansökarorganisationen. Detta ger emellertid inte alltid en indikation på var projektet genomförs. Vid en närmare analys visar det sig att de 8 projekt vi studerat närmare har en geografisk fördelning enligt följande:

³⁷³ Utöver de sex kategorier för organisationsform vi har fått med i vårt urval ingår också Enskild person.

³⁷⁴ Enligt Ministerrådets definition är frivilligorganisationer (NGO:s) civilt samhällsliga icke-vinstdrivande organisationer som inte är ägda eller styrda av myndigheter eller företag och som har en öppen och demokratisk struktur. Nordiska ministerrådet, Samarbete med frivilligorganisationer. URL: http://www.Norden.org/russland/sk/samarb_fri.asp. Åtkomst 2008-09-16.

Tabell 6. Geografisk placering ansökarorganisation samt genomförande

Storlek/typ	H-stad	> 100'	> 40'	> 10'	> 1000	< 1000
Hemort enl. ansökan	2		2	2	2	
Genomförande	3	1	1	1	2	

Skillnaderna mellan den i ansökan angivna hemortsstorleken och den av oss redovisade genomförandeorten har flera orsaker. I flera fall har platsen för genomförande av projektets aktivitet/aktiviteter varit densamma som ansökarorganisationens hemort. I något fall har det emellertid visat sig att det vid ansökningstillfället har funnits en osäkerhet kring storleken på denna ort i termer av invånarantal vilket har lett till att fel kategori har valts. Skillnaderna beror också på att det i flera av de projekt vi studerat har aktivitetsformen varit Turné och i ett fall har turnén berört andra typer av områden än den hemortstyp som angivits i ansökan. Detta förhållande kan naturligtvis också gälla andra typer av aktiviteter, som t.ex. Utställningar av formen vandringsutställningar.

Osäkerhet kring kategoriseringen av hemort kan komma till uttryck på flera sätt i ansökan. När det gäller kategorin huvudstad frågar vi oss om det är huvudstadsregion (i ekonomisk-kulturell bemärkelse) eller huvudstaden som en snävare avgränsad kommunal administrativ enhet som avses. Den finns också en osäkerhet om de självstyrande områdenas huvudstäder skall behandlas på samma sätt som övriga huvudstäder, och här har vi noterat att man gör på olika sätt: någon väljer att sortera sin organisations hemort enligt storlek, någon annan på huvudstad – man kan inte välja båda delarna, vilket statistiskt sett naturligtvis kan ha sina fördelar.

I vårt urval av 8 projekt har det visat sig att bilden av projektens genomförande av flera olika skäl är mer komplex än bilden av ansökarorganisationens hemort. Det har också visat sig att bilden av organisationernas hemort har blivit inkonsekvent sammansatt på grund av osäkerheter som är beroende av kategoriernas uppbyggnad och tillämpning. *En del av dessa problem kan lösas genom instruktioner i anslutning till denna fråga i ansökningsformuläret så att en konsekvens i hur man använder huvudstadsbegreppet uppnås. Vi rekommenderar också att Fonden utvecklar ett element i slutrapporten som möjliggör uppföljning av plats för genomförande. Detta är relevant mot bakgrund av att man prioriterar aktiviteter som genomförs i mindre orter och städer.*

Vi såg det också som angeläget att försöka få en spridning bland utvalda projekt när det gäller storleken på det av Fonden beviljade beloppet eftersom man kan förvänta sig att den situation som arrangörer av olika stora projekt befinner sig i ger olika förutsättningar, förväntningar och behov som kan vara intressant att försöka fånga upp i denna uppföljning. Bland de 8 projekt som ingår i vår grupp finns en spridning i detta avseende som redovisas i tabell 7 nedan.

Tabell 7. Spridning avseende beviljat belopp bland de utvalda projekten

År/Belopp i DKK	< 50'	50'– 99'	100'–249'	> 250'
1	2	3	2	1
2			2	
3			1	

Flertalet av våra projekt ligger i intervallet under 100 000 DKK. Detta gäller också flertalet av de projekt som Fonden beviljar sedan man ändrade inriktning i sin bidragspolicy 2003 och gick in för att stödja projekt som ansökte om lägre belopp (under 100 000 DKK) och för att uppnå kortare handläggningstid.

Som framgår av tabellen har några av projekten också varit av karaktären återkommande arrangemang vilka har fått stöd från Fonden under några år i följd. Behandlingen av återkommande arrangemang är en problematik som har kommit upp under vårt utvärderingsarbete och den har också diskuterats i fondens eget uppföljnings- och utvecklingsarbete under lång tid. Frågan om för- och nackdelar med att stödja återkommande arrangemang har också behandlats i tidigare utvärderingar.

Slutligen har vi också i vårt urval beaktat deltagargrupp/målgrupp med hänsyn till fondens prioritering av aktiviteter för och med barn och ungdomar. Bland de projekt vi har tittat närmare på är det tre som är riktade till en yngre publik, varav ett till barn. Två av dessa kan också sägas inkludera ungdomar i produktionen och genomförandet av aktiviteten ifråga.

11.2 Tematiserad diskussion av resultaten

11.2.1 Finansieringsstrategier och betydelsen av fondens bidrag

Våra intervjuer visar att det finns en variation i hur man utvecklar finansieringsstrategier för ett nordiskt samarbetsprojekt, och variationerna kan relateras till olika faktorer.

Projektledningsresurser

En viktig faktor som åtminstone principiellt sett bör ha betydelse för hur man utformar sin finansieringsstrategi är den kunskap och de administrativa resurser som finns till förfogande för detta ändamål inom organisationen. Bland de projekt vi har studerat närmare är det 6 av 8 som har varit baserade i organisationer som har haft antingen avlönade projektledare för det specifika projektet ifråga (1), eller projektledare som har kunnat arbeta med att utveckla projektet inom ramen för sin ordinarie funktion/tjänst inom organisationen (5). Inom denna grupp har det naturligtvis också funnits olikheter beträffande de reella förutsättningar och arbetsvillkor som en sådan situation har inneburit. Sådana olikheter kom-

mer t.ex. till uttryck genom att man ibland inte har kunnat utnyttja den potentiella fördel en avlönad ”projektledare” borde kunna innebära för att optimera förutsättningarna för att delfinansiera projektet med externa projektbidrag.

Det mindre offensiva förhållningssätt till finansieringsarbetet som härigenom kommer till uttryck kan vara beroende projektverksamhetens relativa betydelse för organisationens totala verksamhet. I vårt material ser vi att vissa organisationer utvecklat en verksamhet som i stor utsträckning är projektbaserad, medan andra organisationer snarare använder sig av projekt för att utveckla vissa delar av verksamheten. Det är uppenbart att detta skapar olika förutsättningar för kunskaps- och erfarenhetsutveckling kring att driva och leda projekt.

Startbidrag och katalysator

Det är viktigt att uppmärksamma att även om fondens bidrag kan te sig relativt blygsamt i perspektiv av de intäkter som kan genereras av biljettintäkter och kringverksamhet vid större arrangemang, i praktiken kanske mindre än en tiondel av projektets totala omsättning, så kan det ha avgörande betydelse både som startkapital och som katalysator för att generera mer bidrag. *I flera projekt som vi har undersökt närmare har fondens bidrag varit helt avgörande för att projektet över huvud taget skulle genomföras. I ett fall har en situation med krismöten och missmod genom fondens beslut att stödja projektet förbytts i en veritabel och prisad succé med reella och möjligen bestående konsekvenser för kreativitet i det lokala, och utbyte i det nordiska och europeiska, kulturlivet.*³⁷⁵

I ytterligare ett av de projekt vi studerat närmare har projektledningen framhållit att fondens stöd också har fungerat som katalysator för att i det aktuella projektet, eller i planerade återkommande arrangemang, generera pengar från andra finansieringskällor. Fondens stöd har i dessa fall genom dess goda namn fungerat som en ”blåstämpling” eller som ”en fjäder i hatten” som även har bidragit till att etablera en mer långsiktig finansieringsmodell för återkommande arrangemang. Ytterligare andra projektledare vi intervjuat menar att ansökningssituationen inte möjliggjorde att man kunde utnyttja fondens positiva beslut att stödja projektet på detta sätt. Man har emellertid ändå menat att fondens stöd på längre sikt har en positiv betydelse för organisationens möjligheter att få stöd från annat håll.

Nordiska kulturfonden har gjort beräkningar av hur mycket pengar i form av bidrag från andra institutioner, stiftelser, myndigheter etc. som Fonden bidrag genererar. De beräkningar vi har haft tillgång till avser beviljade ansökningar 2006.³⁷⁶ Beräkningarna visar att på varje krona

³⁷⁵ Vi återkommer nedan till en fördjupad diskussion av resultat av projekten.

³⁷⁶ Utfall – inkomna slutrapporter för projekt beviljade 2006. Beräkningen grundas på 224 avslutade projekt per den 28 augusti 2008. Observera att jämförelsen avser fondens bidrag i relation till projektets räkenskaper, vilken utöver externa bidrag även inkluderar egen insats och eventuella biljett- och försäljningsintäkter.

(DKK) som sätts in i projekten från Nordiska kulturfonden genereras i genomsnitt ytterligare 4 kronor. De projektansvarigas redogörelse för hur stödet från Nordiska kulturfonden har haft betydelse för finansieringen av det aktuella projektet, eller för organisationens verksamhet i relation till återkommande eller andra arrangemang, visar att bilden är mer komplex. *Fondens bidrag kan förvisso bidra till att generera projektfinansiering från andra bidragsgivare. Logiken att ”ju mer bidrag man har får, desto enklare är det att få ytterligare bidrag” bekräftas av en av de organisationer vi har intervjuat där man arbetar med en professionell ”fundraiser”. Men detta är inte någon matematisk formel som alltid och ovillkorligen gäller i verkligheten. Den unika finansieringssituationen och finansieringsstrategin, samt det aktuella projektets karaktär och kvaliteter, har stor betydelse för hur Fondens stöd i praktiken kan bidra till att generera ytterligare projektmedel. Fondens goda namn har stor betydelse i detta sammanhang, men beräkningar av den ekonomiska betydelsen av fondens bidrag i relation till projektets räkenskaper måste tas med en nypa salt.*

Bredare eller smalare finansieringsbas?

Bland de i vårt material ingående projekten har det varit vanligt att ansöka om bidrag från olika fonder och institutioner. Endast 2 av 8 projekt hade inskränkt sig till att ansöka om bidrag endast genom Nordiska kulturfonden. Ställer man detta i relation till tillgänglig statistik för fondens verksamhet för åren 2003–2005 finner vi att av 834 beviljade projekt under denna period var det 13 % som i ansökan uppgav att de ansökt om projektbidrag enbart från Nordiska kulturfonden.³⁷⁷ Fondens riktlinjer innebär att man vill medverka till att initiera projekt och att finansieringen av återkommande arrangemang eller varaktig verksamhet på längre sikt inte är fondens uppgift. Sedan 2004 finansierar man projekt med högst 85 % av de budgeterade utgifterna, och beträffande återkommande arrangemang kan man ge stöd till sådana högst 3 gånger i rad. Dessa principer har i beviljningspraxis inneburit en lägre beviljningsgrad för projekt som i sin ansökan anger att man endast söker bidrag via Nordiska kulturfonden och därutöver bidrar med egenfinansiering. Under perioden 2003 – 2005 var beviljningsgraden 25 % för denna grupp, medan beviljningsgraden i medeltal för alla godkända ansökningar under denna period var 36 %. Högst beviljningsgrad (47 %) hade de som uppgivit att de ansökt om stöd hos 5 bidragsgivare utöver Nordiska kulturfonden.

Fondens principer som innebär att man uppmuntrar projekt att söka andra finansieringskällor torde inte vara minst viktig att känna till för återkommande arrangemang. Bland de projektledare vi har intervjuat var det flera (3) som återkommit med ansökningar till Fonden med en fortsättning på arrangemanget/aktiviteten. I något fall hade man då inte vinnlagt sig om att försöka bredda finansieringsbasen. Det framgick att man

³⁷⁷ NKF 2005. Appendiks 1, Generel statistik 2005, s. 129.

inte var införstådd med riktlinjernas innebörd och att chanserna att få finansiering vid Nordiska kulturfonden kan förbättras om man visar på en ambition att hitta flera finansieringskällor.

Vi känner inte till hur informationen om fondens riktlinjer till de sökande i detalj var utformad då denna brukare hade anledning att informera sig. Att döma av det material vi har tillgång till har Fonden under hela utvärderingsperioden vinnlagt sig om att på bästa sätt informera om de riktlinjer och principer som hör berörs.³⁷⁸ Som alltid finns det emellertid ett visst tolkningsutrymme i både muntliga och skriftliga instruktioner. *Det framgår inte tydligt av fondens information om ekonomiska villkor, varken den nuvarande på fondens hemsida, eller den dokumentation av tidigare förmedlad information om fondens riktlinjer för sökande som vi har tillgång till, att chansen att få sin ansökan beviljad ökar om man jämför Nordiska kulturfonden söker bidrag från flera externa bidragsgivare.* Orsaken härtill är att man i informationen talar om egen insats och externa bidrag som likvärdiga alternativ som komplement till eventuellt bidrag från Fonden. Att döma av fondens egen statistik över beviljningspraxis stämmer alltså inte detta.

När det gäller reglerna om ekonomiska villkor finner vi att det finns anledning för Fonden att på denna punkt eftersträva en större tydlighet i kommunikationen av de beviljningsprinciper som man i praktiken följer.

Förutsättningar för andra intäkter

I vårt material ser vi också exempel på att projektets karaktär och möjligheterna att generera intäkter genom biljettförsäljning och kringaktiviteter har betydelse för hur finansieringsstrategin utvecklas. Sådana möjligheter kan finnas inom olika kulturområden och i anknytning till både renodlade professionella projekt, liksom i anknytning till projekt där det professionella inslaget är lägre. Medan vissa projekt i mycket stor utsträckning bygger på egenfinansiering i form av deltagaravgifter eller egensponsring och ekonomiska bidrag från fonder, offentliga institutioner och myndigheter (4 av 8 i vårt material), har andra viktiga inslag av entré- eller biljettintäkter, sponsring från kommun eller näringslivet, eller intäkter från kringverksamhet som reklam, försäljning och camping. Offentliga myndigheter (kommuner) och lokalt näringsliv kan stödja projekt genom direkta ekonomiska bidrag, eller indirekt stöd genom att tillhandahålla eller förmedla fysiska resurser av olika slag.

Inom ramen för en policy som innebär att projektbidrag från fonder och myndigheter betraktas som ett begränsat delbidrag (för NKF maximalt 85 % av total budget) som kan ges under en begränsad period (för NKF maximalt tre gånger i rad vid återkommande arrangemang) är naturligtvis alla möjliga intäktskällor väsentliga och kreativitet nödvändig för att skapa förutsättningar för en långsiktig verksamhet och återkommande

³⁷⁸ Idag finns informationen ifråga i html-format på fondens hemsida. Nordiska kulturfonden. *Hvor meget bevilger Fonden?*. URL: <http://www.nordiskkulturfond.org/>. Åtkomst 2008-09-25.

arrangemang. När det gäller intäkter från kringaktiviteter visar vår brukarstudie att det finns en variation i hur man knyter dessa till arrangemangen.

Man kan arbeta med sponsoravtal som innebär att det lokala näringslivet sponsrar arrangemanget ekonomiskt, samtidigt som det är näringsidkarna själva, inte arrangörsorganisationen, som ansvarar för försäljningsaktiviteter (mat och dryck etc.) i anknytning till arrangemanget. Det finns också modeller där ansökarorganisationen har avtal med lokala samarbetspartners. Dessa ansvarar för marknadsföring av arrangemanget och biljettförsäljning/biljettintäkter, och erlägger en deltagaravgift till ansökarorganisationen.

För vissa typer av arrangemang utgör arrangörsorganisationens intäkter från biljettförsäljning och kringaktiviteter en väsentlig del av den totala omsättningen och man är därigenom också tydligare exponerad mot förändringar av relevanta statliga och kommunala regleringar i form av t.ex. utskänkningstillstånd och regler för mervärdesskatt. Förändringar till det sämre (eller bättre) i sådana regelverk kan vara helt avgörande för om ett kulturarrangemang kan få ekonomisk bärkraft eller ej på längre sikt, ett förhållande som vi också kommit i kontakt med genom våra brukarstudier.

Ett av de projekt vi studerade hade tydlig nordisk profil och en stark förankring i det lokala kulturlivet. Dessutom fanns det en inriktning på en prioriterad målgrupp, och arrangemanget hade implikationer för nordiskt kulturutbyte, lokal amatörverksamhet och i förlängningen möjligen också näringsinriktad verksamhet. Nordiska kulturfonden hade investerat ett antal hundra tusen danska kronor i detta projekt. Ur perspektiv av syftet med det nordiska kultursamarbetet kan man tycka att sådant projekt tjänar en uppmärksamhet och ett lokalt offentligt strukturellt stöd som möjliggör dess fortsatta existens bortom treårsgränsen för stöd från Nordiska kulturfonden.

Detta exempel tjänar som en påminnelse om att det är många olika faktorer som samverkar för att skapa förutsättningar för det nordiska kultursamarbetets livskraft och utveckling. Kreativitet, initiativkraft, ideellt arbete och institutioner som befrämjar nätverk och kontakt över de nordiska ländernas gränser är nödvändiga, men inte alltid tillräckliga förutsättningar. Lokala myndigheter och de nordiska ländernas och de självstyrande områdenas regeringar och det nordiska samarbetets centrala institutioner har också ett viktigt ansvar för att bidra till att de nödvändiga förutsättningarna för bärkraftiga kultursamarbetsprojekt skapas och upprätthålls. Det kan handla om regleringar och om verksamhetsstöd, men det kan också handla om stöd i form av administrativ support och ekonomisk rådgivning.

11.2.2 Två typer av projektentreprenörer

De nya projektentreprenörerna

I vårt material finns exempel på ansökarorganisationer som är drivna projektentreprenörer och som efter hand har byggt upp en stor erfarenhet och kunskap om hur man utformar, finansierar och driver verksamhet i projektform. De enskilda projekten är en del av en långsiktig verksamhet som i relativt stor omfattning är projektbaserad. Det handlar inte om att utveckla en befintlig verksamhet genom projekt utan om att verksamheten lever och utvecklas genom att projektfinansiering är ett grundläggande inslag i densamma. Dessa organisationer har jämförelsevis goda resurser för den administration som krävs för att driva en verksamhet som till stor del baseras på extern projektfinansiering.

Att man i dessa organisationer besitter en god kunskap och erfarenhet av att driva och finansiera projekt behöver inte betyda att man för enskilda projekt använder sig av många olika finansieringskällor. I enskilda projekt kan det handla om ett fåtal inkomstkällor, varav fondmedel utgör en väsentlig del. Bidrag från lokala eller regionala myndigheter och fonder kan utnyttjas för projektfinansiering eller för viss grundfinansiering av verksamheten. Även EU-finansierade projekt kan vara en del av verksamheten. Intäkter som genereras i projektet kan vara en inkomstkälla, och förutsätts vara det när det handlar om att starta upp projekt som förväntas bära sig på längre sikt.

Den professionella inställningen till projektansökningar gör också att man strävar efter optimering av ansökningarna för att ge ersättning för resurser som sätts in i att utveckla en projekttid. Man har gärna önskemål om en så transparent ansökningsprocess som möjligt, som förbättrar förutsättningar för att skapa ansökningar som verkligen ger avkastning i form av beviljade stöd. Av denna anledning skulle man föredra att dels få en tydligare indikation på vad som utöver de formella kriterierna krävs för att en ansökan skall beviljas, dels en snabbare handläggning eller återkoppling även då det handlar om högre ansökningsbelopp. Enligt en projektledare är en väsentlig del av denna osäkerhet gällande ansökningar till Nordiska kulturfonden förknippad med tolkningen av nordiskt mervärde. Man ser det därför som önskvärt med en dialog med fondens sekretariat under ansökningsprocessen kring begreppets innebörd.

Att man bedriver en projektbaserad verksamhet behöver emellertid inte betyda att man har en okritisk inställning till kulturlivets ”projekt-ekonomi”, snarare kännetecknas förhållningssättet av en reflexiv ironi:

Mycket av den här verksamheten handlar om att starta projekt. Sen är det näst intill hopplöst att hålla igång det. Man får bara uppstart-pengar. Projektpengar är busenkelt att få, det kan man få nästan hur mycket som helst. Men att få verksamhetsbidrag är näst intill omöjligt. Verksamheten handlar om att fixa och trixa sig så att man lyckas visa att man skapar ett nytt projekt – även om det är gammalt.

Det skall understrykas att denna beskrivning uttalas från en ledande position i en verksamhet som från början har baserats i idén att skapa kreativt utrymme och ett ”fönster” för unga kulturskapande människor. I grunden är det alltså fråga om ett klassiskt socialt engagemang. Samtidigt finns det en stark kritik mot politiskt styrda stöd till ”nyskapande projekt”, gärna med social inriktning, som får till konsekvens att ”ung kultur alltid handlar om att jobba *mot* någonting”.³⁷⁹

I vårt urval har de organisationer som har utvecklats i denna riktning mot kreativa projektentreprenörer haft sin hemvist i den privata sektorn, dvs. privat institution eller företag. *Med utgångspunkt i de signaler som vi fått genom vår omvärldsanalys, kan vi notera att alltmer ekonomiska medel till olika kulturella och sociala verksamheter tillgängliggörs som projektbidrag. Då dessa i många fall undanhålls vinstbaserad verksamhet sker det en dubbelriktad rörelse: driftiga entreprenörer i vinstbaserade verksamheter startar ideella föreningar som kan tävla om de projektmedel som finns, samtidigt som redan verksamma ideella föreningar måste ge sig in i tävlan om projektmedel eftersom de grundläggande verksamhetsbidragen sjunker i värde, dras in eller omvandlas till projektbidrag.*

Kultursamarbetets traditionella projektentreprenörer

Det finns ytterligare aktörer inom det nordiska kultursamarbetet som agerar som entreprenörer, som spindeln i nätet som skapar och förmedlar, fångar upp och utvecklar projektidéer och som också kan åta sig rollen som projektadministratör. Denna slags projektentreprenör är alltså av ett annat slag än de vi diskuterade i föregående avsnitt och fungerar mer som en nätverksmiljö för projektformulering, samordning och administration. De vi i första hand har i åtanke är dels de ideella nordiska samlarorganisationerna inom kulturområdet, och dels de nordiska institutionerna, dvs. Nordens Institut på Åland, i Finland och Grönland, samt Nordens Hus i Reykjavik i Island och i Torshavn på Färöarna.

Vi har tidigare i vår omvärldsanalys lyft fram de ideella nordiska samlarorganisationerna i perspektiv av hur deras situation har förändrats av omstruktureringen av det nordiska kultursamarbetet 2007. *I vår brukarstudie har vi framför allt mött en av dem i rollen som initiativtagare, förmedlare och samordnare av ett projekt som administrerades och genomfördes av lokala organisationer i olika nordiska länder eller självstyrande områden. I denna roll fungerade man inte minst som en kontaktförmedlare och en kunskapsresurs i det praktiska projektarbetet. Man har planerat projektidén i de lokala föreningarna och förmedlat information om Nordiska kulturfonden som en lämplig finansieringskälla till den lokala organisationen ifråga. Utifrån detta exempel får vi en bild av hur de nordiska samlarorganisationerna på kulturområdet medverkar till att*

³⁷⁹ Vi återknyter till denna tematik när vi senare i detta kapitel diskuterar kvalitet i anknytning till projekten i vår brukarstudie.

skapa, och tillrätta lägga förutsättningarna för, nordiska samarbetsprojekt. Vi menar att de i denna funktion har de en mycket viktig roll i det nordiska kultursamarbetet.

Som tidigare nämnts så finns det fem nordiska institut/hus som har en speciell status i det nordiska samarbetet. De Nordiska instituten/husen har vissa ekonomiska medel som de kan disponera för lämpliga projekt, med utgångspunkt i det uppdrag de har att stödja det lokala kulturlivets utveckling och utbyte med de andra nordiska länderna och självstyrande områdena.

Det ingår ett Nordiskt institut/hus i vårt urval av projekt. Detta Nordiska institut/hus åtog sig med utgångspunkt i en projektidé från en lokalt baserad kulturarbetare en roll som projektadministratör och delfinansiär av projektet ifråga. I ytterligare ett av de projekt vi har studerat närmare har en av de andra Nordiska instituten/husen också medverkat, i detta fall som bidragsgivare till ett projekt som administrerades av en frivillig kulturorganisation baserad i området. Vi har också genom våra intervjuer fått kunskap om ytterligare ett av de Nordiska institutens/husens verksamhet och om den betydelse det har kommit att få i det lokala kulturlivet. I detta fall har dess betydelse blivit så stor att man till och med har kunnat se centraliserande konsekvenser av dess etablering och institutionalisering i området. Uppenbarligen fyller de Nordiska instituten/husen en viktig funktion på olika sätt i det nordiska kultursamarbetet.

De Nordiska institutens/husens finansiering kan relateras till de projektmedel för kulturområdet som finns inom Nordiska ministerrådets kulturbudget, det vill säga till Fondens verksamhet, liksom till de program som från 2007 administreras av Kulturkontakt Nord. Frågan har rests om, och i vilken utsträckning de Nordiska instituten/husen skall kunna ansöka om projektmedel via dessa institutioner. Vi tror att det är en god ordning att de har tillgång till dessa medel. Därigenom kommer de projekt som de administrerar att omfattas av den kvalitetsgranskning som Nordiska kulturfonden och de sakkunniga vid de program som administreras av Kulturkontakt Nord representerar. Ordningen innebär också att de på ett tydligare sätt blir en del av det nordiska kultursamarbetets helhet. Samtidigt har den nuvarande ordningen, som innebär att de Nordiska institutens/husen disponerar vissa egna medel för att stödja lokala kulturprojekt, att man har goda förutsättningar för lokal förankring.

11.3 Projektens resultat

I detta avsnitt kommer vi att utforska resultaten av de utvalda projekten ur både ett måluppfylleseperspektiv och ett brukarperspektiv, men med tyngdpunkten lagd vid ett måluppfylleseperspektiv. Kvaliteten har vi i sin tur valt att diskutera utifrån en distinktion mellan konstnärlig/professionell kvalitet å ena sidan, och kulturpolitisk/demokratisk kva-

litet å den andra. Båda dessa kan sägas löpa samman i begreppet nordiskt mervärde som står centralt i det nordiska kultursamarbetet och som också framhävs i Nordiska kulturfondens riktlinjer. I detta avsnitt provar vi också i ett fall den så kallade VKS-principen som ett instrument för att reflektera kring konstnärlig kvalitet. För en mer utförlig introduktion till våra analytiska utgångspunkter hänvisar vi till diskussionerna av dessa begrepp i avsnitt 3.1.2, 3.1.3 samt 8.1.2

Naturligtvis är de aktuella projektansökningarna, och fondens (de sakkunnigas, sekretariatets, och styrelsens) bedömning av dessa, en viktig del av det empiriska underlaget. En annan viktig del är slutrapporterna till de aktuella projekten, vilka ger oss elementära upplysningar om projektens resultat. Till detta grundläggande material kommer så de intervjuer vi har genomfört med projektansvariga för de aktuella projekten, genom vilka vi har kunnat få en mer detaljerad bild av projektens resultat på kortare och på längre sikt. I nästa steg har vi kunnat diskutera dessa bilder av projektens resultat med utgångspunkt i fondens insatsmål. Vi har också tagit utgångspunkt i brukarnas förväntningar och behov i ett smalare lokalt perspektiv, respektive ett vidare perspektiv av syftet med det nordiska kultursamarbetet och utvecklingstendenser i den aktuella samhällsutvecklingen. För denna analys har vi valt att fokusera på två olika projekt av helt olika karaktär med sitt ursprung och hemvist i helt olika institutionella kontexter och med olika relationer till den lokala miljön.

11.3.1 Ett exempel på nordiskt mervärde mellan konstnärlig och kulturpolitisk kvalitet?

Ett av de projekt vi studerat närmare erbjuder en ingång för en diskussion kring avvägningen mellan konstnärlig kvalitet och kulturpolitisk kvalitet. Detta projekt involverade medverkande professionella och semiprofessionella artister/konstutövare från tre nordiska länder/självstyrande områden. Projektet var upplagt som ett utbyte genom tre separata turnéer som innebar ett publikt evenemang på en plats i varje av de tre olika länderna/självstyrande områdena. Centrala element i projektbeskrivningen var att man med projektet dels ville åstadkomma ett kulturutbyte mellan olika delar av Norden av mycket olika karaktär, och att på det sättet sprida kunskap i respektive lokalsamhälle om kultur från andra delar av Norden. Dels fanns det ett element av konstnärlig kunskaps- och kompetensutveckling i form av en önskad ökad förståelse för (de föränderliga) villkoren för den konstnärliga verksamheten i de olika geografiska kontexter som var involverade i projektet – vilka likheter och skillnader som kan finnas. Problemställningen för projektet tycks ha varit riktat både till allmänheten/publiken och till de i projektet medverkande artisterna/konstutövarna, vilka alltså båda kan sägas ha utgjort målgrupper för projektets aktiviteter. Det ansökta och beviljade beloppet var på under

100 000 DKK. Fonden beviljade i detta fall ungefär 60 % av det ansökta beloppet.

Projektbedömningen

I bedömningen av detta projekt menade den sakkunnige att projektintentionen visserligen var sympatisk, men att ambitionsnivån i upplägget var alltför blygsam och att de medverkande artisterna/konstutövarna inte heller utifrån en konstnärlig synpunkt utmärkte sig i tillräcklig grad för att ett bidrag från Fonden skulle vara aktuellt. Den sakkunnige rekommenderade därför avslag på ansökan.³⁸⁰ Den sakkunniges utlåtande var i det aktuella fallet ganska kortfattat och värderingen av projektets upplägg och den konstnärliga kvaliteten utvecklades inte i några utförligare motiverande resonemang. Den nordiska dimensionen/mervärdet berördes inte alls, vilket naturligtvis inte utesluter att momentet fanns med i bedömningen. Det finns numera i vägledningen till de sakkunniga ett förslag på hur den skriftliga värderingen skall utformas, en struktur som bl.a. omfattar punkten projektets nordiska dimension och betydelse.

Sekretariatet signalerade i sin rekommendation till beslut att man bör se till projektets alla tre delar vid bedömningen av ansökan, men den sakkunniges bedömning av ansökan vägde tungt och man rekommenderade därför också avslag. Vi har inte haft tillgång till utdrag från fondstyrelsens diskussion kring just denna ansökan. Av beviljningsbrevet framgår emellertid att man beslutade att stödja projektet med hänvisning till att det hade en *tydlig nordisk dimension*, samt att projektet bedöms kunna *synliggöra och utveckla nordiskt kultursamarbete*. Motiveringen i beviljningsbrevet är en standardformulering i vilken innebörden av nordisk dimension inte utvecklas.

Nordisk dimension och mervärde som kulturpolitisk kvalitet

Värdet av den nordiska dimensionen/mervärdet kan i det aktuella fallet tänkas på flera sätt. Om vi först inskränker oss till den nordiska bredden, vilken kan ses som ett villkor för nordisk nytta och mervärde, var den uppenbarligen tillräcklig i detta projekt (fondens krav om minst tre nordiska länder eller självstyrande områden uppnåddes). Det aktuella projektet var också ett exempel på ett samarbete mellan östra och västra Norden (det vill säga mellan Island, Färöarna, eller Grönland visavi Danmark, Finland, Norge, Sverige eller Åland), något som har framhållits som särskilt önskvärt av Nordiska ministerrådet och som har tagits upp i fondens riktlinjer genom ett undantag från trelandsregeln. Detta kan som vi ser det också ha varit till projektets fördel vid bedömningen av ansökan.

Inom Fonden vill man vid bedömningen av projektansökningarna också belysa projektens nordiska förmedlingspotential som en del av den

³⁸⁰ Det framgår inte av utlåtandet om den sakkunnige tog någon hänsyn till den konstnärliga kompetensen hos de medverkande i de andra delprojekten, vilka alltså hade lämnat in separata ansökningar.

nordiska dimensionen. Detta har vi med vägledning av de intervjuer vi har gjort av sakkunniga och sekretariatet tolkat som ett uttryck för önskemålet att nå så stor publik som möjligt på nordisk basis. Önskemålet kan i sin tur relateras till den politiska ambitionen att skapa en bred folklig förankring av det nordiska samarbetet, och att manifestera och utveckla den nordiska samhörigheten. Här skall också påpekas att själva förmedlingen, mötet och kommunikationen, i praktiken inte kan skiljas från innehållet – vad som förmedlas. Som vi tidigare har påtalat menar vi att det ändå är rimligt att göra en analytisk distinktion mellan kulturpolitiska värden och konstnärliga värden, en distinktion som också har sin förankring i kulturpolitisk praxis.

I det aktuella projektet planerade man och genomförde publika evenemang på tre orter i tre olika nordiska länder/självstyrande områden. Detta är ovanligt då arrangemanget ofta genomförs på en ort i ett nordiskt land. Det är rimligt att tänka sig att då det aktuella projektet var ett av tre delprojekt (vilka administrerades självständigt), och då de två andra projekten redan beviljats bidrag från Nordiska kulturfonden, ställde det sig svårare för fondens styrelse att avvisa den aktuella projektansökan eftersom det också skulle innebära en inskränkning av kulturutbytet i projektet.

Vid bedömningen av förmedlingspotentialen av detta projekt kan man emellertid också beakta att evenemangen var av karaktären låg besöksfrekvens, vilket kan jämföras med t.ex. festivaler som på en ort kan attrahera en stor publik från ett mindre geografiskt område. Publiken till evenemangen i det aktuella projektet var alltså inomnordiskt heterogen men kunde ur perspektiv av bedömningen av ansökan inte förväntas bli särskilt stor sett till antalet individer.

Nordiskt mervärde som en del av konstnärlig kvalitet

En del av sakkunnigbedömningen av det aktuella projektet fokuserade på den professionella/konstnärliga kvaliteten avseende *de medverkande artisternas/kulturutövarnas kompetens och skicklighet* (vilken bedömdes inte vara särskilt utmärkande). En annan del i bedömningen av detta projekt som kom till uttryck i den sakkunniges utlåtandet var en värdering av *projektidéns ambitionsnivå* (vilken bedömdes vara låg). I det följande fokuserar vi på den sistnämnda delen av bedömningen.

I bedömningen av projektidén, projektets syfte och upplägg, kan ligga en låg värdering av den konstnärliga problemställningen (projektets tema) och av projektets kompetensutvecklande potential i relation till de medverkande artisterna/konstutövarna (tema, projektets innehåll och upplägg, målgrupp). I båda dessa dimensioner faller det sig också självklart att anknyta till önskemålet om nordiskt mervärde. Bedömningen av projektets tematik i förhållande till nordisk dimension och nordiskt mervärde, liksom bedömning av hur viktigt eller tydligt det nordiska elementet är i projektet sammanlänkat med bedömningen av det konstnärliga innehållet.

Detta gäller naturligtvis också värdet av en ökad samlad nordisk kompetens inom det aktuella kulturområdet.

Projektidén i det aktuella projektet innehöll en tematik med nordisk dimension. Detta är i sig ett komplicerat begrepp vilket i fondens riktlinjer tycks ha en kompletterande funktion i förhållande till kravet på nordisk bredd.³⁸¹ Icke desto mindre kan denna tematik mycket väl relateras till värdet av att manifesteras och utveckla nordisk samhörighet, ett element av nordiskt mervärde. Projektets kompetensutvecklande potential i nordiskt perspektiv (ökad samlad nordisk kompetens) kan också ha varit en del av den konstnärliga bedömningen av projektet. Även beträffande projektets potentiella betydelse i förhållande till allmänheten/publiken kan projektets konstnärliga ambitioner ha värderats lågt av den sakkunnige. I detta perspektiv handlar det om i vilken utsträckning projektets problemställning, dess (nordiska) tematik, kan gripa in i och aktivera publiken, fånga dess uppmärksamhet och bidra till medvetandegörande, personlig och/eller kollektiv rörelse och utveckling.

Uppsamlande reflektion – Projektets resultat

I förhållande till vad som verkligen bedömdes i ansökan till det aktuella projektet är det ovan anförda naturligtvis (i bästa fall) välgrundade spekulationer som skall tjäna syftet att belysa komplexiteten i denna typ av verksamhet som bedömning av ansökningar om kultursamarbetsprojekt inom det nordiska samarbetet utgör. Vår utgångspunkt var sakkunnigbedömningen och styrelsens beslut gick i olika riktningar. Den nordiska dimensionen som enligt styrelsen var klar och tydlig omtalades inte i sakkunnigutlåtandet men kan mycket väl ha varit en implicit del av den värdering av ansökan som gjordes. Vad kan man då säga om projektets resultat i förhållande till de värderingar av ansökan som gjordes och de förhoppningar som ställdes ut i fondens beviljningsbrev? Vad kan man säga om projektets resultat i förhållande till de medverkandes förhoppningar och erfarenheter?

Det är naturligtvis mycket svårt att bedöma resultaten av denna typ av kultursamarbetsprojekt, inte minst om man skall ta ett grepp över en längre period. Ser man till de viktigaste resultaten av projektet så som det meddelas i slutrapporten, och vilka utvecklas i den intervju vi har gjort med projektansvarig, är fokus på artisternas/kulturutövarnas erfarenheter av det konstnärliga kulturella utbytet mellan de olika nordiska områdena. Det görs inte någon direkt, men väl indirekt, koppling i slutrapportens skrivningar till det tema eller problemställning som man hade i ansökan. Detta kan möjligen ses som en indikation på att den konstnärliga ambitionsnivån i upplägget, som den sakkunnige ansåg, faktiskt var ganska blygsam. Man hade genom utbytet gjort erfarenheter av intressanta kultu-

³⁸¹ Minst tre länder eller självstyrande områden, i form av deltagare, arrangör eller tema, krävs enligt riktlinjerna till sökande för att en ansökan skall vara formellt godkänd. Temat kan alltså vara nationellt, men även gripa över de nordiska ländernas gränser.

rella skillnader på det konstnärliga planet mellan de olika nordiska områdena, vilka hade upplevts som berikande för den egna personliga och konstnärliga utvecklingen. Nordiskt mervärde i form av ökad samlad nordisk kompetens är emellertid förmodligen inte den största och viktigaste behållningen av detta projekt.

Delad information om vilka möjligheter till kulturellt utbyte inom sektorn som finns mellan de aktuella områdena ingick också som en del av projektets resultat. Även de personliga kontakterna framhölls som värdefulla, och man hade också i slutrapporten förhoppningar om att upprätthålla kontakterna och vidareutveckla samarbetet. Förhoppningar om upprätthållen kontakt har på längre sikt kunnat infrias endast för någon enstaka av de involverade i projektet, och därmed lever också möjligheten om en eventuell vidareutveckling av samarbetet vidare. Här kan vi också anknyta till fondens förhoppning att projektet skulle kunna bidra till att synliggöra och utveckla nordiskt samarbete. Genom projektet skapades kulturella mötesplatser med deltagare från flera olika nordiska länder. När fondens stödjer ett sådant projekt ställs förhoppningar om att de möten som uppstår också skall kunna utgöra utgångspunkten för nya idéer, nya nordiska nätverk och aktiviteter. Själva mötet, möten mellan människor och kulturer i Norden, har dessutom en omedelbar relevans i förhållande till värdet av att manifestera och utveckla nordisk samhörighet – nordiskt mervärde.

Sett till antalet nordiska möten (mellan projektdeltagarna från de olika länderna och mellan projektdeltagarna och publiken) som skapades genom projektet så var de förmodligen jämförelsevis begränsade. Men utbytet ter sig av antal och betydelsen av kulturella möten skall också ställas i relation till den ekonomiska insatsen, vilken för fondens del i detta projekt var liten (under 100 000 DKK). Här bör man också tänka på att mötet med publiken också måste ses i relation till det kulturella och konstnärliga verket som förmedlades, inte endast i relation till eventuella personliga möten mellan kulturutövare och publik i anknytning till evenemanget. Vad de kulturella mötena mellan publik och verk i detta projekt kan ha för betydelse på längre sikt vet vi inte något om. Vi kan endast relatera till den generella erfarenheten att kulturella möten och upplevelser kan ha bestående betydelse för den personliga, och därmed kulturella, utvecklingen. En sådan tankegång ligger bakom många kulturpolitiska åtgärder och insatser, också inom det nordiska kultursamarbetet.

Det aktuella fallet är ett intressant uttryck för den speciella situation i det nordiska kultursamarbetet som formar villkoren för bedömningar av projektansökningar. Om vi för ett ögonblick bortser från att en annan sakkunnig naturligtvis hade kunna göra en annan bedömning av ansökan, ett förhållande som har framhållits som en generell synpunkt av flera av våra informanter från både fondens styrelse och de sakkunniga, kom denna ansökan att väsentligen hamna i en skärningspunkt mellan professionella/konstnärliga kvaliteter (där den bedömdes vara för svag), och vad vi

har kallat kulturpolitiska/demokratiska kvaliteter (där den av styrelsen bedömdes vara tillräckligt stark). I detta fall handlar alltså de kulturpolitiska kvaliteterna huvudsakligen om önskemålen om nordisk bredd och nordiskt mervärde, vilka skall ses som grundläggande element i förhållande till det officiella nordiska samarbetets syfte. Men tittar vi närmare på hur dessa olika kvaliteter kan komma att involveras i bedömningen av enskilda projekt ser vi att nordiskt mervärde komplicerar bilden av den analytiska distinktionen mellan konstnärliga respektive kulturpolitiska kvaliteter och värden.

11.3.2 Konstnärlig kvalitet i närmare belysning

Nordiska kulturfonden eftersträvar att ge bidrag till aktiviteter som präglas av kvalitet. Mot bakgrund av att Fonden ger bidrag till projekt inom kultur, utbildning och forskning, och dessutom till både amatörverksamheter och professionella aktiviteter, har naturligtvis kvalitet många olika dimensioner i fondens bidragsverksamhet.

I detta avsnitt fokuserar vi på ett exempel på ett konstnärligt, professionellt projekt med avsikten att särskilt belysa konstnärlig kvalitet som en dimension som bör finnas med i uppföljningen av fondens verksamhet. Vi kommer emellertid även att behandla andra aspekter av projektets resultat, framför allt i relation till målet om nordiskt mervärde. När vi i detta avsnitt tittar närmare på ett av de 8 projekt vi valt ut för brukarstudien kommer vi att försöka tillföra analysen en ytterligare dimension genom att föra in den så kallade VKS-principen som vi presenterat i tidigare avsnitt (3.1.2).

Bakom detta projekt stod en etablerad konstnärlig institution med gott renommé som arbetar med konstnärligt nyskapande turnerande publika evenemang eller gästframträdanden. I en sådan kontext är kritikermottagandet en väl så viktig succéparameter som publikintresset och biljettintäkter. Man arbetar också med en modell där man försöker minimera det direkta beroendet av biljettförsäljning genom att lägga ansvaret för marknadsföring och publikarbete på sina lokala samarbetspartners vilka bekostar hela eller delar av kostnaden för deltagandet.

Det aktuella projektet var uppbyggt som en turné med gästspel i tre nordiska länder, och där ansökarorganisationen representerade ett fjärde nordiskt land. Tre större nordiska städer skulle besökas, en i varje land, och tre föreställningar skulle ges i var och en av dessa. Temat för evenemanget kretsade kring ett klassiskt begrepp med stark förankring i den västerländska och nordiska kulturhistorien, vilket med hjälp av olika inslag i evenemanget anknöts till aktuella och lokalt förankrade frågeställningar om nordisk identitet.³⁸² I evenemanget blandades konstnärliga

³⁸² Vi vill undvika att avslöja vilket begreppet är eftersom det skulle göra det enklare att identifiera projektet ifråga. Av ansökan framgår att man ser begreppet som ett viktigt element av den gemensamma nordiska kulturhistorien och den politiska kulturen i Norden.

inslag med kunskaps- och erfarenhetsutbyte genom andra dialogiska förmedlingsformer – så blandades i konceptet konst och vetande, tanke och känsla. Ämnet för evenemanget var utformat med den aktuella samhällsdebatten i åtanke. Ett klassiskt kulturhistoriskt begrepp genom vilket man ville ställa frågor kring hur vi blir den vi är undersöktes och aktualiserades i en konstnärlig kontext, men där man också tog hjälp av andra kommunikationsmedel än de traditionella konstnärliga uttryckssätten.

Projektbedömningen

Den sakkunnige gjorde en mycket positiv värdering av både produktionsidén och av ansökarorganisationen vilken framhölls som en av de viktigaste i Norden inom sitt område. Det tematiska upplägget kommenterades emellertid inte i detalj. När den nordiska dimensionen i projektet kommenterades av den sakkunnige gjordes det utifrån en generell synpunkt om det konstnärliga värdet av organisationens produktioner vilka ansågs angelägna att sprida i så stora delar som möjligt av de nordiska länderna. Turnén och föreställningen gavs högsta prioritet av den sakkunnige. Ett problem med projektet som identifierades av den sakkunnige hade att göra med att projektet vid tidpunkten för ansökan var i ett mycket tidigt skede av planeringsarbetet och därför inte kunde presentera avtal med tilltänkta samarbetspartner eller någon definitiv spelplan. Sett till denna brist i finansieringsplanen borde man rekommendera avslag på ansökan enligt den sakkunnige.

Detta problem ville sekretariatet, som gick på den sakkunniges positiva värdering av projektets konstnärliga dimension, lösa genom att ställa som ett särskilt villkor att turnéplanen verkligen kunde förverkligas och att första utbetalning skulle verkställas först när avtalen med alla tre samarbetspartners förelåg. Med dessa särskilda villkor beviljade Nordiska kulturfondens styrelse ett bidrag till projektet på över 100 000 DKK. I bevillningsbrevet motiverades bidraget med standardformuleringen att projektet hade en klar nordisk dimension och att projektet skulle kunna synliggöra och utveckla nordiskt samarbete.

En diskussion av projektets resultat och kvalitet

Hur kan vi värdera projektets resultat, i vilka dimensioner kan det beskrivas som en framgång, och hur förhåller sig projektets resultat till fondens målsättningar och till brukarnas önskemål, förväntningar och behov?

Ur ansökarorganisationens eget perspektiv kan vi se till olika parametrar, vilka också i stor utsträckning sammanfaller med Nordiska kulturfondens intressen. Fonden eftersträvar att stödja projekt som är framgångsrika, finansiellt, konstnärligt, vetenskapligt, kulturellt. I detta fall handlar det i stor utsträckning om traditionella konstnärliga succékriterier, kompletterad med den nordiska dimensionen och det nordiska mervärdet.

Ser vi till projektets finansiering genomfördes turnén med vissa revideringar av den ursprungliga planen beträffande en samarbetspartner i ett av

länderna, och man nådde sina budgeterade intäkter. Till saken hör att detta är en organisation som har utvecklat en strategi som innebär att man anpassar de ansökta beloppen till de förväntade beviljade beloppen. Detta innebär i klartext att man budgeterar med breda marginaler i ansökningarna för att kunna genomföra projektet med de planerade finansieringskällorna trots den nedsättning av ansökt belopp vid beviljning som är regel. Man fick alltså inte så högt belopp som man ansökt om från Nordiska kulturfonden, men man fick ändå tillräckligt högt belopp för att kunna genomföra projektet. Beloppen från projektets samarbetspartners föll enligt räkenskaperna ut med ganska exakt de belopp man budgeterade med i ansökan. En viss justering hade gjorts beträffande balansen mellan de olika samarbetsparternas andel i finansieringen. Sett till publikintresset uppfattar man från institutionens sida ändå att den 80 % beläggning som man sammanlagt uppnådde var en framgång.

Nästa element i värderingen av resultatet av projektet vi vill lyfta fram är de långsiktiga resultaten ur perspektiv av nordiskt kultursamarbete och nätverksbyggande. Enligt den projektansvarige menar man att projektet måste betraktas som en framgång, till och med en stor framgång, även i denna dimension. Detta omdöme baseras på att man genom projektet fick möjlighet att turnera i de nordiska länderna, vilket man vanligtvis inte gör särskilt mycket. Man har fortfarande kontakt med alla tre samarbetspartners, och som ett resultat av projektet har en av institutionens konstnärer återkommande engagemang och utvecklingssamarbeten med en av de partners som man arbetade med i projektet. Här finns således goda skäl att anta att projektet som en spinoffeffekt lagt grunden till ett utväxlings- och utvecklingsarbete som på längre sikt kan bidra till att öka den samlade nordiska konstnärliga kompetensen inom området. Det är också så att projektet har gett andra spinoffeffekter i form av internationella samarbeten i andra projekt med samarbetspartners som inte var direkt involverade i projektet men som man fick kontakt med genom den nordiska turnén. Man har också tillsammans med en av sina samarbetspartners från det aktuella projektet sökt medel från Nordiska kulturfonden för ytterligare ett projekt i ett försök att utveckla och fördjupa kontakterna. Detta projekt inkluderade även utbildningsinstitutioner inom det aktuella kuluområdet men i detta fall beviljade inte Fonden något stöd och man gick därför inte vidare med detta projekt. Här menar man från ansökarorganisationen av Fonden har gått miste om en möjlighet att genom förnyat stöd fördjupa det nordiska samarbete som man genom att stödja det första projektet sådde fröet till.³⁸³ Fondens mål att stödja aktiviteter som präglas av långsiktighet är således ett värde som utifrån brukarnas perspektiv i detta fall inte har förverkligats.

Ser vi så till den konstnärliga dimensionen så har vi naturligtvis inte själva haft möjlighet att värdera den utifrån en egen upplevelse av eve-

³⁸³ Vi har inte haft tillgång till den andra ansökan som organisationen refererade till i detta fall varför vi inte kan uttala oss om grunderna till varför ansökan avslogs.

nemanget ifråga. Däremot kan vi utifrån kritikers omdömen försöka ringa in något av den konstnärliga kvaliteten i projektet.³⁸⁴ Projektledningen har i intervju framhållit att evenemanget fick positivt mottagande av kritiker vid alla tre berörda orter, och vi har genom projektledaren fått tillgång till recensionsmaterialet. Genom dessa recensioner får vi dessutom en bild av den aktuella institutionens erkännande och ställning inom sitt område. Recensionerna har publicerats på kultursidorna i landtäckande dags- och kvällstidningar i de nordiska länderna. Utan att uttala oss om de enskilda kritikernas kompetens och kunnande har vi utgått från att man vid de aktuella tidningarna håller sig med recensenter som har en mer eller mindre etablerad ställning inom kritikerinstitutionen i landet.

Kritikerna ger en samstämmig bild av organisationens konstnärliga ställning. Man beskriver den som en av Skandinavians mest erkända inom sitt område, inom den specialiserade inriktning man arbetar. Här handlar det uppenbarligen om en organisation som är känd för sitt nydanande konstnärliga arbete, som vunnit erkännande för att man söker nya konstnärliga gestaltningar i gränslandet mellan olika konst- och uttrycksformer. Erkännandet ger en bild av det ackumulerade konstnärliga kapitalet som bygger på organisationens historia – någon recensent påminner sig ett minnesvärt framträdande i början av 1990-talet.

Det aktuella evenemanget får också som helhet genomgående mycket goda omdömen. Endast i två fall framförs negativa omdömen om enskilda delar av evenemanget, den anses ”ojämn”, men den sammanfattande analysen av evenemanget är i alla recensioner ändå positiv eller mycket positiv. I en recension värderas enskilda artisters/konstnärers prestationer, också i detta fall i positiva ordalag. Med referens till den VKS-princip vi introducerat tidigare i rapporten är det konstnärliga kunnandet i detta fall den dimension som fokuseras, och som värderas i ordalag som ”skolade”, ”duktiga”, samt i enskildheter ”imponerande”. Det konstnärliga kunnandet och kompetensen hos de berörda artisterna/konstnärerna bedömdes alltså av denne recensent vara god. I merparten av recensionerna är det emellertid inte enskilda medverkande artister/konstnärer som omtalas utan omdömena baserar på upplevelsen av evenemangets olika delar och som en helhet. Ofta lyfter man fram den konstnärliga ledaren och dennes betydelse för resultatet. Evenemanget beskrivs med ord som ”fascinerar”, ”högtintressant”, ”man sitter som trollbunden”, ”mycket suggestivt”, ”sublim skönhet”, ”innovativ”, ”spränger gränser”, ”stimulerar” och ”magisk föreställning”.

Mycket av kritikernas omdömen om evenemanget som helhet går i vår tolkning på den vilja att kommunicera som uttrycks i både koncept (temat och sammansättningen av evenemangets olika delar) och den konstnärliga gestaltningen av konceptet. Men recensionerna inkluderar också ut-

³⁸⁴ Vi har haft tillgång till 6 olika recensioner som tillsammans täcker föreställningar vid de tre orter där evenemanget genomfördes. Samtliga recensioner har tillhandahållits oss av den projektansvarige. Vi kan inte garantera att detta recensionsmaterial ger en rättvisande bild av kritikerrösterna om evenemanget.

tryckliga kommentarer som rör verkets sociala och psykologiska relevans, temats angelägenhetsgrad i förhållande till kulturella, sociala och psykologiska dimensioner av vår historia samtidens samhällsutveckling. Sammantaget kan man säga att kritikernas omdömen ger en mycket positiv bild av den konstnärlige ledarens konstnärliga kunnande så som de kommer till uttryck i förmågan att nydanande konstnärligt gestalta en aktuell samhällstematik. Det konstnärliga kunnandet finns således i olika aspekter av verket, dels i de enskilda artisternas/konstnärernas prestationer, dels i den konstnärliga ledarens förmåga att skapa en helhet av människor, idéer och rum som både fascinerar och upplevs som relevant och utvecklande. I förhållande till VKS-principen blir resultatet att alla tre delarna (vektorena) – både det konstnärliga kunnandet, viljan att kommunicera samt verket sociala och kulturella relevans – i recensenternas omdömen har uppfattats som väl utvecklade. De delar som fått en negativ kritik får förmodligen tillskrivas en lägre värdering av den konstnärlige ledarens kunnande och förmåga, åtminstone i den utsträckning som han eller hon ansvarar för konceptets uppbyggnad och sammansättning.

Utifrån det recensionsmaterial vi har haft tillgång till är det inte någon tvekan om att detta projekt till sitt resultat kan räkna en mycket uppskattad och framgångsrik konstnärlig produktion. Men en sak har inte alls berörts i de recensioner vi tagit del av, nämligen den nordiska tematik som framhölls i ansökan och som också, fast inte lika tydligt, framhölls som ett element i Nordiska kulturfondens bedömning av ansökan. Det finns inte något i recensionerna av evenemanget som tyder på att temat har kopplats till en nordisk kontext, nordisk identitet etc. Den i evenemanget behandlade tematiken har implicit getts en mer allmänmänsklig eller allmänskulturell tolkning, med anknytning till den europeiska och västerländska kulturhistorien vill säga. Det för evenemanget centrala begreppet behandlas och diskuteras i recensionerna, men utan att sättas in i det i ansökan så centrala nordiska sammanhanget. Evenemangets programblad figurerar också i någon av recensionerna, men utan att några antydningar görs om att den nordiska tematiken skulle finnas representerad däri.³⁸⁵ Att evenemanget hade stöd av Nordiska kulturfonden omnämns för övrigt inte heller i recensionerna. Dessa saker behöver inte innebära att det nordiska temat inte alls var framträdande i evenemanget, men de utgör en grund för att anta att det nordiska temat förmodligen inte var särskilt tydligt framträdande. I så fall borde det rimligen ha lämnat något spår i recensionerna av evenemanget.

Vad betyder detta för en värdering av projektets resultat i termer av nordiskt mervärde? Nordiskt mervärde i den "ideologiska" dimension som vi här talar om behöver förvisso inte ligga i att publiken uttryckligen identifierar "nordisk identitet" som ett tema i evenemanget. På ett generellt plan kan man tänka sig att gemensamma inslag och element av nordisk identitet, kulturhistoria och samhörighet bekräftas eller problematiseras och utvecklas utan

³⁸⁵ Vi har dessvärre inte haft tillgång till evenemangets programblad.

att man i den aktuella situationen tänker på dessa element som något som faktiskt förenar de nordiska ländernas kulturer. Mycket av det stoff som bygger och utgör vår självförståelse finns i det vardagliga bortom eller under de medvetna reflektionernas nivå. Men så kan man fråga sig om det inte skulle vara en poäng ur perspektiv av nordiskt mervärde att lyfta fram och upp sådana kulturella element som också utgör grunder för den nordiska samhörigheten? Är nordiskt mervärde i denna dimension beroende av att "det nordiska" faktiskt tematiseras, lyfts fram och synliggörs, problematiseras för att kanske i förlängningen kunna omvandlas och sättas samman på nya sätt?

Nordiskt mervärde i de dimensioner som vi har funnit inom fondens och det nordiska (kultur-) samarbetets mål och riktlinjer har många olika innebörder. Uppenbarligen innebar det aktuella projektet att det skapades nya kontakter, nya kontaktytor och nya samarbeten, vilket naturligtvis kan ses som ett resultat som går helt i linje med nordiskt mervärde som att manifestera och utveckla nordisk samhörighet. I denna dimension av nordiskt mervärde måste själva kontakterna och mötena mellan människor från olika nordiska länder och kulturer vara utgångspunkten och det centrala. Men som vi såg ovan är det också rimligt att anta att detta projekt i förlängningen har bidragit till, eller kommer att bidra till, en ökad samlad nordisk kompetens inom det aktuella professionsområdet. Vi utesluter heller inte att de samarbeten som kommit till som spinoffeffekter av detta projekt kan bidra till en höjning den nordiska profilen inom detta konstområde. Detta innebär att det konstnärliga kunnande och den kreativitet som dessa nordiskt baserade professionella institutioner äger och åskådliggör genom sin verksamhet blir bekant och välkänt utanför Norden.

11.3.3 Amatörer, folklighet och lokal förankring

Nordiska kulturfonden är enligt sina riktlinjer verksam inom ett brett konst- och kulturområde, vilket bl.a. innebär att verksamheten omfattar både professionella och amatörer. Fonden har under lång tid haft ett särskilt ansvar i förhållande till nordiska kultursamarbetsprojekt inom den frivilliga/ideella sektorn. Inom det nordiska samarbetet har man likaså under lång tid lagt vikt vid den folkliga förankringen av det nordiska kultursamarbetet, och det är i detta perspektiv som man skall förstå fondens prioritering av projekt baserade i frivilligsektorn.³⁸⁶

Så kallad frivilligorganiserad verksamhet inom kulturområdet är mångfacetterad. Basen i verksamheten är den ideella organisationsformen – verksamheten drivs i stor utsträckning av oavlönade frivilliga krafter, och verksamhetsidén är i grunden icke-kommersiellt inriktad. Men verksamheten kan omfatta ett brett register av kulturutövare, från fritidsbase-rad amatörverksamhet till semiprofessionella och professionella konstnä-

³⁸⁶ Under senare delen av utvärderingsperioden har denna prioritering formulerats som att man prioriterar konst- och kulturprojekt som stimulerar utbyte mellan ideella föreningar och nätverk.

rer och kulturutövare. Inte sällan innebär kulturaktiviteter organiserade av ideella föreningar och nätverk att man skapar möten och utbyten av olika slag mellan amatörer, semiprofessionella och professionellt verksamma konstnärer och artister. Det finns en ”gråzon” och en ”tillväxtzon” mellan amatörer och professionella kulturutövare, en zon med en mångfald av kulturutövare inom en mängd olika kulturområden som har större eller mindre inkomster från sin kulturgärning, men som inte kan leva enbart av denna inkomst. Förutom att amatörverksamhet inom kulturområdet naturligtvis har ett värde och berättigande genom det utbyte (i olika dimensioner) som de medverkande upplever, så är sådan verksamhet också många gånger en barnkammare för framtidens professionella kulturutövare och artister. Det är viktigt att ha denna komplexitet i åtanke när vi i detta avsnitt tittar närmare på resultaten av några av projekten i vår brukarstudie som har en förankring i frivilligsektorn.

Kort beskrivning av projekten

I flera av de projekt vi har studerat närmare har ansökarorganisationen varit en ideell organisation. De två projekt vi refererar till i detta avsnitt handlade om olika typer av festivaler: den ena var en festival med en inriktning på ett kulturområde, den andra var en tvärkulturell festival där kulturutövare från olika kulturområden deltog.³⁸⁷ Av ansökningarna framgår att båda festivalerna strävade efter en nordisk dimension som var grundad i tanken om nordisk bredd, det vill säga att man strävade efter att få medverkande artister/kulturutövare från så många nordiska länder och självstyrande områden som möjligt. Men man ville också se de planerade festivalerna som aktiviteter för att skapa kulturella mötesplatser, bygga kulturella broar och överskrida tanken om kulturella gränser. Enligt en av ansökningarna ville man se festivalen som en plattform för att sprida kulturell inspiration och kulturella utmaningar, inte bara till det lokala kulturlivet utan också genom alla medverkande artister/konstnärer till olika nordiska och europeiska länder. I en av ansökningarna fanns en ambition att se Norden som ett kulturellt gränslöst område, och genom den flerkulturella inriktningen av festivalen hade man ett i dubbel bemärkelse gränsöverskridande tema. Här fanns också barn och ungdomar som en särskild målgrupp. Till en av festivalerna som var lokaliserad till ett av Nordens självstyrande områden knöts särskilda förhoppningar om att festivalen skulle bidra till vidareutvecklingen av det lokala kulturlivet.

Båda festivalerna är återkommande arrangemang som ansökte om bidrag från Fonden för första gången under de fem första åren av 2000-talet. En av festivalerna har en historia som går tillbaka till någon gång på 1990-talet, den andra genomfördes för första gången i anknytning till den första ansökan till Nordiska kulturfonden. Båda festivalerna har också återkommit med flera ansökningar för samma arrangemang under de

³⁸⁷ Vi har medvetet valt att diskutera resultaten av dessa projekt tillsammans för att försvåra en identifiering.

efterföljande åren, men endast en av dem har beviljats bidrag från Fonden upp till tre gånger.

Båda projekten bedömdes positivt av de sakkunniga vid första ansökan. I det ena fallet hänvisades till både kulturhistoriska skäl (det nordiska temat knöts till ett kulturhistoriskt jubileum i ansökan), kvalitetsaspekter (att man ville arbeta med professionella artister och konstnärer), samt att det fanns en god nordisk bredd i projektet. I bedömningen av den andra ansökan framhöll man också att målgruppen var ungdomlig, att den nordiska bredden var bra, och att projektet var proffsigt upplagt och hade en bra budget. Det fanns också en kommentar om att värdet av den ena festivalen förmodligen var större för det självstyrande området ifråga, men att det också fanns ett värde för artister och konstnärer från andra nordiska länder att få komma till det självstyrande området och knyta kontakter och inspireras i den lokala miljön.

Lokal förankring i idé, organisation, och genomförande

De ideella föreningar som har ansvarat för dessa olika projekt är av litet olika karaktär. Den ena föreningen har skapats speciellt för att organisera festivalen på orten ifråga. Denna förening har också genom en av styrelsemedlemmarna en koppling till kommunens kultur- och fritidsförvaltning och festivalens genomförande bygger på en stor del ideella arbetsinsatser. Men integrationen i lokalsamhället stannar inte vid detta. Det finns en historisk förankring till det lokala kulturlivet genom kulturpersonligheter som en gång initierade festivalen. Även det lokala näringslivet är delaktigt genom sponsoravtal och genom att man tar hand om de kommersiella aktiviteterna i direkt anslutning till festivalen. Festivalen beskrivs om icke-kommersiell, man försöker åstadkomma en prissättning som skapar förutsättningar för ett brett deltagande, både bland barn och ungdomar och bland äldre. Barn och ungdomar är en prioriterad grupp i Nordiska kulturfondens verksamhet och ett kulturpolitiskt värde och kvalitet som gärna uppmärksammas i ansökningar till Fonden. Syftet med denna festival är att ta vara på och utveckla det lokala kulturlivet, att stimulera både nyskapande och bredd, både amatörer och professionella, att åstadkomma en blandning mellan både tillresta och lokala kulturutövare och artister. Detta syfte är i sig ett uttryck för en stark lokal förankring av en verksamhet som också öppnar upp för nya impulser, utbyte och nyskapande.

Den andra festivalen arrangerades, och arrangeras också fortsättningsvis, av en lokal kulturförening som bildades under 1990-talet. Föreningen hade vid tillfället för ansökan ungefär 100 medlemmar. I samband med den andra ansökan till Nordiska kulturfonden framhölls i sakkunnigbedömningen att föreningen hade vitsordats av framstående lokala kulturpersonligheter och institutioner vilket kunde tas till intäkt för en god förankring i det lokala kulturlivet. Även denna festivals genomförande förutsätter stora ideella arbetsinsatser och samarbeten med andra delar av det

lokala föreningslivet, t.ex. idrottsföreningar, skolor och kyrkor. Festivalen har också fått stöd från kommunen (ekonomiskt, samt hjälp med praktiska/tekniska faciliteter), från en regional kulturfond samt från kulturministeriet. Den lokala förankringen ligger också i denna festival på ett idé- och mässigt plan genom att man aktivt eftersträvar att engagera ett brett urval av artister och kulturutövare vilket man hoppas skall bidra till att aktivera och sammanföra människor ur olika lokala befolkningsgrupper och bryta ner fördomar mellan dessa.

Resultat – dynamo i det lokala kulturlivet och bestående kulturutbyte

Som resultat av den ena festivalen framhåller man från arrangörerna flera olika resultat. För det första, och kanske viktigaste, menar man att festivalen bidragit till en påtaglig kulturell uppblomstring inom det aktuella kulturområdet. Som exempel ger man att unga med kyrklig bakgrund som ett resultat av festivalerna tar mer aktiv del i det offentliga kulturlivet och ingår i olika grupper tillsammans med ungdomar från andra miljöer. Den kulturella kvaliteten, kunskapen, engagemanget, bredden och skickligheten bland kulturutövarna inom den berörda sektorn har också höjts enligt den projektledare vi intervjuat. Initiativet till och genomförandet av den aktuella festivalen i det självstyrande området har också fått som resultat att det har startats flera festivaler vilket har vitaliserat kulturlivet och dessutom höjt kvaliteten, expertisen och kunskapen i "eventkulturen". Festivalen kan inte ges hela äran av denna utveckling, men festivalen har varit en "dynamo" till de processer som implicerar dessa förändringar. Ett annat, och kanske ännu mer påtagligt, resultat av festivalen har varit en ökad spridning i Norden och internationellt av kunskap om den lokala kulturen och artisterna inom sektorn genom den mediebevakning som man har haft. Dessutom har festivalen bidragit till ett ökat utbyte av artister och kulturutövare med andra festivaler i Norden och andra europeiska länder. Intresset bland artister och kulturutövare för att delta i festivalen har ökat, liksom publikintresset vilket har varierat i förhållande till vilka artister som deltar vid festivalen de olika åren.

Denna festival har haft höga ambitioner när det gäller kvaliteten på de medverkande artisterna/kulturutövarna. Här har inte funnits någon ambition att skapa en mötesplats på scenen mellan amatörer och professionella. Däremot har man som tidigare nämnts haft en ambition att skapa en kulturell inspirationskälla för det lokala kulturlivet, något som man alltså verkar ha lyckats med. I detta ligger inte minst en ökad aktivitet och utbytet i det lokala kulturlivet mellan kulturutövare med olika erfarenheter och kunskaper, mellan amatörer och professionella och mellan amatörer i olika konstellationer.

Den andra festivalen hade ett starkt inslag av att kombinera professionella artister och konstutövare med lokala och tillresta semiprofessionella och amatörer. Ett påtagligt inslag i den inriktningen var ett seminarium eller workshop med lokala amatörer och en professionell artist som myn-

nade ut i ett gemensamt framträdande i slutet av festivalen. Denna del av festivalen framhåller projektledningen som mycket framgångsrikt. Programmet under de fyra festivaldagarna omfattade ett flertal inslag, med lokalt innehåll och lokala medverkande, riktade till dels en allmän och dels en yngre publik. Förutom medverkande från arrangörslandet, fanns det artister/konstnärer från ytterligare fyra länder eller självstyrande områden. De kulturområden som var representerade med tillresta artister/kulturutövare från de nordiska länderna var dans, konst/måleri, samt musik i olika genrer från folkmusik till symfonisk musik och kör.

Sett till volymen eller antalet framträdanden blev kanske inte det nordiska inslaget i festivalen så framträdande eftersom antalet deltagare från de olika nordiska länderna och självstyrande områdena var få. Eftersom vissa av de tillresta nordiska artisterna/konstnärerna var välkända och dessutom samarbetade med lokala amatörer kan nog utfallet av festivalen beskrivas som en tydligt lokal förankrad kulturfestival med markerade nordiska inslag. De långsiktiga resultaten av detta projekt i termer av nordiskt mervärde är kanske i vissa fall litet svårångade och otydliga. Ett bestående resultat är att en kontakt och ett återkommande utbyte har skapats mellan en av de tillresta nordiska artisterna och lokalt förankrade kulturutövare.

Om man kan se något långsiktigt resultat av samarbetet i form av workshop och gemensamt framträdande är mer svårångat. På organisatorisk nivå verkar inte detta samarbete ha lett till någon påtaglig utveckling av denna amatörverksamhet. Verksamheten har under en period haft svårt att rekrytera nya medlemmar, men verkar nu vara inne i en mer stabil fas. Resultatet av samarbetet får nog sökas i olika individers personliga utveckling, vilket är vanskligt att uttala sig om utifrån den information vi har kunnat få från projektledaren.

Sammanfattande reflektioner

Sammanfattningsvis kan vi konkludera att dessa båda festivaler i sina koncept och organisatoriska förutsättningar har vissa likheter, men att de när det kommer till resultatet av evenemangen också uppvisar tydliga skillnader.

Ser man till den lokala förankringen av dessa projekt i de bemärkelser vi här fokuserat på förefaller dessa festivaler utgöra utmärkta tillfällen för Nordiska kulturfonden och det officiella nordiska kultursamarbetet att verkligen nå ut till bredare befolkningslager i syfte att manifestera och utveckla den nordiska samhörigheten. Initiativen till dessa nordiska samlingsprojekt måste sägas vara väl förankrade lokalt. Både planering och det praktiska genomförandet förutsätter ett rikt deltagande av lokala organisationer, myndigheter och näringsliv. Frivilligkrafter och professionella samlas i det lokala kring ett nordiskt projekt, vilket åtminstone skapar förutsättningar för att också förankra de idéer om kulturellt utbyte som ligger i projekten. Till detta kommer så de kulturella möten som

uppstår vid de specifika evenemangen, mellan publiken och artisterna, mellan artister och artister, mellan människor och nya kulturella intryck och miljöer.

Förutom den uppenbara relevansen av projekten i förhållande till värdet att manifestera och utveckla den nordiska samhörigheten, finner vi också att åtminstone ett av projekten bör ha bidragit till att höja den samlade nordiska kompetensen inom sektorn. Vi menar också att ett av projekten kan åskådliggöra innebörden av en hög nordisk profil inom den aktuella kultursektorn. Innebörden av hög nordisk profil måste relateras till olika värden och kvaliteter inom olika kulturområden och olika genrer för att vara meningsfullt. I detta fall har det nordiska utbytet lett till en ökad inomnordisk och utomnordisk kunskap om nordisk kultur inom denna sektor, samtidigt som evenemanget har bidragit till kunskapsutvecklingen i det lokala nordiska kulturlivet.

12. Slutsatser

I detta kapitel sammanfattar vi resultaten av vår studie av Nordiska kulturfonden. Slutsatserna avser att dra fram angelägna frågor för Nordiska kulturfonden att diskutera vidare och förhålla sig till i den närmaste framtiden.

12.1 Autonomi och utvecklingsstrategier

12.1.1 Autonomi och reflektion

Under utvärderingsperioden 1996 – 2007 har Nordiska kulturfonden genomgått en utveckling. Under början av perioden hamnar man under visst tryck från den externa revisionen. Kritiken föranledde ett ingripande från Nordiska rådet och Ministerrådet, vilket fick som konsekvens krav om en tätare anknytning till Ministerrådet. I denna situation uppstod det ett behov av att stärka fondens identitet och slå vakt om dess självständighet, vilket ledde fram till en process där fondens juridiska självständighet bekräftades i en reviderad överenskommelse om Nordiska kulturfonden i början av 2000-talet. Genom denna process återupprättades en historisk kontinuitet genom systematiserad reflektion som innebar en koppling mellan dokumentation, reflektion och bärande idéer. Härigenom lyckades Fonden stärka sin självidentitet i förhållande till det nordiska kultursamarbetet i stort.

Fonden har idag en självständig ställning genom en juridisk autonomi. Samtidigt är Fonden beroende av den policy och den budget som beslutas av Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet. Fondens juridiska ställning gör det särskilt relevant att i denna utvärdering resonera kring den framtida utformningen av verksamheten och dess relation till utvecklingen av det nordiska kultursamarbetet. Fondens utvecklingsarbete skall också ses mot bakgrund av de pågående förändringarna inom det nordiska kultursamarbetet. Vilken självförståelse gagnar idag Fonden bäst i dess relationer med omvärlden, vilken identitet bör Fonden ur detta perspektiv utveckla mellan självständighet och beroende? I en sådan process är en viktig del av fondens utvecklingsarbete en strategi som inkluderar både omvärldsanalys och egeninitierade utvärderingar.

12.1.2 Att arbeta i utvärderingsperioder

Få anslagsgivare täcker en sådan bredd som den vi kan finna i ansökningarna till Fonden. Till att börja med innefattas hela spänningen inom kulturbegreppet från det estetiska till det antropologiska. Dessutom är man öppen för såväl professionella som amatörer och skall täcka organisationer och institutioner av mycket varierande art. Slutligen har man även en viss täckning av forsknings- och utbildningsverksamhet med anknytning till kulturområdet. Denna stora spännvidd i samband med de begränsningar som finns i Fondens medel skapar ett behov av tydliga mål, riktlinjer och prioriteringar. Det blir också viktigt att utvecklingsarbetet kopplas till regelbundna omvärldsanalyser och uppföljningsstrategier där man försöker förstå konsekvenserna av arbetet med Fondens grundläggande idéer och värderingar i kontext av en föränderlig samtid.

Som en övergripande princip anser vi det önskvärt att Fonden organiserar sitt strategiska arbete på ett sådant sätt att det blir tydligt och översiktligt för regelbundna utvärderingar. Ser man på det historiskt så har Fonden beställt utvärderingar av sin verksamhet med en viss regelbundenhet (1972, 1974, 1986, 1996, samt 2007). Det är dock vårt intryck att dessa utvärderingar har initierats ”vid behov” snarare än utifrån en långsiktig planering. Man kan dock tänka sig ett arrangemang där man efter en avslutad utvärdering planlägger arbetet med tanke på att en ny utvärdering skall utföras fem eller sex år senare.

12.2 Omvärldsanalys: institutionalisering och förändring

12.2.1 Omvärldsanalysens huvuddrag

Omvärldsanalysen tog sitt avstamp i Nordiska kulturfondens historiska institutionella kontext. Fondens historiska utveckling delade vi in i två faser: en inledande institutionaliseringsfas och en förändringsfas som blir synlig i slutet av 1980-talet. Det är i denna förändringsfas som man kan spåra ett antal tendenser som vi också fokuserar i vår omvärldsanalys (kapitel 6 och 7). Vi menar att de kontextuella förändringar som redan Lönnroths omvärldsanalys (2000) urskilde, har förstärkts sedan millenniumskiftet. Därmed ställs Fonden och dess politiska huvudman inför ett antal strategiska vägval.

Huvuddragen i institutionaliseringsfasen kan sammanfattas med följande nyckelord:

- folklig förankring
- nordisk kultur och samhörighet
- språklig samhörighet
- demokrati
- den frivilliga sektorns betydelse

Det fanns ett sammanhållande ideal i denna institutionaliseringsfas, att länderna ska komma närmare varandra. I resonerandet kring dessa synergieffekter byggde man på en plattform av en gemensam nordisk kulturhistoria där kultursektorn på ett naturligt sätt får en central plats. Det är tydligt att det i denna fas har funnits ett element av att vilja utveckla den nordiska samhörigheten. I förändringsfasen kvarstår detta ideal men den får en ny skepnad med en starkare betoning av nyttoaspekter av det nordiska samarbetet. Nyckelorden för det nya tankesättet är:

- globalisering,
- kultur i Norden,
- EU,
- politisk målstyrning,
- koncentration,
- flexibilitet,
- förnyelse,
- professionalisering,
- ekonomisering.

En risk med det nya tankesättet är att man i alltför hög grad ser nordiska samarbeten som en resurs i ekonomiska och politiska samspel med utomnordiska kontexter. I det gamla tänkandet var den folkliga förankringen viktig och i en viss bemärkelse hade det nordiska kultursamarbetet ett demokratiskt egenvärde. I den allt tydligare målstyrningen som tar form i globaliseringsstrategin ska det kulturella samarbetet i stor utsträckning syfta till att stärka de nordiska ländernas konkurrenskraft på en global arena. Fortfarande är den folkliga förankringen viktig men vi har funnit indikationer på att formerna för samverkan mellan Nordiska ministerrådet och frivilligorganisationer har förändrats.

Förändringsfasen påverkar de som söker medel hos kulturfonden på olika sätt. Kulturfonden har alltid haft en spännande brukarprofil där man gynnat såväl professionella konstnärer som amatörer. Relationen till frivilligsektorn har varit betydligt viktigare än om man varit en renodlad anslagsgivare för konstnärlig verksamhet, såsom den Danska Konststyrelsen eller de nya programmen som administreras av Kulturkontakt Nord. I och med de senaste årens omstrukturering av det officiella nordiska kultursamarbetet blir också anslagen till frivilligsektorn strategiskt viktigare eftersom anslagssystemet i övrigt i sin nya form kan sägas missgynna ett antal viktiga frivilligorganisationer. Därför är det viktigt att förstå på vilka sätt förutsättningarna för frivilligorganisationerna har förändrats i den nya anslagskontexten.

12.2.2 Två viktiga tendenser

Vi vill i första hand lyfta fram två viktiga tendenser. För det första handlar det om det vi i rapporten har kallat "projektosen". Detta innebär ett systematiskt förflyttande av relativt fasta resurser till etablerade frivilligorganisationer och återkommande arrangemang, till att prioritera tidsbegränsade, nya engångsprojekt där betoningen ligger på att initiera förnyelse. I vår mening så innebär en alltför stark kantring åt detta håll något av ett destruktivt feltänk. Systemet utgår från att det finns etablerade frivilligorganisationer med en stabil bas som kan söka extra medel för att göra vissa punktinsatser utöver den ordinarie verksamheten. Men vad händer när "projektosen" ska fylla den ordinarie verksamheten? Här kan man tala om att frivilligorganisationer traditionellt sett får sin legitimering av att både ha en input- och outputfunktion, där inputfunktionen består av folklig förankring och outputfunktionen består av tjänster av olika slag. Dessa tjänster får till stor del sitt värde av att det produceras av en organisation med en folklig förankring. I och med "projektosen" betonas outputfunktionen och det stipuleras tydligare att det som skall produceras är en distinkt tjänst som man sedan skall formellt redogöra för. Frivilligorganisationerna kan rimligtvis inte producera tjänster av samma värde om de inte fortfarande har kvar en grund som kan generera en input i form av folklig förankring. Till problemet hör också att Föreningarna Norden under de senaste 10 åren har tappat medlemmar och därmed också i legitimitet när det gäller den folkliga förankringen.

Denna problematik gränsar till den andra viktiga tendensen, nämligen professionaliseringen. Vi vill tala om professionaliseringstendensen i flera bemärkelser. I och med övergången till administrativa rutiner inspirerade av New Public Management etableras nya kvalitetskriterier och uppföljningsrutiner som gör deltagande i det nordiska kultursamarbetet mer problematiskt för såväl frivilligorganisationer som för amatörkonstnärer. I samband med institutionaliseringen av den outputfunktion som vi nyss nämnde, tilldelas frivilligorganisationerna nya professionella roller. På kort sikt kan detta naturligtvis stärka det demokratiska inslaget i offentlig förvaltning, men det finns också en risk för att det offentliga på längre sikt mer eller mindre inlemmas sin motpart i det egna systemet. Frivilligsektorns autonomi försvagas därmed.

Mer specifikt fick vi signaler från Föreningarna Norden att man upplever en tendens till att Nordiska ministerrådets resurser förflyttades från frivilligorganisationerna till andra företag och institutioner som uppfattades som mer professionella leverantörer av kontrakterade tjänster. Här är det istället en fråga om att man inte fullt ut erkänns som en professionell aktör och att resurser som på ett tillfredsställande sätt hade hanterats av frivilligorganisationer i denna bemärkelse skulle "professionaliseras".

Båda dessa tendenser, projektosen och professionaliseringen, sätter amatörkulturutövare i en helt ny situation. Professionalisering innebär i detta sammanhang att Nordiska ministerrådets medel genom strukture-

formen har undandragits amatörverksamheter, vilket vi kommer över till under nästa rubrik.

Arbetsfördelningen med Kulturkontakt Nord

Vi har i utvärderingen uppmärksammat Fondens överlappning i relation till vissa av de program som administreras av Kulturkontakt Nord. Det pågår ett kontinuerligt arbete för att förtydliga rollerna och ansvarsfördelningen inom det nordiska kultursamarbetet. Detta arbete är i praktiken mycket resurskrävande eftersom det innebär att Fondens sekretariat och personalen inom KKN måste stämma av beträffande enskilda ansökningar.

I samband med genomförandet av den nya strukturen för det officiella nordiska kultursamarbetet kalkylerade man med en överströmning från Ministerrådets tidigare stödstrukturer till Fonden. Till denna grupp kan man räkna återkommande arrangemang som tidigare har finansierats av de nedlagda kommittéerna etc. inom ministerrådets kulturverksamhet, och vilka kan komma att vända sig till Nordiska kulturfonden efter omläggningen. I vår omvärldsanalys har vi också sett att denna förväntning verkar ha besannats. Den nya situationen ställer inte bara Fonden utan hela det nordiska kultursamarbetet inför en situation där man måste överväga innebörden av långsiktighet i samarbetet och i vilken utsträckning man skall stödja återkommande projekt. De program som administreras av Kulturkontakt Nord är endast tillgängliga för professionella kulturutövare och kulturförmedlare. Nordiska kulturfonden har, till skillnad från de tidigare strukturerna för stöd inom det nordiska kultursamarbetet, en särskild begränsning för återkommande arrangemang. Detta innebär en ytterligare inskränkning av finansieringsmöjligheterna i förhållande till frivilligorganisationer som sysslar med sådana aktiviteter.

Vi vill här återknyta till vår idé om att arbeta i förutbestämda utvärderingsperioder med kontinuitet i prioriteringar under tiden. Genom att strategiskt formera fondens mål och prioriteringar i relation till den nya strukturen för kultursamarbetet och Kulturkontakt Nord kan man skapa förutsättningar för en placering av Fonden inom den långsiktiga utveckling av det nordiska kultursamarbetet som helhet. I ett sådant läge behöver inte dessa två aktörer ständigt förhandla med varandra så fort någon behöver justera sin fokus. Vi vill i detta sammanhang påminna om att programmen som administreras inom Kulturkontakt Nord är treåriga, medan Fonden kan arbeta med ett längre tidsperspektiv.

12.2.3 Globaliseringssatsningen

För fondens omvärldsanalys är det också viktigt att diskutera Nordiska ministerrådets globaliseringssatsning 2007 som dels hade en negativ ekonomisk effekt på Fonden, och dels tycks ha inneburit en ytterligare försvagning av frivilligsektorns demokratiska inputfunktion. Detta skapar en

innebördsförändring av de grundläggande idéerna från institutionaliseringsfasen där tanken var att bevara och utveckla den nordiska samhörigheten. En viktig del av kulturministrarnas inspel i globaliseringssatsningen är begreppet interkulturell dialog. Detta begrepp skapar nya referensramar för tanken om att utveckla samhörigheten mellan de nordiska länderna. Begreppet interkulturell dialog kan sägas skapa en begreppslik brygga mellan nyckelidéerna nordisk kultur och kultur i Norden.

Samtidigt som globalisering har blivit en central idé för det nordiska samarbetet så har också världen i en högre utsträckning än tidigare kommit in i Norden. Invandringen under de senaste decennierna har förvandlat de nordiska länderna till mångkulturella samhällen. Världens kulturer finns därmed inte bara utanför Nordens gränser, utan representanter för en avsevärd stor andel av världens nationella kulturer finns nu inom de nordiska länderna. Denna situation föranleder naturligtvis ett nytänkande när det gäller såväl nationell som nordisk kulturpolitik, och i det senare fallet har det lett till det perspektivskifte som kärnfullt summeras i begreppen nordisk kultur – kultur i Norden. För att anknyta till den tidigare diskussionen om professionalisering och frivilligorganisationer, så uppstår det i samtliga nordiska länder nya frivilligorganisationer som länkar samman etniska grupper i spännande nordiska nätverk.

Integrationspolitiken i de nordiska länderna har i viss utsträckning haft ett dubbelriktat integrationssyfte – myndigheterna vill öka kontakten med invandrarna, erbjuda dem möjligheter till social och kulturell utveckling, och en plats i den demokratiska beslutsstrukturen, samtidigt som man vill binda upp dem och deras medlemmar till en statligt sanktionerad integrationspolitik. Man skapar ett korporativt system för social organisering och integration som innebär ett politiskt beroende med både för och nackdelar. Bland nackdelarna har nämnts att konkurrensen mellan olika etniska minoritetsgrupper leder till reell exkludering av etniska minoriteter. Man kan också spåra en brist i att den här typen av strategier inte explicit utgår från dessa minoritetskulturer som kulturella resurser, inte minst med tanke på globaliseringsstrategin.

12.2.4 Fondens ekonomiska utveckling

Hittills har Nordiska rådet haft ett stort inflytande i ministerrådets budgetarbete på kulturområdet. Nordiska rådet har fram till 2008 kunnat förhindra ekonomiska nedskärningar för Fonden genom att hänvisa till dess betydelse för det nordiska kultursamarbetet. Man kan fråga sig om klimatet för det nordiska kultursamarbetet idag innebär en ny situation som kan kräva en större proaktivitet från Fonden både i förhållande till Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet. I samband med den så kallade globaliseringssatsningen har NMR föreslagit en generell 5 % reduktion av budgeten för det nordiska kultursamarbetet, en nedskärning som också drabbar Fondens anslag. Detta skulle innebära, för första gången i Fondens

historia en nominell minskning av anslaget 2009 från Nordiska ministerrådet. Detta är en neddragning som Fonden har haft svårt att acceptera mot bakgrund av att man i sin profil inkluderar stöd till projekt som har en tydlig internationell prägel.

Utifrån vår omvärldsanalys finner vi det önskvärt att fondens sekretariat och styrelse diskuterar den nya kontext som Fonden står inför i anslutning till de ekonomiska ramar som man har arbetat med under de senaste åren.

12.3 Fondens mål och riktlinjer

När vi har studerat fondens mål och riktlinjer så har vi gjort det utifrån två frågeställningar som är relaterade till uppdragets olika delar av omvärldsanalys respektive utvärdering. För det första frågar vi oss hur Fondens mål och riktlinjer speglar den nya situation, förändringsfasen, som vi har beskrivit ovan. För det andra frågar vi oss hur fondens mål och riktlinjer kan förstås och användas som insatsmål i relation till resultatet av Fondens verksamhet under utvärderingsperioden. I det följande kommer vi att beröra båda frågorna.

12.3.1 Nordiskt mervärde

Ska man nämna en nyckelidé för det nordiska samarbetet så är det utan tvivel Nordiskt mervärde. Begreppet fungerar legitimerande för det nordiska samarbetet som alltså är tänkt att producera något slags mervärde. I Fondens verksamhet är det också rent konkret synligt i instruktioner till sökande och sakkunniga samt inte minst vid såväl sekretariatets som styrelsens bedömningar av ansökningar. I våra intervjuer med olika aktörer har vi också funnit en samstämmighet i betoningen på det nordiska mervärdet. Samtidigt är det lätt att påtala tydliga skillnader i hur olika aktörer talar om nordiskt mervärde. I många fall handlar det om en osäkerhet om vad egentligen begreppet går ut på. Vi har identifierat flera problem med Fondens hantering av detta nyckelbegrepp, och för tydlighetens skull redogör vi för dem en och en.

För det första ingår nordiskt mervärde i en begreppsfamilj som har en komplex relation till varandra: nordisk nytta, nordisk dimension, nordisk bredd, nordisk förmedlingspotential, nordisk nivå, nordiska lösningar, nordisk samhörighet och nordisk kompetens. Naturligtvis finns det en viss överlappning mellan de olika begreppen, och också en viss hierarki. Förekomsten av så många besläktade begrepp skapar svårigheter för aktörer att förstå deras betydelse, samt att kommunicera med varandra.

För det andra så finns det två strategier för nordiska institutioner att orientera sig i denna komplexa begreppsliga situation. Begreppet nordiskt mervärde är faktiskt integrerat i normalstadgarna för nordiska institutio-

ner. I denna definition finns en tydlig hierarkisk tanke, nämligen att nordiskt mervärde till del bygger på en artikulering av nordisk nytta och där nordisk nytta i sin tur vilar på begreppen nordiska lösningar, nordisk samhörighet och nordisk kompetens. Mot bakgrund av Nordiska kulturfondens juridiska självständighet har man kunnat arbeta med en annan strategi för att definiera nordiskt mervärde, nämligen så som: den extra dimension som en aktivitet får genom ett nordiskt samarbete och utbyte jämfört med om det endast sker i nationell regi. Vi vill mena att varken den första strategin, den hierarkiska, eller den andra mycket breda definitionsansatsen fungerar vidare väl. Vi vill därför förordna en tredje definitionsstrategi som vi strax återkommer till.

Det tredje problemet med hantering av nordiskt mervärde kan ses som ett praktiskt uttryck för denna komplexitet, nämligen en sorts asymmetri i informationsansatsen till sökande och sakkunniga. Sammanfattningsvis kan sägas att de sakkunniga får betydligt mer information om ett antal nordiska begrepp än de sökande. De sökande hänvisas till fondens breda definition av nordiskt mervärde. De sakkunniga däremot, får ett informationsmaterial som har ett större släktskap med den hierarkiska definitionsansatsen. I vägledningsdokumentet till de sakkunniga betonas nordisk dimension och nordisk bredd som huvudbegrepp, och i förtydliganden ges också begreppen nordisk förmedlingspotential, nordiska element, nordisk nivå och nordisk kompetens. Dessutom skapar man en mer komplex tolkningssituation genom att man i vägledningen för in begreppet nordisk dimension/bredd som nyckelbegrepp vid sakkunniggranskningen. Vår slutsats är därmed att sökande och sakkunniga hänvisas till två olika tolkningsansatser för sin förståelse av nordiskt mervärde.

Vi menar att ansatsen att använda en mycket bred definition av nyckelbegreppet i princip är lovvärd. Fonden behöver behålla en viss öppenhet gentemot en mycket heterogen samling brukare som dessutom befinner sig i en föränderlig kulturell kontext. Samtidigt gör en alltför bred definition begreppet i princip ohanterligt. I vår brukarstudie framkom synpunkten att man inte visste vad Fonden ville utifrån denna breda definition och det var därför svårt att veta hur man skulle skriva ansökan.

Den strategi som vi föreslår utgör en sorts medelväg. Fonden kan både till sakkunniga och sökande begränsa de antal begrepp som skall fungera vägledande i processen, och till dessa ge en repertoar av tolkningar. Det viktigaste är att hitta balansen mellan att ge tydliga riktlinjer/kriterier och samtidigt skapa en viss flexibilitet i möjliga tolkningar.

12.3.2 Fondens prioriteringar och särskilda satsningar

Tittar man på den verksamhetsidé som lanserades av Fonden 2004 så betonar den Nordens gemensamma historia och samhällsutveckling, men också att internationaliseringen skapar nya möjligheter för att våga möta det nya och främmande. Här använder man uttrycket ”kultur i Norden” samtidigt som man också talar om det nordiska kulturarvets komplexitet. Under hela vår

undersökningsperiod har projekt som syftar till att minska främlingsfientlighet och rasism varit prioriterat i fondens riktlinjer. Formuleringen av denna prioritering har svängt på ett intressant sätt. 1990-talets defensiva ambition att minska rasism och främlingshat blir under senare delen av utvärderingsperioden i Fondens verksamhet en prioritering som "stimulerar till ökade kunskaper om olika språk i Norden och språkens roll som kulturbärare" och en annan som "stimulerar till ökade kunskaper om Nordens historia samt framväxten av nya traditioner och det kulturarv som samtiden formar". Denna nya formulering har en tydlig förankring i den nordiska politiska agendan. Samtidigt som det här finns en möjlighet att se nya nordbor som bärare av kulturella resurser så finns det också ett möjligt problem i att invandrargrupper kan ha svårt att känna igen sig i denna prioritering. Ytterligare ett problem är att det blir svårt att över tid följa upp resultatet från de prioriteringar man har gjort i och med att kategorierna så radikalt förändras. Uppföljningen försvåras dessutom då den nya formuleringen inte fångas upp med Fondens nuvarande instrument. Vi vill här återknyta till vår idé om att Fonden planerar sitt strategiska arbete så att målsättningar och arbetsordning är lätta att utvärdera. Med en sådan tanke kan prioriteringar ligga fast över en fem- eller sexårig utvärderingsperiod för att sedan eventuellt justeras i samband en diskussion av utvärderingens resultat.

Om man tänker sig att prioriteringar på detta sätt ligger fast och skapar en viss kontinuitet så kan dessa kompletteras av ett antal särskilda satsningar. Under denna utvärderingsperiod har Fonden haft ett antal särskilda satsningar, varav en, nämligen Nya nordbor, kan sägas ansluta till den nyss nämnda prioriteringen om rasism och främlingsfientlighet. Vi vill mena att Fonden med fördel kan arbeta med en strategi där det finns en arbetsfördelning mellan de inom utvärderingsperioden fasta prioriteringarna och mer flexibla särskilda satsningar. Dessa kan därmed löpa under en begränsad tid under den aktuella utvärderingsperioden, för att sedan utvärderas. Resultatet av en sådan utvärdering kan sedan leda till att man kanske reviderar prioriteringarna inför nästa period, att man lägger till en prioritering, eller att man helt enkelt låter temat för projektet bibehålla sin status som särskild satsning. Givetvis kan också detta tema helt läggas åt sidan till förmån för en annan typ av satsning.

I arbetet med vår utvärdering av perioden 1996–2007 har vi funnit problem med Fondens uppföljningsrutiner kring såväl fondens preciserade mål som dess prioriteringar. Återigen ser vi ett problem i att mål och prioriteringar inte är formulerade med en kommande utvärderingsprocess i sikte utan i stället för att fungera som ett stöd vid den operativa verksamheten. Gränserna mellan olika prioriteringar har under utvärderingsperioden i vissa fall varit vaga och uppföljningsinstrumenten inte optimalt utformade med hänsyn till de utvalda prioriteringarna. Vi menar naturligtvis inte att verksamheten skall bedrivas utifrån ett snävt utvärderingsperspektiv, däremot att de grundläggande värderingar och idéer som man

finner vägledande formuleras på ett sådant sätt så att de kan fungera i utvärderingssammanhang.

Strategin att arbeta med tydliga utvärderingsperioder ser vi som viktig med tanke på den förändringsfas som vi identifierade i vår omvärldsanalys. Globaliseringssatsningen och omstruktureringen av det officiella nordiska kultursamarbetet har naturligtvis betydande konsekvenser på Fondens verksamhet som vi i vårt arbete inte fullt ut har kunnat överblicka då de ligger för nära i tid. Den särskilda satsningen Nya nordbor initierades 2007 och är något som vi ser som viktig för Fondens strategiska arbete under den kommande perioden. Det är rimligt att tänka sig att detta arbete så småningom leder fram till formulerandet av en ny prioritering som kan formuleras i samband med utvärderingen i nästa periods slutskede. Samtidigt menar vi att det är angeläget att man redan efter föreliggande utvärdering formulerar en prioritering som kan komplettera den särskilda satsningen Nya nordbor. Vårt förslag är att denna prioritering har temat interkulturell dialog. Detta begrepp har en aktuell anknytning till globaliseringsprocessen inom det nordiska kultursamarbetet. Interkulturell dialog fångar upp en aspekt av globaliseringsprocessen som snarare anknyter till mjuka värden som demokrati och tolerans, än till ekonomisk utveckling, konkurrens och kreativa industrier etc.

Det som vi framför allt tog med oss från omvärldsanalysen var de kontextuella förändringar som gav ett tydligt skifte i det sätt som frivilligorganisationerna finansierades inom ramen för det officiella nordiska kultursamarbetet. Vi pekade på hur både "projektosen" och professionaliseringen på ett betydande sätt snävade av finansieringsalternativen för vissa av frivilligorganisationerna. Här fann vi att Nordiska kulturfonden plötsligt framstod som den enda institutionen inom det nordiska kultursamarbetet som uttryckligen stödde frivilligorganisationer som arbetar med amatörkulturutövare. Denna nya situation gör att fondens strategiska val inom detta område över de närmaste åren kommer att ha stora konsekvenser för organisationer av den här typen i Norden. Detta får eventuellt också konsekvenser för hur man väljer att se på relationen mellan engångsprojekt och återkommande arrangemang i Fondens verksamhet.

12.3.3 Engångsprojekt eller återkommande arrangemang

Med den förändring av struktur och policy som genomförts av Ministerrådet på kulturområdet uppstår en ny situation som aktualiserar frågan om och hur Fonden skall upprätthålla principen att i första hand bevilja bidrag till engångsprojekt. Ett intressant exempel är festivaler av olika slag som har blivit ett allt vanligare inslag i de nordiska ländernas kulturliv. Festivalerna är till sin karaktär både av engångskaraktär och återkommande arrangemang: festivalens tema, målgrupp, och arrangemangsort kan skifta samtidigt som strukturen är densamma i termer av bärande nätverk av inblandade organisationer inom de olika kulturområden som berörs.

Vi vill också återknyta till den förändrade situationen för amatörkulturverksamheterna. De organisationer som sysslar med återkommande arrangemang inom detta område har idag en mycket mer begränsad möjlighet att få bidrag till sin verksamhet i den nya strukturen för det nordiska kultursamarbetet. Man kan säga att profilen på det samlade anslagssystemet har blivit homogen på ett sätt som begränsar möjligheterna för både återkommande arrangemang och amatörkulturverksamheter. Situationen bör vidare relateras till fondens allmänt formulerade riktlinje att man ger bidrag till aktiviteter som präglas av *långsiktighet*. Vi har noterat att det tycks finnas en motsättning mellan det värde av att stödja tillkomsten av nätverk som finns inom strukturen för det nordiska kultursamarbetet, och värdet av att på längre sikt upprätthålla dessa nätverk. För att fortsätta med exemplet festivaler är dessa utmärkta instrument för att utveckla nätverk. På festivalen samlas ett antal aktörer som var och en bär med sig resurser i form av ett unikt nätverk. Det är med andra ord ett utmärkt tillfälle att påbörja planeringen av nästa års festival genom att utnyttja denna konstellation av olika nätverk. Denna potential kan dock inte utnyttjas i de fall då man inte vet huruvida festivalen kommer att kunna arrangeras under följande år. Festivalen ger oss tydligt exempel på detta, men i princip producerar varje nordiskt projekt en intressant biefekt i form av ett nytt eller intensifierat nätverk.

Vi menar att det är en angelägen fråga att uppmärksamma för Fonden om den här beskrivna förändrade situationen får implikationer för principen om stöd till projekt av engångskaraktär.

12.4 Fondens arbetsformer

12.4.1 Inledande reflektioner

Som en del av utvärderingen av fondens verksamhet ingår en genomlysning av fondens arbetsformer ur perspektiv av måluppfyllelse. Även om Fonden inte är ett förvaltningsorgan i gängse bemärkelse så har man ett politiskt definierat uppdrag inom det officiella nordiska kultursamarbetet i form av en uppdragsbeskrivning i överenskommelsen om Fonden.

De mål som finns för Fondens verksamhet har vi beskrivit i kapitel 8. Det finns inte några uttryckliga målskrivningar för Fondens förvaltningsprocess i de aktuella styrdokumenterna. Fonden framhåller att man har en hög ambitionsnivå när det gäller service, kontroll och kvalitetssäkring i sin verksamhet. Detta är generellt formulerade mål/värden som man strävar efter att förverkliga i sin förvaltningsprocess och som skall bidra till att förverkliga de övergripande målen för verksamheten. Vi har tagit vår utgångspunkt i dessa mål, men har också funnit det angeläget att uppmärksamma eventuella förekomster av målkonflikter som kan uppstå då målen för förvaltningsprocessen utmynnar i rutiner och instrument som

kan vara till hinder för förverkligandet av delar av Fondens övergripande mål för verksamheten.

Generellt sett har vi funnit att Fondens arbetsformer, det vill säga förvaltningsprocessens element, de olika ansvarsområden/arbetsuppgifter, samarbetsformerna och de tekniska hjälpmedel som används är väl utformade för att uppnå fondens övergripande mål.

För att ta ställning till Fondens uttalade mål för förvaltningsprocessen, att hålla en hög ambitionsnivå i service, kontroll och kvalitetssäkring, har vi identifierat följande delar i fondens arbetsformer:

- projektstyrning,
- beslutsordning, och tillsättande av de sakkunniga
- vägledning till de sakkunniga,
- informationsarbete.

I det följande ska vi kortfattat sammanfatta våra slutsatser kring dessa delar.

12.4.2 Projektstyrning

Vi menar att projektstyrningen under senare delen av utvärderingsperioden har fungerat mycket väl, och att Fonden har en hög ambitionsnivå när det gäller att upprätthålla den höga kvaliteten i uppföljningen av beviljade projekt. Gällande ordning för projektstyrning bidrar således ur denna synpunkt till måluppfyllelse i fondens verksamhet genom att det finns en god kontroll av att disponerade medel verkligen kommer till användning på det sätt som beskrivits i ansökan. Observera att vi här uttalar oss om slut prestationen (Fondens utbetalningar av beviljade medel), inte om utfallet av projekten. Utfallet av Fondens verksamhet finner man i kortsiktiga och långsiktiga resultat av de projekt som beviljas bidrag. I princip skulle en organisation kunna ha utmärkta slut prestationer utan att utfallet stämmer överens med de övergripande målen.

Vi vill här poängtera att det går relativt lätt att få kontroll över slut prestationerna inom den typ av verksamhet som Fonden bedriver, men att en analys av utfallet måste göras med speciella verktyg med tämligen breda perspektiv inte minst när det gäller tid. Detta kan kopplas till vår tanke om att arbeta med regelbundna utvärderingsperioder på 5–6 år. Med en sådan strategi blir det möjligt att göra en del reflektioner kring utfallet som man har svårt att skönja utifrån ett mer kortsiktigt perspektiv.

Vi har också funnit att Fondens regler för användning av bidragen skapar en besvärlig situation för vissa brukare med begränsad erfarenhet av projektadministration och ekonomisk redovisning. I förhållande till vissa brukare inom framför allt frivilligsektorn kan här alltså ligga en målkonflikt om man ser till Fondens historiskt sett stora ansvar för nordiskt kultursamarbete inom frivilligsektorn. Detta problem har också

uppmärksammats i tidigare utvärderingar. Vi tror emellertid inte att den slutsats man skall dra av detta är att Fondens rutiner för projektstyrning bör förenklas – det skulle inte vara möjlighet i relation till de krav som ställs från Fondens revisorer och med tanke på den historia som finns med kritik mot fondens projektstyrning under utvärderingsperioden. Där-
emot kan man naturligtvis överväga om det finns möjlighet att utveckla servicen mot denna grupp på något sätt.

12.4.3 Fondens beslutsordning och tillsättningen av de sakkunniga

Efter genomgång av vårt material (dokument, intervjuer) och utifrån vårt måluppfylleseperspektiv har vi funnit att strukturen för fondens beslutsordning fungerar väl. Detta har inte minst framgått genom att våra informanter i stor utsträckning har varit mycket positiva till de nuvarande formerna för fondens beslutsordning. Det är rimligt att detta förhållande beaktas då man reflekterar kring sakkunnigordningens legitimitet i förhållande till olika aktörer.

Några av de sakkunniga är tydliga med att de föredrar den nuvarande ordningen där en från de sakkunniga oberoende styrelse fattar beslut om stöd, för att då ”kan vi vara sakkunniga och fria i vår roll”, som en av informanterna uttryckte det. En ordning med sakkunniga som både värderar ansökningar och fattar beslut, och kanske dessutom formulerar riktlinjerna för verksamheten, innebär också en risk för otillbörlig snedvridning och styrning då besluten om stöd i hög grad kommer att präglas av ”den enskilda sakkunnigas smak och kontaktnät”, som en annan informant uttryckte det.

Det har dock framkommit principiellt formulerade synpunkter från aktörer som bekänner sig till armlängdsprincipen. Samtidigt är det naturligtvis så att de olika aktörernas synpunkter om fondens beslutsordning måste värderas utifrån vilken position de har i förhållande till Fondens verksamhet.

Fondens beslutsordning är som vi ser det ett uttryck för en princip om politisk styrning av, och demokratisk maktfördelning inom, ett gemensamt nordiskt kulturpolitiskt organ, och i denna egenskap är beslutsprocessen i styrelsen det centrala. De värderingar av ansökningar som görs inom fondens verksamhet innefattar en komplex avvägning av olika intressen och värden som i många fall har tydliga politiska element. En del av dessa avvägningar har inte direkt att göra med den professionella eller konstnärliga värderingen i snävare eller traditionell bemärkelse. Detta gäller t.ex. vissa dimensioner av nordiskt mervärde eller prioriteringen av aktiviteter för och med barn och ungdomar.

Mot denna bakgrund menar vi att beslutsordningen i Nordiska kulturfonden har en rimlig form. Utan styrelsens funktion skulle den politiska styrningen hamna i en annan relation till de sakkunniga. Med den nuvarande ordningen kan de sakkunniga arbeta mer politiskt oavhängigt och

därigenom samtidigt skapa legitimitet för Fondens beslutsordning. Denna legitimitet förutsätter emellertid att Fondens styrelse i grunden respekterar de sakkunnigas professionella, konstnärliga bedömningar. Den data vi har haft tillgång till visar att styrelsen följer de sakkunnigas högsta prioritering i 88 % av fallen (2005–2007). Detta visar på en tämligen strak konvergens i perspektiv. Av de återstående 12 % handlar det till stor del om att Fondens medel ändå är begränsade och inte räcker till alla som har fått en hög prioritering av de sakkunniga. En annan intressant indikator på skillnader i tankesätt gäller frekvensen av total omprioritering där styrelsen beviljar ansökningar med låg prioritering från de sakkunniga. Detta visar sig vara sällsynt. I 3 % av de giltiga ansökningarna 2005–2007 har styrelsens beslut gått emot de sakkunniga på denna punkt.

Vid de allra flesta tillfällena då styrelsen har tagit beslut som har gått emot de sakkunnigas rekommendation har man gått på sekretariatets förslag. I reda tal handlar det om 40 ansökningar av 2561 där styrelsen beslut ändrat sekretariatets förslag under dessa tre verksamhetsår. Dessa 40 ansökningar utgör drygt 5 % av de sammanlagt 737 där styrelsen beslut inneburit en annorlunda värdering av ansökan än den som de sakkunniga gjort. Dessa 737 ansökningar utgör ungefär 29 % av de 2561 giltiga ansökningarna under perioden 2005 till och med 2007.

Besluten i E-forum och frågan om delegation

En annan fråga gällande Fondens beslutsordning handlar om styrelseledamöternas arbetsbelastning och deltagande i E-forum. Ledamöternas arbetssituation kan naturligtvis se väldigt olika ut mellan olika individer och från tid till tid. I våra intervjuer har vi fått många och olika synpunkter som berör ledamöternas arbetsbelastning i förhållande till besluten i E-forum och inte minst det förhållandet att styrelsen fattar beslut om alla ansökningar oavsett vilket det ansökta beloppet är. En del ställer sig positiva till en beslutsordning som innebär en avlastning av styrelsens arbetsbörda. Andra menar att den nya ordningen skapar problem. Dels menar man att styrelsen genom beslutsordningen per capsulam för projekt under 100 000 DKK förlorar en strategisk diskussion kring mindre projekt. Dels menade vissa att intresset för deltagande i E-forum var ytterst ojämnt fördelat bland styrelsens ledamöter.

Mot bakgrund av vad som har framkommit om de särskilda omständigheterna kring besluten i E-forum, där det inte minst under 2007 har visat sig vara svagt deltagande vid en del möten, samt då styrelsen endast i liten utsträckning fattar beslut som avviker från sekretariatets förslag, menar vi att styrelsen bör avlastas besluten om de ansökningar som ligger i intervallet upp till 50 000 DKK. Besluten om dessa ansökningar bör delegeras till sekretariatet.

Vi vill betona att en väsentlig aspekt av Fondens verksamhet är att styrelsens representanter tar del av de omfattande material av projektansökningar som kommer Fonden till del. Rimligtvis är det här en viktig resurs

för både politiker och kulturadministratörer för att förstå det kulturella livet på nordisk basis. Fondens arbete är inriktat på att dela ut medel till kulturverksamheter, men samtidigt finns här också en aspekt av att erfarenheter förmedlas till beslutsfattare. Man kan också tänka sig att styrelsemedlemmarna här kan finna enskilda konkreta exempel som är användbara i deras kulturpolitiska arbete både på nordisk och nationell basis.

Ordningen för tillsättandet av de sakkunniga

Enligt vår bedömning råder det inte något tvivel om att sakkunnigordningen på ett viktigt sätt har bidragit till en kvalitetssäkring av fondens handläggning av ansökningar. Samtidigt har denna ordning också fört in ett element av sakkunnigbedömning i fondens beslutsordning som är nödvändig för fondens fortsatta trovärdighet. Formerna för sakkunnigordningen är enligt vår genomgång föremålsenliga och vi ser varken anledning till eller utrymme för rationaliseringar eller neddragningar i den delen av förvaltningsprocessen.

Däremot har vi synpunkter på tillsättningsproceduren. Ur ett armlängdsperspektiv kan man se förhållandet att de centrala nationella kulturmyndigheterna som lämnar förslag till sakkunniga också är representerade i fondens styrelse som en belastning. Ur detta perspektiv ser det ut som att Fonden genom en del av sina ämbetsmannarepresentanter har ett starkt inflytande över proceduren för tillsättande av de sakkunniga.

Vi menar att Fonden för att skapa en tydligare och mer balanserad struktur för hur de sakkunniga utses skulle kunna inrätta referensgrupper, bestående av både representanter från de nationella kulturmyndigheterna och från konstnärsorganisationer etc. som har till uppgift att ta fram förslag på nya sakkunniga inom sina respektive områden. Detta är en modell som bland annat har använts i Danmark (representantskap eller kontaktutskott) för att utse styrelseledamöter till Statens Kunstfond. Med en sådan modell skulle man både kunna utnyttja den resurs som de nationella kulturmyndigheterna utgör i perspektiv av det nordiska kultursamarbetet, och skapa en större legitimitet i förhållandet till konstnärsorganisationerna med hänsyn till principen om armlängds avstånd. Hur denna modell skall utformas inom ramen för Fondens verksamhet med de önskemål om cirkulation av sakkunniga mellan de olika länderna och autonoma områdena har vi inte några färdiga svar på.

12.4.4 Vägledningen till de sakkunniga

Vi har tidigare berört problemet med relationen nordiskt mervärde/nordisk dimension/nordisk bredd i vägledningen till de sakkunniga när vi diskuterade Fondens mål och riktlinjer. Vi vill nu återkomma till några andra aspekter i vägledningen till de sakkunniga. Dokumentet utgör ett viktigt redskap i fondens arbetsformer och förtjänar av den anledningen särskild uppmärksamhet. Vägledningsdokumentet innehåller en sorts

checklista med punkter som är tänkta att skapa symmetri i de sakkunnigas bedömning av ansökningarna. Vi frågar oss om en lista av denna karaktär, som preciserar vad de sakkunniga skall uppmärksamma vid värderingen av ansökningarna, skulle kunna *kommunicera sitt innehåll bättre* genom att tydliggöra skillnaderna:

- dels mellan formella och innehållsliga aspekter i vissa avseenden,
- dels mellan kriterier som är direkt relaterade till fondens riktlinjer och prioriteringar och kriterier som kompletterar dessa.

Förutsatt att de sakkunniga är väl insatta i fondens riktlinjer och prioriteringar behöver kanske inte de aspekter vi här har pekat på utgöra något hinder i bedömningsprocessen. För att underlätta introduktionen av nya sakkunniga i arbetet ser vi det som angeläget att vidareutveckla vägledningen ytterligare så att punktlistan förtydligas i de avseenden som vi här har uppmärksammat.

Dessutom är det viktigt att de sökande har tillgång till samma information i form av de kriterier som de sakkunniga kommer att arbeta med.

12.4.5 Fondens informationsarbete

Vår samlade bedömning av fondens nuvarande informationsarbete är positiv. Fonden har utvecklat sin webbsida och användningen av Internet i informationsarbetet. Mot bakgrund av utvecklingen av nya informationsvanor sedan Internets genombrott är denna strategi rimlig. Fonden visar också stort intresse i att följa upp och utveckla de satsningar som görs för att använda Internet och Fondens egen webbsida som en informationsresurs. Vi ser inte någon anledning för Fonden att göra några förändringar i detta arbete.

Man har också vinnlagt sig om att upprätta nätverk av fysiska kontaktpunkter genom sina samarbetspartners. Enligt Fondens egna bedömningar har kontaktnäten som skapas genom Fondens samarbetspartners visat sig vara viktiga i informationsarbetet riktat mot potentiella brukare, en slutsats som vi inte har någon anledning att ifrågasätta.

Som en del av resultatet av vår brukarstudie har vi funnit att det kan finnas ett behov av starkare informationsstöd i de självstyrande områden där Fonden idag inte har någon samarbetspartner. Information om Fondens verksamhet lämnas idag istället genom de Nordiska husen och Nordiska instituten på Färöarna, Åland och Grönland och ett samarbete finns i detta syfte mellan Fonden och Kulturkontakt Nord. Den information och service som därigenom erbjuds är emellertid inte lika omfattande som den som lämnas genom Fondens samarbetspartners. Här finns en kvalitativ skillnad som det finns anledning för Fonden att uppmärksamma, inte minst mot bakgrund av att de självstyrande områdena prioriteras särskilt inom det officiella nordiska samarbetet och i fondens verksamhet.

En annan viktig punkt är Fondens arbete med att skapa synlighet i massmedia. Denna synlighet är naturligtvis ett viktigt element i fondens PR-verksamhet och skall syfta till en ökad kännedom om fondens verksamhet och att sprida en positiv bild av Fonden i omvärlden. I detta sammanhang borde kravet om en informationsplan i ansökan om bidrag kunna utnyttjas för att öka brukarnas ansträngningar att synliggöra bidraget från Nordiska kulturfonden. Detta förutsätter naturligtvis att man har tid att granska inkomna informationsplaner och ställa krav på förbättringar i dem som ett särskilt villkor i samband med beviljningar.

Sammanfattningsvis menar vi att det finns anledning för Fonden att lyfta fram informationsarbetet som en väsentlig del av verksamheten genom att formalisera det i ett informationsstrategiskt dokument. Detta informationsstrategiska dokument skall beskriva syftet med fondens informationsverksamhet, både övergripande och specifikt i förhållande till olika intressenter som informationen riktar sig till. I dokumentet skall också beskrivas de olika verktyg och tjänster som skall användas i fondens informationsarbete, samt hur informationsarbetet skall utvecklas under den närmaste 3 till 5-årsperioden. Även ansvarsfördelning inom Fondens sekretariat i förhållande till informationsarbetet bör framgå av dokumentet.

Kostnaderna för Fondens informationsarbete är en del av administrationskostnaderna vilka bör hållas inom ramen för den nivå som man har legat omkring sedan man 2002/2003 skapade en självständig sekretariatsfunktion.

12.5 Brukarstudien

Vi har genomfört ett antal kvalitativa intervjustudier av 8 utvalda brukargrupper och brukarmiljöer. I det följande redovisar vi några slutsatser av dessa. I flera fall kan vi här genom konkreta exempel utveckla resonemang från tidigare avsnitt.

12.5.1 Finansieringsstrategier

Våra fallstudier uppvisar en variation i hur man utvecklar finansieringsstrategier för ett nordiskt samarbetsprojekt, och variationerna kan relateras till olika faktorer. Den kanske viktigaste av dessa är existerande tillgång till administrativa resurser. Förutsättningarna är alltså betydligt bättre för den som redan kan bygga på vissa projektledningsresurser i sitt ansökningsarbete.

Projektledningsresurser

En viktig faktor som åtminstone principiellt sett bör ha betydelse för hur man utformar sin finansieringsstrategi är den kunskap och de administra-

tiva resurser som finns till förfogande för detta ändamål inom organisationen. I vårt material ser vi att vissa organisationer utvecklat en verksamhet som i stor utsträckning är projektbaserad, medan andra organisationer snarare använder sig av projekt för att utveckla vissa delar av verksamheten. Det är uppenbart att detta skapar olika förutsättningar för kunskaps- och erfarenhetsutveckling kring att driva och leda projekt.

Startbidrag och katalysator

Även om fondens bidrag kan te sig relativt blygsamt i perspektiv av de intäkter som kan genereras av biljettintäkter och kringverksamhet vid större arrangemang så kan det ha avgörande betydelse både som startkapital och som katalysator för att generera mer bidrag. I flera av de projekt vi undersökte närmare har fondens bidrag varit helt avgörande för projektets genomförande.

Vi har funnit fall där Fondens stöd genom dess goda namn fungerat som en ”blåstämpling” vilken även har bidragit till att etablera en mer långsiktig finansieringsmodell för återkommande arrangemang. Projektledare vi intervjuat menar att ansökningssituationen visserligen inte möjliggjorde att man kunde utnyttja fondens positiva beslut att stödja projektet på detta sätt. Man har emellertid ändå menat att fondens stöd på längre sikt har en positiv betydelse för organisationens möjligheter att få stöd från annat håll.

Smal eller bred finansieringsbas

I vår brukarstudie har vi funnit det värdefullt att skilja mellan projekt med en bred respektive smal finansieringsbas. Det har varit vanligt att ansöka om bidrag från olika fonder och institutioner. Endast 2 av 8 projekt hade inskränkt sig till att ansöka om bidrag endast genom Nordiska kulturfonden. Ställer man detta i relation till tillgänglig statistik för fondens verksamhet för åren 2003–2005 finner vi att av 834 beviljade projekt under denna period var det 13 % som i ansökan uppgav att de ansökt om projektbidrag enbart från Nordiska kulturfonden.

Olika anslagsgivare kan ha olika profil och därmed ge olika signaler när det gäller bred eller smal finansieringsbas. Om man tänker sig en *bred finansieringsbas* så vill man komma in som en part bland många finansiärer och chansen till anslag ökar om den sökande redan har erhållit medel. En anslagsgivare som däremot är inriktad mot en *smal finansieringsbas* ger istället signaler om att man vill vara den dominerande eller till och med ende finansiären av projektet. Man kan också föra fram att man vill initiera projekt eller vara den man söker till först.

Fonden har faktiskt drag av båda modellerna. Tydligast ansluter man sig till en bred finansieringsmodell, men man uttrycker också en vilja att initiera projekt. Inte minst uttrycker sig detta i de beräkningar man gör kring ”blåstämpling” och om hur många ytterligare kronor en anslagen krona från Fonden kan generera.

Fonden är en jämförelsevis liten aktör som ändå har en mycket stor arbetsyta. Implicit i tänkandet tycks vara idén att man är en liten aktör som skapar stora effekter. Det rör sig alltså om att hitta en balanspunkt mellan den smala och den breda finansieringsstrategin. Vi ser detta som en nyckelfråga för fonden. En grundidé är att man delar ut många små bidrag istället för några få större och därmed hoppas på en sorts "megafoneffekt". Det är viktigt att lyfta fram den reella effekten av en sådan process. I praktiken betyder detta att fonden med små medel styr resurser från olika nationella kultursatsningar mot nordiska satsningar som utifrån fondens beviljningsprocess befunnits ha hög kvalitet eller hög angelägenhetsgrad.

Fondens principer som innebär att man uppmuntrar projekt att söka andra finansieringskällor är viktig att känna till för återkommande arrangemang. Bland de projektledare vi har intervjuat var det flera (3) som återkommit med ansökningar till Fonden med en fortsättning på arrangementet/aktiviteten. I något fall hade man då inte vinnlagt sig om att försöka bredda finansieringsbasen. Det framgick att man inte var införstådd med riktlinjernas innebörd och att chanserna att få finansiering vid Nordiska kulturfonden kan förbättras om man visar på en ambition att hitta flera finansieringskällor.

Det framgår inte tydligt av fondens information om ekonomiska villkor, varken den nuvarande på fondens hemsida, eller den dokumentation av tidigare förmedlad information om fondens riktlinjer för sökande som vi har tillgång till, att chansen att få sin ansökan beviljad ökar om man jämte Nordiska kulturfonden söker bidrag från flera externa bidragsgivare. Orsaken härtil är att man i informationen talar om egen insats och externa bidrag som likvärdiga alternativ som komplement till eventuellt bidrag från Fonden. Att döma av fondens egen statistik över beviljningspraxis stämmer inte detta eftersom flera externa bidragsgivare ökar chansen till stöd från Fonden.

När det gäller reglerna om ekonomiska villkor finner vi att det finns anledning för Fonden att på denna punkt eftersträva en större tydlighet i kommunikationen av de beviljningsprinciper som man i praktiken följer.

Förutsättningar för andra intäkter

Många olika faktorer samverkar för att skapa förutsättningar för det nordiska kultursamarbetets livskraft och utveckling. Kreativitet, initiativkraft, ideellt arbete och institutioner som befrämjar nätverk och kontakt över de nordiska ländernas gränser är nödvändiga, men inte alltid tillräckliga förutsättningar. Lokala myndigheter och de nordiska ländernas och de självstyrande områdenas regeringar och det nordiska samarbetets centrala institutioner har också ett viktigt ansvar för att bidra till att de nödvändiga förutsättningarna för bärkraftiga kultursamarbetsprojekt skapas och upprätthålls. Det kan handla om regleringar och om verksamhetsstöd,

men det kan också handla om stöd i form av administrativ support och ekonomisk rådgivning.

För vissa typer av arrangemang utgör arrangörsorganisationens intäkter från biljettförsäljning och kringaktiviteter en väsentlig del av den totala omsättningen och man är därigenom också tydligare exponerad mot förändringar av relevanta statliga och kommunala regleringar i form av t.ex. utskänkningstillstånd och regler för mervärdesskatt. Förändringar till det sämre (eller bättre) i sådana regelverk kan vara helt avgörande för om ett kulturarrangemang kan få ekonomisk bärkraft eller ej på längre sikt, ett förhållande som vi också kommit i kontakt med genom våra brukarstudier.

12.5.2 Två typer av projektentreprenörer

De nya projektentreprenörerna

I vårt material finns exempel på ansökarorganisationer som är drivna projektentreprenörer och som efter hand har byggt upp en stor erfarenhet och kunskap om hur man utformar, finansierar och driver verksamhet i projektform. De enskilda projekten är en del av en långsiktig verksamhet som i relativt stor omfattning är projektbaserad. Det handlar inte om att utveckla en befintlig verksamhet genom projekt utan om att verksamheten lever och utvecklas genom att projektfinansiering är ett grundläggande inslag i densamma. Dessa organisationer har jämförelsevis goda resurser för den administration som krävs för att driva en verksamhet som till stor del baseras på extern projektfinansiering.

Den professionella inställningen till projektansökningar gör också att man strävar efter optimering av ansökningarna för att ge ersättning för resurser som sätts in i att utveckla en projektidé. Man har önskemål om en så transparent ansökningsprocess som möjligt, som förbättrar förutsättningar för att skapa ansökningar som verkligen ger avkastning i form av beviljade stöd. Av denna anledning föredrar de att dels få en tydligare indikation på vad som utöver de formella kriterierna krävs för att en ansökan skall beviljas, dels en snabbare handläggning eller återkoppling även då det handlar om högre ansökningsbelopp. Enligt en projektledare är en väsentlig del av denna osäkerhet gällande ansökningar till Nordiska kulturfonden förknippad med tolkningen av nordiskt mervärde. Man ser det därför som önskvärt med en dialog med fondens sekretariat under ansökningsprocessen kring begreppets innebörd.

Kultursamarbetets traditionella projektentreprenörer

Det finns ytterligare aktörer inom det nordiska kultursamarbetet som agerar som entreprenörer, som spindeln i nätet som skapar och förmedlar, fångar upp och utvecklar projektidéer och som också kan åta sig rollen som projektadministratör. Denna slags projektentreprenör är alltså av ett annat slag än de vi diskuterade i föregående avsnitt och fungerar mer som

en nätverksmiljö för projektformulering, samordning och administration. De vi i första hand har i åtanke är dels de ideella nordiska samarbetsorganisationerna inom kulturområdet, och dels de nordiska institutionerna Nordens Institut på Åland, i Finland och Grönland, samt Nordens Hus i Reykjavik i Island och i Torshavn på Färöarna.

12.5.3 Kvalitet i fondens verksamhet ur perspektiv av ett projekt

Nordiska kulturfonden eftersträvar att ge bidrag till aktiviteter som präglas av kvalitet. Mot bakgrund av att Fonden ger bidrag till projekt inom kultur, utbildning och forskning, och dessutom till både amatörverksamheter och professionella aktiviteter, har naturligtvis kvalitet många olika dimensioner i fondens bidragsverksamhet. I vår brukarstudie har vi fokuserat på ett konstnärligt, professionellt projekt med avsikten att särskilt belysa konstnärlig kvalitet med hjälp av VKS-principen som en dimension som bör finnas med i uppföljningen av fondens verksamhet.

Bakom detta projekt stod en etablerad konstnärlig institution. I en sådan kontext är kritikermottagandet en väl så viktig succéparameter som publikintresset och biljettintäkter. Man arbetar också med en modell där man försöker minimera det direkta beroendet av biljettförsäljning genom att lägga ansvaret för marknadsföring och publikarbete på sina lokala samarbetspartners. Projektet var uppbyggt som en turné med gästspel i tre nordiska länder. Temat för evenemanget kretsade kring ett klassiskt begrepp med stark förankring i den västerländska och nordiska kulturhistorien, vilket anknöts till aktuella och lokalt förankrade frågeställningar om nordisk identitet. I evenemanget blandades konstnärliga inslag med kunskaps- och erfarenhetsutbyte genom andra dialogiska förmedlingsformer. Ämnet för evenemanget var utformat med den aktuella samhällsdebatten i åtanke.

Projektbedömningen

Den sakkunnige gjorde en mycket positiv värdering av både produktionsidén och av ansökarorganisationen vilken framhölls som en av de viktigaste i Norden inom sitt område. Det tematiska upplägget kommenterades emellertid inte i detalj. När den nordiska dimensionen i projektet kommenterades av den sakkunnige gjordes det utifrån en generell synpunkt om det konstnärliga värdet av organisationens produktioner vilka ansågs angelägna att sprida i så stora delar som möjligt av de nordiska länderna. Turnén och föreställningen gavs högsta prioritet.

Sekretariatet gick på den sakkunniges positiva värdering av projektets konstnärliga dimension.

Kvaliteten i projektet

Projektledningen har i intervju framhållit att evenemanget fick positivt mottagande av kritiker vid alla tre berörda orter, och vi har genom projektledaren fått tillgång till recensionsmaterialet. Kritikerna ger en sam-

stämmig bild av organisationens konstnärliga ställning. Man beskriver den som en av Skandinaviens mest erkända inom sitt område, inom den specialiserade inriktning man arbetar. Erkännandet ger en bild av det ackumulerade konstnärliga kapitalet som bygger på organisationens historia.

Med referens till den VKS-princip är det konstnärliga kunnandet i detta fall den dimension som fokuseras, och som värderas i ordalag som "skolade", "duktiga", samt i enskildheter "imponerande". Det konstnärliga kunnandet och kompetensen hos de berörda artisterna/konstnärerna bedömdes alltså vara god. I merparten av recensionerna är det emellertid inte enskilda medverkande artister/konstnärer som omtalas utan omdömena baserar på upplevelsen av evenemangets olika delar och som en helhet. Ofta lyfter man fram den konstnärliga ledaren och dennes betydelse för resultatet.

Mycket av kritikernas omdömen om evenemanget som helhet går i vår tolkning på den vilja att kommunicera som uttrycks i både koncept (temat och sammansättningen av evenemangets olika delar) och den konstnärliga gestaltningen av konceptet. Men recensionerna inkluderar också uttryckliga kommentarer som rör verkets sociala och psykologiska relevans, temats angelägenhetsgrad i förhållande till kulturella, sociala och psykologiska dimensioner av vår historia samtidens samhällsutveckling. Sammantaget kan man säga att kritikernas omdömen ger en mycket positiv bild. Det konstnärliga kunnandet finns således i olika aspekter av verket, både i de enskilda artisternas/konstnärernas prestationer, men också i den konstnärliga ledarens förmåga att skapa en helhet av människor, idéer och rum som både fascinerar och upplevs som relevant och utvecklande.

I förhållande till VKS-principen blir resultatet att alla tre delarna (det konstnärliga kunnandet, viljan att kommunicera samt verkets sociala och kulturella relevans) i recensionerna har uppfattats som väl utvecklade. De delar som fått en negativ kritik får förmodligen tillskrivas en lägre värdering av den konstnärlige ledarens kunnande och förmåga, åtminstone i den utsträckning som han eller hon ansvarar för konceptets uppbyggnad och sammansättning. Utifrån det recensionsmaterial vi har haft tillgång till är det inte någon tvekan om att detta projekt till sitt resultat kan räkna en mycket uppskattad och framgångsrik konstnärlig produktion.

En aspekt har inte alls berörts i de recensioner vi tagit del av, nämligen den nordiska tematik som framhölls i ansökan och som också, fast inte lika tydligt, framhölls som ett element i Nordiska kulturfondens bedömning av ansökan. Det finns inte något i recensionerna av evenemanget som tyder på att temat har kopplats till en nordisk kontext, nordisk identitet etc. Att evenemanget hade stöd av Nordiska kulturfonden omnämns för övrigt inte heller i recensionerna. Dessa saker behöver inte innebära att det nordiska temat inte alls var framträdande i evenemanget, men de utgör en grund för att anta att det nordiska temat förmodligen inte var särskilt tydligt framträdande.

Vad betyder detta för en värdering av projektets resultat i termer av nordiskt mervärde? Nordiskt mervärde i den "ideologiska" dimension som vi här talar om behöver förvisso inte ligga i att publiken uttryckligen identifierar "nordisk identitet" som ett tema i evenemanget. Men så kan man fråga sig om det inte skulle vara en poäng ur perspektiv av nordiskt mervärde att lyfta fram och upp sådana kulturella element som också utgör grunder för den nordiska samhörigheten? Är nordiskt mervärde i denna dimension beroende av att "det nordiska" faktiskt tematiseras, lyfts fram och synliggörs, problematiseras för att kanske i förlängningen kunna omvandlas och sättas samman på nya sätt?

Nordiskt mervärde i de dimensioner som vi har funnit inom fondens och det nordiska (kultur-) samarbetets mål och riktlinjer har många olika innebörder. Uppenbarligen innebar det aktuella projektet att det skapades nya kontakter, nya kontaktytor och nya samarbeten, vilket naturligtvis kan ses som ett resultat som går helt i linje med nordiskt mervärde som att manifestera och utveckla nordisk samhörighet. I denna dimension av nordiskt mervärde måste själva kontakterna och mötena mellan människor från olika nordiska länder och kulturer vara utgångspunkten och det centrala.

Tiivistelmä

Tämä raportti perustuu Pohjoismaisen kulttuurirahaston arviointiin ja toimintaympäristön analysointiin. Arviointikausi on 1996–2007. Käytännössä tutkimus on suuntautunut sekä menneeseen että tulevaan, ja asioita on tarkasteltu paljolti tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta. Työ tehtiin helmi-lokakuussa 2008.

Toimintaympäristön analyysi koostuu historiallisesta katsauksesta ja rahaston poliittisen toimintaympäristön nykysuuntausten kartoittamisesta. Raportin arviointiosuus nostaa keskiöön kolme puolta rahaston toiminnasta: apurahojen jakautumisen, työmuodot ja käyttäjäotantatutkimuksen. Yleisarvio

Tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta rahaston toiminta on mielestämme pääasiallisesti erittäin hyvää. Tutkimuksemme osoittaa, että sekä apurahojen jakautuminen että työtavat ovat ensiluokkaisia. Sekä toimintaympäristöanalyysimme että käyttäjäutkimuksemme nojalla on perusteltua sanoa, että rahastolla on tärkeä tehtävä pohjoismaisessa kulttuuriyhteistyössä. Analyysimme osoittaa kuitenkin, että joitakin hallintorutiineja on tarpeen kehittää. Toimintaympäristön analyysimme valossa pidämme myös tarpeellisena sitä, että rahasto tarkastelee lähemmin priorisointejaan ja erityispanostuksiaan.

Riippumattomuus ja kehitysstrategiat

Rahasto on nykyään itsenäinen oikeushenkilö, mutta samalla se on riippuvainen Pohjoismaiden neuvoston ja Pohjoismaiden ministerineuvoston linjauksista ja budjetista. Rahaston juridisen aseman vuoksi tässä arviossa on erityisen tärkeää pohtia tulevaa toimintaa Pohjoismaiden ministerineuvoston rahoittaman muun kulttuuriyhteistyön kehityksen valossa. Rahaston kehittämisessä tulee ottaa huomioon pohjoismaisen kulttuuriyhteistyön nykyiset muutokset.

Kulttuurirahasto kattaa laajemman kentän kuin useimmat muut apurahojen myöntäjät. Tämän laaja-alaisuuden vuoksi tavoitteiden, suuntaviivojen ja priorisointien on oltava selkeitä. Toiminnan kehittämisessä ovat tärkeitä myös säännölliset toimintaympäristön analyysit ja seurantaaloitteet, joiden yhteydessä pohditaan, mitä seurauksia rahaston perusideoihin ja arvoihin liittyvällä työllä on muuttuvassa maailmassa.

Yleisperiaatteena toivomme, että rahaston strateginen työ organisoidaan selkeästi, niin että se on helppo hahmottaa säännöllisissä arvioinneissa. Arvioinnin jälkeen työ voitaisiin suunnitella niin, että siinä otetaan huomioon viiden tai kuuden vuoden kuluttua tehtävä uusi arvioni.

Toimintaympäristön analyysi: institutionaalistuminen ja muutos

Rahaston historiallinen kehitys voidaan jakaa kahteen vaiheeseen: alustavaan institutionaalistamisvaiheeseen ja 1980-luvun lopulla alkaneeseen muutosvaiheeseen. Institutionaalistamisvaiheen pääpiirteet voidaan kiteyttää seuraaviin avainsanoihin: kansalaisten tuki, pohjoismainen kulttuuri ja yhteenkuuluvuus, kielellinen yhteenkuuluvuus, demokratia ja vapaaehtois-sektorin merkitys. Synergiavaikutuksista keskusteltiin Pohjoismaiden yhteisen kulttuurihistorian pohjalta. On ilmeistä, että tässä vaiheessa on haluttu kehittää pohjoismaista yhteenkuuluvuutta. Muutosvaiheen ihanne on sama, mutta kuosi on uusi, sillä pohjoismaisen yhteistyön hyötynäkökohtia painotetaan entistä voimakkaammin. Uuden ajattelutavan avainsanoja ovat: globalisaatio, Pohjoismaiden kulttuuri, EU, poliittinen tavoiteohjaus, keskittyminen, joustavuus, uudistuminen, ammattilaistuminen ja taloudellistaminen. Uuden ajattelutavan vaarana on, että pohjoismainen yhteistyö nähdään yhä suuremmassa määrin Pohjoismaiden ulkopuolisten yhteyksien taloudellisen ja poliittisen vuorovaikutuksen voimavarana. Vanhassa ajattelutavassa tärkeää oli kansalaisten tuki, ja pohjoismaisella kulttuuriyhteistyöllä oli tavallaan demokraattinen itseisarvo. Globalisaatiostrategiasta lähtöisin olevassa yhä ilmeisemmässä tavoiteohjaamisessa kulttuuriyhteistyöllä halutaan yhä enemmän vahvistaa Pohjoismaiden kilpailukykyä globaalissa maailmassa.

Muutosvaihe vaikuttaa eri tavoin niihin, jotka hakevat apurahaa kulttuurirahastolta. Kulttuurirahaston käyttäjäprofiili on aina ollut kiinnostava, ja siinä on suosittu sekä ammatti- että harrastajataiteilijoita. Suhde vapaaehtoissektoriin on ollut huomattavasti tärkeämpi verrattuna siihen, että apurahoja olisi myönnetty pelkästään taiteelliseen toimintaan, kuten Tanskan taidehallitus (Dansk Kunststyrelse) ja Pohjoismaisen kulttuuripisteen hallinnoimat ohjelmat tekevät. Virallista pohjoismaista kulttuuriyhteistyötä on organisoitu uudelleen viime vuosina, ja sen myötä myös vapaaehtoissektorille myönnettyt apurahat ovat muuttuneet strategisesti entistä tärkeämmiksi, koska nykyinen apurahajärjestelmä ei muilta osin erityisemmin hyödytä tärkeitä vapaaehtoisjärjestöjä.

Haluamme nostaa esiin kaksi tärkeää suuntausta.

Ensinnäkin ”projektoosin”: Vakiintuneille vapaaehtoisjärjestöille ja toistuville tapahtumille myönnettyjä suhteellisen vakinaistuneita apurahoja siirretään systemaattisesti uudistumista painottaville uusille, määräaikaisille kertaprojekteille näitä priorisoiden.

Toiseksi ammattilaistumisen: Siirtyminen New Public Managementin innoittamiin hallintokäytäntöihin luo uusia laatu- ja seurantarutiineja, jotka hankaloittavat sekä vapaaehtoisjärjestöjen että harrastajataiteilijoiden osallistumista pohjoismaiseen kulttuuriyhteistyöhön. Kumpikin suuntaus asettaa harrastajapohjalta kulttuurityötä tekevät aivan uuteen tilanteeseen.

Virallisen pohjoismaisen kulttuuriyhteistyön rakennemuutosta toteuttaessa arvioitiin, että ministerineuvoston aikaisemmista tukirakenteista siirtyy hakijoita rahastolle. Tähän ryhmään voidaan laskea toistuvat tapahtumat, jotka aiemmin saivat tukea ministerineuvoston sittemmin lakautetuilta kulttuurialan komiteoilta ja muilta elimiltä ja jotka saattavat muutoksen jälkeen kääntyä Pohjoismaisen kulttuurirahaston puoleen. Toimintaympäristön analyysissämme olemme havainneet tämän oletuksen käyneen toteen. Tämä asettaa rahaston ohella koko pohjoismaisen kulttuuriyhteistyön tilanteeseen, jossa on otettava kantaa yhteistyön pitkäjänteisyyteen ja siihen, missä määrin toistuvia projekteja tulisi tukea. Pohjoismaisen kulttuuripisteen hallinnoimat ohjelmat ovat ainoastaan ammattimaisten kulttuurintekijöiden ja -välittäjien ulottuvilla. Pohjoismaisella kulttuurirahastolla on lisäksi pohjoismaisen kulttuuriyhteistyön aiemmista tukirakenteista poiketen toistuvia tapahtumia koskeva erityinen rajoitus, mikä supistaa entisestään tällaisia tapahtumia järjestävien vapaaehtoisjärjestöjen rahoitusmahdollisuuksia.

Kiinnitämme rahaston toimintaympäristön analyysissämme huomiota siihen, että Pohjoismaiden ministerineuvoston vuoden 2007 globalisaatiopanostus vaikutti toisaalta kielteisesti rahaston talouteen, ja toisaalta se on tuntunut heikentävän entisestään vapaaehtoissektorin demokraattisia aloitemahdollisuuksia. Tämä muuttaa institutionaalistumisvaiheen perusideaa, joka oli pohjoismaisen yhteenkuuluvuuden vaaliminen ja kehittäminen.

Globalisaatiosta on tullut pohjoismaisen yhteistyön keskeinen ajatus, ja samanaikaisesti maailma on entistä enemmän läsnä Pohjoismaissa. Viime vuosikymmenten maahanmuutto on tehnyt Pohjoismaista monikulttuurisia yhteiskuntia. Maailman kulttuurit eivät siis ole pelkästään Pohjoismaiden ulkopuolella, vaan myös Pohjoismaiden rajojen sisällä on nykyään ihmisiä, jotka edustavat huomattavan monia kansallisia kulttuureita.

Tärkeä käsite kulttuuriministerien globalisaatiopanostusaloitteessa on kulttuurienvälinen vuoropuhelu. Käsite muokkaa uusia viitekehyksiä ajatukselle Pohjoismaiden välisen yhteenkuuluvuuden kehittämisestä. Kulttuurienvälisen vuoropuhelun käsitteen voidaan sanoa muodostavan käsitteellisen sillan pohjoismaisen kulttuurin ja Pohjoismaiden kulttuurin avainajatusten välille.

Haluamme taas tässä viitata ajatukseemme ennalta sovituista arviointikausista ja prioriteettien jatkuvuudesta koko kauden ajan. Rahastolle voidaan luoda edellytykset osallistua pohjoismaisen kulttuuriyhteistyön pitkäjänteiseen kehittämiseen, mikäli rahaston tavoitteita ja priorisointeja muokataan strategisesti ja ottaen huomioon kulttuuriyhteistyön uuden rakenteen ja Pohjoismaisen kulttuuripisteen toiminnan.

Rahaston tavoitteet ja suuntaviivat

Pohjoismaisen lisäarvon käsite luo oikeutusta pohjoismaiselle yhteistyölle, jonka on siis tarkoitus tuottaa jonkinlaista lisäarvoa. Usein on kuitenkin epäselvää, mitä käsite oikeastaan tarkoittaa. Olemme havainneet kolme ongelmaa, jotka liittyvät tämän avainkäsitteen käyttöön.

1. Se sisältyy käsitteistöön, jonka osien keskinäinen suhde on mutkikas: pohjoismainen hyöty, pohjoismainen ulottuvuus, pohjoismainen kattavuus, pohjoismainen välityspotentiaali, pohjoismainen taso, pohjoismaiset ratkaisut, pohjoismainen yhteenkuuluvuus ja pohjoismainen osaaminen. Käsitteet ovat luonnollisesti jossakin määrin päällekkäisiä, ja niillä on myös tietty hierarkkinen järjestys. Useiden samansukuisten käsitteiden käyttö johtaa siihen, että toimijoiden on vaikea ymmärtää niiden merkitystä ja kommunikoida keskenään.

2. Pohjoismaisilla laitoksilla on kaksi strategiaa, joilla ne suunnistavat tässä mutkikkaassa käsitteviidakossa: ne joko jäsentävät käsittehierarkiaa tai laajentavat merkityssisältöä. Pohjoismaisen lisäarvon käsite on jopa sisällytetty pohjoismaisten laitosten standardisäntöihin. Tähän määritelmään sisältyy selkeän hierarkkinen ajatus siitä, että pohjoismainen lisäarvo perustuu osittain pohjoismaisen hyödyn ilmaisuun, ja pohjoismainen hyöty puolestaan rakentuu pohjoismaisten ratkaisujen, pohjoismaisen yhteenkuuluvuuden ja pohjoismaisen osaamisen käsitteille. Rahaston suhteellisen itsenäisen aseman virallisessa pohjoismaisessa yhteistyössä sallii sen noudattaa laaja-alaista strategiaa pohjoismaisen lisäarvon määrittämisessä.

3. Pohjoismaisen lisäarvon soveltaminen ilmaisee käytännössä tätä mutkikkautta eli hakijoille ja asiantuntijoille suunnatun tiedotuksen jonkinlaista epäsymmetriaa. Hakijoille suunnatussa tiedotuksessa käytetään rahaston laajaa määritelmää pohjoismaisesta lisäarvosta. Asiantuntijoiden tiedotusaineistossa käsitteen sisältö on puolestaan enemmän sukua hierarkkiselle määritelmälle.

Ehdotamme strategiaksi eräänlaista keskitietä. Rahasto voi karsia hakuprosessia helpottavia käsitteitä ja määritellä ne sekä asiantuntijoille että hakijoille suunnatussa tiedotuksessa.

Profiilianalyysia laatiessamme havaitsimme joitakin ongelmia sekä rahaston eriteltyjen tavoitteiden että sen prioriteettien seurannassa. Tavoitteilla ja priorisoinneilla on ensisijaisesti tarkoitus tukea operatiivista toimintaa. Prioriteettien väliset rajat eivät ole aina olleet selkeitä arviointikaudella, eivätkä seurantavälineet ole olleet valittujen prioriteettien kannalta optimaalisia.

Meidän mielestämme rahaston kannattaa noudattaa strategiaa, jossa arviointikausien pysyviä prioriteetteja käsitellään erillään joustavammista erityispanostuksista. Näin erityispanostukset voidaan rajoittaa määrääjäksi kullakin arviointikaudella, minkä jälkeen ne arvioidaan. Emme luonnollisestikaan tarkoita, että toimintaa olisi harjoitettava kapea-alaisesti

arviointia silmällä pitäen, vaan että sitä ohjaavat perusarvot ja ajatukset muotoillaan niin, että ne toimivat myös arvioinnissa.

Toimintaympäristön analyysissä toteamamme muutosjakson vuoksi pidämme tärkeänä strategiaa, joka perustuu selkeille arviointikausille. Rahaston tulevan kauden strategisessa työssä pidämme tärkeänä erityispanostusta, josta käytetään nimeä Uudet pohjoismaalaiset ja jonka tarkoituksena on osallistaa uudet etniset vähemmistöt entistä suuremmassa määrin. Voitaneen olettaa, että tämä johtaa uuteen priorisointiin, joka voidaan muotoilla seuraavan kauden loppuvaiheessa tapahtuvan arvioinnin yhteydessä. Olemme myös sitä mieltä, että arvioinnin valmistuttua on tärkeää muotoilla prioriteetti, jolla täydennetään erityispanostusta uusiin pohjoismaalaisiin. Ehdotamme, että tämän priorisoinnin aiheena olisi kulttuurienvälinen vuoropuhelu.

Toimintaympäristön muutosten vuoksi Pohjoismainen kulttuurirahasto on yhtäkkiä ainoa laitos, joka tukee nimenomaan kulttuurialan harrastajajärjestöjä. Näin ollen on tärkeää, millaisia strategisia valintoja rahasto tekee lähivuosina tällä alueella. Tässä yhteydessä on kiinnitettävä huomiota rahaston yleisiin suuntaviivoihin, joiden mukaan apurahoja myönnetään pitkäjänteiseen toimintaan. Rahaston tulee pohtia kertaluonteisten projektien ja toistuvien tapahtumien välistä suhdetta. Kiinnostava esimerkki tästä ovat erilaiset festivaalit, jotka ovat yleistyneet Pohjoismaiden kulttuurielämässä. Festivaalit ovat luonteeltaan sekä kertailmiöitä että toistuvia tapahtumia: festivaalien aihe, kohderyhmä ja paikkakunta saattavat vaihdella, mutta rakenne pysyy ennallaan, kun mukana on kunkin kulttuurialan järjestöjen tukiverkosto.

Rahaston työmuodot

Olemme havainneet rahaston työmuodoissa seuraavat osat:

- projektiohjaus
- päätöksentekomenettely ja asiantuntijoiden nimeäminen
- asiantuntijoiden ohjeistaminen
- tiedotus.

Esitämme jäljempänä lyhyesti näitä osia koskevat päätelmämme.

Projektiohjaus on mielestämme toiminut arviointikauden jälkipuoliskolla erittäin hyvin, ja rahastolla on korkea tavoitetaso pyrkimyksissään ylläpitää apurahan saaneiden projektien tasokasta seuranta. Haluamme mainita samalla, että sen tyyppisessä toiminnassa, jota rahasto harjoittaa, on suhteellisen helppoa saada yleiskuva suorituksista (rahaston myöntämistä apurahoista), kun taas lopputuloksen (toiminnan tulosten) analysoimiseen tarvitaan erityisiä välineitä ja jokseenkin laajaa perspektiiviä

etenkin ajallisesti. Tämänkin voidaan katsoa liittyvän ajatukseemme säännöllisistä 5–6 vuoden mittaisista arviointikausista.

Käytyämme läpi ja analysoituamme aineistomme olemme havainneet, että rahaston päätöksentekorakenne toimii hyvin. Rahaston päätöksentekoa leimaa periaate, jonka mukaan yhteispohjoismaista kulttuuripoliittista elintä ohjataan poliittisesti ja sen sisällä vallitsee demokraattinen valtakoko. Hallituksen päätöksentekomenettely on tällöin olennainen. Tämän osalta Pohjoismaisen kulttuurirahaston päätöksentekomenettely on mielestämme kunnossa.

Ei ole epäilystäkään siitä, etteikö asiantuntijajärjestelmä olisi tärkeä laadunvarmistuksen keino. Tämä järjestelmä on myös tuonut rahaston päätöksentekojärjestelmään elementin, joka on välttämätön rahaston uskottavuuden ylläpitämiseksi.

Asiantuntijajärjestelmä on tarkastuksemme perusteella tarkoituksenmukainen. Sen sijaan meillä on huomautettavaa asiantuntijoiden nimittämismenettelystä. On jonkinasteinen rasite, että kansalliset kulttuuriviranomaiset, jotka tekevät ehdotuksia asiantuntijoiksi, ovat edustettuina myös rahaston hallituksessa. Rahastolla on virkamiesedustajiensa kautta hyvin suuri valta asiantuntijoiden nimeämisessä.

Asiantuntijoiden ohjeistamiseen tarkoitettu asiakirja sisältää tarkistuslistan, jonka on tarkoitus symmetrisoida asiantuntijoiden arvioita hakemuksista. Mietimme, voisiko tällaisen listan *sisältö välittyä paremmin*, jos selkeytettäisiin joitakin eroja:

- toisaalta joitakin muodollisten ja sisällöllisten seikkojen välisiä eroja
- toisaalta välittömästi rahaston suuntaviivoihin liittyvien kriteerien ja priorisointien ja niitä täydentävien kriteerien välisiä eroja.

Kokonaisarviomme rahaston tämänhetkisestä tiedotuksesta on myönteinen. Rahasto on kehittänyt sivustoaan ja Internetin käyttöä tiedotuksessa, mikä onkin paikallaan, kun ajatellaan viime vuosikymmenen aikana tapahtunutta tiedonkäytön kehitystä. Se on myös perustanut yhteistyökumppaneidensa kautta fyysisten kohtaamispaikkojen verkoston. Rahaston yhteistyökumppanit ovat osoittautuneet tärkeiksi tekijöiksi mahdollisille käyttäjille suunnatussa tiedotustyössä. Käyttäjätutkimuksemme yhteydessä olemme huomanneet, että tiedotusta on ehkä aiheellista parantaa itsehallintoalueilla, joilla rahastolla ei nykyään ole yhteistyökumppaneita.

Näkyvyys tiedotusvälineissä on luonnollisesti tärkeä osa rahaston PR-toimintaa. Sillä halutaan lisätä rahaston toiminnan tuntemusta ja levittää ulospäin myönteistä kuvaa rahastosta. Tässä yhteydessä voitaisiin hyödyntää vaatimusta, jonka mukaan hakemuksiin on liitettävä tiedotussuunnitelma. Käyttäjät voisivat pyrkiä tuomaan paremmin esille Pohjoismaiselta kulttuurirahastolta saamaansa apurahaa.

Mielestämme on aiheellista, että rahasto nostaa tiedotuksen toimintansa olennaiseksi osaksi virallistamalla sen tiedotusstrategiassaan. Tiedo-

tusstrategiassa tulee kuvata sekä rahaston yleisluonteista että eri kohderyhmille suunnattua tiedotustoimintaa.

Käyttäjätutkimus

Kvalitatiiviset tapaustutkimuksemme kahdeksasta käyttäjäryhmästä osoittavat rahoitusstrategioiden kehittelyn vaihtelevan. Vaihtelut johtuvat eri tekijöistä. Tärkein tekijä on kenties hallintoresurssien saatavuus. Edellytykset ovat paremmat, jos käytettävissä on jo entuudestaan joitakin projektinjohtoresursseja. Aineistostamme näkyy, että joidenkin järjestöjen toiminta on suurelta osin projektipohjaista, ja toiset taas käyttävät projekteja pikemminkin toimintansa tiettyjen osien kehittämiseen.

Käyttäjätutkimuksestamme ilmenee myös, että rahaston apurahalla voi olla ratkaiseva merkitys sekä alkupääomana että lisäapurahojen houkuttajana. Useissa tarkemmin tutkimissamme projekteissa rahaston apuraha oli ollut täysin välttämätön projektin toteuttamiselle. Olemme havainneet tapauksia, joissa rahaston apuraha on toiminut rahaston hyvän maineen vuoksi ”hyväksymisleimana”, joka osaltaan on auttanut kehittämään toisille tapahtumille pitkäaikaisempaa rahoitusmallia.

Olemme havainneet käyttäjäanalyysissämme, että kapean rahoituspohjan ja laajan rahoituspohjan projektit on syytä pitää erillään. Eri apurahan myöntäjien profiili voi olla erilainen, ja ne voivat viestittää eri tavoin rahoituspohjan laajuudesta tai kapeudesta. Laajaa rahoituspohjaa suosiva apurahan myöntäjä haluaa olla yksi monista rahoittajista, ja apurahaa saa helpommin hakija, jolla on jo muita rahoituslähteitä. Jos taas apurahan myöntäjä on kiinnostunut kapeasta rahoituspohjasta, hän haluaa olla projektin pääasiallinen tai kenties jopa ainoa rahoittaja. On myös mahdollista viestittää haluavansa rahoittaa projektien käynnistämistä tai olla ensimmäinen rahoittaja, jonka puoleen käännytään.

Rahastolla on piirteitä kummastakin mallista. Se on selkeimmin kallis-tunut laajan rahoituspohjan kannalle, mutta ilmaissut myös haluavansa olla auttamassa käyntiin projekteja. Tämä ilmenee ennen kaikkea arvioissa, jotka liittyvät ”hyväksymisleimaan” tai siihen, miten monta lisäkruunua rahaston jokainen apurahakruunu voi kirvoittaa.

Käyttäjätutkimuksen yhteydessä kuulemiemme kokemusten nojalla olemme myös havainneet, että rahaston tiedotusta laajan rahoituspohjan priorisoinnista voidaan kehittää. Rahaston rahoitusehtoja koskevista ohjeista ei ilmene selkeästi, että mahdollisuus apurahan saamiseen kasvaa, mikäli hakija on hakenut apurahaa muualtakin kuin Pohjoismaisesta kulttuurirahastosta. Mielestämme rahaston on syytä pyrkiä selkeyttämään rahoitusehtoja tältä osin.

Aineistossamme on esimerkkejä kahdentyypisistä hakijajärjestöistä, jotka ovat kokeneita projektiammattilaisia. Kutsumme heitä uusiksi ja perinteisiksi projektiammattilaisiksi. Uudet pitävät yksittäisiä projekteja

pitkäjärteisen ja suhteellisen suuressa määrin projektipohjaisen toiminnan osina. Näillä organisaatioilla on hyvät hallintoresurssit. Hakemukset pyritään optimoimaan, niin että saataisiin korvaus projekti-idean kehittelyyn käytetyistä resursseista. Hakuprosessin halutaan olevan läpinäkyvä, niin että saataisiin tuottoisia hakemuksia, jotka todella saavat apurahan. Sen vuoksi onkin parempi toisaalta viestittää selkeämmin, mitä apurahan myöntäminen virallisten kriteerien lisäksi edellyttää, toisaalta nopeuttaa käsittelyä tai palautteen antamista. Pohjoismaiselle kulttuurirahastolle lähetettyihin hakemuksiin liittyvä epävarmuus liittyy suurelta osin pohjoismaisen lisäarvon tulkintaan.

Kulttuuriyhteistyön perinteiset projektiammatillaiset toimivat hämähäkinä verkossa luoden ja välittäen, havaiten ja kehittäen projekti-ideoita, ja he voivat myös ottaa hoitaakseen projektin hallinnoinnin. Tällaiset projektiammatillaiset toimivat lähinnä projektien suunnittelun, koordinoimisen ja hallinnoinnin verkostoympäristönä. Ajattelempa tässä toisaalta lähinnä kulttuurialan aatteellisia pohjoismaisia yhteistyöjärjestöjä, toisaalta pohjoismaisia laitoksia.

15 Suositukset

1. Rahaston tulee toimia strategisen proaktiivisesti ottaen huomioon pohjoismaisen kulttuuriyhteistyön uuden rakenteen ja uusien 3-vuotisten ohjelmien luoman avoimuuden.
2. Proaktiivisessa strategiassaan rahaston tulee pyrkiä yhdessä Pohjoismaiden ministerineuvoston kanssa löytämään pitkäjärteinen tapa hyödyntää toistuvien tapahtumien ja harrastajatoiminnan arvoa pohjoismaisessa kulttuuriyhteistyössä.
3. Rahaston tulee luoda rakenne, joka mahdollistaa toiminnan kehittämisen säännöllisten toimintaympäristön analyysien ja arviointien avulla. Arviointijaksojen tulee olla 5–6 vuoden mittaisia.
4. Rahaston tulee kehittää strategia, jossa priorisoinnit ja erityispanokset osaltaan auttavat toteuttamaan rahaston tavoitteita.
5. Rahaston tulee supistaa priorisointien lukumäärää. Nykyään priorisoinnit kuvaavat lähinnä rahaston profilointialueita. Suosittelemme selkeyden vuoksi korkeintaan 3–4 priorisointia.
6. Kulttuurienvälinen vuoropuhelu on mielestämme sopiva priorisointiaike, joka nivoo yhteen pohjoismaisen kulttuurin ja Pohjoismaiden kulttuurin käsitteet.
7. Rahaston tulee pyrkiä löytämään keinot asettamiensa tavoitteiden ja priorisointien seurantaan.
8. Rahaston tulee jalostaa pohjoismaisen lisäarvon käsitettä toiminnassaan. Käsite on hankala, ja on tärkeää, että sekä hakijat että hakemusten käsitelijät voivat tulkita sen samalla tavalla. Tärkeintä on, että selkeiden oh-

jeiden/kriteerien ja tietynasteisen joustavan tulkinnan välillä vallitsee tasapaino.

9. Rahaston tulee miettiä, miten voidaan palvella paremmin käyttäjiä, joiden kokemus projektihallinnosta on vähäinen. Tämä on tärkeää ennen kaikkea syrjäisillä alueilla, joilla rahastolla ei nykyään ole yhteistyökumppaneita.
10. Jotta kevennettäisiin rahaston hallituksen jäsenten työtaakkaa ja annettaisiin tilaa strategiselle keskustelulle, hallituksen tulee siirtää päätöksenteko alle 50 000 Tanskan kruunun suuruista hakemuksista rahaston sihteeristölle.
11. Rahaston tulee harkita asiantuntijoiden nimeämisprosessin uudistamista, niin että se olisi selkeämmin riippumaton rahaston hallituksesta.
12. Rahaston tulee kehittää asiantuntijoiden ohjeistusta, niin että muodollisten ja sisällöllisten seikkojen välinen ero selkeytyy. Ehdotamme lisäksi, että välittömästi rahaston suuntaviivoihin ja priorisointeihin liittyvät kriteerit ja niitä täydentävät kriteerit erotettaisiin selkeämmin toisistaan.
13. Rahaston kannattaisi kehittää rutiineja apurahahakemuksiin sisältyvien tiedotussuunnitelmien hyödyntämiseksi, niin että rahaston näkyvyys voitaisiin optimoida projektin toteutuksessa.
14. Rahaston tulee laatia tiedotusstrategia-asiakirja, jossa kuvataan rahaston tiedotustoiminnan tavoitetta sekä yleisellä tasolla että eritellysti.
15. Rahaston kannattaa harkita ”megafonivaikutuksen” kehittämistä ja löytää laajan ja kapean rahoituspohjan välinen tasapainopiste, niin että rahaston hallinnoima ja jakama ”kulttuuripääoma” tuottaisi vielä suurempaa ”voittoa”.

Päätelmät

Esitämme tässä luvussa tiivistellysti Pohjoismaisesta kulttuurirahastosta tekemämme tutkimuksen tulokset. Päätelmien tarkoituksena on nostaa esiin tärkeitä seikkoja, joita Pohjoismainen kulttuurirahasto voi pohtia myöhemmin.

12.1 Riippumattomuus ja kehitysstrategiat

12.1.1 Itsenäistymisen ja pohdiskelun aika

Pohjoismainen kulttuurirahasto on kehittynyt arviointijaksolla 1996–2007. Ulkopuolinen tarkastus aiheutti sille paineita arviointikauden alussa. Arvostelu sai Pohjoismaiden neuvoston ja ministerineuvoston puutumaan asiaan ja vaatimaan rahaston kytkemistä tiukemmin ministerineuvostoon. Rahasto halusi tässä tilanteessa vahvistaa identiteettiään ja pitää kiinni itsenäisyydestään. Siitä tuli lopulta itsenäinen oikeushenkilö, mikä vahvistettiin Pohjoismaista kulttuurirahastoa koskevassa uudessa sopimuksessa 2000-luvun alussa. Näin palattiin systemaattisen pohdiskelun kautta historialliseen jatkumoon, jossa dokumentointi, pohdiskelu ja kantavat ajatukset nivoutuivat yhteen. Rahaston onnistui lujittaa omaa identiteettiään pohjoismaisessa kulttuuriyhteistyössä.

Rahasto on nykyään itsenäinen oikeushenkilö, mutta samalla se on riippuvainen Pohjoismaiden neuvoston ja Pohjoismaiden ministerineuvoston linjauksista ja budjetista. Rahaston juridisen aseman vuoksi tässä arviossa on erityisen tärkeää pohtia tulevaa toimintaa Pohjoismaiden ministerineuvoston rahoittaman muun kulttuuriyhteistyön kehityksen valossa. Rahaston kehittämisessä tulee ottaa huomioon pohjoismaisen kulttuuriyhteistyön nykyiset muutokset. Millainen omakuva rahastolla tulisi olla nykyisessä toimintaympäristössä ja miten sen pitäisi kehittää identiteettiään itsenäisyyden ja riippuvuuden välissä? Rahaston kehittäminen edellyttää tällaisessa tilanteessa strategiaa, johon sisältyvät sekä toimintaympäristön analyysi että oma-aloitteiset arvioinnit.

12.1.2 Arviointikaudet

Kulttuurirahasto kattaa laajemman kentän kuin useimmat muut apurahojen myöntäjät. Se sisältää kulttuurin koko kirjon esteettisestä antropologiseen. Mukaan mahtuu niin ammattilaisia kuin harrastajiakin sekä hyvin erilaisia järjestöjä ja laitoksia. Rahasto tukee jonkin verran myös kulttuuriin liittyvää

tutkimus- ja koulutustoimintaa. Laaja-alaisuuden ja rahaston varainkäyttöön liittyvien rajoitusten vuoksi on tärkeää, että rahastolla on selkeät tavoitteet, suuntaviivat ja prioriteetit. Toiminnan kehittämisessä ovat tärkeitä myös säännölliset toimintaympäristön analyysit ja seuranta-aloitteet, joiden yhteydessä pohditaan, mitä seurauksia rahaston perusideoihin ja arvoihin liittyvällä työllä on muuttuvassa maailmassa.

Yleisperiaatteena toivomme, että rahaston strateginen työ organisoidaan selkeästi, niin että se on helppo hahmottaa säännöllisissä arvioinneissa. Rahasto on arvioituttanut toimintaansa suhteellisen säännöllisesti (1972, 1974, 1986, 1996 ja 2007). Käsityksemme mukaan arviot on kuitenkin teetetty lähinnä ”tarpeen vaatiessa” eikä pitkäjänteisen suunnittelun pohjalta. Arvioinnin jälkeen työ voitaisiin kuitenkin suunnitella niin, että siinä otetaan huomioon viiden tai kuuden vuoden kuluttua tehtävä uusi arvionti.

12.2 Toimintaympäristön analyysi: institutionaalistuminen ja muutos

12.2.1 Toimintaympäristön analyysin pääpiirteet

Toimintaympäristön analyysin lähtökohtana on Pohjoismaisen kulttuuri-rahaston historiallinen institutionaalinen toimintaympäristö. Olemme jakaneet rahaston historiallisen kehityksen kahteen vaiheeseen: alustavaan institutionaalistamisvaiheeseen ja 1980-luvun lopulla alkaneeseen muutosvaiheeseen. Kiinnitämme huomiota joihinkin muutosvaiheen suuntauksiin myös toimintaympäristön analyysissä (luvut 6 ja 7). Jo Lönnrothin toimintaympäristön analyysissä (2000) mainitut toimintaympäristön muutokset ovat vahvistuneet vuosituhaten vaihteen jälkeen. Rahaston ja sen poliittisen päämiehen on sen vuoksi tehtävä strategiaa valintoja.

Institutionaalistamisvaiheen pääpiirteet voidaan kiteyttää seuraaviin avainsanoihin:

- kansalaisten tuki
- pohjoismainen kulttuuri ja yhteenkuuluvuus
- kielellinen yhteenkuuluvuus
- demokratia
- vapaaehtoissektorin merkitys.

Institutionaalistumisvaiheen kokoava ihanne oli maiden keskinäinen lähentyminen. Synergiavaikutusten pohjana oli Pohjoismaiden yhteinen kulttuurihistoria, jossa kulttuurisektorilla on luontevasti keskeinen asema. On ilmeistä, että tässä vaiheessa on haluttu kehittää pohjoismaista yhteenkuuluvuutta. Muutosvaiheen ihanne on sama, mutta kuosi on uusi,

sillä pohjoismaisen yhteistyön hyötynäkökohtia painotetaan entistä voimakkaammin. Uuden ajattelutavan avainsanoja ovat:

- globalisaatio
- Pohjoismaiden kulttuuri
- EU
- poliittinen tavoiteohjaus
- keskittyminen
- joustavuus
- uudistuminen
- ammattilaistuminen
- taloudellistaminen.

Uuden ajattelutavan vaarana on, että pohjoismainen yhteistyö nähdään yhä suuremmassa määrin Pohjoismaiden ulkopuolisten yhteyksien taloudellisen ja poliittisen vuorovaikutuksen voimavarana. Vanhassa ajattelutavassa tärkeää oli kansalaisten tuki, ja pohjoismaisella kulttuuriyhteistyöllä oli tavallaan demokraattinen itseisarvo. Globalisaatiostategiasta lähtöisin olevassa yhä ilmeisemmässä tavoiteohjaamisessa kulttuuriyhteistyöllä halutaan entistä enemmän vahvistaa Pohjoismaiden kilpailukykyä globaalissa maailmassa. Kansalaisten tuki on edelleen tärkeä, mutta olemme havainneet viitteitä siitä, että Pohjoismaiden ministerineuvoston ja vapaaehtoisjärjestöjen välinen yhteistyö on muuttunut.

Muutosvaihe vaikuttaa eri tavoin niihin, jotka hakevat apurahaa kulttuurirahastolta. Kulttuurirahaston käyttäjäprofiili on aina ollut kiinnostava, ja siinä on suosittu sekä ammatti- että harrastajataiteilijoita. Suhde vapaaehtoissektoriin on ollut huomattavasti tärkeämpi verrattuna siihen, että apurahoja olisi myönnetty pelkästään taiteelliseen toimintaan, kuten Tanskan taidehallitus (Dansk Kunststyrelse) ja Pohjoismaisen kulttuuripisteen hallinnoimat ohjelmat tekevät. Virallista pohjoismaista kulttuuriyhteistyötä on organisoitu uudelleen viime vuosina, ja sen myötä myös vapaaehtoissektorille myönnettyt apurahat ovat muuttuneet strategisesti entistä tärkeämmiksi, koska nykyinen apurahajärjestelmä ei muilta osin erityisemmin hyödytä tärkeitä vapaaehtoisjärjestöjä. Onkin tärkeää ymmärtää, millä tavoin vapaaehtoisjärjestöjen edellytykset ovat muuttuneet uudessa apurahaympäristössä.

12.2.2 Kaksi tärkeää suuntausta

Haluamme nostaa esiin kaksi tärkeää suuntausta. Ensinnäkin sen, mitä kutsumme raportissamme ”projektoosiksi”. Vakiintuneille vapaaehtoisjärjestöille ja toistuville tapahtumille myönnettyjä suhteellisen vakinaistuneita apurahoja siirretään systemaattisesti uudistumista painottaville uusille, määräaikaikaisille kertaprojekteille näitä priorisoiden. Liian vahva kallistuminen tähän suuntaan on mielestämme tuhoisaa. Järjestelmä pe-

rustuu siihen, että asemansa vakiinnuttaneet, luotettavat vapaaehtoisjärjestöt voivat hakea ylimääräistä rahaa varsinaisen toimintansa ohella toteutettaviin kertapanostuksiin. Mutta mitä tapahtuu, kun ”projektoosi” valtaa varsinaisen toiminnan? Vapaaehtoisjärjestöjen toiminnan oikeuttaa perinteisesti se, että niillä on toisaalta kansalaisten tuki aloitteentekijöinä (panos) ja että ne toisaalta tuottavat erilaisia palveluja (tuotos). Palvelujen arvo perustuu suurelta osin siihen, että niitä tuottaa kansalaisten tukea nauttiva järjestö. ”Projektoosissa” painotetaan tuotosta ja määrätään selkeämmin, että järjestön on tuotettava tietyt palvelut ja esitettävä niistä loppuraportti. Vapaaehtoisjärjestöjen on vaikea tuottaa yhtä arvokkaita palveluja pitämättä kiinni kansalaisten tuella tehtävistä aloitteista. Ongelmallista on myös se, että Norden-yhdistysten jäsenmäärä on laskenut 10 viime vuoden aikana, eli osa kansalaisten tuesta on kadonnut.

Ongelma sivuaa toista tärkeää suuntausta eli ammattilaistumista. Puhumme ammattilaistumisesta useissa eri merkityksissä. Siirtyminen New Public Managementin innoittamiin hallintokäytäntöihin luo uusia laatu- ja seurantarutiineja, jotka hankaloittavat sekä vapaaehtoisjärjestöjen että harrastajataiteilijoiden osallistumista pohjoismaiseen kulttuuriyhteistyyöhön. Kuten mainitsimme, tehtävien suorittaminen institutionaalistuu, ja samalla vapaaehtoisjärjestöille tarjotaan uusia ammattilaistehtäviä. Tämä voi tietysti lyhyellä aikavälillä lujittaa julkishallinnon demokraattisuutta, mutta vaarana on, että julkishallinto pitemmän päälle sulauttaa vastapuolen kokonaan tai osittain omaan järjestelmäänsä. Tämä heikentää vapaaehtoissektorin itsenäisyyttä.

Norden-yhdistysten mukaan Pohjoismaiden ministerineuvosto tuntuu siirtävän resursseja vapaaehtoisjärjestöiltä muille toimijoille ja laitoksille, jotka sen mielestä pystyvät toimittamaan sovitut palvelut ammattilaismuotoisemmin. Tässä tapauksessa kyse on kuitenkin siitä, ettei vapaaehtoisjärjestöjen ammattilaisuutta täysin tunnusteta ja että niiden tyydyttävästi käyttämät resurssit siis pyritään ”ammattilaistamaan”.

Kumpikin suuntaus asettaa harrastajapohjalta kulttuurityötä tekevät aivan uuteen tilanteeseen. Ammattilaistuminen tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, että Pohjoismaiden ministerineuvoston varat eivät rakennemuutoksen jälkeen enää ole harrastajien haettavissa, mihin palaamme seuraavan otsikon kohdalla.

Työnjako Pohjoismaisen kulttuuripisteen kanssa

Olemme kiinnittäneet arvioinnissamme huomiota siihen, että rahaston toiminnassa ja joissakin Pohjoismaisen kulttuuripisteen hallinnoimissa ohjelmissa on päällekkäisyyksiä. Pohjoismaisen kulttuuriyhteistyön tehtäviä ja vastuunjakoa pyritään jatkuvasti selkeyttämään. Tämä vaatii melkoisesti voimavaroja, koska rahaston sihteeristön ja kulttuuripisteen henkilöstön on keskusteltava keskenään yksittäisistä hakemuksista.

Virallisen pohjoismaisen kulttuuriyhteistyön rakennemuutosta toteuttaessa arvioitiin, että ministerineuvoston aikaisemmista tukirakenteista siirtyy hakijoita rahastolle. Tähän ryhmään voidaan laskea toistuvat tapahtumat, jotka aiemmin saivat tukea ministerineuvoston sittemmin lakkautetuilta kulttuurialan komiteoilta ja muilta elimiltä ja jotka saattavat muutoksen jälkeen kääntyä Pohjoismaisen kulttuurirahaston puoleen. Toimintaympäristön analyysissämme olemme havainneet tämän oletuksen käyneen toteen. Tämä asettaa rahaston ohella koko pohjoismaisen kulttuuriyhteistyön tilanteeseen, jossa on otettava kantaa yhteistyön pitkäjänteisyyteen ja toistuvien projektien tukemiseen. Pohjoismaisen kulttuuripisteen hallinnoimat ohjelmat ovat ainoastaan ammattimaisten kulttuurintekijöiden ja -välittäjien ulottuvilla. Pohjoismaisella kulttuurirahastolla on pohjoismaisen kulttuuriyhteistyön aiemmista tukirakenteista poiketen toistuvia tapahtumia koskeva erityinen rajoitus. Tämä supistaa entisestään tällaisia tapahtumia järjestävien vapaaehtoisjärjestöjen rahoitusmahdollisuuksia.

Haluamme viitata tässä taas ajatukseemme ennalta sovituista arviointijaksoista ja näiden kausien ajan voimassa olevista prioriteeteista. Rahastolle voidaan luoda edellytykset osallistua pohjoismaisen kulttuuriyhteistyön pitkäjänteiseen kehittämiseen, mikäli rahaston tavoitteita ja priorisointeja muokataan strategisesti ja ottaen huomioon kulttuuriyhteistyön uusi rakenne ja Pohjoismaisen kulttuuripisteen toiminta. Näin rahaston ja kulttuuripisteen ei tarvitsisi aina neuvotella keskenään, vaikka toinen haluaisikin tarkistaa omia painopistealueitaan. Muistutamme vielä, että Pohjoismaisen kulttuuripisteen hallinnoimat ohjelmat ovat kolmivuotisia, mutta rahasto voi toimia pitemmälläkin aikavälillä.

12.2.3 Globalisaatiopanostus

Kiinnitämme rahaston toimintaympäristön analyysissämme huomiota siihen, että Pohjoismaiden ministerineuvoston vuoden 2007 globalisaatiopanostus vaikutti toisaalta kielteisesti rahaston talouteen, ja toisaalta se on tuntunut heikentävän entisestään vapaaehtoissektorin demokraattisia aloitemahdollisuuksia. Tämä muuttaa institutionaalistumisvaiheen perusideaa, joka oli pohjoismaisen yhteenkuuluvuuden vaaliminen ja kehittäminen. Tärkeä käsite kulttuuriministerien globalisaatiopanostusehdotuksessa on kulttuurienvälinen vuoropuhelu. Käsite muokkaa uusia viitekehyskäsitteitä ajatukselle Pohjoismaiden välisen yhteenkuuluvuuden kehittämisestä. Kulttuurienvälisen vuoropuhelun käsitteen voidaan sanoa muodostavan käsitteellisen sillan pohjoismaisen kulttuurin ja Pohjoismaiden kulttuurin avainajatusten välille.

Globalisaatiosta on tullut pohjoismaisen yhteistyön keskeinen ajatus, ja samanaikaisesti maailma on entistä enemmän läsnä Pohjoismaissa. Viime vuosikymmenten maahanmuutto on tehnyt Pohjoismaista monikulttuurisia yhteiskuntia. Maailman kulttuurit eivät siis ole pelkästään

Pohjoismaiden ulkopuolella, vaan myös Pohjoismaiden rajojen sisällä on nykyään ihmisiä, jotka edustavat huomattavan monia kansallisia kulttuureita. Tämä antaa tietysti aihetta uudistaa sekä kansallista että pohjoismaista kulttuuripolitiikkaa, ja jälkimmäisessä näkökulma onkin muuttunut, mitä kuvaa osuvasti käsitepari pohjoismainen kulttuuri - Pohjoismaiden kulttuuri. Ammattilaistumisesta ja vapaaehtoisjärjestöistä mainittakoon vielä, että kaikissa Pohjoismaissa syntyy uusia vapaaehtoisjärjestöjä, jotka kokoavat etnisiä ryhmiä kiinnostaviksi pohjoismaisiksi verkostoiksi.

Pohjoismaiden kotouttamispolitiikalla on ollut tavallaan kaksi eri tavoitetta. Ensinnäkin viranomaiset ovat halunneet pitää tiiviimmin yhteyttä maahanmuuttajiin, tarjota heille mahdollisuuden sosiaaliseen ja kulttuurilliseen kehitykseen ja demokraattiseen päätöksentekoon. Toisaalta maahanmuuttajat on haluttu sitouttaa valtion säätelemään kotouttamispolitiikkaan. Sosiaalista järjestäytymistä ja kotouttamista varten luodaan poliittista itsenäisyyttä rajoittava korporatiivinen järjestelmä, josta on sekä etua että haittaa. Haitoista mainittakoon etnisten vähemmistöjen välinen kilpailu, joka tosiasiaassa sulkee etniset vähemmistöt ulkopuolelle. Tämän tyyppisissä strategioissa vähemmistökulttuureja ei myöskään nähdä kulttuurisena voimavarana – etenkin globalisaatiostrategiassa.

12.2.4 Rahaston taloudellinen kehitys

Pohjoismaiden neuvosto on voinut tähän saakka vaikuttaa melko paljon ministerineuvoston kulttuurialan budjettiin. Pohjoismaiden neuvosto on vuoteen 2008 saakka pystynyt estämään rahaston määrärahan leikkaukset vetoamalla sen merkitykseen pohjoismaisessa kulttuuriyhteistyössä. Voidaankin kysyä, onko rahaston toimittava proaktiivisemmin sekä Pohjoismaiden neuvoston että Pohjoismaiden ministerineuvoston suuntaan pohjoismaisen kulttuuriyhteistyön nykytilanteessa. Pohjoismaiden ministerineuvosto on päättänyt niin sanotun globalisaatiopanostuksen yhteydessä leikata pohjoismaisen kulttuuriyhteistyön budjettia 5 %, mikä koskee myös rahaston määrärahaa. Pohjoismaiden ministerineuvoston rahastolle osoittama määräraha pienenee nimellisesti ensi kerran rahaston historiassa vuonna 2009. Rahaston on ollut vaikea hyväksyä leikkausta, koska se on selkeästi profiloitunut kansainvälisten hankkeiden tukemisessa.

Toimintaympäristön analyysimme nojalla olisi toivottavaa, että rahaston sihteeristö ja hallitus keskustelisivat rahaston toimintaympäristön muutoksesta viime vuosien talouskehysten valossa.

12.3 Rahaston tavoitteet ja suuntaviivat

Olemme tutkineet rahaston tavoitteita ja suuntaviivoja kahdesta eri näkökulmasta, joista toinen liittyy toimintaympäristön analyysiin, toinen arvi-

ointiin. Ensinnäkin olemme tarkastelleet, miten rahaston tavoitteet ja suuntaviivat heijastelevat uutta tilannetta eli kuvailemaamme muutosvaihetta. Toiseksi olemme miettineet, miten rahaston tavoitteita ja suuntaviivoja voidaan tarkastella ja käyttää rahaston arviointikauden aikaisten tulosten suoritettavotteena. Käsitlemme jäljempänä kumpaakin seikkaa.

12.3.2 Pohjoismainen lisäarvo

Jos pitäisi valita vain yksi pohjoismaisen yhteistyön avainajatus, se olisi epäilemättä pohjoismainen lisäarvo. Pohjoismaisen lisäarvon käsite luo oikeutusta pohjoismaiselle yhteistyölle, jonka on siis tarkoitus tuottaa jonkinlaista lisäarvoa. Se näkyy myös konkreettisesti hakijoille ja asiantuntijoille suunnatuissa ohjeissa ja ennen kaikkea siinä, miten sihteeristö ja hallitus arvioivat hakemuksia. Haastatellessamme eri toimijoita olemme huomanneet, että pohjoismaista lisäarvoa painotetaan. Samalla eri toimijoiden käsitykset pohjoismaisesta lisäarvosta poikkeavat selvästi toisistaan. Usein on epäselvää, mitä käsite oikeastaan tarkoittaa. Olemme havainneet useita ongelmia tämän avainkäsitteen käytössä, ja tarkastelemme niitä selkeyden vuoksi yksitellen.

Pohjoismainen lisäarvo sisältyy ensinnäkin käsitteistöön, jonka osien keskinäinen suhde on mutkikas: pohjoismainen hyöty, pohjoismainen ulottuvuus, pohjoismainen kattavuus, pohjoismainen välityspotentiaali, pohjoismainen taso, pohjoismaiset ratkaisut, pohjoismainen yhteenkuuluvuus ja pohjoismainen osaaminen. Käsitteet ovat luonnollisesti jossakin määrin päällekkäisiä ja niillä on myös tietty hierarkkinen järjestys. Useiden samansukuisten käsitteiden käyttö johtaa siihen, että toimijoiden on vaikea ymmärtää niiden merkitystä ja kommunikoida keskenään.

Pohjoismaisilla laitoksilla on kaksi strategiaa, joilla ne suunnistavat tässä mutkikkaassa käsiteviidakossa: pohjoismaisen lisäarvon käsite on jopa sisällytetty pohjoismaisten laitosten standardisääntöihin. Tähän määritelmään sisältyy selkeän hierarkkinen ajatus siitä, että pohjoismainen lisäarvo perustuu osittain pohjoismaisen hyödyn ilmaisuun, ja pohjoismainen hyöty puolestaan rakentuu pohjoismaisten ratkaisujen, pohjoismaisen yhteenkuuluvuuden ja pohjoismaisen osaamisen käsitteille. Pohjoismaisen kulttuurirahaston itsenäisen oikeudellisen aseman ansiosta pohjoismainen lisäarvo on voitu määritellä toisin: lisäulottuvuudeksi, jonka toiminta saa pohjoismaisen yhteistyön ansiosta ja tuloksena verrattuna siihen, että toiminta olisi pelkästään kansallista. Kumpikaan strategia ei mielestämme toimi erityisen hyvin, ei hierarkkinen eikä laajan määrittelyn strategia. Sen vuoksi suosittellemmekin kolmatta määrittelystrategiaa, johon palaamme jäljempänä.

Kolmas pohjoismaisen lisäarvon käsitteeseen liittyvä ongelma ilmaisee käytännössä tätä mutkikkautta eli hakijoille ja asiantuntijoille suunnatun tiedotuksen jonkinlaista epäsymmetriaa. Tiivistetysti voidaan sanoa, että asiantuntijat saavat huomattavasti hakijoita enemmän tietoa monista

pohjoismaisista käsitteistä. Hakijoille suunnatussa tiedotuksessa käytetään rahaston laajaa määritelmää pohjoismaisesta lisäarvosta. Asiantuntijoiden tiedotusaineistossa käsitteen sisältö on puolestaan pikemminkin sukua hierarkkiselle määritelmälle. Asiantuntijoiden ohjeistuksessa pääkäsitteitä ovat pohjoismainen ulottuvuus ja pohjoismainen kattavuus, ja selvennyksissä ovat mukana myös käsitteet pohjoismainen välityspotentiaali, pohjoismainen elementti, pohjoismainen taso ja pohjoismainen osaaminen. Lisäksi tulkinta mutkistuu, kun ohjeissa mainitaan pohjoismainen ulottuvuus/kattavuus asiantuntijoiden työn avainkäsitteenä. Päätelemämme onkin, että hakijat ja asiantuntijat ohjataan erilaisiin tulkintoihin pohjoismaisesta lisäarvosta.

Pyrkimys avainkäsitteen laajaan määritelmään on mielestämme periaatteessa kannatettava. Rahaston on oltava jossakin määrin avoin hyvin heterogeenista käyttäjäkuntaa kohtaan, jonka kulttuuriympäristö lisäksi muuttuu. Samalla liian laaja määritelmä tekee käsitteen käytön periaatteessa mahdottomaksi. Käyttäjätutkimuksessa ilmeni, etteivät hakijat tienneet, mihin rahasto pyrki tällä laajalla määritelmällä, ja sen vuoksi apuraha-anomuksen laatimista pidettiin vaikeana.

Ehdotamme strategiaksi eräänlaista keskitietä. Rahasto voi karsia hakuprosessia helpottavia käsitteitä ja määritellä ne sekä asiantuntijoille että hakijoille suunnatussa tiedotuksessa. Tärkeintä on, että selkeiden ohjeiden/kriteerien ja tietynasteisen joustavan tulkinnan välillä vallitsee tasapaino.

12.3.3 Rahaston prioriteetit ja erityispanostukset

Rahaston vuonna 2004 esittelemä toimintaidea painottaa Pohjoismaiden yhteistä historiaa ja yhteiskuntakehitystä, mutta myös kansainvälistymisen tarjoamia uusia mahdollisuuksia uskaltautua kohtaamaan uutta ja vierasta. Siinä käytetään myös ilmaisua ”Pohjoismaiden kulttuuri”, ja samalla puhutaan pohjoismaisen kulttuuriperinnön moninaisuudesta. Rahaston suuntaviivoissa on priorisoitu koko tutkimusjakson ajan muukalaisvihan ja rasmin torjumista. Tämä priorisointi on muuttanut asuaan kiintoisalla tavalla. 1990-luvun defensiivinen pyrkimys vähentää rasismia ja muukalaisvihaa muuttuu arviointikauden kuluessa priorisoinniksi, joka ”kannustaa hankkimaan lisää tietoa Pohjoismaiden eri kielistä ja kielten tehtävästä kulttuurin kantajina”. Uusi sanamuoto kytkeytyy selkeästi pohjoismaiseen poliittiseen päiväjärjestykseen. Uusia pohjoismaalaisia voi siis tarkastella kulttuuriresurssien kantajana, mutta ongelmana saattaa olla, että maahanmuuttajaryhmien on vaikea samastua tähän prioriteettiin. Toinen ongelma on, että priorisointien tuloksia on vaikea seurata, koska kategoriat muuttuvat niin perusteellisesti. Seuranta vaikeuttaa sekin, etteivät rahaston nykyiset välineet tunnista uutta sanamuotoa. Palaamme taas ajatukseemme siitä, että rahasto voisi suunnitella strategisen työnsä niin, että tavoitteet ja työjärjestys olisivat helposti arvioitavis-

sa. Näin priorisoinnit voisivat olla voimassa viiden tai kuuden vuoden mittaisen arviointijakson ajan ja niitä voisi mahdollisesti tarkistaa käsiteltäessä arvioinnin tuloksia.

Voimassa olevat prioriteetit luovat tiettyä jatkuvuutta, ja niitä voidaan täydentää erityispanostuksin. Tällä arviointijaksolla rahastolla on ollut joitakin erityispanostuksia, joista Uudet pohjoismaalaiset liittyy mainittuun rasismin ja muukalaisvihan vastaiseen prioriteettiin. Meidän mielestämme rahaston kannattaa noudattaa strategiaa, jossa on määritelty arviointikausien pysyvien prioriteettien ja joustavampien erityispanostusten välinen työnjako. Ne voivat olla voimassa tietyn aikaa kyseisellä arviointikaudella, minkä jälkeen ne arvioidaan. Arvioinnin pohjalta prioriteetteja voidaan muuttaa, ottaa mukaan uusia prioriteetteja tai säilyttää hanke erityispanostuksena. Erityispanostuksen aiheesta voidaan luonnollisesti myös luopua ja panostaa sen sijaan johonkin muuhun.

Olemme havainneet kautta 1996–2007 koskevassa arvioinnissamme joitakin ongelmia sekä rahaston eriteltyjen tavoitteiden että sen prioriteettien seurannassa. Näemme tässäkin ongelmana sen, että tavoitteita ja prioriteetteja ei ole laadittu tulevaa arviointia ajatellen vaan operatiivisen toiminnan tueksi. Prioriteettien väliset rajat eivät ole aina olleet selkeitä arviointikaudella, eivätkä seurantavälineet ole olleet valittujen prioriteettien kannalta optimaalisia. Emme luonnollisestikaan tarkoita, että toimintaa olisi harjoitettava kapea-alaisesti arviointia silmällä pitäen, vaan että sitä ohjaavat perusarvot ja ajatukset muotoillaan niin, että ne toimivat myös arvioinnissa.

Toimintaympäristön analyysissä toteamamme muutosjakson vuoksi pidämme tärkeänä strategiaa, joka perustuu selkeille arviointikausille. Globalisaatiopanostus ja virallisen pohjoismaisen kulttuuriyhteistyön rakennemuutos vaikuttavat tietenkin melkoisesti rahaston toimintaan, mutta emme ole saaneet siitä kokonaiskuvaa, koska se on ajallisesti liian lähellä. Uusiin pohjoismaalaisiin liittyvä erityispanostus käynnistettiin vuonna 2007. Se on mielestämme tärkeä rahaston tulevan kauden strategisessa työssä. Voitaneen olettaa, että tämä antaa vähitellen aihetta uuteen priorisointiin, joka voidaan muotoilla seuraavan kauden loppuvaiheessa tapahtuvan arvioinnin yhteydessä. Meistä on samalla tärkeää, että jo tämän arvioinnin jälkeen muokataan uusi prioriteetti täydentämään Uudet pohjoismaalaiset -panostusta. Ehdotamme, että tämän priorisoinnin aiheena olisi kulttuurienvälinen vuoropuhelu. Käsite liittyy pohjoismaisen kulttuuriyhteistyön globalisaatioprosessiin. Kulttuurienvälinen vuoropuhelu liittyy globalisaatioprosessin pehmeisiin arvoihin, kuten demokratiin ja suvaitsevaisuuteen, pikemminkin kuin talouskehitykseen, kilpailuun, luoviin toimialoihin ja vastaaviin.

Toimintaympäristön analyysissämme otimme esille ennen kaikkea toimintaympäristön muutokset, jotka muuttivat selkeästi vapaaehtoisjärjestöjen rahoitusta virallisessa pohjoismaisessa kulttuuriyhteistyössä. Totesimme ”projektoosin” ja ammattilaistumisen kaventavan huomatta-

vasti joidenkin vapaaehtoisjärjestöjen rahoitusvaihtoehtoja. Pohjoismaiden kulttuurirahasto oli yhtäkkiä ainoa pohjoismaisen kulttuuriyhteistyön laitos, joka tukee nimenomaan kulttuurialan harrastajajärjestöjä. Niinpä rahaston lähivuosina tällä alueella tekemät strategiset valinnat vaikuttavatkin voimakkaasti tämän tyyppisiin pohjoismaisiin järjestöihin. Tämä saattaa vaikuttaa myös siihen, miten rahasto suhtautuu kertaluonteisiin projekteihin ja toistuviin tapahtumiin.

12.3.4 Kertaprojekteja vai toistuvia tapahtumia

Ministerineuvoston toteuttamat kulttuurialan rakenne- ja linjamuutokset ovat synnyttäneet uuden tilanteen. Sen myötä on syytä miettiä, onko rahaston edelleen pidettävä kiinni periaatteestaan myöntää apurahoja ensisijaisesti kertaprojekteille. Kiinnostava esimerkki tällaisista tapahtumista ovat erilaiset festivaalit, jotka ovat yleistyneet Pohjoismaiden kulttuurielämässä. Ne ovat luonteeltaan sekä kertailmiöitä että toistuvia tapahtumia: festivaalien aihe, kohderyhmä ja paikkakunta saattavat vaihdella, mutta rakenne pysyy ennallaan, kun mukana on kunkin kulttuurialan järjestöjen tukiverkosto.

Haluamme viitata tässä myös harrastajakulttuuritoiminnan muuttuneeseen tilanteeseen. Tämän alan toistuvia tapahtumia järjestävillä järjestöillä on hyvin rajoitetut mahdollisuudet saada apurahoja pohjoismaisen kulttuuriyhteistyön uudessa rakenteessa. Kokonaisuutena ottaen apurahajärjestelmästä on tullut homogeeninen tavalla, joka rajoittaa sekä toistuvien tapahtumien että harrastajajärjestöjen mahdollisuuksia. Tässä tilanteessa on syytä muistaa rahaston yleiset suuntaviivat, joiden mukaan apurahoja myönnetään *pitkäjänteiseen* toimintaan. Pohjoismaisella kulttuuriyhteistyöllä tuetaan verkostoitumista, mutta se tuntuu olevan ristiriidassa verkostojen pitkäjänteisen ylläpitämisen kanssa. Festivaalit ovat myös erinomaisia verkostoitumiskeinoja. Niille kokoontuu toimijoita, joilla kaikilla on omat ainutlaatuiset verkostonsa. Tällaiset verkostoryypit tarjoavat erinomaisen tilaisuuden ryhtyä suunnittelemaan seuraavan vuoden festivaaleja. Potentiaalia ei kuitenkaan voi hyödyntää, jos festivaalien järjestäminen seuraavana vuonna on epävarmaa. Festivaalit ovat kenties selkein esimerkki, mutta kaikilla pohjoismaisilla projekteilla on kiintoisia sivuvaikutuksia, sillä ne synnyttävät uusia verkostoja tai vahvistavat vanhoja.

Mielestämme on tärkeää, että rahasto pohtii, vaikuttaako muuttunut tilanne periaatteeseen, jonka mukaan tukea myönnetään kertaluonteisiin projekteihin.

12.4 Rahaston työmuodot

12.4.1 Johdanto

Rahaston toiminnan arvioinnissa tarkastellaan sen työmuotoja tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta. Vaikka Pohjoismaainen kulttuurirahasto ei olekaan hallintoelin sanan tavanomaisessa merkityksessä, sitä koskevan sopimuksen mukaan sillä on poliittisesti määritelty tehtävänsä virallisessa pohjoismaisessa kulttuuriyhteistyössä.

Rahaston toiminnalle asetetut tavoitteet olemme kuvanneet luvussa 8. Ohjausasiakirjoissa ei ole erikseen asetettu tavoitteita rahaston hallintoprosesseille. Rahasto ilmoittaa ylläpitävänsä korkeaa tavoitetasoa palveluissa, valvonnassa ja laadunvarmistuksessa. Nämä ovat yleisluonteisesti muotoiltuja tavoitteita ja arvoja, joita pyritään toteuttamaan hallintoprosesseissa ja joilla on tarkoitus edistää toiminnan yleisten tavoitteiden toteuttamista. Olemme ottaneet lähtökohdaksemme nämä tavoitteet, mutta olemme myös nähneet aiheelliseksi kiinnittää huomiota mahdollisiin tavoiteristiriitoihin, joita voi syntyä hallintoprosessien johtaessa sellaisiin rutiineihin ja sellaisten välineiden käyttämiseen, jotka saattavat muodostua esteeksi joidenkin rahaston toiminnalle asetettujen yleisten tavoitteiden toteutumiselle.

Yleisesti ottaen olemme todenneet, että rahaston työmuodot – toisin sanoen hallintoprosessien osa-alueet, erilaiset vastuualueet ja työtehtävät, yhteistyömuodot ja käytössä olevat tekniset apuvälineet – soveltuvat hyvin rahaston yleisten tavoitteiden saavuttamiseen.

Jotta voisimme ottaa kantaa hallintoprosessien määrittelyihin tavoitteisiin, nimittäin korkean tavoitetason ylläpitämiseen palvelussa, valvonnassa ja laadunvarmistuksessa, olemme tarkastelleet rahaston työmuotojen seuraavia osa-alueita:

- projektinohjaus
- päätöksentekomenettely ja asiantuntijoiden nimeäminen
- asiantuntijoiden ohjeistaminen
- tiedotus.

Esitämme jäljempänä lyhyesti näitä osa-alueita koskevat päätelmämme.

12.4.2 Projektinohjaus

Projektinohjaus on mielestämme toiminut arviointikauden jälkipuoliskolla erittäin hyvin, ja rahastolla on korkea tavoitetaso pyrkimyksissään ylläpitää apurahan saaneiden projektien tasokasta seurantaa. Näin ollen nykyinen projektinohjaus edistää rahaston tavoitteiden täyttymistä, koska myönnettyjen apurahojen käyttöä hakemuksessa kuvattuun tarkoitukseen valvotaan huolella. Huomattakoon, että tässä arvioimme ainoastaan suori-

tuksia (rahaston myöntämiä apurahoja), emme projektin tuloksia. Rahaston toiminnan tulokset ilmenevät apurahaa saaneiden projektien lyhytkestoisina ja kauaskantoisina tuloksina. Periaatteessa järjestön suoritukset voivat olla erinomaisia, vaikkei lopputulos olisikaan yleisten tavoitteiden mukainen.

Haluamme korostaa, että sen tyyppisessä toiminnassa, jota rahasto harjoittaa, on suhteellisen helppoa saada yleiskuva suorituksista, kun taas lopputuloksen analysoimiseen tarvitaan erityisiä välineitä ja jokseenkin laajaa perspektiiviä etenkin ajallisesti. Tämänkin voidaan katsoa liittyvän ajatukseemme säännöllisistä 5–6 vuoden mittaisista arviointikausista. Tällaista strategiaa noudattamalla on mahdollista punnita sellaisia lopputuloksia, joita on hankalaa arvioida lyhyemmällä aikavälillä.

Olemme myös todenneet apurahan käyttöä koskevien sääntöjen olevan hankalia käyttäjille, joilla ei ole juurikaan kokemusta projektihallinnasta ja tilinpäätöksistä. Vapaaehtoissektorin osalta tämä saattaakin olla ristiriidassa rahaston tavoitteiden kanssa, onhan rahastolla perinteisesti ollut suuri vastuu vapaaehtoissektorin kulttuuriyhteistyöstä. Tähän ongelmaan on kiinnitetty huomiota aiemmissakin arvioinneissa. Nähdäksemme tämä ei kuitenkaan anna aihetta päätellä, että rahaston projektinhallintarutiineja pitäisi yksinkertaistaa. Se ei olisi mahdollistakaan rahaston tilintarkastajien vaatimusten vuoksi, eikä sen kritiikin vuoksi, jota arviointikaudella on esitetty rahaston projektinhallintaa kohtaan. Sen sijaan voidaan toki pohtia, voidaanko kyseiselle ryhmälle suunnattua palvelua kehittää jollakin tavoin.

12.4.3 Rahaston päätöksentekomenettely ja asiantuntijoiden nimeäminen

Käytyämme läpi ja analysoituamme aineistomme (asiakirjat ja haastattelut) olemme havainneet, että rahaston päätöksentekorakenne toimii hyvin. Tämä on käynyt ilmi varsinkin siitä, että varsin monet informanttimme ovat suhtautuneet hyvin myönteisesti rahaston nykyiseen päätöksentekomenettelyyn. On kohtuullista ottaa tämä seikka huomioon pohdittaessa asiantuntijajärjestelmän hyväksyttävyyttä eri toimijoiden näkökulmasta.

Jotkut asiantuntijat ovat yksiselitteisesti nykyisen järjestelmän kannalla, jossa hallitus päättää apurahasta asiantuntijoista riippumatta, koska silloin ”voimme toimia vapaasti asiantuntijoina”, kuten eräs informantti asian ilmaisi. Järjestelmä, jossa asiantuntijat sekä arvioivat hakemukset että tekevät päätökset ja lisäksi muotoilevat toiminnan suuntaviivat, sisältää myös tarpeettoman vinoutumisen ja ohjailun riskin, koska päätöksiin vaikuttavat suuresti ”yksittäisen asiantuntijan mieltymykset ja verkosto”, kuten eräs toinen informantti sanoi.

Jotkut toimijat ovat kuitenkin esittäneet periaatteellisia näkemyksiä käsivarren mitan periaatteen noudattamisesta. Eri toimijoiden näkemykset rahaston päätöksentekomenettelystä on luonnollisestikin arvioitava sen perusteella, mikä asema heillä on rahaston toiminnassa.

Rahaston päätöksentekoa leimaa nähdäksemme periaate, jonka mukaan yhteispohjoismaista kulttuuripoliittista elintä ohjataan poliittisesti ja sen sisällä vallitsee demokraattinen valtajako. Hallituksen päätöksentekomenettely on tällöin olennainen. Rahaston hakemusten käsittelyyn kuuluu erilaisten etujen ja arvojen arviointi, millä usein on selvä poliittinen vivahde. Kaikki arvioinnit eivät kohdistu suoranaisesti ammattilaisuuteen tai taiteellisiin arvoihin sellaisina kuin ne kapea-alaisesti tai perinteisesti ymmärretään. Tämä koskee esimerkiksi tiettyjä pohjoismaisen lisäarvon ulottuvuuksia tai lasten ja nuorten toiminnan priorisointeja.

Tämän osalta Pohjoismaisen kulttuurirahaston päätöksentekomenettely on mielestämme kunnossa. Ilman hallitusta asiantuntijoille suunnattu poliittinen ohjaus olisi toisenlaista. Nykyisen järjestelmän puitteissa asiantuntijat voivat työskennellä poliittisesti riippumattomina ja siten antaa oikeutuksen rahaston päätöksentekomenettelylle. Oikeutus edellyttää kuitenkin, että rahaston hallitus kunnioittaa asiantuntijoiden ammattimaisia, taiteellisia arvioita. Käyttämämme aineisto osoittaa, että hallitus noudattaa asiantuntijoiden priorisointeja 88 prosentissa tapauksista (vv. 2005–2007). Tämä kertoo suhteellisen merkittävästä näkemysten yhtenevyydestä. Jäljelle jäävissä 12 prosentissa on kyse lähinnä siitä, että rahaston varat ovat kaikesta huolimatta rajalliset eivätkä riitä kaikille asiantuntijoiden priorisoimille hankkeille. Ajattelutavan eroja voidaan mitata myös tapauksilla, joissa hallitus myöntää apurahan asiantuntijoiden vähiten priorisoimille projekteille. Tätä tapahtuu vain harvoin. Vuosina 2005–2007 hakuehdot täyttävistä hakemuksista kolme (3) prosenttia oli sellaisia, joissa hallituksen tekemä päätös oli vastoin asiantuntijoiden esitystä.

Hallitus teki asiantuntijalausuntojen vastaisen päätöksen useimmiten sihteeristön ehdotuksesta. Hallitus muutti sihteeristön ehdotusta mainittujen kolmen toimintavuoden aikana 40 hakemuksen kohdalla 2561:stä. Hallitus teki asiantuntijoiden esityksestä poikkeavan päätöksen kaikkiaan 737 hakemuksen kohdalla. Mainitut 40 hakemusta ovat hieman yli 5 % tästä määrästä. Nämä 737 hakemusta muodostavat noin 29 % hakuehdot täyttävien hakemusten kokonaismäärästä (2561) vuosina 2005–2007.

Sähköisellä foorumilla tehdyt päätökset ja päätösten delegointi

Rahaston päätöksentekomenettelyyn liittyy myös kysymys hallituksen jäsenten työtaakasta ja osallistumisesta sähköiseen foorumiin. Jäsenten työtilanne voi luonnollisesti vaihdella suuresti tilanteesta riippuen. Haastatteluissamme olemme kuulleet erilaisia näkemyksiä sähköisen foorumin edellyttämästä työmäärästä ja etenkin siitä, miten paljon työtä hallitukselle aiheuttaa kaikista apurahoista päättäminen haetun summan suuruudesta riippumatta. Jotkut pitävät hyvänä päätöksentekomenettelyä, joka helpottaa hallituksen työtaakkaa. Toisten mielestä uusi menettelytapa aiheuttaa ongelmia. Toisaalta ollaan sitä mieltä, että päättäessään kirjallisesti alle 100 000 Tanskan kruunun projekteista hallitus menettää mahdollisuuden

keskustella strategisesti pienistä projekteista. Toisaalta jotkut olivat sitä mieltä, että hallituksen jäsenten halukkuus osallistua sähköiseen foorumiin vaihteli suuresti.

Sen perusteella, mitä on käynyt ilmi sähköisellä foorumilla tehtyjen päätösten erityispiirteistä – esimerkiksi eräiden kokousten heikosta osallistumisasteesta varsinkin vuonna 2007 – sekä sen perusteella että hallitus vain harvoin tekee sihteeristön ehdotuksesta poikkeavia päätöksiä, katsonne että hallituksen työtaakkaa tulisi keventää, niin että päätöksenteko alle 50 000 Tanskan kruunun suuruisista hakemuksista delegoitaisiin sihteeristölle. Haluamme korostaa, että tärkeä osa rahaston toimintaa on, että hallituksen jäsenet tutustuvat rahastolle toimitettavaan laajaan projektihakemusten aineistoon. Se auttaa sekä poliitikkoja että kulttuurialan virkamiehiä ymmärtämään yhteispohjoismaista kulttuurielämää. Rahaston tehtävänä on jakaa varoja kulttuuritoimintaan, mutta se välittää myös kokemuksia päätöksentekijöille. On myös mahdollista, että hallituksen jäsenet löytävät aineistosta konkreettisia esimerkkejä hyödynnettäväksi omassa kulttuuripoliittisessa työssään sekä pohjoismaisissa yhteyksissä että kansallisesti.

Asiantuntijoiden nimeämismenettely

Arviomme mukaan ei ole epäilystäkään, etteikö asiantuntijajärjestelmä olisi tärkeä keino varmistaa hakemusten käsittelyn laatu rahastossa. Samalla järjestelmä antaa rahaston päätöksentekojärjestelmälle asiantuntija-arvioinnin leiman, joka on välttämätön rahaston uskottavuuden ylläpitämiseksi. Asiantuntijajärjestelmä on mielestämme tarkoituksenmukainen, emmekä pidä aiheellisenä tai mahdollisena rationalisoida tai leikata tätä hallintoprosessin osa-aluetta.

Sen sijaan meillä on huomautettavaa asiantuntijoiden nimeämismenettelystä. Käsivarren mitan periaatteen noudattamisen näkökulmasta voidaan pitää jonkinasteisena rasitteena sitä, että asiantuntijoita nimeävät kansalliset kulttuuriviranomaiset ovat edustettuina myös rahaston hallituksessa. Näin ollen vaikuttaa siltä, että rahastolla on joidenkin virkamiesedustajiensa kautta hyvin suuri valta asiantuntijoiden nimeämisessä.

Mielestämme rahasto voisi perustaa kansallisten kulttuurialan viranomaisten, kulttuurijärjestöjen jne. edustajista koostuvia neuvonantajaryhmiä, joiden tehtävänä olisi ehdottaa omien alojensa asiantuntijoita. Tämä selkeyttäisi ja tasapainoittaisi asiantuntijoiden valintamenettelyä. Tätä mallia (edustajistoja tai kontaktivaliokuntia) on käytetty muun muassa Tanskassa nimettäessä jäseniä valtion taiderahaston hallitukseen. Tällaista mallia soveltamalla voitaisiin kansallisten viranomaisten resursseja hyödyntää pohjoismaisessa kulttuuriyhteistyössä ja saavuttaa käsivarren mitan periaatteen ansiosta entistä laajempi taiteilijajärjestöjen hyväksyntä. Meillä ei kuitenkaan ole vastausta siihen, miten kyseinen malli voitaisiin sovittaa rahaston toimintaan, jossa eri maiden ja itsehallintoalueiden asiantuntijoiden toivotaan vuorottelevan.

12.4.4. Asiantuntijoiden ohjeistaminen

Käsitellessämme aiemmin rahaston tavoitteita ja suuntaviivoja käsitelimme myös asiantuntijoiden ohjeistukseen liittyvää pohjoismaisen lisäarvon, pohjoismaisen ulottuvuuden ja pohjoismaisen kattavuuden ongelmaa. Palaamme nyt muutamaa asiantuntijoiden ohjeistukseen liittyviin näkökohtiin. Ohjeistusasiakirja on tärkeä väline rahaston työskentelyssä ja ansaitsee siitä syystä erityistä huomiota. Se sisältää eräänlaisen tarkistuslistan, jonka on tarkoitus yhtenäistää tapaa, jolla asiantuntijat arvioivat hakemuksia. Asiakirjassa on täsmennetty, mitä asiantuntijoiden tulee erityisesti ottaa huomioon hakemuksia arvioidessaan. Mietimme, voisiko tällaisen listan *sisältö välittyä paremmin*, jos selkeytettäisiin joitakin eroja:

- toisaalta joitakin muodollisten ja sisällöllisten seikkojen välisiä eroja
- toisaalta välittömästi rahaston suuntaviivoihin liittyvien kriteerien ja priorisointien ja niitä täydentävien kriteerien välisiä eroja.

Jos asiantuntijat ovat perehtyneet rahaston suuntaviivoihin ja priorisointeihin, tässä esille tuomamme seikat eivät välttämättä ole arviointiprosessin esteitä. Asiantuntijoiden työn helpottamiseksi olisi hyvä kehittää ohjeistusta edelleen niin, että luetteloa selvennetään sillä tavoin kuin olemme tässä esittäneet.

Lisäksi on tärkeää, että hakijoilla on tiedossaan samat kriteerit, joita asiantuntijat käyttävät.

12.4.5 Rahaston tiedotustoiminta

Kokonaisarvionamme rahaston tämänhetkisestä tiedotustoiminnasta on myönteinen. Rahasto on kehittänyt sivustoaan ja Internetin käyttöä tiedotuksessa. Tämä strategia onkin paikallaan, kun ajatellaan Internetin läpimurron myötä muuttunutta tiedonkäyttöä. Rahasto seuraa myös varsin kiinnostuneena Internetin ja oman sivustonsa käyttöä tiedotuksen voimavarana ja osoittaa halua sen kehittämiseen. Emme näe, että rahastolla olisi mitään syytä muuttaa tätä työtään.

Rahasto on myös perustanut yhteistyökumppaneidensa kautta fyysisen kohtaamispaikkojen verkoston. Rahaston omien arvioiden mukaan sen yhteistyökumppaneiden muodostamat verkostot ovat osoittautuneet tärkeiksi tiedotuskanaviksi mahdollisten käyttäjien suuntaan. Meillä ei ole syytä kyseenalaistaa tätä päätelmää.

Käyttäjätutkimuksemme yhteydessä olemme huomanneet, että tiedotusta on ehkä aiheellista parantaa itsehallintoalueilla, joilla rahastolla ei nykyisin ole yhteistyökumppaneita. Sen sijaan rahaston toiminnasta tiedotetaan nykyisin Ahvenanmaan, Färsaarten ja Grönlannin Pohjolan instituuttien ja/tai Pohjolan talojen välityksellä. Lisäksi rahasto tekee tiedotusyhteistyötä Pohjoismaisen kulttuuripisteen kanssa. Tällä tavoin välitet-

tävä tieto ja palvelut eivät kuitenkaan ole yhtä kattavia kuin rahaston yhteistyökumppaneiden välittämät. Ero on laadullinen, ja rahaston kannattaa kiinnittää siihen huomiota etenkin siitä syystä, että itsehallintoalueet ovat erityinen painopistealue Pohjoismaiden virallisessa yhteistyössä ja rahaston toiminnassa.

Lisäksi on kiinnitettävä huomiota rahaston pyrkimykseen saada näkyvyyttä tiedotusvälineissä. Näkyvyys on luonnollisestikin tärkeä osa rahaston PR-toimintaa. Sillä halutaan lisätä rahaston toiminnan tuntemusta ja levittää ulospäin myönteistä kuvaa rahastosta. Tässä yhteydessä voitaisiin hyödyntää vaatimusta, jonka mukaan hakemuksiin on liitettävä tiedotussuunnitelma. Käyttäjät voisivat pyrkiä tuomaan paremmin esille Pohjoismaiselta kulttuurirahastolta saamaansa apurahaa. Tämä edellyttää luonnollisesti sitä, että tiedotussuunnitelmien tutkimiseen on aikaa ja apurahan myöntämisen erityisehtoihin lisätään tarvittaessa vaatimus tiedotussuunnitelman parantamisesta.

Mielestämme rahaston on aiheellista ottaa tiedotus toimintansa olennaiseksi osaksi ja virallistaa sen asema laatimalla tiedotusstrategia. Tiedotusstrategiassa tulee kuvata sekä rahaston yleisluonteista että eri kohderyhmille suunnattua tiedotustoimintaa. Asiakirjassa on kuvattava myös ne välineet ja palvelut, joita rahaston tiedotustyössä käytetään, sekä esitettävä suunnitelma siitä, miten tiedotustoimintaa kehitetään seuraavien 3–5 vuoden aikana. Asiakirjasta tulee myös käydä ilmi rahaston sihteeristön sisäinen työnjako tiedotustoiminnassa.

Rahaston tiedotuskustannukset ovat osa hallintokuluja, jotka tulee pitää vuodenvaihteen 2002–2003 tasolla, eli samalla tasolla kuin ne ovat olleet itsenäisen sihteeristön perustamisesta lähtien.

12.5 Käyttäjätutkimus

Olemme tehneet joukon laadullisia haastattelututkimuksia valitsemiemme kahdeksan käyttäjäryhmän ja käyttäjäympäristön parissa. Esitämme tässä niistä tekemiämme päätelmiä. Useissa tapauksissa voimme konkreettisten esimerkkien avulla jalostaa edellisissä kappaleissa esittämiämme pohdintoja.

12.5.1 Rahoitusstrategiat

Tapaustutkimuksemme osoittavat, että pohjoismaisten yhteistyöprojektien rahoitusstrategioita laaditaan monin eri tavoin, ja että vaihtelu johtuu eri tekijöistä. Tärkein tekijä on kenties hallintoresurssien saatavuus. Edellytykset ovat paljon paremmat, jos jo hakemusta laadittaessa on käytettävissä joitakin projektinjohtamisresursseja.

Projektinjohtamisresurssit

Eräs tärkeä tekijä, jolla ainakin periaatteessa tulisi olla merkitystä rahoitusstrategian laatimiselle, ovat ne tiedot ja hallintoresurssit, joita organisaatiolla on käytettävissään tähän tarkoitukseen. Aineistostamme käy ilmi, että joidenkin järjestöjen toiminta on suurelta osin projektipohjaista, kun toiset taas käyttävät projekteja pikemminkin toimintansa tiettyjen osien kehittämiseen. Näin ollen on selvää, että edellytykset tiedon- ja kokemustenvaihtoon projektin toteuttamisesta ja johtamisesta ovat varsin erilaiset.

Käynnistysapuraha ja katalysaattori

Vaikka rahaston apuraha voikin vaikuttaa suhteellisen vaatimattomalta verrattuna lipputuloihin tai suurten tapahtumien oheistapahtumista saatavaan tuottoon, apurahalla voi olla ratkaiseva merkitys sekä alkupääomana että lisäapurahojen houkuttajana. Useissa tarkemmin tutkimissamme projekteissa kulttuurirahaston myöntämä apuraha oli ollut täysin välttämätön projektin toteuttamiselle.

Olemme havainneet tapauksia, joissa rahaston apuraha on toiminut rahaston hyvän maineen vuoksi ”hyväksymisleimana”, joka osaltaan on auttanut pitkäaikaisemman rahoitusmallin vakiinnuttamisessa toistuvilla tapahtumilla. Joidenkin haastattelemiemme projektinjohtajien mielestä hakemustilanne ei mahdollistanut rahaston apurahapäätöksen hyödyntämistä tällä tavoin. On kuitenkin katsottu, että rahaston tuella on kauaskantoista myönteistä merkitystä organisaation mahdollisuuksille saada tukea muilta rahoittajilta.

Kapea vai laaja rahoituspohja

Olemme havainneet käyttäjäanalyysissämme, että kapean ja laajan rahoituspohjan projektit on syytä pitää erillään. On ollut tavallista hakea apurahaa eri rahastoilta ja instituutioilta. Vain kaksi kahdeksasta projektista ei ollut hakenut apurahaa muualta kuin Pohjoismaiselta kulttuurirahastolta. Käytettävissämme olleista, vuosien 2003–2005 tilastoista käy ilmi, että tänä aikana 834 projektista 13 % ilmoitti hakevansa apurahoja myös muista lähteistä.

Eri apurahan myöntäjien profiili voi olla erilainen, ja ne voivat siksi viestittää eri tavoin rahoituspohjan laajuudesta tai kapeudesta. Laajaa rahoituspohjaa suosiva apurahan myöntäjä haluaa olla yksi monista rahoittajista, ja tällöin siltä saa apurahaa helpommin hakija, jolla on jo muita rahoituslähteitä. Jos taas apurahan myöntäjä on kiinnostunut kapeasta rahoituspohjasta, hän haluaa olla projektin pääasiallinen tai kenties jopa ainoa rahoittaja. On myös mahdollista viestittää haluavansa rahoittaa projektien käynnistämistä tai olla ensimmäinen rahoittaja, jonka puoleen käännytään.

Rahastolla on piirteitä kummastakin mallista. Se on selkeimmin kallis- tunut laajan rahoituspohjan kannalle, mutta ilmaissut myös haluavansa

olla auttamassa käyntiin projekteja. Tämä ilmenee ennen kaikkea arvioissa, jotka liittyvät ”hyväksymisleimaan” tai siihen, miten monta lisäkruunua rahaston jokainen apurahakruunu voi kirvoittaa.

Rahasto on verrattain pieni toimija, joka kuitenkin toimii erittäin suurella alueella. Ajattelussa tuntuu olevan vallalla käsitys, että rahasto on pieni toimija, joka saa paljon aikaan. On siis löydettävä tasapaino kapean ja laajan rahoitusstrategian välillä. Pidämme tätä avainasiana rahaston kannalta. Yksi perusajatus on, että jaetaan paljon pieniä apurahoja muutamien suuren sijasta ja toivotaan siten saatavan aikaan eräänlaista ”megafonivaikutusta”. On tärkeää ottaa esiin tällaisen prosessin todelliset vaikutukset. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että rahasto vähäisillä varoillaan houkuttelee rahaa kansallisista kulttuuripanostuksista sellaisiin pohjoismaisiin toimiin, jotka rahaston päätöksentekoprosessissa on todettu tasokkaiksi tai merkittäviksi.

Toistuvien tapahtumien järjestäjien on tärkeää tuntea rahaston periaate, jonka mukaan projekteja kannustetaan hakemaan varoja muistakin rahoituslähteistä. Haastattelemistamme projektinjohtajista monet (3) ovat hakenneet uudelleen apurahaa rahastolta jatkaakseen aloittamaansa tapahtumaa tai toimintaa. Joissakin tapauksissa ei ollut varauduttu laajentamaan rahoituspohjaa. Kävi ilmi, ettei ohjeiden sisältöä ollut ymmärretty. Ei ollut myöskään ymmärretty, että mahdollisuudet saada apurahaa Pohjoismaisesta kulttuurirahastosta paranevat, jos hakija osoittaa halua muidenkin rahoituslähteiden etsimiseen.

Rahaston rahoitusehtoja koskevista ohjeista ei ilmene selkeästi, että mahdollisuus apurahan saamiseen kasvaa, mikäli hakija on hakenut apurahaa muualtakin kuin Pohjoismaisesta kulttuurirahastosta. Tietoa ei löydy rahaston nykyisiltä Internet-sivuilta tai käytettävissämme olleista aiemmin annetuista hakuohjeista. Ohjeissa puhutaan omasta panostuksesta ja ulkopuolisista apurahoista tasaveroisina vaihtoehtoina Pohjoismaiselta kulttuurirahastolta haetun apurahan täydentäjinä. Rahaston oman apurahojen jakokäytäntöä kuvaavan tilaston perusteella näin ei kuitenkaan ole, koska kulttuurirahaston apurahan saamisen todennäköisyys kasvaa, jos projektilla on useita ulkopuolisia rahoittajia.

Mielestämme rahaston on syytä pyrkiä selkeyttämään rahoitusehtoja niin, että ne vastaavat rahaston käytännössä noudattamia periaatteita.

Muiden tulojen edellytys

Pohjoismaisen kulttuuriyhteistyön elinvoima ja kehityskelpoisuus on monien tekijöiden summa. Pohjoismaiden rajat ylittävää verkostoitumista ja yhteydenpitoa edistävä luovuus, aloitteellisuus, aatteellinen työ ja laitokset ovat välttämättömiä, mutteivät aina riittäviä. Myös paikallisviranomaisilla ja Pohjoismaiden valtioiden ja itsehallintoalueiden hallituksilla ja pohjoismaisen yhteistyön keskeisillä elimillä on tärkeä vastuu luoda ja ylläpitää kestävien kulttuuriyhteistyöprojektien kannalta välttämättömiä

edellytyksiä. Tämä voidaan toteuttaa säätelyllä ja toimintatuilla, mutta kyseeseen voivat tulla myös hallinnollinen tuki ja taloudellinen neuvonta.

Joissakin tapahtumissa järjestäjän lipputulot ja oheistapahtumien tuotto ovat oleellinen osa liikevaihtoa. Tällöin valtiolliset ja kunnalliset sääntömuutokset, esimerkiksi anniskeluoikeuksien tai arvonnalisäveron muutokset, vaikuttavat toimijaan suuresti. Tällaisten sääntöjen heikennykset (tai parannukset) voivat olla ratkaisevan tärkeitä sille, kestääkö kulttuuritapahtuman talous pidemmällä aikajänteellä. Tämä seikka tuli esille myös käyttäjätutkimuksissamme.

12.5.2 Kahdenlaisia projektiammattilaisia

Uudet projektiammattilaiset

Aineistossamme on esimerkkejä projektiammattilaisten hakijaorganisaatioista, jotka ovat ajan myötä hankkineet paljon kokemusta ja tietoa projektimuotoisen toiminnan suunnittelusta, rahoittamisesta ja toteuttamisesta. Yksittäiset projektit ovat osa pitkäjänteistä ja paljolti projektipohjaista toimintaa. Toiminnan tavoitteena ei ole kehittää pysyvää toimintaa projektien avulla, vaan toimintaa ylläpidetään ja kehitetään ensisijaisesti projektirahoituksen avulla. Näillä organisaatioilla on suhteellisen paljon hallintoresursseja, joita tarvitaankin ulkoiseen projektirahoitukseen perustuvan toiminnan harjoittamisessa.

Koska projektihakemusten laatimiseen asennoidutaan ammattimaisesti, hakemukset pyritään optimoimaan siten, että saataisiin korvaus projekti-idean kehittelyyn käytetyistä resursseista. Hakuprosessin halutaan olevan mahdollisimman läpinäkyvä, niin että suuremmalla todennäköisyydellä saataisiin tuottoisia hakemuksia, jotka todella saavat apurahan. Sen vuoksi onkin parempi toisaalta viestittää selkeämmin, mitä apurahan myöntäminen virallisten kriteerien lisäksi edellyttää, toisaalta nopeuttaa käsittelyä tai palautteen antamista, silloinkin kun haetut summat ovat suurempia. Erään projektinjohtajan mukaan Pohjoismaiselle kulttuurirahastolle lähetettyihin hakemuksiin liittyvä epävarmuus kohdistuu suurelta osin pohjoismaisen lisäarvon tulkintaan. Siksi pidetäänkin toivottavana, että rahaston sihteeristön kanssa voitaisiin keskustella käsitteen sisällöstä hakuprosessin aikana.

Kulttuuriyhteistyön perinteiset projektiammattilaiset

Pohjoismaisessa kulttuuriyhteistyössä on myös tahoja, jotka toimivat ammattilaisten tavoin, kuin hämähäkinä verkossa luoden ja välittäen, havaiten ja kehittäen projekti-ideoita. He voivat myös ottaa hoitaakseen projektin hallinnoinnin. Tällaiset projektiammattilaiset poikkeavat edellisessä kappaleessa kuvatuista ja toimivat lähinnä projektien suunnittelun, koordinoinnin ja hallinnoinnin verkostoympäristönä. Ajattelemme tässä toisaalta lähinnä kulttuurialan aatteellisia pohjoismaisia yhteistyöjärjestöjä, toisaalta pohjoismaisia laitoksia eli Pohjoismaiden Suomen-, Ahve-

nanmaan- ja Grönlannin-instituutteja sekä Pohjolan taloja Reykjavikissa Islannissa ja Torshavnissa Färsaarilla.

12.5.3 Rahaston toiminnan tasokkuus projektin näkökulmasta

Pohjoismainen kulttuurirahasto pyrkii jakamaan apurahoja laadukkaalle toiminnalle. Laadulla on kuitenkin useita ulottuvuuksia, koska rahasto myöntää apurahoja kulttuuri-, koulutus- ja tutkimushankkeille ja lisäksi sekä ammattilaisille että harrastajille. Käyttäjätutkimuksessamme olemme keskittyneet yhteen taiteelliseen ammattilaisprojektiin. Valotamme taiteellista laatua VKS-periaatteen³⁸⁸ avulla, jota tulisi käyttää rahaston toiminnan seurannassa.

Olemme valinneet vakiintuneen kulttuurilaitoksen toteuttaman projektin. Tällaisessa tapauksessa kriitikoiden mielipiteet ovat yhtä tärkeä menestyksen mittari kuin yleisön mielenkiinto ja lipputulot. Parhaillaan pyritäänkin kehittämään sellaista mallia, joka pienentäisi välitöntä riippuvuutta lipputulosta siten, että markkinointi ja yleisötiedotus annetaan paikallisen yhteistyökumppanin tehtäväksi. Kyseessä oli kiertue, joka vieraili kolmessa Pohjoismaassa. Tapahtumassa käsiteltiin klassista aihetta, joka on tärkeä länsimaaisessa ja pohjoismaisessa kulttuurihistoriassa. Teema kytkettiin ajankohtaiseen ja paikalliseen pohjoismaiseen identiteettiin. Tapahtumassa yhdistettiin taiteellinen ilmaisu tiedon- ja kokemustenvaihtoon käyttämällä muita vuorovaikutteisia viestintäkeinoja. Tapahtuman aihe oli muotoiltu ajankohtaisen yhteiskunnallisen keskustelun pohjalta.

Projektin arvio

Asiantuntija antoi tuotantoideasta ja hakijaorganisaatiosta erittäin myönteisen arvion. Organisaatiota pidettiin yhtenä oman alansa tärkeimmistä toimijoista Pohjoismaissa. Temaattista suunnitelmaa ei sen sijaan kommentoitu yksityiskohtaisesti.

Kommentoidessaan projektin pohjoismaista ulottuvuutta asiantuntija esitti yleisluonteisen käsityksen organisaation tuotantojen taiteellisesta arvosta. Tuotantojen katsottiin kelpaavan mahdollisimman laajaan pohjoismaiseen levitykseen. Kiertue ja esitys nostettiin listan kärkeen.

Sihteeristö asettui tukemaan asiantuntijan myönteistä arviota projektin taiteellisesta ulottuvuudesta.

Projektin laatu

Projektinjohto kertoi haastattelussa kriitikoiden suhtautuneen tapahtumaan myönteisesti kaikilla esityspaikkakunnilla. Olemme saaneet arvostelut projektinjohtajalta. Kriitikoiden lausunnot organisaation taiteellisesta tasosta olivat yksimielisiä. Sitä kuvaillaan Skandinavian tunnetuim-

³⁸⁸ Kääntäjän huomautus: Tekijöiden mukaan VKS-periaate merkitsee taiteellisen laadun tarkastelemista kokonaisuutena, jonka osia ovat tahto/sitoutuminen (ruots. *Vilja/engagement*), tieto/harjaantuneisuus (*Kunskap/träning*) ja analyysi / yhteiskunnallinen relevanssi (*analys/Samhällsmässig relevans*).

maksi toimijaksi omalla erikoisalallaan ja kiitetään taiteellisesta pääomasta, jota organisaatio on karttunut toimintansa aikana.

VKS-periaatteen mukaan taiteellinen osaaminen on tässä tapauksessa se ulottuvuus, johon kiinnitetään erityistä huomiota ja jota arvioidaan sellaisin sanakääntein kuin ”sivistynyt”, ”taitava” ja joissakin tapauksissa ”vaikuttava”. Kyseisten esiintyjien/taiteilijoiden taiteellinen osaaminen ja ammattitaito arvioitiin siis hyväksi. Useimmissa arvosteluissa ei kuitenkaan mainittu erikseen yksittäisiä esiintyjä/taiteilijoita, vaan arviot perustuivat tapahtumien eri osien ja kokonaisuuden antamaan elämykseen. Usein esiin nostetaan taiteellinen johtaja ja hänen merkityksensä lopputulokselle.

Kriitikkojen kokonaisarvioissa viitataan meidän tulkintamme mukaan viestintähalukkuuteen, joka ilmenee sekä konseptissa (aiheessa ja tapahtuman eri osien yhdistämisessä) että konseptin taiteellisessa toteutuksessa. Arvosteluissa kommentoidaan kuitenkin selvästi teoksen sosiaalista ja psykologista merkitystä sekä aiheen soveltuvuutta historiallisen ja nykyajan yhteiskunnallisen kehityksen kulttuuristen, sosiaalisten ja psykologisten ulottuvuuksien kuvaamiseen. Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että kriitikkojen arviot ovat erittäin myönteisiä. Taiteellinen osaaminen näkyy siten teoksen eri osissa, sekä yksittäisten esiintyjien/taiteilijoiden suorituksissa että taiteellisen johtajan kyvyssä luoda kokonaisuus ihmisistä, ideoista ja tilasta, niin että teos sekä kiehtoo että koetaan tärkeänä ja kehittäväenä.

VKS-periaatetta soveltaen voidaan todeta, että kriitikot ovat todenneet teoksen onnistuneeksi kaikilta kolmelta osa-alueeltaan (taiteellinen osaaminen, kommunikointihalukkuus sekä teoksen sosiaalinen ja kulttuurinen relevanssi). Joidenkin osa-alueiden saama kielteinen kritiikki saattaa johtua siitä, että taiteellisen johtajan kykyä vastata konseptin rakenteesta ja koostamisesta on arvostettu hieman vähemmän. Käytettävissämme olevien arvostelujen perusteella ei ole epäilystäkään siitä, etteikö projektin tuloksena olisi erittäin arvostettu ja menestynyt taiteellinen tuotanto.

Yhtä näkökulmaa ei ole käsitelty lainkaan näkemissämme arvosteluissa, nimittäin pohjoismaista tematiikkaa, johon hakemuksessa vedottiin ja jonka Pohjoismainen kulttuurirahasto myös mainitsi perusteluissaan, joskaan ei yhtä selvästi. Tapahtuman arvosteluissa ei viitata lainkaan siihen, että aihe oli kytketty pohjoismaiseen kontekstiin, pohjoismaiseen identiteettiin jne. Arvosteluissa ei myöskään mainita, että Pohjoismainen kulttuurirahasto oli tukenut hanketta. Näiden seikkojen ei tarvitse merkitä sitä, etteikö pohjoismainen teema olisi lainkaan tullut esille teoksessa, mutta niiden perusteella voitaneen olettaa, ettei pohjoismainen teema ollut erityisen selvästi esillä.

Mitä tämä merkitsee arvioitaessa projektin tulosten pohjoismaista lisäarvoa? Tässä on kyse ideologiseen ulottuvuuteen sisältyvästä pohjoismaisesta lisäarvosta, eikä se välttämättä ole sellaista, että yleisö tunnistaa pohjoismaisen identiteetin teoksen ilmeiseksi aiheeksi. On kuitenkin syy-

tä pohtia, olisiko pohjoismaisen lisäarvon kannalta tarpeellista nostaa esiin sellaisia kulttuurielementtejä, jotka myös ovat osa pohjoismaisen yhteenkuuluvuuden perustaa. Riippuuko tämän ulottuvuuden pohjoismainen lisäarvo siitä, onko pohjoismaalaisuus tematisoitu, nostettu esiin, tehty näkyväksi ja problematisoitu siten, että sitä ehkä voitaisiin jatkossa muunnella ja käsitellä uusina kokonaisuuksina?

Pohjoismaisella lisäarvolla on useita toisistaan poikkeavia sisältöjä niissä ulottuvuuksissa, joita olemme löytäneet rahaston ja pohjoismaisen (kulttuuri-)yhteistyön tavoitteista ja suuntaviivoista. Ilmeisesti kyseisessä projektissa oli tavoitteena luoda uusia yhteyksiä ja uusia kontaktipintoja sekä saada aikaan uutta yhteistyötä, mitä toki voidaan pitää täysin pohjoismaisen lisäarvon mukaisena tavoitteena, samoin kuin pohjoismaisen yhteenkuuluvuuden näkyväksi tekemistä ja lujittamistakin. Tällä osalla pohjoismaisen lisäarvon lähtökohtana ja keskiössä tulee olla Pohjoismaiden ihmisten ja kulttuurien väliset yhteydet ja kohtaamiset.

Referenser

Här förtecknas endast publicerat material. För referenser till Nordiska kulturfondens arbetsmaterial, avtal, riktlinjer, dokument från Nordiska rådet, Nordiska ministerrådet etc. hänvisas till fotnoter i den löpande texten i rapporten.

- Andersson, J. A. (1990). *Idé & verklighet*. Stockholm: Fören. Norden
- André, Nils (1999). Utvecklingen av det officiella nordiska kultursamarbetet 1947–1997. *Kultur i Norden*. Anton Rygg (red.). Oslo: Foren. Norden
- Aslaksen, Ellen K (2004). Kunstlivets grenseland: om amatörer og profesjonelle. I Røysen & Solhjell (red.) *Kultur, politikk og forskning: festskrift till Per Mangset på 60-årsdagen*. Bø i Telemark: Telmarksforskning-Bø.
- Duelund, Peter (2002). De aktuelle utfordringer i Nordisk Kulturpolitikk. Et oplæg till Nordisk Råds kulturutvalg i 2002.
- Duelund, Peter & Pedersen, Gitte (2003). The Nordic cultural cooperation. *The Nordic cultural model*. København: The Nordic cultural institute.
- Fossåskaret, Erik (2004). Evalueringsmetodikk. *Kultur, politikk og forskning: festskrift till Per Mangset på 60-årsdagen*. Bø: Telmarksforskning-Bø.
- Frenander, Anders (2001). Svensk kulturpolitik under 1900-talet. *Tijdschrift voor Skandinavistiek*. 1/2001, s. 63–90
- Frenander, Anders (2005) *Kulturen som kulturpolitikens stora problem: Diskussionen om svensk kulturpolitik under 1900-talet*. Hedemora: Gidlunds förlag.
- Handbok för institutioner* (2000). Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.
- Hansen, S. O. (1994). *Drømmen om Norden : den norske foreningen Norden og det nordiske samarbeidet 1919–1994*. Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Hillman-Chartrand & McCaughey (1989). The arm's lenght principle and the arts: an international perspective – past, present and future. I Cummings & Davidson-Schuster (red.), *Who's to pay for the arts?: the international search for models of arts support*. New York: ACA Books.
- Holme och Solvang (1997). *Forskningsmetodik: om kvalitative og kvantitative metoder*. Lund: Studentlitteratur.
- Håndslag til det frivillige Norden : Nordiska rådets 51:a session 8–11 november 1999 : dokument 9*. København: Nordisk Råd, 1999.
- Langsted, Jørn (2001). Armslængde: Et princip i kulturpolitikken, i *Sceneskift: Det 20. århundredes teater i Europa*.
- Lie, Trond (1996). *Nordisk Kulturfond: implementeringsorgan og katalysator i den nordiske kulturpolitikken*. Evalueringsrapport utarbeidet på oppdrag fra Nordisk Kulturfonds styre. Rogaland Research. Även publicerad i *Nordisk Kulturfond 1965 – 2002. Supplement, Rapporter og Evalueringer 1965–1996*. Köpenhamn: Nordiska kulturfonden, 2004.
- Liedman, Sven-Eric (1989). Om ideologier. *Om ideologi och ideologianalys: uppsatser och texter*. Göteborg: Institutionen för idé och lärdomshistoria, Univ.
- Nationalencyklopedin*. (2000-) Utgåva: NE.se. Malmö: Nationalencyklopedin AB.
- Nordiska ministerrådet (1988). *Handlingsplan for nordisk kulturelt samarbejde*. Nord 1988:52.
- Nordiska ministerrådet (2000). *Öppet för världens vindar*. Nord 2000:15. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.
- Nordisk Kulturfond 1965–2002. Mødeprotokoller og Årsberetninger. Supplement* (2004). Del 1–8. København: Nordisk Kulturfond.
- Mikkelsen, Flemming (2003) Invandreroorganisationernes rolle i integrationsprocessen i de nordiske land. *Den frivillige sektors bidrag til integration of flygt-*

- ninge og invandrere i Norden. København: Nordisk Ministerråd
- Rönnberg, M. (2006). "Nya medier" – men samma gamla barnkultur? : om det tredje könets lek, lärande och motstånd via TV, video och datorspel . Uppsala: Filmförlaget.
- Sandelin, Ann (2004). *Nordiska Konstrådet: en ny aktör i Nordiska ministerrådet kultursamarbete*. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.
- Selle, Per (2003). Det nye organisasjons-samfunnet. I *Den frivillige sektors bidrag till integration af flyktninge og invandrere i Norden*. ANP 2003:705. Köpenhamn: Nordiska Ministerrådet.
- Selle, Per & Tranvik, Tommy(2003), *Farvel til folkstyret?: Nasjonalstaten og de nye nettverkene*. Makt- og demokratiutredningen 1998–2003. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Svedberg, Lars & Trägårdh, Lars (2006). *Det civila samhället som forskningsfält. Nya avhandlingar i ett nytt sekel*. Stockholm: Riksbankens Jubileumsfond; Gidlunds.
- Tønnesson, Øvind (2002). *50 år.: Nordisk råd 1952–2002: Til Nordisk nytte?* Köpenhamn: Nordiska rådet.
- Vedung, Evert (1998) *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- Vedung, Evert (2002) Utvärderingsmodeller. *Socialvetenskaplig Tidskrift*. Nr. 2–3, 2002.
- Wahlström, Bengt (2004). Ordning och oreda: Omvärldsanalys för beslutsfattare. Malmö: Liber Ekonomi.
- Wendt, Franz (1979). *Nordisk råd 1952–1978: struktur, arbejde, resultater*. Stockholm: Almqvist & Wiksell international; Nordiska Rådet
- Vestheim, Geir (2003). Kulturpolitik, demokrati og legitimitet. *Kulturen i kunskapssamhället: om kultursektorns tillväxt och kulturpolitikens utmaningar*. Stockholm; Nora: Sister; Gidlunds.
- Vestheim, Geir (2007). Offentliga kulturinstitutioner: mellan beroende och autonomi. Högskolan i Borås. URL: <http://www.hit.no/main/content/download/48190/403057/file/Vestheim.pdf>. Åtkomst 2008-04-15.
- Østerberg, D & Forsén, B (1978). *Sociologins nyckelbegrepp och deras ursprung*. Göteborg: Korpen.

Bilagor

Bilageförteckning

- Bilaga 1. Överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge, och Sverige om Nordiska kulturfonden
- Bilaga 2. Nordiska kulturfondens verksamhetsidé
- Bilaga 3. Sakkyndiges oppdrag. Momentliste ved vurdering av nye søknader (2006)
- Bilaga 4. Riktlinjer för sökande (2007)
- Bilaga 5. Tabell. Nordiska kulturfondens anslag från Nordiska ministerrådet, antalet ansökningar, beviljningsgrad och totalt beviljat belopp under 1996–2007
- Bilaga 6. Tabell. Fondens fördelning av ansökningar och beviljade bidrag per geografiskt område 1996–2007
- Bilaga 7. Bestämmelser rörande användningen av fondens bidrag (senaste revisionen gällande från 2004)
- Bilaga 8. Redogörelse för Fondens handläggningsrutiner

ÖVERENSKOMMELSE MELLAN DANMARK, FINLAND, ISLAND, NORGE OCH SVERIGE OM NORDISKA KULTURFONDEN

Den första överenskommelsen om Nordiska kulturfonden undertecknades den 3 oktober 1966 och trädde i kraft den 1 juli 1967. Den ersattes av en ny överenskommelse, som undertecknades den 12 juni 1975 och trädde i kraft den 1 december 1976.

Avtalet om ändring av överenskommelsen av den 12 juni 1975 undertecknades den 3 december 1990 och trädde i kraft den 3 maj 1991. Avtalet om ytterligare ändring av överenskommelsen undertecknades den 31 oktober 2001 och trädde i kraft den 22 januari 2003. Den 5 april 2002 undertecknades ytterligare ett ändringsavtal, som trädde i kraft den 5 mars 2004.

Ändamål m.m.

Artikel 1

Nordiska Kulturfondens syfte är att främja det kulturella samarbetet mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige samt de självstyrande områdena Färöarna, Grönland och Åland.

Artikel 2

Fondens verksamhetsområde omfattar det nordiska kultursamarbetet i hela dess utsträckning inom och utanför Norden. Bidrag från fonden kan sålunda lämnas till ändamål rörande forskning, undervisning och allmän kulturell verksamhet i vid bemärkelse.

Stöd kan även lämnas till informationsverksamhet inom och utanför Norden rörande nordiskt kulturellt samarbete och de nordiska ländernas kulturliv.

Artikel 3

Av fondens medel kan bidrag beviljas för nordiska projekt av engångskaraktär. Bidrag kan även beviljas dels för nordiska projekt av mera varaktig karaktär, dock företrädesvis för en av styrelsen fastställd period, dels i särskilda fall för regelbundet återkommande ändamål.

Fondens medel

Artikel 4

Fondens verksamhets- och budgetår är kalenderåret. Medlen, som årligen ställs till fondens förfogande, tas upp i Nordiska ministerrådets budget.

Artikel 5

De medel, som tillförts fonden, står till fondens förfogande även efter utgången av det år då inbetalningen till fonden skett.

Artikel 6

Nordiska kulturfonden är en nordisk fond med särskild anknytning till Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet, vilket framgår av denna överenskommelse. Fonden är ett självständigt rättssubjekt.

Fonden tecknas av styrelsen eller de styrelsen bemyndigar.

Fonden kan förvärva egendom genom gåva eller testamente under förutsättning att det inte därmed är förbundet något villkor som är oförenligt med fondens syfte.

Fondens förvaltning

Artikel 7

Fonden förvaltas, dess medel fördelas och dess verksamhet i övrigt leds av en styrelse.

Styrelsen fattar även beslut om mottagande av gåva eller testamente samt om placering av fondens inestående medel.

Styrelsen består av tretton ledamöter. Nordiska rådet utnämner fem av ledamöterna, en från varje land. Ministerrådet utnämner likaså fem ledamöter, en från varje land. På motsvarande sätt utnämns en personlig suppleant för varje ledamot. Vidare utnämns tre ledamöter från respektive Färöarna, Grönland och Åland. Den ledamot som representerar Färöarna väljs jämte en personlig suppleant för varannan mandatperiod av Nordiska rådet och för mellanliggande mandatperiod av ministerrådet. De ledamöter som representerar Grönland respektive Åland samt dessa ledamöters personliga suppleanter väljs för varannan mandatperiod av ministerrådet och för mellanliggande mandatperiod av Nordiska rådet.

Ledamöterna och suppleanterna utnämns för en tidrymd av två kalenderår åt gången. Om en ledamot eller suppleant avgår före mandattidens slut, skall en efterträdare för resten av mandattiden utnämnas.

Styrelsen väljer bland sina ledamöter en ordförande och en vice ordförande för ett kalenderår åt gången. Samma land innehar ordförandeposten två år i följd.

Artikel 8

Styrelsen är beslutförför när ordföranden eller vice ordföranden och minst sju andra ledamöter är närvarande. Styrelsens beslut fattas med enkel majoritet. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst.

Artikel 9

Styrelsen kan fastställa arvode till sina medlemmar.

Artikel 10

Fondens sekretariatsarbete samt dess personal- och ekonomiförvaltning tillvaratas på sådant sätt styrelsen beslutar. Ett förvaltningsavtal kan ingås mellan fonden och Nordiska ministerrådet, Nordiska rådet eller annan juridisk person om sekretariatsarbetet samt personal- och ekonomiförvaltningen. Ett förvaltningsavtal mellan fonden och Nordiska rådet förutsätter att rådet har egen personal- och ekonomiadministration.

Artikel 11

Av fondens medel betalas arvoden, reseersättningar, dagpenningar, sekretariats- och förvaltningskostnader samt övriga kostnader i samband med fondens verksamhet. Vidare kan utgifter för särskilt sakkunnigt bistånd betalas.

Artikel 12

Fonden har sitt säte i det land, där fondens sekretariat är beläget.

Artikel 13

Styrelsen antar för sig en arbetsordning med närmare föreskrifter för sin verksamhet.

Redovisning och revision

Artikel 14

Fondens räkenskapsår är kalenderåret.

Artikel 15

Nordiska rådet utfärdar föreskrifter om revision av fondens förvaltning och räkenskaper.

Artikel 16

Styrelsens och revisorernas berättelser skall senast den 1 september året efter varje verksamhetsår/räkenskapsår avgivas till ministerrådet och Nordiska rådet. Beslut om fastställande av bokslutet och om beviljande av ansvarsfrihet åt styrelsen fattas av Nordiska rådet.

Slutbestämmelser

Artikel 17

Denna överenskommelse skall ratificeras och ratifikationsinstrumenten skall snarast möjligt deponeras hos det danska utrikesministeriet.

Överenskommelsen träder i kraft första dagen i den månad som följer närmast efter den dag då samtliga fördragsparters ratifikationsinstrument deponerats.

Artikel 18

Önskar någon av de fördragsslutande parterna uppsäga överenskommelsen, skall skriftligt meddelande härom tillställas den danska regeringen, som omedelbart skall underrätta övriga fördragsslutande parter härom och om dagen då meddelandet mottogs. Överenskommelsen upphör att gälla från ingången av det kalenderår som följer efter uppsägningen, såframt uppsägningen ingått till den danska regeringen senast den 30 juni, men i annat fall från ingången av nästföljande kalenderår.

När överenskommelsen upphör att gälla, skall fondens tillgångar och skulder fördelas mellan parterna i överensstämmelse med den fördelningsnyckel som gäller för finansiering av Nordiska ministerrådets budget.

Överenskommelsen skall vara deponerad hos Danmarks utrikesministerium, och bestyrkta avskrifter skall av det danska utrikesministeriet tillställas var och en av de fördragsslutande parterna.

Not:

Artiklarna 7 och 8 är den svenska avtalstext som undertecknades år 2001 och artiklarna 1, 2, 6, 9, 10, 11 och 12 är den svenska avtalstext som undertecknades år 2002. Övriga artiklar är översatta från den danska versionen av överenskommelsen.

Nordiska kulturfondens verksamhetsidé

Fondens uppgift är att främja det kulturella samarbetet mellan de nordiska länderna, Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige samt de självstyrande områdena Färöarna, Grönland och Åland. Det gäller kulturellt samarbete såväl inom som utanför Norden.

Utifrån fondens uppgift har styrelsen fastställt nedanstående verksamhetsidé. För närmare information om vilka aktiviteter som fonden prioriterar hänvisas till fondens riktlinjer.

För fonden är kulturens kärna *kunskap och öppna sinnen*.

Norden är en region där människors vardagsliv blir allt mer internationaliserat, vilket kännetecknas av ökad konkurrens och snabba förändringar, nya möjligheter och ökad valfrihet. Denna utveckling ställer krav på att människor vågar möta det som är nytt och främmande. Det är först när vi känner trygghet i vår egen historia och kultur som vi vågar vara nyfikna på det som är annorlunda. I fondens arbete består därför kulturens kärna av kunskap och öppna sinnen; att människor upplever kulturella olikheter som berikande i vardagslivet.

Vårt kulturella arv är en del av vår samtid. Nordens länder och folk har var för sig sin historia och sitt kulturarv, men de har också delvis en gemensam historia och en likartad samhällsutveckling.

För att vi bättre skall förstå vår samtid vill fonden stimulera aktiviteter som på olika sätt ökar kunskapen om de historiska banden mellan Nordens länder och folk. Fonden vill därför stimulera aktiviteter som visar det som förenar och skiljer i kulturhistoria, språk och traditioner, som lyfter fram positiva och negativa särdrag i kulturarv och kulturpolitik, som uppvisar likheter och olikheter i dagens konst- och kulturutbud i Norden. Fonden vill främja aktiviteter som präglas av kvalitet, långsiktighet, tillgänglighet och mångfald, där både traditionella och nya arbetsformer kan utvecklas.

Fonden vill medverka till

- att ge det lokala och nationella konst- och kulturlivet i Norden en extra dimension, som medför ett rikare kulturliv för Nordens alla invånare,
- att konst- och kulturlivet i Norden får större uppmärksamhet hos en internationell publik; att Norden inte endast är mottagare av nya impulser, utan att vi också delar med oss av vår konst och kultur och våra erfarenheter till andra länder.

Detta sker genom att fonden beviljar ekonomiskt stöd till aktiviteter som

- möjliggör möten kring konstnärliga och kulturella upplevelser mellan invånare från olika delar av Norden,
- förmedlar konst och kultur skapad i Norden för en publik såväl inom som utanför Norden,
- stimulerar och utvecklar professionella nätverk inom konst och kultur i Norden eller i internationella miljöer med nordiskt deltagande.

Nordisk Kulturfond

Sakkyndiges oppdrag

Den sakkyndiges hovedoppdrag er å kvalitetssikre Kulturfondets behandling av innkomne søknader og å komme med forslag til beslutning i den enkelte søknad.

Praktisk gjennomføring av arbeidet

Fondets søknader ligger i en database (Ähs – Ärendehanteringssystem), som den sakkyndige får adgang til via internet. Den sakkyndige skriver således sin vurdering/-innstilling direkte inn på den enkelte søknad som han/hun har til behandling.

Vurderingen/innstillingen skal være så kortfattet som mulig. Den bør inneholde hovedpunkter om hva prosjektet handler om, men skal forøvrig legge mest vekt på den sakkyndiges totale vurdering av prosjektet. Den enkelte søknad gis prioritet fra 1 (høyest) til 4 (lavest, avslag). Sakkyndige foreslår også hvilket beløp som evt skal bevilges.

Vurderingen/innstillingen skal primært skrives på dansk, finsk, norsk eller svensk. Engelsk godtas når den sakkyndige spesielt ber om det.

Tilleggsopplysninger

Hovedregelen er at det ikke innhentes tilleggsopplysninger til nye (gyldige) søknader. Det forutsettes således at ansøker har levert en søknad med de nødvendige opplysninger for at Kulturfondet skal kunne foreta en seriøs vurdering.

Arbeidsmengde

Kulturfondet har to frister pr år for søknader over 100.000 DKK: 1. februar og 1. september. Disse søknadene behandles på fondets styremøter medio mai og i slutten av november. Sakkyndige har ca seks uker til sin behandling av søknadene.

For søknader t.o.m. 100.000 DKK er det fem frister pr år: 1. februar, 1. mars 1. april, 1. september og 1. oktober. Disse søknadene behandles via E-forum (styrets egen intranetside), og behandlingstiden er 3-4 uker kortere enn for søknader over 100.000 DKK. Sakkyndige har ca tre uker til sin behandling av søknadene.

Fordelingen av søknader på de enkelte av fondets sektorer varierer sterkt, og arbeidsmengden knyttet til oppdraget som sakkyndig vil variere tilsvarende.

Offentlighet

De sakkyndiges vurderinger og anbefalinger er å anse som offentlig materiale.

Momentliste

På neste side er en momentliste til bruk ved vurdering av nye søknader.

Momentliste ved vurdering av nye søknader

Ansøker:

- Bakgrunn, kompetanse, kvalifikasjoner.
- Har Kulturfondet tidligere gitt bidrag/avslag til samme ansøker/prosjekt.

Prosjektbeskrivelse:

- Kort sammendrag.

Vurdering av nordisk dimensjon / bredde:

- Land og personer involvert.
- Tematikk.
- Vil prosjektet ha et nordisk formidlingspotensiale.
- Hvor viktig og tydelig er det nordiske elementet i prosjektet.

Generell vurdering av prosjektet:

- Er prosjektets tema relevant/interessant.
- Er det tilstrekkelig med opplysninger.
- Samarbeidspartnere, samarbeid med relevante miljøer.
- Prosjektets innhold og opplegg.
- Målgruppe(r).
- Kunstnerisk kvalitet.
- Foreligger evt turnéplan, avtaler med spille-/visningssteder.

Økonomi:

- Er det et fornuftig og balansert utgiftsbudsjett.
- Realistisk finansieringsplan.
- Betydningen av at Kulturfondet er medfinansør (stor/liten andel).
- Har ansøker tidligere fått bidrag fra Kulturfondet til lignende prosjekt(er).

Troverdighet, kompetanse og Kulturfondets prioriteringer:

- Gir søknaden et troverdig inntrykk med hensyn til tidsplan og gjennomføring
- Innebærer prosjektet en økt samlet kompetanse på nordisk nivå, kan denne videreføres, og kan den få effekt på den aktuelle sektor på lenger sikt.
- Kan Kulturfondet spille en rolle som katalysator, og medvirke til at andre interessenter kommer med i prosjektet.
- I hvilken grad stemmer prosjektets formål overens med Kulturfondets egne prioriteringer og Retningslinjer.

Struktur på sakkyndiges skriftlige vurdering:

- Et kort sammendrag av prosjektbeskrivelse.
- Prosjektets nordiske dimensjon og betydning.
- Prosjektets relevans og interesse for Kulturfondet.
- Budsjett og finansieringsplan.
- Oppsummering og konklusjon.
- Prioritet.
- Eventuelt forslag til størrelse på bidrag (ved prioritet 1 og 2).

Prioritet:

- 1=høy
- 2=mellom
- 3=lav
- 4=avslag

Riktlinjer för sökande

Fondens uppgift är att främja det kulturella samarbetet mellan de nordiska länderna, Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige, samt de självstyrande områdena Färöarna, Grönland och Åland. Det gäller ett kulturellt samarbete såväl inom som utanför Norden. För mer information om fondens uppgift hänvisas till styrelsens verksamhetsidé.

1. Vad ger fonden bidrag till?

Inom ett brett konst- och kulturområde

Fonden är verksam inom ett brett konst- och kulturområde och verksamheten omfattar både professionella och amatörer.

Fonden ger bidrag till aktiviteter som präglas av kvalitet, långsiktighet, tillgänglighet och mångfald, där både traditionella och nya arbetsformer kan utvecklas.

Bidrag kan beviljas till exempelvis konferenser, konserter, turnéer, utställningar, festivaler, folkbildning, utbildning och forskning. Ett projektet kan genomföras såväl inom som utanför Norden.

Med ett nordiskt mervärde

För att ett projekt skall beviljas ett bidrag skall det ha ett nordiskt mervärde. Det vill säga den extra dimension som en aktivitet får genom ett nordiskt samarbete och utbyte jämfört med om det endast sker i nationell regi. Fondens bidrag beviljas i första hand till de extra kostnader som det nordiska samarbetet och utbytet medför.

Särskilda prioriteringar

Styrelsen prioriterar konst- och kulturprojekt som stimulerar

- samarbete mellan nya grupper och aktörer,
- utbyte mellan ideella föreningar och nätverk,
- aktiviteter för och med barn och ungdomar,
- aktiviteter som genomförs i mindre orter och städer,
- nya uttrycks- och förmedlingsformer,
- till ökad förståelse mellan de nordiska språken,
- till ökade kunskaper om olika språk i Norden och språkens roll som kulturbärare,
- till ökade kunskaper om Nordens historia samt framväxten av nya traditioner och det kulturarv som samtiden formar,
- diskussion om betydelsen av aktiva föreningar och nätverk för ett rikt kulturliv,
- diskussion om konst- och kulturpolitik.

2. Vad innefattar begreppet "nordiskt"?

För fonden är ett projekt "nordiskt" om minst tre nordiska länder/självstyrande områden ingår; det kan vara som deltagare, arrangör eller som ett tema. Detta är utgångspunkten för att fonden skall bevilja ett bidrag. Utöver de tre länderna/områdena kan sedan projektet omfatta samarbete med ytterligare länder/områden såväl innanför som utanför Norden.

Styrelsen kan, när den anser det vara särskilt befogat, bevilja bidrag till projekt som endast omfattar två länder/områden (bilaterala projekt). Förutsättningen är då att projektet syftar till att förstärka sammanhållningen mellan västra och östra Norden. Det vill säga mellan Island, Färöarna eller Grönland visavi Danmark, Finland, Norge, Sverige eller Åland.

Fonden beviljar inte bidrag till bilateralt utbyte inom det danska "rigsfællesskabet" (mellan Danmark, Färöarna respektive Grönland).

3. Vad ger fonden inte bidrag till?

Fonden beviljar inte bidrag till:

- aktiviteter som redan har påbörjats innan fonden hunnit fatta sitt beslut,
- teknisk utrustning, reparationer, byggnationer eller liknande,
- institutioners ordinära driftskostnader,
- produktion och utgivning av fonogram/CD,
- produktion av dataspel, spelfilm, kortfilm, dokumentärfilm, TV-fiktion eller TV-serier (undantag kan dock göras för mindre kort- och dokumentärfilmsprojekt som berör de nordiska ländernas kulturarv),
- enskilda personers studier eller fortbildning,
- reguljära elevutbyten och klassresor.

4. Vem kan söka?

Enskilda personer, föreningar/nätverk, organisationer samt privata och offentliga institutioner kan söka om bidrag. Ansökaren kan vara bosatt/verksam i eller utanför Norden.

För deltagande i nordiska/internationella arrangemang är det arrangören som skall ansöka om bidrag och inte den enskilde deltagaren.

5. Hur mycket beviljar fonden?

Fonden fördelar totalt ca 23 – 25 milj. DKK per år. Ungefär 75 - 80% av fondens beviljningar ligger årligen i intervallet upp till 150.000 DKK.

Fonden beviljar som regel inte bidrag som är högre än 500.000 DKK till ett och samma projekt.

6. Vilka ekonomiska villkor finns?

Egen insats

Fonden är i första hand delfinansiär av projekt och beviljar som regel högst 85% av projektets totala kostnader. Alla projekt måste således skaffa bidrag från andra finansieringskällor, intäkter från försäljning/avgifter, eller bidra med egen ekonomisk insats, utöver bidraget från fonden.

I den egna ekonomiska insatsen kan nedlagd ideell arbetstid ingå motsvarande en summa som fonden anser rimlig för projektets genomförande. Beräkningarna för den ideella arbetstiden skall specificeras i budgeten till ansökan.

För ansökningar från organisationer/institutioner eller motsvarande är det fondens huvudregel att ju större belopp som ansöks, desto större krav ställer fonden på att projektet har flera finansiärer eller att den egna andelen utgör en större del av den totala budgeten.

Administrativa kostnader

Fonden kan bevilja bidrag till ansökarens egna administrations- och lönekostnader förutsatt att de har ett direkt samband med projektet och är nödvändiga för att projektet skall kunna genomföras.

Ekonomisk vinst

Fonden stöder inte projekt som syftar till att det uppkommer en ekonomisk vinst för bidragsmottagaren.

Tiden för projekts genomförande

Projektet skall genomföras inom två kalender år efter det år bidraget har beviljats.

7. Ger fonden bidrag till återkommande arrangemang?

Fonden prioriterar projekt som är av engångskaraktär. Det vill säga nya aktiviteter som inte har genomförts tidigare.

Vad gäller återkommande arrangemang, exempelvis festivaler, utställningar eller konferenser, beviljar fonden som regel bidrag till samma arrangemang högst tre gånger i följd. Detta gäller arrangemang som återkommer årligen eller vartannat år.

8. Ger fonden bidrag för deltagande i internationella projekt?

Vad gäller nordiskt deltagande i internationella konst- och kulturprojekt prioriterar fonden projekt i vilka den nordiska profilen och det nordiska deltagandet är tydligt och särskilt motiverat i ansökan.

9. När och hur kan man söka?

Kulturfonden tar endast emot webbansökningar, det vill säga ansökningar som är insända via fondens hemsida.

Om ansökningsdagen infaller på en helgdag godkänns att webbansökan är send den närmaste påföljande vardagen.

En skriftlig bekräftelse sänds med e-post eller vanlig post till samtliga som har inlämnat en ansökan.

A. För ansökningar t.o.m. 100 000 danska kronor finns sex ansökningstider:

<u>Ansökningsdatum</u>	<u>Beslutsdatum 2007</u>
1 februari	11 april
1 mars	7 maj
1 april	7 juni
1 augusti	5 oktober
1 september	7 november
1 oktober	11 december

B. För ansökningar högre än 100 000 danska kronor finns två ansökningstider:

<u>Ansökningsdatum</u>	<u>Beslutsdatum 2007</u>
1 februari	14 maj
1 september	28 november

10. Kan man söka flera gånger till samma projekt?

Får man avslag på en ansökan har man möjlighet att söka ytterligare en gång till samma projekt.

Alla ansökningar avgörs av fondens styrelse och styrelsens beslut kan inte överklagas.

11. Offentlighet

Information om ansökningar, beviljade medel och slutrapporter mm er offentliga och kan publiceras på fondens hemsida eller på annat sätt.

För mer information

Nordiska kulturfonden
Store Strandstræde 18, DK-1255 København K
telefon: +45 33 96 02 00
e-post: kulturfonden@norden.org
www.nordiskkulturfond.org

Vår besöksadress är Store Kongensgade 36, Köpenhamn.

På fondens webbplats finns ytterligare information som är värdefull att läsa innan man ansöker om ett projektbidrag. Det gäller exempelvis följande dokument:

- Fondens verksamhetsidé
- Bestämmelser rörande användning av fondens bidrag
- Hur bedöms din ansökan
- Att söka projektbidrag – några allmänna tips och råd

Bilaga 5.

NKF 1996-2007. Antal ansökningar, beviljningsgrad, fondens anslag, disponibla medel och totalt beviljat belopp

År/Ansökn. etc.	Ogiltiga ansökn.	Ansökningar, giltiga	Beviljade	Andel bev. %	Anslag milj. DKK	Disp.m. milj. DKK	Tot. bevilj. belopp
96	171	680 ^a	274 ^a	40	22,000	25,386	25,373
97	171	732 ^a	221 ^a	30	22,440	28,633 ^b	18,639 ^c
98	196	785 ^a	254 ^a	32	22,889	25,763 ^b	28,837 ^d
99	208	745 ^a	199 ^a	27	24,950	28,977	18,675 ^d
00	175	723 ^a	211 ^e	29	25,449	33,658	26,607
01	135	691	256 ^e	37	26,009	36,436	27,502
02	192	657	176	26	26,555	36,721	20,041
03	227	763	261	34	29,101	37,833	24,380
04	237	722	288	40	29,508	33,607	24,079
05	179 ^f	866	285	33	30,098	32,679	23,581
06	244 ^f	899	271	30	31,217	33,719	24,932
07	302	794	244	31	31,904	35,679	23,858

Källor: NKF Årsberättelse 2000, 2002, 2006, och 2007; Ansökningsstatistik för Nordiska kulturfonden (pdf-fil med sammanställning av ansökningsstatistik för perioden 1972-2007); Årsstatistik för 2004; Årsstatistik för 2007.

^a Årsberättelse 2000.

^b Korrigerade uppgifter från Årsberättelse 2001.

^c 1997 gjordes en förskotering på 1 miljon ur 1998 års medel. Det finns olika uppgifter i årsberättelserna för 1997 respektive 1998 om detta belopp ingår, eller inte ingår i angiven totalsumma.

^d 1998 gjordes en förskotering på 6,2 miljoner ur 1999 års medel med anledning av bidrag till projektet Kulturhuvudsådet i Stockholm.

^e Årsberättelse 2002.

^f Uppgiften är hämtad dokumentet Ansökningsstatistik för Nordiska kulturfonden. Uppgiften överensstämmer inte med redovisningen i Årsberättelsen 2006 där antalet ogiltiga ansökningar som redovisas är väsentligt fler, 301 respektive 418. Eftersom det stora antalet ogiltiga ansökningar för år 2007 har uppmärksammats i den interna uppföljningen tror vi att uppgifterna i årsberättelsen för 2006 är mindre tillförlitliga.

Bilaga 6a.

NKF 1996-2002. Fördelning av ansökningar per land, autonoma områden, närområden och övriga länder

År	96	96	97	97	98	98	99	99	00	00	01	01	02	02
Ans./Bev./% Land, omr.	An	Be	An	Be	An	Be	An	Be	% \$	An	Be	% \$	An	Be
Danmark	182	53	197	43	211	62	145	40	166	43	26	149	41	21
Finland	164	53	169	45	200 ¹	64 ¹	140	39	138	45	16	119	53	20
Island	32	16	33	*	41	14	27	12	26	11	6	28	15	7
Norge	152	57	154	*	200	36	147	34	133	41	16	152	58	18
Sverige	261	63	288	*	243	59	223	50	204	49	21	196	63	23
Färöarna	13	10	14	5	20	10	14	4	11	6	5	15	10	5
Grönland	5	4	10	6	4	0	6	3	6	3	2	2	2	1
Åland	5	3	*	*	*	*	6	4	12	1	2	5	3	1
Näromr.	*	*	*	*	19	5	22	6	13	6	2	14	6	1
Övr. Eur.	*	*	*	*	21	4	18	5	11	6	3	9	4	2
Övr. Vär.	*	*	*	*	*	*	4	2	3	1	*	2	1	1

Källor: Årsberättelser för NKF 1996-2003; Årsstatistik för 2004 respektive 2007.

Anm. An = antal ansökningar; Be = antal beviljade ansökningar. Kolumnen % \$ avser andel av totalt beviljat belopp.

Anm. * = Jämförbara uppgifter saknas.

¹ Inklusive Ålad. Det samma gäller beviljade antal ansökningar för 1998.

Bilaga 6b. NKF 2003-2007. Fördelning av ansökningar per land, autonoma områden, närområden och övriga länder

År	03	03	03	04	04	04	05	05	06	06	07	07	07	96-07	96-07	96-07	00-07	Bef. and.
Ans./Bev./% Land, omr.	An	Be	% \$	An	Be	% \$	An	Be	% \$	An	Be	% \$	An	Be	% \$	% \$	% \$	%
Danmark	180	53	19	161	57	25	202	54	16	214	60	26	165	49	20	178	51	22
Finland	100	47	17	108	39	10	115	43	13	118	38	12	145	45	18	133	46	15
Island	35	14	5	32	21	9	38	18	6	38	16	7	37	11	5	32	15	6,3
Norge	160	59	23	138	59	20	153	55	17	160	40	11	149	40	14	152	48	17
Sverige	208	50	19	189	68	23	246	77	33	244	67	24	187	57	23	224	61	24
Färöarna	11	5	5	9	5	2	13	7	4	9	6	2	10	3	2	12	6,5	3,5
Grönland	5	3	2	9	3	1	6	3	2	9	7	5	10	4	3	6	3,2	2
Åland	7	4	<1	7	5	1	5	2	1	5	3	1	5	2	1	6,7	3,1	1
Närområdet	33	17	5	41	16	5	58	20	7	56	14	5	42	14	5	32	11	3,9
Övr. Eur.	*	*	2 ²	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Övr. Värld.	*	*	<1 ²	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*

Anm. * = Jämförbara uppgifter saknas.

Anm. Kolumnen % # avser andel av antal totalt beviljade ansökningar.

² Avser andel av totalt antal beviljade bidrag för detta år. Kommentaren gäller även för Övriga Världen detta år.

Bestämmelser rörande användning av Nordiska kulturfondens bidrag

1. Elektronisk (E-) administration och annan kontakt med Nordiska kulturfonden

Bidraget från Kulturfonden administreras elektroniskt via fondens webbsida. Detta innebär att det för projektet upprättats en så kallad "Min projektsida" genom vilken man såväl skall rekvirera bidrag och sända in slutrapport samt eventuell statusrapport. Kulturfondens kontakter med bidragsmottagaren sker huvudsakligen via e-post. Projektets journalnummer skall anges vid alla hänvändelser till fonden.

2. Särskilda villkor

Det framgår av beviljningsbrevet om fondens styrelse har knutit särskilda villkor till bidraget. De särskilda villkoren är bindande och utgör ett tillägg till dessa bestämmelser.

3. Bekräftelse och utbetalning av bidrag

Dokumentet "Accept" skall underskrivas och skickas till Kulturfonden tillsammans med eventuellt reviderad budget och finansieringsplan innan första delen av bidraget kan utbetalas. Vid bidrag på över 100.000 DKK skall både den projektansvarige och projektledaren (om projektet har en sådan organisation) underteckna dokumentet "Accept" och de förpliktar sig därmed att följa fondens bestämmelser och de eventuella särskilda villkor som fondens styrelse har fastställt för bidraget.

Utbetalning i två omgångar (bidrag på upp till 100.000 DKK):

- 1:a utbetalningen på 85 % betalas ut vid projektstart eller tidigast 3 månader innan.
- 2:a utbetalningen på 15 % betalas ut fonden godkänt slutrapport och projektredovisning.

Utbetalning i tre omgångar (bidrag på över 100.000 DKK):

- 1:a utbetalningen på 40 % betalas ut vid projektstart eller tidigast 3 månader innan.
- 2:a utbetalningen på 45 % betalas ut fonden godkänt statusrapport.
- 3:e utbetalningen på 15 % betalas ut fonden godkänt slutrapport och projektredovisning.

4. Omnämmande av fonden

I projektets informationsplan skall det beskrivas hur fondens bidrag kommer att synliggöras, t.ex. genom att omtala fonden och användning av fondens logo i skriftligt projektmaterial, på projektets webbsida mm.

5. Ändringar i projektet och i kontaktinformationen

Om det sker ändringar i projektet skall bidragsmottagaren snarast möjligt meddela fonden detta skriftligt per e-post eller med vanlig post. Detta gäller alla ändringar rörande projektets innehållsmässiga uppläggning, ändringar som berör fondens särskilda villkor, tidplan, deltagande, budget, finansieringsplan m.m.

Vidare skall eventuella ändringar i projektets formella organisation samt ändringar i projektledningen och kontaktinformation för denna (projektansvarig och/eller projektledare) meddelas.

6. Statusrapport

Vid bidrag på över 100 000 DKK kan 2:a utbetalningen betalas ut först när fonden har mottagit och godkänt en statusrapport via E-administrationen/"Min projektsida". Rapporten skall innehålla upplysningar om eventuella ändringar i projektets:

- administration (projektansvarig och projektledare)
- innehåll, genomföring och tidplan
- utgifter och intäkter
- informationsplan

7. Slutrapport och redovisning

Sista delen av bidraget kan utbetalas när fonden via E-administrationen/"Min projektsida" har mottagit och godkänt slutrapporten och projektredovisningen.

Rapporten och redovisningen skall sändas in snarast möjligt och senast inom 3 månader efter projektets avslutande. Projektets sluttidpunkt är den tidpunkt som anges i ansökan, förutsatt att fonden inte har godkänt en ändring av denna tidpunkt.

Rapportering

Rapporten skall innehålla information om huruvida projektet har genomförts i enlighet med de planer som angavs i ansökan, eventuellt preciserade i styrelsens villkor, samt i enlighet med statusrapporten. Dokumentation relaterad till projektets genomförande, t.ex. program, deltagarlista, pressklipp och andra relevanta handlingar, skall bifogas rapporten.

Redovisning

Redovisningen skall specificeras i enlighet med ansökan och alla intäkter och utgifter skall framgå tydligt. Har styrelsen i sina särskilda villkor angivit att bidraget skall täcka en eller flera angivna utgiftsposter skall dessa specificeras särskilt och bifogas redovisningen. Framgår det av redovisningen att bidraget helt eller delvis har använts till andra ändamål än vad som var förutsatt kan redovisningen inte godkännas.

OBS: Nordiska kulturfonden och Den Danske Rigsrevision kan i upptill ett år efter framläggandet av den ekonomiska redovisningen kräva dokumentation av räkenskapen. Detta innebär att bidragsmottagaren bör bevara alla räkenskapsbilagor i ett år efter det att man redogjort till fonden för projektets ekonomi.

Projektöverskott

Utvisar redovisningen ett överskott förbehåller sig fonden rätten att dra av detta överskott från det återstående bidraget och eventuellt kräva återbetalning av en del av det utbetalade bidraget. Fondens andel i ett eventuellt överskott motsvarar fondens andel i projektets totala finansiering.

8. Revisorsintyg

För bidrag från Kulturfonden på upp till 50 000 DKK krävs ingen revision av projektredovisningen. För bidrag på över 50 000 DKK skall redovisningen revideras och intygas av en godkänd revisor.

Danmark: Registreret revisor.

Finland: GRM-revisor (av Handelskammaren i Finland godkänd revisor).

Island: Löggiltur endurskoðandi.

Norge: Registrert revisor.

Sverige: Godkänd revisor.

Fonden tillåter att statliga/kommunala institutioners ekonomiavdelningar (ekonomichefer eller motsvarande) intygar redovisningen i fall där projektförvaltningen sköts av institutioner som använder kommunalt eller annat offentligt revisionsorgan. Särskild revision krävs inte heller för projekt där bidragsmottagaren är en institution som rapporterar direkt till Nordiska Ministerrådet.

För mer information om revision av räkenskaperna för projekten, se fondens "Revisionsvägledning".

Nordiska Kulturfondens räkenskaper granskas av Rigsrevisionen i Danmark.

9. Friexemplar

Publikationer, CD-skivor, tidskrifter, CD-ROM-skivor osv. som produceras med fondens stöd skall sändas in i två (2) exemplar. I vissa fall kan fonden ha intresse av att få tillsänt flera exemplar och särskild kontakt tas då om detta.

10. Offentlighet

Information om ansökningar, beviljade medel och slutrapporter mm. är offentlig och kan presenteras på Kulturfondens webbsida eller på annat sätt.

11. Bortfall av beviljade medel. Krav om återbetalning

Bidrag som inte har använts inom två kalenderår efter beviljningsåret bortfaller och återförs till fonden.

Har bidraget inte använts i enlighet med bestämmelserna bortfaller bidrag som inte har utbetalts och utbetalat bidrag kan komma att krävas åter. Uppfylls inte krav om återbetalning överlämnar fonden ärendet till inkasso.

Nordiska kulturfonden
Store Strandstræde 18
DK-1255 Köpenhamn K
Tel +45 3396 0200
Fax +45 3332 5636
kulturfonden@norden.org
www.nordiskkulturfond.org

Handläggningsproceduren för Fondens ansökningar

Till denna del av förvaltningsprocessen räknar vi allt arbete som har direkt anknytning till handläggningen av ansökningarna, från förberedelse för mottagande till uppföljning av ansökningarna och avslutande av ärendena, medan vi undantar informationsarbete och administrativt arbete som endast indirekt har anknytning denna primära uppgift. Viktiga källor till detta avsnitt har varit sekretariatets personal samt dokumentet *Bestämmelser rörande användningen av fondens bidrag*, daterat 2003 respektive 2006.

Fram till styrelsens beslut

Sedan våren 2006 tar Nordiska kulturfonden endast emot elektroniska ansökningar via sin hemsida vilken liksom själva ansökningsformuläret finns i fyra olika språkversioner: danska, finska svenska och engelska. Sett till det praktiska handhavandet av dessa olika språk i förvaltningsprocessen så innebär detta framför allt att alla giltiga finska ansökningar översätts till ett skandinaviskt språk. Det förekommer också översättningar av sakkunnigutlåtanden som har skrivits på engelska eller finska till skandinaviska, men detta är mindre vanligt.

Tidigare hade man under en övergångsperiod från 2003 tagit emot både pappersansökningar och elektroniska ansökningar. Pappersansökningarna hanterades under den perioden så att de fördes över till det elektroniska ärendehanteringssystemet, Ähs, ett arbete som utfördes av extraanställda studentmedarbetare. Övergången till enbart elektroniska ansökningar har inneburit att det inte längre finns behov av denna extrapersonal. Övergången till elektronisk hantering underlättar också kontroll och uppföljning är enskilda ärenden, genom ett övervakningssystem genom vilket man kan upptäcka om t.ex. tidsfrister för rapporter eller kompletterande upplysningar inte efterlevs. Däremot har övergången enligt sekretariatets personal inte inneburit så stora tidsvinster i handläggningen av ansökningarna som man hade hoppats. Syftet med den nya ordningen var i första hand att förbättra servicen till ansökare och brukare.

Den elektroniska ansökan omfattar 14 steg där ansökaren förväntas lämna obligatorisk information om:

- projektansvarig,
- en kort projektbeskrivning och
- en redogörelse för projektets nordiska dimension (nordiskt mervärde),
- projekttyp (sektor, aktivitetsform och åldersgrupper för deltagare och målgrupper),
- deltagande länder (nordisk bredd),
- budget (utgifter och intäkter), och
- uppgifter om tidigare ansökningar.

Det är alltså ansökarna själva som väljer att kategorisera projektet inom sektor/sektorer och aktivitetsform/former. Ansökarna har sedan 2006 kunnat välja bland följande 17 sektorer:

- Arkitektur
- Bibliotek och arkiv
- Bildkonst och fotografi
- Dans
- Design och hantverk
- Film
- Humanistiska ämnen
- Konst och kulturpolitik
- Konst och ny teknologi
- Litteratur
- Massmedier
- Museer och kulturarv
- Musik och musikteater
- Språk och språkvetenskap
- Teater
- Tvärkulturellt
- Tvärsektoriellt

Det finns inte någon möjlighet att fylla i en annan kategori på ett öppet fält i formuläret. När det gäller aktivitetsform använde man i slutet av utvärderingsperioden följande 16 kategorier:

- Festival
- Folkupplysning och folkhögskola
- Föreställning
- Forskningsarbete
- Förstudie
- Grundskola
- Konsert
- Konferens, seminarium, workshop
- Planläggning
- Publicering (bok, CD o. likn.)
- Samarbets-/nätverksprojekt
- Turné
- Utbildning
- Utställning
- Utveckling
- Övrigt

Till ansökan skall ansökaren bilägga en separat projektbeskrivning, en informationsplan och en detaljerad budget. Som en integrerad del i slutet av ansökningsprocessen ligger också ett frågeformulär för en liten utvärdering av ansökningsförfarandet och den information som Fonden tillhandahåller med anknytning till denna.

Efter att ansökan skickats in registreras den av projektmedarbetaren eller projektkoordinatoren i Ähs varpå rådgivarna via e-post meddelas att nya ansökningar har kommit in. Rådgivarna läser igenom ansökningarna en första gång och kontrollerar att de

uppfyller de formella krav som ställs, t.ex. att minst tre nordiska länder eller autonoma områden finns representerade, att projektet inte startar innan styrelsen fattar beslut om ansökan etc. Ogiltiga ansökningar besvaras med ett avslagsbrev där man motiverar avslaget. De vanligaste orsakerna till formella avslag är att man inte lever upp till kravet på tre länder/områden, att aktiviteten äger rum innan Fonden hinner fatta sitt beslut, och att ansökt belopp är för högt i relation till vad som gäller för den aktuella ansökningsomgången. Även så kallade administrativa avslag kan ges till ansökningar där den planerade aktiviteten inte på ett tydligt sätt kan relateras till fondens verksamhetsområde, vanligtvis ansökningar som inte har en tydlig kulturell anknytning. Dessa båda kategorier utgör tillsammans de ogiltiga ansökningar, vanligtvis ca 25 – 30 % av det totala antalet ansökningar.

Efter denna första sortering utser rådgivarna sakkunniga till ansökningarna, och i nästa steg meddelas projektmedarbetaren som skriver ut ansökningarna och skickar dem till den sakkunnig som utsetts. Alla ansökningar skrivs ut och skickas per vanlig post på grund av att de är lättare att läsa i denna form och på grund av att en del bilagor inte finns i elektronisk form. Samtidigt publiceras också ansökningarna i Ähs-webben där de sakkunniga också kan gå in och läsa dem. När de sakkunniga har läst och bedömt ansökningarna lägger de in sina utlåtanden direkt i Ähs. De sakkunniga har 3-4 veckor på sig för de ansökningar som ligger på belopp under 100 000 DKK, och 5-6 veckor för de ansökningar som ligger på belopp över 100 000 DKK. Vi presenterar sakkunnigordningen i ett separat avsnitt nedan.

Efter att sakkunnigas bedömning har lagts in gör rådgivarna, och i vissa fall också övrig personal vid sekretariatet, eller externa handläggare som anlitas vid arbetstoppar, korta referat av de sakkunnigas bedömning. Man gör sedan en egen bedömning av ansökningarna där man väger in de sakkunnigas bedömning, fondens riktlinjer, prioriteringar och projektets ekonomi. I praktiken innebär sekretariatets läsning av ansökningarna en skarpare bedömning av vissa av de parametrar som värderas, inte minst nordiskt mervärde och projektets ekonomi. När detta är klart skrivs ansökningarna ut och binds samman. De innehåller i denna form uppgifter om deltagarland, genomförandeland, projektbudget, sökt belopp och föreslaget belopp, eventuella särskilda villkor, sekretariatets utlåtande och förslag, sakkunnigas utlåtande och prioritering, ansökarens sammanfattning av projektet och projektbudget. Detta material går igenom i gemensamt möte i sekretariatet där man diskuterar varje enskilt ansökan och förslag till utlåtande. När man är överens om sekretariatets rekommendationer till de enskilda ansökningarna trycks den slutliga ansökningslistan och skickas till styrelsen för beslut. Styrelsen beslutar om ansökningarna antingen per capsulam i E-forum (6 gånger per år under utvärderingsperioden) eller ordinarie styrelsemöte (2 gånger per år).

Efter styrelsens beslut

Enligt bestämmelser för användning av fondens bidrag framgår att administrationen av de beviljade bidragen (sedan 1 juli, 2006)¹ uteslutande sker elektroniskt via fondens webbsida. För varje beviljat projekt upprättas en ”projektsida” genom vilken

¹ Enligt Beretning til Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd om revisionen af Nordisk Kulturfonds virksomhed for 2006, s. 7.

projektadministratören skall rekvirera bidrag och sända in rapporter (se nedan). Kontakter mellan Fonden och bidragsmottagare förväntas huvudsakligen ske via e-post, men man utesluter inte användning av vanlig post. Fonden använder en så kallad accept för utbetalning av projektmedel, en blankett som sedan 2006 fungerar som kontrakt och skall undertecknas av den projektansvarige och eventuellt projektledaren och skickas in i original med ordinarie post. För att den första delen av bidraget betalas ut skall man dessutom sända in en elektronisk rekvisition, där så krävs tillsammans med en reviderad budget och finansieringsplan.

En undertecknad rekvisition innebär att man förbinder sig att följa fondens bestämmelser och de eventuella särskilda villkor som fondens styrelse kan ha beslutat om för det aktuella bidraget. Särskilda villkor, vilka framgår av beviljningsbrevet, kan t.ex. handla om krav på bekräftad finansiering, bekräftelse av den nordiska bredden och därmed förknippad deltagarlista, eller program för aktiviteten. Ett stående villkor, däremot, är att Nordiska kulturfonden synliggörs i samband med marknadsföring av och genomförande av projektet. Sedan 2006 skall projektledningen beskriva hur detta skall gå till i en informationsplan som skall ingå i ansökan. Eventuella ändringar i projektet, t.ex. innehållsmässiga, som berör tidplan, deltagande, budget, men även förändringar som rör projektledning, skall enligt bestämmelserna skriftligen meddelas Fonden snarast möjligt.

I slutet av 1990-talet genomfördes en skärpning av fondens bestämmelser för användningen av fondens bidrag. Det gällde då t.ex. hur utbetalningen av beviljade belopp skulle göras och bestämmelser om revisorsintyg. Bidrag på upp till 100 000 DKK utbetalas numera i två omgångar (85 % vid projektstart och 15 % vid godkänd slutrapport och ekonomisk projektredovisning), medan bidrag på över 100 000 DKK delas upp i tre utbetalningar (40 % vid projektstart, 45 % vid godkänd statusrapport, och 15 % vid godkänd slutrapport och ekonomisk projektredovisning). För rapporterna finns det särskilda formulär på bidragsmottagarnas projektsidor. En statusrapport skall enligt bestämmelserna från 2006 innehålla upplysningar om förändringar i projektets administration, innehåll, genomförande och tidplan, ekonomi, och informationsplan. Slutrapporten skall fyllas i och sändas in till sekretariatet senast 3 månader efter projektets avslutande. Projektets sluttidpunkt skall anges i ansökan och gäller så länge någon förändring inte har meddelats sekretariatet. I slutrapporten redogör projektledningen för i vilken utsträckning projektet har genomförts i enlighet med de planer som angavs i ansökan. Till slutrapporten skall också biläggas dokumentation relaterad till projektets genomförande, t.ex. program, deltagarlista, pressklipp.

Den ekonomiska redovisningen av projektet skall preciseras i enlighet med ansökan och alla intäkter och utgifter skall tydligt framgå. Eventuella utgiftsposter som är förknippade med särskilda villkor från styrelsen måste specificeras i redovisningen – det är inte tillåtet att använda bidrag till andra utgifter än de som eventuellt har angivits i de särskilda villkoren. Har så skett tas frågan upp till diskussion och beslut i sekretariatet och pengarna kan krävas tillbaka. Fonden förbehåller sig rätten att dra av eventuella överskott från det återstående bidraget (15 %) och i förekommande fall även kräva återbetalning av en del av redan utbetalade bidrag. Om detta blir aktuellt motsvaras enligt bestämmelserna fondens andel av överskottet av dess andel av projektets totala

finansiering. För bidrag på över 50 000 DKK gäller att den ekonomiska redovisningen skall revideras och intygas av en godkänd revisor. Särskilda regler gäller för offentliga institutioner som använder kommunalt eller annat offentligt revisionsorgan, eller då bidragsmottagaren är en institution som rapporterar direkt till Nordiska ministerrådet.² Nordiska kulturfonden tillhandahåller, på rekommendation av fondens revisorer, också en särskild revisionsvägledning som vi inte har funnit anledning att gå närmare in på i detta sammanhang.

² Undantaget för offentliga institutioner gäller inte längre från augusti 2008.