

# Forestillinger om kulturens værdi: fra bureaukrati over New Public Management til New Public Governance

Temanummer: Værdiskabelse i kunst og kulturliv

*Denne artikel udforsker forholdet mellem kulturpolitik og offentlig forvaltning gennem tre centrale forvaltningsparadigmer: klassisk bureaukrati, New Public Management (NPM) og New Public Governance (NPG). Artiklen viser, hvordan disse paradigmer har påvirket kulturpolitikken og de tilskrevne værdier. Bureaukratiet prioriterer hierarkisk styring og ekspertise, hvilket har præget kulturinstitutionernes ledelse og armslængdeorganer. NPM fokuserer på markedsprincipper, effektivitet og måling af værdi gennem brug og tilfredshed. NPG lægger vægt på samarbejde, innovation og inddragelse af flere interessenter, med værdi som bidrag til komplekse samfundsproblemer. Gennem eksempler fra dansk kulturpolitik illustreres, hvordan paradigmerne fremmer forskellige værdier og processer, og hvordan styringsinstrumenter og samarbejdsformer påvirker værdiskabelse i kultursektoren.*

*serer på markedsprincipper, effektivitet og måling af værdi gennem brug og tilfredshed. NPG lægger vægt på samarbejde, innovation og inddragelse af flere interessenter, med værdi som bidrag til komplekse samfundsproblemer. Gennem eksempler fra dansk kulturpolitik illustreres, hvordan paradigmerne fremmer forskellige værdier og processer, og hvordan styringsinstrumenter og samarbejdsformer påvirker værdiskabelse i kultursektoren.*

Det kulturpolitiske område er indlejret i den offentlige sektor, og præmissen for denne artikel er, at den offentlige kulturpolitik er dybt forbundet med skiftende paradigmer for offentlig forvaltning og styring. Forskningen om offentlig forvaltning skelner ofte mellem bureaukrati, New Public Management (NPM) og New Public Governance (NPG) som skiftende dominerende forvaltningsparadigmer (Andersen et al., 2020; Osborne, 2006). Disse er også udgangspunktet for denne artikel. Paradigmerne lever side om side, sommetider harmonisk, sommetider i konflikt (Andersen et al., 2020), men med forskellige grader af indflydelse på den offentlige politik.

Et forvaltningsparadigme kan ses som svar på kritik, som er blevet rejst af det forudgående paradigme (Berg-Sørensen et al., 2016; Boltanski og Chiapello, 2005). Således blev NPM set som en potentiel løsning på det klassiske bureaukratis problemer med lav effektivitet og manglende evne til at tilpasse sig forandringer (Hood, 1991; L. B. Andersen et al., 2020). Løsningen, som NPM præsenterede, var baseret på en forestilling om, at markedsførelse af den offentlige sektor ville forbedre og effektivisere den. På samme måde præsenteres NPG som et alternativ til de vedvarende problemer forbundet med NPM, såsom et alt for stort fokus på performanceindikatorer og en grundlæggende opfattelse af modstridende interesser mellem politikere og professionelle i den offentlige sektor (Morgan og Shinn, 2014). Mens NPM fremhævede behovet for, at den offentlige sektor skulle være effektiv og brugerorienteret, er NPG værdibaseret og argumenterer for, at målet for den offentlige sektor er at fremme det fælles bedste. I dag er der bred enighed om, at den offentlige sektor skal afspejle samfundets værdier og være i stand til at løse ikke-lineære,

**NANNA  
KANN-RASMUSSEN**  
Lektor, ph.d., Institut  
for Kommunikation,  
Københavns Universitet,  
nkr@hum.ku.dk

såkaldt vilde problemer (Rittel og Webber, 1973) for at fremme et bedre samfund (Torfing og Triantafillou, 2017).



**Paradigmerne har betydning for de forestillinger om værdi, som kulturlivet må forholde sig til, både hvad angår deres egne mål og den måde, som offentlige myndigheder evaluerer dem på.**

Paradigmerne har betydning for de forestillinger om værdi, som kulturlivet må forholde sig til, både hvad angår deres egne mål og den måde, som offentlige myndigheder evaluerer dem på. Paradigmerne er en relevant måde at iagttage aktuelle kulturpolitiske debatter igennem. I den vestlige verden er kulturlivet i NPM-paradigmet blevet vurderet gennem en vægt på effektivitet og målbare resultater. Dette paradigme førte ofte til en mere instrumental tilgang til kulturpolitik, hvor kulturinstitutioner blev bedømt ud fra deres potentiale for økonomisk impact (Belfiore, 2004; Bille et al., 2016). Men i dag ser vi en stigende debat om nødvendigheden af at balancere effektivitet med demokratiske værdier, inklusion og kulturel diversitet (Gross, 2021; Jancovich, 2017; Wilson et al., 2017). Denne debat kan iagttages på baggrund af New Public Governance (NPG), som lægger øget vægt på samarbejde, netværk og partnerskaber mellem offentlige, private og frivillige aktører. Diskussionen drejer sig her om, hvordan man bedst kan facilitere disse samarbejder, og sikre at de bidrager til kulturel mangfoldighed og demokratisk deltagelse. De skiftende paradigmer rejser således også spørgsmål om, hvordan man bedst kan evaluere kulturinstitutioner ud fra forskellige værdier, og hvordan man anvender relevante evalueringskriterier under de skiftende paradigmer.

I det følgende vil jeg introducere de tre nævnte paradigmer for offentlig forvaltning, nemlig bureaukratiet, NPM og NPG. Hovedvægten vil jeg lægge på det nyere paradigme NPG, idet aktuelle debatter inden for det kulturpolitiske område i stigende grad domineres af dette paradigmes værdier. For hver af de tre vil jeg gennem eksempler fra det danske kulturpolitiske område vise, hvordan forestillinger om kulturens værdi er knyttet sammen med disse paradigmer for offentlig forvaltning.

### **Et institutionelt blik på forestillinger om værdi**

Indledningsvis vil jeg knytte et par bemærkninger til, hvad jeg mener med forestillinger om værdi. Carnwath og Brown (2014: 9) gør opmærksom på, at kulturel værdi ikke er objekter eller begivenheder iboende, men tilskrives dem af den, som betragter dem. Denne værditilskrivning er, hvad jeg refererer til som forestillinger om værdi. Tilskrivningen af kulturel værdi sker ikke i et værdineutralt rum, som også påpeget af Eleonora Belfiore (2018), der anfører, at kulturel værdi formes af de magtrelationer, der er dominerende på et givet

tidspunkt. Jeg mener, at de førømtalte forvaltningsparadigmer spiller en væsentlig rolle i sådanne magtrelationer.

Institutionel teori tilbyder et frugtbart begrebsapparat til en analyse af relationen mellem værditilskrivning og magt. I det følgende vil jeg derfor iagttage forvaltningsparadigmerne som en del af kulturlivets institutionelle omgivelser. Scott og Meyer (1991: 123) beskriver organisationers institutionelle omgivelser som regler og krav, som hver enkelt organisation skal overholde, hvis den vil opnå støtte og legitimitet. Et hovedargument i den institutionelle teori er, at legitimitet kræver konformitet med institutionaliserede praksisser, logikker og tænke måder (Meyer og Rowan, 1977; Powell og DiMaggio, 1991; Scott, 2014). Alle organisationer må tilpasse sig omgivelserne for at fremstå legitime. Den institutionelle teori antager således, at organisationer dannes og gennemses af institutionaliserede normer og logikker. En vigtig pointe er, at de normer, der skaber legitimitet, ikke kun eksisterer *uden for* organisationen, men også gennemsyrrer selve organisationen, altså er institutionaliserede.

De skiftende forvaltningsparadigmer udgør således en del af kulturlivets institutionelle omgivelser. Set i et institutionelt perspektiv er paradigmerne ikke kun administrative værktøjer, men også bærere af specifikke institutionaliserede normer og logikker, der påvirker, hvordan kulturinstitutioner opfattes og fungerer, samt hvordan værdi tilskrives. For eksempel er bureaukratiske principper såsom hierarki, regelstyring og formaliserede procedurer ikke blot metoder til at styre forvaltningen. Indlejret i principperne findes forestillinger om, at regler og hierarki er bedre og mere værd end nepotisme og tilfældigheder – træk ved det system, som bureaukratiet gjorde op med. Disse værdier har naturligvis også påvirket indretningen af kulturens organisationer og ledelse, f.eks. i form af hierarkisk organiserede biblioteker og museer. Der er således ikke nødvendigvis en modsætning mellem politikeres og embedsmænds forestillinger om værdi og de forestillinger, som eksisterer i kulturlivet. Kulturlivet har imidlertid en udstrakt autonomi, hvad angår retten til at definere kunstens og kulturens formål og værdi (Kann-Rasmussen og Rasmussen, 2019; Vestheim, 2009), så forvaltningsparadigmerne er ikke enerådende. De lever sammen med stærke institutionaliserede normer om kunstnerisk kvalitet og formålsafhængighed. I det følgende vil jeg vise, hvordan forvaltningsparadigmerne ikke desto mindre har betydning for, hvordan værdi tilskrives i kulturlivet i dag.

## Bureaukratiet

Det første paradigme, der her skal beskrives, er det klassiske bureaukрати. I Danmark beskrives bureaukратиets dominansperiode som gående fra slutningen af 1800-tallet og frem til 1980'erne, hvor NPM bliver mere dominerende, men bureaukратиets logikker og værdier har stadig en stor indflydelse på den offentlige sektor i dag (Andersen, 2014). Bureaukratiet som forvalt-

ningsparadigme er knyttet til Max Webers navn, fordi han beskrev det som en organisatorisk idealtipe karakteriseret ved nogle bestemte træk. Et af disse træk er hierarkisk styring. Det bureaukratiske hierarki betyder, at hver ansat i bureaukratiet refererer til en enkelt leder. I den offentlige sektor er denne øverste leder en politiker (typisk ministeren for et bestemt forvaltningsområde) (Andersen, 2014; Berg-Sørensen et al., 2016; Weber, 1978). Således er det offentlige bureaukrati i sin idealtypiske form kendetegnet ved, at folkevalgte politikere udformer politikker, og offentlige embedsmænd fungerer som administratorer, der udøver disse politikker loyalt. Formelt bureaukrati fokuserer på administrative processer og regler. En offentlig administration i bureaukratiske institutioner træffer således ensidige beslutninger, som er bindende for de involverede parter uden parternes inddragelse i beslutningen (Andersen og Pors, 2017).

➤ I det bureaukratiske forvaltningsparadigme skal f.eks. ledere af kulturinstitutioner primært være loyale over for love og regler, som formuleres af politikere. Derfor knyttes forestillinger om værdi også til at følge regler, retningslinjer og formaliserede processer, bl.a. fordi det sikrer en vis transparens og sammen med faglig ekspertise bidrager til at opretholde tilliden til kulturinstitutionerne og deres aktiviteter.

Et andet vigtigt træk er, at det offentlige bureaukrati er inddelt i bestemte områder med hver deres ekspertise (Weber, 1978). Disse områder styres gennem regler og dokumentation, som sikrer entydighed og ensartethed. De embedsmænd, som styrer de forskellige områder, kan både være eksperter og generalister. For det kulturpolitiske område betyder det, at der både sidder kunstfaglige eksperter i armslængdeorganer, som typisk deler penge ud, men også at denne type eksperter har plads i statslige styrelser og i de organisationer, som formidler og producerer kultur, f.eks. historikere, bibliotekarer og kunstnere. I det bureaukratiske forvaltningsparadigme skal f.eks. ledere af kulturinstitutioner primært være loyale over for love og regler, som formuleres af politikere. Derfor knyttes forestillinger om værdi også til at følge regler, retningslinjer og formaliserede processer, bl.a. fordi det sikrer en vis transparens og sammen med faglig ekspertise bidrager til at opretholde tilliden til kulturinstitutionerne og deres aktiviteter.

Inden for det bureaukratiske paradigme er der et tydeligt fokus på faglig ekspertise som grundlaget for vurderingen af kulturel værdi. Dette betyder, at eksperter inden for forskellige kulturelle områder, såsom kunst, litteratur og historie, spiller en central rolle for definitionen af, hvad der skal anses for at være kulturelt betydningsfuldt. Eksperternes autoritet og viden er afgørende for identifikation og validering af kulturelle værdier. Eksperternes vurderinger og anbefalinger har stor indflydelse på kulturpolitik og -praksis. I kulturfeltet



ser man denne værdi tydeligst komme til udtryk i institutionaliseringen af armslængdeprincippet. Kulturpolitikken omfatter således love om bestemte armslængdeorganer, der sikrer, at det er kunstnere og andre eksperter, der fordele bestemte midler til den statsligt støttede kunstproduktion. Men også inden for kulturinstitutionernes område ser vi, at det typisk har været (og stadig er) faglige eksperter, der leder kulturinstitutionerne, selvom denne tendens er under forandring, og der i stigende grad gives plads til mere professionelle ledere (Caust, 2008).

Ensartethed og lige adgang til kulturelle tilbud er to værdier, der ligeledes er tæt forbundet med bureaukratiet som forvaltningsparadigme. Inden for den offentlige sektor generelt eksisterer en bred forståelse af, at alle borgere bør have lige rettigheder, hvad angår adgang til kulturinstitutioner som biblioteker, museer og arkiver. Denne opfattelse afspejler bureaukратиets centrale logikker, nemlig at beslutninger bør træffes objektivt og på baggrund af regler, uafhængigt af individuel baggrund eller status. Derfor er lige adgang en vigtig værdi, som samtidig er en rettighed, dvs. noget lovbestemt, der sikrer, at alle borgere har adgang til kulturtilbud på lige fod. Det kan virke kontraintuitivt at tænke på ensartethed som en værdi, når man taler om kunst og kultur, men et historisk eksempel kan illustrere, hvordan de to værdier er forbundne til hinanden. Den første bibliotekslov blev vedtaget i 1920. Formålet var at sikre, at der var et offentligt bibliotekstilbud i hele landet, men også at dette tilbud var så ensartet som muligt. Laura Skouvig (2004: 37) betegner sågar loven som et disciplineringsinstrument for de tidlige folkebiblioteker. Denne første bibliotekslov angav således, hvilke (politisk bestemte, men ekspert-udformede) kriterier der skulle være opfyldt, for at en kommune kunne få statsstøtte til et offentligt bibliotek. Herudover stræbte man efter ensartethed gennem vejledninger, der instruerede kommunerne i, hvordan bibliotekerne burde udformes. Ligeledes blev særlige mønsterbiblioteker fremhævet som noget, man kunne efterstræbe (Skouvig, 2004).

Inden for det bureaukratiske forvaltningsparadigme ser vi således både procedurale værdier om efterfølgelse af regler, retningslinjer og formaliserede processer, værdier om faglig ekspertise og kvalitet samt værdier om lige adgang og ensartethed. Bureaukratiet og dets værdier eksisterer stadig i dag, men har en mindre dominans, fordi bureaukratiet siden har fået konkurrence af først NPM og siden også NPG.

## New Public Management

New Public Management (NPM) har haft stor indflydelse på den offentlige sektor siden midten af 1980'erne. NPM's rationale er at forbedre effektivitet og produktivitet i den offentlige sektor ved at indføre principper og praksisser, der traditionelt er blevet anvendt i den private sektor, f.eks. at konkurrence mellem organisationer vil forbedre effektiviteten og kvaliteten af de tjenester,

de leverer (Hood, 1991). For at kunne konkurrere må de offentlige organisationer underkastes forskellige typer benchmarks og performanceindikatorer, f.eks. besøgs- eller aktivitetstal. Dette havde og har altså til formål at øge effektiviteten, men inden for NPM-paradigmet er det også en værdi at gøre den offentlige produktion mere transparent. Det handler simpelthen om at kunne identificere, hvad man får for de offentlige midler, ligesom det er en selvstændig værdi knyttet til NPM at få mere ud af de offentlige midler. Som det fremgår her, har administratorer og politikere inden for NPM-paradigmet en stor indflydelse på kulturinstitutionerne, hvad angår både målsætning og evaluering, som det ses i kulturinstitutionernes resultatkontrakter, rammeaftaler og målplaner. Disse målsætningsdokumenter er centrale for at forstå, hvilke forestillinger om kulturens værdi der knytter sig til NPM.



**Inden for NPM-paradigmet har administratorer og politikere en stor indflydelse på kulturinstitutionernes målsætning og evaluering. Det ses i kulturinstitutionernes resultatkontrakter, rammeaftaler og målplaner. Disse målsætningsdokumenter er centrale for at forstå, hvilke forestillinger om kulturens værdi der knytter sig til NPM**

For det første er øget anvendelse eller brug af kulturtilbud et meget vigtigt værdiparameter i NPM. Dette gælder stort set alle kulturformer, at udvidet brug bliver det primære succeskriterium. Derfor kan der ske en forskydning fra kvalitet til kvantitet. Det bliver en selvstændig værdi, at kulturtilbuddet bliver brugt. Brugen skal øges, men ofte ønsker man at udbrede brugen af kulturtilbuddene også til de borgere, der normalt har et lavt forbrug af offentligt støttede kulturtilbud. Som eksempel kan man iagttage Det Kongelige Teaters rammeaftale, og hvordan teatrets udviklingsmål beskrives som et bidrag til at ”øge danskernes deltagelse i kulturlivet” gennem et forhøjet antal solgte billetter samt et mål om at ”introducere *flere* børn og unge med *forskellig* baggrund i hele Danmark til scenekunst og klassisk musik” (Kulturministeriet, 2021, min fremhævning).

Et andet eksempel på, hvordan NPM-paradigmets forestillinger om værdi udspiller sig, er de mange forskellige brugerundersøgelser, som bliver produceret dels af kulturlivet selv, dels af Kulturministeriet. Her kan fokus være forskelligt, men typisk vil det være fokus på brugertilfredshed i undersøgelserne. Et eksempel er den nationale brugerundersøgelse som Slots- og Kulturstyrelsen har udviklet (Slots- og Kulturstyrelsen, 2024). Undersøgelsen kortlægger brugerne af museerne og vurderer deres tilfredshed med museernes kerneydelser. Her er det således ikke kun værdien om, hvor mange brugere der er i spil, også brugernes tilfredshed ses som en synlig værdi. Inden for NPM-paradigmet ser vi således værdier om effektivitet, som skal styrkes gennem konkurrence, samt at værdi i stigende grad bliver forstået som øget brug og brugertilfredshed.

## New Public Governance

Forskere i offentlig forvaltning omtaler ofte NPG som et styringsparadigme, der har potentiale til at udfordre dominansen af NPM-paradigmet (Osborne 2006; Torfing, Bøgh Andersen og Greve 2020). Fortalere for NPG lægger vægt på samarbejde og innovation og foreslår, at samfundets problemer bedst kan håndteres gennem inddragelse af flere interessenter (herunder den private sektor, civilsamfundet og ikke mindst borgere). Efter deres mening burde disse interessenter samarbejde med den offentlige sektor for at opfinde nye løsninger på de problemer, som hverken bureaukrati eller NPM var i stand til at løse. Disse problemer omtales somme tider som "vilde problemer", en oversættelse af det engelske begreb "wicked problems", som blev beskrevet af Rittel og Webber (1973) som unikke problemer, hvor det er uklart, hvad problemernes omfang er, hvordan man skal definere dem, og ikke mindst hvordan man bedst kan løse dem. Denne type vilde problemer omtales i dag somme tider som kriser, f.eks. klimakrisen eller trivselskrisen. Kulturlivets eget vilde problem er uligheden i brugen af offentlige kulturtilbud (Mangset, 2020). NPG mener altså, at samfundets forskellige aktører bør samarbejde om at løse problemerne. En måde dette kan gøres på er gennem dannelsen af kollaborative netværk, som de danske forskere Torfing, Bøgh Andersen og Greve beskriver som netværk, hvori relevante og berørte aktører udveksler og samler viden og ressourcer for at skabe innovative løsninger, der bryder med konventionel viden og vanlige praksisser (Torfing et al., 2020: 128). Pointen er at udvide kredsen af aktører, som skal involveres i både politikudformning og i den offentlige serviceproduktion. I det kulturpolitiske felt er dette eksempelvis benævnt participatory governance (Vidović, 2018) eller participatory decision making (Jancovich, 2017) eller slet og ret "samskabelse" (Jensen og Krogstrup, 2017; Stage, 2019). I kulturfeltet er det en vigtig værdi, at processerne er retfærdige og inddragende, hvorimod forskningen om NPG som forvaltningsparadigme ser innovation som den vigtigste værdi. Således er der, ligesom i det bureaukratiske paradigme, fokus på nogle bestemte processer, som kan have en værdi i sig selv. Dem skal vi se på i det følgende.

➤ Inden for NPG er det en værdi, at organisationerne selv er ansvarlige for deres egen styring og udvikling. De offentlige organisationer forventes således i NPG-paradigmet i større omfang, at udforske deres innovative muligheder og kontinuerligt at genopdage deres egen identitet og potentiale.

I NPG-paradigmet er der fokus på en anderledes form for styring i forhold til de hierarkiske og markedsbaserede styringsmekanismer, som er dominerende i bureaukratiet og i NPM. Inden for NPG er det en værdi, at organisationerne selv er ansvarlige for deres egen styring og udvikling. De offentlige organisationer forventes således i NPG-paradigmet i større omfang, at udforske deres

innovative muligheder og kontinuerligt at genopdage deres egen identitet og potentiale (Andersen og Pors, 2016: 58). Denne udvikling skal finde sted gennem horisontale processer, hvor de offentlige ledere skal styrke og involvere interessenter – herunder både brugere, politikere og potentielle alternative finansieringskilder – ikke blot i problemløsning og serviceproduktion, men også i dialoger om, hvad organisationen (f.eks. det enkelte museum) kunne udvikle sig til. I NPG-paradigmet er det således ikke alene politikere og eksperter, der definerer organisationernes eksistensgrundlag. Det bliver til gennem en løbende dialog, der inddrager en bred vifte af interessenter. Denne udvikling og inddragelse sker ofte i form af projekter. Projekter udføres i en midlertidig organisation, som er adskilt fra den daglige drif og kræver flere forskellige kompetencer for at tackle de problemer, de er sat i verden for at løse. Derfor er projektrapporter en god kilde til at forstå, hvordan NPG-paradigmet øver indflydelse på forestillinger om kulturens værdi. I kulturfeltet findes der mange projekter, der sigter mod at udvide deltagelsen (det samme mål, som NPM søgte at løse gennem performancemålinger og resultatkrav). Ofte har disse projekter også mål som knytter sig til demokratisk og social inklusion (Davis, 2022; Emstad og Angelo, 2019; Engholm og Bjerre, 2020; Vidović, 2018). Projekterne bliver iværksat nedefra (af kulturinstitutioner og NGO'er) og finansieres enten af offentlige eller private projektmidler. Et godt eksempel på, hvordan NPG bidrager til nye forståelser af kulturens værdi, er CULINN-projektet, som gennem et samarbejde mellem forskellige museer og bl.a. Det Syriske Kulturinstitut vil ”udforske museers mulighed for at styrke nye borgers tilhørsforhold og oplevelse af at være medborger i deres nye land” (CULINN, 2020). I projektets afrapportering kan man læse: ”Gennem flere generationer af skiftende regeringer har politikerne krævet større folkelighed i adgangen til kulturarven, og i de senere år er det blevet en kulturpolitisk præmis, at *vi som museer også har medansvar for at skabe bedre social inklusion og øget demokratisering*” (Engholm og Bjerre, 2020: 7, min fremhævelse). De to citater viser, at det anses som en værdi, at kulturinstitutioner, som her museer, udforsker deres innovative potentiale, og at dette gerne skal ske i samarbejde med andre. Men citaterne viser også, og måske mere vigtigt, at det er et fokusområde at bidrage til at løse samfundsproblemer, som ikke kun relaterer sig til det snævert kulturelle område. Når Engholm og Bjerre skriver, at museerne har medansvar for værdier som ”social inklusion” (et område som ikke traditionelt tilhører kulturområdet) og ”øget demokratisering”, er der tale om nye opgaver som kulturinstitutionerne skal varetage. Øget demokratisering henviser i dette tilfælde til udvidelsen af gruppen af brugere, der deltager i offentligt støttede kulturtilbud. I NPG-paradigmet sammenvæves kulturområdets traditionelle værdier (kvalitet og øget deltagelse) således med en ny værdi, nemlig at kulturområdet selv skal opfinde deres bidrag til løsningen af samfundsproblemer, som ligger uden for det kulturelle område.

Et andet eksempel på denne sammenvævning kan ses i det voksende felt ”kultur og sundhed.” Kulturfeltets bidrag til at øge danskernes sundhed er også i høj grad organiseret som projekter eller partnerskaber, f.eks. ”Vi på SMK”,

som er et tilbud til unge med kræft (SMK, 2020), eller ”Kulturelle frirum”, et partnerskab mellem bl.a. Forfatterskolen, Next Door Project og Frederiksberg bibliotekerne, som er et tilbud til unge med stress, angst og depression (West, 2023).<sup>1</sup>

Inden for NPG-paradigmet ser vi således både værdier, der knytter sig til bestemte organiseringsformer, nemlig projekter og partnerskaber og en forestilling om at kulturfeltet skal indgå disse partnerskaber for at bidrage til løsningen af såkaldt vilde samfundsproblemer som f.eks. social integration, sundhed og unges trivsel.

## Kultursektoren tilpasser sig de skiftende værdiperspektiver

Jeg har ovenfor vist, hvordan det bureaukratiske forvaltningsparadigme har tilskrevet kunstnerisk kvalitet, faglig ekspertise, ensartethed og lige adgang værdi. Disse værdier har siden 1980'erne fået konkurrence fra NPM-paradigmet som tilskriver øget brug og øget tilfredshed værdi. I dag ser vi et nyt paradigme, NPG, som er på vej, hvor projekter og partnerskaber med fokus på kultursektorens rolle i løsningen af samfundsproblemer tilskrives værdi. NPG kan således være en relevant ramme for at forstå nogle af de diskussioner, som fylder i den kulturpolitiske debat aktuelt. Som nævnt i indledningen f.eks. kultursektorens ønsker om at arbejde med inklusion, kulturel diversitet og demokratisk deltagelse. Disse dagsordener er ikke nye, men de har fået luft under vingerne i takt med, at NPG har fået mere kraft som forvaltningsparadigme (Kann-Rasmussen, 2023). Kulturinstitutionerne søsætter projekter og opfordres til at melde sig ind i kampen for et bedre samfund.

Hvert af de tre paradigmer indeholder værdier på to niveauer. På det ene niveau handler det om procedurer: Bureaukratiet foreskriver styring baseret på regler, NPM fremhæver styring baseret på performanceindikatorer og konkurrence, hvilket indebærer en tankegang om, at styring kan ske gennem kontraktindgåelse med kulturinstitutioner. NPG betoner styring gennem selvledelse og projektudsætning af midler samt en forventning om, at kulturinstitutionerne kontinuerligt skal genopfinde sig selv uden klare retningslinjer oppefra. Centrale dokumenter, hvor disse værdier kan spores, inkluderer love og vejledninger inden for bureaukratiet, resultatkontrakter inden for NPM og projektbeskrivelser inden for NPG.

Det andet niveau handler om disse procedurers effekter. Her kan vi se, hvordan bureaukratiet prioriterer lige adgang, ensartethed, kvalitet og ekspertise, NPM vægter mange og tilfredse brugere, og NPG lægger vægt på løsningen af samfundsproblemer.



Styringsparadigme	Styringsinstrumenter	Værdier
Bureaukrati	Regler, vejledninger, lovgivning	Lige adgang, ensartethed, kvalitet og ekspertise
New Public Management	Kontrakter, målplaner	Øget brug, øget tilfredshed
New Public Governance	Projekter, partnerskaber	Bidrag til at løse samfundsproblemer

Ifølge den institutionelle teori fungerer paradigmerne som en del af en skiftende institutionel kontekst, hvorigennem bestemte værdier og styringslogikker påvirker den offentlige sektor. Dette indebærer, at kultursektoren både må tilpasse sig disse skiftende værdiperspektiver, hvis den vil opretholde sin legitimitet, men det er også en vigtig pointe, at disse værdier ikke blot influerer sektoren, men også infiltrerer den, således at f.eks. lige adgang, øget brug og bidrag til samfundet ikke opleves som modsætninger til kulturfeltets andre værdier om kunstnerisk kvalitet og faglig ekspertise, men som noget naturligt, fordi værdierne institutionaliseres i feltet over tid.

## Referencer

- Andersen, L.B., C. Greve, K.K. Klausen og J. Torfing (2020), *Offentlige styringsparadigmer: konkurrence og sameksistens*, København: Djøf Forlag.
- Andersen, N.Å. (2014), "Forvaltningen", i *Klassisk og moderne organisationsteori*, København: Hans Reitzels Forlag, pp. 431-53.
- Andersen, N.Å. og J.G. Pors (2017), "On the history of the form of administrative decisions: how decisions begin to desire uncertainty", *Management & Organizational History*, 12(2): 119-41.
- Andersen, N.Å. og J.G. Pors (2016), *Public Management in Transition*, Bristol: Bristol University Press.
- Belfiore, E. (2018), "Whose cultural value? Representation, power and creative industries", *International Journal of Cultural Policy*, 26(3): 383-97.
- Belfiore, E. (2004), "Auditing culture", *International Journal of Cultural Policy*, 10(2): 183-202.
- Berg-Sørensen, A., H. Foss Hansen og C. Howard Grøn, red. (2016), *Organiseringen af den offentlige sektor: Grundbog i offentlig forvaltning*, 2. udg., København: Hans Reitzels Forlag.
- Bille, T., A. Grønholm og J. Møgelgaard (2016), "Why are cultural policy decisions communicated in cool cash?", *International Journal of Cultural Policy*, 22(2): 238-55.
- Boltanski, L. og E. Chiapello (2005), *The New Spirit of Capitalism*, Verso.
- Carnwath, J.D. og A.S. Brown (2014), *Understanding the Value and Impacts of Cultural Experiences: a Literature Review*, London: Arts Council England.
- Caust, J. (2008), "Does it matter who is in charge? The influence of the business paradigm on arts leadership and management", *Asia Pacific Journal of Arts and Cultural Management*, 3(1): 53-165.
- CULINN (2020), CULINN – *Cultural Citizenship and Innovation*, www.culinn.dk/
- Davis, J. (2022), "Confronting wicked problems: perspectives in museum publications", *Museum Management and Curatorship*, 37(1): 110-3.
- Emstad, A.B. og E. Angelo (2019), "Value-Based Collaboration Between Leaders at Schools of Music and Performing Arts and Leaders at Compulsory Schools", *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, 49(2): 107-20.
- Engholm, G. og S. Bjerre (2020), *Mellem innovation & integration: når museer møder nytilkomne borgere*, København: Nationalmuseet.
- Gross, J. (2021), "Practices of hope: care, narrative and cultural democracy", *International Journal of Cultural Policy*, 27(1): 1-15.
- Jancovich, L. (2017), "The participation myth", *International Journal of Cultural Policy*, 23(1): 107-21.
- Jensen, J.B. og H.K. Krogstrup (2017), "Fra New Public Management til New Public Governance", i *Samskabelse og*

- Capacity Building i den Offentlige Sektor*, København: Hans Reitzels Forlag, pp. 33-56.
- Kann-Rasmussen, N. (2023), "Reframing instrumentality: from New Public Management to New Public Governance", *International Journal of Cultural Policy*, 30(5): 583-96.
- Kann-Rasmussen, N. og C.H. Rasmussen (2019), "Autonomiparadokset i ABM", *Nordisk kulturpolitisk tidsskrift*, 22(2): 213-30.
- Kulturministeriet (2021), *Rammeaftale mellem Det Kongelige Teater og Kulturministeriet for perioden 2021-2024*. <https://cdn.kglteater.dk/globalassets/files/om-os/rammeaftaler/rammeaftale-mellem-det-kongelige-teater-og-kulturministeriet-for-perioden-2021-2024.pdf>
- Mangset, P. (2020), "The end of cultural policy?", *International Journal of Cultural Policy*, 26(3): 398-411.
- Meyer, J.W. og B. Rowan (1977), "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, 83(2): 340-63.
- Morgan, D.F. og C.W. Shinn (2014), "The Foundations of New Public Governance", i *New Public Governance*, London: Routledge, pp. 3-12.
- Osborne, S.P. (2006), *The New Public Governance? Public Management Review*, 8(3): 377-87.
- Powell, W.W. og P. DiMaggio, red. (1991), *The New institutionalism in organizational analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Rittel, H.W.J. og M.M. Webber (1973), "Dilemmas in a General Theory of Planning", *Policy Sciences*, 4(2): 155-69.
- Scott, W.R. (2014), *Institutions and organizations: ideas, interests, and identities*, 4. ed., Los Angeles: SAGE.
- Scott, W.R. og J.W. Meyer (1991), "The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence", i P. DiMaggio og W.W. Powell, eds., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press, pp. 108-40.
- Skouvig, L. (2004), *De danske folkebiblioteker ca. 1880-1920 – en kulturhistorisk undersøgelse ud fra dannelses- og bevidsthedshistoriske aspekter med belysning af tilknytningsforholdet til staten og "det offentlige"*, København: Danmarks Biblioteksskole.
- Slots- og Kulturstyrelsen (2024), *Den nationale brugerundersøgelse*, <https://slks.dk/omraader/kulturinstitutioner/museer/statistik-om-museer/den-nationale-brugerundersogelse>
- SMK (2020), *Vi på SMK*, København: Statens Museum for Kunst, [www.smk.dk/article/vi-paa-smk/](http://www.smk.dk/article/vi-paa-smk/)
- Stage, C. (2019), "Faciliteret deltagelse: en typologi til design, udvikling og analyse af deltagelsesprocesser", i B. Eriksson, M. Houlberg og A. Scott Sørensen, red., *Kunst, Kultur og Deltagelse*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag, pp. 21-35.
- Torfin, J. og P. Triantafyllou (2017), *New public governance på dansk*, København: Akademisk Forlag.
- Vestheim, G. (2009), "The Autonomy of Culture and the Arts: From the Early Bourgeois Era to Late Modern "Runaway World"", i M. Pyykkönen, N. Simainen og S. Sokka, red., *What about Cultural Policy? Interdisciplinary Perspectives on Culture and Politics*, SoPhi. Minerva, Helsinki: Jyväskylä, pp. 31-53.
- Vidović, D. (2018), *Do it Together: Practices and Tendencies of Participatory Governance in Culture in the Republic of Croatia*, Kultura Nova Foundation, Zagreb.
- Weber, M. (1978), *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, University of California Press.
- West, K.H. (2023), *Kultur skal forbedre unges mentale sundhed på Frederiksberg*, [www.frederiksberg.dk/kommunen/nyheder/kultur-skal-forbedre-unges-mentale-sundhed-paa-frederiksberg](http://www.frederiksberg.dk/kommunen/nyheder/kultur-skal-forbedre-unges-mentale-sundhed-paa-frederiksberg)
- Wilson, N.C., J.D. Gross og A.L. Bull (2017), *Towards Cultural Democracy: Promoting Cultural Capabilities for Everyone*, Cultural Institute, London: King's College London.

## Slutnote

- 1 Tak til Olivia Keil Eistrup for at gøre mig opmærksom på disse projekter.