



Katja Lindqvist

Kultur och stadsutveckling

INTEGRATION ELLER SEPARATION?

Kultur och kreativa verksamheter lyfts idag av politiker och offentlighet alltmer fram som viktiga för utveckling av städer och regioner. Utifrån forskning om *new urban politics* och den kreativa stadens politik kommer i denna artikel förvaltningen av kulturområdet relateras till stadsutveckling i Helsingborg och Helsingörs kommuner. Studien utgår från följande frågor: Hur relaterar kulturområdet till stadsutveckling förvaltningsmässigt? Vilken betydelse har förvaltningsstrukturen för offentliga kulturorganisationers relation till stadsutvecklingspolitik? Vilka är möjliga orsaker till nuvarande roll för kulturen i dessa städers utveckling? Artikeln bygger på intervjuer och offentliga kommunala dokument rörande förvaltningsstrukturen i de båda städerna. Studien visar på en vertikalt och funktionellt separerad förvaltning i Helsingborg medan Helsingör har en horisontellt och funktionellt integrerad förvaltning. Vidare visar studien att kulturen är viktigare för stadsutveckling i en stad där traditionella ekonomiska modeller för stadsutveckling har begränsad tillämpning. Artikeln lyfter också fram att olika typer av samhällsaktörer i Danmark uppfattas som mer direkt involverade i politik och stadsutveckling än i Sverige. Skillnader i städernas ekonomiska utveckling samt politiska kultur föreslås som förklaringar till skillnader i relationen mellan stadsutveckling och kulturområdet i den kommunala förvaltningen.

STADSUTVECKLING

Kommunal och regional utvecklingspolitik handlar om att förbättra möjligheterna för ekonomisk utveckling och därigenom goda samhällstjänster. Utvecklingspolitik operationaliseras ofta i satsningar på näringsstruktur, företagarganda, befolkningsökning, sociala förutsättningar, utbildning och miljö (Fjertorp 2012; SCB 2005). Indikatorer för regional

utveckling är ofta innovation och förnyelse, kompetensförsörjning och arbetskraftsutbud, tillgänglighet och miljö (ITPS 2008). Stadsutveckling är ofta en uppgift av strategisk art i kommuner och har utvecklats för att säkra långsiktig hållbarhet i kommunala samhällstjänster. Kommunal utveckling är då ett redskap för att utifrån politiska ambitioner skapa bästa möjliga villkor för att uppnå politiska mål. Detta har medfört att nya politiska och förvaltningsmässiga funktioner kommit att etableras (såsom just utvecklingsenheter) och samarbeten mellan olika förvaltningar inom kommuner efterfrågas allt mer som ett sätt att bättre möta nya komplexa utmaningar. Stadsutveckling som politiskt strategiområde har de senaste decennierna inriktats på att underlätta företagsetableringar och skapa en positiv image för staden och den sociala ingenjörskonsten är inte längre ett ideal (Broms Wessel et al. 2005; Frank 2005; Dannestam 2009).

New urban politics är ett begrepp som omfattar denna typ av stadsutvecklingspolitik syftande till att höja en stads attraktivitet, bland annat genom omvandling av tidigare industriella områden (gärna i direkt anslutning till vatten) till bostads- och fritidsområden och genom uppmuntran och stöd av företagande. För att skapa attraktivitet i sådana områden innehåller stadsutvecklingsprojekt i allmänhet förtätning av staden genom bostadsbyggande nära kommunikationsvägar, samt tillgång till detaljhandel och service, realiserade med kommersiella intressen som bärande element (MacLeod 2011; Krueger och Buckingham 2012; Scott 2014). Nära förknippat med den mer generella stadsutvecklingsstrategin *new urban politics* är den kreativa stadens strategi, mest känd genom Richard Floridas publikationer, som lite mer ingående redovisas senare i texten (Florida 2002, 2005; Landry och Bianchini 1995). Begreppet har dock kommit att förknippas med flera olika modeller för stadsutveckling relaterad till kulturella och kreativa verksamheter. Ett vanligt sätt att integrera kultur i *new urban politics* är att använda det för att skapa attraktivitet hos platser i staden, och genom att marknadsföring av stadens kulturutbud och kulturarv gentemot besökare (Garcia 2004; Scott 2014). I många städer har man också förnyat gamla industriområden genom att skapa utrymme för kulturella verksamheter, så kallad *culture-led urban regeneration* (Garcia 2004). Sådana stadsutvecklingsprojekt har ofta resulterat i regelrätta *cultural quarters* (Montgomery 2003; Roodhouse 2010). Här närmar sig stadsutvecklingspolitiken tydligt kulturpolitikens område, och är en utveckling vi ser också i Norden. Lorentzen (2013) har visat att danska kommuner i och med kommunreformen 2007 som resulterade i färre och större kommuner fått ett större ansvar för nya politikområden som kultur jämfört med tidigare. Hon pekar också på att nyliberala idéer fått större utrymme i kommunal utvecklingspolitik under det senaste decenniet, då kommuner uppfattar sig som ansvariga för sin egen utveckling. Det kan ge upphov till att kommunal kulturpolitik närmar sig stadsutvecklingspolitiken.

Kulturpolitik är kortfattat det offentliga mål och syfte med att stötta (vissa typer av) kultur. Kultur kan beskrivas som knutet till samhällets och invånarnas välfärd, och är därför central i välfärdsstatens (och -stadens) politik. Kulturförvaltning i sin tur handlar om hur strukturer inom kulturområdet som ägs eller stöds av det offentliga administreras för att på mest effektiva sätt uppnå angivna (politiska) mål. Kulturpolitik är ett andra

generationens politikområde, som formades under välfärdsstatens konsolideringstid, och kännetecknas av nationell samordning och stabil förankring inom den offentliga sfären (Montin och Hedlund 2009). Stadsutveckling och kommunutveckling kan å andra sidan sägas höra till tredje generationens politikområde, som har uppkommit och formats av förändringar i samhället knutna till globalisering och internationella problem. Kännetecknande för tredje generationens politikområden är att inom dessa är politiska organ en bland flera aktörer som påverkar utvecklingen. Förvaltningen av tredje generationens politikområden som stadsutveckling kan avvika från förvaltningen av andra generationens politikområden för att skapa en flexibilitet som inte finns inom äldre politikområden. Samtidigt kan en mer komplex förvaltning medföra interna spänningar horisontellt och vertikalt, eftersom olika områden av förvaltningen fungerar på olika sätt. Detta kan i sin tur skapa ytterligare behov av omorganisering av förvaltningsstrukturen. Bækgaard (2011) har exempelvis i en studie av hur förvaltningen i danska kommuner efter kommunreformen 2007, där kommunerna blev större och färre till antalet, resulterat i att många kommuner infört en sektorsövergripande förvaltningsorganisation för att öka kommunikationen mellan politiker och förvaltningsledning.

FORSKNING OM KULTUR I STADSUTVECKLING

Den begränsade forskning som gjorts om kulturpolitikens relation till stadsutvecklingspolitik tycks driven av policybehov, som i EU:s arbete med EU-övergripande kunskaps-generering och -överföring (Eckardt 2005; Markusen och Gadwa 2010; Kovacs 2011). Trip och Romein (2013) menar att mycket av den kreativa stadens politik som utövas i praktiken inte är särskilt förankrad i teoretiska modeller av densamma, utan är endast ytligt kopplad till tankar om stärkt konkurrenskraft genom stimulans av kulturella och kreativa verksamheter. De menar också att denna politik, som i grunden är ekonomisk, kräver en integrerad ansats, och inte enbart kan lämnas åt kultur- eller näringslivsförvaltningar, eftersom området omfattar utvecklingspolitik liksom socialpolitik, men också kultur och fritid, stadsplanering, bostadspolitik och den övergripande politiska kulturen i en stad. Navarro och Clark (2012) visar att lokal kulturpolitik i praktiken ofta inte går att placera på en skala mellan tillväxt- och välfärdsorienterad politik, utan verkar över hela skalan. Enligt Grodach och Loukaitou-Sideris (2007) anger kommuner i USA att kulturen i första hand bidrar till att övergripande höja livskvaliteten i staden, och i mindre grad bidrar till direkta ekonomiska fördelar. Samtidigt finns en tydlig normativ inriktning på ekonomisk tillväxt (Pike et al. 2006).

En av få modeller för utvecklingen av europeiska städers kulturpolitik är Dorte Skot-Hansens (2005) modell över kulturpolitikens fyra olika faser och inriktningar; ”rationales in urban cultural policy” (Skot-Hansen 2005: 33). Modellen är en sammanfattning av en historisk utveckling där kulturpolitik kommit att med tiden bli allt mer omfattande i termer av typer av politiska mål att uppfylla. De fyra inriktningarna och typen av målsättningar är för det första upplysningstanken, att kultur gör invånare till bättre samhällsmedborgare genom bildning. För det andra handlar det om empowerment,

egenmakt. Den tredje typen av målsättning och inriktning är ekonomiska externaliteter (effekter), och den fjärde och sista typen underhållningsvärdet av kultur. Skot-Hansens modell är mer av en idealtypisk sort än en som enkelt kan användas för empiriska analyser. Dock visar den hur kulturpolitik idag är mångdimensionell och omfattar flera olika men inte nödvändigtvis varandra exkluderande målsättningar som upplysnings och egenmakt likaväl som ekonomiska externaliteter och underhållning. Frågan är om dessa ökande och mer disparata målsättningar påverkar kulturområdets förvaltning och styrning.

Carl Grodach (2013) har identifierat fem olika politiska perspektiv på kulturen som ett ekonomiskt system och funktion i städer, och fem motsvarande politiska utvecklingsstrategier. Dessa är för det första traditionell ekonomisk planering och stadsutveckling, för det andra den kreativa stadens politik, för det tredje en utvecklingsstrategi som fokuserar på kulturella och kreativa näringar, för det fjärde en som fokuserar på villkoren för konstnärliga yrkesgrupper samt för det femte cultural planning-strategin. Flera olika perspektiv kan enligt Grodach identifieras i en enskild stads utvecklingspolitik med relevans för kulturområdet, och exkluderar alltså inte varandra. Den traditionella ekonomiska utvecklingsmodellen fokuserar på en politik som gör staden attraktiv för näringslivet i stort, och fokuserar på att attrahera företag genom goda ekonomiska förutsättningar för etablering på orten, och inkluderar inte kulturella och kreativa verksamheter. Den kreativa stadens politiska perspektiv är baserat på Richard Floridas (2002, 2005) tankar om att städer behöver attrahera specialiserad och högutbildad arbetskraft, och skapa miljöer där denna kreativa klass vill bo. Denna utvecklingsmodell fokuserar på attraktiva stadsmiljöer med ett varierande kulturutbud som tillfredsställer den kreativa klassens preferenser. Kulturella och kreativa näringar-perspektivet fokuserar på att stärka möjligheterna för klusterbildning inom kreativa och kulturella näringar, och motsvarande utvecklingsmodell syftar till att stärka stödstrukturer för denna typ av företag och underlätta deras verksamhet. Villkor för konstnärliga grupper-perspektivet fokuserar på behoven hos professionella grupper inom det kulturella och kreativa området, särskilt inom traditionella kulturformer. En sådan utvecklingsmodell fokuserar på att ge konstnärliga yrkesgrupper, som ofta har begränsade ekonomiska resurser, möjligheter att verka i staden. Cultural planning-perspektivet, slutligen, fokuserar på den kultur som bedrivs i olika delar av en stad, ofta i informella strukturer och på icke-professionell basis. En utvecklingsmodell med detta perspektiv kartlägger och stödjer lokala kulturuttryck som en viktig del av stadsdelsutveckling och -förstärkning.

Denna kategorisering är begränsad som analys av kulturens roll i en stad, särskilt i en europeisk kontext, eftersom den inte omfattar det kulturpolitiska området. Det finns alltså en mängd olika perspektiv utifrån vilka vi kan närma oss frågan om hur kulturområdets förvaltning (som ett andra generationens politikområde), förhåller sig till organiseringen av stadsutvecklingspolitik (som ett tredje generationens politikområde). Det finns historiska strukturella och ekonomiska faktorer som påverkar dagens organisering av kommunal förvaltning och utvecklingspolitik, och därför diskuteras de två studerade städernas sätt att organisera kultur och stadsutveckling också utifrån ekonomisk-historiskt och kulturellt

perspektiv. Efter en presentation av Helsingborg och Helsingör utifrån organisering av kulturförvaltning och stadsutveckling kommer vi att återkomma till dessa.



Bearbetat flygfoto från Stadsbyggnadsförvaltningen, Helsingborg

TVÅ SIDOR AV ÖRESUND: HELSINGBORG OCH HELSINGÖR

Helsingborg och Helsingör är två städer som historiskt haft och fortsätter att ha nära kontakt och utbyte med varandra. De ligger geografiskt mycket nära varandra, samtidigt som de befinner sig i två olika skandinaviska länder. Städerna har dessutom en vision om att vara en sammanbunden stad 2035. Visionen om en sammanbunden stad bygger på de båda stadsledningarnas uppfattning att bättre kommunikationer är avgörande för att Helsingborg och Helsingör ska kunna konkurrera med Köpenhamn-Malmöregionen som attraktiva städer för verksamheter och boende. I detta sammanhang blir det intressant att se hur kultur relaterar till stadsutveckling i båda städerna ur ett förvaltningsperspektiv. Först kommer de två städernas olika förvaltningsstrukturer inom kultur- respektive stadsutvecklingsområdet beskrivas, och vad det får för konsekvenser för kulturen respektive stadsutvecklingen. Därefter kommer faktorer som är liknande men också olika i de båda städerna att lyftas fram.

HELSINGBORG

I Helsingborg har majoriteten i kommunfullmäktige växlat mellan socialdemokrater och moderater relativt regelbundet de senaste decennierna. Hösten 2014 leds Helsingborgs stad av en koalition med lika stor moderat och socialdemokratisk representation. Stadens förvaltning är sektorsindeldad. Kulturnämnden är den folkvalda församling som anger prioriteringar och mål för kulturen, och kulturförvaltningen, ledd av en chef ansvarar för dess implementering. Under kulturförvaltningen sorterar de olika kulturinstitutionerna som avdelningar, förutom konserthuset och stadsteatern vars verksamheter bedrivs i aktieföretagsform. Detta innebär att institutionschefer rapporterar till kulturförvaltningens chef. Frågor rörande turism sorterar under stadsdirektören på stadsledningsförvaltningen, som verkar direkt under kommunstyrelsen, liksom frågor rörande strategisk samhällsplanering och näringsliv. Frågor om näringsliv, marknadsföring, turism och evenemang har fram till 2014 beslutats om på stadsledningsförvaltningen, medan beslut om kulturorganisationernas mål och organisering samt bidrag till kulturverksamheter genomförts av kulturförvaltningen. Familjen Helsingborg är den enhet inom Helsingborgs stad som arbetar konkret med attraktivitet inom både turism och näringslivsaktiviteter. Detta samarbete har de senaste åren koordinerats från stadsledningsförvaltningen, där turistbyrån, en evenemangs- och mötesenhet och näringslivsstöd samsats. Evenemangsenheten på kommunen har haft i uppdrag att marknadsföra staden som evenemangs- och mötesstad. Man samarbetar också med övriga kommuner i Nordvästra Skåne (utom Landskrona) kring dessa frågor inom Familjen Helsingborg. 2014 beslutade kommunen att bilda ett nytt bolag, Helsingborg Arena och Scen AB, som samlar de scen- och evenemangsverksamheter som ägs av staden.

HELSINGÖR

I Helsingör är högsta beslutande organ byrådet. Det konservativa folkeparti är i majoritet i byrådet 2014, medan socialdemokraterna är näst största parti. Under byrådet finns sju politiska *udvalg* (nämnder). I samband med en nationell kommunreform i Danmark 2007, där antalet kommuner minskades, omorganiserade Helsingörs stad sin förvaltning. Själva Helsingörs kommun blev, i motsats till de flesta andra danska kommuner, inte större i samband med reformen. Man frångick då en traditionell sektoriell förvaltningsindelning och skapade en integrerad modell; en koncentrisk eller sektorsövergripande förvaltningsstruktur med inspiration från näringslivet (jfr Bækgaard 2011), där en *direktion* utgör högsta ledningen, medan fyra *fællescentre* och åtta *fagcentre* utgör en koordinerande förvaltningsdel gentemot åtta *serviceenheder*, på kulturområdet i form av bibliotek, museer, idrottsanläggningar med mera. Förvaltningen leds av en direktion, som består av en kommunaldirektör och tre ytterligare direktörer, som har kontakt med byrådet respektive med två olika udvalg. På den förvaltningsmässiga nivån under direktionen finns elva centra, som lyder under en av direktörerna, och som har tät kontakt med den operativa nivån i kommunen, bland annat Kulturvaerftet och andra kommunala kulturorganisationer. Udvalget för kultur och turism samt udvalget för barn och utbildning överlåter åt en direktör att genomföra beslut i fyra centra:



Området Kulturhavnen i Helsingør. Området ligger nordost om stadens centrum, som delvis syns i bildens övre vänstra hörn. Foto: Helsingør kommune

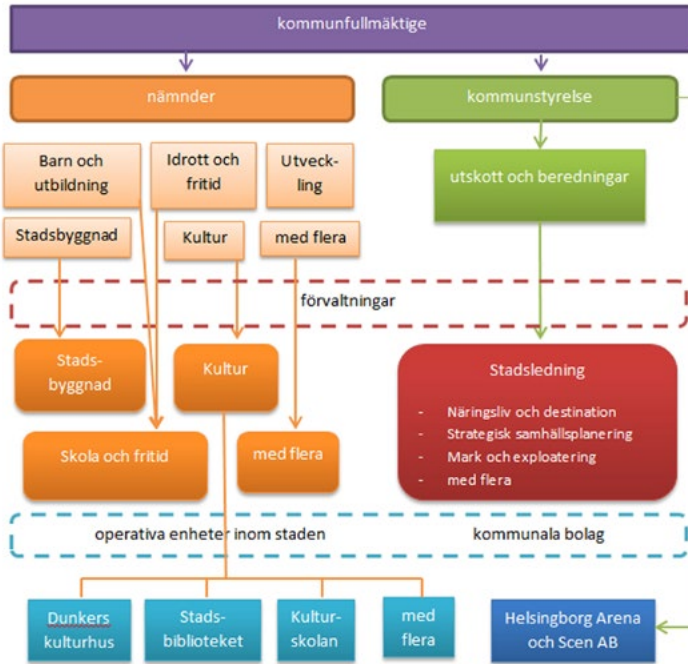
Kultur, idrott och stadsutveckling, Barn, unga och familjer, Dagtilbud och skola, samt Egendom. Förvaltningscentret Center for Kultur, Idræt og Byudvikling ansvarar för kommunens vision och strategi, kultur inklusive kulturinstitutioner, turism, stadsplanering, analyser (bland annat befolkningsprognoser), Öresundssamarbete inklusive Helsingør-Helsingborg-samarbete, Agenda 21, boendepolitik och idrott.

Helsingørs kommun tillsammans med detaljhandelsföreningen, företags- och industriföreningen, kulturföreningen och turistföreningen i staden ägt och drivit aktiebolaget Vækst og Viden, med syfte att underlätta kommunikation mellan beslutsfattare i staden och därmed främja kommunens utveckling. Detta företag har 2014 avvecklats och ersatts av en förening, Business & Event Elsinore, som mer fokuserat kommer att arbeta med att attrahera event till staden. De olika kulturorganisationerna arbetar dessutom genom Kulturhavn Kronborg systematiskt med att försöka skapa temporära kreativa miljöer som lockar både utövare och publik från andra orter till staden.

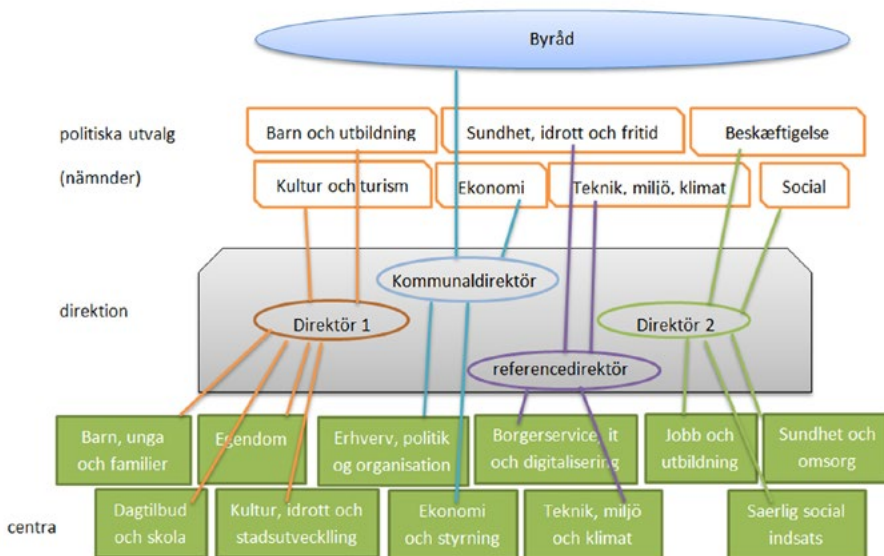
RELATIONEN MELLAN KULTUROMRÅDETS FÖRVALTNINGSSTRUKTUR OCH STADSUTVECKLINGSPOLITIK

Inledningsvis får konstateras att det finns stora likheter i arbetet med kulturutbud och stadsutveckling i de båda städerna. I både Helsingborg och Helsingør är kultur enligt kommunen till både för invånarnas välfärd och för att skapa intresse för staden som destination och plats för näringsverksamhet. Båda städerna har visioner och långsiktig

HELSINGBORGS FÖRVALTNINGSSTRUKTUR



HELSINGÖRS FÖRVALTNINGSSTRUKTUR



Jämförelse mellan förvaltningsstrukturen i Helsingør och Helsingborg 2014.
 Källor: officiella organisationsscheman på kommunernas hemsidor.

utveckling där kulturen har en given plats, och båda städerna arbetar med mål knutna till visionen, och följer upp utvecklingen i staden med ett balanserat styrkort. Man arbetar i båda städerna med att stimulera mer användning av kultur och ökad tillgänglighet till offentligt tillhandahållen kultur, samtidigt som man arbetar för att marknadsföra den kultur som finns både gentemot befolkningen som gentemot besökare.

GEMENSAMMA ASPEKTER HOS HELSINGBORG OCH HELSINGÖR UR KULTURFÖRVALTNINGS- OCH STADSUTVECKLINGSPERSPEKTIV
"Lillebrors"-städer, mindre städer i periferin av regional/nationell huvudstad som samtidigt är större än andra omgivande orter.
Samtliga fyra dimensioner i Skot-Hansens modell över urban kulturpolitik är grunden för stadens kulturutbud
Samtliga av Grodachs fem olika politiska perspektiv på kultur som ekonomiskt system och funktion finns representerade i någon mån i båda städernas utvecklingspolitik
Minskad detaljhandel i stadskärnan har lett till nya behov av upplevelser i stadsmiljön
Nystartade evenemangsstimulerande kommunala organisationer i båda städerna

De politiska strategierna är dock olika. Helsingör har mindre traditionellt ekonomiskt fokus i sin utvecklingspolitik jämfört med Helsingborg. Båda städerna arbetar med att attrahera besökare genom större fokus på turism. Något som är påtagligt för båda städerna är detaljhandels utflyttning från stadskärnan till periferier. Denna utveckling skapar ett behov av att erbjuda andra upplevelser i stadskärnan, och att samtidigt försöka behålla kommersiell verksamhet i stadskärnan för att skapa liv i centrum. Båda städerna spenderar i förhållande till andra kommuner i respektive land relativt mycket per capita på kultur. Båda städerna befinner sig på en knapp timmes avstånd från regionens respektive landets huvudstad. De båda städerna är samtidigt själva huvudort i sina respektive områden, och utgör inte bara förorter till huvudstäderna. Detta gör att båda städerna medvetet arbetar med attraktivitet i förhållande till en större stad med större attraktionskraft.

Kulturen är i Helsingör mer direkt sammanknuten med stadsutveckling, och förvaltningen följer politikens målsättningar om direkt samarbete och utveckling av stadens visioner mellan kulturens och turismsektorns företrädare. I Helsingborg är kulturen inte lika direkt knuten till den politik som berör stadsutveckling, vilket speglas i förvaltningsorganisationen. Den kulturella infrastrukturen är betydligt äldre i Helsingborg än i Helsingör, som först i och med den nya förvaltningsstrukturen har fått även en ny kulturell och besöksrelaterad infrastruktur genom Kulturværftet och Kulturhavn

Kronborg på plats. I Helsingborg har man valt att knyta samman det nyare området utveckling med turism och näringslivsområdena i stället för med kultur, som är ett politikområde som funnits längre och som, kanske, fortfarande främst ses som ett politikområde som relaterar till välfärd och kommunala tjänster snarare än till tillväxt.

Vid jämförelse är det tydligt att kulturen i dagligt arbete liksom i strategisk planering i Helsingör har ett direkt krav på sig att samverka till attraktivitet både för invånare och besökare i Helsingör, genom att de organisatoriskt styrs av en enhet där både kultur och turism ingår, och den direktör i direktionen som har huvudansvar för kulturfrågor även har huvudansvar för stadsutveckling och turism. I det danska systemet så innebär den mindre organisationen genom ett direktorat med ett fåtal personer som nod mellan politiker och förvaltningar mer direkt kontakt mellan den politiska nivån och förvaltningsnivån men i ett bredare sammanhang än i Helsingborg. I Helsingborg har kulturförvaltningens chef mycket nära samarbete med kulturnämndens politiker, men inte lika nära samverkan med andra nämnder eller förvaltningar. Stadsledningsförvaltningen, där näringslivs- och turismfrågor hanteras i Helsingborg, arbetar med marknadsföring av Helsingborg som destination, och använder både evenemang i Helsingborg Arena, stadens kulturverksamheter, och konferensservice som element i destinationssatsningar. Detta system värnar kulturen från direkta krav på att bidra till exempelvis ökad attraktivitet hos besökare, men kan samtidigt ha krav på sig från politikerna i kulturnämnden att öka attraktiviteten för invånarna att ta del av kulturen. I Helsingborg har kulturområdet större självständighet att själva formulera sina operativa mål utifrån målsättningar och resurser, med samtida krav på att öka självfinansieringsgraden. I Helsingör ses arbetet med attraktivitet för både invånare och besökare som gemensamt, men olika aktiviteter kan vara mer riktade till en specifik målgrupp eller för flera målgrupper samtidigt.

I Helsingborg samarbetar inte turismavdelningen direkt med kulturförvaltningen på samma sätt som i Helsingör, där de befinner sig i samma enhet. Man har i Helsingborg centraliserat marknadsavdelningen inom kulturområdet till kulturförvaltningen. Den övergripande besöksstrategin för staden utvecklas av evenemangsenheten som 2014 ingår i det nybildade kommunala bolaget Helsingborg Arena och Scen AB där man framöver kommer att marknadsföra staden som destination. I Helsingborg har man också samarbete med de nordvästskånska kranskommunerna kring näringslivsutveckling och turism. Vad gäller målsättningen att stimulera kulturella och kreativa näringar och attraktivitet, tycks systemet i Helsingör främja detta genom att man inom kultursektorn får mer direkt kunskap och kompetens inom turism- och stadsutvecklingsområdet. Det är färre personer involverade i den kommunala politiken och förvaltningen, och därmed blir också kommunikationsvägarna kortare, något som understryks av att de organiseras i samma center. En stor skillnad mot Helsingborg är alltså att Kulturværftets och de övriga museernas operativa ledning är involverad i utveckling av ett för besökande och boende attraktivt Kulturhavn i samarbete där även strategiska planer ingår. Marknads-kommunikationen utförs sedan av andra.

	HELSINGBORG	HELSINGÖR
ANTAL INVÅNARE	130.000	60.000
KOMMUNLEDNING	65 ledamöter i kommunfullmäktige	25 ledamöter i byrådet
FÖRVALTNINGS-STRUKTUR	Funktionellt separerad	Funktionellt integrerad
STYRKORT	Gemensamt för alla stadens förvaltningar	Specifikt styrkort för Kulturhavn Kronborg (Kulturværftet, Museet for Søfart, Kronborg Slot, Helsingør Havn)
KULTURENS GEOGRAFISKA LOKALISERING	Äldre kulturinstitutioner som finns utspridda i stadskärnan	Nyligen etablerat kulturkvarter i utkanten av stadskärnan

I Helsingborg är däremot utvecklingen av kulturinstitutionernas program frikopplat från denna strategiska och gemensamma dimension. Man har dock närmat sig detta sätt att arbeta då man rekryterat stadsteaterns VD som VD för Arena Helsingborg samt från 2014 också för det nya kommunala evenemangsbolaget. Men det kan konstateras att stadsutvecklingsfrågorna styrs ovanför och utanför kulturområdet i Helsingborg. I Helsingör däremot är dessa frågor ett ansvar för kulturområdets aktörer som en avgörande profil för stadens attraktivitet. I Helsingör sker alltså stadsutveckling mer direkt också underifrån, från de operativa cheferna för kulturorganisationer, än i Helsingborg. Den integrerade förvaltningen av kultur i Helsingör och det mindre antalet aktörer gör att man lättare kan samarbeta om evenemang. I Helsingborg tycks direkt samverkan mellan kulturorganisationer vara mindre förekommande.

SKILLNADER OCH LIKHETER I STRATEGIER

Kulturen som attraktionsfaktor har större och mer direkt betydelse för Helsingör än för Helsingborg av historisk-ekonomiska skäl, vilket resulterat i att Helsingborg har betydligt större bredd i sitt näringsliv. Helsingborg är en större stad än Helsingör, med mer komplex kommunförvaltning och ett institutionellt kulturutbud sedan många decennier. Detta gör att staden inte på samma sätt har haft behov av eller kunnat förändra inriktningen i kulturpolitiken radikalt på kort tid. Både Helsingborg och Helsingör för en kulturpolitik som strävar mot upplysning såväl som egenmakt och underhållning (Skot-Hansen 2005). Denna kulturpolitik kommer till uttryck i bibliotek och pedagogisk verksamhet inom kulturområdet tillgängliga för alla till låg eller ingen kostnad, samt ett högkvalitativt kulturutbud som efterfrågas av välutbildade och höginkomstgrupper. Både offentliga och privata kulturorganisationer i båda städerna arbetar med en repertoar som är utformad för olika målgrupper, och kombineras med pedagogisk verksamhet. Kulturpolitiken i

Helsingborg är främst inriktad på tre av de fyra olika målen i Skot-Hansens modell, nämligen upplysning, egenmakt och förströelse. De ekonomiska externaliteterna ligger på stadsutvecklingspolitiken att uppnå. I Helsingör är de ekonomiska externaliteterna närmare kulturpolitikens mål, eftersom stadsutvecklingspolitiken och kulturpolitiken är integrerade i praktiken.

Vad gäller Grodachs kategorisering av städers utvecklingsstrategier är det inte helt lätt att klassificera Helsingör och Helsingborg. Städerna arbetar med alla de fem utvecklingsstrategierna i åtminstone någon mån. Det finns dock vissa skillnader mellan de båda städerna. I Helsingborg är en traditionell ekonomisk utvecklingsstrategi dominerande, kompletterad av mer traditionell kulturpolitik som kombinerar cultural planning och den kreativa stadens strategier. I Helsingör dominerar en kombination av den kreativa stadens perspektiv och en traditionell, näringslivsinriktad utvecklingsstrategi. I Helsingör utgör Kulturhavn Kronborg ett kulturellt kvarter som inte återfinns i Helsingborg, där kulturorganisationerna är utspridda i stadskärnan. I Helsingör är verksamhetsledarna för institutionerna i Kulturhavn Kronborg involverade i strategisk utveckling av evenemang inkluderande både fyrtornsverksamheter, regionala begivenheter och lokala arrangemang i en flerårig programplan för aktiviteter. Beskrivningen av mål för Helsingörs stad i deras detaljerade beskrivning av visionen för staden kan generellt beskrivas som mer marknadsföringsinspirerat än texten i Helsingborgs stads årsredovisning till exempel. Sammanfattningsvis så förutsätter båda städernas utvecklingspolitik en kulturell infrastruktur som byggts inom ramen för och upprätthålls av en välfärdsorienterad kulturpolitik. Kulturpolitiken är därför en viktig grund för användandet av kultur för stadsutveckling. Spänningarna mellan välfärdspolitik inklusive kulturpolitik som ett andra generationens politikområde och stadsutvecklingspolitik som ett tredje generationens politikområde går rakt igenom fallstudien. I Helsingborg har man å ena sidan valt en förvaltningslösning som följer andra generationens politikområdesgränser, där kulturområdet är funktionellt separerat från andra politikområden och förvaltningar. I Helsingör å andra sidan, har man valt att omorganisera sin förvaltning utifrån den tredje generationens politikområden som ofta kräver breda ansatser, och där kulturen följaktligen integreras med andra funktioner inom kommunförvaltningen.

ORSAKER TILL SKILLNADER I APPROACH TILL KULTURENS ROLL I STADSUTVECKLING

EKONOMISK HISTORIA OCH UTVECKLING

Helsingör har som stad ett mycket välbärgat förflutet som tullhamn vid passagen till Östersjön. Läget har också inneburit att sjöfart och hamnverksamhet varit centrala verksamheter i staden. I samband med varvsindustrins nedgång under 1970-talet så behövde staden rikta sina blickar åt annat håll för att hantera stadens ekonomi och invånarnas behov (Nilsson 2013). Helsingör är idag dock tydligt präglad av en politik som tagit avstamp i de maritima branschernas nedgång och död under slutet av förra seklet. Här har därför kultur och kreativa verksamheter identifierats som den strategi

som varit möjlig och tillgänglig för staden. Tillverkningsindustri har man traditionellt sett haft lite av i denna del av Danmark, och viktiga naturvärden i området har gjort att en industriell expansion inte varit möjlig.

I Helsingborg finns inte samma begränsningar som i Helsingör vad gäller stadsutveckling. Staden har de senaste åren identifierat turism som en viktig sektor att utveckla, men har tydligt hittills valt att satsa brett på evenemang inom både sport, mötessektorn och kultur. I Helsingborg står hamnen fortfarande, tillsammans med transportrelaterade verksamheter, för en viktig del av stadens ekonomiska västånd. Staden är inte lika geografiskt begränsad som Helsingör, vilket gör att transporter till andra delar av Skåne är många, och i närheten finns flera mindre orter som gör att Nordvästra Skåne är en växande delregion jämfört med Nordöstra Skåne. Sammantaget har Helsingör haft färre möjliga ekonomiska utvecklingsvägar jämfört med Helsingborg på grund av sitt geografiska läge och stadens ekonomiska resurser och möjligheter vad gäller bland annat infrastruktur. Dessa har formats historiskt av särskilt hamnområdenas olika utveckling över tid i de respektive städerna. Danmark har generellt jämfört med Sverige haft fler små och medelstora företag, och mer fokus på lantbruksprodukter jämfört med Sverige där naturresurser som skog och mineraler varit viktiga för det ekonomiska väståndet liksom tillgång till större kapitalinvesteringar (Edquist & Lundvall 1993).

POLITISK KULTUR

En annan förklaringsmodell för skillnaderna i stadsutvecklingspolitik med anknytning till kultur som sektor är den kulturella i antropologisk betydelse. Många forskare pekar på skillnader mellan dansk och svensk kultur i stort och politisk kultur specifikt, trots att båda länderna hör till det nordiska välfärdssamhällesbältet. Den politiska kulturen i Danmark ger mer makt till politiken över utformandet av samhällstjänster och offentlig förvaltning än i Sverige. I Danmarks politiska system finns också mer utrymme på lokal nivå för starka borgmästare, medan den politiska nivån i kommuner i Sverige i högre grad delegerar beslut till den administrativa och operativa nivån. Enligt Bækgaard (2011) har många kommuner i Danmark sedan 1990-talet infört integrerad förvaltningsstruktur för att stärka den horisontella koordineringen, något man inte i nämnvärd omfattning gjort i Sverige. Hall et al. (2009) lyfter fram att (åtminstone när det gäller nätverksstyrning) så är intresset i Danmark för gräsrotsperspektivet på demokrati i nätverk för lokal och regional utveckling större än i Sverige. De visar också att i Danmark ses horisontell samverkan som komplement till redan existerande, vertikala institutionella strukturer. Medborgarna har historiskt sett varit mer påtagligt närvarande som grupp i dansk politik och i reformeringen av dansk politik än i Sverige, och detta har tagit sig nya sätt i dagens mer nätverksbaserade styrning och lokal utveckling, enligt Hall et al. (2009). Inkluderande partnerskap har varit ett nyckelbegrepp i Danmark vad gäller lokal utveckling. Svenska utvecklingsprojekt på lokal nivå, å andra sidan, kännetecknas enligt författarna av byråkrati och top-downstyrning även i projekt som sägs vara gräsrotsnära. Man skulle alltså kunna föreslå att politiken är mer intressentnära i Danmark än i Sverige, som i

sin tur kännetecknas av decentralisering av beslutsfattande från central politisk nivå till förvaltningar och operativa enheter, med central roll för förvaltningens tjänstemän. I Danmark å andra sidan är den politiska nivån liksom gräsrotsaktörer mer närvarande i den kommunala förvaltningens vardag jämfört med Sverige.

SLUTSATSER

Många av skillnaderna i kulturliv och stadsutveckling i Helsingborg respektive Helsingör är inte relaterade till själva förvaltningsstrukturen. Dock speglar sätten att organisera förvaltningarna de olika utvecklingsmål som städerna har. Sammanfattningsvis kan sägas att skillnaden i förvaltning främst är att ansvaret för stadsutveckling är större för kulturområdets aktörer i Helsingör än i Helsingborg, eftersom kultur och turism är navet i Helsingörs sammantagna stadsutvecklingspolitik. I Helsingborg är kulturen inte lika avgörande för den sammantagna stadsutvecklingspolitiken som i Helsingör. Förvaltningsstrukturen på kulturområdet påverkar inte direkt kulturutbudet i de respektive städerna, men däremot omfattningen av stadsutvecklingsansvar som operativa chefer inom kulturområdet bär. En viktig slutsats som kan dras av denna studie är att kulturutbudet i städer i de skandinaviska länderna inte ensidigt används för ekonomiska syften. Tvärtom är invånarnas välfärd och utveckling avgörande för kulturpolitiken, som i sin tur är förutsättningen för användningen av kultur i stadsutveckling. Spänningen mellan olika generationers politikområden och deras respektive organisering inom kommunal förvaltning har lösts på olika sätt i de två städerna. Stadsutvecklingspolitiken präglas också av ekonomiska och historiska faktorer liksom av politisk kultur i de respektive länderna.

REFERENSER

- Bækgaard, Martin 2011: "The impact of formal organizational structure on politico-administrative interaction: Evidence from a natural experiment". *Public Administration* 89(3), 1063-80.
- Broms Wessel, Ola, Tunström, Moa, & Bradley, Karin (red.) 2005: *Bor vi i samma stad? Om stadsutveckling, mångfald och rättvisa*. Stockholm: Pocky.
- Dannestam, Tove 2009: *Stadspolitik i Malmö. Politikens meningskapande och materialitet*. Akademisk avhandling. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
- Eckardt, Franck 2005: "Governance of culture in European cities". I: I: Robinson, Jill (red.) *EURO-CULT21 Integrated Report*. Elektroniskt dokument. Tillgänglig (2014-05-05) på http://www.eukn.org/E_library/Economy_Knowledge_Employment/Urban_Economy/Specific_Sectors/Tourism_Recreation_Culture/EUROCULT21_Integrated_Report
- Edquist, Charles & Lundvall, Bengt-Åke 1993: Comparing the Danish and Swedish systems of innovation. I: Nelson, Richard (red.): *National Innovation systems. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 265-298.
- Fjertorp, Jonas, Larsson, Rolf G, & Mattisson, Ola 2012: *Kommunal tillväxt: Konsten att hantera lokala förutsättningar*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.
- Florida, Richard 2002: *The rise of the creative class and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*. New York: Basic Books.

- Florida, Richard 2005: *Cities and the creative class*. New York: Routledge.
- Frank, Gun (red.) 2005: *Spelet om staden*. Stockholm: Formas.
- Garcia, Beatriz 2004: "Cultural Policy and Urban Regeneration in Western European Cities: Lessons from Experience, Prospects for the Future". *Local Economy* 19(4), 312-26.
- Grodach, Carl 2013: "Cultural Economy Planning in Creative Cities: Discourse and Practice". *International Journal of Urban and Regional Research* 37(5), 1747-65.
- Grodach, Carl & Loukaitou-Sideris, Anastasia 2007: "Cultural development strategies and urban revitalization", *International Journal of Cultural Policy*, 13 (4), 349-70.
- Hall, Patrik, Kettunen, Pekka, Löfgren, Karl & Ringholm, Toril 2009: "Is there a Nordic Approach to Questions of Democracy in Studies of Network Governance?". *Local Government Studies* 35(5), 515-38.
- I TPS 2008: *Indikatorer för uppföljning av regional utveckling*. Östersund: Institutet för tillväxtpolitiska studier.
- Kovacs, Jason 2011: "Cultural planning in Ontario, Canada: arts policy or more?". *International Journal of Cultural Policy* 17(3), 321-340
- Krueger, Rob & Buckingham, Susan 2012: "Towards a 'Consensual' Urban Politics? Creative Planning, Urban Sustainability and Regional Development". *International Journal of Urban and Regional Research* 36(3), 486-503.
- Landry, Charles & Bianchini, Franco 1995: *The Creative City*. London: Demos.
- Lorentzen, Anne 2013: "The experience turn of the Danish periphery: The downscaling of new spatial strategies". *European Urban and Regional Studies* 20(4), 460-72.
- MacLeod, Gordon 2011: "Urban Politics Reconsidered: Growth Machine to Post-democratic City?". *Urban Studies* 48(12), 2629-2660.
- Markusen, Ann & Gadwa, Anne 2010: "Arts and culture in urban or regional planning: A review and research agenda". *Journal of Planning Education and Research* 29(3), 379-391.
- Montgomery, John 2003: "Cultural Quarters as Mechanisms for Urban Regeneration. Part 1: Conceptualising Cultural Quarters". *Planning Practice & Research* 18(4), 293-306.
- Montin, Stig & Hedlund, Gun 2009: "Governance som interaktiv samhällsstyrning – gammalt eller nytt i forskning och politik?". I: Hedlund, Gun & Montin, Stig (red.) *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus.
- Navarro, Clemente & Clark, Terry 2012: "Cultural policy in European cities: An analysis from the cultural agenda of mayors". *European Societies* 14(5), 636-659.
- Nilsson, Fredrik 2013: "Konkurrerande kulturarv. Konfliktfyllda omvandlingsprocesser i Helsingörs hamn". I: Fredriksson, Cecilia & Larson, Mia (red.) *Framtidskuster. Hållbar utveckling i kustsambanden*. Göteborg; Stockholm: Makadam.
- Pike, Andy, Rodríguez-Pose, Andrés, & Tomancy, John 2006: *Local and Regional Development*. Abingdon: Routledge.
- Roodhouse, Simon 2010: *Cultural Quarters: Principles and Practice*. Bristol: Intellect.
- SCB 2005: *Regional ekonomisk tillväxt – förutsättningar, indikatorer och mått*. Örebro: Statistiska centralbyrån, Avdelningen för miljö- och regionalstatistik.

Scott, Allen John 2014: "Beyond the Creative City: Cognitive–Cultural Capitalism and the New Urbanism", *Regional Studies*, 48 (4), 565-78.

Skot-Hansen, Dorte 2005: "Why Urban Cultural Policies?". I: Robinson, Jill (red.) *EUROCULT21 Integrated Report*. Elektroniskt dokument. Tillgänglig (2014-05-05) på http://www.eukn.org/E_library/Economy_Knowledge_Employment/Urban_Economy/Specific_Sectors/Tourism_Recreation_Culture/EUROCULT21_Integrated_Report

Trip, Jan Jacob & Romein, Arie 2013: "Creative City Policy and the Gap with Theory". *European Planning Studies*. Elektronisk förhandspublicering. DOI: 10.1080/09654313.2013.790592

BILDMATERIAL

Fotografi på sida 55 av News Öresund - Johan Wessman © News Öresund (CC BY 3.0)