



Kulturfeltets plass i kommunalt og regionalt planarbeid

VEILEDER I PLANARBEID





KOMMUNESEKTORENS
ORGANISASJON

The Norwegian Association of Local and
Regional Authorities

Ansvarlig redaktør:

Line Anni Solbakken

Cover photo:

Fargespill, Helge Hansen

Formgivning:

Bly

Utgivelsesår:

1. utgave, 2025

ISBN 978-82-93866-69-5

Dette heftet er utgitt av KS

KS er kommunesektorens
interesse- og arbeidsgiver-
organisasjon. Alle landets
357 kommuner og 15
fylkeskommuner er medlemmer,
samt om lag 500 kommunale,
interkommunale og
fylkeskommunale bedrifter.

Innhold

Innledning	3
1. Hvorfor planlegge?	4
2 Hvordan henger planarbeidet sammen?	6
2.1 Lovverk og forventninger	7
2.2 Når og hvordan kan kultur løftes frem?	12
3 Hvordan få det beste ut av et planarbeid?	18
3.1 Kunnskapsgrunnlagets rolle i planleggingen	19
3.2 Rolleklarhet	21
3.3 Medvirkning	26
3.4 Hvordan følge opp en plan?	29
4 Kultur som sektorområde	30
4.1 Innrammingen av kulturfeltet	31
4.2 Kunnskapsgrunnlaget på kulturfeltet	35
4.3 Det kulturelle økosystemet.....	36
4.4 Den kulturelle infrastrukturen	37
4.5 Målgruppene.....	40
4.6 Fagområdene.....	40
4.7 De krevende prioriteringene.....	40
4.8 Utarbeidelse av mål og tiltak	44
5 Tillegg.....	48
5.1 Sentrale ord og begrep i planarbeidet	49
5.2 Sentrale ord og begrep på kulturfeltet	52
5.3 Nordiske tendenser.....	53

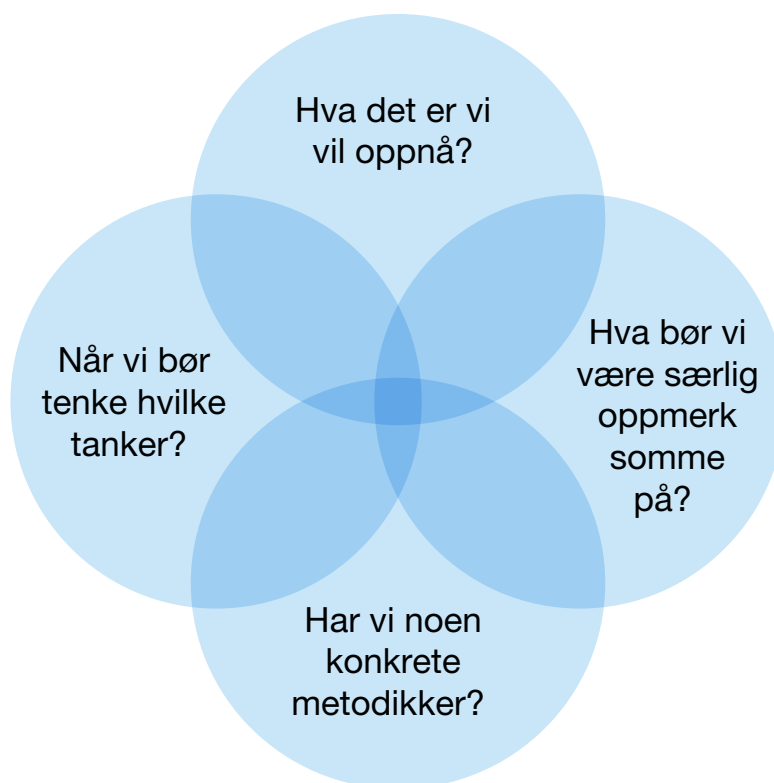
Innledning

Denne veilederen er rettet mot både politisk og administrativt nivå i kommunesektoren, og skal være en ressurs i kommunenes og fylkeskommunenes planarbeid. Når vi her har fokus på kulturfeltet, så medfører det at vi skal se på hvor og hvordan dette feltet kan ha sin plass i den offentlige planleggingen. Veilederen gir dermed ikke en ferdig oppskrift på en ensartet form for kulturplan, men på hvordan kulturfeltet kan ses inn i ulike stadier og nivåer i kretsløpet i det kommunale og fylkeskommunale planarbeidet. Utgangspunktet er at kulturfeltet både er en viktig ressurs inn i den overordnede samfunnsutviklingen, og at feltet alene har behov for en tydelig retning og tydelige prioriteringer.

I det følgende skal vi se på hvordan vi kan planlegge ut fra hva vi vil oppnå. Vi skal se på kretsløpet i kommunal planlegging og når vi bør tenke på ulike aspekter. Vi skal også se på konkrete metodikker i planarbeidet. Til slutt skal vi gå nærmere inn på kulturfeltet som sektorområde. Vi vil her undersøke forutsetninger, problemstillinger og muligheter som er viktige i planarbeidet.

Heftet kan for eksempel brukes til å:

- Vurdere planbehov på kulturfeltet
- Vurdere innretning og metoder i planarbeid relatert til kulturfeltet
- Vurdere satsningsområder og tiltak i en konkret plan med fokus på kultur



1.

HVORFOR PLANLEGGE?

Strategisk planlegging er et sentralt virkemiddel for både *utforming* og demokratisk forankring av politikk, og et konkret grunnlag for *iverksetting* av politikk.

Når vi reflekterer rundt hvorfor vi gjør som vi gjør blir vi mer bevisste på våre valg og gjerne bedre på å kunne begrunne dem. «Hvorfor skal vi planlegge?» er derfor et viktig og grunnleggende spørsmål.

Demokrati

Strategisk planlegging er et sentralt virkemiddel for både *utforming* og demokratisk *forankring* av politikk, og et konkret grunnlag for *iverksetting* av politikk. Svært forenklet kan vi si at politikk er verdivurderinger, som trenger å konkretiseres for å kunne iverksettes på et faglig nivå. Planarbeidet gir en arena for å nedfelle retning, ambisjoner og tiltak som er i tråd med de verdier politisk ledelse styrer etter. Et annet viktig prinsipp i offentlig planlegging slik plan og bygningsloven legger opp til, er at planleggingen også er en konkretisering av demokratiet ved at innbyggerne har mulighet til aktiv deltagelse gjennom innspill og høringsuttalelser, og dermed er med på å definere både utfordringer, muligheter og løsninger. Dette gir planene større

legitimitet i befolkningen, en felles forståelse for, og et felles eierskap til realisering av planene.

Helhet og sammenheng

Plan og bygningsloven (PBL) sier at et viktig overordnet mål med planleggingen er å fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Planlegging bidrar til å fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid. Dette gjelder også samordning av statlige, regionale og kommunale oppgaver. Et godt samspill mellom forvaltningsnivåene er en viktig nøkkel til et bærekraftig samfunn. I Norge har staten tradisjonelt hatt en sterk rolle på kulturfeltet, og de statlige meldingene anses i stor grad som felles politikk selv om de i realiteten bærer frem statens politikk. Det er med andre ord behov for å styrke fokuset på de lokale og regionale kulturpolitiske prioriteringene blant annet gjennom å nedfelle disse i planer.

Balansen mellom retning og fleksibilitet

Planlegging kan gjøres på ulike nivå, med ulik grad av detaljfokus versus fleksibilitet. Å reflektere rundt hvilket nivå som er mest hensiktsmessig i egen kommune eller eget fylke er viktig, og man må i dette hensynta flere faktorer. Tiden vi står i bærer preg av hurtige

endringer, for eksempel utvikles teknologien svært raskt, klimaendringene setter press på behovet for mer bærekraftige løsninger, og store demografiendringer fordrer at vi må jobbe på nye måter for å få en mer begrenset arbeidskraft til å strekke til i oppgaveløsningen. I lys av dette må vi blant annet vurdere i hvor stor grad planarbeid skal lede til konkrete mål og tiltak, eller mer åpne og fleksible ambisjoner. Måten man ønsker å styre på vil også spille inn. Dersom man ser et behov for konkrete målbare resultat det er enkelt å rapportere på, må planarbeidet rigges slik at dette er mulig å få til. Dersom man heller ønsker å ha fleksibilitet i å kunne endre på retning, metoder, og å ha stort rom for innovasjon, så må planarbeidet rigges slik at dette er mulig. I dette spennet tilstreber vi gjerne en balanse for å kunne dekke flere behov, men vi kan i ulike tidsepoker observere ulik vekting mot enten det ene eller det andre hensynet.

Sektorutvikling versus samfunnsutvikling

Samfunnsutvikling kan ikke løses gjennom enkelttemaer eller en sektortilnærming. Når denne veilederen ikke kun tar utgangspunkt i hvordan man kan utarbeide en konkret sektorplan, men ser på kulturfeltets plass i planarbeidet samlet sett, så er det nettopp fordi kulturfeltet er en viktig samfunnsutviklende kraft og bør løftes og posisjoneres inn i et større perspektiv, f.eks. i kommuneplanens sam-

funnsdel. Dette står ikke til hinder for anerkjennelsen av at kulturfeltet har en verdi i seg selv og at kultursektoren har sitt økosystem av roller og funksjoner som må komplettere og utfylle hverandre. Det at kulturfeltet er godt plantet inn i overordnet planlegging står heller ikke til hinder for at man i tillegg og sannsynligvis vil ha behov for å utarbeide også mer sektorvise eller tematiske planer og prioriteringer.

Kulturfeltet utvikler mennesker og samfunn

Kulturfeltets verdier både for det enkelte menneske og for samfunnet som helhet realiseres på lik linje med andre politikkområder best dersom vi jobber strategisk, helhetlig og langsiktig. Derfor er det nyttig å forankre arbeidet på kulturfeltet inn i planarbeidet. Planarbeid på kulturfeltet handler både om å sette retning og ambisjoner på feltets egne vegne, og å legge til rette for at samfunnsverdiene av kultur skal kunne oppstå i godt samspill med andre sektorer. I tillegg kan kulturfeltets særegne tankesett og metoder bidra til å utvikle måten vi som samfunn jobber på, fordi kjernekompetansen i feltet samsvarer tett med de ferdighetene forskningsmiljøene definerer som fremtidens viktigste kompetanse; kreativitet og innovasjon, kritisk tenkning og problemløsning, kommunikasjon og samarbeid.



2

HVORDAN HENGER
PLANARBEIDET
SAMMEN?

Foto: Adobe Stock



I dette kapittelet skal vi se nærmere på de formelle sidene ved planarbeidet, som lovverk, nasjonale forventninger, når og hvordan kultur kan løftes inn i planverket osv.

2.1 Lovverk og forventninger

Plan og bygningsloven

I PBL § 3-3. står det at «Kommunal planlegging har til formål å legge til rette for utvikling og samordnet oppgaveløsning i kommunen gjennom forvaltning av arealene og naturressursene i kommunen, og ved å gi grunnlag for gjennomføring av kommunal, regional, statlig og privat virksomhet»... »Kommunestyret selv har ledelsen av den kommunale planleggingen og skal sørge for at plan- og bygningslovgivningen følges i kommunen. Kommunestyret skal vedta kommunal planstrategi, kommuneplan og reguleringsplan. Kommunen organiserer arbeidet med den kommunale planleggingen etter kapittel 10 til 12 og oppretter de utvalg og treffer de tiltak som finnes nødvendig for gjennomføring av planleggingen....»

§ 3-4. sier at «Regional planlegging har til formål å stimulere den fysiske, miljømessige, helsemessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i en region. Regional planmyndighet har ansvaret for og ledelsen av arbeidet med regional planstrategi, regionale planer og regional planbestemmelse etter reglene i kapittel 7 og 8....»

Kulturloven

01. November 2024 la Kultur- og likestillingsdepartementet frem forslag på en revidert kulturlov. Forslaget innebærer blant annet en endring av formålsparagrafen.

§ 1 skal lyde:

§ 1 Føremål

Lova skal leggja til rette for eit ope og opplyst offentleg ordskifte gjennom å fastleggja offentlege styresmakters ansvar for å fremja og leggja til rette for eit breitt spekter av kulturverksemd i tråd med prinsippet om armlengds avstand, slik at alle kan få høve til å delta i kulturaktivitetar og oppleve eit mangfald av kulturuttrykk.

Endringene i formålsparagrafen forankrer ansvaret styresmaktene har på kulturfeltet i det såkalte «infrastrukturkravet», jf. Grunnloven § 100 sjette ledd, som omhandler å legge til rette for et åpent og opplyst offentlig ordskifte. Dette skal tydeliggjøre at offentlig politikk og offentlige virkemidler på kulturfeltet er sentrale i innsatsen for å legge til rette for en infrastruktur for ytringsfrihet i samfunnet. Dette er i tråd med også kommunesektorens prioriteringer.

I relasjon til planlegging er endringen i § 4 spesielt viktig.

§ 4 nytt andre ledd skal lyde:

Fylkeskommunen og kommunen skal ha ei skriftleg oversikt over status og utviklingsbehov på kulturfeltet og fastsetja overordna mål og strategiar for dette feltet i arbeidet med planar etter plan- og bygningslova kapittel 8 og 11. Måla og strategiane bør vera eigna til å møte dei utfordringane som går fram i den skriftlege oversikta.

Lovforslaget innebærer at alle kommuner og fylkeskommuner plikter å ha en skriftlig oversikt over status og utviklingsbehov på kulturfeltet, samt fastsette overordnede mål og strategier. De aller fleste kommuner, og fylkeskommuner har allerede dette, og det er et viktig grunnlag for å utvikle lokal og regional politikk på kulturfeltet. Departementet mener «status» bør beskrive aktører og tilbud på kulturfeltet, samt organisering, forvaltning og samarbeidsstrukturer. «Utviklingsbehov» bør beskrive utviklingstrekk som kan påvirke, som antallet innbyggere og egenskaper ved disse. Det kan også være aktuelt å vise til hvordan kulturfeltet påvirkes av andre deler av forvaltningen. Fylkeskommuner og kommuner må videre fastsette overordnede mål og strategier for kulturfeltet, et krav som vil kunne oppfylles gjennom samfunnsdelen i kommuneplanen. Et krav om egne kulturplaner ville ikke i seg selv gitt en sterkere prioritering av kulturfeltet. Sektorplaner fungerer i praksis som en rydding på eget sektorområde, mens ressursmessige prioriteringer blir lagt i overordnet planverk. Det er også viktig å ikke hindre at fag og sektorer blir sett i sammenheng.

I gjeldende lov sier § 5 at «Staten, fylkeskommunen og kommunen skal syta for a at kulturlivet har føreseielege utviklingskår, b å fremja profesjonalitet og kvalitet i kulturtilbodet og leggja til rette for deltaking i kulturaktivitetar, og c at personar, organisasjonar og institusjonar har tilgang til informasjon om ordningar med økonomisk støtte og om andre verkemiddel og tiltak».

Kulturloven er en rammelov, og omfang, satsninger, lokale prioriteringer og metoder må vurderes av den enkelte kommune og fylkeskommune. Utenom kulturloven har kulturskole, bibliotek og kulturminnevern et sterkere førende lovverk, men disse områdene er like fullt en del av en større helhet på kulturfeltet, og må ses i sammenheng med andre områder og aktører. Tall fra en kartlegging gjort i Kulturdirektoratet for perioden 2015–2023 viser at kommunesektoren jevnt over bruker i snitt fire prosent av sitt totale budsjett på kultur, og at andelen har økt. Staten bestreber et mål om å bruke en prosent av sitt totale budsjett, men har i realiteten gått ned i prosentandel de siste årene. Veksten i kulturtilbudet i kommunesektoren har også vært høyere enn den generelle veksten i budsjettene, mens den i staten har vært mindre. De siste årene er det fylkeskommunene som i størst grad har økt sine kulturbudsjett. Styreleder i KS sier følgende i en kronikk fra 2024; «Kommunesektoren bidrar også med langt mer enn det som er strengt lovpålagte oppgaver på kulturfeltet. Dette skjer til tross for at tilgjengelige ressurser ikke gjør det mulig å oppfylle alle lovkrav. Igjen viser dette at kommunesektoren velger å prioritere kultur. I tillegg satses det mest på områder som ikke er direkte lovregulert. Sterkere lovstyring er dermed ikke løsningen når vi snakker om å prioritere kultur høyere».



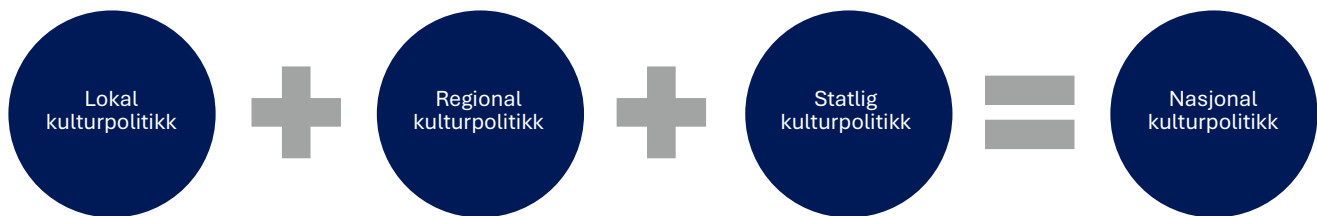
Foto: Vest-Agder-museet

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging

Regjeringen legger hvert fjerde år frem nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for å fremme en bærekraftig utvikling i hele landet. «*Forventningene skal følges opp i arbeidet med planstrategier og planer i fylkeskommunene og kommunene og legges til grunn av statlige myndigheter når de deltar i planprosessene*». Sentralt i de nasjonale forventningene er stadfestingen av at Norge har sluttet seg til 2030-agendaen med 17 mål for å fremme en sosialt, miljømessig og økonomisk bærekraftig utvikling. I de nasjonale forventningene for 2023–27, kap. 4 står det også følgende: «*Det legges til rette for kultur, kunst, idrett og frivillighet i planleggingen og settes av tilstrekkelige arealer til kultur- og idrettsformål*».

Det er verd å merke seg at man her viser til statlige myndigheters deltagelse i planprosessene. Dersom det skal ligge noen

mening i forventningene må de derav være gjensidige, fra stat til kommunesektor, og fra kommunesektor til stat. Der hvor kommunesektoren støtter opp under statlige prioriteringer, må staten støtte opp under lokale og regionale prioriteringer. Staten klarer imidlertid ikke nødvendigvis å forholde seg direkte til alle landets kommuner, det er ei heller særlig effektivt. Det betyr at fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler blir viktig som et bindeledd mellom kommunene og staten, slik at mangfold og ulike rammevilkår kan belyses godt. I Vestland fylkeskommunes plan «Kultur bygger samfunn» 2023–2035, belyses sammenhengene gjennom følgende setning: «*Regional plan for kultur er ein plan for kulturfeltet, og retningsgivende for statleg, fylkeskommunal og kommunal planlegging og verksemd, jf. plan- og bygningslova. Realiseringa av planen er eit felles ansvar for staten, fylkeskommunen, kommunane, privat sektor og sivilsamfunnet*»



Nasjonal politikk

Statens prioriteringer nedfelles gjerne i meldinger til stortinget, tidligere kalt stortingsmeldinger. Når disse utarbeides følges gitte prosedyrer for medvirkning, slik også kommunal og fylkeskommunal planlegging gjør. Kommuner og fylkeskommuner legger i stor grad disse meldingenes prioriteringer som et grunnlag for lokale og regionale prioriteringer på ulike politikkområder, mens staten tradisjonelt i mindre grad legger lokale og regionale planer til grunn for statlige prioriteringer. Dersom vi skal tilstrebe en samlet nasjonal kulturpolitikk som hensyntar alle nivåes prioriteringer, er det behov for styrket fokus på lokale og regionale planer som grunnlag også for statens tiltak.

Det er med bakgrunn i dette viktig å påpeke at statlige meldinger er statens prioriteringer, og en statlig melding til stortinget er ikke juridisk bindende for kommunesektoren. Bindinger oppstår likevel i praksis når staten prioriterer

økonomisk støtte til de tiltakene som støtter opp under statens politikk. Siden staten sitter på pengesekken går imidlertid ikke bindingen andre veien, kommunesektoren kan ikke belønne staten for å prioritere lokale og regionale prioriteringer. Denne maktskjevheten kan pekes på som en demokratisk utfordring all den tid politikk, med forankring i grunnloven, utvikles på tre ulike nivå. Alle forvaltningsnivå bør gjøre seg kjent med politiske prioriteringer på alle nivå, fordi dette vil være et godt grunnlag for refleksjon rundt hvordan en ønsker å forholde seg til disse prioriteringene i egne planer. Det er kommunenes og fylkeskommunenes egne politiske dokumenter som legger de overordnede føringene for lokale og regionale planer.

FNs bærekraftsmål og andre internasjonale forventninger

Norge har sluttet seg til FNs 17 mål for å fremme en sosialt, miljømessig og økonomisk bærekraftig utvikling. De fleste kommuner og

fylkeskommuner legger bærekraftsmålene til grunn for sitt planarbeid, og bruker planprosessene til å drøfte hvordan bærekraftsmålene kan følges opp ut fra de utfordringene og mulighetene som er mest aktuelle lokalt og regionalt. I rapporten «Kulturfeltets plass i samfunnsutviklingen» skriver Samfunnsøkonomisk analyse «Gjennomgangen av forskningen om kulturens effekter viser at den griper inn i, og blir påvirket av, en lang rekke samfunnsområder, og kanskje spesielt områder som det er knyttet store utfordringer til. Det er mange argumenter som taler for at det er viktig (og kanskje til og

med nødvendig) å inkludere kultur i arbeidet for en bærekraftig utvikling». Kulturfeltet kan bidra både til å nå de enkelte målene, men kanskje vel så kraftfullt gjennom evnen til å påvirke tankesett og handlinger på generelt grunnlag. Kultursektoren må ellers som alle andre sektorer måtte ta sitt ansvar for å sikre best mulig bærekraftige løsninger i sitt arbeide. Norge er også forpliktet gjennom en rekke andre internasjonale ambisjoner eller avtaler som er ratifisert av den norske stat og som er relevante på kulturfeltet; eks. FNs barnekonvensjon, og Unescos konvensjon om immateriell kulturarv.



Foto: Operaen i Kristiansund

2.2 Når og hvordan kan kultur løftes frem?

Den 4-årige plansyklusen

Det kommunale planarbeidet følger en gitt syklus som henger sammen med kommunevalg hvert fjerde år. Etter et kommunevalg skal nytt kommunestyre vurdere hvordan deres politikk skal komme til uttrykk i planverket. Dette gjøres ved at de vurderer om kommuneplanens samfunnsdel, som er den viktigste overordnede planen og styringsverktøyet, bør rulleres eller står seg i forhold til tidligere vedtatte versjon. Denne vurderingen gjøres i planstrategien, som skal behandles politisk innen et år etter kommunestyrets konstituering. Kommunestyret kan herunder ta stilling til om det er behov for å igangsette arbeid med nye underliggende planer, eller om gjeldende planer bør revideres eller oppheves. Før planstrategien kan utarbeides skal imidlertid administrasjonen legge frem et oppdatert og relevant kunnskapsgrunnlag om kommunenes situasjon og utviklingstrekk. Dette som grunnlag for politisk drøfting. Det er da sentralt at kompetanse om kulturfeltets rolle og utviklingstrekk løftes inn i arbeidet. Dette vil være viktig for å kunne vurdere om kulturfeltets samfunnsutviklende potensiale blir realisert, om sektorens egne eksistens- og utviklingsbehov er godt ivarettatt i eksisterende planer, om noe bør revideres eller om det bør utvikles nye planer som omhandler eller inkluderer kulturfeltet.

Hvor bør det stå hva?

Det er opp til hver enkelt kommune og fylkeskommune å ta stilling til hvor og hvordan kulturfeltet skal forankres i plansystemet. Den

aller *viktigste* forankringen finner sted i det overordnede planverket. Her ses samfunnsutviklingen fra et fugleperspektiv, og sektorer ses inn i en større sammenheng. Når kulturfeltet forankres her unngår vi at kultur settes på siden av all annen utvikling, og at vi mister av syne viktige sammenhenger og synergier.

I *kommuneplanens samfunnsdel* vil det være nyttig å løfte frem kulturfeltets samfunnsverdier. Dette handler ikke om å instrumentalisere kulturfeltet uten forståelse for at egenverdien er katalysatoren for samfunnsverdiene. Snarere handler det om å *posisjonere* feltet gjennom å synliggjøre bredden av verdier som skapes. Her vil det også være rom for å se på hvordan samfunnet som helhet også påvirker kulturfeltet, eks. gjennom fokus på klima, makroøkonomi, det nasjonale sikkerhetsbildet osv. Med utgangspunkt i dette vil eventuelle sektor- eller temaplaner på andre politikkområder enn kulturfeltet, eks. innen næring, skole eller folkehelse, kunne støtte opp under og ha konkrete tiltak som vil være viktige for kulturfeltet.

I arbeidet med *kommuneplanens arealdel* defineres ulike arealformål i ulike geografiske områder. Gjennom å sette av arealer til aktivitets- og møteplasser, bidrar man til å legge til rette for folkehelse, fellesskap og bolyst. Kommunen kan også bevisst jobbe for at private eiendomsutviklere skal finne det attraktivt å bidra med aktivitets og møteplasser gjennom å synliggjøre samfunnseffektene som ofte oppstår ved tilstedeværelse av kulturaktører, eller gjennom støtte til kulturaktørenes leieutgifter. Vi er her inne på en bevissthet rundt hvordan man

ønsker at lokalsamfunnet skal utvikle seg i ulike deler av kommunen. Kulturminner kan også ha en viktig plass i kommuneplanens arealdel. Disse er viktige bærere av vår identitet, og de er ofte et sentralt grunnlag for lokal stedsutvikling. Kulturminner kan være automatisk fredet, vedtakfredes, eller vernes gjennom hensynssoner. Det er her verd å merke seg at en bevisst utvikling av den kulturelle infrastrukturen må sidestilles med utvikling av annen infrastruktur i kommunen. Vi kommer nærmere inn på dette i kap. 4.4

Dersom man i tillegg velger å utarbeide sektor- eller temaplaner innen kulturfeltet, så er ikke dette nødvendigvis en *posisjonering* av kulturfeltet i plansammenheng, det kan i praksis være en «ryddeprosess» innen eget fagområde. Dette kan imidlertid også være nyttig fordi overordnet planverk ikke nødvendigvis sier noe om *hvordan* man mer konkret på de ulike sektorområdene skal realisere de sammenhengene det pekes på i overordnet planverk. Hva man kan ta opp i sektor- eller temaplaner på kulturfeltet skal vi se nærmere på i kap. 4., men dette vil i større grad være mer fagspesifikke temaer som eks. hvordan man kan legge til rette for kultur for ulike typer innbyggersegment, hvordan man kan sikre en sammenhengende linje som sørger for både rekruttering, utdanning, og muligheter for gründervirksomhet og praksisplasser innen kulturnæringen, eller hvordan det profesjonelle og frivillige kulturfeltet kan gjøre hverandre gode.

Mange kommuner velger å lage egne kommunedelplaner for kultur, mens andre synliggjør mål og strategier på kulturfeltet

gjennom øvrige kommunale planer. Noen kommuner lager tverrsektorielle planer som likestiller ulike fagområder, og ser dem inn i et større bilde av samfunnsutviklingen. Innen kulturfeltet som sektorområde kan en også velge å lage overordnede kommunedelplaner for kultur, eller planer som tar for seg deler av kulturfeltet, eksempelvis en arenaplan for kultur. Jo lengre ned i planhierarkiet vi kommer jo mer spesifikke blir gjerne beskrivelser og tiltak.

Planstatus (tematisk kommunedelplan eller temaplan) har i utgangspunktet ikke noen betydning for planens tyngde, men med en kommunedelplan følger det noen formkrav som man står friere inn mot hvis planen benevnes som temaplan eller lignende.

Oppsummert kan vi si at kultur kan løftes frem i alle plannivåene i illustrasjonen på neste side:

- I kunnskapsgrunnlaget som bør oppdateres ved inngangen til hver ny valgperiode
- I kommuneplanens samfunnsdel, med overordnede mål/føring for kultursektorens betydning for ønsket samfunnsutvikling, gjerne i samspill med andre fagområder
- I kommuneplanens arealdel, med avklaringer av arealmessige behov knyttet til kulturfeltet. Slike arealbehov vil som hovedregel avklares nærmere i en reguleringsplan, som utarbeides med utgangspunkt i et overordnet arealplan-kart i kommuneplanens arealdel.

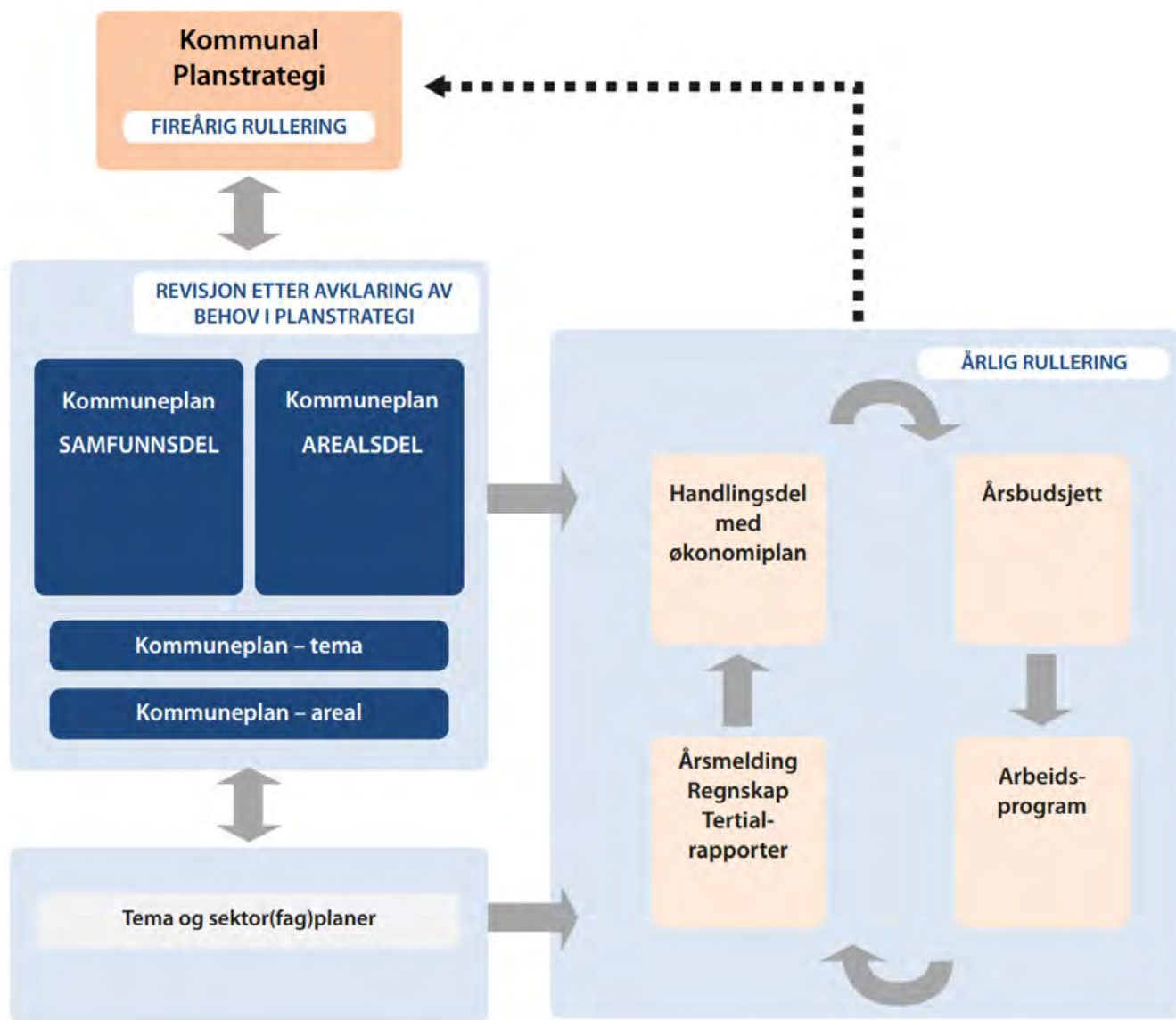
- I tema-/sektorplaner, som ofte konkretiserer de overordnede føringene fra kommuneplanens samfunnsdel. Slike konkretiseringer vil bl.a. være nyttig for:
- Prioriteringer i 4-årig økonomiplan m/årsbudsjett

Overgangen mellom de ulike nivåene i illustrasjonen (se neste side) kan være krevende, uavhengig av sektor og tema. Løpende dialog mellom planmiljøene og øvrige fagmiljøer i kommuneadministrasjonen er viktig for å utvikle forståelse for hvordan plannivåene kan og bør spille sammen, og også hvordan det å se ulike fagområder i sammenheng kan gi positive synergier.

Foto: Gonzalo Sentana/Nasjonalt kompetansesenter for kultur, helse og omsorg



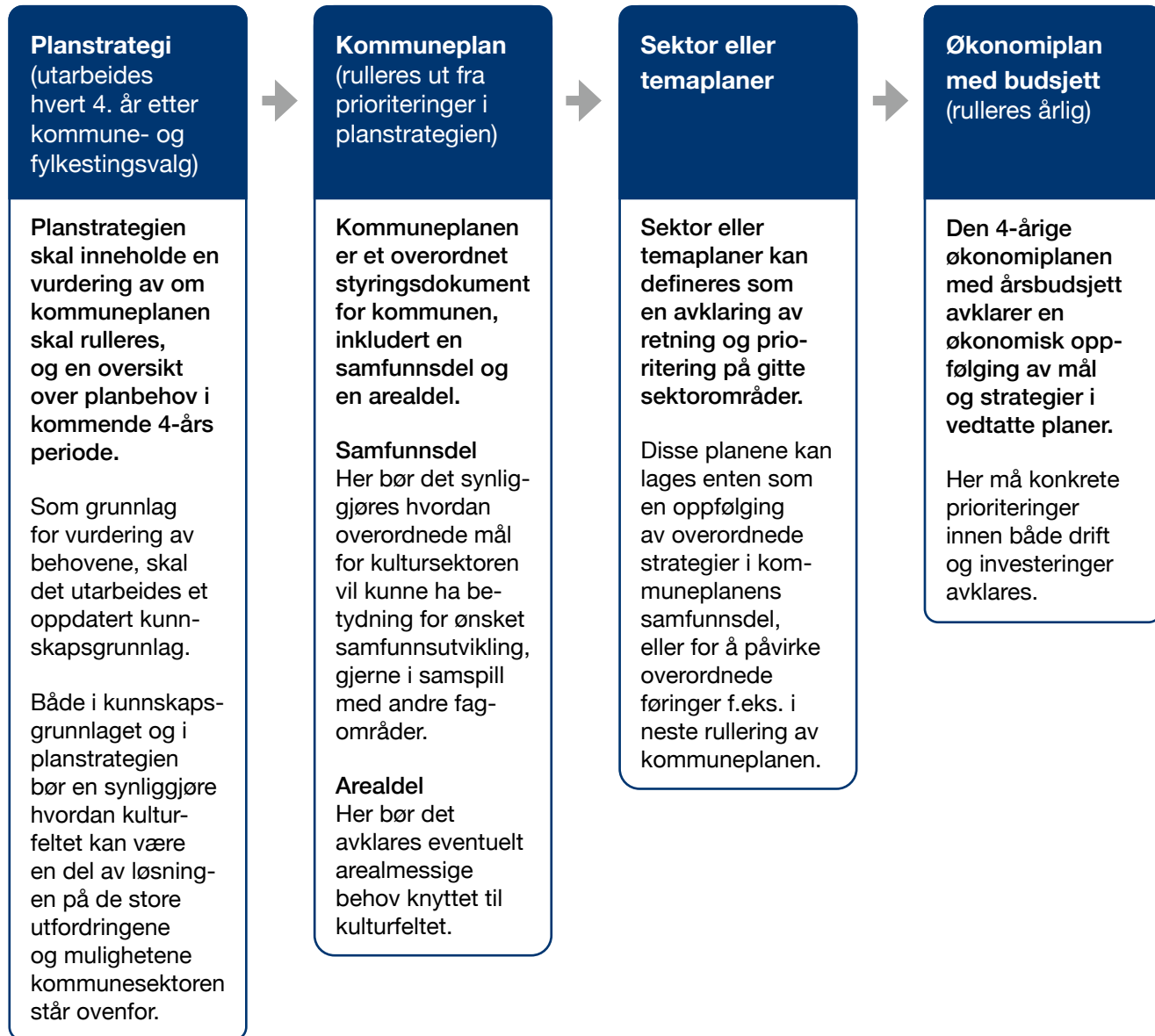
Buen helsekor, Melhus kommune



Modellen er hentet fra veileder
i Kommunal planstrategi,
KDD, 2024.

Oppsummerende modell

Ikke vær redd for å sette i gang med planarbeid!
Arbeidet har ingen fasit, og mye av verdien ligger i selve prosessen. Dette siste skal vi gå nærmere inn på i neste kapittel.



Refleksjonsspørsmål kapittel 2



- Hvordan kan vi gi politikerne et godt beslutningsgrunnlag som inkluderer kunnskap om kulturfeltet når de skal vedta en ny planstrategi?
- Hvor og hvordan er kulturfeltet forankret i planhierarkiet per i dag?
- Hva er de mulige utfordringene i planprosessen, og hvordan kan vi forberede oss på å håndtere disse utfordringene?
- Hvordan kan vi i planarbeidet se kulturfeltet i sammenheng med målet om mer bærekraft?



Foto: Marthe Mølstre

Arktisk Filharmoni

3

ALL KULTURER SAMMEN!

BARNE FATTIGHET MÅ TA SLUTT!
MER MULIGHETER
FAR ARBEID UTEN
HØYE KVALIFIKASJONER

Bygge ut brygg
fra togstasjonen
for å gi liv til
Drømmeselve

HVORDAN FÅ
DET BESTE UT AV
ET PLANARBEID?

Foto: Ida Willassen ØIT

3

HVORDAN FÅ
DET BESTE UT AV
ET PLANARBEID?

Foto: Ida Willassen ØIT



I dette kapittelet skal vi se nærmere på hvordan vi best kan ta ut potensialet i selve prosessen med det å utarbeide en plan. Prosessen har i seg selv en viktig verdi fordi det er her kunnskap deles, relasjoner og eierskap bygges, og det legges til rette for et felles ansvar for realisering av planens tiltak.

3.1 Kunnskapsgrunnlagets rolle i planleggingen

Kunnskapsgrunnlaget er et viktig fundament for kvalifiserte beslutninger og prioriteringer, fordi disse da er basert på gode begrunnelser, og forankret i innsikt og faglig forståelse. Utarbeidelsen av et kunnskapsgrunnlag legger et sentralt grunnlag for politikernes prioriteringer allerede i planstrategien, men også i arbeidet med de enkelte planene. Her gis det gjerne en situasjonsbeskrivelse med både utfordringer og muligheter, samt at det vises til nasjonale og internasjonale forventninger. Dette kunnskapsgrunnlaget er noen ganger en egen del av plandokumentet. Andre ganger ligger det som et vedlegg til selve planen, som skal peke fremover og beskrive ambisjoner og mål. Det er imidlertid mange måter å tilegne seg kunnskap på, og kunnskap kan ha mange former. Vi skal her se på noen eksempler.

Forskning

Det finnes mye sektorkunnskap på kulturfeltet, og etter hvert også mye forskning på sammenhengen mellom kulturfeltet og andre politikkområder. Både en sektorisert stat og kultursektoren selv har i lang tid vært noe

skeptisk til å se mere til samfunnsverdiene av kultur, fordi man har opplevd det som en underkjennelse av kulturens egenverdi. Denne forståelsen beveger vi oss nå mere bort fra, og det er større trygghet rundt at vi kan tenke flere verdier på en gang. Egenverdien er selve kraftkilden, og utgangspunktet for at samfunnsverdiene oppstår. Bredden av verdier har også blitt viktigere å få frem, i en situasjon hvor store verdensutfordringer og strammere økonomi legger press på de kommunale og fylkeskommunale prioriteringene. Samfunnsøkonomisk analyse lanserte i 2024 en rapport som på oppdrag fra KS oppsummerte på hvilke områder det er forsket på samfunnseffekter av kultur, og hva essensen i funnene er. Vi ser nærmere på dette i kap. 4. Det er for øvrig viktig at bestilling av forskning og annen kunnskapsutvikling blir gjort av ulike aktører, slik at vi ivaretar ulike perspektiv. Kunnskap er makt fordi den gjerne blir lagt til grunn for prioriteringer. Maktspredning i kunnskapsbestilling er dermed også et viktig demokratisk prinsipp.

Statistikk

Ulike typer statistikk kan ha relevans på kulturfeltet, eks. KOSTRA-tallene, publikumsundersøkelser, statistikk på antall næringsdrivende

innen kultur osv. En generell utfordring ved mye statistikk er at det er krevende å sette den inn i en større sammenheng med de store strukturelle endringene i samfunnet, som demografi, flyttemønster, sentralisering, etc. Mye av det vi måler på kulturfeltet sier noe om aktivitet, men derimot lite om samfunnseffektene, for eksempel gjelder dette publikumsstatistikk og utlånsstatistikk ved bibliotekene. Dette er i neste omgang en utfordring i for eksempel rapportering på bærekraft, hvor kulturfeltet har få eller ingen egnede indikatorer, og feltets utviklingskraft kommer dermed ikke frem i rapporteringen.

Scenarietenkning

I scenarietenkning ser man for seg mulige fremtidige situasjoner basert på et sett premisser, og vurderer hvordan man kan forberede seg på hver av de mulige scenariene. KS har utviklet et eget verktøy for dette arbeidet kalt [Fremtids-verktøyet 2040](#). Ulike premisser som eks. status på befolkningsutvikling, klimautfordringer, antall yrkesaktive, og kommuneøkonomi gir her ulike dilemmaer man må forholde seg til og som vil påvirke alle politikkområder. Påvirker eks. demografiendringer hvilke målgrupper vi prioriterer å innrette kulturtilbud inn mot?

Kulturdirektoratet har i en egen rapport utviklet ulike [scenarioer for fremtidens kultursektor](#), hvor de har fokus på utvalgte drivkrefter og ulike utslag av samfunnsutviklingen basert på de valgene vi tar. Dette ble gjort i kjølvannet av covid-19 pandemien, som gav store utfordringer for kultursektoren, og behov for et sterkere kunnskapsgrunnlag for fremtidig planlegging, beslutninger og handlinger.

Storytelling

Storyline-metoden er en metode for å fremme aktiv læring gjennom historiefortelling. Her involveres deltakerne i å skape en fortelling som utvikler seg over tid, og som innlemmer ulike fagområder og ferdigheter. Fortellingen utvikler seg gjennom åpne spørsmål som kan besvares på ulike måter, og gjennom overraskelsesmomenter som får historien til å ta nye retninger. Fortellingen skjer gjerne i en fiktiv verden, men skal forløpende sammenlignes med det som skjer i den virkelige verden. Storyline-metoden kan for eksempel brukes for å samle ulike aktører rundt en felles fortelling, noe som igjen kan bidra til bedre samarbeid mellom kommunen, kulturinstitusjoner, frivillige organisasjoner og innbyggere. Den kan eks. også brukes til å oppfordre til kreativ tenkning rundt utvikling av nye kulturtiltak. Bruk av denne metoden kan bidra til en mer inkluderende og kreativ planleggingsprosess som avspeiler behov og ønsker i lokalsamfunnene.

Erfaringsdeling

Som vi så under overskriften statistikk, er det ikke nødvendigvis alltid like enkelt å isolere og kvantifisere enkeltfaktorer i samfunnsutviklingen. Vi skal derfor ikke undervurdere de gode fortellingene, og de praktiske erfaringenes verdi. Det å knytte seg til nettverksarenaer eller på andre måter tilegne seg andres erfaringskunnskap kan derfor være veldig nyttig. Eksempelbanker kan være en slik konkret kunnskapskilde.

Klarspråk

Å bruke et klart språk handler om at vi skal kommunisere så tydelig at alle forstår innholdet i det vi ønsker å kommunisere. Det handler ikke

om at vi skal legge fra oss fagbegrepene, men at vi er bevisste på hvem vi snakker til, og at vi trener oss på å formulere tydelige budskap. Dette kan rett og slett være avgjørende for en god og klar dialog, og for muligheten til å finne gode løsninger. I kapittel 5 finner du forklaringer på sentrale ord og begrep både innen planarbeid og innen kulturfeltet.

3.2 Rolleklarhet

Hva er kommunesektorens roller?

Kommunesektoren har fire roller. Den er en demokratisk aktør gjennom å utforme og iverksette politikk, en tjenesteleverandør gjennom å drifte ulike tjenester ut mot innbyggerne, en samfunnsutvikler gjennom eks. planer, satsningsområder, og tilhørende tilskuddsordninger, og en myndighetsutøver gjennom å forvalte lovverk. Disse rollene utfyller hverandre, og vil tidvis flyte over i hverandre. Fylkeskommunene har gjennom regionreformen fått et forsterket ansvar innen samfunnsutvikling, mens tjenesteleverandørrollen gjerne er den som preger kommunenes arbeid, dette vil påvirke planarbeidet. Vi skal her se litt nærmere på samfunnsutviklerrollen.

Både kommuneloven og plan- og bygningsloven gir kommunesektoren samfunnsutviklerrollen. Denne handler om å sette en strategisk retning gjennom langsiktig planlegging, visjoner og mål. Den kan handle om det å engasjere til deltagelse, legge til rette for samarbeid og om å utfordre lokalsamfunnet til å ha ambisjoner. Den handler også om å samordne eller koordinere offentlig innsats og virkemidler, og styrke et tverrfaglig

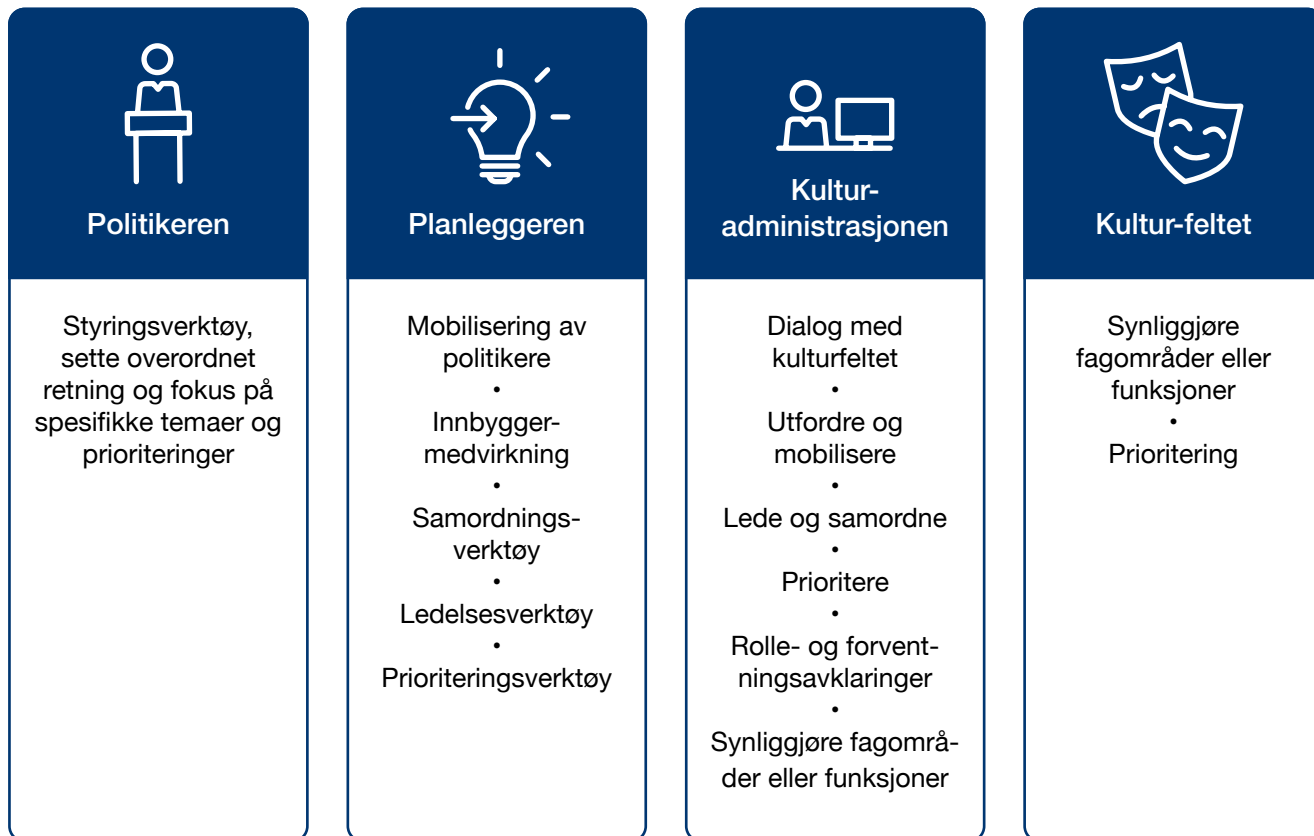
perspektiv for å se tiltak i sammenheng. Også i det vi tradisjonelt kan anse som driftsoppgaver ligger det en mulighet for utviklingsarbeid. Hvordan kan for eksempel skolebyggene ha en større og bredere funksjon i lokalsamfunnet, la oss si som kulturbygg? Uavhengig av om man jobber i en kommune, en fylkeskommune eller i staten vil man måtte reflektere over det geografiske nivået man er på, og hvordan det påvirker rollen som samfunnsutvikler.

En utfordring i dette arbeidet kan være en sektorisert tankegang. Dette er spesielt synlig på statlig nivå, men har tradisjonelt også preget kommunesektorens struktur. Det å samskape på tvers av sektorer kan da bli krevende fordi alle sektorer vil forsøke å sikre sin posisjon fremfor å tilpasse seg andre. En annen utfordrende side ved utviklingsarbeid er at man ikke kun kan prioritere opp, en må også prioritere ned, hvilket ofte kan skape stor motstand. En tredje utfordring kan ligge i møtet mellom offentlig, privat og frivillig sektor. Eksempelvis innen kulturminnevern eller museumsarbeid finner vi ofte møtepunkt mellom fagspesialister og frivillige som innebærer interessekonflikter det kan være krevende for en kommune eller fylkeskommune å håndtere. Det å løfte samfunnsutviklerrollen her kan bidra til å fremme forståelse rundt ansvaret for et helhetlig, strategisk og langsiktig arbeid, og hvordan samskaping kan skje innenfor rammen av dette. Først ved en felles forståelse kan det skapes noe mer enn det vi klarer å skape hver for oss, da tar vi ikke bare hvert vårt kakestykke, vi baker en større kake, sammen.

Ulik nytte av planleggingen

Ulike aktører kan oppleve ulik nytte av planleggingen, og ha ulike interesser inn i arbeidet, og noen ganger kan møtet mellom disse ulike perspektivene være krevende. For eksempel vil en ansatt planlegger sannsynligvis ha et nokså langsiktig perspektiv, mens man i politikken er avhengig av velgernes gunst for å få mulighet til å være i en beslutningsposisjon. Dette kan medføre at det er krevende å ta upopulære avgjørelser eller avgjørelser som fremmer positive effekter på lang sikt, men som ikke synes like godt på kort sikt. Det kan også være

ulike ønsker knyttet til både antall planer og detaljgraden i disse. På grunnlag av dette er det viktig å forstå og anerkjenne hverandres perspektiv for å kunne jobbe godt sammen. Alle skal ivareta sin rolle og sin oppgave, samtidig er det å lytte til andre svært nyttig. Samme person kan også ha flere roller, eks. kan rådgivere ved en virksomhet for kultur jobbe med ulike temaplaner på tjenestesiden, og både ha interesse for å samordne og prioritere og samtidig sette lys på kunstens og kulturens rolle og viktighet. I modellen under viser vi eksempler på hvordan ulike roller kan gi ulikt fokus og nytte av planarbeidet.



Samspeilet mellom forvaltningsnivåene

De nasjonale forventningene til lokal og regional planlegging fordrer behov for dialog og samarbeid mellom forvaltningsnivåene. Skal fylkeskommunenes arbeid med regionale planer danne et utgangspunkt for lokale planer, må prosessen ha god forankring i kommunene. Kommunale planer kan bygge på regionale planer, regionalt kunnskapsgrunnlag og prioriteringer, men skal også gjenspeile lokale utfordringer og muligheter, og demokratiske prioriteringer. Fylkeskommunale innsigelser mot kommunale planer skjer kun hvis vesentlige nasjonale eller regionale interesser blir oversett. På kulturfeltet er det tradisjon for godt samarbeid mellom fylkeskommuner og kommuner, selv om det kan oppstå interessekonflikter og utfordringer, for eksempel i diskusjoner om hvilke kommuner som skal huse regionale kulturfunksjoner. Retningsgivende dokumenter utvikles på tre forvaltningsnivåer. I samspeilet mellom forvaltningsnivåene må ulike prioriteringer respekteres. Samtidig står man sterkt ved å støtte hverandre når interesser og prioriteringer er felles.

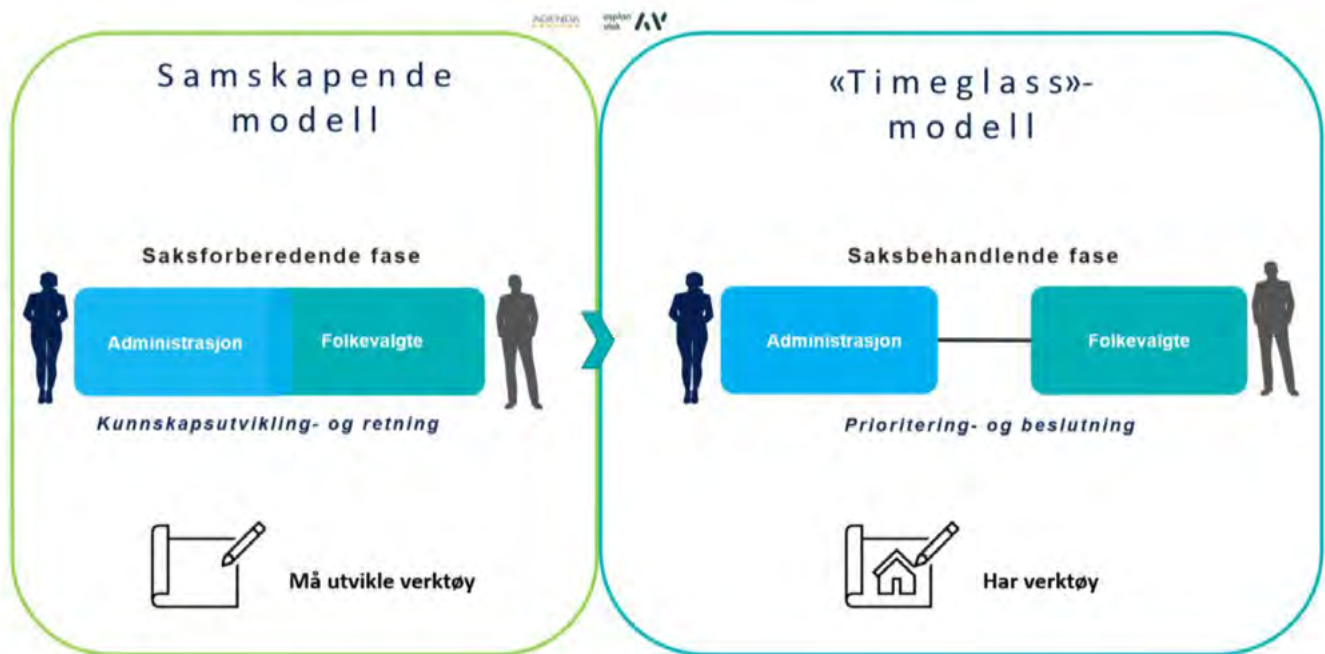
Samspeilet mellom politikk og administrasjon

Folkevalgte og administrasjonen har ulike roller, og det er viktig med en grunnleggende gjensidig respekt og forståelse for dette. I artikkelen *Faglig uavhengighet eller politisk lojalitet?*, Norsk statsvitenskapelig tidsskrift Vol. 37 Utg. 4, vises det til at man svært forenklet kan se for seg skillet mellom politikk og administrasjon som henholdsvis «verdivurderinger» og «faktavurderinger», men at dette i praksis er mer nyansert. Det er også viktig å presisere

at selv om en administrativ vurdering i denne artikkelen defineres som en faktavurdering, så vil den ikke kunne stå som en objektiv motsats til verdivurderinger. Også en faglig vurdering vil være preget av både utdannelse, referanser og subjektive vurderinger. Etterretteligheten ligger dermed mye i å være seg bevist sin egen subjektivitet i en vurderingssituasjon, uavhengig av om denne er politisk eller administrativ.

Tilliten til at rollene holdes adskilte samtidig som man etterstreber et godt samspill, kan settes på prøve dersom folkevalgte opplever at administrasjonen utøver politikk, eller at administrasjonen opplever at folkevalgte går inn og detaljstyrer faglige avgjørelser. Dette siste berører KS i [refleksjonsheftet om armlengdes avstand-prinsippet](#). Det å etablere gode felles kjøreregler både i det daglige arbeidet og i konkrete prosesser kan bygge tillit og skape større trygghet hos alle parter.

I heftet *Samspill mellom folkevalgte og administrasjon i strategiske planprosesser*, peker Asplan Viak på at samfunnsutvikling ikke kan løses gjennom enkelttemaer eller en sektortilnærming, og at dette gir et behov for nytenkning og endring i hvordan strategiske planprosesser gjennomføres. Særlig gjelder dette planer som følger valgperiodene som kommuneplanens samfunnsdel, og som ikke kan skilles fra politikk. De viser videre til at strategisk planlegging derav bør legge til rette for at folkevalgte får utøve leder- og samfunnsutviklerrollen gjennom å komme inn tidlig i planprosessene, og få et relevant kunnskapsgrunnlag og gode arenaer for å diskutere lange linjer og satsingsområder.



Modellen over er utarbeidet av Asplan Viak og Agenda Kaupang. Den samskapende modellen er spesielt viktig for overordnet planverk som skal sette en politisk retning på samfunnsutviklingen som helhet, men hvor strategiske valg må bygge på et oppdatert kunnskapsgrunnlag om kommunenes situasjon og utviklingstrekk og viktige nasjonale og regionale føringer. Arenaer for denne samskapingen kan være eks. politiske verksteder som da må gjennomføres etter reglene i kommuneloven, om møter i folkevalgte organer. [På KS sin nettside](#) beskrives nærmere hva som defineres som folkevalgte organ. I samspillet vil det være viktig å sette en ramme og et mål for prosessen, og få frem perspektiver og prioriteringer. Samtidig vil dette medføre gjensidig kompetansepåfyll og øke bevissthetsnivået på de ulike perspektivene.

Fagmiljøene i kommunesektoren skal gjøre folkevalgte i stand til å ta best mulig overordnede beslutninger, basert på folkevalgtes egne politiske verdisett. Dette betyr i praksis at fagmiljøene, også innen kultur, har et oversetteransvar. Et klart språk med allment tilgjengelige begreper, godt synlig-gjorte sammenhenger, målkonflikter og muligheter, gir god innsikt. Administrasjonen må også kunne vise hvordan plansystemet kan være et godt politisk styringsverktøy, også på kulturfeltet. Kulturfeltet har tradisjon for å jobbe utforskende, utviklende, kreativt og i et bredt samspill, og med utgangspunkt i denne kompetansen bør det ligge til rette for at politikk og administrasjon skal kunne både lære og utvikle sammen.



Tverrfaglig samarbeid

Måten det administrative arbeidet i kommunen organiseres på, kan påvirke mulighetene for å se fagområder i sammenheng. Dette kan også fremheve hver sektors betydning og ansvar i helheten, inkludert kulturfeltet

Eksempel på praksis

I Drammen kommune er rådgiverne som jobber med planarbeid samorganisert, det vil si at de ikke jobber hver for seg ute i de ulike fagavdelingene. Hver av disse rådgiverne har imidlertid spesifikk kompetanse på de ulike fagområdene. De følger også ledermøter og deltar på fellesmøter på sitt område.

Denne organiseringen gir rom for å tenke på tvers av «siloene». Når tema eller sektorplaner skal lages for fagområdene er dermed alle planrådgivere informert fra første stund, og man kan se synergier og sammenhenger. Da temaplaner for oppvekst, kunst og kulturliv, tekniske tjenester og helse – og omsorg skulle lages i 2022, bakte man foruten de fagspesifikke satsningene inn fire fellessatsinger, som da var; levekår, på lag med frivilligheten, nærmiljøutvikling og folkehelse og livsmestring. Under disse felles satsningene har alle områdene sine tiltak. Dette tydeliggjør både sektorenes betydning og ansvar inn i helheten. Tilsvarende har kommunen også samorganisert økonomirådgivere med spesifikk kompetanse på hver av de ulike fagområdene.

3.3 Medvirkning

Medvirkningsprosesser kan både handle om å jobbe på tvers innad i egen kommune og de kan handle om å lytte til innbyggerne. Generelt er medvirkning sentralt for et godt kunnskapsgrunnlag, et bredt eierskap til det offentliges prioriteringer, og for å skape et felles ansvar for samfunnsutviklingen. Medvirkning handler dermed også om å forløse kraften i sivilsamfunnet, og dersom de offentlige budsjettene ikke strekker til den gitte oppgaveløsningen blir dette ytterligere viktig. Plan- og bygningsloven § 5-1. forutsetter brukermedvirkning: *«Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private. Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte.»*

KS gir råd om hvordan en kan gjennomføre innbyggermedvirkning i kommunale beslutningsprosesser på [denne nettsiden](#).

Prosessplan

Før selve planarbeidet starter kan det være hensiktsmessig å utarbeide en *prosessplan*. Her kan en eksempelvis avklare hvem som på ulike måter vil ha en interesse inn i planarbeidet (gjøre en interessentanalyse), som eks. oppdragsgiver, ulike fagmiljø, ulike innbyggersegment osv. Man kan videre avklare hvem som vil ha hvilken rolle i arbeidet, om det skal legges

opp til noen definerte milepæler ut fra når det forventes at arbeidet skal være avsluttet, hvilke arbeidsmetoder man ser for seg å bruke, hvilket økonomisk handlingsrom som er gitt for arbeidet, om det er behov for ett eller flere forprosjekt for å innhente tilstrekkelig kunnskap osv.

Interessentanalyse

En god start på en medvirkningsprosess er å gjennomføre en interessentanalyse. Interessenter er personer og grupper som blir berørt av planarbeidet og i interessentanalysen identifiserer vi *hvem* dette gjelder. Det er også viktig å tenke over hva vi kan forvente av de ulike interessentene, som både kan ha helt sammenfallende og svært ulike interesser. Interessene kan også veksle mellom å ligge på et overordnet nivå, eller være svært spesifikke. Kulturfeltet alene har en rekke ulike fagområder, yrker, institusjoner, lag og foreninger med tilhørende interesseorganisasjoner. I henhold til ytringsfriheten er det helt legitimt å forsvare sine interesser, dette er en viktig del av demokratiet. Organisasjonene bidrar også med svært viktig dybdekunnskap om deres eget felt. En viktig del av offentlig sektors ansvar er imidlertid å se hvordan de enkelte aktørene er en del av et større økosystem, og legge til rette for et mangfold av uttrykk. I det ligger det et ansvar for å lytte bredt til interesser, deretter sette dette inn i en helhetlig kontekst, og vurdere tiltak opp mot overordnede ambisjoner. Dette blir i særdeleshet viktig fordi noen stemmer alltid er sterkere enn andre. Dersom enkelte aktører- eller organisasjoner oppnår en prioritering som går ut over andre aktører uten at dette er vurdert i et helhetlig perspektiv, vil det være lite demokratisk.

Forankring

Etter å ha kartlagt interessenter kan en lage en plan for når medvirkningen skal foregå, med hvem og hvordan. Interessenter kan måtte håndteres ulikt ut fra deres interesser, holdninger og innflytelse. Tidlig medvirkning er ofte også en viktig forutsetning for å unngå valg som i ettertid må omgjøres fordi de riktige stemmene ikke hadde kommet til bordet tidlig nok. For besparelse av tid og ressurser har enkelte kommuner gode erfaringer med at flere aktører arrangerer felles innspillmøter dersom en jobber med samme tematikk. En kan eks. arrangere i et samarbeid mellom fagfelt eller mellom forvaltningsnivå. I tillegg kan en også invitere bredt til ett og samme møte, dvs. invitere inn ulike sektorer, yrkesgrupper eller aldersgrupper. Dette kan i seg selv skape en bevissthet rundt tverrgående muligheter og bidra til innovasjon. Det er en rekke ulike temaer som berører kulturfeltet, og som vil kunne være aktuelle for slike felles møter, eks. kommunalt planarbeid rettet mot segmenter som barn og unge, temaer som klima og miljø, eller satsningsområder som reiseliv. I lys av dette tverrgående perspektivet vil høyst sannsynlig en rekke innspill også kunne gjenbrukes på tvers av avdelinger i kommunen og fylkeskommunen.

Kunst og kultur som medvirkningsverktøy

Kulturfeltet har en rekke arenaer som egner seg for medvirkningsarbeid, eks. folkebibliotekene, museene, bygdetunene eller kulturhusene, som de fleste innbyggerne kjenner fra før. I tillegg bærer kulturfeltet med seg både tankesett og metodikker som kan utvide måtene vi kommuniserer sammen på og slik

styrke arbeidet med medvirkning. Kreative medvirkningsprosesser kan også legge til rette for og stimulere til innovasjon og nyskaping.

For at for eksempel barn og unge skal kunne ta del i medvirkning kan kreative uttrykksformer egne seg bedre enn tradisjonelle skriftlige eller muntlige innspill. Kreative prosesser kan ta lengre tid, men erfaring viser at disse metodene når både ungdommer generelt og de som ikke er aktive i for eksempel et ungdomsråd. Dette bredder ut samfunnsgrupper som kan medvirke, og det bredder ut innspillene til å favne alt fra psykososiale forhold til mer konkrete fysiske behov.

De fleste av oss har sannsynligvis sett en kunstinstallasjon i det offentlige rom, på en skole, eller i en rundkjøring. Når vi lar innbyggere møte kunst gjennom en prosess hvor *de selv* er delaktig, bidrar det til at det skjer en kobling mellom innbyggernes tanker og følelser og den konkrete utviklingen av samfunnet. I boksen på neste side ser vi eksempler på at uttrykksformer som filmskaping eller tegning brukes til å kommunisere ønsker og behov.

Uavhengig av metodikk vil det være viktig med forventningsavklaringer knyttet til for eksempel hva innspillene skal brukes til, og at det enkelte innspill må vurderes inn i en større helhet. Dersom man også kan synliggjøre at innspill leder til faktisk politikk, vil dette bidra til å skape tillit.

Eksempler på kultur som medvirkningsverktøy

- [Fredrikstad kommune – In Search of Democracy 3.0](#)

Flere kommuner har samarbeidet med Østfold Internasjonale Teater for å legge til rette for en bred medvirkning. In Search of Democracy 3.0 er et kunstprosjekt hvor profesjonelle illustratører oppsøker ulike arenaer og tegner innbyggernes tanker og innspill. Et viktig utgangspunkt er at det å snakke med noen om hva man ønsker seg for sitt nærmiljø gjerne er lettere enn å lese plandokumenter på nett. I tillegg settes det opp en interaktiv teaterforestilling som demonstrerer demokrati i praksis. Forestillingen begynner med en fortelling om demokratiets opphav, og fortsetter gjennom dagens utfordringer mot en mulig fremtid. Skuespillerne forholder seg hele tiden aktivt til publikum, som kan bidra med sine innspill eller gjennom avstemming.

- [Frosta kommune – prosjekt med filmbussen](#)

Gjennom filmmediet har ungdommer fra 11 til 17 år formidlet sitt syn på bygda si i Frosta kommune, dette har gitt spennende innspill til samfunnsplanleggingen. Prosjektet ble til i et samarbeid mellom Frosta kommune og Trøndelag fylkeskommune. Som medhjelpere i arbeidet brukte de Filmbussen Trøndelag, som er et omreisende filmverksted for barn og unge, driftet av Midtnorsk Filmsenter.

- [Lillestrøm kommune - kreative svar på spørsmålet «hva er viktig for meg der jeg bor?»](#)

I Lillestrøm har fem ungdommer laget et kunstnerisk verk ut ifra høringsrunden til Lillestrøm kommune sin arealplan. Utgangspunktet var å gi et kreativt svar på spørsmålet «hva er viktig for meg der jeg bor?» Resultatet ble en låt, to monologer, en musikkvideo og foto. Alle verkene ble deretter gitt et digitalt uttrykk, enten som en liten novellefilm eller som innspilt lyd, og satt sammen til en helhetlig film som ble vist ved Lillestrøm bibliotek, og mulig for alle innbyggere å få med seg. Utstillingen ble tatt opp igjen i rådhuset utenfor kommunestyresalen når arealplanen skulle opp politisk, godt synlig for politikere som skulle beslutte saken.

3.4 Hvordan følge opp en plan?

Selve prosessen med å utarbeide planen har stor betydning for realiseringen i etterkant. Gjennom gode medvirkningsprosesser underveis vil flere ha et eierskap til planen, og flere vil kunne ønske å være med på å realisere den. Også i etterkant av vedtatt plan kan man legge til rette for felles eierskap og ansvar gjennom workshops, konferanser som kobler sammen ressurser, opplæring osv.

Kommuneplanens samfunnsdel skal ha en handlingsdel som angir *hvordan* planen skal følges opp, og denne skal revideres årlig. I de

fleste kommuner løses dette gjennom at den årlige økonomiplanen defineres som handlingsdelen av kommuneplanen. Gjennom årlige regnskap og årsmeldinger, og andre kanaler for ekstern rapportering som eks. KOSTRA, vil man kunne se hvordan man ligger an med hensyn til fremdrift i arbeidet. Det vil være noe ulikt fra kommune til kommune hvordan det legges opp til rapportering, og det kan være nyttig å vurdere hvordan man fremskaffer relevant kunnskap, ref. problemstillingene i kap. 3.1. Rapporteres det for eksempel primært på måloppnåelse eller gjennom virkelighetsbeskrivelser, på sektorer eller innsatsområder, og hva sier evt. målinger om kulturfeltets rolle i samfunnsutviklingen?

Refleksjonsspørsmål kapittel 3



- Hvordan kan vi utvikle et kunnskapsgrunnlag som plasserer kulturfeltet inn i en større sammenheng og synliggjør samfunnseffektene?
- Hvordan kan vi samarbeide godt på tvers av forvaltningsnivåene?
- Hvordan kan vi samarbeide godt på tvers av politikk og administrasjon?
- Hvordan kan vi involvere relevante interessenter i planleggingsprosessen?
- Kan vi gjøre nytte av kulturfaglige metodikker i medvirkningsarbeidet?
- Hvor mye fokus har vi på tjenesteutvikling versus samfunnsutvikling i rapporteringen?

4

KULTUR SOM SEKTOROMRÅDE

Foto: Helge Eek for BS Eurobib





I dette kapittelet skal vi se nærmere på kulturfeltet som sektorområde, hvilke spesifikke temaer som kan være relevante i et planarbeid, hva som bør overveies i en prioriteringsprosess og hvordan overordnede ambisjoner kan tas ned og konkretiseres.

4.1 Innrammingen av kulturfeltet

Begrepet kultur brukes innen flere ulike fagfelt, og forståelsen av begrepet har utviklet seg over tid. Fra å omhandle naturlige vekstprosesser gjennom det å kultivere, har begrepet blitt utvidet til å omhandle vekstprosesser også i mennesket og samfunnet. Fra å være nærmest altomfattende har begrepet blitt innsnevret, for så å bli utvidet, og igjen bli innsnevret. Kultur kan i en sosialantropologisk forståelse brukes om en måte å leve på som i en særegen stammekultur i Indonesia, i en naturvitenskapelig sammenheng om dyrkningskultur innen biologien som i kulturmilk, og i en kulturpolitisk sammenheng som en sektorinnramming av de ulike kunsthagene. Bare fra vi fikk vår første kulturmelding på 70-tallet og frem til i dag, har forståelsen av begrepet endret seg flere ganger.

Vi finner derfor litt ulik innramming av kulturbegrepet i de enkelte kommunene og fylkeskommunene, og det er opp til hver enkelt å avgjøre hva begrepet skal romme i den lokale og regionale kulturpolitikken. KS anbefales å gjøre en bevisst innramming uavhengig av hvordan denne måtte være, fordi det vil gjøre det lettere for partene å forstå hverandre i en diskusjon dersom man er tydelig på hva man selv legger i begrepet. I en kulturpolitisk sammenheng vil også

innrammingen ha betydning for det administrative ansvarsområdet og tilhørende kompetansebehov. En bred tilnærming, som i det utvidede kulturbegrepet, inkluderer store deler av samfunnet og synliggjør synergier, men kan samtidig gi en vag forståelse av en faglig kjerne. En smalere tilnærming kan gi rom for mer faglig tyngde, men samtidig være vag på tverrfaglige synergier. Utfordringen kan derfor være å se fagfeltets kjerne samtidig som man ser feltet i tett sammenheng med andre fagfelt og utviklingsområder.

Den statlige kulturpolitikken bygger på en definisjon av kulturbegrepet som ble lansert i kulturutredningen fra 2014 og som ble videre brukt i kulturmeldingen fra 2019. Her avgrenses kultur til praksiser og institusjoner som har meningsskaping og symbolsk kommunikasjon som deres hovedformål, og begrepet viser dermed ikke lenger til en altomfattende dimensjon ved samfunnet. Denne avgrensede praksisen har blitt definert som *ytringskultur*. På den ene siden rommer dette den kunstneriske aktiviteten gjennom musikk, scenekunst, litteratur, visuelle kunstarter, film, tv, video og dataspill. I tillegg rommer kulturfeltet her praksiser og aktører som ivaretar vår felles historie, som arkiv, bibliotek, museum og kulturminnevern. Feltet rommer også både de profesjonelle aktørene og det frivillige kulturlivet.

Planer på kulturfeltet kan rammes inn på ulik måte. De kan romme det kommunen eller fylkeskommunen definerer som hele kultursektoren (altså en sektorplan), eller de kan romme deler av sektoren som en temaplan. Et eksempel på sistnevnte kan være en egen plan for kulturarenaer. Planer på kulturfeltet kan også være rettet mot spesifikke innbyggersegment, som for eksempel en kulturplan for barn og unge. Videre kan planer som berører kulturfeltet slås sammen med planer som berører andre politikkområder, for eksempel en plan for kultur og folkehelse. Det finnes med andre ord mange måter å implementere kultur i planarbeidet på, og hvordan man innretter dette er opp til hver enkelt kommune og fylkeskommune å vurdere. Rapporten *Kulturfeltet i kommunesektoren* utarbeidet av Oxford Research på bestilling fra KS, viser at i 2021 hadde 38 prosent av kommunene en egen kulturplan i henhold til PBL. I 57 prosent av kommunene var kulturfeltet å finne i kommunens samfunnsdelplan. For fem prosent av kommunene var kulturfeltet ikke forankret i det kommunale planverket.

Formålet med kulturpolitikken

For det enkelte menneske som i et øyeblikk opplever kultur, er det opplevelsen akkurat der og da som teller. Vi kan drømme oss inn i en låt som på magisk vis treffer oss i hjerterota, vi kan le høyt av et teaterstykke, eller gråte av ei sterk bok. Men når kultur har en slik effekt på oss som enkeltmennesker, så evner kulturen også å påvirke det samfunnet hver enkelt av oss er en del av. Kulturopplevelsenes kraft ligger i at de treffer både hode og hjerte, hvilket vil kunne prege både tankesett og handlinger i ettertid.

Kultur har ut fra dette en verdi både i seg selv og som en del av et samfunn. Denne bredden av verdier er også årsaken til at kultur et område vi beskjeftiger oss med i politikken. Dette gjør vi både i offentlig sektors egen drift, gjennom tilrettelegging for kultursektoren, og alltid med mål om en utvikling av feltet som er til beste både for kultursektoren og for samfunnet som helhet.

Samfunnseffektene er omfattende. I en nylig studie på oppdrag fra KS; [Kulturfeltets plass i samfunnsutviklingen, SØA, 2024](#), deler effektene inn i seks ulike kategorier samtidig som de presiserer at de omtalte verdiene kan passe i flere kategorier samtidig. De 6 kategoriene er; humane verdier (helse, kompetanse og læring mv), sosiale verdier (identitet, frivillighet og nettverk), økonomisk verdi (direkte og indirekte verdiskaping), naturverdi (hvordan påvirker kultur klima og miljø, og kan kultur brukes i miljøarbeidet), fysiske verdier (kulturhus som påvirker bybildet og hvordan byen brukes) og politisk/administrativ verdi (demokrati, omdømme). Forskningsrapporten viser til eksempler fra en samlet sett omfattende mengde forskning innen alle disse kategoriene.

Det er et stadig økende fokus på bredden av effektene av kultur. Kunnskap om dette er en viktig ressurs i utviklingen av et samfunn med store og komplekse utfordringer, som gjør at vi må tenke på tvers av sektorer og fagfelt. Å vise til sammenhenger mellom kultur og andre politikkområder i overordnet planverk gir et godt og viktig grunnlag for å unngå en sektor som blir stående alene og verken får realisert sitt eget potensiale eller sitt potensiale i møte med andre



Figuren er hentet fra rapporten «Kulturfeltets plass i samfunnsutviklingen», SØA, 2024.

sektorer. Med kultur godt forankret i overordnet planverk vil en kunne bygge opp under en helhetlig retning, hvor kulturfeltet kan bidra til måloppnåelse på andre politikkområder, og andre politikkområder kan bidra til måloppnåelse på kulturfeltet. Dette fordrer et godt tverrfaglig samarbeid på systemnivå. Det er helheten som utgjør det samfunnet vi lever og virker i. En vil

med dette som utgangpunkt kunne vurdere i hvilken grad, hvor, og hvordan en vil forankre kultur ytterligere i planverket. Forankringen i den store og overordnede helheten er i plansammenheng også avgjørende for at tiltak på kulturfeltet tas med videre helt ut til handlings- og økonomiplanen.

Demokratisk verdiprinsipp

I KS sitt [refleksjonshefte om det kulturpolitiske armlengdes avstand-prinsippet](#) belyser vi hvordan kunst og kulturfeltet er en arena for ytringsfrihet, og at innholdet sektoren produserer ikke skal styres av politiske ideologier eller personlige preferanser. Det skal være en armlengdes avstand mellom politikk og kunst. Det er likevel viktig at det gjennom politiske *rammer* skal kunne settes en retning for utvikling av kulturfeltet som en del av samfunnsutviklingen. Kulturpolitikken kan posisjonere kulturfeltet i samfunnet, og legge til rette for at ytringsfrihet skal kunne finne sted.

Eksempel på praksis

I [Vestland fylkeskommunes Regional plan for kultur 2023–2035](#) vier de et eget avsnitt til armlengdes avstand-prinsippet som gjerne også kalles for «kulturlivets grunnlov». De skriver blant annet følgende: *«Offentlege løyvingar til sektoren skal difor vere utan politiske bindingar for produksjon, formidling eller uttrykk, men styresmaktene kan formulere retning og overordna mål. Det skal vere armlengds avstand mellom politiske organ og den frie kulturfaglege og kunstnarlege utøvinga. På denne måten vert kulturen sin eigenverdi og samfunnsbyggjande kraft sikra og styrkt».*

Tankesett og metodikk

Uavhengig av fagfelt og av type utfordring eller mulighet, så finnes det ulike tilnærmingsmåter. I arbeidet med å bli et mer bærekraftig samfunn peker flere på at vi ikke kan forvente å skulle løse nye utfordringer med den samme praksisen som vi alltid har hatt. Vi må ganske enkelt endre måten vi tenker og jobber på. Forskningsmiljøene har i tillegg definert det de kaller for 21st Century Skills, ferdigheter de mener dagens studenter vil trenge for å lykkes i sitt fremtidige arbeidsliv sett i lys av den tiden vi lever i. Disse ferdighetene inkluderer kreativitet og innovasjon, kritisk tenkning og problemløsning, samt kommunikasjon og samarbeid. Dette er grunnleggende ferdigheter for aktører i kulturfeltet. Kulturfeltet knytter mennesker og verdener sammen, ser muligheter og nye løsninger gjennom kreativitet, og angriper utfordringer med en forskningslignende mentalitet, slik en skuespiller tilnærmer seg en ny rolle. Kulturfeltets tilnærmingsmåte kan dermed være en ressurs i langt mer enn sitt eget fagfelt. I planarbeidet blir dette viktig å være oppmerksom på, fordi de tverrfaglige synergiene her er åpenbare. Kulturfaglig kompetanse vil kunne bidra til å løse oppgaver også på andre politikkområder som en konsekvens av det de gjør på kulturfeltet.

4.2 Kunnskapsgrunnlaget på kulturfeltet

Det finnes både mye forskning, statistikk og erfaringsbasert kunnskap om kulturfeltet. Kommunesektorens egen rapportering både internt og eksternt kan gi viktig kunnskap. Dersom kulturfeltet ses inn i en større helhet og inngår i tverrfaglig rapportering, vil det også kunne gi grunnlag for sammenligning med andre sektorer. Flere fylkeskommuner og større kommuner initierer og bestiller også ulikt forskningsarbeid for å styrke eget kunnskapsgrunnlag.

KOSTRA-tallene (kommune-stat-rapportering) på kulturfeltet er mye brukt, men disse tallene har også noen svakheter knyttet til relevansen i hva de rapporterer på, nivået på rapporteringen som mange ganger blir for overordnet for mer konkret innsikt, og at de gir et svakt sammenligningsgrunnlag fordi rapporteringen også kan gjøres noe ulikt. KOSTRA-tallene gir også liten kunnskap om det fylkeskommunale nivået. I tillegg til KOSTRA, har SSB eks. norsk kulturbarometer (befolkningens bruk av forskjellige kulturtilbud) og ulike levekårsundersøkelser. Kulturdirektoratet har videre statistikk knyttet til kunstnere, kulturinstitusjoner mm. Telemark-forskings kulturindeks brukes også mye, men denne bygger på KOSTRA-tall.

Det er viktig å utvikle ulike former for kunnskap som kan understøtte arbeidet med å sette retning og gjøre gode prioriteringer, hvor kulturfeltet både anerkjennes som et eget sektorområde og samtidig ses inn i samfunnet som helhet.

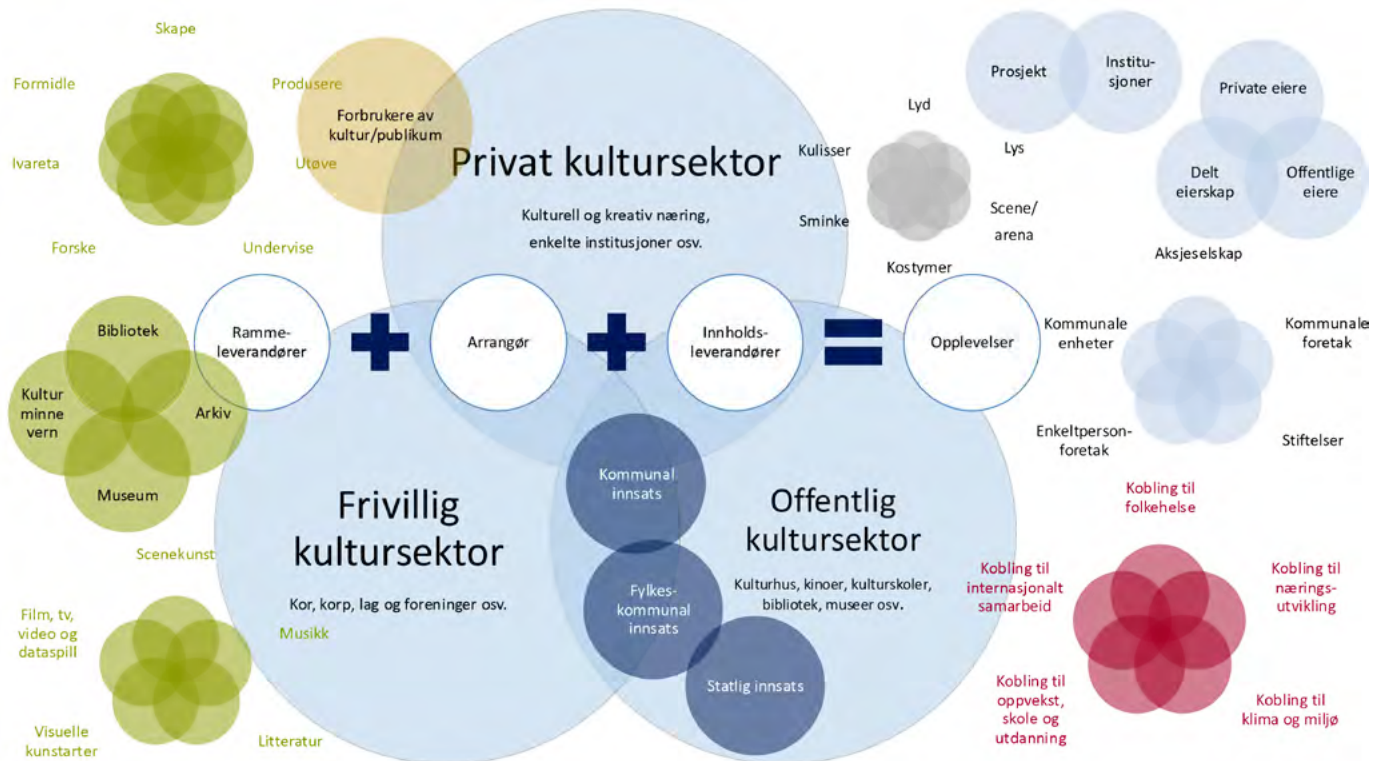
Eksempel på praksis

- Agder fylkeskommune fikk i 2024 utarbeidet en [regionaløkonomisk analyse av kunst- og kulturnæringene i Agder](#). Analysen ble gjennomført av Oxford Research. Formålet var å styrke kunnskapsgrunnlaget om kunsten og kulturens betydning for fylket som en attraktiv region både for innbyggere og besøkende, og i tillegg kunnskap om kunsten og kulturens bidrag til sysselsetting og verdiskapning.
- I perioden 2017–2019 ble forskningspiloten «[Kunsten å lære](#)» gjennomført i Oppland, basert på det skotske forskningsprosjekt «Art of Learning». Prosjektet ble gjennomført av Høgskolen i Innlandet og Oppland fylkeskommune og hadde mange samarbeidspartnere. Her undersøkes effekten av kunst og kultur i undervisningen på skolen.

4.3 Det kulturelle økosystemet

For å kunne gjøre prioriteringer i et planarbeid må vi ha en grunnleggende kjennskap til helheten vi skal gjøre prioriteringene inn i. Vi kan se for oss samfunnet som et stort økosystem av ulike roller og funksjoner som kompletterer hverandre for at helheten skal fungere. Inn i dette økosystemet finnes det en rekke mindre økosystem, vi kan ta helsesektoren som eksempel. Her trenger vi et godt samspill mellom sykehus, skolehelsetjeneste, ambulansetjeneste, røde kors osv. På samme måte

har kultursektoren sitt økosystem av ulike roller og funksjoner som alle er viktige for helheten. Det skapes og produseres, utøves, undervises, forskes, ivaretas, formidles, og tilrettelegges. Feltet består av en rekke ulike aktører med ulike organisasjonsformer, og med ulikt eierskap. Det offentlige ansvaret for feltet er også delt mellom kommuner, fylkeskommuner og stat. Inn mot disse aktørene står også en rekke leverandører av utstyr og tjenester, som er livsviktige for feltet. Eksempelvis leverandører av lyd, lys og scene og digitale utlånssystem i bibliotekene eller digitale arkivsystem i museene.



I dette økosystemet må alle spille hverandre gode. Der hvor frivilligheten er vesentlig for lokalt eierskap og i mange tilfeller avgjørende ressursmessig, vil sannsynligvis profesjonelle aktører innen offentlig eller privat sektor kunne sørge for en faglig, langsiktig og strategisk utvikling. Noen ganger kan grensesnittet mellom frivillige/amatører og profesjonelle ha en noe glidende overgang og i enkelte tilfeller også være situasjonsbetinget. Ved manglende innsikt i dette kan en risikere å sette inn tiltak som enten treffer smalt når målet var å treffe bredt, eller å treffe flere enn intensjonen, da kanskje også med utilsiktede konsekvenser. Dette er også en viktig grunn til at tett dialog mellom kultursektor og offentlig sektor, og mellom forvaltningsnivåene i offentlig sektor er helt sentralt for at relevant innsikt skal kunne nå alle beslutningstagere.

4.4 Den kulturelle infrastrukturen

Ordet infrastruktur brukes ifølge store Norske Leksikon som en «*fellesbetegnelse på faste anlegg og systemer som er nødvendige for at en virksomhet eller et samfunn skal fungere*». Når vi snakker om «kulturell infrastruktur» så kan dette beskrives som strukturer som legger til rette for de ulike funksjonene i kulturfeltet, eks. opplæring, produksjon og formidling innen ulike uttrykksformer. Denne strukturen kan dreie seg om alt fra fysisk tilrettelagte arenaer, til tilpassede digitale systemer og organisatoriske grep. Under dette kommer også temaer som går nærmere inn på tilgjengelighet, eksempelvis universell utforming. KS har utarbeidet egne hefter om

universell utforming i [bibliotek](#) og i [kulturhus](#). Den kulturelle infrastrukturen er igjen en del av en enda større infrastruktur som gjør at samfunnet som helhet fungerer. Et kulturbygg trenger en god adkomst, det trenger strøm, kanskje et uteareal, kanskje skjerming fra omkringliggende støyende aktivitet osv. Det er derfor alltid viktig å se alt i sammenheng og sørge for at ulike interesser og kompetansemiljø får spille inn i prosesser med å utvikle infrastruktur. Dette er også viktig fordi endringer i de fysiske rammene blir premissgivende i svært lang tid fremover, noen ganger er de irreversible.

Arenaer

Tilgjengelige og tilrettelagte arenaer for kultur er en viktig del av den kulturelle infrastrukturen, og en sentral del av kulturpolitikken. Uansett hva vi driver med har vi behov for et sted å bedrive det, og stedet bør helst være tilpasset aktiviteten. Det kan imidlertid være krevende å dekke behovet for egnede arenaer, og gjøre dem like tilgjengelige for alle uansett hvor vi bor. Årsaker kan være knapphet på areal, store avstander innad i kommunen, stram økonomi, eller mange interessekonflikter. I tillegg kan låste bygge-standarder bidra til å hindre innovasjon som eks. gir mulighet for god flerbruk, sambruk eller parallellbruk. Behovet for mer bærekraftige løsninger fordrer også at vi kanskje må tenke annerledes rundt arenaer i fremtiden, både med hensyn til ressursbruk, og driftsmodeller.

Offentlige bygg har tradisjonelt blitt satt opp med konkrete formål. Dette har ført til at mange bygninger dekker et begrenset antall funksjoner når de ved enkle grep kunne dekket flere. Mange

bygg står også tomme store deler av døgnet, og den potensielle ressursutnyttelsen tas dermed heller ikke ut her. Det er derfor viktig å reflektere over hvem som legger premissene for bruken av de offentlige byggene, og at det finnes kunnskap om kommunens samlende behov når byggeprosjekter skal igangsettes. Også i selve byggeprosjektene er det sentralt at ulik kompetanse er med helt fra start. Slik unngår man at et bygg blir ferdig tegnet før det kommer opp behov for eks. helt spesifikke akustiske løsninger. Tidlig involvering av ulike kompetanse vil dermed kunne være enormt ressursbesparende.

I lys av en strammere økonomi og ikke minst målet om mer klimavennlige løsninger, er det imidlertid et stadig økende fokus på å utnytte allerede eksisterende bygningsmasse. Dette kan være bygninger som ikke lenger er egnet til opprinnelig formål, men som har et vern gjennom eks. en byantikvar, eller det kan være bygninger som ikke har noe formelt vern, men som like fullt er bygg som kan fylles med nytt innhold. Det offentlige vil også med sin helhetskunnskap om både i behovene i kulturlivet, og om eksisterende eiendommer og bygningsmasse, kunne bidra både til at kulturaktørene får rom for kultur, at flere kulturaktører som potensielt kan inspirere hverandre samlokaliseres, og til at kulturaktørene blir en drivkraft i utviklingen av sine lokalsamfunn.

Kultursektorens behov bør være en del av vurderingene i arbeidet med kommuneplanens arealdel.

Med et mål om attraktive og levende lokalsamfunn, er det viktig at refleksjon rundt den kulturelle infrastrukturens betydning gjøres helt

fra starten i et arbeid med områdeutvikling. Slik unngår man at et område blir fullt utbygd før man ser behovet for eks. kulturelle møteplasser. For å få til dette kan man eksempelvis utarbeide kart over eksisterende kulturell infrastruktur som planleggere har tilgang på. Kartene kan da være et utgangspunkt for diskusjoner og vurderinger rundt hvilke behov som er gjeldende hvor. Ved å sette sammen flere slike kartbaserte kunnskapsgrunnlag kan man legge grunnlag for interessante refleksjoner knyttet til samfunnsutvikling og infrastrukturens betydning.

Eksempel på praksis

Viken fylkeskommune utviklet i 2023 veilederen [Skolen som kulturarena](#). Denne tar utgangspunkt i hva en skole kan bli, ikke hva den er i dag. Ved å tilrettelegge for kulturaktiviteter i skolebygg, kan man maksimere bruken av byggene, slik at de blir brukt av flest mulig, til flere tider av døgnet, og til lavest mulig kostnad. Dette gir mer verdi for samfunnet og det er bærekraftig.

Veilederen understreker viktigheten av at alle fremtidige brukergrupper må involveres tidlig i en byggeprosess, dersom posisjoner blir satt i forkant av dette kan prosessen lett kjøre seg fast.

Det vil også være umulig å se konsekvensene av ulike valg og prioriteringer uten at alle vesentlige parametere er kjent for dem som skal planlegge.

Verktøyene

Verktøyene vi bruker for å drive med ulike typer kulturell aktivitet er mange. Et eksempel er digitale innholdstjenester i bibliotek og museer som arkivsystemer, utlånssystemer og formidlingsløsninger. Også innen kunstfagene bruker vi en rekke verktøy som musikkdatabaser, digitale programmer for filmredigering osv. Dette er også en del av infrastrukturen på kulturfeltet. Mye av dette utvikles og styres av private selskaper, mye også av utenlandske aktører, annet utvikles internt i offentlig sektor, ofte på statlig nivå eller gjennom interkommunale samarbeid fordi dette gjerne er kostnadskrevende. Den teknologiske utviklingen går også svært raskt, og eksempelvis bruken av kunstig intelligens fordrer at vi reflekterer bevisst rundt både de positive og de mer utfordrende sidene ved dette. Tilgjengelighet til ulike typer digitale systemer er en viktig forutsetning for praktisering av kultur, og dette kan dermed være et egnet tema i kommunalt planarbeid. Dersom vi ser dette inn i en større sammenheng vil naturligvis eksempelvis bredbånddekning også påvirke muligheten til å bruke slike systemer, og vi ser igjen en sammenheng mellom tiltak på ulike fagområder.

Også fysisk utstyr som lydanlegg, dansematter, sceneelementer og annet, er viktige verktøy for utøvelse av kultur. Dermed blir tilgangen på dette enten gjennom å eie, leie, eller låne et tema å se nærmere på. Mange ganger kan flere aktører dele på utstyr for mer bærekraftige løsninger, men dette fordrer gode utlånssystemer. Utstyr krever også lagringsplass, noe som er viktig å ta med seg inn i prioriteringer som handler om arealer.

Innhold

Dersom det kulturelle økosystemet skal fungere må vi også legge til rette for at alle de nødvendige funksjonene skal kunne finne sted. I en kommune eller fylkeskommune vil man derav vurdere hvilke funksjoner som er godt dekket, og hvilke som har behov for et løft. Dette vil kunne komme til syne i prioriteringene i planene. Infrastruktur handler dermed også om å se nærmere på hvordan ulike institusjoner kan samarbeide og komplettere hverandre i et større samfunnsperspektiv. Dette er aktualisert gjennom satsningen på helhetlige oppvekstmiljø, og debatter rundt hvordan skole, barnehage, SFO, fritidsklubber og kulturskole sammen kan gi en helhet som er større enn summen av de enkelte delene.

Organisering

Organisering av offentlige oppgaver kan skje på mange ulike måter. Man kan legge oppgavene internt i egen linje i kommunesektoren, organisere dem i samarbeid med for eksempel andre kommuner, eller organisere dem gjennom eksterne rettslig selvstendige organisasjoner. Dette kan påvirke infrastrukturen gjennom at den juridiske organisasjonsformen har betydning for hvor og når man kan påvirke innhold og retning. Dette er dermed et tema det er viktig å gjøre vurderinger rundt. I KS-publikasjonen [Folkevalgt lederskap og organisering av oppgaveløsningen](#), kan man finne mer kunnskap om hvordan organisasjonsvalg bør avhenge av hvordan man vil være tilknyttet et tiltak og utøve eierskap. Grovt sagt vil ytterpunktene være å integrere kulturområdet i kommunens virksomhet eller å skille det ut som selvstendige juridiske subjekter, som for eksempel stiftelser.

4.5 Målgruppene

I planarbeidet bør man også vurdere hvordan man ivaretar ulike målgrupper i samfunnet. Kulturpolitikken i stort retter seg mot samfunnet som helhet, men kan ha ulike satsninger rettet mot spesifikke innbyggersegment. Det kan også være interessant å se på den demografiske utviklingen av befolkningssammensetningen, og vurdere hvordan man som kommune eller fylkeskommune møter denne. Målgruppene kan være knyttet til innbyggerne som et publikum, eller som aktive deltagere i kulturlivet, enten som frivillige eller som yrkesutøvere. Dersom man skal ivareta en tidslinje hvor man sikrer rekruttering til kultursektoren, opplæring, mulighet for gründer-skap og etter hvert profesjonell yrkesutøvelse, fordrer også dette en bevissthet rundt tiltak for disse ulike gruppene, fasene og overgangene. For et publikum vil kulturtiltak for små barn, for ungdommer, for eldre, eller for innvandrere kanskje måtte innrettes på ulik måte fordi behovene er ulike.

4.6 Fagområdene

Kulturfeltet består også av en rekke fagområder, som musikk, scenekunst, litteratur, visuelle kunstarter, film, tv, video og dataspill, arkiv, bibliotek og museum. Under disse områdene er det igjen ulike genre, og uttrykksformer som kan være utviklet ulikt alt etter hvor vi befinner oss i landet, og med ulike fagspesifikke behov både med hensyn til arenaer, utstyr, og annen offentlig støtte og tilrettelegging. Dette fordrer dermed en

vurdering av den gitte situasjonen i egen kommune eller fylkeskommune, rundt hvem som har behov for det offentliges innsats og hvordan, og hva det offentlige ønsker å prioritere.

4.7 De krevende prioriteringene

Overordnede føringer

Prioritering handler om å velge noe, og velge bort noe annet. Dette kan være en krevende prosess, men den er nødvendig for at utvikling skal finne sted. Dersom denne prosessen tar utgangspunkt i et solid kunnskapsgrunnlag og gode medvirkningsprosesser bør man kunne stå stødig i dem. Så er verden slik at det alltid vil kunne skje uforutsette endringer, og valgene kan oppleves utdaterte eller feil. Dette peker på at det i planarbeidet bør være en balanse mellom konkrete prioriteringer og rom for endring, slik vi var inne på helt innledningsvis i dette heftet. De helt overordnede prioriteringene ligger på et politisk nivå, og handler om retning, ambisjoner og rammer. Med utgangspunkt i de politiske prioriteringene delegeres gjerne myndighet til å ta mer fagspesifikke prioriteringer til et administrativt nivå. De rent kunstneriske valgene skal, som vi har sett, være opp til den utøvende kunstneren selv å ta, fordi dette er en del av vår ytringsfrihet.

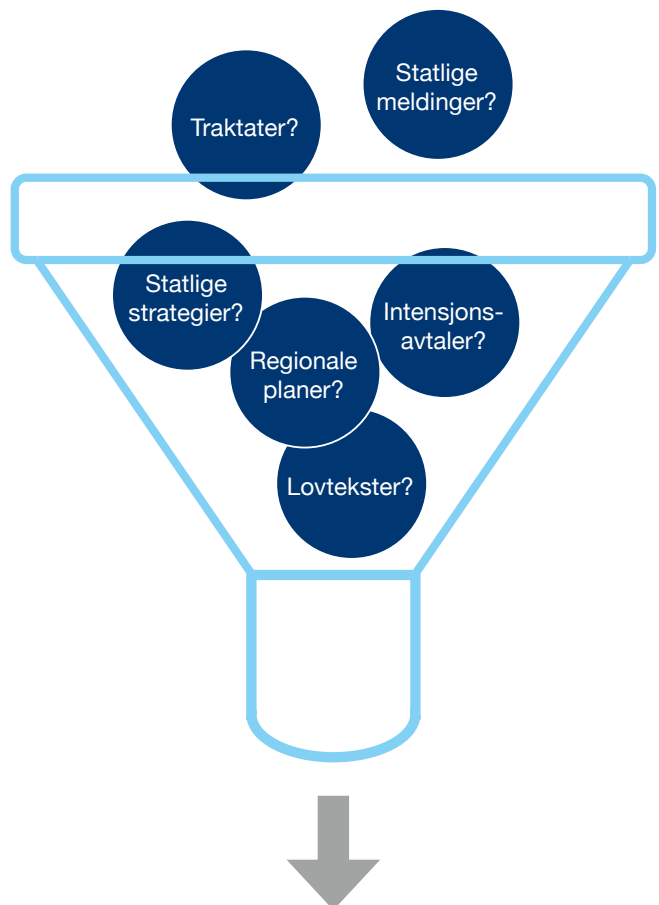
Som nasjon har vi noen internasjonale forpliktelser vi må jobbe for å ivareta, som også berører kulturfeltet. Hvilke føringer som er spesifikt relevante må vurderes i hvert enkelt planarbeid. Dette kan eksempelvis være [FNs bærekraftsmål](#), [FNs barnekonvensjon](#), og [Unescos konvensjon om immateriell kulturarv](#).

Den statlige politikken setter en retning for landet som helhet, med gitte satsningsområder, og statens styringsvirkemidler kan handle om budsjettammer, lovpålegg, øremerking og annet. Dette gir både muligheter og begrensninger for hvordan kommunesektoren kan ivareta sine roller, og det påvirker naturligvis det regionale og lokale handlingsrommet i planarbeidet. Det er viktig at de statlige rammene er så overordnede at de gir rom for lokale og regionale måter å løse utfordringer og realisere muligheter på, ganske enkelt fordi landet vårt er ulikt både med hensyn til geografi, økonomi og demografi.

Regionale planer skal ligge til grunn for fylkeskommunal virksomhet og være retningsgivende for kommunal planlegging og statlig virksomhet i fylkene. Fylkeskommunene har en fordel i å stå midt mellom den lokale virkeligheten og den nasjonale helheten. Det gir et verdifullt perspektiv, som kan løfte frem mulige sammenhenger og synergier som oppleves relevant i det enkelte fylket.

Det grunnlovfestede lokale selvstyre sikrer at beslutninger tas så nært dem det berører som mulig, at befolkningen har mulighet for demokratisk deltakelse og innflytelse, og til spredning av makt. Den lokale politikken kan dermed ha andre satsningsområder enn den statlige, ganske enkelt fordi det kan være ulike politiske konstellasjoner i staten og i en kommune, og det kan være spesifikke behov i den enkelte kommune. Dette tilsier at man regionalt og lokalt både må forholde seg til de statlige rammene som angir en viss retning, og samtidig ivareta de

regionale og lokale velgernes retningsvalg. Den lokale politikken nedfelles i kommuneplanen, og i tillegg kan ulike kommunedelplaner på ulikt vis både bygge opp under og gi premisser, også for kulturfeltet. En næringsplan som har høyt fokus på kreative næringer vil eksempelvis kunne støtte opp under ambisjoner på kulturfeltet.



Eksempel på praksis

I Møre og Romsdal fylkeskommune har man allerede i den regionale planstrategien 2021–2024, med utgangspunkt i bærekraftsmålene, valgt ut noen områder en vil ha et særlig fokus på, eks. inkludering og kompetanse. I den overordnede fylkesplanen 2021–2024 konkretiseres hvordan man skal jobbe med disse områdene, eks. gjennom at fylket skal «ha eit kultur og fritidstilbod som er relevant og tilgjengeleg for alle, og frivillige lag- og organisasjonar som skaper mangfald og engasjement». Videre konkretiseres dette ytterligere i [fylkesstrategi for kultur, frivillig sektor og arenaer 2022–2025](#), hvor ett av satsningsområdene er ung kunst og kultur som har søkelys på «...barn og unge sitt høve til å oppleve, delta og utfalde seg i kulturlivet. Brukarmedverknad i utvikling av tilbod som DKS og UKM, og å bidra til å gi barn og unge relevante arenaer og møtestader, er sentrale prioriteringar». Dersom vi går helt ned til resultatmålene i denne planen finner vi da eksempelvis at fylkeskommunen skal «styrke barn og unge sin medverknad i utforminga av tilboda i DKS og UKM».

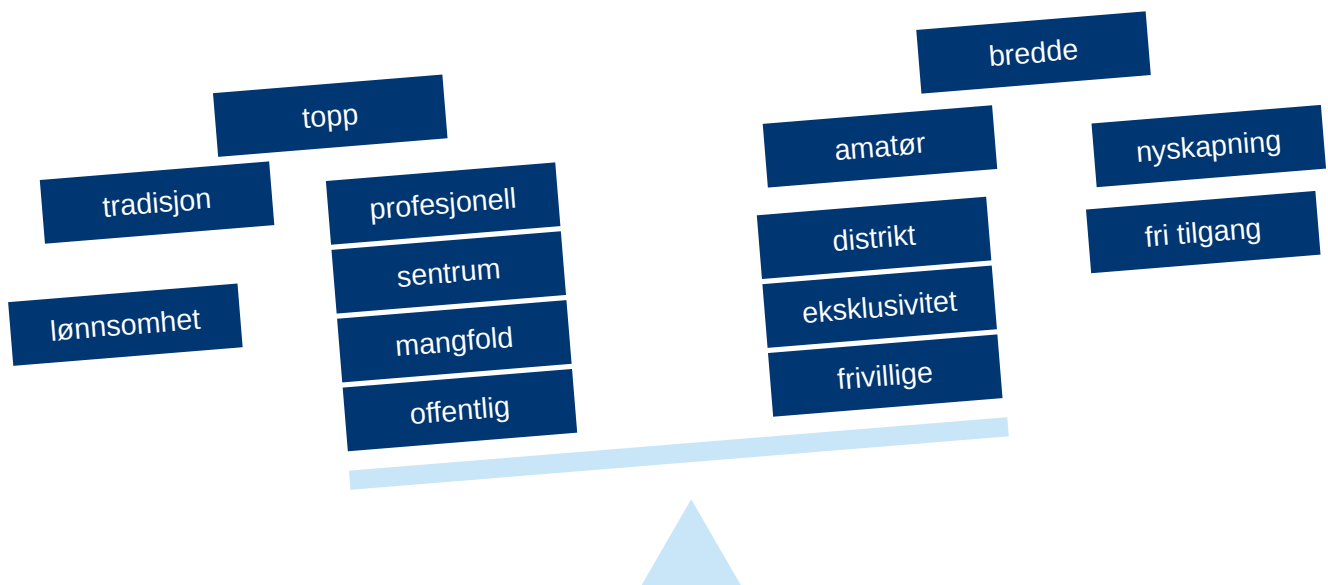
Fagspesifikt

Med utgangspunkt i de overordnede politiske prioriteringene som gjerne nedfelles i et overordnet planverk, vil det også være hensiktsmessig å se på hvordan disse kan realiseres på de ulike sektorområdene. Om dette skal gjøres gjennom en sektorplan, en temaplan, en strategi eller på annen måte, er opp til det enkelte fylke og kommune å avgjøre. Planene kan også ta utgangspunkt i og struktureres ut fra mange ulike temaer. Temaene kan eksempelvis ha som mål å ta for seg ulike fagområder på kulturfeltet, en kan ta utgangspunkt i generelle utfordringer eller muligheter på kulturfeltet, eks. kulturarenaer, en kan ha en geografisk tilnærming, en målgruppe-tilnærming, eller en kan ta utgangspunkt i større tverrfaglige satsninger som eks. mangfold og inkludering, og se på hvordan en kan jobbe med dette fra et kulturfaglig ståsted. På neste side har vi satt opp eksempler både på hvordan kultur er

omtalt i overordnet planverk, og hvordan ulike temaer kan være utgangspunkt for planlegging på kulturfeltet, men hva som er mest relevant i den enkelte kommune eller fylkeskommune vil variere. En temaplan eller en strategi kan også ta utgangspunkt i å se ulike politikkområder i sammenheng, som eksempelvis kultur og folkehelse.

Det å prioritere vil uansett være en balanse-kunst mellom ulike behov. Det er nettopp derfor kunnskapsgrunnlaget er så viktig, vi må kjenne til hvilke behov som finnes, og hvilke premisser som skal ligge til grunn når prioriteringen skal foretas. Det kan være nyttig å reflektere rundt hva denne balansekunsten kan handle om, dette visualiserer vi i figuren på nest side. En fin liten huskeregel for dette arbeidet kan også være «**ARVEN**», altså at man vurderer hva som skal **Avvikles**, **Reduseres**, **Videreføres**, **Endres**, og hva som skal være **Nye oppgaver**.

Overordnet planverk	Oslo kommune: Kommuneplanens samfunnsdel 2025
Overordnet planverk	Alta kommune: Alta vil 2025–2027
Overordnet planverk	Tromsø kommune: Tromsø vil 2020–2032
Kulturfeltet	Kristiansand kommune: Kulturstrategi 2023–2030
Kulturfeltet	Nordland fylkeskommune: kulturstrategi 2023–2027, Nye forgreininger
Mangfold og inkludering	Bergen kommune: Plan for deltagelse og mangfold i kunst- og kulturfeltet 2021–2030
Kulturarenaer	Trondheim kommune: Kommunedelplan for kulturarenaer 2012–2024
Visuell kunst	Stavanger kommune: Plan for visuell kunst 2023–2027
Bibliotek	Hurdal kommune: Bibliotekplan 2020–2025
Frivillighet	Vestland fylkeskommune: Frivilligstrategi 2021–2022





4.8 Utarbeidelse av mål og tiltak

Mål kan ha ulike former. *Effektmål* beskriver de ønskede langsiktige virkningene, og hvilke endringer eller forbedringer man forventer. *Resultatmål* beskriver mer det konkrete som skal oppnås innenfor en gitt periode. Hva skal leveres og oppnås i perioden? *Resultatmål* sier noe om en konkret løsning man er ute etter, eks. det å etablere et nytt teater. Resultatmål utvikles gjerne med utgangspunkt i effektmål.

Noen mål vil kunne nås i et kortsiktig perspektiv, andre i et mer langsiktig perspektiv. Vanligvis er tidsperspektivet for kommunale og fylkeskommunale planer 4 år, dvs. intervallet mellom hvert kommune- og fylkestingsvalg. Et

kommune- eller fylkesbudsjett er ettårig, men kommunesektoren har 4-årige budsjettplaner. Enkelte satsninger vil man ofte måtte jobbe med svært langsiktig, og langt lengre enn fire år, eks. etablering av store og nye kulturarenaer.

En plans ambisjoner og satsningsområder krever en politisk behandling for å sikre at de er i tråd med sittende politiske ledelses føringer. Når man utvikler konkrete tiltak for å nå målene går en imidlertid gjerne inn i et faglig anliggende, som ikke krever politisk behandling, men som vil ligge under kommunedirektørens ansvar. For eksempel vil en nyansettelse eller en videreføring av en stilling være opp til kommunedirektøren å godkjenne.

Eksempel på praksis

Oslo kommune

[Kommuneplanens samfunnsdel med byutviklingsstrategi 2025 \(høringsutkast\)](#)

Beskrivelse av utfordringsbilde;

én av seks samfunnsflokke:

- Fattigdom og økende ulikhet. I Oslo er det store ulikheter og tydelige sosiale og økonomiske forskjeller mellom innbyggere i ulike bydeler, og innad i bydeler. Forskjellene i samfunnet blir større og gir utslag på blant annet livskvalitet, helse, utdanning, deltakelse i arbeid, idrett, kultur og frivillighet.

Mål 1; Oslo gir alle like muligheter til å lære, utvikle seg og leve gode liv:

- Inkluderende idrett og kulturliv Idretts- og kulturopplevelser skaper mestring, nye perspektiver og en meningsfull fritid for folk i alle aldre. Oslo skal legge til rette for et mangfoldig fritidstilbud i lokalmiljøene.

Mål 3; Oslo er nyskapende og attraktiv

Konsekvenser for arealdel:

- Prioritere gange, sykkel og kollektivtransport og redusere behovet for personbil. Herunder; Etablere idrettsanlegg og kulturfunksjoner i tilknytning til kollektivtransport og med gode gang- og sykkelforbindelser til nærområdet.

Akershus fylkeskommune

[Regional planstrategi 2024–2028](#)

Delmål for livskvalitet, velferd og like muligheter:

- I Akershus har alle muligheter til å oppleve og delta i kunst, kultur, idrett, friluftsliv og frivillighet.

Delmål for helhetlig by- og stedsutvikling:

- I Akershus er kunst, kultur, kulturminner, frivillighet og næringsliv viktige drivere i by- og stedsutviklingen.

Stavanger kommune

[Plan for visuell kunst 2023–2027](#)

Mål 2 – kunstnere skal ha gode arbeidsvilkår og utviklingsmuligheter.

Tiltak: Styrke det frie kunstfeltet ved å:

- Øke stipend og tilskuddsordninger.
- Innføre arbeidsstipend for internasjonale kuratorer.
- Lage innretning for atelierstøtte til kunstnere.
- Kommunisere tilskuddsordningene bredt og tydelig for å fremme et mangfoldig kunstliv.

Ål kommune

[Kulturplan 2019–2025](#)

Mål: SPRANG skal vere ei nasjonal scene for produksjon og framsyning av dans

Tiltak:

- Videreføre prosjektleiarstilling
- Halde høg kunstnarleg profil
- Utvikle nye regionale og nasjonale samarbeid
- Legge til rette for høgskuleutdanning
- Tilby konkurransedyktige prisar på leige og pakketilbod

Namsos kommune: [Temaplan for kultur, idrett og frivillighet 2023–2028](#)

Innsatsområde: Inkluderende og mangfoldig kulturliv.

Delmål:

- Namsos er en kommune preget av toleranse og inkludering, og det er lagt til rette for møter mellom kulturer
- Namsos har et tilgjengelig, mangfoldig og aktivt kulturliv i hele kommunen, hvor alle gis anledning til å oppleve, skape og delta
- I Namsos får innbyggerne nødvendig veiledning og opplæring i ulike digitale løsninger

Refleksjonsspørsmål kapittel 4



- Hvordan rammer vi inn kulturfeltet i vår kommune eller fylkeskommune?
- Hvordan kan vi fra et politisk ståsted se kulturfeltet inn i planleggingen?
- Hvilket kunnskapsgrunnlag knyttet til kultur har vi, som er viktig å legge til grunn for vårt planarbeid?
- Hvordan ser det kulturelle økosystemet ut i vår kommune eller vårt fylke, og hvordan prioriterer vi virkemidler inn i dette per i dag?
- Hvordan er den kulturelle infrastrukturen av arenautvikling koblet til arbeidet med kommunens arealdel?
- Hvilke samarbeidsmuligheter finnes mellom offentlig, privat og frivillig sektor?
- Hvilke ressurser har vi tilgjengelig, og hvordan kan vi sikre best bruk av disse ressursene?
- Hvordan vil denne planen kunne påvirke kulturfeltet på både kort og lang sikt?
- Hvordan henger våre tiltak på kulturfeltet sammen med prioriteringene i overordnet planverk?
- Er tiltakene vi ønsker å iverksette bærekraftige og i tråd med fremtidige behov?

Foto: Ål kommune





Fargespill Trondheim 2024

5



TILLEGG

Foto: Adobe Stock

5.1 Sentrale ord og begrep i planarbeidet

Planstrategi

I henhold til plan- og bygningslovens § 10-1 skal kommunestyret minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide og vedta en kommunal *planstrategi*. På bakgrunn av et gjennomarbeidet kunnskapsgrunnlag, skal de folkevalgte ta stilling til om det er behov for nye planer, og om en må revidere gjeldende planer eller deler av dem. For at virksomhet på kulturfeltet skal bli vurdert i denne sammenhengen er det viktig at kunnskapsgrunnlaget inneholder nødvendig info både om hvordan kulturfeltet spiller en sterk rolle i utviklingen av samfunnet, og hva som er status på kulturfeltet i gjeldende kommune eller fylkeskommune. ([Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven, regjeringen.no](#))

Planprogram

Et planprogram er en «plan for planen». Planprogrammet skal redegjøre for formålet og forutsetningene for planarbeidet, tema eller hovedspørsmål og satsingsområder som tas opp, alternative utviklingsstrategier, utredningsbehov, og opplegg for medvirkning. Planprogrammet har samme krav til høring og offentlig ettersyn som et planforslag.

Planprosess

Planprosessen handler om samspillet administrasjon og politikk, samspillet med øvrige myndigheter og samspillet med interesseorganisasjoner og berørte. Den handler om når man involverer hvem og hvordan. Her kan en

bruke ulike konkrete metodikker. ([Planprosessen og saksbehandlingen, regjeringen](#))

Prosjektplan

Det er både vanlig og hensiktsmessig å organisere planarbeid som et prosjekt, der anerkjente prinsipper for prosjektstyring og -gjennomføring brukes: Bakgrunn/hensikt, mål, organisering, fremdrift med milepæler/aktiviteter, ressursmessige rammer m.m.

Planrullering/-revidering

Rullering eller revidering betyr at planer endres i tråd med nye samfunnsutfordringer. Dette skjer når en plan anses som foreldet og/eller at et nytt kommunestyre ønsker en endret politikk. Vi snakker primært om rullering av de obligatoriske planene, dvs. samfunnsdel og arealdel, men ordet brukes også i tilknytning til andre planer, f.eks. den årlige rulleringen av økonomiplanen. En rullering er en oppdatering av planen i forhold til dagens kunnskap og supplering innenfor eksisterende rammer.

Kommuneplan

En kommuneplan er et overordnet styringsdokument for kommunen. Kommuneplanen består av en *samfunnsdel* som fastsetter og beskriver kommunens overordnede målsettinger (dette er en tekstdel), og en arealdel som fastsetter og beskriver bruk og vern av kommunens arealer (dette vises blant annet gjennom juridisk bindende kommuneplankart).

Samfunnsdel

Kommuneplanens samfunnsdel er verktøyet for kommunens helhetlige planlegging og politisk

styring. I samfunnsdelen synliggjøres viktige utfordringer knyttet til samfunnsutviklingen og den viser de strategiske valgene kommunen ønsker å ta. Det anbefales at den inneholder en arealstrategi som gir overordnede prinsipper for framtidig arealutvikling, og dermed er en kobling til kommuneplanens arealdel. Fordi kommuneplanens samfunnsdel legger overordnede føringer for prioriteringer er dette det viktigste stedet å forankre kulturpolitikken. ([Kommuneplanprosessen, samfunnsdelen-handlingsdelen, Regjeringen](#))

Arealdel

Arealdelen tar utgangspunkt i kommuneplanens samfunnsdel, og sier noe om hvordan arealene i kommunen skal brukes. Føringer for arealbruken legges gjennom et rettslig bindende arealkart og bestemmelser. I tillegg består arealdelen av utfyllende retningslinjer og planbeskrivelse.

I planarbeid på kulturfeltet må en vurdere hvilken fysisk infrastruktur som er nødvendig for å bygge opp under målene i samfunnsdelen. Den kulturelle infrastrukturen beskrives nærmere i kap. 4, men rommer blant annet egnede og tilgjengelige arenaer for både opplevelse og deltagelse i kulturell aktivitet. Utviklingen av denne infrastrukturen må ses i sammenheng med utvikling av annen fysisk infrastruktur slik at ulike tiltak kan støtte opp under hverandre. Dette gjelder eksempelvis adkomst i form av veier, eller tilgang på vann, avløp, strøm osv. Geografisk plassering av ulike arenaer må også vurderes i relasjon til andre areal og bygningsfunksjoner som kan ha supplerende funksjoner, eks. en skole eller et trafikk-knutepunkt. Innen

ivaretagelse av kulturarven vil enkelte kulturminner fordre beskyttelse gjennom hensynsoner eller fredning, noe som også vil kunne påvirke muligheten til annen aktivitet i området.

Handlingsdel og økonomiplan

Kommuneplanen skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer. Handlingsdelen skal rulleres årlig, og synliggjør hvordan satsningsområder, mål og strategier i en plan skal følges opp i praksis gjennom tiltak og aktiviteter. Det vanligste er at det er økonomiplanen som utgjør handlingsdelen. Planarbeid som ikke har overordnet forankring og dermed ikke gir konsekvenser for kommuneplanens handlings- og økonomiplan, vil naturligvis stå svakere enn planer som har denne forankringen. ([Kommuneplanprosessen, samfunnsdelen-handlingsdelen, Regjeringen](#))

Kravet om en handlingsdel rommer også kommunedelplaner for tema- eller virksomhetsområder; «Plan- og bygningsloven setter krav om at samfunnsdelen skal ha en handlingsdel. Det samme gjelder for kommunedelplaner for tema- eller virksomhetsområder. Handlingsdelen kan dermed både være en helhetlig handlingsdel i tilknytning til kommuneplan, og enkeltstående handlingsdeler i tilknytning til delplaner.»

Planhierarki

Med begrepet planhierarki menes at planer på et overordnet nivå henger sammen med, og gir viktige føringer for planer på et mer detaljert nivå. Planene står dermed i et hierarki. Vi har sett at kommuneplanen legger slike over-

ordnede føringer, både i samfunnsdelen og i arealdelen. Ut fra prioriteringer i planstrategien og planprogrammet kan kommunene og fylkeskommunene også velge å utarbeide mer detaljerte planer.

Kommunedelplaner

Kommunen skal altså ha en samlet kommuneplan som omfatter en samfunnsdel med handlingsdel og en arealdel. Det kan videre utarbeides kommunedelplaner for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder. Slike underliggende planer kan tituleres på ulik måte, og i prinsippet har benevnelsen ingen betydning. Det som *har* betydning er om planen er forankret i prioriteringene i overordnet planverk, om den har fulgt prosesskravene i plan og bygningsloven, om den er vedtatt politisk, og hva dette vedtaket sier.

Gjennom forankring i overordnet planverk ses planen inn i en større sammenheng, og den politiske betydningen vil dermed løftes. Alle planer som er utarbeidet med utgangspunkt i plan og bygningslovens bestemmelser og krav, vil være juridisk retningsgivende og dermed ha en sterkere status enn planer som ikke er utarbeidet i tråd med lovkravene. Dersom en plan følger medvirkningskravene i plan og bygningsloven skal planen juridisk sett legges til grunn for den årlige revideringen av samfunnsdelens handlings- og budsjettplan. Samtidig kan et politisk vedtak også presisere at en plan, på tross av at den ikke har fulgt plan og bygningsloven, likevel skal legges til grunn for arbeidet med økonomiplanen. Når en plan tar utgangspunkt i plan og bygningslovens bestemmelser bruker mange benevnelsen *kommunedelplan*.

Bruker man andre benevnelser men legger opp til medvirkningsprosesser som oppfyller PBLs krav, vil planen dermed i praksis ha samme juridiske status. Tittelen er dermed ikke førende for planstatus. Planer på kulturfeltet kan rammes inn på ulike måter, som vist til i kap. 4.

Strategi

En strategi er gjerne mer kortfattet enn en plan, den tar primært stilling til strategiske veivalg rundt *hva* som skal gjøres for å nå ulike mål, den sier *ikke hvordan* dette skal gjøres gjennom konkrete tiltak. Strategier er ikke forankret i plan og bygningslovens bestemmelser, og vil juridisk sett ikke stå like sterkt som en plan. Det kan likevel være ulike årsaker til at man velger å utarbeide en strategi i stedet for en plan. Vi var innledningsvis i denne veilederen inne på at planlegging kan gjøres på ulike nivå, og med ulik grad av detaljfokus versus fleksibilitet, og at flere faktorer spiller inn når man skal vurdere hva som er mest hensiktsmessig. Mange kommuner og fylkeskommuner velger nå å ha færre, mer overordnede planer, og heller flere strategier. Dette for å ivareta fleksibilitet til å kunne endre på retning, metoder, og å ha stort rom for innovasjon i et samfunn som er i rask utvikling og som fordrer at offentlig sektor også utvikler seg. En plan kan være lettere å styre etter fordi den gjerne er systematisert og spisset, og man rapporterer på faktisk utført arbeid for å nå konkrete mål. Mange og detaljerte planer kan imidlertid både love mer enn man i realiteten har mulighet til å klare å holde, og bli raskere utdaterte fordi de mangler fleksibilitet til å tilpasse seg endrede rammer og forutsetninger som måtte oppstå i planperioden.

5.2 Sentrale ord og begrep på kulturfeltet

Egenverdi og samfunnsverdi

For det enkelte menneske som deltar i eller opplever kultur, er det gjerne opplevelsen der og da som teller. Kulturens egenverdi står som viktigst. Men når kultur har en effekt på oss som enkeltmennesker, så evner den også å påvirke samfunnet hver enkelt av oss er en del av. Kultur har da en samfunnsverdi. Opplevelsen av å synge i et kor kan gi en sterk verdi i seg selv, både rent musikalsk og fordi vi mestrer noe i et fellesskap. Men denne mestringsfølelsen påvirker også den mentale helsen vår positivt, og korets fellesskap trener oss i å være inkluderende og tolerante. Det at vi oppøver slike egenskaper har en stor samfunnsmessig verdi.

Armlengdes avstand-prinsippet

I en kulturpolitisk sammenheng brukes armlengdes avstand-prinsippet som et prinsipp primært knyttet til avstanden mellom politikken og kunsten. Kunsten er våre vakre, bekymrede, rare og noen ganger provoserende refleksjoner rundt livet og det samfunnet vi lever i. Kunstneriske ytringer skal beskyttes som en del av vår ytringsfrihet og kunstnerisk innhold skal derav ikke styres av politiske ideologier. Begrepet brukes altså primært i en kunstpolitisk sammenheng, men i en bredere kulturpolitisk forståelse berører dette også aktører som bibliotek og museum. Dette er arenaer for kunnskapsformidling, refleksjon, samtaler og debatt. De må derfor vurdere hvordan ulike stemmer og historier skal slippe til, og heller ikke dette skal styres av bestemte ideologier. Samtidig som vi

skal ivareta armlengdeprinsippet må politikere gjennom demokratiske prosesser kunne formulere overordnede politiske mål og rammer for å utvikle kulturlivet på lik linje med andre deler av samfunnet.

Kvalitet

Det finnes ikke én objektiv fasit på hva som er kvalitet, kvalitetsforståelsen vil alltid være avhengig av i hvilken kontekst man står i, hvilke referanser man har og hvilke roller man skal ivareta. Samtidig er det viktig å påpeke at det er en vesensforskjell på å være smaksdommer og å gjøre en faglig basert vurdering. Dersom kunst og kultur kun skal vurderes ut fra intuisjon, havner vi inn på en farlig vei, hvor vi lener oss på hva vi er opplært til å tenke. Dette blir problematisk særlig i møte med uttrykk og praksiser vi ikke kan gjenkjenne oss i. Så lenge det ligger et kvalitetskrav til grunn for iverksettelse av politiske virkemidler, må vi være bevisste vår rolle og hvilken makt som følger med en definisjon.

Skjønnsvurdering

Ved en skjønnsvurdering er det innen gitte rammer og hensyn gitt en tillatelse til å vurdere.

Fagfellevurdering

Ved en fagfellevurdering er det eksperter innenfor et gitt fagområde som vurderer.

Kulturell infrastruktur

Ordet «kulturell infrastruktur» kan beskrives som en samfunnsstruktur som legger til rette for både produksjon, opplæring, formidling og opplevelse av kunst og kultur. Denne strukturen kan dreie

seg om alt fra fysisk tilrettelagte arenaer, tilpassede digitale muligheter, organisatoriske grep og ulikt innhold som bidrar til å holde det kulturelle økosystemet sammen. Under dette kommer også temaer som går nærmere inn på tilgjengelighet, eksempelvis universell utforming.

Kulturell og kreativ næring

Kulturell og kreativ næring er en samlebetegnelse på «kunstnere og mindre virksomheter som jobber med distribusjon, formidling, markedsføring eller salg av kunstneriske og kulturelle uttrykk...» Dette omfatter eks. visuell kunst, musikk, scenekunst, litteratur, kulturarv, film, arkitektur, design, mote og dataspill. *(Kilde: Kulturdirektoratets nettside)*

Kulturell grunnmur

Den kulturelle grunnmuren kan sies å betegne den infrastrukturen av aktører og tilbud som har en lav terskel for deltagelse, og som dermed tilstreber å gi et kulturtilbud til hele befolkningen. Denne infrastrukturen er derav også sentral for rekruttering, f.eks. kulturskolen for barn og unge, som ikke har opptakskrav. Et annet eksempel er biblioteket som er gratis og åpent for alle. Kor og korps og det frivillige kulturlivet, hvor du ikke trenger noen spesifikk fagkompetanse for å delta, er en del av grunnmuren.

Det frie feltet

Det frie feltet kan beskrives som kunstnerisk virksomhet som ikke har en forutsigbar, fast inntekt eller driftsstøtte fra det offentlige.

Kulturarena

Begrepet kulturarena brukes gjerne både om et bygg eller et rom som er tilrettelagt spesifikt for

kulturformål, men også om et bygg eller et rom som brukes til kulturformål uten at det i praksis er tilrettelagt spesifikt for dette. I Vikens veileder for skolen som kulturarena viser en til begrepet kulturlokale som et lokale som brukes vekselvis til ulike kulturaktiviteter uten spesiell klargjøring eller omgjøring med tap av brukstid mellom ulike aktiviteter.

5.3 Nordiske tendenser

I Sverige innførte man i 2011 Kultursamverknadsmodellen, med mål om å gi regionene økt ansvar og frihet på kulturfeltet, og at beslutninger skulle fattes nærmere innbyggerne. Her tildeles regionene statlige midler, som de i sin tur fordeler til regionale kulturvirksomheter innen teater-, dans-, musikk-, museer, bibliotek med mere. Dette gjøres med utgangspunkt i prioriteringene i regionale kulturplaner som utarbeides i samspill med kommune og i dialog med regionens profesjonelle kulturliv og sivilsamfunnet. Regionenes fordeling av de statlige midlene skal også bidra til de nasjonale kulturpolitiske målene, som er en del av modellen gjennom ulike prioriterte temaer. De regionale kulturplanene belyser imidlertid ofte flere aspekter ved regional kulturpolitikk enn de som berøres av de statlige midlene i Kultursamverkansmodellen.

De regionale kulturplanene utgjør sammen med regionenes årlige søknader til Kulturrådet grunnlag for det statlige tilskuddet som skal fordeles sammen med de kommunale og

regionale midlene. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) mener at modellen har ført til økt kulturpolitisk interesse, styrket dialogen mellom forvaltningsnivåene og kunnskapen om hverandres forutsetninger. Samtidig peker de blant annet på at de statlige rammene bør styrkes for å gi bedre økonomisk bærekraft og bedre forutsetninger for planarbeidet, samt at det må være et større rom for regionale variasjoner og prioriteringer. I en evaluering fra 2023 foreslås det å erstatte kulturplanenes rolle i modellen med kultursamarbeidsplaner som er mer baserte på satsningsområder. Dette støttes ikke av SKR fordi det regionale planverkets styrke med helhet og sammenheng potensielt kan svekkes noe gjennom dette.

I Danmark har det siden 2004 eksistert 4-årige kulturavtaler mellom staten og regionene, som består av et varierende antall kommuner. Disse kulturavtalene ble etablert for å understøtte utvikling av kultur i hele landet, og et samspill mellom forvaltningsnivåene på kulturområdet. I den siste perioden har innsatsområdene vært delvis besluttet av staten. Før dette kunne regionene selv beslutte innsatsområder i henhold til lokale behov og satsninger.

I forbindelse med at den danske regjeringen har besluttet å redusere administrasjonen på statlig nivå, skal det også reduseres oppgaver i Kulturministeriets område. I den forbindelse er det varslet, at kulturavtalene vil bli nedlagte. Midler til de eksisterende avtalene vil inntil videre bli videreført, men man vil trolig måtte søke på årlig basis. Det er ennå usikkert hvordan vilkår og rammer vil bli utformet. Det eksisterer ikke

andre generelle avtaler og samarbeidsmodeller mellom stat og kommunesektor på kulturområdet. Det er heller ingen fastlagte avtaler om samarbeid mellom kommuner og regioner, dette er opp til den enkelte region eller kommune å initiere. Det er den enkelte region som beslutter om en ønsker at avsette midler til kultur. Der pågår for øvrig også forhandlinger om en reform som legger opp til at regionene ikke lenger skal løse oppgaver på kulturområdet.

Til sammenligning foreligger det heller ikke i Norge en konkret modell for samhandling mellom forvaltningsnivåene. Samhandlingen er basert på prosjekt- eller temabaserte felles møtepunkter, og her regnes ikke statlige høringsprosesser inn siden disse ikke har felles beslutninger som endepunkt. Det eksisterer modeller for samfinansiering, men disse er statlig styrte gjennom å binde kommunesektorens finansiering, og kan i så måte ikke betraktes som en modell for samhandling. Fra 2025 ble det innført regionale kulturfond, og en forskrift skal være vedtatt i løpet av våren 2025. Høringsutkastet gir stort rom for regional tilpasning. KS jobber aktivt med å legge til rette for samhandlingsarenaer mellom forvaltningsnivåene.

Postadresse:
Postboks 1378 Vika, 0114 Oslo

Besøksadresse:
Haakon VIIs gt. 9, 0161 Oslo

Telefon: 24 13 26 00
E-post: ks@ks.no

www.ks.no

ISBN 978-82-93866-69-5