

**Mathis Junker Gran**

---

**Kunst og kontroll**  
**Norsk teater i endring etter kulturløftet?**

**Masteroppgave i Styring og ledelse**  
**Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag**  
**Oslo 2014**

## FORORD

Å gå løs på en oppgave som tar for seg forholdet mellom kunst og kontroll på scenekunstheltet har vært både spennende og utfordrende. Spennende fordi teatrene har hatt en kraftig økonomisk vekst over 10 år, noe som også har ført til store endringer for feltet. Utfordrende fordi problemstillingen befinner seg i et komplekst samspill mellom politikk, byråkrati og kunstproduksjon hvor både organisasjoner og individer forholder seg til hverandre. For å gjøre denne studien mulig har flere personer vært involvert. Jeg vil derfor takke:

Først og fremst min veileder Pål Veiden, for gode råd og innspill. Hans faglig kompetanse og innsikt har bidratt til inspirerende samtaler som har utfordret, men som også har gitt den nødvendige faglige trygghet.

Informantene som har gitt av sin tid, engasjement og kompetanse, og som har bidratt til å belyse min problemstilling.

Kulturdepartementet for hjelp med å skaffe til veie styringsdokumentene som er benyttet i min analyse.

Linn, min kone, som over tre år har fått ekstra belastning med oppfølging og ansvar i en travel småbarnstilværelse, og som i tillegg har kommet med konstruktiv kritikk, har lest tekstkorrektur og ikke minst vært oppmuntrende når det trengtes som mest.

Til slutt vil jeg takke de faglige ansvarlige og foreleserne i studiet "Styring og ledelse" ved Høgskolen i Oslo og Akershus, som gjennom sine forelesninger både har engasjert og motivert.

## **Sammendrag**

I 2005 lanserte Stoltenberg II regjeringen Kulturløftet som en del av den rødgrønne regjeringsplattformen Soria-Moria-erklæringen. Én prosent av statsbudsjettet skulle gå til kunst- og kultur innen 2014. I 2005 utgjorde kulturbudsjettet 0,8 prosent (5 milliarder kroner) og i 2014 én prosent av statsbudsjettet (10 milliarder kroner), og løftet om én prosent ble dermed innfridd.

Jeg har i denne studien sett på forholdet mellom kunst og kontroll og hvilke mekanismer som har påvirket dette forholdet i og med doblingen av kulturbudsjettet. Oppgaven er organisasjonsteoretisk forankret og utgjør analysegrunnlaget for dataene jeg har samlet gjennom intervjuer av ledere på scenekunstheltet, og de omliggende offentlige organisasjoner og instanser. Jeg har i tillegg benyttet Kulturdepartementets tilskuddsbrev som analyse- og datagrunnlag for å se på forholdet mellom kunst og kontroll og de endringene som har skjedd i perioden 2005 – 2013.

Studien viser at det i kulturløfteperioden har foregått endringer i styringen av teatrene, og at det er ulik forståelse av armlengdes avstandsprinsippet og styringsdialogen mellom Kulturdepartementet og teatrene. Mål- og resultatstyringen har hatt et kvantitativt fokus som har ført til målforskyving. Styringsparameterne har vektlagt effektivisering av organisasjonene på bekostning av teatrenes overordnede samfunnsoppdrag. Dette har ført til mer effektive teatre som tar mindre risiko, både i drift og i kunstproduksjon. Kulturdepartementet har hatt en svak kunnskapstradisjon, men i kulturløfteperioden har denne tiltatt, etter kritikk fra Riksrevisjonen. Dette har gitt utslag i økt fokus på kvalitet og teatrenes samfunnsoppdrag.

## **Abstract**

In 2005, the Stoltenberg II government introduced “The Culture Promise” (“Kulturløftet”) as a part of the Soria-Moria “coalition declaration“. By 2014, art and culture should make up one percent of the National Budget. In 2005, the cultural budget made up 0.8 percent (5 billion NOK) and in 2014, one percent of the National Budget (10 billion NOK). The commitments of “The Culture Promise” were thereby fulfilled.

In this study, I look into the relation between art and control, and the mechanisms that have affected it during the period in which the culture budget has been doubled. The study is based on organizational theory, with the aim of providing an analysis of empirical data collected through interviews with leaders in the performing art sector and in surrounding public organizations. I have also made use of the Ministry of Culture’s “grant letter”

(“Tilskuddsbrev”), which forms a part of the empirical data for my analysis, in order to examine the relation between art and control and the changes that have taken place in the period 2005-2013.

The study shows that during the targeted period of “The Culture Promise” (“Kulturløftet”) there have been changes in the control mechanisms for theatres and that the understandings of the arm's length principle and “Management Dialogue” (“styringsdialogen”) differ between the Ministry of Culture and the theatres. The principles of management by objectives and results have had a quantitative focus that has led to suboptimization. Control parameters have put emphasis on the efficiency of the organizations instead of the overall public mission of the theatres. This has led to more efficient theatres that take less risk, both in running the theatre and in the art production. The Ministry of Culture has had a weak knowledge tradition, but during the period of the “Culture Promise” it has been strengthened, after being criticised by the Office of the Auditor General of Norway (Riksrevisjonen). This has resulted in more focus on quality and increased awareness of the public mission of the theatres.

## Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>INNLEDNING</b> .....	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>PROBLEMSTILLING</b> .....	<b>7</b>
2.1	AVGRENSNING .....	9
<b>3</b>	<b>METODE</b> .....	<b>9</b>
3.1	INTERVJUENE .....	10
3.2	TILSKUDDSBREVENE .....	12
<b>4</b>	<b>KULTURLØFTET</b> .....	<b>14</b>
4.1	KULTURLØFTET I .....	14
4.2	KULTURLØFTET II .....	15
4.3	KULTURLØFTET III .....	15
<b>5</b>	<b>TEORETISK FORANKRING AV OPPGAVEN</b> .....	<b>16</b>
5.1	KUNST OG KONTROLL .....	17
5.2	DET INSTRUMENTELLE PERSPEKTIVET .....	17
5.2.1	<i>Effektivitet og ressursutnyttelse i lys av samfunnsnytte</i> .....	19
5.3	KULTURPERSPEKTIVET .....	21
5.4	MYTEPERSPEKTIVET .....	22
5.5	MÅL- OG RESULTATSTYRING I NORSK SCENEKUNST .....	23
5.5.1	<i>Effekter, læring og implikasjoner</i> .....	25
5.5.2	<i>Utfordringer med å måle effekter av mål- og resultatstyringen i Kulturdepartementet</i> ...	26
<b>6</b>	<b>KUNST OG KONTROLL. EMPIRISK ANALYSE</b> .....	<b>28</b>
6.1	KULTURPOLITISKE OG ADMINISTRATIVE DRIVERE .....	28
6.2	INTERVJUANALYSE AV LEDERE I SEKTOREN .....	33
6.3	SENTRALE BEGREP HOS INFORMANTENE .....	33
6.4	STYRING .....	33
6.4.1	<i>Styringsdialog</i> .....	38
6.4.2	<i>Styrene</i> .....	41
6.5	ARMLENGDES AVSTAND .....	42
6.6	STRUKTURELLE ENDRINGER I KULTURLØFTEPERIODEN .....	44
6.7	TEATRENE SAMFUNNSROLLE .....	45
6.8	LEGITIMERING AV KULTURLØFTET .....	46
6.9	PROFESJONALISERING .....	48
<b>7</b>	<b>TILSKUDDSBREVENE</b> .....	<b>49</b>
7.1	STRUKTUREN I TILSKUDDSBREVENE .....	51
7.2	INNHALDET I TILSKUDDSBREVENE .....	51
7.2.1	<i>Hovedmålene i tilskuddsbrevene 2005 - 2013</i> .....	51
7.2.2	<i>Spesielle forutsetninger for tilskudd 2005 - 2013</i> .....	52
7.2.3	<i>Spesielle forhold/satsinger 2005 - 2013</i> .....	53
7.2.4	<i>Oppsummering innhold og struktur</i> .....	54
7.3	FUNN I DEN EMPIRISKE ANALYSEN .....	54
<b>8</b>	<b>KONKLUSJON</b> .....	<b>55</b>
<b>9</b>	<b>AVSLUTNING</b> .....	<b>57</b>
<b>10</b>	<b>LITTERATURLISTE</b> .....	<b>58</b>

“Art is not a mirror to reflect reality,  
but a hammer with which to shape it.”  
—Bertolt Brecht

# 1 Innledning

Kunsten er paradoksal. Den skal være fri, uten andre intensjoner enn å være kunst. Samtidig produseres kunst av mennesker som er en del av et samfunn, i en samtid, som er bærere av fortolkninger og intensjoner. I scenekunstarbeidet samarbeider kunstnere og teknikere om iscenesettelsen. Det fysiske teaterrommet er et mulighetsrom som forholder seg til fysiske naturlover og til kunstneriske muligheter. Her skapes kunsten. Regissøren, scenografen, kostymedesigneren, skuespillerne, de samlede kunstneriske krefter, skal jobbe sammen i en prosess som skal lede frem til en iscenesettelse. Teknikere, lysmester, sufflør, inspisient, produksjonsleder, avdelingsleder, direktør og teatersjef inngår også i denne prosessen. Jeg har ønsket å se på hvorvidt også de eksterne institusjonene som Kulturdepartementet, Stortinget og andre omliggende instanser, i mer eller mindre grad, direkte og indirekte, påvirker institusjonenes prosesser.

Teatrene er kunnskapsorganisasjoner som skal drive sin kunstproduksjon mest mulig kvalitativt og effektivt. De organisasjonene som er effektive og ivaretar kvalitet er de som har best forutsetninger for et stort publikum. Gode kritikker og et tilfang av interessenter gir da grunnlag for videre produksjon av scenekunst.

Teatrene er organisasjoner som forholder seg til det offentlige embetsverk. Embetsverket etterstreber å styre og kontrollere scenekunstheltet, mens teatrene, i kunstproduksjonen, skal være autonome og uavhengige av politiske føringer. Det er nok kanskje her kunstinstitusjonene skiller seg ut i fra de fleste andre kunnskapsorganisasjoner i samfunnet. De trenger ikke være *nyttige*. De kan være det, men må ikke være det. Eller må de det? Jeg skal i studien belyse de ulike oppfatningene av skjæringspunktet mellom kunst og kontroll. Dette vil jeg gjøre ved å se på kulturløftet med utgangspunkt i problemstillingen som følger.

## 2 Problemstilling

I 2004 ble *Kulturløftet* lansert av det som skulle bli Stoltenberg II regjeringen (Ap, SV, SP), også kalt den rødgrønne regjeringen. 1% av statsbudsjettet skulle gå til kultur innen 2014. I perioden 2005 – 2014 ble kulturbudsjettet doblet noe som representerer en økning på fem milliarder kroner. Kulturdepartementet er dermed det departementet i offentlig sektor som har hatt den største budsjettøkningen.

I perioden med økte økonomiske rammer initierte staten flere utredninger og evalueringer for å se på utviklingen etter innføringen av kulturløftet. En av disse, den såkalte

Engerutredningen, ble bredt diskutert og synes å ha fått fotfeste som en legitim tilstandsrapport av sektoren. Sogn- og Fjordane Teater, Rogaland Teater og Nationaltheatret har blitt evaluert på kunstnerisk kvalitet og ressursutnyttelse. I tillegg har Direktorat for økonomistyring (DFØ), utarbeidet ulike analyser og studier vedrørende mål- og resultatstyring i staten generelt, men også på scenekunstheltet spesielt. Riksrevisjonen har også, som vi skal se, kommet med kritiske bemerkninger på Kulturdepartementets etats- og virksomhetsstyring. Dette kan ha fått følger for styringen på scenekunstheltet. Jeg vil se etter kontrollmekanismer i den gitte perioden, som har gitt mer eller endret styring, og drøfte hvorvidt det er en tilknytning til kulturløftet eller ikke.

Min problemstilling i oppgaven er derfor:

*Har det vært endringer i styringen fra Kulturdepartementet mot institusjonene på scenekunstheltet i kulturløfteperioden 2005 – 2014?*

Jeg vil i denne studien analysere styringsdokumenter fra staten ved fem utvalgte teatre, i tillegg til å intervju kunstneriske ledere og direktører fra institusjonene, samt administrativ ledelse i Kulturdepartementet. Min antakelse i møte med informantene og styringsdokumentene var at staten økte styringen i sektoren som følge av økte bevilgninger.

I en artikkel publisert på *scenekunst.no* (2012), påpekte teatersjef Terje Lyngstad ved Sogn- og Fjordane Teater:

”- Å fortelle teatersjefene hva de skal lage forestilling om er en merkelig ting å gjøre. Sosialdemokratiet har mye bra for seg men den instrumentelle tankegangen for kunst er helt klart til stede. Er den såkalte "armlengdes avstand" mellom departement og institusjonene borte?”<sup>1</sup>

Her skisserer teatersjefen opp forholdet mellom stat og institusjon og mellom kunstens autonomi versus statlig styring, ved å vise til armlengdes avstandsprinsippet. Morten Gjelten, direktør i Norsk Teater- og Orkesterforening (NTO), kommenterte diskusjonen rundt politikken inngripen i kunstneriske valg i Aftenposten (2012):

”Ingen vil hevde at norske politikere forsøker å styre hva kunstnere skal mene og tenke, men de siste årene er det kommet stadig flere føringer på hva de skal gjøre. Når det i meldingen står at mangfold skal inngå som en naturlig del av programmeringen, griper politikken rett inn i de kunstneriske valgene”<sup>2</sup>

At det i tilskuddsbrevene til teatrene for 2013 står at Kulturdepartementet forventer at tilskuddsmottakerne skal planlegge prosjekter og aktiviteter for grunnlovsmarkeringen i 2014, førte til uro hos en del teaterledere. Noen forsto dette som å utfordre prinsippet om

---

<sup>1</sup> Scenekunst, ”Spesielle forutsetninger for tilskudd”. Publisert den 11. Januar 2012

<sup>2</sup> Gjelten, Morten ”Kunsten må være fri”, kommentar publisert på Aftenposten.no den 8.11.2012



armlengdes avstand, at armene er blitt kortere. Andre at det brøt med armlengdes avstandsprinsippet og svekker teatrenes legitimitet som en drivkraft i samfunnet for demokrati, mangfold og ytringsfrihet. Andre igjen forsto føringene som politiske signal, og at det finnes et handlingsrom gjennom styringsdialog med Kulturdepartementet.

Denne studien vil undersøke hvorvidt det er ulikt kunnskapssyn og begrepsforståelse mellom Kulturdepartementet og institusjonene på scenekunstheltet. Ved å se nærmere på hvordan informantene forholder seg til begrepene, ønsker jeg empirisk å kartlegge forskjellene. For å begrense tilfanget av datamateriale har jeg gjort noen avgrensninger i studien.

## **2.1 Avgrensning**

Ettersom scenekunstheltet representerer den sektoren med størst budsjettvekst i kulturløfteperioden, har jeg ønsket å se på scenekunstheltet og jeg har avgrenset oppgaven til å omhandle fem utvalgte teatres tilskuddsbrev og fem informanter som er eller har vært ledere ved teatre i kulturløfteperioden. I tillegg har jeg informanter i fra Kulturdepartementet og Riksrevisjonen.

Selve kulturbegrepet er vanskelig å definere, og sies å være et av de mest komplekse ordene i vestlige vokabular. Jeg har valgt å avgrense kultursektoren til å omfatte scenekunstheltet og avgrenser kulturbegrepet forstått som ”ytringskultur” slik begrepet ble introdusert i ”Kulturutredningen 2014”<sup>3</sup>. I den empiriske analysen av intervjuene har jeg avgrenset ved å fokusere på styring, struktur og kompetanse. Hvordan jeg har gått frem kommer jeg nærmere inn på i det følgende metodekapitlet.

## **3 Metode**

Mitt ønske i arbeidet med å belyse endringer på scenekunstheltet, i forholdet mellom stat og teaterinstitusjon, var å komme så tett på feltet som mulig. Jeg ønsket å snakke med ledere som forholdt seg til kulturløftet og som hadde besluttende mandat. Jeg har derfor basert oppgaven på kvalitative data. I oppgaven skal jeg se på forholdet mellom politikk, byråkrati og institusjon. Dette er en komplisert øvelse ettersom alle instanser er i kontinuerlig endring. Politikkområdet i særdeleshett. Endringene kan skyldes strategiske valg av styringssystemer, men også ubevisste mekanismer og trender som over tid skrider frem, så vel nasjonalt som internasjonalt. I tillegg er enkeltpersoner med på å påvirke, bevisst og ubevisst, hvilke

---

<sup>3</sup> NOU 2013:4, side 85

systemer og strukturer som til enhver tid finnes. Jeg har sett etter driverne for endring. Derfor har jeg valgt å ta for meg styringssystemene som har utviklet seg i kulturløfteperioden og menneskene som har forholdt seg til disse, og som har vært med på å påvirke dem.

### **3.1 Intervjuene**

Datagrunnlaget mitt, informantene jeg har samtalt med, er valgt strategisk. Jeg har ønsket å belyse et bredt spekter av meningsdannelse og oppfatninger. Fra de store nasjonale scenekunstproduserende institusjonene, til de mindre produserende og programmerende teatrene<sup>4</sup>, samt nettverks- og formidlingsorganisasjoner. Dette utvalget av ledere er gjort på grunnlag av egen kjennskap til feltet og meningsutvekslingen i den offentlige debatt.

Min bakgrunn fra scenekunstheltet går tilbake til 2005. Jeg har jobbet som leder i sektoren siden 2007, og har i tillegg til å følge den offentlige debatt hatt anledning å følge diskusjoner i bransjenettverk. Jeg har ikke selv vært en markant debattant i formelle settinger og har derfor kunnet ha den nødvendige legitimitet som nøytral forsker i møte med informantene. Jeg opplevde derfor en stor grad av tillit og interesse omkring problemstillingen i forkant av og under intervjuene. I så måte har ingen av informantene grunnlag for å vite mitt ståsted i forhold til oppgavens problemstilling, verken i formelle settinger eller gjennom media.

At jeg selv er leder i sektoren har gitt meg tilgang til informanter jeg sannsynligvis ikke ville ha fått tilgang til uten selv å være leder. At jeg kommer fra sektoren og at jeg har et lederperspektiv på problemstillingen, opplever jeg som en styrke og har gitt meg den nærheten til forståelsen av endringene som jeg har ønsket å se på.

Under forberedelsene bestemte jeg meg for å intervjuere ledere i institusjonene, men også i departementet. Jeg anså det som viktig å samtale med både kunstnerisk og administrativ ledelse ved teatrene og ledere i Kulturdepartementet. Her ønsket jeg å komme i kontakt med både politisk- og administrativ ledelse. Jeg fikk avtalt og gjennomført intervju med administrativ ledelse, men lyktes ikke å få intervju med politisk ledelse.

Siden jeg i min profesjon er i kontakt med departementet, valgte jeg å henvende meg til Kulturdepartementets øverste administrative ledelse for å avtale intervju. Departementet vurderte det slik at den som kjente meg fra før, gjennom dialog med meg som leder, kunne møte til intervju. Jeg fikk derfor i stand avtale med en avdelingsdirektør i

---

<sup>4</sup> Til forskjell fra produserende teatre som lager sine egne forestillinger, inviterer programmerende teater ulike kompanier med ferdigproduserte forestillinger etter teatersjefens kvalitative vurdering og i tråd med teatrets profil.

Kulturdepartementet. Vi drøftet på forhånd gjennomføringen av et intervju og ble enige om at det var gjensidig forståelse for at det var gjensidig interessant.

Jeg gikk frem ved å sende ut epost direkte til teatersjefer og direktører. Her beskrev jeg kort meg selv, min lederposisjon og arbeidet mitt med studien. Vedlagt eposten lå et grundig informasjonsskriv som beskrev arbeidet med oppgaven. Jeg trakk frem begrepene ”armlengdes avstand”, ”mål- og resultatstyring”, ”effektivitet” og ”kvalitet” ettersom dette er begrep som diskuteres både formelt og uformelt i bransjen, og som det tilsynelatende er ulik forståelse av. Jeg foreslo tidsperiode intervjuet burde finne sted innenfor, at jeg ville gjøre lydopptak som ville bli transkribert, samt orienterte om lærested og hvem som er faglig veileder. Til slutt opplyste jeg om at intervjuene kunne anonymiseres dersom det var ønskelig. Dette gjentok jeg både før og etter selve intervjuet. Ingen av informantene så dette som nødvendig, snarere tvert imot, siden dette var synspunkter som hadde offentlig interesse og som flere av informantene allerede hadde kommunisert gjennom intervjuer i media. Ettersom bransjen er liten og ”alle kjenner alle” har jeg allikevel valgt å anonymisere informantene, noe jeg vil beskrive ytterligere i intervjuanalysen senere i studien.

Den samme fremgangsmåten brukte jeg ovenfor informanten i den administrative ledelsen i Kulturdepartementet. Av totalt åtte ønskede strategisk valgte ledere i institusjonene, var det tre som ikke svarte og som jeg derfor måtte henvende meg til andre organisasjoner som var ekvivalente og som ivaretok min utvelgelsesstrategi. Da jeg innså at jeg ikke fikk intervju med politisk ledelse, og at det i intervjuene kom frem at noen opplevde at endringene i perioden skyltes drivkrefter i Direktorat for økonomistyring (DFØ) og i Riksrevisjonen, valgte jeg å kontakte disse. Riksrevisjonen besvarte min henvendelse og jeg fikk intervju. Jeg ønsket også å intervju Norsk Teater- og Orkesterforening (NTO). NTO er en interesse- og arbeidsgiverorganisasjon som på oppdrag i fra Kulturdepartementet innhenter og bearbeider resultatmål og resultatindikatorer, som deres 42 tilsluttede medlemmer melder inn til departementet i sine årsrapporter. NTO er i så måte en sentral aktør som jeg ikke lyktes å få intervju med i denne studien. NTO har kommet med publikasjoner som er innenfor min oppgaves problemstilling og som i mangel av intervju fungerer som empirisk grunnlag i min analyse.

Utvelgelsesstrategien er dermed ved et ”intensivt utvalg” og et ”utvalg med maksimal variasjon” (Johannessen et al., 2011:111). Noen av informantene er valgt på bakgrunn av at de kjennetegner endringene, enten i forståelsen av endringer i organisasjonen, men også som meningsbærere i den offentlige debatt. Jeg forstår ikke informantene som ”eksperter” som man gjerne plasserer i ”intensivt utvalg” ettersom de ikke er eksperter på organisasjonsteori

og politikk, men som allikevel har uttalte refleksjoner rundt min problemstilling. Jeg har også valgt bredde, eller ”maksimal variasjon” ved å snakke med forventede meningsmotsetninger innenfor administrativ ledelse i departement, kunstnerisk og administrativ ledelse i teaterinstitusjonene, samt Riksrevisjonen.

Informantene jeg har snakket med gjenspeiler på en god måte forståelsen av styringsendringer og er tett på beslutninger og styringsdialogen mellom institusjon og departement etter innføringen av kulturløftet. Jeg har datagrunnlag fra informanter i toppledelsen i teatrene, samt sentralt plasserte ledere i kulturdepartementet og i Riksrevisjonen. Informantene representerer teatre som mottar årlig statlig støtte i spennet 10 til 160 millioner kroner<sup>5</sup>. Informantene representerer både produserende teater, men også kompetanse, formidlings- og nettverksorganisasjoner. Informantene fra kompetanse- og nettverksorganisasjonene er valgt da disse representerer en tilsynelatende prosentvis større økning enn de nasjonale teaterinstitusjonene.

Intervjuene ble lagt opp etter en semistrukturert form og jeg benyttet meg av en intervjuguide som jeg styrte intervjuet etter. Jeg ga informanten spillerom til selv å starte intervjuet på grunnlag av det på forhånd utsendte materialet. Informantene uttrykte at de var vant til å forholde seg til liknende situasjoner og at de ikke var ubekvemme eller ble forstyrret av at det ble gjort lydopptak. Det virket snarere skjerpene på situasjonen og førte til en konsentrert og definert samtale. Etersom de fleste informantene er vant til å forholde seg til meg som administrativ leder og bransjekollega, ble noen av informantenes eksempler i samtalen farget av den gjensidige vissheten om at eksemplene var innenfor begge parters forståelseshorisont. Min vurdering er at informantene var autonome i sine besvarelser uten å bli farget av en forventning eller en frykt for å si noe som kunne oppleves som sårende eller provoserende for meg som bransjekollega.

Etter samtalen overførte jeg lydopptakene til en digital fil. Opptakene ble spilt av i en medieavspiller og transkribert til tekst, ord-for-ord. De transkriberte intervjuene ga samlet sett et godt datagrunnlag og var konsentrert innenfor oppgavens problemstilling.

### **3.2 Tilskuddsbrevene**

I tillegg til intervjuene har jeg benyttet datamateriale fra tilskuddsbrevene i perioden 2005 til 2014. Jeg har gjort et strategisk utvalg av seks teatre: Black Box Teater, Det Norske Teatret, Nationaltheatret, Norsk Scenekunstbruk, Rogaland Teater og Sogn- og Fjordane Teater. I fra dette utvalget har jeg laget en aggregert matrise over tilskuddene fra stat til institusjon, i

---

<sup>5</sup> Tallene representerer tilskudd gitt over statsbudsjettet for tilskuddsåret 2014

kroner og prosent og med en deflator for lønns- og prisvekst. Dette har jeg gjort for å vise konkrete økninger og for å se på ulike vektninger av tilskuddene i perioden. Organisasjonene representerer dessuten ulike organisasjonsformer. Black Box Teater er et programmerende institusjonsteater for det såkalte "frie scenekunstheltet", Nationaltheatret er en produserende nasjonal aktør, Det Norske Teatret en produserende nasjonal aktør med et språklig fundament, Norsk Scenekunstbruk en nettverks- og formidlingsorganisasjon, Rogaland Teater et mellomstort produserende regionteater og til slutt Sogn- og Fjordane Teater, et mindre produserende regionteater, men som også reiser på turné i fylket.

Jeg kontaktet Kulturdepartementet og ba om innsyn i styringsdokumenter, med hovedvekt på tilskuddsbrevene. Styringsdokumenter og samtlige tilskuddsbrev til de seks utvalgte teaterorganisasjonene, ble tilsendt via epost, etter å ha blitt gjort tilgjengelige via kommunal- og moderniseringsdepartementets web-portal (Offentlig elektronisk postjournal). Jeg har analysert tilskuddsbrevenes struktur og innhold med hovedvekt på "spesielle forutsetninger knyttet til statstilskuddet" og "hovedmål, oppfølgingskriterier og spesielle forhold/satsinger" slik punktene er formulert i tilskuddsbrevene for 2013.

Metoden jeg har valgt, intervju av ledere i sektoren, gir et kvalitativt tverrsnitt, som gir datagrunnlag for analyse på et gitt tidspunkt, ti år etter innføringen av Kulturløftet. Tilskuddsbrevene gir en tidsavgrenset analyse i et intervall over 10 år. Ved å analysere intervjuene i sammenheng med analysen av tilskuddsbrevene, vil jeg trekke opp endringer som har skjedd i perioden, og se på hvordan disse forstås og fortolkes.

Dataenes validiteten, altså at jeg faktisk måler det jeg sier at jeg skal måle (Johannessen et al., 2011:244), er ivaretatt både gjennom tverrsnittanalyse og intervallanalyse og gjennom de strategisk valgte informantene. Informantene er valgt på grunnlag av å være ledere som har forholdt seg til kulturløftet. Dette er et valg som er gjort for å sikre tilfang av data som er relevant. Ettersom noen av informantene har debattert offentlig, er det også forventet at disse innehar en overvekt av kritiske synspunkter i den statlige styringen under kulturløftet. Samlet sett representerer informantene allikevel en variasjon som ikke gir utslag i en ensartethet i meningsdannelse, men snarere representerer ulike ståsteder i forhold til studiens problemstilling. Etter nå å ha sett på hvordan studien metodisk er bygget opp skal vi gå inn på kulturløftets tre faser.

## 4 Kulturløftet

Stoltenberg II regjeringen fremforhandlet den såkalte Soria Moria-erklæringen. En felles politisk plattform som tar opp i seg kulturløftet de tre partiene i fellesskap lanserte i 2005. Bakgrunnen for et ønsket kulturløft var at det ville gjøre samfunnet ”rikere på opplevelser” og at det skulle skje gjennom ”målrettede tiltak” (Soria Moria-erklæringen, 2004:61). I erklæringens verdibeskrivelse av *bærekraft* ønsker de å føre en politikk som bidrar til å skape møteplasser mellom mennesker, bidra til en oppvurdering av kunstens, kulturens og idrettens rolle og å føre en offensiv kulturpolitikk for å styrke kulturens betydning og tilstedeværelse i hele samfunnet (Soria Moria-erklæringen, 2004:5). Soria Moria-erklæringen ble en felles politisk plattform, et rammeverk for Kulturløftet som vi nå skal se strekker seg over tre perioder.

### 4.1 Kulturløftet I

Kulturløftet ble første gang lansert den 29. mars 2004 under en pressekonferanse på utestedet *Blå* i Oslo. Satsingen ble oppsummert i 15 punkter og skulle være et tilsvarende svar på Valgerd Svarstad Hauglands ”Kulturpolitikk frem mot 2014”. Pressekonferansen ble arrangert av Trond Giske (Ap), Magnar Lund Bergo (SV) og Eli Sollied Øveraas (Sp).

- 1) 1 prosent av statsbudsjettet skal gå til kultur i 2014
- 2) Innføring av kulturlov
- 3) Bedre levekår for kunstnere
- 4) Kulturskole for alle barn som ønsker det
- 5) Støtte opp om den norske filmsuksessen
- 6) Satsing på norsk musikk
- 7) Et løft for dansekunsten
- 8) Økt satsing på scenekunst og faste grupper
- 9) Økt satsing på det frivillige arbeidet
- 10) Utvidet kulturell skolesekk – kulturkort for ungdom
- 11) Styrking av det norske språk– økt satsing på norsk litteratur
- 12) Økt utsmykking av offentlige rom
- 13) Gode vilkår for samisk kultur
- 14) Norge som flerkulturelt land
- 15) Satsing på lokale kulturbygg – og en ny kulturbåt

I perioden 2005-2009 var Trond Giske (Ap) statsråd i Kultur- og kirke departementet. Trond Giske kan forstås som en pådriver som genererte momentum for iverksettelsen av løftet og å skape aksept for kultursatsingen fra og med 2005. I innledningen i ”Kulturløftet. Politisk regnskap 2005-2009” skriver han at ”Kunst og kultur har stor verdi i seg selv” og at kultur har ”[...] stor betydning for andre samfunns mål”. Her kommer oppgavens problemstilling til syne i form av uttalelsene ”stor verdi i seg selv” og ”betydning for andre samfunns mål”. Det er mellom disse to utspillene vi tydelig ser skjæringspunktet mellom kunst og kontroll og som

må forstås i lys av den rødgrønne regjeringen og den påfølgende offentlige debatt. Det er vektingen mellom disse som er interessant. Tilliten til kunstens verdi i seg selv og om vilje til instrumentell styring i retning av en ønsket samfunnseffekt gjennom kulturpolitikk. Etter at Giske avla sitt kulturpolitiske regnskap ga han roret videre til Anniken Huitfeldt (Ap), som innledet Kulturløftets fase to.

## 4.2 Kulturløftet II

Satsingsområdene i fase to er beskrevet i Kulturdepartementets Prop. 1 S (2011-2012) og er utvidet til 17 punkt med en ytterligere beskrivelse av hvert satsingsområde. Kulturloven trådte i kraft 1. august 2007 og følgelig tatt ut av de nye løftene. Fokus på mangfold og tilgjengelighet videreføres samt satsing på det frivillige feltet. På scenekunstheltet skal det satses på både institusjonene og det ”frie feltet”. Anniken Huitfeldt overtok som Kulturminister. Hennes periode handler om å legitimere den økte satsingen. BI-professor Anne-Britt Gran omtaler skiftet fra Giske til Huitfeldt slik:

”Arbeiderpartiet har hatt en heldig dramaturgi med sin kulturpolitiske styring; først rebellen Giske som kjente feltet, kjente alle og som ville forandre alt med alle virkemidler. Flere nye milliarder og 19 stortingsmeldinger er arven fra ham. Deretter inn med Huitfeldt, en kvinne, en profesjonell politiker som kan forvalte arven fra Giske og Huitfeldt fortsetter opptrappingen mot 1 prosent av statsbudsjettet til kultur.” (Gran, 2011:10)

Her beskriver Gran en strategi, eller dramaturgi, med den første statsråden som en kjenner av feltet og som brukte alle virkemidler, for så å bli avløst av den mer forutsigbare politikeren. Gran peker på *image* som virkemiddel, at Giske var ”popministeren” og Huitfeldt ”hemmafru” (Gran, 2011:11). Gran ser Huitfeldt som en tydelig minister forankret i en sosialdemokratisk velferdstenking og at hun bruker kulturen som instrument i velferdsøyemed. Dette gjør hun i følge Gran, uten å styre det kunstneriske uttrykket og legger vekt på at det i kulturlivet finnes en ”tilbakevendende misforståelse om at instrumentell bruk av kulturen forringer det enkelte verks estetiske verdi” (Gran, 2011:11). Hennes instrumentelle styringsvilje har som vi skal se forankring i den sosialdemokratiske ideologien og som handler om inkludering av utenforskap i kulturlivet.

## 4.3 Kulturløftet III

I forkant av stortingsvalget i 2013 la Stoltenbergs II regjering, da med Kulturminister Hadia Tajik (Ap), frem Kulturløftet III. I statsbudsjettet som ble lagt frem av den avtroppende rødgrønne regjeringen i oktober 2013, ble målet om en prosent av statsbudsjettet til kultur innfridd. Den 4. mars samme år ble ”Kulturutredningen 2014” lagt frem og tok utgangspunkt i Kulturløftet I og II og som vi skal komme nærmere inn på ser ut til å ha blitt et tverrpolitisk

kunnskapsdokument. Etter nå å ha sett på kulturløftets tre faser, skal vi se på den teoretiske forankringen av oppgaven. Det vil jeg gjøre i et instrumentelt perspektiv, og i de institusjonelle perspektivene, kultur- og myteperspektivet.

## 5 Teoretisk forankring av oppgaven

I møte med ledere i kultursektoren synes det i særdeleshet å være to ulike tilnærminger til endringene i statlig styring som er skjedd i perioden under Kulturløftet. På den ene siden er det en forståelse av at det er skjedd en innstramning og regulering som i for stor grad går inn og regulerer teatrene, og som påvirker innholdet i scenekunsten. På den andre siden har *ikke* endringene en direkte sammenheng med kulturløftet, men er en del av generelle samfunnsendringer, og som ikke har ført til en inngripen i det innholdsmessige som påvirker teatrenes kunstneriske autonomi. Politiske føringer utgjør i så måte en kontrakt som gir en nødvendig politisk interesse og at prinsippet om armlengdes avstand er ivaretatt gjennom demokratiske prosesser.

Kulturkommentator i Morgenbladet, Ine Therese Berg, ser på spørsmålet omkring instrumentell styring og setter det i sammenheng med New Public Management (NPM).

”Er det et utslag av «new public management» i kultursektoren hvor et krav om strømlinjeforming, effektivisering og profesjonalisering av driften, altså klisjeen «mer ut av hver krone», som gjør det nødvendig med en direktør med ansvar for pengesekken på toppen? Gjør kulturdepartementets krav om egeninntjening og konsekvente behov for sterke publikumstall det risikabelt med en for sterk eller ambisiøs kunstnerisk leder for de etter hvert så profesjonelle styrene, som i alle fall i følge aksjeloven holdes personlig til ansvar hvis alt går til helvete?

Den virkelige debatten handler om hvem som bestemmer i norsk teater; kunstnerisk leder, styret og direktøren, eller kulturdepartementet”<sup>6</sup>

Hvem det er som bestemmer og hvilke mekanismer som har funnet sted mellom stat og scenekunstheltet i kulturløfteperioden, vil jeg se på i en organisasjonsteoretisk tilnærming. Jeg vil primært se på mål- og resultatstyring ettersom det er det mest vesentlige styringsverktøyet i perioden.

For å forstå møtepunktene mellom scenekunst og kontroll, vil jeg i denne studien benytte et organisasjonsteoretisk perspektiv for *offentlig* sektor. Jeg vil se på styringen av teatrene i et instrumentelt perspektiv samt de institusjonelle perspektivene, kultur- og myteperspektivet. Hensikten er å klargjøre forholdet mellom stat og institusjon innenfor et politisk og administrativt styringsverk.

---

<sup>6</sup> Berg, Ine Thereses kommentar ”Oppvåkningen” publisert i Morgenbladet den 9. august 2012



## 5.1 Kunst og kontroll

Kunsten skal være autonom og med armlengdes avstand til politiske beslutningstakere. Samtidig søker staten kontroll gjennom å styre sektoren. Styring er altså et sentralt begrep i min tilnærming. I engelsk faglitteratur bruker man ofte ”management” om styring. Oversatt til norsk må man forstå ”management”-begrepet som både styring og ledelse (Ladegård & Vabo, 2010:177). Hva er så forskjellen på styring og ledelse?

Styring handler om en ledelses verktøy og instrumenter, et lederskaps forsøk på å fatte kollektive beslutninger og påvirke atferd gjennom et sett eller et system av formelle styringsinstrumenter (Ladegård & Vabo, 2010:177). Ledelse handler om relasjoner og mellommenneskelige forhold og prosessuelle fenomen (Christensen et al., 2009:121). Mål- og resultatstyring er et instrumentelt styringsverktøy benyttet av Kulturdepartementet for å påvirke teatrenes atferd, mens verktøyenes virkning kan gi utslag i endret ledelse og ledelsesstruktur som påvirker og utfordrer teatrenes kultur.

New Public Management-ideen om et mer profesjonelt lederskap har ført til økt fokus på ledelse. Sterke ledere med faglig spesialkompetanse har vokst frem på bekostning av det tradisjonelle statlige Weberske byråkratiet. Byråkratiet møtte fra 60-tallet mer motstand gjennom en liberalistisk og individualistisk samfunnskritikk, som satte spørsmålstegn rundt de vedtatte autoriteter og den nye demokratiforståelsen som vokste frem (Ladegård & Vabo, 2010:178). Mange mener at pendelen er på vei tilbake mot mer styring og at vi befinner oss i dette skiftet akkurat nå. I lys av teorien om det økonomiske-, det administrative og det politiske mennesket (Johnsen, 2007:42) vil jeg forsøke å forstå rasjonaliteten som ligger til grunn i kulturløfteperioden. Mens det *økonomiske* mennesket og det *administrative* mennesket forstås på *individnivå* (kulturelt perspektiv), er det *politiske* mennesket forstått på *systemnivå* (instrumentelt perspektiv). Disse perspektivene vil bli sett i sammenheng med Pollitt & Bouckaerts rammeverk i kapittel 5.5.

## 5.2 Det instrumentelle perspektivet

Jeg har fokusert på teatrene som instrument i lys av å være offentlige tilskuddsmottakere. Teatrene har et oppdrag de skal utføre på vegne av Kulturdepartementet og som skal komme samfunnet til gode. Teatrene blir dermed å forstå som instrumenter, eller redskap, for mål som anses å være viktige for samfunnet. Det ligger gjerne en formålsrasjonalitet (mål – middel) i bunn som er sentral for å forstå endringene på scenekunstheltet. Tom Remlov, Administrerende direktør for Den Norske Opera & Ballett, kommenterer dette i artikkelen ”Å finne sin plass” i *Samtiden* nr. 1, 2012:

”Poenget er at vi blir stilt reelle krav til, fra ulikt hold [...]. Vi kan ikke ta vår eksistens for gitt. Selv ikke en så tung institusjon som Den Norske Opera & Ballett kan nøye seg med å definere sin egen rolle. Vi har en eier med et politisk program. Vi har en finansiering som forutsetter omfattende medvirkning fra private aktører [...]. Vi må vinne vår plass i det samfunnet vi er del av – hver dag. Mantraet fra tiårene før tusenårsskiftet om kunstens absolutte uavhengighet var en forventet illusjon. Samfunnet er ikke til for oss. Det er det motsatte som gjelder.”

Remlov er svært tydelig og jeg forstår ham dithen at norske teatre må ta inn over seg at de ikke kan fristilles fra samfunnskrav og må forholde seg til de kulturpolitiske instrumentelle styringsprinsippene som er gitt. Debatten om Kulturdepartementets økte styring handler i stor grad om legitimering. Hvorvidt legitimeringen er en følge av Kulturløftet kommer ikke eksplisitt frem i Remlovs artikkel, men han antyder at det er en del av en internasjonal trend når han sier at teatrene ”i steden må vi bringe det helt opp i dagen og forholde oss til det som den levende realiteten det faktisk er i dagens vestlige kulturer”<sup>7</sup>.

Det instrumentelle perspektivet kan forstås både *hierarkisk*, og ved *forhandling* (Christensen et al., 2009:34). Hierarkisk forstått som mål, og kunnskap om mål og middelsammenhenger. Ved forhandlinger skal man finne kompromisser der det finnes delvis motstridende mål, interesser og kunnskaper mellom de ulike aktørene. Scenekunstfeltet kan sies å være hierarkisk ved at Kulturdepartementet, definerer mål og middel gjennom tilskuddsbrevene. Samtidig oppstår det forhandlinger, gjennom offentlig diskusjon, når det oppstår motstridende mål, interesser og kunnskaper, som for eksempel i forståelsen av armlengdes avstand. Her er vi ved kjernen i dilemmaet i forståelsen av styringsdialogen og som jeg vil komme nærmere inn på i kapittel 6.4.1.

I et instrumentelt perspektiv vil Kulturdepartementet også kunne styre organisasjonene gjennom oppnevning av styreledere og styremedlemmer. Gjennom styrevervene har departementet, direkte og indirekte, anledning til å forme den overordnede organisasjonsstrukturen. Eksempler på indirekte styring er å oppnevne styrerepresentanter med fagkompetanse på økonomi og administrasjon og som kan føre til at styrene ansetter teatersjefer som har sterkere administrative egenskaper enn de kunstfaglige. Det instrumentelle perspektivet peker også på at institusjonens ledelse både innehar politisk, men også sosial kontroll, og at den enkelte leder har ulike evner til rasjonell kalkulasjon av denne.

En organisasjons rasjonalitet henger gjerne sammen med hvor klare målene er og i hvilken grad en organisasjons ledelse kan inneha kunnskap om forhold som kan påvirke måloppnåelsen. Det skilles gjerne mellom ”fullstendig rasjonalitet” og ”begrenset rasjonalitet” (Christensen et al., 2009:36). Det som ofte kjennetegner begrenset rasjonalitet i

---

<sup>7</sup> Remlov, Tom ”Å finne sin plass – En ny tid for europeiske kulturinstitusjoner” Samtiden nr. 1 (2012), side 97

en organisasjon er at målene er uklare, inkonsistente og ustabile. Kulturdepartementets mål at teatrene skal holde ”høy kvalitet” kan sies å være uklart. Riksrevisjonen har bemerket dette og har fått følger ved økt kompetanseinnhenting gjennom kvalitetsutredninger. Manglende kunnskapsgrunnlag står altså til hinder for måloppnåelse ved at styringsgrunnlaget er svekket. Formålsrasjonelt, gjennom kvalitetsevalueringer, søker Kulturdepartementet i større grad å definere hva høy kvalitet vil si for scenekunstheltet, som igjen leder til styrket styringsgrunnlag.

I et instrumentelt perspektiv er måloppnåelse det viktigste, og Kulturdepartementet er mest opptatt av å finne den strukturen som gir handlingsrom for en formålsrasjonell tilnærming. ”Penger er makt. Mer penger er mer makt”, sier Anne-Britt Gran i et innlegg på Litteraturhuset og refererer til det stadig mektigere kulturdepartementet under kulturloftet<sup>8</sup>. Hun sier at prinsippet som er lagt til grunn, armlengdes avstand, ble omtalt av Trond Giske, men i liten grad fulgt opp. Armlengdes avstandsprinsippet innskrenker departementets handlingsrom, men er likevel lagt til grunn for å oppnå målene. Det er altså formålsrasjonelt å legge til grunn armlengdes avstand som prinsipp ettersom en for sterk politisk styring av kunstfeltet vil svekke dens legitimitet. Påvirkningen skjer da, som vi har sett, gjennom forhandling, under merkelappen *styringsdialog*. Kulturdepartementet forsøker å styre gjennom tilskuddsbrevene ved å vektlegge mål og middel i brevets form.

Det instrumentelle organisasjonsperspektivet kan altså forstås hierarkisk og ved forhandling. ”Det formålsrasjonelle idealet er en situasjon der ledelsen, gjennom hierarkisk styring, har både stor evne til rasjonell kalkulasjon og stor grad av politisk og sosial kontroll ovenfor andre aktører” (Christensen et al., 2009:49). Ideelt sett, i et formålsrasjonelt, instrumentelt perspektiv, vil altså Kulturdepartementet ha stor evne til rasjonell kalkulasjon og stor grad av politisk og sosial kontroll over teatrene. Dette vil lede til best mulig måloppnåelse. Problemet med det instrumentelle perspektivet er *begrenset rasjonalitet*, at Kulturdepartementet ikke har tilstrekkelig kunnskap til å kunne utføre rasjonell kalkulasjon som ivaretar styringsparametere for både økonomi, drift og samfunnsoppdraget. Staten blir derfor gjerne omtalt som den suverene, men ikke særlig smarte stat.

### **5.2.1 Effektivitet og ressursutnyttelse i lys av samfunnsnytte**

Er det mulig i et instrumentelt perspektiv å forholde seg til samfunnsnytte? I tilskuddsbrevene på scenekunstheltet er et av hovedmålene ”Effektiv ressursutnyttelse”. I privat sektor handler gjerne kravet om effektivitet om økt profitt. I offentlig sektor er dette

---

<sup>8</sup> Gran, Anne-Britt ”Hvor går Huitfeldt? – en kulturpolitisk årsmelding”

ikke profitt, men verdiskapning og samfunnsnytte, og at dette oppnås mest mulig effektivt. At mål- og resultatstyringen på scenekunstheltet synes å ha hatt et kvantitativt fokus skyldes at man måler det som lettest lar seg måle. Utfordringen er å måle de langsiktige samfunnseffektene. Produktivitet blir dermed parameter for å se om produksjonsmengde står i forhold til ressursinnsats. På teatrene kan man da for eksempel måle om antall ansatte står i forhold til antall teaterproduksjoner eller hvor mange billetter som blir solgt per teaterproduksjon. Det er ikke uvanlig at teatrene blir målt på antall publikummere per tilskuddskrone. Effektivitetsprisnippet bygger altså på økonomiske kvantitative verdier, og ikke kvalitativt på samfunnsnytte og verdiskapning.

For å få ”mer kunst ut av hver krone” i et økonomisk instrumentelt perspektiv, ligger effekten ved å rette fokus på virksomhetens bruk av ressurser. Dette kan oppsummeres ved å se på ressursstyring gjennom *kontraktoppfølging*, *ressurstilpasning* og *ressurskontroll* (Busch et al., 2009:55). *Kontraktoppfølging* handler om oppfølging og kontroll av inngåtte kontrakter og leveranser. *Ressurstilpasning* handler om å ha de ressursene som er nødvendige for å kunne opprettholde en effektiv produksjon. Til slutt er det kontrollmekanismene som sørger for at kontraktene og ressursene er i henhold til rammeverket som skal gi best mulig effektivitet.

For å oppnå best mulig produktivitetstyring, er målet i et instrumentelt perspektiv å øke volumet innenfor gitte rammer. For scenekunst kan dette forstås som å skape større teaterproduksjoner, kunne ha flere skuespillere i hver produksjon, lage større dekorasjoner, eller for eksempel dra på lengre turnéer. Med dette som parametere, ser vi at kunstnerisk kvalitet, samfunnsnytte og verdiskapning, ikke ligger innenfor de naturlige gitte parameterne for produktivitetstyring. Vi må altså skille mellom det som lar seg måle, og det som ikke lar seg måle.

Lar det seg da i det hele tatt gjøre å måle teatrenes verdiskapning og samfunnsnytte? Vi kan da se på *effektivitetsstyring* som mulig prinsipp. Formålet med verdiskapning er å ”sammenlikne ressursforbruk med verdiskapningen” (Busch et al., 2009:60). Ressursforbruket er da forstått som hvordan det enkelte teater disponerer sine tilskudd og hvordan teatrene skaper *verdier* innenfor disse rammene. Verdiskapningen forstås da som et instrument, hvordan teatrene produserer scenekunst, som gir samfunnet noe tilbake. Dette kan være ved å utfordre gitte normer i et samfunn, og som beveger det i retning av mer ytringsfrihet, respekt og toleranse gjennom å være et kritisk blikk. Men også i dette perspektivet ser vi at det er vanskelig å måle mer ytringsfrihet, respekt og toleranse. Et

”overskudd” i offentlige virksomheter, også i teatrene, ligger altså ikke i økonomisk gevinst, men i økt verdiskapning.

Man må altså se på *egenskapen* ved teatrene og gjennom kvalitetsparametere, og over tid se på forholdet mellom ressursforbruk og verdiskapning. Dette er bakgrunnen for Kulturdepartementets kvalitetsutredninger. I 2013 ble Nationalteatret, Rogaland Teater og Sogn- og Fjordane Teater evaluert med det formål å se på i hvilken grad de når departementets mål. Kulturdepartementet fungerte som sekretariat og oppnevnte et panel av fire eksterne fagpersoner for gjennomføringen av evalueringen. De slår fast at ”kunstnerisk kvalitet kan ikke måles med objektive kriterier”<sup>9</sup>. Panelet tar i bruk ”Ønskekivistmodellen” som er et evalueringsverktøy utviklet for performativ kunst<sup>10</sup>. Ønskekivistmodellen tar utgangspunkt i å skape et samtalerom gjennom bruk av kriteriene ”vilje”, ”evne” og ”relevans”<sup>11</sup>. I panelets sluttkommentar konkluderer de med at ”det er på tide at det settes i gang mer systematisk evaluering av det kunstneriske arbeidet ved institusjonene” og underbygger dette standpunktet med henvisning til ”Kulturutredningen 2014”:

”Kvantitative måleindikatorer bør erstattes av kvalitetsvurderinger og analyse av kulturinstitusjonenes samfunnsrolle (...) Den kunstneriske og faglige kvaliteten ved kulturinstitusjonene unndrar seg for en stor del kvantitative målinger. Derfor har mål- og resultatstyringen i praksis kommet til å fokusere på andre sider ved kulturinstitusjonenes virksomhet. Mål om kunstnerisk og faglig kvalitet i kulturinstitusjonenes virksomhet kan derfor komme til å fortone seg som mindre reelle og betydningsfulle enn for eksempel antall besøkende barn og unge”<sup>12</sup>

I skjæringspunktet mellom effektivitet og verdiskapning har Kulturdepartementet, etter kritikk fra Riksrevisjonen og med DFØ sine analyser som bakteppe, satt i gang en kvalitetsutredning med mål om å finne frem til kvalitative parametere som skal etterstrebe å rette opp måleskjevheten som finnes i dagens mål- og resultatstyringssystem. Jeg vil videre differensiere problemstillingen ved å se endringene i et kulturelt og i et myteperspektiv.

### 5.3 Kulturperspektivet

Når man tilnærme seg organisasjoner i et kulturperspektiv søker man å forstå organisasjonskulturen. I denne studiens kontekst betyr det organisasjonskulturen i Kulturdepartementet og i teatrene. Mens det instrumentelle perspektivet med formålsrasjonalitet ofte er fremtidsrettet, er søken etter en organisasjons kultur som oftest tilbakeskuende. Handlingslogikken i kulturperspektivet omtales som ”passende atferd”

---

<sup>9</sup> Kulturdepartementets rapport, ”Kvalitet for alle penga”, side 9.

<sup>10</sup> I 2003 publiserte tre forskere ved Århus Universitet boken ”Ønskekivist-modellen : kunstnerisk kvalitet i performativ kunst” etter initiativ i fra Århus Kommune i Danmark.

<sup>11</sup> Begrepene er oversatt av panelet og er opprinnelig omtalt som ”villen”, ”kunnen” og ”skullen”.

<sup>12</sup> NOU 2013:4, s. 299-300

(Christensen et al., 2009:54). Denne teorien går ut på at man i en organisasjon ikke tar beslutninger på formelt og rasjonelt grunnlag, men på grunnlag av det man oppfatter som passende. Dette skjer gjennom å sammenstille kulturelle normer betinget av situasjoner og identiteter. Koblingen mellom situasjoner og identiteter henger sammen med læring gjennom erfaring og ved kategorisering av hendelsesforløp.

Det var uro blant en del teaterledere da det ble kjent at Oslo Kommunes teater, Oslo Nye Teater, ønsket endring som medførte at administrerende direktør sto over teatersjef i formell beslutningsmyndighet. Denne endringen representerer et brudd på kulturen om at teatersjef hadde den øverste formell beslutningsmyndigheten. Dette brøt med handlingslogikken om det *kulturelt passende*, og reaksjonene lot ikke vente på seg. Hvorvidt dette eksemplet representerer en endring er fremdeles i dag ikke visst, siden en forståelse av endring av organisasjonskultur handler om naturlige evolusjonære utviklingsprosesser, også omtalt som ”sti-avhengighet”. Disse endringsprosessene kan være utilsiktet og ved at organisasjonene tilpasser seg omgivelsenes indre og ytre press. Eksempel på indre press i teatrene kan være at det i organisasjonen kan være sterkere faglig interesse fra for eksempel fagfeltene økonomi- og administrasjon og den kulturen de representerer i organisasjonen. Vi skal senere i oppgaven se at informantene peker på at vektingen av næringslivskompetanse i organisasjonene, har blitt veid stadig tyngre og gir indre press på kunstfagene som representerer en annen kultur i organisasjonen. Det ytre presset kommer helst i fra det nære handlingsmiljøet, interessenter som tilfører ressurser eller som benytter tjenesten som leveres. For teatrene i denne studien er dette Kulturdepartementet, publikum og til dels noe privat finansiering ved enkelte av teatrene. Fra Kulturdepartementet vil presset endre seg avhengig av stortingsvalgene og den skiftende politisk ledelse som representerer ulike partikultur og kunstsyn. At SSØ (nå DFØ) ble opprettet i 2004, med økt fokus på effektivisering, et fagmiljø som representerer en økonomisk effektiviseringskultur skapte økt (indre) press på Kulturdepartementet som igjen påvirker teatrene, kunstproduksjonen og publikum.

#### **5.4 Myteperspektivet**

Dette perspektivet refererer til sosialt skapte normer i institusjonelle omgivelser og blir gjerne forstått som rasjonaliserte myter. Myteperspektivet sier noe om hvordan omliggende sosialt skapte ”oppskrifter” formidles og tas i bruk i institusjonene. Oppskriftene følger gjerne en slags tidstrend, en mote, som organisasjonene tar i bruk, dels for å være i takt med samtiden, men også for å fremstå som moderne og innovativ. Oppskriftene er ofte rasjonaliserte ved at de begrunnes ved bruk av vitenskapelig argumentasjon. De kan forstås både som symbol og

som instrumentelle effektiviseringsredskaper og blir ofte utformet av konsulentselskaper, internasjonale organisasjoner, utdanningsinstitusjoner, mediebedrifter og multinasjonale selskaper. Jeg forstår mål- og resultatstyringen i offentlig sektor som en internasjonal trend (myte), en oppskrift forbundet med New Public Management (NPM), som vi skal se nærmere på i neste kapittel.

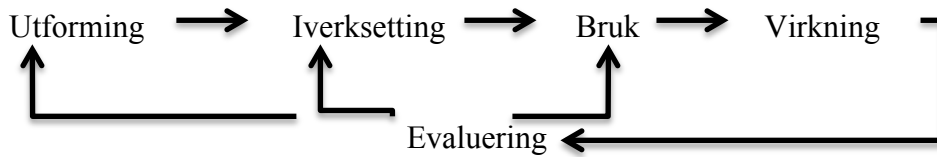
## **5.5 Mål- og resultatstyring i norsk scenekunst**

Tradisjonelt forstås mål- og resultatstyring som en del av 80- og 90-tallets NPM som en samlebetegnelse på ulike oppskrifter (myter), eller administrative læresetninger. Offentlig sektor ser imidlertid ut til å ha spor av resultatmåling hundre år tilbake i tid til USA og Universitetet i New York i samarbeid med ”byrået for kommuneforskning” i New York tidlig på 1900-tallet. Det ble publiserte artikler i vitenskapelige tidsskrifter om resultatmålinger og hvordan offentlig sektor kunne overføre god praksis i fra privat sektor (Johnsen 2007:20).

Allikevel, NPM som internasjonal reformtrend i offentlig sektor, har vært toneangivende for bruken av mål- og resultatstyringen. Mens styringen før NPM var forankret i Max Webers byråkrati med blant annet nøytralitet gjennom hierarkisk sentralisert styring, lukkede ovenfra- og ned systemer som ekskluderte borgerne, er NPMs fokus valgfrihet, myndiggjøring, desentralisering og resultatorientering gjennom målstyring. NPM fokuserer på resultat til forskjell fra tidligere fokus på prosess. ”Mens gammel offentlig styring legger vekt på direkte styring gjennom hierarkiet, legger ny offentlig styring mer vekt på indirekte styring gjennom desentralisering, regulering og konkurranse” (Johnsen, 2007:88). En kjent kritikk av NPM er at styringsprinsippene truer demokratiske og konstitusjonelle verdier som likhet, rettferdighet, representasjon og deltakelse.

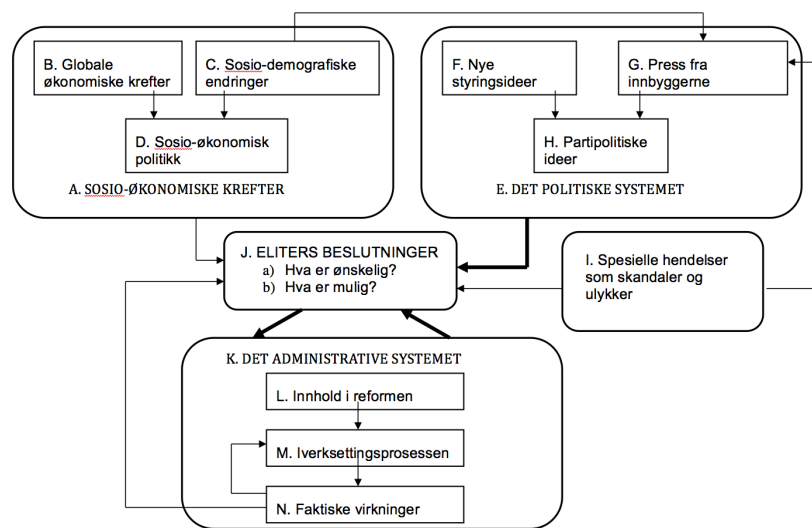
I Norge så vi tendenser til NPM under Willochs regjerings moderniseringsprogram (1981-1986). I 1987 innførte Gro Harlem Brundtlands regjering et fornyelsesprogram hvor mål- og resultatstyring sto sentralt. Under Arbeids- og administrasjonsminister Victor D. Norman i Bondevik II regjeringen kom redegjørelsen ”Fra ord til handling. Modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor” (2002). Stoltenberg II regjeringen har nok ikke i like stor retorisk grad fremholdt NPM som styringsidé, men har allikevel tatt opp i seg trender vi gjerne forbinder med NPM. Mål- og resultatstyring med økt konkurranseutsetting, spesialisering og fristilling er eksempel på det.

Mål- og resultatstyrings kan spores gjennom dens prosessuelle syklus og foregår i det politiske og administrative institusjonelle landskapet:



Figur 5.1: mål- og resultatstyrings prosessuelle syklus

I figuren under, som jeg har hentet i fra Pollitt & Bouckaert ser vi et rammeverket for styringsreformer i lys av ” de sosio-økonomiske kreftene”, ”det politiske systemet” og ”det administrative systemet”. I tillegg påvirkes disse av ”eliters beslutninger” og ”spesielle hendelser/skandaler”. I dette rammeverket ser vi at mål- og resultatstyringen på scenekunstheltet, har sitt utspring i fra internasjonale trender. Disse gir implikasjoner i det nasjonale politikkområdet, ettersom trendene tas opp partipolitisk og gir grobunn for nye styringsideer. Hvordan de globale strømningene blir fanget opp politisk, påvirkes også av samfunnets eliter. Til slutt ser vi at i ”det administrative systemet” tas reformen opp og definerer innholdet i reformen, for iverksetting og evaluering i tråd med læringscyklusen vi har sett i foregående avsnitt.



Figur 5.2: Rammeverk for offentlige styringsreformer (Pollitt & Bouckaert, 2004:25)

Jeg forstår mål- og resultatstyringen på scenekunstheltet innenfor dette rammeverket. Internasjonale trender, partipolitisk adaptasjon både til høyre og venstre i politikken, påvirket av sentrale aktørers elite-beslutninger, og iverksatt av administrasjonen i Kulturdepartementet. I det administrative systemet finnes det omliggende strukturer rundt Kulturdepartementet som er med å påvirke endringene i mål- og resultatstyringen. Dette vil



jeg vise at ligger i de interne offentlige sektor- og departementsoverskridende styringsmekanismer som for eksempel i DFØ og Riksrevisjonen.

En utfordring ved mål- og resultatstyringen på scenekunstheltet er målet om ”høy kvalitet”. Det er avgjørende at målformuleringene er klare, konsistente, konkrete og stabile. Videre må målene være operasjonaliserbare og fungere som forpliktende målestokk opp i mot resultatene. Resultatmålingen og rapporteringen skal ta utgangspunkt i resultatindikatorene. Gjennom dette resultatmålingssystemet skal det være mulig å systematisk etterprøve oppnådde resultater i forhold til ressursinnsatsen (Christensen et al., 2009:157). Hvorvidt de gjør det skal jeg se på i lys av læringssyklusen.

### **5.5.1 Effekter, læring og implikasjoner**

Som jeg viste til i figur 5.1, foregår det læring i mål- og resultatstyringen gjerne omtalt som ”læringssyklusen” (Christensen et al., 2009:172) og det handler om at det kommer effekter av offentlige tiltak, som igjen gir tilbakeføring av kunnskap til den videre prosessen. Dersom læringssyklusen fungerer tilsiktet, vil Kulturdepartementet, gjennom evaluering og læring forbedre sine styringsverktøy. Det finnes imidlertid noen utfordringer knyttet til læringsprosessene. Hvem som iverksetter evalueringene og på hvilket grunnlag er avgjørende. Dersom evalueringen ensidig foregår innenfor interne statlige rammer på bekostning av eksterne uavhengige panel, vil det svekke læringssyklusen ved at man ikke godt nok ivaretar at man måler for dem man skal måle for. Det kan altså gi seg utslag i at man evaluerer for Stortinget og politikerne, på bekostning av teatrene og publikum. At Kulturdepartementet har blitt evaluert internt av Riksrevisjonen og at scenekunstheltet etter hvert eksternt har blitt evaluert av Løken- og Engerutvalget balanserer læringssyklusen.

I et instrumentelt perspektiv kan de interne og eksterne evalueringene gi utslag i form av å bli politisk skyts. Da Engerutvalget i ”Kulturutredningen 2014” påpekte at kulturløftet i stor grad handlet om infrastruktur, om nye kulturhus og scener, på bekostning av innhold, ble dette tatt opp på borgerlig side i politikken og aktivt brukt inn mot valgkampen høsten 2013. I et institusjonelt perspektiv førte teaterledernes offentlige kritikk av den rødgrønne regjeringens innblanding i teatrenes innhold, til borgerlig kritikk av den rødgrønne regjeringens forkortede armer med referanse til armlengdes avstandsprinsippet.

Man skiller gjerne mellom ”singel loop”- og ”double loop-learning”, altså et smalt og et utvidet effektbegrep (Christensen et al., 2009:175). I et smalt effektbegrep søker man instrumentelt å finne svar på effekter på f.eks. de rammene for mål- og resultatstyring som ligger til grunn. Dette kan være at økte midler skal føre til økt publikum. Dersom det er

ønskelig å se på sidevirkninger av mål- og resultatstyringen er det nødvendig å ta i bruk et utvidet effektbegrep. Politikk, administrasjon, departement og institusjon påvirker og spiller inn på hverandre over tid og sees også i et institusjonelt perspektiv. Utfordringen ved å ta i bruk det utvidede begrepet, er at det gir en vanskeligere fortolkningsmulighet av mål og middelsammenhenger ettersom *virkeligheten* gjerne forstås forskjellig. Å kartlegge effekter på mål og eventuelle sideeffekter som påvirker andre mål, er derfor sentralt. Gjennom en double loop-learning kan man derfor søke å avdekke om det kvantitative fokuset i mål- og resultatstyringen har hatt *ikke tilsiktede* sideeffekter på scenekunstheltet. En ekstern effekt kan være at teatrene, på grunn av kvantitativt fokus, ikke ivaretar samfunnsoppdraget, selv om organisasjonene er mer effektive og går med overskudd.

Pollitt & Bouckaert skiller mellom operasjonell effekt, prosesseffekt, systemeffekt. I mål- og resultatstyringen i kulturløfteperioden har ressursbruk og kostnadseffektivitet hatt fokus. I Pollitt & Bouckaerts rammeverk (figur 5.2) er dette å oppfatte som operasjonell effekt. Kvaliteten på produktet, altså kvaliteten på scenekunsten, som prosesseffekt. Det politisk-administrative systemets endring i styring og dialog kalles for systemeffekt. Det er altså avgjørende hvordan man forstår mål- og resultatstyringsverktøyet som brukes. Om det er verktøy til å avdekke (læring), eller til å forbedre (prosess). Her ser vi at det instrumentelle perspektivet (strukturene) møter det kulturelle perspektivet (institusjonene). Vi skal nå se på hvordan forståelsen av effektbegrepene påvirker læringsprosessen.

## **5.5.2 Utfordringer med å måle effekter av mål- og resultatstyringen i**

### **Kulturdepartementet**

Et dilemma vi møter i mål- og resultatstyringen er at det som en følge av NPM har oppstått et komplekst forhold mellom autonomi og kontroll. Teatrene har blitt mer selvstendige og uavhengige fra staten slik at de kan drives mer kostnadseffektivt etter modeller fra næringslivet. Altså et utslag av et ønske om både frihet og kontroll samtidig. Dette kan sees i sammenheng med de tiltakende føringene gjennom styringsbrevene, men også den tiltakende rapporteringen gjennom mål- og resultatstyringen. For å forstå dette bedre kan vi se på Christopher Pollitts arbeider som peker på utfordringer med resultatmåling i lys av ”politikkproblemet”, ”ansvarsproblemet”, ”resultatmålingsproblemet”, ”rapporteringsproblemet” og ”oppfølgingsproblemet” (Christensen et al., 2009:184).

Det som ligger i *politikkproblemet* er det finnes en motstridende logikk henholdsvis i det politiske- og det administrative området. Politikerne er gjerne opptatt av symboler og responderer på dagsaktuelle hendelser, påvirke dagsorden, og er mer opptatt av det som ligger

foran, enn det som tilhører historien. På den andre siden er Kulturdepartementets administrasjon opptatt av de lange linjene, tilsyn, oppfølging og kontroll. At Kulturløftet var så sterkt forankret i den rødgrønne regjeringsplattformen "Soria Moria" viste et sterkt politisk ønske om en villet kulturpolitikk. Kulturløftet genererte 5 milliarder økte kulturkroner i et tiårsperspektiv som naturlig fører til mer offentlig interesse og som politikerne gjennom symboler søker å legitimere. Riksrevisjonen ser i økende grad på Kulturdepartementets underliggende etater og virksomheter som igjen fører til at administrasjonen øker sitt fokus på mål- og resultatstyringssystemet til Kulturdepartementet.

De økte bevilgningene i Kulturløftet hadde som mål å øke publikumsoppslutningen på blant annet scenekunstheltet. Den store satsingen skulle føre til at flere besøkte teatrene. Kritikken nå, med bakgrunn i Engerutredningen, er at dette målet ikke er samsvarende med den store økonomiske satsingen. Det er en svak økning, men den står ikke i forhold til forventningene. I tillegg er det kritikk av at det ikke er flere som ser teater, men at økningen ligger i at det er de samme som ser teater, bare at de kjøper flere billetter hver. Hvem har så ansvaret for dette? Er det statsråden, administrasjonen eller teaterlederne? Det er her *ansvarsproblemet* ligger i følge Pollitt og som kan føre til at det oppstår legitimitetsutfordringer i offentlig sektor. Det kan synes som et trekk i offentlig sektor, at ved å gi økt autonomi og fristilling, slik vi kjenner det gjennom NPM, at det fører til en "revisjons,- og kontrollekspløsjon" og at dette kan føre til en "sjekklistetilnærming" i ansvarsfordelingen (Christensen et al., 2009:185).

Hva så med resultatmålingen? De nye forvaltningsreformene, som under NPM, ønsker en dreining fra forhåndskontroll, til etterkontroll. Fra input, til output og outcome. For scenekunstheltet er dette kjernen av utfordringene i mål- og resultatstyringsmekanismene, som for øvrig synes å være en utfordring for den offentlige sektor generelt. Det er mulig å rapportere teatrenes resultat innenfor et rapporteringsår, men å si noe om de samfunnsmessige langtidsvirkningene ser ikke ut til å la seg gjøre innenfor dagens mål- og resultatstyringssystem. Hvordan teatrene ivaretar kunstnerisk kvalitet, mangfold, demokrati, ytringsfrihet, "det store oppdraget" slik informantene omtaler det, er altså i liten grad fanget opp i dagens mål- og resultatstyringssystem. Incentivet i tilskuddsbrevet om økte bevilgninger (gulrot) som følge av gode resultater og reduserte bevilgninger (pisk) som følge av dårlige resultater, er i praksis vanskelig å etterkomme før man klarer å etablere en logisk målkjede. Det er nødvendig med mer kunnskap om teatrenes langtidsvirkning for å kunne etablere denne.

Hva og hvordan man måler, leder videre til *rapporteringsproblemet*. At Kulturdepartementet er løst koplet mot teatrene gjennom økt fristilling, gir teatrene overlegen tilgang til kunnskap og informasjon. Dette kan føre til skjev rapportering ved at man fremhever suksessene og unnlater å rapportere det som ikke ønskes synliggjort. En siling av informasjon for å styrke sitt eget teaters posisjon og som kan føre til at målene blir gjort til virkemiddel, og at virkemidlene blir mål (Christensen et al., 2009:188).

Når det gjelder konsekvenser av rapporteringen kan vi se på *oppfølgingsproblemet*. Vi har vært inne på insentivene, *pisk* og *gulrot*, som følge av gode eller dårlige resultater, slik de blir rapportert. Et problem ved å kunne følge opp dette i praksis, er at rapporteringen ikke godt nok fanger opp de langsiktige samfunnsmessige resultatene. En annen utfordring er at en innskjerping mot ett enkelt teater kan påvirke andre teatre, bransjen og andre deler av samfunnet. At det er vanskelig, på bakgrunn av dagens mål- og resultatstyringssystem, å bruke *pisk*, synes relevant og at virkemiddelet derfor heller er å gi økte bevilgninger.

Kulturdepartementet, gjennom sin tiltakende kunnskapsinnhenting i kulturløfteperioden, etter påtrykk i fra Riksrevisjonen, synes å være på sporet av en mer differensiert tilnærming til scenekunstheltet. At kunnskapsinnhenting, gjennom evaluering av sektoren som hele, men også gjennom kvalitetsutredninger av enkeltteatre, kan gi et styrket grunnlag for styringen av sektoren med økt fokus på samfunnsoppdraget, som igjen kan føre til styrket insentiv- og styringsgrunnlag.

## **6 Kunst og kontroll. Empirisk analyse**

Vi skal nå se på styringsendringene i kulturløfteperioden, først ved å se på kunnskapsgrunnlaget i det politiske og administrative landskapet (figur 5.2), for så å se på hva informantene og tilskuddsbrevne sier. Vi har sett at Kulturdepartementet har begrenset tilgang til kunnskap om scenekunstheltet (begrenset rasjonalitet) og at det har skjedd en målforskyving som har gitt teatrene fokus på økonomisk effektivitet på bekostning av kunstnerisk kvalitet og samfunnsoppdrag. For å ivareta mål- og resultatstyringens ideelle læringssyklus skal oppdragsgiveren (Kulturdepartementet) ha tilgang til informasjon for å kunne justere, gjennom læring, styringssystemene for best mulig måloppnåelse. Vi skal nå se på de sentrale aktørene og kunnskapsinnhenting i perioden 2005 – 2014.

### **6.1 Kulturpolitiske og administrative drivere**

Den 29. august 2003 legger Bondevik II regjeringen frem Stortingsmeldingen ”Kulturpolitikk frem mot 2014”. Dette er utgangspunktet for den rødgrønne visjonen om *Kulturløftet*.

I 2004 kommer et nytt reglement for økonomistyring i staten og mål- og resultatstyring og risikostyring vektlegges tydeligere. I § 4 ”Grunnleggende styringsprinsipp” heter det at alle virksomheter skal (mine uthevninger):

- a) **fastsette mål og resultatkrav** innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet
  - b) **sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås**, ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd
  - c) sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag. Departementene skal i tillegg fastsette overordnede mål og styringsparametere for underliggende virksomheter, jf. § 7.
- Styring, oppfølging, kontroll** og forvaltning må **tilpasses virksomhetens egenart** samt **risiko** og vesentlighet.<sup>13</sup>

Den 5. juni 2008 la Løkenutvalget, på oppdrag i fra Kultur- og kirke departementet, frem sluttrapporten ”Forenklet, samordnet og uavhengig. Om behov for endringer i tilskuddsforvaltningen for kunst- og kulturfeltet”. Denne tok sikte på å fremme forslag som skulle bidra til ”nyskaping og utvikling, redusere kostnadskrevende byråkrati, frigjøre ressurser til kunstnerisk virksomhet, gir større frihet for institusjonene, desentralisere og spre beslutninger, gi armlengdes avstand med videre”<sup>14</sup>.

Senter for statlig økonomistyring (SSØ) legger frem flere rapporter og prosjekter som ”Forprosjekt tildelingsbrev”, ”Mål- og resultatstyring i st.prp. nr 1 (2007-2008) En casestudie” og i 2009 ”Tilskuddsforvaltningen i Kultur- og kirke departementet”. Den siste rapporten primært på bakgrunn av Kultur- og kirke departementets nye risikokategorisering av deres tilskuddsportefølje. I 2011 endres SSØ til Direktorat for økonomistyring (DFØ) med mål om ”å legge til rette for hensiktsmessige fellesløsninger i staten og god styring i de enkelte statlige virksomheter. Direktoratet skal bidra til effektiv ressursbruk i staten gjennom forvaltningen av regelverket og gjennom kompetansetiltak, rådgivning og utvikling av metoder og verktøy”<sup>15</sup>. Denne endringen skjer for å understreke ansvaret og oppgaven med å effektivisere statens ressursbruk og å øke kompetansen på god statlig styring. I 2011 publiserer de rapporten ”En beskrivelse av styringsmodellen i et departement” som tar for seg departementenes ulike former for mål- og resultatstyring og ulike supplerende styringsformer. Formålet med rapporten var å skape en felles forståelse av hva styring innebærer, og gi en veiledning i hvordan departementet skulle utøve sin styring.

I 2009 gir Kultur- og kirke departementet ut ”Kulturloftet. Politisk regnskap 2005-2009” under avtroppende statsråd Trond Giske. Her gjennomgås kulturloftets 15 punkt med

---

<sup>13</sup> Finansdepartementet (2003) ”Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten”, side 10

<sup>14</sup> St.meld. nr. 32 (2007-2008) ”Bak kulissene”, side 11

<sup>15</sup> Regjeringen (2011). ”SSØ skifter navn til Direktorat for økonomistyring” under Stoltenberg II regjeringen

beskrivelser av økonomiske økninger og om tiltak som er satt i gang i den første perioden av Kulturløftet.

Riksrevisjonen bemerker og stiller kritiske spørsmål ved om Kulturdepartementets mål- og resultatstyring i tilstrekkelig grad gir grunnlag for oppfølging av om målene på scenekunstmrådet nås<sup>16</sup>. Videre peker de på Kulturdepartementets forklaring om at hovedmålene i perioden er endret, og at det dermed trengs lengre tidshorisont for å se utviklingstrekk, ikke fullt ut er relevant ettersom indikatorene i perioden ”har ligget fast”. Riksrevisjonen påpeker at ”Departementet har betydelig mulighet for å styrke oppfølgingen av selskapenes resultater og bidra til at målene på scenekunstmrådet nås, uten at dette griper inn i selskapenes kunstneriske vurderinger og valg”<sup>17</sup>. Riksrevisjons konklusjon er at Kulturdepartementet bør styrke sin oppfølging av selskapenes ressursutnyttelse i lys av en negativ trend i kostnadsutvikling og publikumsoppslutning ved teatrene. Kritikken blir videre fulgt opp i Dokument 3:2 (2013-2014) hvor de påpeker manglende oppfølging av de rapporterte forholdene. Her viser Kulturdepartementet til ”Kvalitetsutredningen” som skal belyse teatrenes måloppnåelse og ressursutnyttelse. Riksrevisjonens tilsvarende er at dette ikke er tilstrekkelig for å vurdere om målene for scenekunstmrådet blir nådd og at Departementet heller ikke i dette angir hvordan ressursutnyttelsen bedre skal følges opp<sup>18</sup>. Hvordan Kulturdepartementet velger å følge opp Riksrevisjonens kritikk ligger frem i tid og kan ikke følges videre i denne studien. Men, signalene fra Riksrevisjonene er svært tydelige og avsluttes med:

”Etter Riksrevisjonens vurdering er det fremdeles behov for å videreutvikle rapporteringen fra scenekunstselskapene, og det er behov for at departementet svarer på hvordan insentiver til effektiv drift kan styrkes.”

”Saken blir fulgt opp.”<sup>19</sup>

DFØ presenterte i mars 2013 rapporten ”Kompetanse i statlig styring” på oppdrag i fra Finansdepartementet. Rapporten tar sikte på å gi et bilde av kompetansesituasjon- og behov i statlige virksomheter ved å gjøre betraktninger rundt blant annet ”variasjon i styring uten tydelig kompetansekrav”<sup>20</sup>.

Funnene i rapporten viser at ”det er behov for bedre kunnskap om og forståelse for hva som utgjør selve styringssystemene i departementet og virksomheten” og at ”det er mye

---

<sup>16</sup> Riksrevisjonens Dokument 3:2 (2011-2012), side 57

<sup>17</sup> Riksrevisjonens Dokument 3:2 (2011-2012), side 60

<sup>18</sup> Riksrevisjonens Dokument 3:2 (2011-2012), side 120

<sup>19</sup> Riksrevisjonens Dokument 3:2 (2013-2014), side 120

<sup>20</sup> DFØs rapport ”Kompetanse i statlig styring” (2013), side 2

kompetanse på metoder og verktøy som ikke utnyttes godt nok<sup>21</sup>. Rapporten synliggjør at det er utfordringene rundt målstrukturer som tar utgangspunkt i politiske beslutninger og å gjøre disse nyttige som styringsverktøy internt i departementene. Det som prioriteres, er det som (lett) kan måles og som gir konsekvenser i form av at det er viktigere å være budsjettvinner enn resultatvinner. Dette henger sammen med hvordan teatrene velger å si og å betone informasjon (*rapporteringsproblemet*) og at politikerne har kortsiktig resultatfokus på bekostning av de langsiktige samfunnseffektene.

”Kulturutredningen 2014” (NOU 2013:4) ble lagt frem i mars 2014. Denne ble satt ned av Regjeringen Stoltenberg II i 2011 for å utrede utviklingen i norsk kulturpolitikk etter 2005, og å gi en vurdering av de viktigste utfordringene i kulturpolitikken i årene som kommer. Bakgrunnen for utredningen var den økonomiske veksten gjennom Kulturløftet I og II. Utredningen bygger på Engerutvalgets rapport av 4. Mars 2013. Engerutvalget består av 14 medlemmer, ledet da altså av tidligere leder av Senterpartiet Anne Enger. Utvalgets medlemmer utgjorde et bredt spekter av kompetanse og er sektorovergripende. Kunstnere, akademia, nasjonale- og regionale aktører samt minoritets og mangfoldsperspektivet og politikkområdet var representert i utvalget. Dette har gitt rapporten legitimitet og har styrket den som et kompetansedokument uten de store kritiske medieoppslagene. Det er altså bred enighet om norsk yringskulturs tilstand slik den er utredet i ”Kulturutredningen 2014” og kan sies å ha blitt et tverrpolitisk kunnskapsdokument. Det har derfor en viss tyngde når utvalget oppsummerer at de nasjonale målene for kulturpolitikken bør være demokrati, rettferdighet og mangfold og at kulturløftet III bør erstatte fokuset på infrastruktur med kunnskap og kvalitet legitimert gjennom å avspeile samfunnets kulturelle mangfold.

Før Stoltenberg II regjeringen ble avløst av Erna Solbergs regjering, la Kulturdepartementet frem Prop. 1 S (2013-2014). Tydeligere enn noen gang formuleres kulturpolitiske mål. Dette kan sees i sammenheng med kunnskapsinnhentingene i rapportene ”Bak kulissene”, ”kvalitet for alle penga” og ikke minst ”Kulturutredningen 2014”, og har ført til en mer langsiktig og overordnet perspektiv på kunst og yringskulturs rolle i samfunnet. I det innledende kapitlet beskrives det at ”Kultur er helt nødvendig for et samfunn som vektlegger demokrati, felleskap, yringsfrihet og utvikling” og “[...] kulturens egenverdi er udiskutabel”. Formuleringene viser en endring i forståelsen av begrepet kultur og at det tydeligere og i sterkere grad er forankret i et overordnet samfunnsoppdrag.

---

<sup>21</sup> DFØs rapport ”Kompetanse i statlig styring” (2013), side 3

For å forstå utviklingen i kulturløfteperioden er det sentralt å se på Arbeiderpartiets og det sosialdemokratiske kunst- og kultursyn. Den sosialdemokratiske tanken kjent under parolen ”alle skal med” handler om at alle skal gis like vilkår i samfunnet. Dette reflekteres også i kulturpolitikken. Det er derfor nærliggende å forstå Arbeiderpartiets kunstsyn, kunst som et instrument til å ”rette opp skjevheter og sørge for at dominerende kulturuttrykk ikke fortrenger det mangfold vi ønsker av utøvergrupper og uttrykksformer” (Oslo Arbeiderpartis ”Kulturmanifest”, 2003). Etter åtte år i regjering og med et stadig bredere kunnskapsgrunnlag, har det skjedd en oppmykning av det tradisjonelle instrumentelle perspektivet i Arbeiderpartiets kulturpolitikk.

Kritikken av den rødgrønne regjeringens makt- og styringsvilje er allikevel fremholdt i forholdsvis sterk grad, helt frem til nyere dato. I en artikkel i Morgenbladet (2013) tar journalist Anders Fjellberg for seg ”de mektigste” personene i kultur-Norge og mener å se et tydelig mønster av rødgrønn representasjon i lederposisjoner og i styreverv. Blant annet hevder Høyres tidligere kulturpolitiske talsmann Olemic Thommessen at Arbeiderpartiet har en tradisjon for maktkultur hvor de setter inn sine folk i betydelig antall posisjoner. BI-professor Anne-Britt Gran på sin side mener det er naturlig at Kulturdepartementet er en aktiv eier og at det ikke er urimelig at de velger sine egne til styreledere i egne underliggende virksomheter<sup>22</sup>. Her ser vi at Tom Remlov er på linje med Anne-Britt Gran.

Vi skal senere se at informantene er delt i synet på Kulturdepartementets styring gjennom oppnevning av styremedlemmer. Informanten fra Kulturdepartementet er tydelig på de ikke har tradisjon for å styre gjennom styremedlemmene de oppnevner, men ”at de oppnevnes fritt, og at det er viktig”. Dette står i kontrast til informantene i fra institusjonene som opplever at politisk farge er et gjennomgående trekk under den rødgrønne regjeringen. Som et supplement i den politisk innblanding, og departementets forhold til styrelederne ved institusjonene, oppsto det i februar 2014 en situasjon under Erna Solbergs regjering. Kulturminister Widvey ble kalt inn til Stortinget for å greie ut om kontakten hun tok med styrelederen for Trondheim Kunstmuseum. Politisk redaktør i Aftenposten Harald Stanghelle, kaller det for ”avtrykket av en klam politisk hånd” og som står i kontrast til den nye regjeringens kritikk av Trond Giskes politiske føringer under innføringen av kulturløftet<sup>23</sup>. Armlengdes avstand mellom politikk og forvaltning utfordres av de skjulte nettverkene, kontakten mellom kulturdepartementet, styrelederne og lederne ved institusjonene. At armlengdes avstand, rollefordeling og inngripen er komplekst synes opplagt, men sier noe om

---

<sup>22</sup> Fjellberg, Ander, artikkel ”Vårt rødgrønne kulturliv” i Morgenbladet publisert 23. august 2013

<sup>23</sup> Stanghelle, Harald kommentar ”Statsrådets politiske korrektur” i Aftenposten publisert 13. februar 2014



et statlig kontrollbehov, uavhengig av politisk valør og som gir seg utslag direkte eller indirekte (skjult).

Det er derfor skjellig grunn til å anta at kunnskapsinnhentingene har gitt en rødgrønn kulturpolitisk dreining mot et mer overordnet kunst- og kultursyn som handler mer om samfunnsoppdraget, og mindre om markeringer og jubileer. Informantene omtaler det som ”det store oppdraget” og som vi nå skal se, er det ulike forståelser av hvordan regjeringen har ivaretatt dette.

## **6.2 Intervjuanalyse av ledere i sektoren**

I metodekapitlet viste jeg hvordan jeg har gått frem og hvordan jeg har gjennomført intervjuene. Jeg har valgt å anonymisere informantene. Dette har jeg gjort av hensyn til at feltet er lite og at ”alle kjenner alle”. Ingen av informantene ba om å bli anonymisert. Jeg har allikevel valgt å gjøre dette siden jeg ønsker at leseren skal kunne forholde seg mest mulig uavhengig, uten å bli forstyrret av forutinntatthet knyttet til den ene eller andre lederen. Mine informanter er: ”Teatersjef” for regionteater, ”Kunstnerisk leder” for kompetansesenter i scenekunstheltet, ”Direktør” for teater, ”Avdelingsdirektør” i Kulturdepartementet, ”Stabssjef” ved Riksrevisjonen, ”Daglig leder I” for nasjonalt kompetansesenter i scenekunstheltet og ”Daglig leder II” for formidlingsnettverk i scenekunstheltet. Noen av lederne var ledere på intervjutidspunktet, mens andre var tidligere ledere og kunne i så måte ha et annet perspektiv og en annen tilnærming, og kanskje større frihet, i intervjusettingen.

## **6.3 Sentrale begrep hos informantene**

I bearbeidingen av intervjuene kategoriserte jeg besvarelsene og plasserte dem i tre overordnede kategorier: Styring, legitimering og kompetanse.

## **6.4 Styring**

Jeg har med utgangspunkt i mål- og resultatstyringen, i lys av NPM og med bruk av Pollitt & Bouckaerts rammeverk (figur 5.2), analysert informantenes besvarelser som bør bli forstått innenfor dette. Styringsprinsippet er altså en del av de rasjonaliserte internasjonale mytene, motepregede organisasjonsoppskrifter som skal effektivisere staten gjennom økt tjenesteproduksjon til det beste for samfunnet.

Hva er det så informantene peker på når de blir spurt om endringer i den statlige styringen under kulturløftet? I kulturløfteperioden har det foregått en debatt omkring tiltakende føringer i tilskuddsbrevne. Føringerne har blitt mer konkrete og har hatt et fokus på jubileer og markeringer. Reaksjonene har handlet om hvorvidt statens føringer beveger seg

inn på teatrenes innholdsside, som påvirker deres kunstnerisk frihet og hvorvidt føringene er i tråd med armlengdes avstandsprinsippet. Har Regjeringens behov for å legitimere den økonomiske satsingen ført til at teatrene har fått sin kunstneriske integritet svekket, eller er kravene innenfor teatrenes samfunnsforpliktelser, slik vi har sett at Tom Remlov påpekte det? Teaterledernes syn på dette er delt.

Samtlige informanter fra institusjonene er enige om at staten gjennom sin styring må kunne gi føringer og at økte økonomiske rammer gir behov for mer kontroll og oppfølging. Noen uttrykte at med de økte økonomiske rammebetingelsene kunne man forvente mer statlig styring. Fokuset burde da ligge på økonomikontroll og prosjektstyring, heller enn på føringer knyttet opp i mot jubileer og markeringer, da dette svekker teatrenes og kunstens integritet.

”Og det der synes jeg man har sett mer og mer av og den utviklingen liker jeg ikke. Og den kan misbrukes politisk på en annen måte enn de litt mer generelle målene om kjønn, det samiske, nynorsk, som det i relativt stor grad finnes konsensus om i samfunnet. Når vi kommer ned til ting som blir mer kontroversielt, som er såpass spesielle, så er det noe departementet og politikerne ikke skal inn å mene noe om” (Kunstnerisk leder)

I Kulturdepartementets administrasjon forklares det at brevene skrives av administrasjonen, men at de etterstreber å ta opp i seg kort og aggregert, regjeringens politiske føringer. At det er kommet inn flere føringer mener informanten henger i sammen med ”utslag av politiske forskjeller [...], ulikt syn på kulturpolitikk”. Her ligger det en antydning om at den rødgrønne regjeringen i større grad ønsker å styre kultursektoren i tråd med deres instrumentelle kunstsyn.

Den rødgrønne kulturpolitikken var offensiv i kulturløfteperioden og kulturløftet var et viktig element i den rødgrønne regjeringens felles politiske plattform. Det er allikevel vanskelig å se bort i fra Arbeiderpartiets kunstsyn i analysen av kulturpolitikken for perioden. De satt med samtlige statsråder i Kulturdepartementet under Stoltenberg II regjeringen og deres kunst- og kultursyn er trukket frem som utslagsgivende for den tiltakende styringen gjennom tilskuddsbrevene. ”Teatersjefen” peker på dette ved å vise til arbeiderbevegelsens forståelse av kunstens rolle.

”Men det at teatret skal være nyttig for noe har vært viktig [...] der du hadde amatørteater i arbeiderkulturen og kunstteatret tilhørte borgerskapet [...]. Dette mener jeg kan ha farget at - ok, vi gir mye penger, da skal vi jammen ha noe tilbake. Og det skal være litt pedagogisk riktig og nesten moralsk, for det skal være oppbyggelig. Og det er jeg livredd for, fordi jeg tenker at kunsten skal ikke være nyttig for noe, den skal være fri, den skal skape friksjon og den kan være blott til lyst” (Teatersjef)

På den andre siden er det en forståelse av at de tiltakende føringene ikke er problematiske, snarere tvert i mot. Politiske føringer fører til politisk interesse for scenekunstheltet som utgjør en *kontrakt* mellom tilskuddsyter og tilskuddsmottaker og at de

demokratiske prosessene vil regulere graden av styring. Målene for feltet som er kommunisert gjennom tilskuddsbrevene, er åpne og gir rom for fortolkning, og gjennom styringsdialogen kommuniseres interne prioriteringer. At det er en sterk kulturpolitisk vilje i den rødgrønne regjeringen underbygges også i Kulturdepartementets administrasjon som sier at Kulturløftet er en ”utrolig og politisk styrt og villet utvikling som er interessant både nasjonalt og internasjonalt”.

At endringene på innholdssiden er de mest vesentlige er det også delt syn på.

”[...] det er der det kanskje er skjedd en liten endring. Krav til målstyring, krav til risikostyring og krav til en mer presis rapportering [...]. Krav til måten du driver på, snarere enn at det er kommet noen nye krav til innhold” (Teaterdirektør)

Når det gjelder diskusjonen omkring tiltakende føringer på innholdssiden ser ikke ”Teaterdirektøren” dette som problematisk og viser til at regjeringens føringer på mangfold er legitimt ettersom dette er et grunnleggende prinsipp i et samfunn som tilstreber likeverd. ”Vi er forbi tiden om kunstnerisk frihet uten føringer” sier ”Kunstnerisk leder”. Han mener også at det er legitimt av staten å etterlyse strategi og å gi beskjed om satsingsområder som kjønnsbalanse og mangfold som er fundamentale problemstillinger i samfunnet. Han etterlyser imidlertid mer systematikk i de økonomiske kravene. Dette er også ”Teaterdirektørens” poeng ved å vise til økt fokus på innsats og resultat, mer fokus på mål- og resultatstyring, risikostyring og en mer presis rapportering. ”Direktøren” sier ”at dette er gitt økt fokus ”[...] kommer som følge av at Kulturdepartementet har ligget etter i dette arbeidet, men med økte midler og en voksende sektor, har dette blitt fulgt opp tettere med Riksrevisjonen som sentral aktør”.

Den ulike forståelsen av armlengdes avstandsprinsippet, hvorvidt flere politiske føringer gjennom tilskuddsbrevet er for inngripende i teatrene, henger sammen med hvordan teaterlederne forstår koblingen mellom det politiske systemet, det administrative systemet (figur 5.2) og dialogen med feltet.

Føringene synes å ha ulik virkning på teatrene avhengig av antall teaterproduksjoner per år. Mens de mindre teatrene vil fylle store deler av sitt repertoar med de eksplisitte føringene, har de større teatrenes teatersjefer større handlingsrom til å planlegge ut i fra egen kunstneriske profil. Denne problemstillingen må sees i lys av hvorvidt målstrukturen og styringen skal være lik når organisasjonenes egenart er så forskjellige.

At det skjer en *tilpasning* mellom Kulturdepartementet og teatrene er uheldig når informasjonsgrunnlaget og kompetansenivået er lavt. Dersom kompetansenivået hos politikerne, i den statlige administrasjonen og i Stortinget er lavt, vil det påvirke bransjen.

”[...] jeg tror enhver forskning innenfor dette feltet vil si at man tilpasser seg dem man får penger fra. Og så lenge de man får penger fra er delvis utydelige, delvis ikke er historisk solid forankret, at kunsten ikke egentlig betyr noe særlig for dem. [...]. Og man tilpasser seg [...] et departement som etter mine begreper ikke virker som de er spesielt oppegående” (Kunstnerisk leder)

Frustrasjonen jeg sporer i denne uttalelsen, er at det dårlige kunnskapsgrunnlaget i Kulturdepartementet fører til at teatrene tilbyr scenekunst av stadig dårligere kunstnerisk kvalitet. Avdelingsdirektøren i Kulturdepartementet påpeker også nettopp manglende kunnskapstradisjon.

”Det var vel derfor Engerutredningen ble bestilt. Hva får man igjen for økningen på en måte, altså hva har skjedd? Et styrket fokus på forskning og utredning, kunnskapsinnhentingssiden – rett og slett. Deler av politikkområdene til dette departementet har litt svak kunnskapstradisjon” (Avdelingsdirektør)

Sviktende kunnskapsgrunnlag i styringen av feltet er gjentakende reflektert hos informantene. Dette må sees i sammenheng med fokuset på kvantitative parametere i mål- og resultatstyringen som vi i forrige kapittel så skred frem i de omliggende interne statlige instansene. Dette har ført til tilpasning, ved vektleggingen av kvantitative parametere i rapporteringssystemene, gjennom oppnevning av styremedlemmer som igjen ansetter teatersjefene. Et økt fokus på økonomi og administrasjon på bekostning av fokus på kunstnerisk kvalitet og samfunnsoppdrag.

I Pollitt & Bouckaerts rammeverk så vi at de internasjonale trendene og det politiske systemet er påvirket av en elite. Flere av informantene trekker frem, slik vi også har sett Anne-Britt Grans fremstilling, Trond Giskes iverksetting av Kulturløftet, at han tok i bruk ”alle midler”. I tilskuddsbrevet kommer det frem, i tråd med mål- og resultatstyringens prinsipp, at svake resultater kan få negative konsekvenser.

”Nationaltheatret skal målrette virksomheten og utvikle styringssystemer som sikrer god kunstnerisk, faglig og publikumsmessig måloppnåelse, og som gir god ressursforvaltning. Reduksjon i tilskuddet vil bli vurdert dersom kravene ikke ivaretas på en tilfredsstillende måte”<sup>24</sup>

Det er allikevel lite som tyder på at ”pisk” og ”gulrot” insentivet fungerer etter hensikt, da bevilgningene til teatrene øker jevnt for samtlige teatre. Et moment som trekkes frem er kulturministerens uformelle kontroll, som skapte usikkerhet blant teaterlederne. For ”Kunstnerisk leder” førte det til en ”uheldig servilitet”, altså å forstå som en frykt for konsekvenser, som førte til selvoppholdelsesdrift heller enn å ivareta kunstens rolle i samfunnet. Det antydes også at noen teaterledere var mer opptatt av å ivareta sin egen posisjon, ved at de i frykt for statsrådets uformelle og uforutsigbare fremferd, etterkom hans

---

<sup>24</sup> Tilskuddsbrev til Nationaltheatret for 2013 (kapittel 1.2), side 2

signal og ønsker, som ikke nødvendigvis var i tråd med egne kunstneriske ønsker og satsinger.

At teatrenes rapporterte resultat ikke har påvirket teatrene økonomisk, verken positivt eller negativt, blir forstått som et utslag av politisk retorikk heller enn praktisk politikk. I denne studien ser vi i lys av *oppfølgingsproblemet* (kapittel 5.5.2) at dette også kan skyldes manglende langsiktige måleresultat som ikke gir tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag til å benytte ”pisk” som virkemiddel i styringen.

At det økonomiske løftet har slått positivt inn i teatrene er alle samstemte om. Det har ført til større handlekraft og handlingsrom. Allikevel, lederne for institusjonene, kunstneriske og administrative, er tydelige på at den rødgrønne regjeringen burde ha fokusert mer på effektivisering enn på føringer som griper inn på innholdssiden. Effektiviseringen bør være fokusert på organisasjonen, ikke på kunstproduksjon, slik noen av informantene påpeker er i emning i noen av teatrene. At Oslo Nye Teater, som vi har sett i *kulturperspektivet*, har endret sin ledermodell blir også trukket frem som eksempel på uønsket effektivitetsutvikling.

”Å plassere en administrerende direktør på toppen, og å drive teatret som et slags mediehus er uheldig og ikke i tråd med selve teatertanken” (Teatersjef)

Den endrede ledermodellen, som en mulig trend, sees i sammenheng med at styrene er sammensatt av fagprofesjoner som økonomi, juss og organisasjon og som gir utslag i en endret forståelse av hvem som skal lede teatrene og hvordan de overordnede målene til Kulturdepartementet skal oppnås. Avdelingsdirektør i Kulturdepartementet peker på at en vesentlig endringen i Kulturdepartementet er innføringen av risikovurdering av tilskuddsmottakerne.

”styringssystemene og kontrollmekanismene på departementsnivå er skodd for høyere summer, så vi er innenfor et kontrollsystem i kulturdepartementet som gjør at vi har systemer for dette. Den endringen vi har gjort underveis [...] er at vi har gjort en risikovurdering. Vi har på en måte fordelt institusjonene i ulike kategorier, hvor vi sier at vi har sånn og sånn type oppfølgingsgrad” (Avdelingsdirektør)

Kategoriene bestemmer altså i hvilken grad Kulturdepartementet prioriterer å følge opp institusjonene. Hun viser til at selv om det er økte midler i sektoren på grunn av Kulturløftet, er det ikke knyttet utfordringer til kontroll og oppfølging, da systemene er utformet for større summer enn det som er i omløp i Kulturdepartementet. Hennes overordnede poeng er at det ikke er kontroll og tilsyn av økonomi, men det å finne objektive indikatorer på måling av kunstnerisk kvalitet, som gir den største utfordringen i styringen av sektoren.

### 6.4.1 Styringsdialog

Begrepet styringsdialog benyttes ofte i sektoren, men er vanskelig å spore til et konkret opphav og omtales ofte som et politisk nyord. Selve begrepet er satt sammen av ordene *styring* og *dialog*, som i seg selv kan virke motsetningsfylt. Dersom noen styrer, vil noen bli styrt. De som styrer ønsker dialog med dem som blir styrt, med det formål å skape bedre forståelse og å utjevne motsetninger. Med NPM som reformtrend i offentlig forvaltning er det skjedd en endring fra gammel offentlig styrings vertikale hierarkiske styringsformer (government) til ny offentlig styring gjennom horisontale nettverk (governance). Noen oppfatter begrepet som ”keiserens nye klær”, at det egentlig er et begrep som gir inntrykk av medvirkning uten at det er reelt til stede.

Den delen av intervjuene som omhandlet dialogen mellom Kulturdepartementet og tilskuddsmottaker ble av informantene viet mye tid og det var påfallende stor forskjell i synet på hva styringsdialogen går ut på og hvordan den oppleves.

”Det er jo tilskuddsbrevet, og så er det budsjettmøtene [...]som er styringsdialogen, og så er det jo selvfølgelig proposisjoner og meldinger, men styringsdialogen mot den enkelte institusjon er jo i formell grad først og fremst tildelingsbrev og budsjettmøter. Så styringsdialogen er jo egentlig en administrativ dialog mellom administrasjonen og institusjonen først og fremst [...]. Kontakten de så tar politisk kommer jo egentlig mer som en påvirkning som går andre veien – styringsdialogen går jo fra oss” (Avdelingsdirektør)

Her forstås dialogen ved at Kulturdepartementet sender ut tilskuddsbrevet, gir styringssignaler og føringer, som teatrene kan respondere på i rapporteringen og i møte med politikerne eller ved utspill i media. Dette står i sterk kontrast til hvordan dialogen oppleves ved teatrene.

”Det kom inn i tilskuddsbrevet klare føringer på at teatret skulle gjøre forestillinger opp mot enkelte markeringer. Så reagerte jeg på det [...] i media. Men det var helt stille fra departementet. Og departementet har jo oppført seg veldig arrogant for eksempel den gangen de satt med oppnevning av styremedlemmer så kunne det faktisk gå ett år før de tillater seg å komme med navn på styremedlemmer, når vi etter aksjeloven var forpliktet til å ha generalforsamling. Jeg synes det er ganske alvorlig. Men når vi skal levere inn noe, budsjettsøknad eller andre ting, så må det være på dato, ellers får vi telefon. Så det finnes ingen dialog siden 2007. Da er det [...] liten interesse fra departementet slik jeg oppfatter det” (Teatersjef)

Styringsdialogen foregår altså først og fremst ovenfra og ned, ved Kulturdepartementets administrasjon mot tilskuddsmottaker. Teatersjefen oppfatter ikke dette som dialog. Som vi har sett, har graden av oppfølging mot det enkelte teater endret seg og avhenger av Kulturdepartementets risikovurdering av tilskuddsmottakeren.

At departementet ikke kommunisere svingninger i oppfølging mot tilskuddsmottakerne er tydelig og bemerkes også av avdelingsdirektøren i Kulturdepartementet, men viser til at dialogen mellom tilskuddsmottaker og den politiske ledelse har økt sterkt i

kulturløfteperioden. Lobbyvirksomheten har tiltatt så vel fra teatrene og kompaniene som allerede er på Kulturdepartementets budsjett, men også fra de som ikke er der.

At Kulturdepartementet ikke har tradisjon for å kommunisere svingninger i oppfølging av teatrene kommer frem hos ”Teatersjefen” som uttrykker dette sterkest.

”Jeg tror det var et opplegg i hele teater-Norge at vi hadde annethvert årlige møter med Departementet. Veldig strukturert. Vi skulle inn til Departementet. Med formøte med eierne, styreleder og Departement. En time, og så kom teatersjefen inn og snakket om utfordringer ved teatret. Da var det en dialog. Etter 2007 så har vi ikke snakket med Departementet. Det er 7 år siden” (Teatersjef)

Styringsdialogen oppleves ikke som en dialog. Teatrene ønsker å være i konstruktiv og tett dialog med sin eier om muligheter og utfordringer. Den direkte kontakten de ønsker får de først ved uoverensstemmelser og gjerne i form av å bli bedt om å redegjøre for eventuelle avvik. Mens departementet forstår styringsdialog som en overordnet dialog gjennom mål- og resultatstyrings prosessuelle syklus (Figur 5.1), forstår teatersjefen dialogen som direkte kontakt og meningsutveksling mellom departement og institusjon.

Hos informantene, både i teatrene og i departementet, kommer det frem at man forstår Riksrevisjonen som en pådriver for Kulturdepartementets tiltakende styring. I intervjuet med ”Stabssjefen” ved Riksrevisjonen, påpekes det tydelig at de ikke er en driver i styringsmekanismene, men at de reviderer politikk. Dersom Kulturdepartementet har utviklet indikatorer på ”kunstnerisk kvalitet” så er det kunstnerisk kvalitet de er opptatt av i sin revisjon. ”Stabssjefen” legger vekt på at dersom det kommer føringer fra noen, så kommer dette i fra økonomireglementet og at det er disse Kulturdepartementet må omsette i praksis.

”I 2004 kom det nye økonomireglementet. Internkontroll og risikostyring var krav som nå kom inn her. Og når kravene kommer inn i økonomireglementet så må kulturdepartementet omsette dem i praksis. Det har ikke noe med oss å gjøre [...] Det har ingenting med Kulturløftet å gjøre” (Stabssjef)

Ifølge informanten i fra Riksrevisjonen sitter de sentralt plassert ved utformingen av nye økonomiregler, men at det er Finansdepartementet som er den avgjørende aktøren, og at de kun kritiserer dersom reglementet ikke blir fulgt. Dersom Kulturdepartementet har vært dårlige til å etterfølge kravene Stortinget har satt til de bevilgede midlene, er Riksrevisjonens formål å påpeke dette og å følge opp at det skjer i tråd med beslutningene. Det finnes altså ulik forståelse av Riksrevisjonens innflytelse og rolle. Dette kan også sees i lys av den pågående debatten hvorvidt Riksrevisjonen er blitt mer politisert etter deres dreining fra regnskapsrevisjon til forvaltningsrevisjon. Dette ga seg utslag i store medieoppslag høsten 2014. Riksrevisjonen la seg da ”flate” etter at de varslet revisjon av NRK med tanke på å se etter hvordan vurdere NRKs styring for å sikre presseetiske hensyn. At noen av mine

informanter synes å forstå Riksrevisjonens rolle som en pådriver for styringsverktøy, kan henge i sammen med denne dreiningen. Jeg har vist ved å se på *ansvarsproblemet*, at NPM-fokuset på økt autonomi og fristilling, har ført til en revisjons- og kontroll eksplosjon. Dette har også begynt å gjøre seg gjeldende på scenekunstheltet og som gir legitimitetsutfordringer for både Kulturdepartementet og teatrene.

Kritikken fra Riksrevisjonen virker inn på Kulturdepartementets styring ved at de bemerket og ber om styrket grunnlag for oppfølging av teatrenes måloppnåelse (kapittel 6.1). Dette gir igjen utslag i styringsdialogen mellom departement og teater. ”Direktøren” peker, i likhet med ”Kunstnerisk leder” på at styringsdialogen i større grad burde fokusere på hvordan det står til med institusjonene, deres funksjon i samfunnet og i større grad rapportere på ”det store oppdraget”. ”Direktøren” peker også på at det er gitt signal om at Finansdepartementet har utviklet et nytt rapporteringsverktøy som hun ser frem til med forventning om en ”mer fornuftig rapportering”.

”Daglig leder II” opplever at det har vært bemerkelsesverdig lite endring i styringsdialogen etter innføringen av Kulturløftet. Han opplever en fortsatt tett dialog og stor forståelse for deres arbeid. Signaler gjennom økte midler og økt ansvarsområde oppleves som et positivt tilsvar fra departementet på deres drift. Hvis det er noen uklare ansvarsområder, kan dette løses gjennom dialog med Kulturdepartementet. At formidlingsnettverket ser ut til å ha en tettere kommunikasjon forstår jeg i sammenheng med organisasjonens struktur. At de er et formidlingsnettverk og ikke et produserende teater, gjør at styringsparameterne på innhold kvalitet og effektivitet ikke er presserende. Det virker også overveiende sannsynlig at departementet har hatt stor tillit til organisasjonen og at formidlingsnettverket i tillegg har vært et satsingsområde i Anniken Huitfeldts periode under kulturløftet. ”Daglig leder I” er også overveiende positiv til dialogen med Kulturdepartementet og ser ikke føringene som brudd på armlengdes avstandsprinsippet, men som en nødvendig politisk binding som gir politisk vilje og interesse for scenekunstheltet.

”Selvfølgelig skal man passe på at føringene ikke går helt ad undas, men samtidig mener jeg at føringene [...] er med på å skape et politisk ansvar, bevissthet rundt scenekunstheltet. Derfor er jeg positiv til at det finnes en kontrakt mellom staten som gir midler, og vi som er ute i feltet og arbeider. Vi er en del av en politisk kontrakt fordi det ansvarliggjør oss og det ansvarliggjør dem. Men innholdet, utviklingen og egne mål, må den enkelte gjøre. Men det er mulig så lenge målene er på et så overordnet plan og fortolkningsmuligheten er så vid [...]. Det store problemet oppstår når vi ikke har den forbindelseslinjen, da er det lett for politikerne å gi faen, rett og slett, hvorfor skal vi ha noe med det å gjøre? Da begynner de å stille alle disse spørsmålene. Og da mener jeg [...] at det faktisk er en sikkerhet for det politiske engasjementet i kulturen (Daglig leder I)

Dersom det er avvikende forhold mellom styringsparameterne og faktisk drift, varsles, rapporteres og begrunnes dette i følge informanten. Det synes å virke uproblematisk og at



styringsdialogen fungerer. Ved å ”stå på politikerne med fullt trøkk” for å fremme kunnskap og forståelse for virksomheten inngår dialogen som en naturlig del av den demokratiske prosessen og at det er et lederansvar å ”gi beskjed” dersom dialogen ikke er tilfredsstillende.

#### 6.4.2 Styrene

Styrets oppgave er å ansette og eventuelt avsette øverste leder, teatersjefen. I tillegg skal styrene sette mål, følge opp verdiskapning, legge strategi og budsjett og å utøve strategisk kontroll i virksomheten. Hvordan styrene utøver dette mandatet vil variere. Styrene er drivere i styringen av teatrene, ned i organisasjonen og opp mot Kulturdepartementet.

Kulturdepartementet sitter med oppnevningsansvar for teatrene i deres portefølje. Hvilke styrerepresentanter som oppnevnes er derfor viktige for å forstå forholdet mellom kunst og kontroll og eventuelle endringer i kulturløfteperioden.

”Kunstnerisk leder” ser styrene som nøkkelen til norsk teaters utvikling og ”at vi i Norge har hatt en for svak tradisjon med å kultivere styrenes rolle og kompetanse”. Han peker på at de skapende kunstnerne i for liten grad involveres i styrearbeid. Men, ”dersom kunstnerne i større grad tas inn i styrene, vil det gi en mer kritisk tilnærming og mer armlengdes avstand” sier han.

I en gjennomgang av sittende styrers medlemmer ved fire institusjoner kan vi få et innblikk i nåsituasjonen i teaterstyrene. Ved *Den Norske Opera & Ballett* er Ellen Horn styreleder i et styre bestående av fem medlemmer. Av medlemmene kan Horn sies å være representant som utøvende kunstner, med betydelig bakgrunn både som politiker og som øverste leder av scenekunstinstitusjoner. Ett av medlemmene er ansattes representant for de kunstnerisk ansatte, i tillegg til at det finnes en observatørrolle. De øvrige medlemmene er representanter fra næringslivs- og kulturledelse. Ved *Nationaltheatret* er Anne Enger styreleder for et styre bestående av politikere med forankring i den politiske venstresiden, samt næringslivs- og kulturledere. *Rogaland Teaters* styre ledes av Brit K. S. Rugland i et styre bestående av ledere av offentlige organisasjoner og næringslivsledere. Her er ett medlem utøvende kunstner, dog ikke i scenekunstlandskapet. I tillegg består styret av to representanter fra fylkeskommunen med borgerlig politisk tilknytning. Ved *Sogn- og Fjordane Teater* utgjør vervene representanter fra Førde Kommune og Sogn- og Fjordane fylkeskommune, samt en ansattes representant. Medlemmene kommer i fra lokalpolitiske verv fra Senterpartiet, Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet. Ansattes representant er ansatt i teknisk stab mens observatør er utøvende skuespiller.

Med utgangspunkt i sittende styre ved fire teatre, nasjonale og regionale, ser vi en hovedvekt av næringslivs, organisasjons,- og politikerbakgrunn. Det finnes innslag av utøvende kunstnere i styrene, da gjerne med lokal forankring gjennom å være ansattes representant. Markante og aktive utøvende kunstnere på scenekunstmråde er altså ikke representert i disse styrene.

”Avdelingsdirektøren” i Kulturdepartementet fremholder at de ikke har tradisjon for å styre gjennom oppnevninger. Morgenbladets artikkel ”Vårt rødgrønne kulturliv” (kapittel 6.2) og informantene ved teatrenes vektlegging av partipolitisk tilknytning, viser noe annet. Informantene vektlegger at det er viktig for Kulturdepartementet å ha styreledere og medlemmer som representerer den kompetansen som ivaretar målene som er satt av dem. Informantene belyser at det finnes en partipolitisk forankring, noe som Anne-Brit Gran mener er legitimt og naturlig, men som informantene har ulikt syn på.

## 6.5 Armlengdes avstand

I et historisk perspektiv vokste armlengdes avstandsprinsippet frem som en konsekvens av at kunstfeltet på 17- og 1800-tallet stadig ble mer løsrevet i fra kirke og kongemakt som et mer autonomt felt. Etter annen verdenskrig ble prinsippet enda mer befestet som et kulturpolitisk forsvarsprinsipp for å bevare kunstens autonomi (Mangset, 2012:5). Armlengdes avstandsprinsippet er ofte knyttet opp mot kulturfeltet og handler altså om at politiske beslutninger ikke skal være styrende ovenfor kunstfeltets innhold. Altså hva slags forestillinger teatrene skal sette opp. Det historiske bakteppe for prinsippet er å unngå at for eksempel fascistiske regimer skal misbruke kunst til politiske formål. Prinsippet er ikke absolutt og må forstås relativt og er dessuten under press under den tiltakende mål- og resultatstyringen i staten.

Forståelsen av armlengdes avstand og hvordan den rødgrønne regjeringen forvaltet dette, er det også ulike oppfatninger av hos informantene.

”Det ligger i Norge, i norsk kulturliv og kanskje i andre land også, en type servilitet i forhold til de som gir pengene. Og veldig mye norsk teaterdebatt som dreier seg om sånn, nå må vi holde kjeft hvis ikke kommer noen og tar pengene våre”.

”At det har det vært en slags endring hvor den formen for maktpolitisk vilje [...] hvor kameraten av han som sitter i styret, altså ikke sant, så kan de hele tiden si at det som til dels er politikernes oppgave. [...]. Armlengdes avstandsdiskusjonen som på en eller annen måte er oppfunnet av sosialdemokratiet har gradvis blitt perforert [...]. Det er delvis på grunn av impulser utenfra men, også fordi det er blitt en større åpenhet, at man står til ansvar ovenfor sine velgere og at man må på en måte levere på andre måter enn før. Så der mener jeg det er skjedd en konsekvens av dette [...]. Og noe av det tenker jeg er legitimt, altså det å kreve at man arbeider i forhold til integrering f.eks. Jeg synes ikke det er legitimt når man snakker om at man skal lage noe i forhold til det og det jubileet” (Kunstnerisk leder)

At det i tilskuddsbrevene kommer føringer på jubileer forstås som et overtramp i den kulturpolitiske styringen som i følge informanten bryter med armlengdes avstandsprinsippet, ved at det i for stor grad styrer innholdet i teatrene.

På den annen side ser ikke ”Direktøren” føringene i tilskuddsbrevet som utslag av økt politisk kontroll, ei heller at det bryter med armlengdes avstandsprinsippet.

”Så kan du si at det med kulturelt mangfold som noen har ment er instrumentelt, vi har vært innom den debatten om 1814 og for så vidt også stemmerettsjubileet. Vi har ikke lest det på den måten. Men, i den grad det finnes økt kontroll, så tror jeg ikke du kan si at det er en økt politisk kontroll, sånn som vi har opplevd det. Heller at armene har blitt kortere” (Direktør)

Hun sier videre

”Jeg ser ikke hva som skulle stoppe teatrene da det ikke er forekommet noen kutt i bevilgninger til teatre som har satt opp kritisk teater. Dersom det er få kritiske stykker, handler dette i tilfelle om selvsensur ut i fra en selvpålagt identitet av hensynet til publikum og teatrenes egen forventning om besøk” (Direktør)

Vi har ved å se på *ansvarsproblemet* (kapittel 5.5.2) sett at kan det være vanskelig å skape en logisk målkjede og at ”pisk” dermed ofte ikke er mulig å anvende, selv om dette er en del av styringsmekanismen i mål- og resultatstyringen og som står formulert i tilskuddsbrevene. At ingen teater har opplevd kutt i de økonomiske bevilgningene kan altså også henge sammen med at ansvaret er vanskelig å spore som en følge av at det er vanskelig å vite hvem som har det egentlige ansvaret.

”Daglig leder I” ser, i likhet med Tom Remlov (kapittel 5.2), viktigheten av kontakten mellom feltet og politikken, og som vi har sett utgjør en kontrakt og at politiske føringer er en del av denne.

”[...] og jeg tror det er veldig viktig å si at selv om kunsten har en egenverdi, så er vi en del av et samfunn. Vi er en del av demokratiske ytringer og er veldig viktige deler av den demokratiske prosessen. Og da er det jo nettopp å holde fast ved, å verne om armlengdes avstand, som er en del av jobben vår. [...] og hvis vi ikke har denne rammen og måle oss mot, da faller vi i det fri. Det er en situasjon jeg faktisk ikke ønsker for scenekunstheltet eller kunstfeltet i det hele tatt (Daglig leder I)

Prinsippet om armlengdes avstand er tydelig under press i kulturløfteperioden. På den ene siden er det forstått som legitimt at det er kommet inn flere føringer gjennom tilskuddsbrevene, at teatrene må forholde seg til samfunnskrav og at de utgjør en nødvendig binding mellom politikk og forvaltning. På den andre siden er summen av føringer over tilskuddsbrevet, sett i lys av styreoppnevninger og mangel på kompetanse som styringsgrunnlag i Kulturdepartementet, med på å svekke teatrenes legitimitet ved at politikken er kommet for dypt inn på innholdssiden.

## 6.6 Strukturelle endringer i kultureløfteperioden

Endringer i statlig styring og kontroll i kultureløfteperioden kan vi forholde oss til på et mikro og et makro-nivå. Når det gjelder strukturelle endringer ønsket jeg å se på forståelsen av de overordnede strukturene, de globale trender og politiske styringssystemer, slik jeg har vist gjennom Pollitt & Bouckaerts rammeverk (Figur 5.2).

Informantene la hovedvekt på tilskuddsbrevene, styringsdialogen og styresammensetting i sine betraktninger rundt endringer i kultureløfteperioden. Det var færre refleksjoner rundt endringer forbundet med NPM-trendene på et makronivå. Dette kan henge sammen med at informantene ikke så dette som vesentlig i forbindelse med Kultureløftet eller det kan bety at de hadde begrenset kunnskap. Refleksjonene rundt NPM kom i hovedsak i fra den administrative ledelsen ved teatrene og i Kulturdepartementet. Informantene i kunstnerisk ledelse var mer opptatt av politikkområdet og dialogen med departementet.

I Kulturdepartementet sier ”Avdelingsdirektøren” at de ikke forholder seg til begrepet New Public Management, men at de forholder seg til de styringsverktøyene som blir gitt dem. Dersom verktøyene er en del av NPM, vil det ikke påvirke deres arbeid.

”Og hvis det (mål- og resultatstyringen) er en del av New Public Management, ja so be it [...], men vi må på en måte bruke de verktøyene som blir gitt oss. Så er det jo et visst spillerom innenfor det. Det er de små tingene vi har gjort de siste årene med å disponere vår portefølje best mulig, men som arbeidssted forholder vi oss til de systemene som er kommet til oss” (Avdelingsdirektør)

At administrasjonen ikke forholder seg til NPM, og venter på at systemene skal komme til dem, gir signal om at verktøyene ikke kommer i fra embetsverket, men altså i hovedsak fra politikerne.

Virksomhetsplanlegging er gjort obligatorisk fra 1990 og internstyring ble vektlagt ytterligere gjennom økonomiregelverket i 1996. Dette sees i sammenheng med utbyggingen av Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon (Johnsen, 2007:24). At strukturelle endringer har påvirket styringen av scenekunstheltet er et poeng som understrekes i den administrative ledelsen ved teatrene. ”Direktøren” sier at ”det har vært en metodeendring hvor man har sett nøyere på verktøykassen” og at ”staten har hatt et ønske om at verktøykassen skal være lik for hele statsforvaltningen” og at dette har gitt seg utslag i strukturelle endringer. At det har vært en metodeendring sees altså ikke som en del av kultureløftet, men heller at det skjer en kontinuerlig læringsprosess, der feil blir rettet opp slik vi har sett det i ”læringszyklusen” (Figur 5.1).

## 6.7 Teatrenes samfunnsrolle

Da jeg gjennomførte intervjuene var jeg på utkikk etter om det kunne finnes endringer i forståelsen av teatrenes rolle som følge av endrede kontrollmekanismer i Kulturløfteperioden. Begreper som gikk igjen var ”den store oppgaven”, ”grunnoppgaver”, ”samfunnsrolle” og ”samfunnsverdi”. Perspektivene på kunstens rolle ble delvis forstått politisk gjennom arbeiderkulturens samfunnsrolletenkning, men også delvis forankret i et demokratisk grunnsyn ved å være ”den andre samtalen”.

At det norske sosialdemokratiet har benyttet kunst som et kulturpolitisk instrument i en utjevningstankegang oppfattes av ”kunstnerisk leder” som legitimt, men at samfunnet nå har utviklet seg og trenger å definere kunstens rolle på nytt.

”På mange måter så mener jeg at norske sosialdemokrater, du kan si Arbeiderpartiet, var på mange måter forbilledlige i etterkrigstiden. Man har hatt en utjevningstankegang, man har også sett på kunst som en viktig impuls i livet, alle bør få tilgang til kunst. Og man har ønsket å bruke det som en utjevning av klasseforskjeller. Veldig mye av dette stiller jeg meg bak. Men når man har oppnådd dette så blir spørsmålet, hva utover det – eller i tillegg til det, hva er kunstens rolle? Jo mer avansert et samfunn blir, jo mer avansert kunst trenger det egentlig” (Kunstnerisk leder)

Informanten trekker videre opp at teatrene i økende grad har blitt et bilde på sin tid, heller enn å reflektere den. Altså at teatrene har blitt det samme som samfunnet. ”Å være den andre samtalen” er begrepet han benytter for å forklare hva han mener kunstens rolle bør være, men som han mener den i for liten grad er. Dette eksemplifiserer han gjennom teatrenes fravær av kritisk tilstedeværelse etter terrorhandlingene 22. juli 2011.

”Og det er jo der jeg synes 22. juli blir så veldig typisk. For det handler om hvem det er som har definisjonsmakten. Det er pressen og det juridiske, mens kunsten skal holde seg unna av respekt for folks lidelse [...]. Altså at staten begynner å se på det som en form for underholdningsindustri, og så lenge det går med overskudd fordi det er 80% subsidiert, så er liksom alle mer eller mindre forøyde. Mens selve grunnoppgaven, hva som er vitsen med å ha den type institusjoner, det mener jeg diskuteres altfor lite”

”Det er noe med at et sunt samfunn fører viktige debatter om seg selv i offentligheten. Og det mener jeg vi ser for lite av i Norge. Jeg mener også det henger sammen med hvordan politikerne ser på og forstår kunst, hvordan Kulturdepartementet forvalter den forståelsen [...]” (Kunstnerisk leder)

Dette munner ut i en forståelse av kunstens rolle i et samfunnsnyttesperspektiv: hvorvidt teatrene skal være en kritisk aktør eller ikke. Dessuten, hvorvidt man trenger teater med finansiering over statsbudsjettet, som konkurrerer med de kommersielle teatrene. Vi har på den ene siden sett ”Teatersjefen” (kapittel 6.4) mene at arbeiderkulturens instrumentelle kunstsyn står i veien for kunstens autonomi. På den andre siden, Tom Remlovs syn på samfunnsforpliktelser også omtalt av ”Daglig leder I” som den nødvendige kontrakt mellom politikerne og teatrene.

At kulturloftet i stor grad har handlet om infrastruktur, slik det kommer frem i Engerutvalgets rapport, har også blitt en utfordring for hvordan man forstår kunstens rolle.

”I tiden etter 2005 har trykket i den statlige kulturpolitikken ligget på å bygge opp den kulturelle infrastrukturen, i form av bygg og institusjoner”<sup>25</sup>

At det har vært så stort fokus på det materielle har gått på bekostning av det innholdsmessige. Det har oppstått et tomrom som ”Daglig leder II” trekker frem at de jobber aktivt med. Målet er å fylle de nye kulturhusene med innhold, slik at kunstens rolle som innholdsleverandør blir ivaretatt.

## 6.8 Legitimering av kulturloftet

Doblingen av kulturmidlene siden 2005, og at økningen er større enn statsbudsjettet for øvrig, fører til et økt behov for å legitimere satsingen. Når det satses så tungt, stilles det spørsmål om hva samfunnet får tilbake. Søkelyset rettes mot kunst- og kulturfeltet og det skapes en forventning og et press fra innbyggerne, som gir politikerne et større behov for å begrunne hvordan satsingen kommer samfunnet til gode (figur 5.2). At det er kommet flere føringer gjennom tilskuddsbrevet og at det er kommet flere krav til å etterprøve teatrenes måloppnåelse fra Riksrevisjonen, sees i denne sammenheng.

Utfordringene med å legitimere kulturloftet handler i stor grad om å måle samfunnsnyttene av kunst og kultur. I Soria Moria-erklæringen fra 2004 står det ganske åpent at ”Kunst, kultur, idrett og frivillighet gjør samfunnet rikere på opplevelser”<sup>26</sup> og i 2013 at ”Kultur er helt nødvendig for et samfunn som vektlegger demokrati, fellesskap, ytringsfrihet og utvikling”. Vi trenger kultur som utfordrer, forener og får oss til å strekke oss – som individer og i fellesskap. Samtidig er kulturens egenverdi udiskutabel”<sup>27</sup>. Fra den vage formuleringen ”gjør samfunnet rikere på opplevelser” til den mer tydelige ”nødvendig for et samfunn”, er det et ganske stort spenn. Ved den tiltakende kunnskapsinnhentingene gjennom utredningene har regjeringen spisset sin definisjon på hvorfor kunst og kultur er viktig for samfunnet.

Informanten i Kulturdepartementet hevder at det avhenger av premisset hvorvidt man forstår at departementet har lyktes med å legitimere kulturloftet. Ett av premissene som har fått mye fokus er nettopp den kvalitative vurderingen av teatrene. Man må altså ta i bruk et utvidet effektbegrep (Kapittel 5.5.1) for å kunne se teatrenes virkning på demokrati, fellesskap, ytringsfrihet og utvikling. Dette kan ikke måles eller vurderes fra år til år, men må

<sup>25</sup> NOU 2013:4 ”Kulturutredningen 2014”, side 16

<sup>26</sup> Soria Moria-erklæringen (2005), side 61

<sup>27</sup> Kulturdepartementet, Prop. 1 S (2013-2014), side 11

sees over tid. Dette er kjernen i Riksrevisjonens bemerkninger på Kulturdepartementets manglende styringsparametere for sektoren og som har ført til utredningen ”Kvalitet for alle penga”. Kvalitetsutredningene er med på å legitimere teatrenes økonomiske løft og vil være et viktig verktøy i tiden fremover.

”Nå har vi innført kvalitetsutredningene og kjører nå igjennom løpet. Og det er nok kommet for å bli [...] for en periode og på en måte assistere vår statistikkinnhenting og analyse med å faktisk gjøre kvalitetsvurderinger” (Avdelingsdirektør)

Scenekunstens dilemma er at den må være aktuell i dag. Mens billedkunst kan oppdages og genierklæres i ettertid, må scenekunsten være aktuell ”her-og-nå” i møte med publikummet i teatersalen. Dersom scenekunstproduksjonene ikke har et publikum, er den altså ikke legitim. Konsekvensene av dette er i følge mål- og resultatstyrings prinsipp at den over tid ikke vil motta penger. For ”Kunstnerisk leder” handler teater om å finne den kombinasjonen, hvor teatret både ivaretar kritisk dialog og at det har et publikum. Det er her utfordringen ligger, nettopp at det i økende grad forventes av teatrene en rasjonell og effektiv drift i henhold til styringsparametere, og å sikre at pengene kommer inn og forvaltes på en fornuftig måte. Dette skal skje uten at det går på bekostning av å generere en samfunnsmessig diskusjon og å skape en kunstnerisk diskurs som skal ivareta demokrati, ytringsfrihet og samfunnsutvikling.

Informantene er *ikke* samstemte om at dette handler om legitimering, men at det også kan handle om å kjenne sitt publikum. ”Kulturdepartementet har ikke uttrykt et større ansvar for å legitimere scenekunsten som følge av økte budsjetter”, mener ”Direktøren”. Teatrenes formål er avgjørende for repertoarvalg og kunstnerisk profil. Noen teatre turnerer på større og mindre steder, mens noen er stasjonære og har flere scener i ulik størrelse. Å turnere på små steder fordrer en kunstnerisk profil som kan imøtekomme et differensiert publikum, også et publikum der det ikke finnes mange med ”sorte høyhalser” slik ”Teaterdirektøren” uttrykker det. Hun presiserer ytterligere at ”man må sitte langt inne i elfenbenstårnene for å tro at man kan spille smale forestillinger som publikum ikke kommer for å se”. På de nasjonale scenene, eller på de større regionteatrene, hvor det finnes flere scener i ulik skala, er det altså å forstå at det finnes større mulighet til å spille for et skolert, eller høyhalset, publikum.

At de større aktørene ivaretar bredde i repertoar, og som kritisk utfordrer demokrati og ytringsfrihet, er det altså uenighet om. En av informantene mener at det knapt finnes kritisk teater i Norge og at dette skyldes ”servilitet ovenfor myndighetene”, og at det har foregått en utfasing av tung kunstnerisk kompetanse med historisk forankring som følge av et økt ledelsesfokus på økonomi og organisasjon. De store teatrene, med få unntak, setter opp store

musikaler, gjerne for barn, som genererer inntekt og høye publikumstall. Samtidig forstås nettopp dette ivaretatt på de mindre scenene gjennom smalere mer kunstnerisk krevende produksjoner. At teatrene differensierer repertoaret og plasserer dem på større og mindre scener, kan altså også sees i sammenheng med å kjenne sitt publikum.

## 6.9 Profesjonalisering

Profesjonaliseringsbegrepet er ofte brukt i kultursektoren. Begrepet er vanskelig å definere, og synes å bli forstått ulikt. Jeg forstår en profesjon som et fagspesifikt kunnskapsområde tilegnet ved fullført høyere utdanning. Profesjonalisering blir da forstått som å øke den fagspesifikke kunnskapen i alle ledd i organisasjonene. På scenekunstheltet kan dette betydning fagspesifikk kunnskap så vel i økonomi og administrasjon, men også i kunstproduksjon. Økt profesjonalisering i teatersektoren kan på den ene siden handle om teaterledelsens faglige bakgrunn og evne til å forstå forholdet mellom styringsverktøy, politikk og administrasjon (figur 5.2). På den andre side om utdanningstilbudet til skuespillere, scenografer, teknikere m.fl. Jeg var derfor nysgjerrig på hva informantene la i begrepet.

Da jeg spurte dem om profesjonalisering i kulturløfteperioden, snakket de om å endre teatrenes kultur, øke produksjonstakten og å øke volumet innenfor de gitte rammer. Videre fokuserte de på kompetanse i, og sammensettingen av styrene og økte rapporteringskrav i fra staten og flere formelle retningslinjer. Dessuten var de opptatt av virksomhetsplaner og strategi samt Riksrevisjonens tiltakende revisjon og kritikk av sektoren.

I kulturløfteperioden har det kommet krav om virksomhetsplaner, og oppfølgingen av disse gjennom rapportering, har gitt utslag i mer profesjonaliserte organisasjoner, ved at de kvalitativt og kvantitativt øker scenekunsttilbudet. Det Norske Teatret trekkes frem som et vellykket eksempel på økt profesjonalisering.

”Men det er for så vidt veldig imponerende det Erik Ulfsby gjør med Det Norske Teatret, [...] hvordan han har mer enn doblet produksjonstakten” (Kunstnerisk leder)

At styrene har fått mer næringslivs-, økonomisk og juridisk kompetanse er også ett eksempel på forståelsen av at teatrene er blitt mer profesjonaliserte. For ”Daglig leder I” handler økt profesjonalisering om at det stilles strengere rapporteringskrav til det frie scenekunstheltet. For kunstnere som arbeider utenfor etablerte institusjoner har dette vært, og er en utfordring siden innretningene, eller de strukturelle ordningene, ikke har vært på plass og gitt likt fokus i tråd med den økte bevilgningen til feltet, sier hun. Det frie kunstfeltet, kompaniene uten institusjonell struktur, har fått mer penger. Som følge av dette kommer det økte krav om oppfølging.



Analysen av intervjuene viser at det er stor enighet om hvorvidt Kulturdepartementet har strammet grepet i kulturløfteperioden. Om dette har ført til at armlengdes avstandsprinsippet er brutt og at den politiske innflytelsen er for inngripende i teatrene, er synet todelt. Vi skal nå se nærmere på de konkrete føringene i tilskuddsbrevene i kulturløfteperioden.

## 7 Tilskuddsbrevene

Tilskuddsbrevene ble av Kulturdepartementet tatt i bruk på 1990-tallet som styringsverktøy, som en del av innføringen av mål- og resultatstyringen i sektoren. Tilskuddsbrevene inngår, som vi har sett, i statens styringsdialog mellom Kulturdepartementet og teatrene.

Tilskuddsbrevene viser størrelse på tilskuddet og premissene for å motta disse. Premissene konkretiseres gjennom forutsetninger, målsettinger og krav til økonomiforvaltning og rapportering.

Engerutvalget har satt opp ”samlede- og realendringer” og beskriver en samlet økning i perioden 2005 - 2013 som utgjør en realendring, en økning på 57% til scenekunst<sup>28</sup>. I perioden 2005 til 2014 ser vi i mitt utvalg (tabell 7.1) at de produserende institusjonsteatrene har hatt en realøkning på mellom 14 - 27% mens det programmerende institusjonsteatret Black Box Teater en realøkning på 263% og formidlingsnettverket Norsk Scenekunstbruk en realøkning på 430%.

Ved å se på den totale økte bevilgningen i kroner, prosent og med en deflator for lønns- og priskompensasjon i perioden får vi følgende økonomiske endringer i utvalget:

	Bev. KUD 2005	Bev. KUD 2014	Økning i kr	Økning i % 2005 - 2014	Realendring i %
<b>Det Norske Teatret</b>	107 549 000	160 214 000	52 665 000	49 %	<b>14 %</b>
<b>Nationaltheatret</b>	119 923 000	181 921 000	61 998 000	52 %	<b>17 %</b>
<b>Rogaland Teater</b>	34 271 000	55 426 000	21 155 000	62 %	<b>27 %</b>
<b>Sogn og Fjordane teater</b>	11 050 000	17 913 000	6 863 000	62 %	<b>27 %</b>
<b>Black Box Teater</b>	920 000	3 658 000	2 738 000	298 %	<b>263 %</b>
<b>Norsk scenekunstbruk</b>	2 620 000	14 794 000	12 174 000	465 %	<b>430 %</b>

Tabell: 7.1 Endring i kroner og prosent i perioden 2005 – 2014. Realendring er medberegnert endring i lønns- og prisvekst i perioden.

Black Box Teater får en særskilte økning i 2009. Dette som følge av omleggingen av Norsk Kulturråd og avviklingen av ”Tilskudd til nettverket for scenekunst” gjennom Norsk Kulturfond. Midlene i denne ordningen ble fordelt mellom teatrene i nettverket: Black Box

<sup>28</sup> NOU 2013:4 ”Kulturutredningen 2014”, side 106

Teater, BIT Teatergarasjen og Teaterhuset Avant Garden. Fra og med denne endringen kunne ikke lenger Black Box Teater søke midler på post 55 gjennom Norsk kulturfond.

”[...] at de programmerende scenene selv tar ansvar for å skape rom innenfor sine budsjetter for tiltak som kan fremme forsøk og utvikling i egen virksomhet, og disse teatrene skal som hovedregel derfor ikke kunne søke norsk Kulturråd om tilskudd”<sup>29</sup>

For Norsk Scenekunstbruk er situasjonen liknende ved at ansvarsområdet som tidligere lå hos Norsk Kulturråd, nå ble flyttet over til Kulturdepartementet. Det er også en vesentlig økning i tilskuddet for 2010. Dette henger sammen med utfasing av spillemidler Norsk Scenekunstbruk mottok i fra Norsk Tipping.

I et brev datert 29. mars 2012 ”Innspill til Kulturutredningen 2014” forklarer daglig leder Ådne Sekkelsten:

”Scenekunstbrukets midler over statsbudsjettet har økt, og spesielt i perioden fra 2008 (kr 3.102.000,-) til 2010 (kr 12.772.000,-). En økning på kr 9.670.000,-. Dette er imidlertid viktig å vite at kr 6.600.000,- av denne økningen er utfasing av Spillemidler fra Norsk Tipping vi tidligere mottok tilknyttet Den kulturelle skolesekken, som ble innfaset i vår statsstøtte, samt at vi overtok forvaltningen av produksjonsmidler for scenekunst i DKS på kr 3 mill fra Norsk kulturråd fra 2009. Den nominelle økningen for Scenekunstbruket i perioden er da kr 3.000.000,- inkl. lønns- og priskompensasjon.”<sup>30</sup>

Vi ser her at de produserende institusjonsteatrene, nasjonale og regionale har hatt en positiv utvikling, men representerer altså *ikke* en dobling. De programmerende institusjonsteatrene har hatt en prosentvis vesentlig økning over Kulturdepartementets budsjett, men er i all hovedsak omplassering av midler og er i så måte i samme situasjon som de produserende institusjonsteatrene. Også formidlingsnettverket Norsk Scenekunstbruk er en del av den samme omplasseringen av midler fra Norsk Kulturråd til Kulturdepartementet. Når det i Kulturutredningen kommer frem at den største økningen i Kulturløfteperioden kommer på scenekunstheltet representerer mitt utvalg av teatre ikke denne økningen.

I perioden 2005- 2013 er tilskuddsbrevene signert tre ulike avdelingsdirektører og en underdirektør i Kulturdepartementet under ambulerende politisk ledelse:

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Statsråder</b>	Giske	Giske	Giske	Giske	Giske/ Huitfeldt	Huitfeldt	Huitfeldt	Huitfeldt/ Tajik	Tajik
<b>KUD adm. ledelse</b>	Movar	Willadsen	Willadsen	Willadsen	Danielsen	Willadsen	Willadsen	Willadsen	Hamnen

Tabell: 7.2 Politisk og administrativ ledelse i Kulturdepartementet 2005 - 2013

<sup>29</sup> Tilskuddsbrev for 2009 til Black Box Teater pkt. 1.1

<sup>30</sup> Norsk Scenekunstbruk (2014) ”Innspill til Kulturutredningen 2014”.

Med utgangspunkt i Nationalteatrets tilskuddsbrev i perioden har jeg sett på variasjoner i oppsett og struktur, det tekstlige omfanget, tilskuddets størrelse, målformuleringer og kulturpolitisk innhold.

## **7.1 Strukturen i tilskuddsbrevene**

Tilskuddsbrevene for teatrene er utformet etter samme struktur i perioden 2005 – 2013. Variasjonene som finnes handler i hovedsak om særskilte tilskudd som oppgradering av scene, oppfølging av det bygningstekniske etc., variasjoner jeg ikke har analysert i denne studien. Gjennom hele perioden er det lite variasjon i hvordan teksten er plassert i kapitlene og mengde tekst. Tekstmengden i brevene varierer fra fem til ni sider, og gir en indikasjon på selve prosessene Kulturdepartementet har vært inne i under Kulturløftet, med gradvis øking av underpunkter og tekstvolum mellom 2008 – 2010, midt i den rødgrønne kultursatsingen.

Fra og med 2008 ser vi altså mer tekst og underpunkter. Dette gir i hovedsak utslag under punkt ”spesielle forutsetninger” hvor referanser i fra kunnskapsdokumenter og ulike satsinger i større grad skrives inn i tilskuddsbrevene. I perioden 2011 – 2013 reverseres denne utviklingen noe og utgjør ca. syv sider med færre punkter og mindre volum og omplassering av tekstinholdet. Flyttingen av innhold går ut på at ”spesielle forhold/satsinger” som tidligere var skrevet inn i ”spesielle forutsetninger” nå blir flyttet til eget punkt under ”Hovedmål, oppfølgingskriterier og spesielle forhold/satsinger”.

## **7.2 Innholdet i tilskuddsbrevene**

Etttersom innholdet i tilskuddsbrevene i all hovedsak er formulert likt for samtlige teatre organisert som virksomheter under Kulturdepartementet, har jeg av hensyn til oppgavens omfang valgt å ta utgangspunkt i Nationalteatret for best mulig å kunne synliggjøre de innholdsmessige endringene. For å belyse kulturdepartements endrede styring av scenekunstheltet i kulturløfteperioden, skal vi se på ”hovedmålene”, ”spesielle forutsetninger” og ”satsinger” slik de kommer frem i tilskuddsbrevene.

### **7.2.1 Hovedmålene i tilskuddsbrevene 2005 - 2013**

Hovedmålene for perioden 2005 til 2008 var identiske og hadde fokus på *kunstnerisk kvalitet, utvikling og fornyelse* samt *målretting og effektiv ressursutnyttelse*. Fra og med 2009 endres målformuleringen fra å spille ”for flest mulig” til å spille ”over hele landet”. I tillegg spesifiseres det at det profesjonelle tilbudet gjelder for ”teater-, opera- og danseforestillinger og andre sceneuttrykk”. Videre endres hovedmål ”Fremme kunstnerisk utvikling og fornyelse” til ”Høy kvalitet gjennom utvikling og fornyelse”. I 2010 endres ”Målrette

virksomheten og utnytte ressursene best mulig” til ”Nå hele befolkningen”, ”Større mangfold” og ”Effektiv ressursutnyttelse”.

Endringene i hovedmål fra og med 2009 handler om at *mangfold* nå er blitt et hovedmål. Fremdeles er kvalitet, utvikling og ressursutnyttelse, bare endret gjennom differensiert språkbruk. Målene, slik de er formulert står seg videre i perioden 2010 – 2013. *Mangfold* kom først inn i tilskuddsbrevene i 2007 under ”spesielle forutsetninger knyttet til statstilskuddet” hvor det vises til Stortingsmelding nr. 17 (2005-2006) hvor Regjeringen foreslår å gjøre 2008 til et markeringsår for kulturelt mangfold. I tilskuddsbrevet for 2008 kommer det frem at Regjeringen, med tilslutning fra Stortinget, har bestemt at året skal være et markeringsår for kulturelt mangfold. Her uttales det tydeligere at ”Det legges til grunn at institusjoner og organisasjoner i tillegg til konkrete tiltak og aktiviteter i 2008, også utarbeider langsiktige strategier for inkludering av mangfoldsdimensjonen i virksomheten”. Videre heter det at ”2008 skal derfor markere starten på en utvikling der stimulering av kulturelt mangfold blir et markant og gjennomgående trekk ved norsk kulturpolitikk”. I 2009, året etter mangfoldsåret, gjøres dette det ytterligere klart at ”Departementet forutsetter at institusjonene utarbeider langsiktige strategier for å ivareta det kulturelle mangfoldet i sin ordinære virksomhet”<sup>31</sup>. Med unntak av ”mangfold” er hovedmålene i tilskuddsbrevene i perioden 2010 – 2013 identiske.

### **7.2.2 Spesielle forutsetninger for tilskudd 2005 - 2013**

Fra og med 2007 ser vi en økende grad av føringer hva gjelder markeringer og jubileer. I 2007 kommer ”markering av mangfoldsåret 2008” inn som eget avsnitt under punkt ”spesielle forutsetninger knyttet til statsbudsjettet”. Det samme punktet videreføres og som nevnt skjerpes det i 2008. For 2009 er fremdeles kulturelt mangfold et eget avsnitt, men utvides med ytterligere et avsnitt om ”Kulturminneåret 2009”. Her er ordvalgene mykere ”Departementet oppfordrer alle tilskuddsmottakere til å markere Kulturminneåret 2009 i tråd med sin profil”<sup>32</sup>. I 2010 videreføres ”Kulturelt mangfold”. Nytt i 2010 er introduksjon av pilotprosjekt rundt evaluering av knutepunktinstitusjoner, som vi har sett ble til rapporten ”Kvalitet for alle penga”. Her står det at evalueringen tar sikte på å gjøre institusjonene bedre i stand til å nå Kulturdepartementets mål.

I 2011 tas ”Grunnlovsmarkeringen 2014” inn og uttrykkes mer bestemt ”[...] det forventes at Kulturdepartementets tilskuddsmottakere setter i gang arbeid med å planlegge

---

<sup>31</sup> Tilskuddsbrev til Nationalteatret for 2009, side 5

<sup>32</sup> Tilskuddsbrev til Nationalteatret for 2009, side 4

prosjekter og arrangementer i tilknytning til jubileet” og videre ”Planer knyttet til grunnlovsjubileet bør omtales i budsjettsøknaden for 2012”. ”Kulturelt mangfold” og ”Evaluering” er også omtalt i 2011-brevet. I 2012” gis ”Tilgjengelighet” fokus. ”Departementet legger til grunn at institusjonene selv utvikler nye måter å arbeide på for å ivareta hensynet til inkludering og kulturelt mangfold gjennom sin ordinære virksomhet”. Her ser vi at kulturelt mangfold får en ny overbygning ”Tilgjengelighet” og det blir vist til plikt til generell tilrettelegging (universell utforming) forankret i lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne.

### 7.2.3 Spesielle forhold/satsinger 2005 - 2013

I 2012 kommer dessuten, under punkt ”spesielle forhold/satsinger” flere konkrete jubileer. ”Markeringen av Grunnloven i 2014” hvor det tydelig gjentas at ”[...] det forventes at Kulturdepartementets tilskuddsmottakere setter i gang arbeid med å planlegge prosjekter og arrangementer i tilknytning til jubileet [...]. I tillegg kommer også ”Stemmerettsjubileet 1913 – 2013” inn som eget avsnitt. Dette uttrykkes mildere ”[...] kultursektoren bør delta i feiringen [...]. Til slutt i 2012 kommer ”evaluering av knutepunktsinstitusjoner” med tilsvarende formulering som året før.

Oppsummert og aggregert i to kolonner kan vi få en oversikt over politiske og administrative føringer og signal i tilskuddsbrevet til Nationaltheatret i perioden 2005–2013:

	<b>Kulturpolitiske føringer og signal</b>	<b>Administrative føringer</b>
<b>2005</b> 5 sider <i>T. Giske</i>	”Størst mulig publikum” ”Fribillett for ledsagere” ”Samarbeid” ”Transmittering”	”Økonomisk forsvarlig drift” ”Målrette virksomheten” ”Utvikle styringssystemer”
<b>2006</b> 5 sider <i>T. Giske</i>	”Størst mulig publikum” ”Fribillett for ledsagere” ”Samarbeid” ”Transmittering”	”Økonomisk forsvarlig drift” ”Målrette virksomheten” ”Utvikle styringssystemer”
<b>2007</b> 7 sider <i>T. Giske</i>	”Fribillett for ledsagere” ” <b>Mangfoldsåret 2008</b> ” ”Størst mulig publikum” ”Samarbeid” ”Transmittering”	”Økonomisk forsvarlig drift” ”Målrette virksomheten” ”Utvikle styringssystemer” ” <b>Forvaltningsplan</b> ”
<b>2008</b> 8 sider <i>T. Giske</i>	” <b>Forsøk og utvikling</b> ” ” <b>Mangfoldsåret 2008</b> ” ”Størst mulig publikum” ”Samarbeid” ”Transmittering”	”Økonomisk forsvarlig drift” ”Målrette virksomheten” ”Utvikle styringssystemer” ”Forvaltningsplan for kulturhist. eiendommer”
<b>2009</b> 8 sider <i>G. Giske/ A. Huitf.</i>	”Fremme forsøk og utvikling” ”Fribillett for ledsagere” ” <b>Øke egen inntekspotensialet</b> ” ” <b>Kulturminneåret 2009</b> ” ” <b>Kulturelt mangfold</b> ” ”Størst mulig publikum” ”Samarbeid”	”Økonomisk forsvarlig drift” ”Målrette virksomheten” ”Utvikle styringssystemer” ” <b>Kvalitativ måloppnåelse</b> ”

<b>2010</b> 9 sider <i>A. Huitf.</i>	”Fornyelse og utvikling” <b>”Kulturelt mangfold”</b> <b>”Egeninntekter”</b> ”Fribillett for ledsagere” ”Samarbeid” ”Størst mulig publikum” ”Transmittering”	”Økonomisk forsvarlig drift” <b>”Strategier og planer for å nå et bredt publikum”</b> ”Målrette virksomheten” ”Utvikle styringssystemer” ”Oppfølging av regjeringens eierpolitikk i selskaper der staten eier 50 pst eller mer” <b>”Evaluering”</b>
<b>2011</b> 7 sider <i>A. Huitf.</i>	<b>”Tilgjengelighet”</b> <b>”Markering av Grunnloven i 2014”</b> <b>”Egeninntekter”</b> <b>”Publikumsutvikling”</b> <b>”Kulturelt mangfold”</b> ”Samarbeid” ”Transmisjon”	”Økonomisk forsvarlig drift” ”Målrette virksomheten” ”Utvikle styringssystemer” ”Evaluering”
<b>2012</b> 7 sider <i>A. Huitf./            H. Tajik</i>	<b>”Egeninntekt”</b> ”Tilgjengelighet” ”Fribillett til ledsagere” <b>”Markeringen av Grunnloven i 2014”</b> <b>”Stemmerettsjubileet 1913 – 2013”</b> ”Samarbeid” ”Transmisjon”	”Økonomisk forsvarlig drift” ”Målrette virksomheten” ”Utvikle styringssystemer” ”Eierskapspolitikk” ”Eksternt tilsyn av bygninger og utstyr” ”Evaluering”
<b>2013</b> 7 sider <i>H. Tajik</i>	<b>”Egeninntekt”</b> <b>”Inkludering og mangfold”</b> <b>”Tilgjengelighet”</b> <b>”Grunnlovsjubileet”</b> ”Samarbeid” ”Transmisjon”	”Økonomisk forsvarlig drift” ”Målrette virksomheten” ”Utvikle styringssystemer” ”Eksternt tilsyn med bygninger og utstyr” ”Evaluering”

#### 7.2.4 Oppsummering innhold og struktur

I denne analysen av tilskuddsbrevene ser vi at Kulturdepartementet ønsker å si mer til teatrene gjennom styringsbrevet, i særdeleshet fra og med 2008. På bestilling fra Kulturdepartementet leverte Løkenutvalget i mars 2008 sin rapport ”Bak kulissene”. SSØ (nå DFØ) utga i 2009 en rapport om tilskuddsforvaltningen i Kultur- og kirke departementet og Riksrevisjonen påpeker i dokument 3:2 (2011-2012) at scenekunstselskapenes rapporter ikke gir god nok informasjon om i hvilken grad målene nås. Til slutt, i 2013 leverer Engerutvalget sin omfattende rapport ”Kulturutredningen 2014” som en konklusjon på hva Kulturloftet har ført til. Interessen for og kunnskapen om scenekunstheltet vokser altså proporsjonalt med føringer og signal gjennom tilskuddsbrevene.

#### 7.3 Funn i den empiriske analysen

I møtet med informantene opplevde jeg i økende grad å se på de omliggende strukturene, ved å se til Finansdepartementet og Riksrevisjonen. Jeg så det som nødvendig, underveis i intervjuperioden, å kontakte DFØ og Riksrevisjonen, og å lete frem dokumenter i fra disse som kan ha vært med på å påvirke endringer på scenekunstheltet. At styringsdialogen har økt gjelder bare for deler av sektoren og at den er differensiert gjennom fokus på risikostyring var

sentrale funn. Finansdepartementet ved DFØ og Riksrevisjonens tiltakende fokus på forvaltningskontroll spilte sterkere inn på Kulturdepartementets styringsendring enn mine forventninger. Det kommer frem at teaterlederne også har til dels liten kunnskap om effekten dette har hatt på Kulturdepartementet.

At kunnskapsnivået har økt ser ut til å være et resultat av Riksrevisjonens økende fokus på forvaltningskontroll og har mer konkret påvirket arbeidet med å kartlegge målforskyvingen som har oppstått i mål- og resultatstyringen. De kvantitative indikatorene har ført til en kompetansedreining i teatrenes styrer og ledelse. I sammenheng med økt risikostyring har dette påvirket teatrenes drift i form av å bli mer effektive teatre, at de tar mindre risiko, som igjen påvirker det kunstnerisk innholdsmessige arbeidet ved teatrene.

## **8 Konklusjon**

Studien viser at det er skjedd endringer i styringen i perioden som følge av Kulturløftet, men ikke slik det fremgår i mediene og slik informantene i hovedsak forstår den. Hva som oppleves som økt styring, og mer eller mindre armlengdes avstand, varierer forholdsvis mye. Dette henger sammen med forventninger og forståelsen av hva som faktisk har skjedd på ulike styringsnivå i perioden. At styringsdialogen er endret skyldes Kulturdepartementets nye differensierte risikostyring og at denne er underkommunisert til teatrene og institusjonene. Forventninger om samme, eller mer og tettere dialog med Kulturdepartementet i og med økte tilskudd, gir utslag i misnøye og frustrasjon fordi bakgrunnen for endret styringsdialog ikke er tydelig kommunisert.

Mål- og resultatstyringen har ligget til grunn i hele perioden. Styringsindikatorene gir en målforskyvning som påvirker teatrene. Styringsindikatorene er utformet av et Kulturdepartement med svak kunnskapstradisjon på scenekunstheltet. Finansdepartementets innvirkning, primært gjennom Direktorat for økonomiforvaltning og Riksrevisjonens økte fokus på forvaltningsrevisjon, har ført til at Kulturdepartementet har iverksatt flere kunnskapsutredninger og rapporter, både internt i staten gjennom DFØ og fra eksterne utredningspanel. Samlet har dette gitt en endring i styringen av scenekunstsektoren, men som ikke direkte henger sammen med Kulturløftet. Prosessene er heller forankret i NPM med fokus på mer effektivisering og legitimering. Altså har internasjonale trender blitt tilpasset norske forhold, og er påvirket av både borgerlige, sentrums- og sosialdemokratiske regjeringers styringsideer.

At doblingen av kulturbudsjettet har gitt behov for økt legitimering, er det bred enighet om. Dette må sees i sammenheng med økt fokus på virksomhetsforvaltning og kontroll i økonomiregelverket fra 2004, altså sammenfallende i tid med Kulturløftet. Når virksomhetene forvalter større offentlige budsjetter og kunnskapsnivået så vel i departementet, som i teatrene, ikke er høyt nok, påpekes dette av Riksrevisjonen. Riksrevisjonen har i samme periode hatt en dreining i fra regnskapsrevisjon til et økt fokus på forvaltningsrevisjon.

Kulturløftet har altså i stor grad handlet om å bygge nye teatre og kulturhus (infrastruktur) på bekostning av fokus på kvalitet, innhold og teatrenes samfunnsoppdrag. Dette forstås i sammenheng. Når kunnskapsgrunnlaget er svakt, og når målformuleringene er uklare, har det ført til at kulturpolitikken ikke kunne være tydelig på det som informantene omtaler som ”det store oppdraget”, teatrenes overordnede rolle i samfunnet. Mot slutten av den rødgrønne regjeringens periode, og mot innfrielsen av løftet om en prosent av statsbudsjettet, tiltok kunnskapsinnhenting. Det har ført til tydeligere kulturpolitikk med fokus på kvalitet og teatrenes samfunnsrolle.

De tiltakende politiske føringene i tilskuddsbrevene er et resultat av et ønske om en aktiv kulturpolitikk, som sa noe om hva regjeringen ønsket med kulturløftet. Dette var ikke godt nok forankret i teatrene, og styringsdialogen klarte ikke å fange opp i seg det teaterlederne refererer til som en delegitimering som følge av føringene. Føringene det ble mest diskusjon rundt var ”mangfold” og ”grunnlovsmarkeringen 2014”. At disse kom inn som konkrete og til dels detaljerte føringer, sees også i sammenheng med sosialdemokratiets kunst- og kultursyn, som et instrumentelt virkemiddel til å oppnå en politisk villet effekt gjennom kunsten. De nye konkrete føringene avtok parallelt med kunnskapsinnhenting og gjennom det offentlige ordskiftet, som en del av styringsdialogen. Regjeringen fikk et bedre kunnskapsgrunnlag, som styrket dialogen med feltet. I den siste stortingsproposisjonen, etter fremleggelsen av ”Kulturutredningen 2014”, formulerte Kulturdepartementet tydeligere enn noen gang teatrenes rolle i samfunnet.

I sammenheng med et økt fokus på effektiv drift og forvaltningskontroll, har oppnevningen av styreledere og styresammensetningen ført til mer næringslivs- og organisasjonsfokus. At styrene i økende grad innehar kompetanse med referanse fra organisasjon og næringsliv, sett i sammenheng med det tiltakende kvantitative mål- og resultatstyringssystemet, har ført til en målforskyvning i å omfatte større grad av risikostyring, som igjen har ført til mindre kunstnerisk risiko. Det betyr ikke at teatrene ikke ønsker kunstnerisk risiko, men at styringsmekanismene fører til at organisasjonene styrer mot



tryggere kunstneriske mål og at styrene ansetter teatersjefer som ivaretar målene på en best mulig måte innenfor gitte styringsparametere.

Dersom ikke kulturløftet hadde kommet, eller blitt en så formidabel økonomisk satsing, er det ikke sikkert at Riksrevisjonen hadde fulgt feltet like tett. Det ville nok sannsynligvis skjedd før eller siden, men det er belegg for å konkludere med at økte bevilgninger har gitt større behov for å legitimere satsingen overfor samfunnet, som igjen har ført til større oppmerksomhet i Stortinget og gitt et økende krav til oppfølging gjennom Riksrevisjonen.

## 9 Avslutning

Forholdet kunst og kontroll er komplekst. Dette gjenspeiles også i styringsprinsippet om armlengdes avstand mellom politikk og utøvende kunst. Veven som består av internasjonale trender, moter og oppskrifter på effektiv styring, hvordan det politiske systemet tar opp i seg disse og gir seg utslag i kulturpolitikk, handler om grunnleggende kunstsyn. Den sosialdemokratiske kulturpolitikken har vært gjeldende i perioden og har gitt seg utslag i en styringsdialog som har tilspisset seg på scenekunstheltet gjennom offentlige debatter. Blant lederne jeg har intervjuet, forholder de seg ulikt til føringene som har tiltatt i styringsdialogen, primært gjennom tilskuddsbrevne. Kulturdepartementets administrasjon skal iverksette den sittende regjeringens kulturpolitikk, men er også omgitt av kontroll, kompetanse- og tilsynsfunksjoner som Riksrevisjonen og Direktorat for økonomistyring (Finansdepartementet). Den statlige kontrollen av scenekunstheltet utspiller seg gjennom disse statlig interne funksjonene og organene parallelt med en mer direkte styring ved oppnevning av styrerepresentanter for teatrene. Kompetanse i styrene gir utslag i økt risikostyring i tråd med departementets styringskrav.

Styringskravene er definert innenfor mål- og resultatstyringssystemene. Disse har hatt et kvantitativt fokus, ut i fra forutsetningene om å måle det som kan måles. Kvalitet lar seg vanskeligere måle, men har blitt gitt økt fokus i lys av teatrenes samfunnsoppdrag i tråd med det overordnede målet om ”høy kunstnerisk kvalitet”. Gjennom kvalitetsutredningene har kulturdepartementets kunnskap om feltet blitt styrket og det har gitt Kulturdepartementet et godt utgangspunkt i vurderingen av teatrenes måloppnåelse. Hvorvidt dette vil føre til styring med parametere som ivaretar teatrenes kunstnerisk kvalitet, deres samfunnsrolle, i armlengdes avstand til politikerne, gjenstår å se. Men forholdene ligger til rette.

## 10 Litteraturliste

- Berg, Ine Therese (2012, 9. august). Oppvåkningen. *Morgenbladet*. Hentet fra: <http://morgenbladet.no/kultur/2012/oppvakningen#.UJuhe6WoCFt>
- Busch, Tor, Johnsen, Erik, Vanebo, Jan Ole (2009). *Økonomistyring i det offentlige*. 4. utgave. Oslo, Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Læg Reid, Per, Roness, Paul G., Røvik, Kjell Arne (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 2. utgave. Oslo, Universitetsforlaget.
- Direktorat for økonomistyring (2013). *Kompetanse i statlig styring* (DFØ Rapport 2/2013). Hentet fra: [http://www.dfo.no/Documents/FOA/publikasjoner/rapporter/Rapport\\_2-2013\\_Kompetanse\\_i\\_statlig\\_styring.pdf](http://www.dfo.no/Documents/FOA/publikasjoner/rapporter/Rapport_2-2013_Kompetanse_i_statlig_styring.pdf)
- Finansdepartementet (2003). *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten* (Regelverk fastsatt 12. Desember 2003). Hentet fra: [http://www.regjeringen.no/upload/FIN/Vedlegg/okstyring/Reglement\\_for\\_ekonomistyring\\_i\\_staten.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FIN/Vedlegg/okstyring/Reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf)
- Fjellberg, Anders (2014, 23. august). Vårt rødgrønne kulturliv. *Morgenbladet*. Hentet fra: [http://morgenbladet.no/kultur/2013/vart\\_rodgronne\\_kulturliv#.U1J4yF7RdyU](http://morgenbladet.no/kultur/2013/vart_rodgronne_kulturliv#.U1J4yF7RdyU)
- Gjelten, Morten (2012, 7. november). Kunsten må være fri. *Aftenposten*. Hentet fra: <http://www.aftenposten.no/meninger/kommentarer/Kunsten-ma-vare-fri-7039637.html#.U1ZqHF7RdyU>
- Gran, A.-B. (2011). KulturRikets Tilstand 2010. Mangset, P. & Skjeldal, K. (Red.), *Hvor går Huitfeldt? – En kulturpolitisk årsmelding* (s. 10-18). HiT skrift nr. 1/2011. Porsgrunn, Høgskolen i Telemark
- Jacobsen, Dag Ingvar, Thorsvik, Jan (2007). *Hvordan organisasjoner fungerer*. 3. utgave. Bergen, Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Johannessen, Asbjørn, Line Christoffersen og Per Arne Tuft (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 3. utg. Oslo, Abstrakt forlag AS.
- Johnsen, Åge (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor*. Bergen, Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Kultur og kirke departementet. (2009). *Kulturløftet – Politisk regnskap 2005-2009*. Hentet fra: <http://www.regjeringen.no/upload/KKD/Kultur/Rapporter%20og%20utredninger/Kulturloefftet.pdf>
- Kulturdepartementet (2013). *Kvalitet for alle penga? En evaluering av Nationaltheatret, Rogaland Teater og Sogn og Fjordane Teater*. Hentet fra: [http://www.regjeringen.no/upload/KUD/Kulturvern avdelingen/Hoering\\_pliktavleveringsloven/Hovedrapport.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KUD/Kulturvern avdelingen/Hoering_pliktavleveringsloven/Hovedrapport.pdf)

- Ladegård, Gro, Vabo, Signy Irene (red.) (2010). *Ledelse og styring*. Bergen, Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Mangset, Per (2012, 23. august). En armlengdes avstand eller statens forlengede arm? *Notat skrevet på oppdrag av Kulturdepartementet*. Hentet fra:  
[http://www.regjeringen.no/upload/KUD/Styrer\\_raad\\_utvalg/Kulturutredningen/Mangset\\_Armlengdes\\_avstand.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KUD/Styrer_raad_utvalg/Kulturutredningen/Mangset_Armlengdes_avstand.pdf)
- Norsk Scenekunstbruk (2012). *Innspill til Kulturutredningen 2014*. Hentet fra:  
[http://www.regjeringen.no/upload/KUD/Styrer\\_raad\\_utvalg/Kulturutredningen/Norsk\\_scenekunstbruk.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KUD/Styrer_raad_utvalg/Kulturutredningen/Norsk_scenekunstbruk.pdf)
- NOU 2013:4 (2013). *Kulturutredningen 2014*. Hentet fra:  
<http://www.regjeringen.no/pages/38245616/PDFS/NOU201320130004000DDDDPDFS.pdf>
- Oslo Arbeiderparti (2003). *Kulturminifest for Oslo arbeiderparti*, Oslo, Arbeiderpartiet
- Pollit, Christopher, Bouckaert, Geert (2004). *Public Management Reform. A Comperativ Analysis*. Second edition. Oxford, Oxford University Press.
- Prop. 1 S (2011-2012). (2011). *Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2012*. Kulturdepartementet. Hentet fra:  
<http://www.regjeringen.no/pages/35168579/PDFS/PRP201120120001KUDDDDPDFS.pdf>
- Prop. 1 S (2013 – 2014). (2013). *Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2014*. Kulturdepartementet. Hentet fra:  
<http://www.statsbudsjettet.no/dokumenter/kud.pdf>
- Regjeringen (14. november 2011). SSØ skifter navn til Direktorat for økonomistyring. Hentet fra:  
<http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/fin/Nyheter-og-pressemedlinger/nyheter/2011/fra-ss0-til-direktoratet-for-okonomistyr.html?id=663214>
- Remlov, Tom (2012). Å finne sin plass – En ny tid for europeiske kulturinstitusjoner. *Samtiden* (1), 92-99.
- Riksrevisjonen (2013) Dokument 3:2 (2013-2014). *Riksrevisjonens kontroll med forvaltning av statlige selskaper for 2012*. Hentet fra:  
[https://www.stortinget.no/Global/pdf/Dokumentserien/2013-2014/Dokumentbase\\_3\\_2.pdf](https://www.stortinget.no/Global/pdf/Dokumentserien/2013-2014/Dokumentbase_3_2.pdf)
- Riksrevisjonen (2012) Dokument 3:2 (2011-2012). *Riksrevisjonens kontroll med forvaltning av statlige selskaper for 2010*. Hentet fra:  
[https://www.stortinget.no/Global/pdf/Dokumentserien/20112012/Dokumentbase\\_3\\_2\\_2011\\_2012.pdf](https://www.stortinget.no/Global/pdf/Dokumentserien/20112012/Dokumentbase_3_2_2011_2012.pdf)
- Ringdal, Kristen (2007). *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 2. utg. Bergen, Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Scenekunst (2012, 11. januar). *Spesielle forutsetninger for tilskudd*. Hentet fra:  
<http://www.scenekunst.no/pub/scenekunst/nyheter/?aid=269>

Soria Moria-erklæringen (2005). *Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09*. Hentet fra: [http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2005/regjeringsplattform\\_SoriaMoria.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2005/regjeringsplattform_SoriaMoria.pdf)

Stanghelle, Harald (2014, 13. Februar). Statsrådets politiske korrektur. *Aftenposten*. Hentet fra: <http://www.aftenposten.no/meninger/kommentarer/Statsradens-politiske-korrektur-7467972.html>

St.meld. nr. 48 (2002-2003). (2003). *Kulturpolitikk frem mot 2014*. Kultur- og kyrkjedepartementet. Hentet fra: <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20022003/048/PDFS/STM200220030048000DDDPDFS.pdf>

St.meld. nr. 32 (2007-2008). (2008). *Bak kulissene*. Kultur- og kirke departementet. Hentet fra: <http://www.regjeringen.no/pages/2087095/PDFS/STM200720080032000DDDPDFS.pdf>

### **Tilskuddsbrev fra Kulturdepartementet:**

#### **Black Box Teater:**

Kultur- og kirke departementet (2004). *Statstilskudd for 2005*. Kap 324 Teater- og operaformål, post 78. Brev til Black Box Teater. Datert 21. desember 2004.

Kultur- og kirke departementet (2005). *Statstilskudd for 2006 - tilskuddsbrev*. Brev til Black Box Teater. Datert 28. desember 2005.

Kultur- og kirke departementet (2007). *Statstilskudd for 2007 - tilskuddsbrev*. Brev til Black Box Teater. Datert 5. januar 2007.

Kultur- og kirke departementet (2008). *Statstilskudd for 2008 - tilskuddsbrev*. Brev til Black Box Teater. Datert 3. januar 2008.

Kultur- og kirke departementet (2009). *Statstilskudd for 2009 - tilskuddsbrev*. Brev til Black Box Teater. Datert 5. januar 2009.

Kultur- og kirke departementet (2010). *Statstilskudd for 2010 - tilskuddsbrev*. Brev til Black Box Teater. Datert 29. januar 2010.

Kultur- og kirke departementet. 2011. *Statstilskudd for 2011 - tilskuddsbrev*. Brev til Black Box Teater. Datert 20. januar 2011.

Kulturdepartementet (2012). *Statstilskudd for 2012 - tilskuddsbrev*. Brev til Black Box Teater. Datert 5. januar 2012.

Kulturdepartementet (2012). *Statstilskudd for 2013 - tilskuddsbrev*. Brev til Black Box Teater. Datert 19. desember 2012.

**Det Norske Teatret:**

Kultur- og kyrkjedepartementet (2004). *Statsbudsjettet 2005 - tilskotsbrev*. Brev til Det Norske Teatret. Datert 17. desember 2004.

Kultur- og kyrkjedepartementet (2005). *Statsbudsjettet 2006 - tilskotsbrev*. Brev til Det Norske Teatret. Datert 29. desember 2005.

Kultur- og kyrkjedepartementet (2007). *Statsbudsjettet 2007 - tilskotsbrev*. Brev til Det Norske Teatret. Datert 2. januar 2007.

Kultur- og kyrkjedepartementet (2007). *Statsbudsjettet 2008 - tilskotsbrev*. Brev til Det Norske Teatret. Datert 21. desember 2007.

Kultur- og kyrkjedepartementet (2009). *Statsbudsjettet 2009 - tilskotsbrev*. Brev til Det Norske Teatret. Datert 27. januar 2009.

Kulturdepartementet (2010). *Statsbudsjettet 2010 - tilskotsbrev*. Brev til Det Norske Teatret. Datert 22. februar 2010.

Kulturdepartementet (2011). *Statsbudsjettet 2011 - tilskotsbrev*. Brev til Det Norske Teatret. Datert 27. januar 2011.

Kulturdepartementet (2012). *Statsbudsjettet 2012 - tilskotsbrev*. Brev til Det Norske Teatret. Datert 12. januar 2012.

Kulturdepartementet (2012). *Statstilskot for 2013 - tilskotsbrev*. Brev til Det Norske Teatret. Datert 20. desember 2012.

**Nationaltheatret:**

Kultur- og kirkedepartementet (2004). *Statsbudsjett 2005 - tilskuddsbrev*. Brev til Nationaltheatret. Datert 17. desember 2004.

Kultur- og kirkedepartementet (2005). *Statsbudsjett 2006 - tilskuddsbrev*. Brev til Nationaltheatret. Datert 27. desember 2005.

Kultur- og kirkedepartementet (2006). *Statsbudsjett 2007 - tilskuddsbrev*. Brev til Nationaltheatret. Datert 18. desember 2006.

Kultur- og kirkedepartementet (2007). *Statsbudsjett 2008 - tilskuddsbrev*. Brev til Nationaltheatret. Datert 19. desember 2007.

Kultur- og kirkedepartementet (2009). *Statsbudsjett 2009 - tilskuddsbrev*. Brev til Nationaltheatret. Datert 16. januar 2009.

Kulturdepartementet (2010). *Statsbudsjett 2010 - tilskuddsbrev*. Brev til Nationaltheatret. Datert 11. februar 2010.

Kulturdepartementet (2011). *Statstilskudd for 2011 - tilskuddsbrev*. Brev til Nationaltheatret. Datert 28. januar 2011.

Kulturdepartementet (2012). *Statstilskudd for 2012 - tilskuddsbrev*. Brev til Nationaltheatret. Datert 19. januar 2012.

Kulturdepartementet (2012). *Statstilskudd for 2013 - tilskuddsbrev*. Brev til Nationaltheatret. Datert 18. desember 2012.

### **Norsk Scenekunstbruk**

Kultur- og kirke departementet (2004). *Statstilskudd for 2005 Kap 324 Teater- og operaformål post 78*. Brev til Norsk Scenekunstbruk. Datert 21. desember 2004.

Kultur- og kirke departementet (2005). *Statstilskudd for 2006 - tilskuddsbrev Kap. 324 Teater- og operaformål post 78*. Brev til Norsk Scenekunstbruk. Datert 28. desember 2005.

Kultur- og kirke departementet (2008). *Statstilskudd for 2008 – tilskuddsbrev*. Brev til Norsk Scenekunstbruk. Datert 4. januar 2008.

Kultur- og kirke departementet (2009). *Statstilskudd for 2009 – tilskuddsbrev*. Brev til Norsk Scenekunstbruk. Datert 19. januar 2009.

Kulturdepartementet (2010). *Statstilskudd for 2010 – tilskuddsbrev*. Brev til Norsk Scenekunstbruk. Datert 29. januar 2010.

Kulturdepartementet (2011). *Statsbudsjettet for 2011 – tilskuddsbrev*. Brev til Norsk Scenekunstbruk. Datert 28. januar 2011.

Kulturdepartementet (2011). *Statsbudsjettet for 2012 – tilskuddsbrev*. Brev til Norsk Scenekunstbruk. Datert 21. desember 2011.

Kulturdepartementet (2012). *Statstilskudd for 2013 – tilskuddsbrev*. Brev til Norsk Scenekunstbruk. Datert 19. desember 2012.

### **Rogaland Teater:**

Kultur- og kirke departementet (2004). *Statsbudsjettet 2005 - tilskuddsbrev*. Brev til Rogaland Teater. Datert 21. desember 2004.

Kultur- og kirke departementet (2005). *Statsbudsjettet 2006 - tilskuddsbrev*. Brev til Rogaland Teater. Datert 22. desember 2005.

Kultur- og kirke departementet (2007). *Statsbudsjettet 2007 - tilskuddsbrev*. Brev til Rogaland Teater. Datert 2. januar 2007.

Kultur- og kirke departementet (2007). *Statsbudsjettet 2008 - tilskuddsbrev*. Brev til Rogaland Teater. Datert 18. desember 2007.

Kultur- og kirke departementet (2008). *Statsbudsjettet 2009 - tilskuddsbrev*. Brev til Rogaland Teater. Datert 18. desember 2008.

Kulturdepartementet (2010). *Statsbudsjettet 2010 - tilskuddsbrev*. Brev til Rogaland Teater. Datert 22. februar 2010.

Kulturdepartementet (2011). *Statsbudsjettet 2011 - tilskuddsbrev*. Brev til Rogaland Teater. Datert 6. januar 2011.

Kulturdepartementet (2012). *Statstilskudd for 2012 - tilskuddsbrev*. Brev til Rogaland Teater. Datert 17. januar 2012.

Kulturdepartementet (2012). *Statstilskudd for 2013 - tilskuddsbrev*. Brev til Rogaland Teater. Datert 17. desember 2012.

**Sogn- og Fjordane Teater:**

Kultur- og kirkedepartementet (2004). *Statstilskot for 2005*. Brev til Sogn- og Fjordane Teater. Datert 16. desember 2004.

Kultur- og kirkedepartementet (2006). *Statsbudsjettet 2006 - tilskotsbrev*. Brev til Sogn- og Fjordane Teater. Datert 4. januar 2006.

Kultur- og kirkedepartementet (2007). *Statsbudsjettet 2008 - tilskotsbrev*. Brev til Sogn- og Fjordane Teater. Datert 21. desember 2007.

Kultur- og kirkedepartementet (2009). *Statsbudsjettet 2009 - tilskotsbrev*. Brev til Sogn- og Fjordane Teater. Datert 19. januar 2009.

Kulturdepartementet (2010). *Statsbudsjettet 2010 - tilskotsbrev*. Brev til Sogn- og Fjordane Teater. Datert 22. februar 2010.

Kulturdepartementet (2012). *Statsbudsjettet 2012 - justert tilskotsbrev*. Brev til Sogn- og Fjordane Teater. Datert 20. januar 2012.