

**Eli Kristin Wilhelmsen**

---

# **Kultur som strategi i stedsutvikling?**

## **Drammen – en casestudie**

**Masteroppgave i styring og ledelse**  
**Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag**  
**Oslo 2012**

## Sammendrag

Masteroppgaven handler om å bruke kultur som bevisst strategi i stedsutvikling. Er det mulig å styre utviklingen av et sted i en bestemt retning ved å bruke kultur som strategi? Spørsmålet vil bli diskutert ut fra tre perspektiv: Er innholdet i begrepet kultur definert? Er det mulig å nå vedtatte mål ved å bruke samstyring som strategi? Og kommer samstyring til uttrykk i styringsverktøyet Balansert Målstyring (BMS)?

Jeg valgte å gjøre en casestudie av Drammen kommune, en tett befolket kommune 30 km sør for Oslo. Inntil årtusenskiftet hadde Drammen et dårlig rykte som en sjarmløs kommune. Etter årtusenskiftet ser det ut til å ha skjedd store forandringer med fokus på kultur i kommunen. For å studere fenomenet, valgte jeg å undersøke kommunens styringsdokument fra årtusenskiftet til 2011, og å foreta semistrukturelle intervju med ti personer i ledende posisjoner i kommuneadministrasjonen og fra samstyringsnettverket til kommunen, alle knyttet til kultursektoren.

Dokumentene viste store ambisjoner om å oppnå mål for kulturlivet i kommunen. Imidlertid viste dokumentene en manglende beskrivelse av kulturbegrepet. Likeledes lette jeg etter klare formuleringer om å benytte samstyring som strategi ved å invitere eksterne aktører til å delta aktivt i prosessen. Alle informantene unntatt kultursjefen sa at kommunen ikke hadde vært involverende i prosessen. Jeg hadde forventninger om å finne strategien uttrykt i styringsverktøyet BMS. Kun de kommunale informantene kjente BMS. De erkjente at verktøyet ikke hadde vært tydelig og konkret. Mangel på tydelighet i definisjon av kulturbegrepet og utforming av prosessen hadde skapt frustrasjon i amatørkulturlivet. De følte seg noe utestengt fra det nye kulturlivet og mulighetene til å delta for alle. Flere flotte areaner var blitt realisert, men kostnadene ved å benytte dem er svært høye.

Min konklusjon er at Drammen kommune på kort tid har lyktes i å etablere synlige resultater som inkluderer kultur. Er det på grunn av å ha benyttet samstyring som strategi for kulturutvikling, eller til tross for en manglende tydelig strategi for å bruke kultur i stedsutvikling? Funnene viser en generell god vilje hos politikere, kommuneansatte og i kommunens samstyringsnettverk. De viser også at samstyring ikke vært uttrykt klart som strategi i Balansert Målstyring og heller ikke blitt praktisert. Jeg vil konkludere med å si at Drammen kommune mer har lyktes i å bygge et godt omdømme som involverer kulturfeltet enn i å ha en tydelig kultursatsning, og til tross for en aktiv bruk av samstyring som strategi.

## Abstract

The thesis is about using culture as strategy in place development. Is it possible to steer the development of a place in a specific direction by using culture as strategy? This question will be discussed from three perspectives: What is the content of the term culture? Is it possible to achieve adopted goals by using governance as strategy? And does governance as strategy come to expression in the steering tool Balanced Score Card system?

In my research I chose to do a case study of Drammen municipality, a densely populated municipality located 30 km south of Oslo. Up till the turning of the millennium it had a rather bad reputation as being totally charmless. After the changing of the millennium the municipality seems to have changed drastically and with a focus on culture. To find out about this phenomenon I decided to study the steering documents of the municipality from 2000 till 2011, and to do semi-structured interviews with ten persons in leading positions in the municipal administration and from the governance network of Drammen, all connected to culture in some way.

The documents showed very high ambitions regarding goals for cultural development in the municipality. However there is a lack of definition of the term culture. Likewise I looked for clear expressions of using governance as strategy. All the informants except the leader of the culture section, said that the municipal administration had not been very involving in the process. I expected to find the strategy outlined in their Balanced Scorecard system. However only the informants from the municipal administration had knowledge of this steering tool. They admitted that it had not been very detailed and specific as tool. The lack of a clear definition of the term culture created a frustration within the local cultural amateur. They felt somewhat left out of the new cultural life. The realization of several splendid monuments related to culture in Drammen are rather costly for amateurs to use.

My conclusion is that Drammen municipality in short time has succeeded in establishing visible culture results. Is it because of using governance as strategy for cultural development or in spite of a lack of a distinct and clear strategy using culture in place development? There has been a general willingness among politicians, administration and the governance network. According to both the documents and the informants governance has neither been an outlined strategy through the Balanced Scorecard system nor a practiced one. Consequently I will say that Drammen has succeeded more in building a good reputation involving cultural elements than in focusing clearly on culture and in spite of active use of governance as strategy.

# **Culture as Strategy In Place Development?**

## **Drammen – a Case Study**

**Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag  
Oslo 2012**

## Forord

Jeg startet på Masterstudiet i Styring og Ledelse med store forventninger om tilegnelse av ny kunnskap, og hele studiet har for meg vært en spennende reise gjennom samfunnsvitenskapelige teorier og diskusjoner. Masteroppgaven var en utfordring. Tema for oppgaven – kulturektoren som strategi i stedsutvikling - var valgt allerede før oppstart av studiet.

Hvorfor valgte jeg nettopp dette temaet for masteroppgaven min?

Jeg har hatt gleden av å høre Erling Dokk Holm, norsk forsker i urbanisme, arkitektur og landskap, og den amerikanske samfunnsforskeren Robert Putnam snakke med glødende begeistring om endringer, trender og muligheter innen steds- og samfunnsutvikling. Likeledes har jeg lest meg inn i en annen amerikansk samfunnsforsker, Richard Floridas tanker om stedsutvikling. Alle er opptatte av de mange mulighetene som kulturfeltet har til å påvirke samfunnsutviklingen til gagn for enkeltmennesket, stedet og regionen.

Etter mange års yrkesliv i offentlig sektor og spesielt innen kulturektoren har mitt engasjement for fagfeltet bare vokst seg sterkere og sterkere. I samfunn i stadig endring er jeg overbevist om at kulturarbeid gir gode effekter. Studiets ulike moduler har befestet min tro på at mitt valg av tema var et både viktig og interessant valg. Jeg håper min forskning og engasjement vil inspirere andre til å lese oppgaven.

Dyktige forelesere og inspirerende medstudenter har bidratt til å gjøre hele studiet til en oase i min aktive arbeidshverdag.

Stor takk rettes til min veileder Sissel Hovik som med sin faglige dyktighet og evne til å stille stadig mer nyanserte spørsmål har drevet meg framover.

Stor takk rettes også til min mann Didier som med stor tålmodighet har servert utallige gourmetmiddager, og til mine kjære og samfunnsinteresserte barn Aase, Henrik og Lise.

Og min beste venninne Ingvild har bidratt med oppmuntring og gode samtaler.

I takknemlighet over å ha fått denne muligheten til å være student - god lesning!

## Innhold

Sammendrag	
Abstract	
Forord	
<b>Kapittel 1- Innledning, tematikk og problemstilling</b>	<b>7</b>
1.1 Innledning	7
1.2 Tema	8
1.3 Hva gjør Drammen kommune interessant som case?	9
1.4 Problemstilling	11
1.5 Disposisjon	13
<b>Kapittel 2 – Teoretisk rammeverk</b>	<b>14</b>
2.1 Kulturbegrepet	15
2.2 Strategi - tenking og planlegging	16
2.3 Samstyring	18
2.4 Om Balansert Målstyring	21
<b>Kapittel 3 – Metode – forskningsdesign, casestudie og kildemateriale</b>	<b>23</b>
3.1 Valg av forskningsdesign	23
3.2 Metoder for datainnsamling	24
3.3 Beskrivelse av målgrupper med informanter	26
3.4 Operasjonalisering	29
3.5 Reliabilitet og validitet	30
<b>Kapittel 4 – Empiripresentasjon – styringsdokumenter og informanter</b>	<b>31</b>
4.1 Om kulturbegrepet	32
4.2 Om samstyring	35
4.3 Har Drammen kommune benyttet Balansert Målstyring?	38
<b>Kapittel 5 – Drøfting av empiriske funn</b>	<b>41</b>
5.1 Kulturbegrepet	41
5.2 Samstyring som strategi og uttrykt i Balansert Målstyring	43
<b>Kapittel 6 – Konklusjon</b>	<b>48</b>
<b>Litteraturliste</b>	<b>50</b>
<b>Vedlegg</b>	<b>53</b>
Vedlegg 1 Tidsperiode	53
Vedlegg 2 Intervjuguide	54
Vedlegg 3 Kvittering fra NSD	55

## Kapittel 1

### **Innledning, tematikk og problemstilling**

“What kind of life – and what kind of society - do we really want to bequeath to coming generations?” (...). “The task of building a truly creative society is not a game of solitaire. This game we play as a team” (Florida 2004, 324).

#### **1.1 Innledning**

Stedsplanlegging, det å planlegge en utvikling av et tettsted, en by eller en region til et attraktivt sted å bo og leve, har blitt et aktuelt tema de siste ti-femten år i kommunal og regional planlegging. Det skjer nå mange steder i landet. På steder der tradisjonell industrivirksomhet forsvinner, går planleggere fra en tradisjonell planleggingstenkning om areal til ulike formål i lokalmiljøet til å måtte tenke annerledes om lokalsamfunnet sitt. Med nedlegging av industrier mister mange lokalsamfunn sin identitet. Planleggingsarbeid utfordres, det tenkes nytt både på lokale og sentrale plan. Industrikultur transformeres til kulturformål generelt. Gamle industribygg blir omdannet til kunstformål, til håndverk, musikk, dans og andre kulturelle sysler.

Vi er også vitne til en endring fra en tradisjonell vertikal organisasjonsstruktur til en mer horisontal struktur. Offentlig sektor har tatt i bruk verktøy fra privat sektor som å organisere seg i aksjeselskap, stiftelser og i interkommunale selskap. Tredje sektor har fått gode muligheter til å påvirke politiske beslutninger. Tradisjonelle ledelses- og styringsformer brytes opp, nye trender for styring og innen organisasjonstenking gjør seg gjeldende lokalt og globalt. Den tradisjonelle hierarkiske organisasjonsmodellen endrer seg i takt med nye trender. Det oppstår nye former for samarbeid og organisering internt og med eksterne aktører. Nettverkssamarbeid eller samstyring er viktige stikkord i beslutningstaking i dag.

Med endringer i ledelses- og styringsformer har kultur fått aktualitet som en strategi og som en drivkraft i stedsutviklingen. Dette hadde jeg lyst til å utforske i min masteroppgave.

## 1.2 Tema

Tema for masteroppgaven er bevisst satsning på kultur som strategi i samfunnsplanlegging, utvikling og vekst i Drammen kommune. Denne kommunen er valgt fordi den siden tusenårsskiftet har stått fram som en kommune i sterk endring. Man kan nesten kalle det et paradigmeskifte i kommunens historie. For en utenforstående ser det ut til at kommunen har hatt en stor vilje til endring, har jobbet bevisst for å kvitte seg med et dårlig omdømme, og i stedet bli til en kommune man omtaler i positive ordelag, viser til som et godt eksempel og som har tiltrekningskraft på folk. Kommunen har på kort tid etablert flotte signalbygg tilegnet kultur og utdanning, og tatt initiativ til store arrangementsutfordringer. Det ser ut til at kommunen har valgt å bruke kultur helt bevisst i sin strategi for stedsutvikling. Tidsaksen for oppgaven strekker seg fra tusenårsskiftet fram til byjubileet i 2011 (vedlegg 1).

Siden innføringen av det kommunale selvstyret i Norge i 1837 har norsk samfunnsliv gjennomgått store endringer, fra naturalhusholdning til pengeøkonomi, via utbygging av elektrisitet og kommunikasjon og ikke minst innen næringsutvikling. Særlig i tiden etter 1960 har næringsutviklingen vært preget av sterk vekst, og nye industrier og tjenestetilbud har oppstått. Eksempler er innen reiseliv, handelsvirksomhet og ikke minst boligutvikling (Teigen 2007). I denne tiden har vi i Norge, som i mange andre land, sett en befolkningsmigrasjon, en forflytning av mennesker fra landlige og perifere områder til tettsteder og byer. Vi har vært, og er fortsatt vitne til sentraliseringsprosesser som har økonomiske konsekvenser for fraflyttingsområdene. Endringene er markante. I 1970-årene sto distriktpolitikk på den statlige dagsorden for å motvirke fraflytting. Statlige program med standardisering av tjenester og en fordelingspolitikk ble vedtatt. Fordelingspolitikken hadde som overordnet mål å sørge for en rettferdig velstandsutvikling og hindre dårlige levekår i Norge. Dette skulle ha en økonomisk gunstig virkning for å opprettholde bosetting og også tiltrekke etablerere til og næringsutviklere i distriktene. Dette skulle stimulere til selvhjelp i distriktene, til en nedenfra-og-opp politikk som kom til å prege 1980-årene. Et nedenfra-og-opp perspektiv tar utgangspunkt i det som er spesielt for et sted i den hensikt å bruke dette som ressurs i videre utvikling av stedet (Lindkvist og Månsson 2010). Dette kom videre til å gi en ny betydning til regionene som etter hvert ble omtalt som "lærende regioner" (Horrigmo 2007). Utover i 1990-årene ble nettverk og partnerskap nye begrep i regional tenkning.

Det har særlig fra starten på 1990-tallet vært en økende interesse for kultur som virkemiddel i stedsutviklingen. Tynt befolkede områder har fått mindre oppmerksomhet, byer og tettsteder



og regionsentre mer betydning. Man begynte å tenke ”kan kultur være en utveg i strategi i lokal stedsutvikling”? ”Kan det å satse på kultur være en konkurransestrategi i stedsutviklingen”? Med konkurranse i denne sammenhengen menes det å kunne tiltrekke seg og/eller utvikle kompetanse, kreativitet og kapital bedre enn nabostedet, -byen eller -regionen og slik oppnå en sterkere stedsposisjon (St. meld. nr.22 2004-2005).

Det at ”kultur” har fått en økt betydning i planlegging av både lokalmiljø og byer er et globalt utviklingstrekk. Utviklingstrekkene har hatt og har påvirkning på fysiske miljøer og for livsbetingelser for mennesker. Ideer om utvikling av byer er overførbare til mindre tettsteder og små lokalsamfunn. En studie utført av Norsk Kulturråd (Storstad 2010) viser at lokale forhold og institusjoner fortsatt har stor betydning for hvordan kulturelle, politiske og økonomiske landskap blir utformet lokalt og gjort gjeldende på bygda eller i en region. Og det å være et lite sted kan ut fra ressurser som vakker natur, lokalt kulturliv, spesiell historie og lokale ildsjeler, være nyttige og til fordel for å utvikle et sted og som grunnlag for dannelse av lokale og større nettverk.

Med den store nedgangen i industriarbeidsplasser er ikke lenger stedbundethet i form av ett fast arbeidstilbud av stor betydning. Man snakker i dag om den menneskelige kapital som fleksibel og om en stor og internasjonal flyt av arbeidskraft. Dette påvirker i sin tur bosettingsmønstrene. Folk vil bosette seg på attraktive steder, små eller store, og/eller der det er muligheter for kreativitet og egenutvikling. De stedene som ser slike trender og har evne til å omsette de i aktiv strategisk planlegging i samfunnsutvikling har et stort konkurransefortrinn. Har Drammen kommune sett disse trendene og besluttet å satse bevisst på kultursektoren som strategi for sin stedsutvikling?

### **1.3 Hva gjør Drammen kommune interessant som case?**

Det som jeg i kapittel 1.2 Tema kalte et paradigmeskifte i Drammen kommunes historie har stimulert min nysgjerrighet med hensyn til fenomenet Drammen som case. Endringene som har skjedd i kommunen ser tilsynelatende vellykkede ut.

Går man litt tilbake i historien blir det i et temanotat hevdet at begynnelsen til forvandlingen av Drammen startet i 1986 (Miljøverndepartementet 2007). Opp gjennom historien har industrialiseringen medført store negative miljøkonsekvenser på globalt og ikke minst på lokalt nivå. Drammensområdet er intet unntak. Drammens dårlige omdømme bunner særlig i

assosiasjoner til en meget forurenset elv og store trafikale og miljøforurensende problemer. Miljøverndepartementet ga Drammen to store tiltakspakker i 1986: "Kloakkrammeplanen" og «Miljøpakke Drammen" (Miljøverndepartementet 2007). Miljøverndepartementet trekker fram Drammen som et eksempel på en by som har lyktes med byutvikling. Departementet peker på at det utover i 1980-årene i Drammen hadde begynt å vokse fram en erkjennelse av et behov for endring av omdømme, det å få lys på byens gode kvaliteter og å bruke disse i en utvikling av byen. I 1987 ble idékonkurransen "Drømmen om Drammen – om framtidig bruk og utforming av sentrale bystrøk ved Drammenselva" lansert som en åpen konkurranse etter initiativ fra kommunen og næringslivet (Miljøverndepartementet 2007, 7). Konkurransen inviterte til å se på næringsmessige utviklingsmuligheter og samspill med byens kvaliteter. I følge temanotatet fikk konkurransen god oppslutning, men det ble i første omgang ikke fulgt opp med politiske virkemidler. Imidlertid ser det ut til at kimen til forandring og bevisste tanker om endring ble lagt i denne prosessen og med de to konkrete statlige tiltakspakkene.

Fram mot årtusenskiftet ble det investert store summer i rensing av elva, og kommunen ble en del av en nasjonal satsning på transportplaner. I arbeidet med transportplanene fikk kulturminner, byggeskikk og grøntområder et eget fokus som gode kvaliteter å trekke fram i stedsutviklingen. Endringsviljen som var sådd, resulterte i utvikling av en helhetlig strategi for sentrumsutvikling i Drammen og som ble vedtatt i bystyret i 1999. En av de fire vedtatte strategiene for satsningsområder var "Kvalitetsøkning på kultur- og bydriftsoppgaver" (Miljøverndepartementet 2007, 10).

Siden da har det skjedd fundamentale endringer i Drammensområdet . En ny bevissthet om Drammens egenverdi og tenkning rundt visjon og målsettinger for byen, pekte raskt mot år 2011, året da Drammen feiret 200 år som by. Kommunen gjennomførte således i årene 1999 – 2000 en strategiprosess, "Drammen 2011", for å forankre retning for utvikling av byen fram mot jubileet. Temanotatet omtaler denne prosessen som "det største medvirkningsprosjektet i byens historie" (Miljøverndepartementet 2007, 12). Mange medvirkningsarenaer ble tatt i bruk: åpne bydelskomiteer, Barn og Unges bystyre, grupper fra næringslivet og andre grupper. I følge notatet ble fire framtidsbilder skissert. Bildet som fikk størst oppslutning og som også ble vedtatt av bystyret i 2002, var Naturbania-visjonen – "den urbane byen med nærhet til marka" (Miljøverndepartementet 2007, 12). Denne idévisjonen hadde forankring i bl.a. tanker om kultursatsning, det å ha et attraktivt høgskole- og studentmiljø, gjerne knyttet til kulturlivet og i en nærhet til et kulturelt mangfold.

Med utgangspunkt i visjonen ble kommunens første kunst- og kulturstrategiplan vedtatt i 2002 og kommunens første komplette kommuneplan med en samfunnsdel vedtatt i juni 2003, og med den byens nåværende visjon. Omdømmeprosjektet ble etablert i 2005 og er et samarbeidsprosjekt mellom Drammen kommune og Drammen Næringslivsforening, Byen Vår Drammen AS og næringslivet. Prosjektet ledes av en styringsgruppe bestående av daglig leder Byen Vår Drammen AS, informasjonssjef i Drammen kommune, kultursjef Drammen kommune, markedsdirektør Drammens Tidende og daglig leder i Drammens Næringslivsforening.

I 2006 ble Drammen kommunes andre kunst- og kulturstrategiplan vedtatt. Ny kommuneplan for perioden 2007 – 2018 ble vedtatt i 2007. I 2010 ble økonomiplan for perioden 2011 – 2014 vedtatt med innspill fra formannskapet, bystyrekomiteene og de tillitsvalgte. Den gir uttrykk for et ønske om en sterkere og mer aktiv politisk styring og fokus på mennesker. Bl.a. skal amatørkulturlivet styrkes. Et opprør i amatørkulturlivet i 2010 førte til vedtak om etablering av Kulturforum i mars 2011, samme år som Drammen by feiret sitt 200 års jubileum.

#### **1.4 Problemstilling**

Problemstilling for masteroppgaven min er: Har Drammen kommune hatt en klar målsetting om strategisk styring av kultursektoren for å utvikle kommunen til et attraktivt sted å bo og leve i?

Problemstillingen vil bli drøftet ut fra følgende tre perspektiver: Forståelsen av kulturbegrepet - innholdet i kulturpolitikken. Har kommunen benyttet samstyring som bevisst strategi? Er samstyring som bevisst strategi gjort tydelig i styringsverktøyet Balansert Målstyring, BMS?

Jeg vil begrense studien til ikke å ha fokus på ulike måter samstyring kan foregå på som det å skille mellom ulike aktører og saker, ulike måter å delta på og ulike måter kommunen kan styre på. Min hensikt er å undersøke om det i Drammen kommune foreligger tydelige uttrykk for samstyring i en bestemt retning for kulturfeltet. Drammen kommunes visjon fra 2003 peker ut hvilken retning utviklingen i kommunen burde ta. Er denne retningen konkretisert i utvetydige mål med egnede tiltak for kulturfeltet med den hensikt å få til gode endringer for lokalsamfunnet?

Med forståelse av innholdet i kulturfeltet i relasjon til stedsutvikling, mener jeg om Drammen kommune har utarbeidet en klar definisjon av begrepet kultur og om en slik definisjon er kjent for eksterne aktører, evt om de har vært involvert i å utforme den. En klar definisjon av kulturbegrepet gir innhold, mening og tydelig retning for hva man ønsker å oppnå med en kultursatsning.

Med bevisst strategi mener jeg om det finnes målrettete formuleringer for satsning på kultur i stedsutviklingen i Drammen etter tusenårsskiftet. Strategier består av å ha en retning for hvordan man tenker å oppnå målene, og at retningen har et tydelig innhold. Strategier for å oppnå målene innebærer bruk av ulike virkemidler. Samstyring er en styringsstrategi, det kan være å involvere interne og eksterne parter i deler av og/eller i hele prosessen. I samfunn som blir mer og mer komplekse og med mange aktører og virksomheter, er det mange som ønsker å delta i utviklingsprosesser. I demokratiske samfunn er det i dag naturlig å involvere parter i samarbeidsprosesser om utvikling. Jeg har som hensikt å undersøke om Drammen kommune har utarbeidet klare uttrykk for samstyring i sine styringsdokument, og om samstyring kommer til uttrykk i tiltak.

Har Drammen kommune benyttet styringsverktøyet Balansert Målstyring som strategisk virkemiddel i en kultursatsning og som en konkretisering av samstyring? Jeg har valgt Balansert Målstyring fordi jeg gjennom studier og egen ledererfaring har stiftet bekjentskap med dette verktøyet som et praktisk, strategisk verktøy. Det har en struktur som gjør det til et nyttig redskap i en bevisst målstyringspolitikk. Det er oversiktlig og lett å forstå, og er skjematisk bygget opp med visjon, overordnede mål, delmål, nødvendige suksessfaktorer for å nå målene og kriterier for hvordan man skal kunne måle resultatene. Verktøyet er også et strategisk virkemiddel i forhold til involvering i arbeid både formelt og uformelt. Man kan bestemme hvem man ønsker å involvere, hva de skal involveres i og hvor mye.

Forutsetningen er at det tas i bruk bevisst og med klare målsettinger og formuleringer.

Hvorfor er det interessant å få vite om utviklingen i Drammen kommune er et resultat av bevisst strategisk styring? Min interesse dreier seg om det er mulig å styre utviklingen av et samfunnsområde i en bestemt retning for å oppnå en valgt målsetting. I så fall kan dette være en overførbar strategi som andre kommuner kan benytte seg av i utvikling av lokalsamfunn.

## **1.5 Disposisjon**

I kapittel 2 Teoretisk rammeverk gjør jeg rede for teori og ulike begrep i relasjon til temaet for oppgaven.

Kapittel 3 er en redegjørelse for valgt metodisk tilnærming for drøftingen av oppgavens tema. Jeg har valgt å gå gjennom de mest sentrale kommunale styringsdokumentene relatert til oppgavens tema i tidsperioden 2000 - 2011, og å intervjuere representanter fra ulike sektorer knyttet til kulturlivet i lokalsamfunnet Drammen kommune.

I kapittel 4, presentasjon av empiri, vil jeg presentere mine funn om Drammen kommune har benyttet samstyring som strategi i en kultursatsning, og om det eventuelt kommer til uttrykk i kommunens styringsverktøy Balansert Målstyring.

Kapittel 5 vil inneholde en drøfting av empiri

Kapittel 6 vil inneholde en konklusjon.

## Kapittel 2

### **Teoretisk rammeverk**

I senere tids utvikling av steder, byer og regioner har vi opplevd en sentraliseringsprosess – en migrasjon fra landlige og perifere områder til mer sentrale steder – en prosess med økonomiske konsekvenser for fraflyttingsområdene. I den nye tenkemåten rundt kultur som en drivende samfunnsaktør og som omhandles i faglitteraturen (Florida 2004 og 2005, St.meld.nr.22 2004-2005, Storstad 2010, Horrigmo 2007), ligger tanken om tro på menneskelig kapital som en betydelig ressurs for økonomisk vekst. Det har skjedd en endring i verdisyn – fra materialisme til postmaterialisme, livskvalitet og identitetsskaping. Spørsmål som har gjort seg gjeldende er om man kan styrke lokal og regional økonomi ved å imøtekomme behov og ønsker til både potensielle innbyggere og til de som er innbyggere fra før? Kan man tiltrekke menneskelig kapital for å opprettholde servicenivå, livskraftige lokalsamfunn og også øke befolkningen? Kan man tiltrekke menneskelig kapital i form av mennesker med spesiell kompetanse og andre ressurser? Kan man stimulere egne ressurser til å bidra til gode og levedyktige lokalsamfunn? I dette bildet opplever vi ny politisk tenking. Det er grunn til å anta at det skjer andre politiske prioriteringer enn for noen år siden, prioriteringer i retning av opplevelser og det å satse på kultur.

Vi ser at de ulike delene av samfunnet, både nasjonalt og internasjonalt, i stadig sterkere grad påvirker hverandre. Det som skjer på en sektor skaper forutsette og uforutsette konsekvenser på andre sektorer. Økende mangfold og ikke minst nye og bedre kommunikasjonsformer skaper behov for både samordning og endrede organisasjonsformer (Rommetvedt 2011).

Rapporten Kommunal kultursektor i endring (Storstad 2010, 111) viser til en tendens i retning av at kultur i større grad blir brukt som et virkemiddel på flere politikkområder, men at kultur heller ikke er redusert til et rent virkemiddel. Den har en egenverdi i seg selv. Rapporten viser videre til at kulturpolitikken historisk sett har en demokratiserende funksjon gjennom å sikre folk flest uavhengig av bosted og økonomi tilgang til kultur som bidrag til folkeopplysning. I de senere år argumenteres det i offentlig sammenheng med at kultur som virkemiddel også kan fremme økonomisk utvikling gjennom å tiltrekke seg ressurser og kompetanse. Rapporten er basert på et nasjonalt forskningsprosjekt kalt *Lokalt kulturliv i endring* og som ble gjennomført i perioden 2007 – 2009 som et samarbeid mellom Norsk senter for bygdeforskning i Trondheim og forskningsavdelingen ved Diakonhjemmet Høgskole i Oslo.

Forskningsprosjektet viser at i stadig større grad inngår kultur bevisst i kommunenes markedsføring av seg selv, kultur, som f.eks store kulturarrangementer, kunstverk og kulturminner setter i økende grad norske kommuner på ”kartet” (Storstad 2010, 111). Den amerikanske statsviteren Richard Florida har i sin bok *Cities and the Creative Class* (2005) en teori om at nøkkelen til regional utvikling ligger i at regionen fremstår som et spennende sted å leve i. Og spennende steder tiltrekker seg kreative mennesker.

## **2.1. Kulturbegrepet**

Kultur er et begrep som blir brukt på flere måter. I tradisjonell og smal mening blir begrepet brukt om de forskjellige aktivitetene innenfor kulturlivet når disse er forstått som en avgrenset samfunnssektor. Her kan nevnes kunstuttrykk, musikk, sceneproduksjoner og også fysiske arenaer tiltenkt slike kulturaktiviteter. I vid mening dekker begrepet verdier og normer, kunnskaper, symboler og ytringsformer som er felles for en gruppe mennesker eller et bestemt samfunn. Kulturbegrepet har de siste 20 – 25 år utviklet seg fra å ha en smal mening til også å omfatte et stadig bredere spekter av aktiviteter som kunst, arkitektur, design, kulturarv, medium, mat, reiseliv og idrett. I denne oppgaven vil kulturbegrepet bli brukt i vid mening.

Som omtalt ovenfor har det utviklet seg et økende fokus på sammenhenger mellom kultur, næring og økonomisk utvikling i Norge og i mange andre land. Økonomiske ringvirkninger gjennom stasing på kultur har blitt satt på den politiske dagsorden, og flere forskningsprogram og undersøkelser har hatt blitt iverksatt og gjennomført med slike tema (St.meld.nr.22. 2004-2005, 7-9).

Internasjonalt har det vokst fram en trend som kalles kulturplanlegging og som er særlig knyttet til byer, bydeler, tidligere industri- og havneområder med mål å skape muligheter for vekst og aktiviteter for kreativ virksomhet, kunnskapsindustri og å skape miljø som kan tiltrekke seg den ”kreative klassen” (Florida 2004). I det vide kulturbegrepet her inngår element som infrastruktur, utforming av nye bosteder og forretninger/kjøpesentra. Endringer i tenkemåter og organisasjonsmønstre synliggjør seg både geografisk og sosiologisk. Nye boklynger og regionale knutepunkt utvikler seg og har både nasjonale og internasjonale relasjoner. Altså fra lokal og mer stedbunden orientering til det grenseløse og fleksible. Vi ser at i kjølvannet av en slik utvikling vokser det fram kulturindustri, media- og kunnskapsindustri og finansnæring.

Richard Florida sier i sin bok *The Rise of the Creative Class* at ”Human creativity is the ultimate economic resource” (2004, xiii). Videre sier han at “Human creativity is a virtually limitless resource (2004, xiv). “Every human being is creative in some way. Each of us has creative potential (...) that can be turned to valuable ends” (2004, xiv). Og med hensyn til stedsutvikling hevder han at “Place provide the ecosystems that harness human creativity and turn it into economic value” (2004, xix), og han mener boka hans er et godt argument for at *stedet* er vår tids viktigste enhet for organisering og økonomi (2004, xix). Florida har altså forsket i trender i utviklingen i det amerikanske samfunnet i ca 30 år. Han har sett trendene i et globalt perspektiv, og ikke minst i lys av nye kommunikasjonsformer, teknologiske og nye skapende industrier og virksomheter. Hans påstand er således at for et samfunn, stort eller lite: ”The most crucial policy decision in my view is where we chose to invest” (2004, 319). I denne boka hevder han at man nå er opptatt av å se all kreativiteten mer helhetlig, å bygge en samlet infrastruktur rundt den og at kultur her har en viktig rolle. Og han sier at en slik oppgave – å bygge et kreativt samfunn - er ikke en oppgave for den enkelte, men noe vi skaper i fellesskap. Slik tenkning har fokus på både kultur og samhandling.

## **2.2 Strategi - tenking og planlegging**

Hva handler strategi om og hvorfor er strategisk ledelse viktig? Litteraturen sier det handler om alt, dvs om organisasjon og omgivelser, om innhold og iverksetting og om form. Det gir retning og viser hvordan komme fra a til b. Det handler om helhet, det å få de ulike delene til å passe sammen (Johnsen 2008). I et ønske om å utvikle et sted, å komme fra a til b, er det å ha en strategi viktig for resultatoppnåelse.

I faglitteraturen benyttes flere definisjoner av begrepet strategi. En definisjon er at strategi er toppledelsens planer for å nå resultater i overensstemmelse med organisasjonens formål og målsettinger (Johnsen 2008). Det vil si at planer er vedtatt på forhånd. En annen definisjon sier at det er en tilpasning mellom en organisasjons interne muligheter og dens eksterne forbindelser (Kay 1993). Det vil si at strategier handler om et balanseforhold som er basert på analyser.

John M. Bryson, har uttalt at ”strategic planning is a set of concepts, procedures, and tools designed to assist leaders and managers with their aforementioned tasks” (Bryson 1988, xi). Sagt på en annen måte mener Bryson at strategisk planlegging handler om å gjøre en



disiplinert anstrengelse for å ha et fundament til å kunne ta riktige beslutninger for å kunne møte de turbulente omgivelsene som ledere i offentlige virksomheter møter i dag.

Henry Mintzberg skiller mellom strategisk tenking og strategisk planlegging. Han mener at strategisk tenking handler om syntese av intuisjon og kreativitet, om en visjon om hvilken veg virksomheten bør ta ”capturing what the manager learns from all sources (...) and then synthesizing that learning into a vision of the direction the business should pursue” (Mintzberg 1994, 107). Strategisk planlegging handler om analyse, det å bryte ned mål til formaliserte og realiserbare delmål, forutse konsekvenser og til slutt nå visjonen sier han. Planlegging handler derfor om å arbeide med strategiutforming.

Etter mange år som leder i offentlig virksomhet har jeg erfart at strategisk tenkning og planlegging er tatt i bruk i sektoren. Strategifaget har etter hvert fått stor betydning for ledelse i offentlig virksomhet. Offentlig virksomhet utvikler seg gjennom åpenhet og gjennom de små skrittets metode, også kalt inkrementalisme, og har lang tradisjon for å ta samfunnsansvar. Samfunnsøkonomisk tenking – helhetstenking - er et kjennetegn. Privat sektor er preget av bedriftsøkonomisk tenking. Store økonomiske utfordringer som offentlig sektor har stått overfor i en årrekke i samfunnsutvikling, har ført til at offentlig sektor de siste 15 til 20 år har tatt i bruk strategisk tenking fra privat sektor i sin helhetstenkende planlegging. Økonomisk styring i forhold til resultatoppnåelse har blitt satt på dagsorden i det offentlige Norge. Administrasjon og ledelse har mange like oppgaver på tvers av sektorer, og strategisk ledelsesteori fra privat sektor kan tilpasses offentlig sektor.

Slike nye samfunnsmessige utviklingstrekk stiller nye krav til strategier og politiske prosesser for arbeid med steds- og regionutvikling og med kulturplanlegging. Nye organisasjons- og samarbeidsformer som interkommunale selskap, partnerskap, nettverkssamarbeid og kommunale aksjeselskap har sett dagens lys, og muliggjør nye kreative løsninger og en bedre utnyttelse av ressurser. Nye roller for offentlig sektor og en ny oppgavefordeling mellom offentlig og privat sektor har utviklet seg på relativt kort tid. Aktørene må samarbeide på andre og mer forpliktende måter enn tidligere om både planer, strategier, gjennomføring og finansiering.

Strategisk planlegging er et nøkkelord i analyse av temaet for denne oppgaven om kultursatsing. Kultursatsing kan tilføre et sted, en region mye positivt som igjen kan medvirke til etablering av nye virksomheter – kulturbaserte næringer og andre – og av arbeidsplasser. Man kan satse på enkeltattraksjoner som festivaler og kulturbygg for å tiltrekke seg ressurser.

Eller man kan satse på å stimulere den kulturelle aktiviteten og energien som allerede fins lokalt, og som igjen kan ha en tiltrekningskraft på eksterne ressurser. Ulike strategier kan tas i bruk. Florida argumenter for at ”stedet” er den viktigste økonomiske og organisatoriske enheten i vår tid, og at ”stedet” er det økosystemet som stimulerer menneskelig kreativitet om til økonomisk verdi. (2004, xix).

I strategibegrepet legger jeg det å ha en planfestet visjon med målsettinger og konkrete tiltak for hvordan nå visjonen og målene. I min studie vil dette ligge til grunn for mine undersøkelser om Drammen kommunes utvikling av kultursektoren innenfor en gitt tidsperiode. Jeg vil lete etter konkrete formuleringer og uttrykk for dette i mitt datamateriale.

### **2.3 Samstyring**

For å undersøke om kultursatsningen i Drammen kan beskrives som uttrykk for samstyring, vil jeg gi en redegjørelse for begrepet. Jeg vil også gjøre rede for forskjellen mellom samstyring og begrep som kan oppfattes å ha tilnærmet lik betydning som eksempelvis deltakelse, styring, nettverk og korporatisme.

Når jeg i oppgaven benytter begrepet deltakelse legger jeg i det en vid betydning. Det innebærer både formelt og uformelt samarbeid. Deltakelse kan være et virkemiddel i en bevisst strategi. I oppgaven vil det ikke være et annet uttrykk for fenomenet samstyring. Deltakelse kan være aktuelt ved samstyring. Samstyring har mer preg av formelt samarbeid.

Den store forvaltningsmessige endringsutviklingen på hele 1900-tallet har gitt styringsbegrepet et nytt innhold. Begrepet styring har sin opprinnelse fra 1300-tallet i Frankrike, *gouvernance*, og var mer en betegnelse for styringsfunksjonen til kongelige embetsmenn enn for styringsprosesser. De senere årene har begrepet fått økt oppmerksomhet, og stavemåten for begrepet *gouvernance* blitt til *governance* som innholdsmessig ses i sammenheng med senere års endringer i offentlig styring, fra *government* til *governance* (Røiseland og Vabo 2008, 87). Gro Ladegård og Signy Irene Vabo sier i sin artikkel *Ledelse og styring – teoretisk rammeverk* at den direkte oversettelsen av ”*governance*” til norsk er styring. De definerer styring som et aspekt ”ved det totale sett av virkemidler som brukes for å koordinere og påvirke atferd bevisst (...).” (Ladegård og Vabo 2010, 17). I samme artikkel viser de til Røviks oppfatning om styring som ”en sentralisert, direktivliknende påvirkning

utøvd indirekte, bl.a. gjennom formelle strukturer og formaliserte prosedyrer og rutiner.” (Røvik 2007, 46 sitert fra Ladegård og Vabo 2010, 18).

Imidlertid sier de videre at innholdet i begrepet styring i dag har endret seg i takt med endringer i måten det styres på. Både personer og systemer skal ledes og styres i et samspill, og de sier at styring er systemorientert til forskjell fra ledelse som er personorientert (Ladegård og Vabo 2010, 18). Begrepet governance gir de i stedet betegnelsen samstyring, ”den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles mening.” (Røiseland og Vabo 2008, 102).

Vabo, Hanssen og Klausen omtaler samstyring som en form for “deltakelse eller involvering av eksterne aktører i det politisk/administrative systemets problemhåndtering.” (Vabo, Hanssen og Klausen 2004, 164). I artikkelen sier de at denne involveringen er annerledes fra tradisjonell hierarkisk utøvelse av offentlig myndighet – fra styring til samstyring.

Når det gjelder forskjellen mellom begrepene samstyring og nettverk forklarer Røiseland og Vabo (2008) samstyring som empirisk fenomen ved å si at ulike organisatoriske former som nettverk og organisert samhandling alle kan belyse begrepet samstyring. De sier også at det nødvendigvis ikke kan settes likhetstegn mellom nettverk og samstyring. Nettverk er ofte aktuelt ved samstyring, men ikke alltid da samstyring har mer preg av formalisering. De sier samstyring kan forstås som en endring i måten å koordinere offentlig politikk. Det innebærer en reduksjon i muligheter for å bruke autoritative styringsvirkemidler slik det forekommer i hierarkiske systemer. Videre betyr det en koordinering av offentlig politikk i flatere samhandlingsformer og annerledes enn i hierarkiske strukturer. Samstyring fordrer ikke-hierarkiske måter å styre på, som for eksempel det å bruke nettverksorganisering som virkemiddel. Både formaliserte samhandlingsformer og uformelt samarbeid er uttrykk for samstyring (Røiseland og Vabo 2008, 102).

Norge har lang tradisjon for å tenke samarbeid mellom offentlige myndigheter og næringsliv. Samarbeidstradisjonen har tatt nye former. Forskjellen mellom samstyring som beskrevet ovenfor og korporatisme vil jeg forklare her.

Helt siden innføringen av Formannskapslovene i 1837 da det kommunale selvstyret ble innført, har kommunene vært nærings- og innovasjonsaktører i følge Håvard Teigen (Rønning og Teigen 2007, 146). Teigen mener ”Det kommunale sjølvstyret (1837) løyste ut

organisatorisk kraft, initiativ og økonomisk kreativitet.” (Rønning og Teigen 2007, 146). Han deler den kommunale næringsutviklingen inn i tre epoker, fra naturallushold til pengeøkonomi, fra utbygging av elektrisk energi og kommunikasjonsformer med utvikling av sparebanker og varehandel, automobil, jernbane og telenett, til den siste epoken fra ca 1960 med kommunene som næringsutviklere. I sin lange historikk for næringsutvikling hadde kommunene nullprofitt som målsetting. De hadde ingen aktiv rolle som eiere, men de var en koordinerende kraft gjennom formannskapet og kommunestyret. Ofte var det de samme personene som var aktivister innen politikk, administrasjon, samvirke og næringsutvikling. Denne norske tradisjonen for styring kalles også for samfunnskorporatisme (Teigen 2007, 151).

Samarbeidstradisjonen er altså ikke ny. I litteraturen om samstyring omtales begrepet korporatisme som det som skjer innenfor hierarkiske styringsmodeller og særlig i statlig sektor, mens samstyring handler om pluralisme i en mer samfunnsbasert styrings- og beslutningsmodell. Korporatistisk tenking og praksis preger de innledende fasene i offentlige beslutningsprosesser. Samstyring handler om både oppstartarbeidet i offentlig beslutningspolitikk og iverksettingen av den, og er ikke begrenset til oppstartarbeidet slik korporatisme i hovedsak er (Røiseland og Vabo 2010). I denne oppgaven er det samstyring som strategi som undersøkes.

I lys av skissen jeg har presentert i det foregående med store samfunnsmessige endringer som igjen har påvirket ledelse og styringstenking, gjør behovet for samordning seg stadig mer gjeldende. Det har skjedd en fristilling av offentlig sektor den senere tid både administrativt, gjennom desentralisering av myndighet og i utføring av oppgaver. Hilmar Rommetvedt omtaler begrepet ”den fragmenterte stat” i sin bok ”Politikkens allmenngjøring og den ny-pluralistiske parlamentarismen (2011). I følge Rommetvedt både skaper denne fristillingen et behov for samordning, og gjør det også lettere å imøtekomme dette behovet gjennom formell og uformell samhandling.

I diskusjon av strategisk planlegging av prosesser i forhold til bevisst kultursatsning i Drammen kommune, vil perspektivet samstyring være nyttig fordi det vil vise om kommunen har hatt en ovenfra-og-ned politikk eller en politikk basert på samstyring med andre aktører. En vanlig oppfatning av en ovenfra-og-ned politikk er at man forholder seg til klare strukturer og vedtak fattet i strukturene om gjennomføring av vedtakene. Det interessante er å se om Drammen har hatt en bevisst plan for å skape et engasjement og eierforhold til utviklingen

ved å invitere eksterne aktører til deltakelse i en reell samstyring – både i utforming av mål og gjennomføring av tiltak. Med andre ord om kommunen har hatt en strategisk plan om samstyring av mer formell karakter for å nå ønskede mål.

I oppgaven vil jeg undersøke om Drammen kommune bevisst har benyttet samstyring i utforming og gjennomføring av kultursatsningen i Drammen kommune. Slik jeg har beskrevet begrepet samstyring kjennetegnes det av både formelle og uformelle samhandlingsformer.

## **2.4 Balansert Målstyring**

Styringsmodellen Balansert Målstyring, BMS, ble utviklet av de to amerikanske professorene Kaplan og Norton i begynnelsen av 1990-tallet. Tradisjonell styringsform i offentlig sektor i Norge har vært kjennetegnet av et regelstyrt hierarkisk byråkrati og klare skiller mellom de ulike nivåene i organisasjonen. Utover i 1980-årene begynte offentlig sektor å ta i bruk styrings- og arbeidsmetoder fra privat sektor. Kostnadseffektivitet, markedsretting og ledelsesteknikker er stikkord som ble hilst velkomne og tatt i bruk av offentlig sektor. Man fikk utviklingen av en ny offentlig styring, NOS (New Public Management) som kjennetegnes av effektivitet som overordnet mål. Mål- og resultatstyring ble viktig. Tom Christensen omtaler kjennetegn ved NPM som fristilling av etater, etablering av tilsyn og selskap og gjennom å det ha klarere skille mellom det offentliges roller som eiere, bestillere og tilbydere. Det blir lagt stor vekt på resultater. I norske kommuner har NPM blitt tatt i bruk i gjennomføring av nye og mange oppgaver blun annet som følge av store, statlige reformer, gjennomføringer som stimulerte til effektivitetstekning og en annen rollefordeling (Christensen 2006). I faglitteraturen omtales endringene som en fristillingsprosess (Ladegård og Vabo 2010).

Balansert Målstyring er et eksempel på et nytt styringsverktøy som raskt ble tatt i bruk av bedrifter over hele verden som følge av styringsendringer med mer fokus på effektivitet og resultatoppnåelse. Nærmere forklart er det en modell for hvordan man kan styre og måle resultater i egen virksomhet. Det meste kan måles, og det kan måles ut fra flere perspektiver i motsetning til i gammel offentlig styring der det var vanlig å måle resultat kun ut fra et økonomisk perspektiv. Denne styringsmodellen gir et godt grunnlag for egen strategiutforming. Hvis man tar i bruk dette verktøyet med klare hensikter, er mulighetene til stede for å oppnå akkurat det man ønsker forutsatt at det er godt gjennomarbeidet og med

tydelige og utvetydige formuleringer. Verktøyet gir gode muligheter for å involvere, delegere og finansiere.

I studien vil jeg undersøke om Balansert Målstyring omtales og synliggjøres i kommunens styringsdokument som et verktøy i som er bevisst benyttet i en strategisk planlegging av kultursektoren. Jeg vil også lete etter skjematiske framstillinger av verktøyet der kultursatsning med målsettinger, tiltak og ansvarsfordeling klart kommer til uttrykk. Informantene vil bli spurt om de kjenner styringsverktøyet, om kommunen benytter det og om de eventuelt kjenner innholdet.

## Kapittel 3

### **Metode – forskningsdesign, casestudie og kildemateriale**

#### **3.1. Valg av forskningsdesign**

Ordet metode er av gresk opprinnelse og betyr å følge en bestemt veg mot et mål. I samfunnsvitenskapen dreier metodelære seg om hvordan man skal innhente informasjon om virkeligheten og hvordan man skal analysere informasjonen. Videre handler det om å tolke informasjonen for å gi oss ny innsikt i samfunnsforhold og prosesser i samfunnet, også kalt empirisk forskning (Johannessen, Kristoffersen og Tufte (2009, 32,33).

I forordet til boka ”Case Study Research, Design and Methods” av den amerikanske professoren i eksperimentell psykologi Robert K. Yin sier en annen amerikansk samfunnsforsker Donald T. Campbell at kjernen for vitenskapelig forskning ikke er eksperimenteringen i seg selv, men handler mer om strategi forbundet med utsagnet ’sannsynlige rivaliserende hypoteser’ og det å utforske hypotesenes sannsynlighet (Yin 2009, vii). Både Campbell og Yin mener at slik strategitenkning kan ta for seg enten det å bekrefte det bevislige, en beskrivende metode, eller det å ta utgangspunkt i hypoteser som skal stadfestes, også kalt teoristyrte metode. I min analysemetode har jeg valgt en strategi som er av beskrivende art, den vil dreie seg om å forsøke å gi en dybdebeskrivelse av en prosess i et tilsynelatende vellykket samfunnsfenomen i en valgt kommune i Norge.

#### *Casestudie*

I arbeid med utvikling av eget forskningsdesign har jeg valgt å bruke casestudier som er en mye benyttet strategi innen samfunnsforskning. Jeg har kommet fram til at studiet mitt bør baseres på undersøkelse av ett case for å kunne gå i dybden på tematikken. I faglitteraturen kjennetegnes casestudiet av blant annet empiriske undersøkelser av utvalgte fenomener som vi ikke har så god kjennskap til. I følge Yin er denne metoden en foretrukket metode i spørsmål som handler om hvorfor noe har skjedd/skjer og om hvordan dette har skjedd/skjer. Videre handler det om at forskeren har lite kontroll over hendelsene, og at fokus er på et virkelig samtidfenomen. Målet for metoden er å designe et godt casetilfelle, og å samle, presentere og analysere dataene. Faglitteraturen omtaler videre to kjennetegn ved case. Det ene kjennetegnet dreier seg om å ha et avgrenset blikk på det spesielle casen. Det andre kjennetegnet handler om å få en mest mulig inngående beskrivelse av casen (Tufte 2009, 84).

Yin trekker fram fire generelle analytiske casestrategier som metode. En av strategiene er å utvikle et analytisk rammeverk for å kunne organisere selve studien, for eksempel hvis man ikke har en klar hypotese (Yin 2009, 131). Metoden bidrar til teoretiske refleksjoner rundt årsaksforhold i offentlig politikk, og kan bidra til å gi ny samfunnsvitenskapelig innsikt i politiske prosesser og også eventuelt å føre til nye teorier og føringer for framtidige politiske prosesser (Yin 2009, 141). Formålet med min studie er å forsøke å beskrive hvorfor og hvordan kultursatsning i Drammen har skjedd.

### *Kvalitativ tilnærming*

Jeg har valgt en kvalitativ tilnærming i min beskrivende casemetode. Mitt valg av metode kan ses i lys av en mulig overføringsverdi til andre offentlige instanser. Det inntrykket en utenforstående har av Drammen kommune, er at den har satset bevisst på en endringspolitikk, og at kultur har hatt en sentral rolle i endringsarbeidet. Videre ser det ut til at kommunen til nå har lyktes med sin satsning.

## **3.2 Metoder for datainnsamling**

Jeg valgt å foreta datainnsamling gjennom kvalitative intervju og via gjennomgang av styringsdokumenter utarbeidet av og for Drammen kommune fra år 2000 fram til i dag for å belyse forskningsspørsmålene. Virkeplaner er interne arbeidsdokumenter og er ikke kildemateriale. Datainnsamlingen tenkes å være grunnlag i en beskrivende casemetode.

### *Styringsdokument*

Styringsdokumentene er kulturstrategiske planer, årsmeldinger, kommuneplaner og Økonomiplan 2011 – 2014 – Årsplan og budsjett 2011. Kulturstrategiplanene er Kunst- og kulturstrategi for Drammen – 2002 og Kunst- og kulturstrategi for Drammen 2006 – 2011. Den første planen er samordnet med Kommuneplan for Drammen 2003 – 2014, og bygger på kommunens målsettinger om at kultur skal være en drivende kraft i den videre utviklingen av byen. Planen er også grunnlaget for planen som ble vedtatt i 2006. I tillegg til at planen fra 2006 skal videreføre arbeidet med å styrke fundamentet i kulturlivet, peker den ut satsningsområder for perioden. Økonomiplanen har jeg valgt da den gir et innblikk i status for kultursektoren samt vise tendenser for kommende år. Økonomiplanen er den operative delen av kommunens planhierarki, og den følges opp i strategiske temaplaner som



kulturstrategiplanene, og i virksomhetenes egen planlegging. Jeg har valgt å se på Drammen kommunes årsmeldinger som var tilgjengelige på kommunens nettsted fra og med året 2006, året da byens nye landemerke ble bygget og tatt i bruk – Papirbredden – den huser bl.a. Høgskolen i Buskerud avd. Drammen, Buskerud fylkesbibliotek og Drammen bibliotek, og ligger vegg i vegg med den nye kulturarenaen Union Scene. Disse dokumentene er valgt fordi jeg forventer at kommunen har formulert sine mål, strategier og virkemidler i disse dokumentene. De er behandlet og vedtatt av politikerne og er således både forankrende og forpliktende for kommunen.

### *Intervju*

I boka til Johannessen, Kristoffersen og Tufte siteres Steinar Kvåles karakteristikk av det kvalitative forskningsintervjuet som ”en samtale med en struktur og et mål”. (Kvåle 1997, sitert fra Johannessen, Kristoffersen og Tufte 2009, 141). Jeg ønsker å få fram erfaringer og oppfatninger om kultursatsningen i Drammen.

Jeg har valgt informanter fra ledende stillinger i offentlig, privat og tredje sektor og ut fra kjennskap de bør ha til kommunens politikk på kulturfeltet gjennom sine posisjoner.

For å innhente ønskede data har jeg valgt å bruke semi-strukturerte intervju, dvs. ha en overordnet intervjuguide med åpne spørsmål som utgangspunkt for intervjuet (vedlegg 2). Åpne spørsmål betyr at det ikke er formulert svaralternativ på forhånd. Intervjuobjektene kan formulere svarene med sine egne ord med liten påvirkning fra intervjueren.

Informantene er valgt ut fra formålet – det å få en viss dybdekjenning fra de forskjellige respondentenes ståsteder i forhold til oppgavens problemstilling. Jeg valgte informanter fra ledende posisjoner innen administrasjonen i kommunen, fra politisk hold og fra samarbeidspartnere i samstyingsnettverket til kommunen.

Intervjuene er gjennomført i informantenes egne omgivelser og de er basert på en nøye gjennomtenkt intervjuguide. Ut fra et taktisk valg er det ikke brukt diktafon da det ikke syntes å være av stor betydning for resultatet å få med språklige nyanser av forskjellig karakter.

Informantenes muntlige beskrivelser og eventuelle fortolkninger av tidligere beslutningstaking og hendelsesforløp ble skrevet ned av intervjueren. En slik prosedyre ble vurdert til å være tilstrekkelig for drøfting av datainnsamlingen. Videre ble ikke forskningsspørsmålet vurdert til å være av en slik karakter at kroppsspråk og følelsesmessige

reaksjoner og/eller andre reaksjoner ville komme til uttrykk og ha betydning for oppgavens resultater.

Med tanke på tiden jeg hadde til rådighet og vurdering av nytteverdi av antall informanter besluttet jeg å ha en øvre grense på ti informanter. Informantene er valgt fra målgrupper, etter en strategisk vurdering, som syntes hensiktsmessige for å få nødvendige data i forhold til forskningsspørsmålet. Jeg valgte åtte informanter fra tre ulike aktørsektorer i Drammen. Under intervjuene ble jeg anbefalt ytterligere to respondenter, fra idrettslag og kommuneadministrasjon, som det kunne være hensiktsmessig å intervju. Jeg vurderte disse to anbefalingene som verdifulle informasjonsyttere, og inkluderte disse i gruppen av informanter. Sektorene informantene er valgt fra er offentlig sektor, tredje sektor og privat sektor samt en fra politikerhold. Alle de åtte forhåndsvalgte informantene fikk tilsendt forespørsel med relevant faglig og forskningsetisk informasjon. Samtlige som ble kontaktet / respondenter viste en meget positiv holdning til oppgaven og til det å være respondent. Alle intervjuene ble gjennomført med en varighet på ca en time med unntak av ett som varte i to timer. Da alle informantene er travelt opptatte personer, ble intervjuene gjennomført over flere dager. Til sammen varte datainnsamlingsperioden i fem uker inkludert påskeferieopphold.

### **3.3 Beskrivelse av målgrupper med informanter**

#### Drammen kommune

Informantene i Drammen kommune var: *kultursjef, rådgiver og kommunal planlegger*. Jeg så det som meget relevant å intervju en ansatt på høyeste administrativt nivå i kommunen samt en med god kjennskap til kultursektoren. Forespørsel ble derfor sendt til kommunaldirektør med kultur i sin saksportefølge i kommunen. Forespørselen ble behandlet av personaldirektør som sluset meg videre til en relevant rådgiver. I tillegg kontaktet jeg selv kultursjefen i kommunen. Ved frammøte for intervju med rådgiver ble jeg tilbudt en informant til med lang fartstid som kommuneplanlegger i Drammen.

#### Politiker

*Bystyrekomite Byutvikling og kultur, leder*

Som representant fra politikersiden i Drammen kommune var det naturlig å kontakte Drammen kommune Bystyret, Bystyrekomite byutvikling og kultur. Lederen for komiteen var en selvfølgelig informant.

### Tredje sektor

#### *Konnerud Idrettslag, daglig leder*

Startet i 1927 og er det største idrettslaget i Drammen med over 2000 medlemmer, i Buskerud fylke og blant de største i landet. Idrettslaget omfatter i dag sju sær idretter, skigruppa var den første som ble etablert, sykkel den siste. Konnerud IL har også i flere år fått tildelt World Cup renn i langrenn, sist vinteren 2012, og som arrangeres sammen med Byen Vår Drammen AS og Drammen kommune. Idrettslaget er i ferd med å utvide sitt skianlegg til FIS-standard sammen med Drammen kommune. Konnerud IL har en daglig leder som er ansatt i 100 % stilling.

### Kommunalt aksjeselskap/tredje sektor

#### *Drammens Teater*

Daglig leder var min informant.

Et over 200 år gammelt teater som rommer mye historie og har vært eiet, finansiert og drevet av frivillige interesser på flere måter helt til i dag. I juni 2010 inngikk driften av teatret i det nyopprettede selskapet Drammen Scener AS som eies av Drammen kommune. Drammen Scener AS har ansvar for driften ved Drammens Teater og Union Scene. Ansvar for drift betyr ansvar for produksjon av kulturarrangement, utleie av areal og scener, tekniske tjenester, markedsføring, billettsalg og servering. Stiftelsen Drammen Teater og Kulturhus er eier av eiendommen. Ansvaret for forvaltning av eiendommen ble overtatt av Drammen eiendom KF (DEKF) i 2009 etter avtale mellom Stiftelsen Drammen Teater, DEKF, Foreningen Drammen Teater og Drammen kommune. Avtalen er en forpliktende avtale i henhold til kommunens satsning på kultur i Drammensregionen.

### Nettverksaktører inkl. privat sektor

#### *Rådet for Drammensregionen*

Direktøren for rådet utpekte seg som et selvfølgelig intervjuobjekt.

Rådet ble etablert i 2003 som et frivillig samarbeidsorgan. Det består av ordførerne i de åtte kommunene Hurum, Røyken, Lier, Drammen, Nedre Eiker, Øvre Eiker, Sande og Svelvik.

Rådet har et sekretariat som ledes av en direktør. Arbeidet baseres på dokumentet Strategisk plan for Drammensregionen 2008 – 2011 som er politisk behandlet i de åtte kommunene og vedtatt av rådet. Planen inneholder hovedlinjene for hva rådet skal arbeide med, og den er også i overensstemmelse med Buskerud fylkes regionale planstrategi. Formålet er: ”Regionsamarbeidet skal styrke Drammensregionens attraktivitet og gjennomslagskraft, slik at det skapes vekst og utvikling i regionen.” (Strategisk plan for Drammensregionen 2008 – 2011 s. 3). Rådets rolle er å være en innovatør, en tilrettelegger og en påvirkningsaktør. Drift, prosjekter og tiltak finansieres av de åtte kommunene, andre offentlige parter som f.eks flere fylkeskommuner og gjennom samarbeid med privat og frivillig sektor.

#### *Byen vår Drammen AS*

Daglig leder var min utvalgte informant i oppgaven.

Et samarbeid organisert som et aksjeselskap og ble stiftet i 1992. Selv omtaler det seg som et partnerskap med et økonomisk forpliktende samarbeid mellom kommune og næringsliv.

Utbytte tas ikke ut. Selskapet eies av Drammen kommune med 32,9 % og næringsliv med 67,1 %. Med næringsliv menes særlig de som driver med handelsvirksomhet og gårdeiere i byen. Selskapets forretningside er å være ”det selskapet som best kan være pådriver og gjennomfører av arrangementer og oppdrag for næringsliv og kommune hvor positivt fokus på Drammen og sentrum i særdeleshet er en viktig del.” Av store enkeltarrangement er World Cup renn i langrenn og oppdraget ”Omdømmeprojektet”. Selskapet ledes av et styre med representanter fra kommune og næringsliv. Mesteparten av selskapets aktivitetsmidler kommer fra rammeavtale med Drammen kommune.

#### *Papirbredden Innovasjon AS*

Prosjektansvarlig for kreative næringer/kultur var informant.

Et nytt aksjeselskap, stiftet i juni 2006, med målsetting å være en uavhengig aktør for regional utvikling og innovasjon. Fagfeltene kultur, helse og fornybare ressurser er satsningsområder. Selskapet har eiere fra næringsliv, det offentlige deriblant Drammen kommune, og fra akademia. Det ledes av et styre med representanter fra for tiden næringsliv, fylkeskommune og stat. Direktøren for selskapet satte meg i kontakt med selskapets prosjektansvarlig inn mot kreative næringer / kultur.

#### *Papirbredden Drammen kunnskapspark*

Daglig leder i Papirbredden Eiendom AS ble kontaktet som aktuell informant.

Kunnskapsparken ble offisielt åpnet i 2007. Det startet som en regional partnerskapsavtale i 2004 med fokus på kompetanse. Er i dag ikke en organisasjon, men mer å forstå som et nettverk av brukere og leietakere. Tomten som kunnskapsparken ligger på samt nabotomten ble vedtatt kjøpt av Drammen kommune i 2004. Drammen kommune vedtok samtidig å inngå en partnerskapsavtale med Entra Eiendom AS. Selskapet Papirbredden Eiendom AS ble således dannet. Dette selskapet kjøpte i 2007 to tilliggende tomter, bl.a. det som nå er kulturhuset Union Scene. Eierforholdet er fordelt slik at Entra eiendom AS eier 60 % av selskapet og Drammen kommune, dvs Drammen Eiendom Kommunalt Foretak, eier 40 %. Kunnskapsparken ble offisielt åpnet i mars 2007. Byggetrinn 2 i gang på nabotomten.

### **3.4 Operasjonalisering**

For å gjøre undersøkelsen forskbar har jeg gjort avgrensninger i forhold til tidsperiode, til konkrete spørsmål og til utvelgelse av data. Tidsperioden er valgt ut fra de store og synlige endringene i kommunen i perioden. I styringsdokumentene, som er utformet innenfor tidsperioden, vil jeg lete etter klare definisjoner av og formuleringer om kulturbegrepet og hvilket innhold Drammen kommune har gitt dette begrepet. Jeg vil også se etter klare formuleringer om målsetting for en kultursatsning og hvordan kommunen tenker å nå målsettingene. Kan jeg finne en bevisst strategi for en kultursatsning, og kan jeg finne uttrykk for samstyring som strategi i dokumentene?

Videre vil jeg konkret både lete etter formaliserte uttrykk for samstyring og spørre informantene om kommunen har benyttet styringsverktøyet BMS bevisst i en samstyringsstrategi. Jeg har forsøkt å lage spørsmålene til informantene i den hensikt å få et bilde av samstyring eller ikke, om de har vært invitert til å delta og om de faktisk har vært involvert i. Det vil gi informasjon om kommunen aktivt har benyttet samstyring som strategi og om strategien er konkretisert gjennom BMS.

Det vil kunne påpekes at jeg ikke har tatt med kommunens virkeplaner for kultursektoren i undersøkelsen. Det er jo i disse at styringsverktøyet konkretiseres i detalj. Jeg har utelatt disse som datakilder da de er å anse som interne arbeidsdokument. I styringsdokumentene jeg har valgt vil jeg lete etter så tydelige formuleringer om målsettinger og strategier at de vil gi klare indikasjoner på Drammen kommunes kultursatsning. Spørsmålene i intervjuguiden er konkrete når det gjelder kjennskap til BMS og virkeplaner.

### **3.5 Reliabilitet og validitet**

Innenfor samfunnsvitenskap stilles det krav til reliabilitet og validitet. Andre ord for dette er pålitelighet og gyldighet (Johannessen, Kristoffersen og Tufte 2009, 46 og 71). Det betyr at oppgavens kvalitet handler om dataene som brukes er representative og pålitelige for undersøkelsen og om hvordan de brukes. Dokumentene jeg har valgt å bruke er alle kommunale styringsdokument vedtatt av politikerne som representerer lokalbefolkningen. Alle dokumentene er på de ulike nivåene i kommuneadministrasjonen utarbeidet av fagpersoner i administrasjonen. Dokumentene har således både en faglig og politisk forankring.

Etter at datainnsamlingen i kommunen var ferdig har jeg likevel fått tilsendt virkeplaner for kultursektoren for årene 2006, 2007 og 2008. Planene er lite konkrete i forhold til det å benyttes som strategisk verktøy. De to første mangler en systematisk oppbygging i detalj om hvordan nå målsettinger og måleindikatorer for resultatoppnåelse. På spørsmål til kommunen opplyses det at fra og med 2008 er måleindikatorer utarbeidet. Av dette kan jeg trekke ut at for nesten hele tidsperioden har virkeplanene vært lite egnede i en bevisst kulturstrategi fordi nødvendige konkretiseringer i forhold til måloppnåelser mangler. I ettertid kan jeg si at det ikke svekker oppgavens validitet at de ikke er brukt som kilder.

Informantene er nøye valgt ut etter posisjon i lokalsamfunnet og relatert til kulturfeltet i lokalmiljøet. Alle informantene, til sammen ti, har ledende posisjoner i sine virksomheter. Min tanke er at de som ledere og fagansvarlige har en bred kjennskap til lokalsamfunnet sitt og til lokalpolitikken.

Jeg henvendte meg til Drammen kommune med et introduserende brev til kommunaldirektør med kultursektoren i sin portefølje. Der ble det vedlagt samtykkende brev til undersøkelsen fra Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD) (vedlegg 3). Intervjuene er foretatt uten diktafon og basert på en intervjuguide. Dette begrunner jeg med at intervjuene skulle være semistrukturerte og at elementer som kroppsspråk, følelsesmessige utbrudd og pauser ikke hadde relevans for undersøkelsens formål.

## Kapittel 4

### **Empiripresentasjon – styringsdokument og informanter**

#### *Fakta om Drammen kommune*

Drammen kommune er vakkert beliggende ved Oslofjorden i Buskerud fylke og ca. tretti minutter fra Oslo med tog. Byen Drammen er regionhovedstad for et område med ca. 150.000 innbyggere. Kommunen med byen har ca. 63.000 innbyggere og feirer i 2011 sitt tohundreårs jubileum. Drammen by har i mange år hatt et dårlig rykte, en kjedelig by med et lite spennende aktivitetstilbud – en by man arbeidet og bodde i - altså ikke et sted man flyttet til hvis man kunne velge.

Drammenselva har fra gammelt av vært utgangspunkt for næringsvirksomheten i kommunen. Elva ble benyttet som ferdselsmiddel, transportåre og energikilde. Elva og også jernbanen var viktige fundament for industrivirksomhet i kommunen. Endringen fra industriproduksjon til tjenesteproduksjon som verden har vært vitne til de siste tiårene, har imidlertid ikke endret den strategiske og geografisk viktige posisjonen som Drammen by har. Posisjonen er fortsatt en viktig forutsetning for annen næringsutvikling i kommunen. Rundt årtusenskiftet rettet kommunen blikket mot potensialet som kommunen hadde for en spenstig utvikling av lokalsamfunnet.

Kommunen styres av et bystyre med et formannskap som ivaretar drifts- og forvaltningssaker, som fungerer som fast utvalg for plansaker etter plan- og bygningsloven og som kontrollorgan etter alkoholloven. Det er tre bystyrekomiteer i kommunen. Kultur var en egen bystyrekomite til og med 2006. Fra 2007 heter komiteen Bystyrekomite for byutvikling og kultur. Det kan tyde på en bevisst tenkning rundt stedsutvikling og kultur i tett samarbeid. Skiftet av betegnelse på komiteen er også i tråd med strategien i kommuneplanen 2003 – 2014 med tanke på bevisst satsning på bl.a. kunst, kultur, fritid og stedsutvikling.

Kommunen har en tonivåmodell. Administrativt befinner virksomheten kultur seg på nivå to under rådmann og direktørnivå. Leder for virksomheten er kultursjef. Kultur er en av fem virksomheter i porteføljen til en av direktørene. Virksomheten Kultur består av fire avdelinger og en stab.

Styringsdokumentene viser til en relativt god kommuneøkonomi gjennom nesten hele tidsperioden for undersøkelsen – fram til 2009 da finanskrisen slo inn med økonomiske utfordringer også for Drammen kommune. Flere av informantene viser til det samme

fenomenet. Informantene framhever også at kommunen er dyktig til å skaffe til veie finansiering fra ulike hold som stat og fylkeskommune. Empirien viser et stort ønske i lokalbefolkningen om å bedre kommunens omdømme, og en politisk vilje til å gjennomføre dette.

Drammen kommunes årsmeldinger fra 2009 og 2010 inneholder organisasjonskart og eierposisjoner for Drammen kommune. Kommunen har gjort endringer, internt og eksternt, i sin organisering av den totale virksomheten.

#### Kommunens visjoner i tidsperioden for oppgaven

**Drammen by skal utvikle sine kvaliteter som en tett, mangfoldig og levende by i den vakre elvedalen <sup>1</sup>(før 2002)**

**Miljø- og kompetansebyen Drammen – en tett, mangfoldig og levende by i et vakkert landskap<sup>2</sup>**

Gjenspeiler disse visjonene kommunens retning for kultursatsning i tidsperioden for oppgaven?

Jeg vil lete etter konkrete uttrykk for kultursatsning og samstyring som strategi i empirien. Min empiri er kommunale styringsdokumenter fra år 2000 fram til 2011, og kvalitative intervju med personer i ledende stillinger i offentlig, privat og fra tredje sektor i Drammen. Hvis kommunen har klare formuleringer om hva den mener med begrepet kultur, og klare mål og delmål i en strategi for kultursatsning i stedsutviklingen, forventer jeg å finne disse uttrykt i styringsdokumentene. Informantene er valgt ut fra deres kjennskap til kulturfeltet gjennom sine posisjoner. Jeg vil undersøke om de kjenner kommunens strategi for styring av kulturfeltet.

#### **4.1 Om kulturbegrepet**

##### *Styringsdokumentene*

---

<sup>1</sup> Kunst- og kulturstrategi for Drammen - 2002

<sup>2</sup> Vedtatt januar 2002, Kommuneplan for Drammen 2003 - 2014<sup>2</sup>



Kommuneplan for Drammen 2003-2014 beskriver ikke begrepet kultur, men planen beskriver begrepet kulturliv som ”alt fra teater, musikk og kunst som menneske- og samfunnsutviklende kraft, til idrett, friluftsliv og andre fritidsaktiviteter” (Drammen kommune 2003, s.36). Det profesjonelle kulturlivet skal styrkes, og det må legges bedre til rette for amatørerne. Byens kulturliv skal være en drivkraft i utviklingen av Drammen som en levende og mangfoldig by (s.39).

Kommuneplan for Drammen 2007-2018 beskriver verken begrepet kultur eller kulturliv, men omtaler kommunens ambisjoner for saksområdet kunst, kultur og fritid. Planen har et eget kapittel for stedsutvikling som også omhandler kultur som for eksempel kulturminner og estetikk. Strategier uttrykkes som det å styrke, utvikle, videreutvikle og etablere.

Kunst- og kulturstrategi for Drammen 2002 beskriver kultur som ”det sett av regler, normer og forestillinger som gjør oss til siviliserte mennesker. Kulturen må stadig utvikles for å tilpasse seg samfunnets endringer” (s. 9). I det innledende kapittelet sies det at kulturstrategien ikke skal favne ”hele kulturbegrepet, men begrense seg til områdene utøvende og skapende kunst, amatør og profesjonell, samt kulturminnevern generelt” (s.4).

Kunst- og kulturstrategisk plan for Drammen 2006-2011 inneholder ingen beskrivelse av selve kulturbegrepet. Den omhandler hva et bredt kulturliv skal omfatte slik som den utøvende og skapende kunsten, arkitektur, design, bygningsvern og kulturminnevern, noen aspekter innen frivillig arbeid og samarbeidet med Kulturskolen og Den kulturelle skolesekken. Idretten medregnes ikke.

Økonomiplan 2011-2014 definerer ikke begrepet kultur, men hva hovedmålet for programområdet Kultur er for planperioden.

*Programområdet 06 Kultur 2011*<sup>3</sup>

Programområdet omfatter bibliotek, kulturskole, fritidstiltak for barn og unge, eldre og funksjonshemmede, driftstilskudd til selskaper, institusjoner, arrangementer og organisasjoner på kulturområdet, allmenn kulturadministrasjon, samt overføringer til Den norske kirke og andre tros- og livssynssamfunn.

Hovedmål:

<sup>3</sup> Økonomiplan 2011-2014, Programområde 06 Kultur, s. 52

Årsmeldingene beskriver ikke begrepet kultur.

*Hvordan beskriver informantene begrepet kultur og kommunens kulturinnhold?*

Alle informantene har egne meninger om begrepet kultur og at det er et vidtfaende begrep. I tillegg til det man vanligvis forbinder med kultur som kunst og teater, bruker flere begrepet ”det utvidete kulturbegrep, ogs  fotball”, det er en ”god blanding”, og at kultur handler om b de det profesjonelle kulturtilbudet og amatørkulturen. Med amatørkultur snakker de om lokale teater- og musikktiltak, barne- og ungdomsteater og ulike frivillige tiltak som handler om inkludering og mangfold. Uavhengig av hvilken sektor informantene representerer har de utsagn som at kultur handler om ”alt fra rock til amatør og klassisk kultur, ogs  forn yelsesparker og idrett”. En annen sier det handler om ”skapende aktiviteter for mennesket og opplevelser, det   sanse ting, det som appellerer til hjernen, hjertet, smak og syn”. Ord som fritidstilbud, frivillighet, egen deltakelse, gi livskvalitet til alle aldersgrupper, alt og ingenting, utsmykning i det offentlige rom er felles hos alle informantene. Kommuneplanleggeren sier ogs  at kultur handler om ”  snakke til f lelsene til folk”.

Alle informantene mener det er et bredt kulturliv i kommunen. Men de kan ikke vise til en kommunal beskrivelse av begrepet kultur og innhold. Informanten fra Drammens Teater sier dokumentene er for abstrakte. N r det gjelder innholdet i kommunens kultursatsning har informantene en relativt felles oppfatning at kommunen har mye fokus p  kultur. Unntak er kommuner dgiveren som mener kommunens kultursatsning er svak da kommunen ikke er kulturprodusent men koordinator. Informanten fra idrettslaget mener det er for lite tilbud til ungdom, og en nettverksakt r beskriver kultursatsningen som ”fragmentert”. Politikerer sier at satsningen har forankring i alle de politiske partiene, mens informant fra R det for Drammensregionen sier det satses offensivt p  synlige effekter, men begrenset p  kultur i kommunen. Kultursjefen sier det handler om satsning p  arenaer, utsmykning, estetikk, gode fasiliteter og opplevelser. Et samlet inntrykk fra informantene er at kommunen har utydelige formuleringer b de n r det gjelder begrep og innhold i begrepet kultur.

## 4.2 Om samstyring

For å kunne si at prosessen i Drammen kommune er preget av samstyring venter jeg å finne uttrykk for formaliserte samarbeidsformer som aksjeselskap – hel- eller deleid av kommunen, interkommunale selskap, stiftelser og partnerskap i dokumentene og i utsagn fra informantene. Vil min empiri fra Drammen kommune vise om samstyring i nettverk, formaliserte samarbeid, har vært et bevisst strategisk virkemiddel i en strategisk satsning på kultur i stedsutviklingen?

*Hva sier styringsdokumentene om samstyring?*

### Kommuneplanen 2003 - 2014

I planen understrekes en positiv holdning til by- og stedsutvikling i samarbeidets ånd. I følge kommuneplanen har byens innbyggere, politikere, representanter fra næringslivet og ikke minst fra barn og unge deltatt i prosessen som foregikk i 1999-2000, ble kalt ”Drammen 2011”. Det sies på side 7 at ”Medvirkningsprosessen som ble gjennomført i forkant av kommuneplanarbeidet viste at det er stor enighet om de prioriteringer byen har gjort de senere år, og et ønske om å gå videre i samme retning”. Med medvirkning sier planen at det handler om faglige samfunnsanalyser og utredninger, utvikling av framtidbilder som diskusjonsgrunnlag for overordnet retning for utviklingen, og til slutt vedtak av visjon og overordnede målsettinger. På side 10 sies det at det skal tilrettelegges for andre aktører i kommuneutviklingen.

### Kommuneplan 2007 – 2018

I planens forord står det at i den tunge satsningen på kultur, kunnskap og miljø har kommunen hatt gode offentlige og private samarbeidspartnere. I tillegg vektlegges regionalt samarbeid på tvers av sektorgrenser og kommunegrenser som virkemiddel for å nå ønskede mål. Om verdigrunnlaget på side 9 står det at ”Lokal deltakelse er en forutsetning for at en bærekraftig utvikling kan realiseres. Drammen skal preges av et aktivt lokaldemokrati og gode medvirkningsprosesser.”. Som medvirkningsprosess nevnes spesielt aktivt samarbeid mellom Union Scene og studentmiljøet, og at kommunen skal være en aktiv samarbeidspartner i arbeidet med å utvikle byens viktigste kulturarrangementer. Planen sier ikke noe konkret om elementer en medvirkningsprosess kan bestå av som ulike samarbeidsformer, møter, høringer og nettverksarbeid.

### Kulturstrategiplanen 2002

Dens klare holdning er et ønske om en helhetlig satsning på både et profesjonelt og amatørpreget kulturliv. Utfordringer for og stikkord i kulturstrategien hadde derfor fokus på utstrakt samarbeid, økonomisk, reflektert og målrettet satsning på kultur. Den var utarbeidet med god deltakelse fra ”sentrale aktører i byens kulturliv” (s.7). Byen var og er fortsatt også svært opptatt av regional, nasjonal og internasjonal posisjonering gjennom sammenligning med andre byer og deltakelse i bynettverk. En overordnet strategi for å nå en slik målsetting er i å ha et samspill mellom kunstnere, designere, kapital, næringsliv, kunnskapsmiljø samt politikk (s.9). I strategien pekes det på likhetstrekk mellom næringsliv og kulturliv, mellom kunnskapsmenneske og opplevelsessamfunn. Kultur er blitt en næring i vekst og næringslivet er i stadig endring. ”Samarbeid som grunnlag for vekst” der kommunen har ulike roller å spille står det på side 6. Kunst og kapital må samarbeide for å skape gode kreative miljø sier strategien. Planen inneholder ikke en egen handlingsdel der tiltak og samarbeidsformer kommer til uttrykk. Dette foreslås innarbeidet i budsjettene fram mot byjubileet i 2011.

### Kulturstrategiplanen 2006

Har grunnlag i planen fra 2002, og sier på side 11 at ”Alle aktører, lag og foreninger, frivillige, privat og offentlige tilbud i byen skal ta del i denne utviklingen” av Drammen kommune som byregion der kunst- og kulturuttrykk kommer til uttrykk. Planen sier ikke noe om de tok del i utarbeidelsen av den.

### Økonomiplanen 2011 – 2014 – Årsplan og budsjett 2011

Planen inneholder svært lite om samstyring som virkemiddel i strategiutforming om kultursatsning. Planens ene hovedutfordring er ”å bedre de lokale kulturamatørenes vilkår og innflytelse” og at det skal skje gjennom medvirkning i opprettelse av et kulturforum (s.53-54). Måling av brukertilfredshet er oppført som en resultatindikator for kulturtjenestene i planperioden. Likeledes legges det opp til økt politisk styring med store kulturaktører gjennom bl.a. dialogmøter mellom bystyrekomiteen og institusjonene (s.58). Som nevnt ovenfor er det i virksomhetenes egen planlegging tiltakene utarbeides. Selv om den overordnede økonomiplanen er operativ, sier den svært lite konkret om det å bruke samstyring som strategisk virkemiddel i en kultursatsning.

### Årsmeldingene

Årsmeldingene samlet sett gir få indikasjoner om samstyring som virkemiddel i kultursatsningen. Meldingene viser at kommunen ofte gjennomfører brukerundersøkelser for kommunens tjenester. I meldingen for 2006 vises det kun til Balansert målstyring som en slags måleindikator på innbyggernes syn på kommunens tjenester og til en god score i brukerundersøkelsen dette året.

I årsmeldingen for 2007 legges det vekt på Omdømmeprojektet (startet i 2005) som Drammen har i samarbeid med næringslivet, Byen vår Drammen AS og Drammen Næringslivsforening og som har betydd mye for synliggjøring av en total ”gledelig utvikling” (s.11). Der sies det også at arbeidet med den nye kommuneplanen ble basert på en bred medvirkningsprosess med høring med innspill fra organisasjoner, samarbeidspartnere og enkeltpersoner.

Årsmeldingen for 2008 viser til ytterligere satsning på store kultur- og byutviklingsatsninger, men sier ikke noe om involvering av aktører som strategisk virkemiddel i satsningen.

Dette sier heller ikke meldingen for 2009 noe om. Den viser til gjennomført brukerundersøkelse for bibliotek, kulturskole og kommunens tilrettelegging for idrett og friluftsliv, til den nye kulturstrategiplanen og til vedtak av ”Ny hovedplan for idrett, friluftsliv og fysiske aktivitet 2009 – 2012” som hovedgrunnlag i kulturvirksomheten.

Innledningen til årsmeldingen for 2010 inneholder et avsnitt om samarbeid med partnere. Det sies på side 6 at kommunens utfordringer må løses i samarbeid med andre, og at de store løftene må ”gjøres i flokk”. Det sies at samarbeidet gjennom Omdømmeprojektet har vært fruktbart, og at 83 partnere deltar i et forpliktende samarbeid både med regionale og nasjonale interesser. Videre sier meldingen at når man nå står foran byjubileet, er det viktig å rette blikket framover. Bystyret vedtok i dette året å utvikle en ny bystrategi der alle bybrukere og hele bysamfunnet vil bli ”invitert med i strategiarbeidet”.S. 7. Dette strategiarbeidet vil være av betydning for veivalg i utvikling av kommunens egne kulturtilbud og kulturlivet generelt.

#### *Informantene om samstyring*

Det er interessant å se hva informantene sier om kommunen har praktisert aktiv samstyring med aktørene i nettverket til kommunen. Et samlet inntrykk av informantenes utsagn er at det i praksis har vært liten involvering av eksterne aktører, nettverkene til kommunen i arbeidet med kultursatsning i tidsperioden. Utsagn som: ”har ikke vært med på satsningen”, kommuneplanleggeren som sier at ”satsningen har vært medvirkningsfritt, kommunen har

gode egne planleggere og har ikke overlatt kjerneoppgaver til private”, ”har ikke vært involvert i kultursatsning” er gjennomgående. Informanten fra Rådet for Drammensregionen sier kommunen har ”generelt liten vilje til å lytte”. Samme informant er klar i sin uttalelse om kommunen som lite involverende, også når det gjelder det å være høringsinstans.

Vedkommende uttaler sågar at det handler om ”Drammen mot røkla”, men at dette endret seg i 2004 da virksomheten denne informanten arbeider i mottok midler fra fylkeskommunen. Da ser det ut til å ha skjedd en endring i holdninger til mer involverende prosesser.

I mine spørsmål til informantene om deres kjennskap til styringsdokumentene som angår kulturfeltet og deres opplevelse av involvering i forhold til det som faktisk står i dokumentene, gir informantene uttrykk for at dokumentene er utarbeidet av administrasjonen i kommunen. Videre er informantene samstemte i at de er utarbeidet med liten medvirkning fra eksterne. Kulturstrategiplanene er utarbeidet av kulturenheten.

Det er også mer positive utsagn om samstyring. Kultursjefen mener samstyring langt på veg har blitt praktisert. Enkelte andre sier de har vært med i planlegging og råd, deltar i uformelle nettverk og at kommunen lytter til fagkompetanse i utførefase. Det kan tyde på at de informantene som er knyttet til byutviklingsprosesser er reelt involvert i samstyringsnettverket til kommunen, men at det har handlet om byutvikling i sin helhet og at kulturfeltet i liten grad har vært definert.

Alle gir uttrykk for at alle mål settes av politikerne eller vedtas av dem på grunnlag av administrasjonens utforminger, og at planer og dokument utformes av administrasjonen. En sier det har vært hard styring i omdømmepolitikken og at kulturbyen Drammen i stor grad er omdømmebyen. En annen sier at beslutninger har blitt fattet uten å lytte til partene. Mitt samlede inntrykk av empirien er at dokumentene inneholder formuleringer mer om en ønsket strategi om samstyring enn faktiske uttrykk om hvordan dette tenkes utført. Når det gjelder informantene gir de uttrykk for lite involvering av eksterne aktører og lite kjennskap til kommunens formaliserte uttrykk for dette.

#### **4.3 Har Drammen kommune benyttet Balansert målstyring?**

Har Drammen kommune har benyttet dette styringsverktøyet som virkemiddel i en strategisk kulturplanlegging? Kan jeg finne konkrete formuleringen i styringsdokumentene og i informantenes utsagn som viser til en bevisst bruk av verktøyet?

Drammen kommunen innførte dette verktøyet i 2002. Jeg vil forsøke å finne konkrete indikatorer for Balansert Målstyring ved å se om kultursektoren kommer til uttrykk i overordnede mål og delmål i kommunens planer. Deretter om kulturtiltak er tydelig formulert i resultatmål i styringsverktøyet, og om det er definert suksessfaktorer for hvordan nå resultatmålene og måleindikatorer for å måle måloppnåelse.

*Hva sier styringsdokumentene om Balansert Målstyring?*

### Kommuneplanene

Kommuneplanen 2003 – 2014 omtaler ikke BMS som styringsverktøy generelt for kommunen og spesielt for kulturfeltet selv om kommunen innførte verktøyet i 2002. Kommuneplanen 2007 – 2018 omtaler heller ikke BMS. Denne planens strategi for å kunne realisere kommunens visjon er bygget rundt ti ”stolper” som gjenspeiler seg i kapitteinndelingen. Alle ”stolpene” inneholder egne strategier. Strategiene bærer imidlertid preg av å være lite konkretiserte i forhold til hvordan målsettingene skal nås. Begge planene sier at konkretisering av oppgaver skal skje gjennom de årlige økonomiplanene med detaljerte underliggende planer.

### Kulturstrategiplanene

Ingen av de to kulturstrategiplanene omtaler spesielt BMS, BMS som virkemiddel eller bruk av det som verktøy i kultursatsningen. Det nærmeste vi kommer en omtale av styringsstrategi, er at planen fra 2002 har som oppgave å beskrive hva kommunen bør foreta seg for å oppnå god kvalitet for kulturområdet med de tilgjengelige ressurser, og å avklare rolledeling mellom aktører.

### Økonomiplanen 2011 – 2014 – Årsplan og budsjett 2011

På side 27 i Del 2 Drifts- og investeringsbudsjett 2011 - 2014 under overskriften Resultatmålinger i virksomhetene, står det at ”Det vil være ulike metoder for målinger av resultater, og rapporteringen innenfor styringsverktøyet Balansert Målstyring (BMS). Det samme systemet benyttes til rapportering til politisk nivå. Det er utarbeidet målekart som synliggjør måloppnåelse. Det arbeides kontinuerlig med å velge og utvikle gode styringsindikatorer.” Dette er generelt for kommunen og ikke spesielt for kulturfeltet. Den sier at det er høy politisk interesse for kultursaker, og at kommunen ønsker å ta vare på kvalitet og omfang i kommunens egne tjenester og kulturlivet generelt.

### Årsmeldingene

Årsmeldingen for 2006 rapporterer om styringsverktøyets hensikt og de fem fokusområdene kommunen har valgt. Årsmeldingen for 2009 rapporterer om verktøyet at det i løpet av året ble justert for å få fylldigere måleindikatorer om to av innsatsområdene i kommunen og som ikke direkte gjaldt for kulturfeltet. Årsmeldingen for 2010 rapporterer ikke om bruk av BMS og/eller effekter ved benyttelse av dette verktøyet.

### *Informantene om Balansert Målstyring*

To av de kommunalt ansatte, kultursjef og kommuneplanlegger, kjenner og viser til verktøyet Balansert Målstyring uten å reflektere noe om kulturfeltets posisjon i verktøyet. I stedet sier begge at verktøyet er på veg ut som styringsverktøy, at et nytt skal innarbeides og at det skal være mer direkte og konkret på fagområdene. Det skal legges vekt på kvalitetsstyring. Den tredje kommuneansatte nevner ikke BMS, men sier kommunen mangler strategisk kapasitet, har ikke brukt en bevisst strategi i kultursatsningen, og tenker heller ikke dynamisk utvikling. Av de syv resterende informantene er det kun to som kjenner til BMS. Politikerer er naturlig nok den ene, og som også sier at BMS skal endres. Informanten sier videre at BMS har vært for utydelig i forhold til kulturfeltet, og at dette har ført til frustrasjon i amatørkulturlivet. I tillegg sier informanten at det er samstemthet om at kommunen fortsatt ”mangler den store, omfattende kulturplanen som var påtenkt for tjue år siden”. Den andre informanten vet at Drammen kommune benytter BMS og har kjennskap til styringsverktøyet fra næringslivet. En tredje informant som kjenner kulturstrategiplanen, men ikke nevner BMS, sier det har vært en sammenblanding mellom omdømmesatsning og kultursatsning i kommunen. Når planer mangler klare innhold er det vanskelig å forene planer med praksis. BMS som styringsverktøy er en konkret plan for hvordan nå mål. Når informanten sier det er sammenblandinger i kommunens satsninger, tolker jeg det slik at BMS er ukjent for denne informanten. En fjerde informant – fra Rådet for Drammenregionen – som mener kulturfeltet er planfestet i for liten grad og som ikke kjenner BMS, stiller spørsmålsteget ved kulturens rolle i arbeidet med kommunens omdømme. ”Hvor har kulturen vært som element i dette arbeidet?” Empirien viser at BMS kommer lite til uttrykk som strategisk verktøy i kommunens styringsdokument, og at særlig de eksterne informantene har liten kjennskap til verktøyet.



## Kapittel 5

### **Drøfting av empiriske funn**

Drammen kommune har siden årtusenskiftet vært åpen for nye trender innen samfunnsstyring, i hvert fall slik ser det ut for en utenforstående. Den fremstår nå som en moderne, spennende og inviterende by. Det kan se ut som om kultur har hatt en sterk og ønsket posisjon i utviklingen av samfunnslivet i kommunen i tidsperioden. Det er interessant å undersøke om kommunen egentlig har lyktes i en satsning på kultur som strategi i stedsutvikling. For å kunne si om Drammen kommune har lyktes med sin kultursatsning vil jeg drøfte mine funn i forhold til om innholdet i målene for kultursatsningen er klare og utvetydige eller ikke, og om tiltakene de har vedtatt er egnede til å innfri målene slik at de kan sies å være av en slik art at de kan sies å være en bevisst strategi.

#### **5.1 Kulturbegrepet**

Først vil jeg drøfte kommunens forståelse av kulturbegrepet og hvilken betydning den legger i innholdet i kultursatsningen.

I teorikapittelet har jeg gjort rede for kulturbegrepet. Essensen i innholdet i begrepet er lett å knytte til Richard Floridas tenkning om det kreative mennesket, og det å dyrke fram kreative menneskelige ressurser som bevisst strategi i stedsutvikling. I Floridas tenkning ligger det et grunnlag for å utarbeide en strategi for satsning på kultur i et lokalsamfunn. Viser empirien at Drammen kommune har hentet inspirasjon til beskrivelse av kulturbegrepet og konkret satsning på kultur i utvikling av byen og lokalsamfunnet fra slik tenkning?

I sin helhet gir alle styringsdokumentene en mangelfull beskrivelse av begrepet kultur bortsett fra ett dokument, Kunst- og kulturstrategiplan for Drammen 2002 som inneholder en definisjon.

Styringsdokumentene inneholder beskrivelser av et bredt kulturliv i kommunen med satsningsområder for kulturfeltet og med relasjon til kommunens visjon vedtatt i 2003. De beskriver kulturen i en vid betydning. Begge kommuneplanene er retningsgivende og inneholder generelle målsettinger for et mangfoldig kulturliv og et kulturelt mangfold. Når det ikke gis en beskrivelse av selve kulturbegrepet og hva som konkret ligger i dets innhold virker likevel innholdet i målene uklare. Styringsdokumentene inneholder kapitler og avsnitt om og

hva kulturlivet omfatter, hva det ikke omfatter, og hvilke områder det skal satses på. Men bortsett fra kommuneplanen for 2003 – 2014 inneholder de også egne kapitler om omdømmesatsning. Man får et inntrykk av at det er byens omdømmesatsning som er viktig, og at dette også omhandler kultur. I dokumentenes formuleringer om omdømmebygging og stedsutvikling omtales kultur som element i dette uten at det settes skille mellom satsningsområdene. Formuleringer om ambisjoner for kulturen og om oppnådde resultater undervegs i tidsperioden er ganske ubeskjedne. Dokumentene viser til synlige og flotte resultater. Resultater det vises til er det nye biblioteket, Union Scene, den nye gangbroen Ypsilon, Elvefestivalen og gjennomføring av World Cup i skisprint. Spørsmålet er om disse resultatene kan kalles resultater av en kultursatsning. Resultatene har bidratt til å gi et nytt og godt omdømme til byen. Det jeg savner i dokumentene er tydelighet i forhold til innholdet i kultursatsningen med klare avgrensninger til omdømmesatsningen for å kunne si om Drammen kommunes kultursatsning er resultat av en bevisst planlegging med samstyring som strategi.

Informantene hadde alle klare meninger om hva de legger i kulturbegrepet. Informantene var generelt opptatte av at kulturlivet omfatter både den profesjonelle kulturen og alt som rører seg på grasrotnivå. Alle gir uttrykk for hva de mener kulturlivet i Drammen bør være – et mangfoldig kulturliv der alle kan delta. Alle informantene viser til stor satsning på synlige resultater i stedsutviklingen. De kaller det resultater av en kultursatsning, er det det? Samtidig sier alle, inkludert de som tilhører kommunen, at amatørkulturlivet, de mange frivillige, små og ubemidlede gruppene ikke har blitt ivaretatt godt nok. For eksempel har satsningen på signalbygg medført at det koster mye å leie lokaler til øvinger og til egne oppsetninger for amatørerne. En informant fra samstyringsnettverket, Papirbredden Innovasjon AS, er åpen om at skillet mellom omdømmepolitikk og kulturpolitikk ikke har vært tydelig nok. En årsak kan være uklare uttrykk for betydningen av kulturbegrepet i kultursatsningen. Er det viktig med tydelighet og et slikt skille? Klare begrepsforklaringer letter arbeidet med å sette tydelige mål for satsningsområdet og egnede tiltak for målene. De gir også tydelige retninger for samstyring i praksis, hvilke aktører det er naturlig å samhandle med og hvordan tiltakene skal gjennomføres.

Informanten fra Rådet for Drammensregionen sier at det er byutviklingen som har skapt det gode omdømmet. Han stiller spørsmål om ”hvor kulturen har vært som element i dette”. Jeg opplevde det nærmest som et spørsmål til ettertanke når jeg spurte informantene om kjennskap til innhold i kommunens kulturbegrep. De hadde liten kjennskap til

styringsdokumentene med innhold. Da jeg ba informantene om å beskrive bedre hva de oppfattet som kommunens definerings av kulturbegrepet viste de til de synlige resultat i utviklingen av kommunen både som resultater av kultursatsning og omdømmesatsning. Mine funn om kulturbegrepet kan tyde på at mangelfulle konkretiseringer av begrep og innhold i mål og tiltak kan virke tvetydig og også gi uønskede resultater. Som nevnt har alle informantene uttrykt at hele satsningen har medført en frustrasjon fra amatørkulturhold. Misnøye fra amatørkulturhold kom spesielt til uttrykk mot slutten av tiåret der bl.a. behovet for muligheter å benytte de fine arenaene uten store kostnader ble understreket, samt at ønsket om reell deltakelse i og påvirkning av kulturlivet. Ønsket om et kulturforum oppsto.

Viser funnene i Drammen det Mintzberg kaller en syntese av intuisjon og kreativitet, en strategisk tenking om kulturbegrep og innhold hvilken veg utviklingen bør ta? Mine empiriske funn tyder på at kommunen i liten grad har vært tydelig med hva den legger i begge begrepene omdømme og kultur. En konsekvens av dette er at begge begrepene har stått fram som uklare og kanskje sammenblandede. På spørsmål om kommunen har lyktes i sin kultursatsning viser informantene til de vellykkede, synlige resultatene på kort tid, men alle stiller imidlertid spørsmål ved hva de flotte resultatene skal fylles med, hva skal innholdet være. Informanten fra Papirbredden Kunnskapspark sier at kulturbyen Drammen i dag i stor grad er omdømmebyen. Lederen for bystyrekomiteen sier at det nå er nødvendig å fokusere på innholdet i kultursatsningen for at hele befolkningen skal føle et engasjement og eierforhold til kommunen sin. Det å vise til synlige resultater er vel og bra, men livskvalitet og trivsel for alle er et vesentlig element i det å bruke kulturen som strategi i stedsutvikling.

## **5.2 Samstyring som strategi og uttrykt i Balansert Målstyring**

I dette avsnittet vil jeg drøfte mine funn i lys av samstyring som strategi og om samstyring faktisk er uttrykt i kommunens styringsverktøy Balansert Målstyring. Milepælene i tidsperioden som består av utforming av dokument, bygging av signalbygg og gjennomføring av store arrangement viser en handlekraftig kommune.

I teorikapitlet i strategiavsnittet har jeg skrevet om at strategi, både tenking og planlegging, handler om å ha planer for å nå vedtatte mål, og at det er en tilpasning mellom interne og eksterne muligheter og aktører (Kay 1993). Funnene viser at Drammen kommune har skilt ut mye av sin virksomhet i kommunale foretak, hel- og deleide aksjeselskap, interkommunale selskap og partnerskap. I mange nettverksorganisasjoner sammen med private organisasjoner

er kommunen i dag representert i styrene. Videre har kommunen flere nettverkssamarbeid med andre offentlige aktører som fylkeskommunen, staten, andre kommuner og uformelle regioner. Dette kan ses på som uttrykk for generell samstyring gjennom formell samhandling.

Temannotat gir en god historisk oversikt over utviklingen i Drammen, og et inntrykk av en mental modningsprosess om stedsutvikling som hadde funnet sted i kommunen på slutten av 1900-tallet. Styringsdokumenter etter 2000 som er mitt kildemateriale, gir et godt inntrykk av en politisk vilje til å satse aktivt for å endre kommunens omdømme til det bedre, og at kultur skulle ha en viktig rolle i en slik satsning. Har dette blitt benyttet bevisst som strategi ved å samhandle med de eksterne aktørene i en satsning på kultur i stedsutviklingen? I

kommuneplanen 2003 – 2014 i innledningen står det om planprosessen at planen er utarbeidet gjennom en medvirkningsprosess med innbyggere, næringsliv, barn, unge og politikere i forskjellige medvirkningsarenaer (Kommuneplanen 2003 – 2014, 4). Arenaene er ikke spesifiserte. I kommuneplanen 2007 – 2018 i innledningen står det at planen ”skal være godt forankret gjennom medvirkning fra innbyggere, næringsliv, interessegrupper, nabokommuner og regionale myndigheter”. Det står videre at det i planprosessen er gjennomført møter med aktører og at planen har vært tema på åpne bydelskonferanser (Kommuneplan 2007 – 2018, 7). Dette gir et inntrykk av noe uformell samhandling og kan være ett uttrykk for samstyring i følge Røiseland og Vabo (2008).

Empirien gir imidlertid et blandet bilde av samstyring som bevisst strategisk virkemiddel i kultursatsning i Drammen. De to kommuneplanene skriver om medvirkning fra et bredt lag av eksterne aktører i ideinnhentingsarbeid til utarbeidelse av planer i tidsperioden.

Styringsdokumentene generelt skriver ikke om konkret samhandling med eksterne aktører. Informantene, også kommunerådsgiveren, gir i stor grad uttrykk for å ikke kjenne innholdet i styringsdokumentene og om liten kjennskap til hvordan samarbeidet skulle konkretiseres. Informantene gir generelt uttrykk for å ha vært lite involvert i planarbeid og utføring.

Styringsdokumentene beskriver utfordringer og behov og satsningsområder. Den andre kulturplanen beskriver også strategier for kulturtilbudet. Beskrivelsene fremstår imidlertid som for lite konkretiserte til at de kan sies å være elementer i en klar strategi. Dokumentene inneholder ikke konkretiseringer om hvordan medvirkning fra andre aktører skulle foregå for å nå målene. Det er uventet at særlig kulturstrategiplanene er lite tydelige når det gjelder hvordan, hvilke aktører det ville være naturlig å samarbeide med, samt tall for ønskede resultater. Dette kan tyde på at strategisk planlegging, som i følge Mintzberg (1994) handler

om analyse – det å bryte ned mål til formaliserte og realiserbare delmål - i liten grad har funnet sted.

Informantenes utsagn tyder på liten grad av faktisk samarbeid etter årtusenskiftet. Kan det være et uttrykk for lite involvering i arbeidet med strategiprosessen som har funnet sted? Og kan det bety at kommunen ikke har benyttet seg av de styringsmulighetene som ligger i Balansert Målstyring? Det jeg legger i begrepet samstyring, er å invitere til å delta i arbeid med både innhold og planlegging av strategi og ikke minst utføre. I vårt komplekse og dynamiske samfunn i dag er det mange aktører med ulike former for ressurser og som naturlige deltakere i samstyring.

Empirien fra Drammen om samstyring ser også ut til å være noe motsetningsfylt. Jeg tolker det slik at styringsdokumentene gir et inntrykk av medvirkning i startfase av satsningen, men at de fleste informantene mener medvirkningen har vært liten. To av dem sier det har vært involvering i kultursatsningen, kultursjefen sier mange har vært med i byutviklingen og politikeren sier andre aktører som Byen Vår Drammen AS har vært viktig. Idrettslaget ønsker å bli mer involvert i planlegging. Leder for Drammens Teater sier nettverkssamarbeidet ikke er formelt. Ikke alle informantene spesifiserer hva de mener med medvirkning, men det å delta i planlegging, være høringsinstans, inviteres til møter, motta dokument til informasjon uttales som ønskelig av de fleste eksterne aktørene. En konsekvens av uttalelsene impliserer at en formalisering av et reelt samstyre av utviklingen i liten grad har manifestert seg.

Kommunen har i oppstartfasen invitert til møter om hva framtidige mål skal være, og den har modernisert seg i sin styringsform gjennom andre organiseringsformer og i nettverk med eksterne virksomheter. På den annen side har kommunen selv utarbeidet formuleringene i styringsdokumentene. Formuleringene er lite involverende når det gjelder eksterne aktørers reelle deltakelse i stedsutviklingen. Slik jeg tolker dette har kommunen styrt utviklingen gjennom sine politiske beslutninger og sine mange posisjoner i samstyrene uten en bevisst holdning til samstyring. Informantene opplever derfor å ha hatt liten påvirkningseffekt i det de kaller en sterk kommunal styring. Av dette trekker jeg ut at samstyring slik Røiseland og Vabo (2008) definerer det i liten grad har foregått.

### *Balansert Målstyring*

Dette blir også synlig i styringsdokumentene og gjennom informantenes utsagn om manglende uttrykk i styringsverktøyet Balansert Målstyring som uttrykk for samstyring som

strategi. Drammen kommunen innførte dette verktøyet i 2002. Jeg har lett etter konkretiseringer i styringsdokumentene om kultursatsning kommer til uttrykk i BMS i overordnede mål i kommunens planer, om kultur er tydeliggjort i resultatmålene, og om det finnes suksessfaktorer som skal bidra til å nå resultatmålene, og om måleindikatorer for å måle i hvilken grad målene er nådd. BMS er et godt samstyringsvirkemiddel i det å koordinere og påvirke.

Styringsverktøyet BMS vies svært liten omtale i styringsdokumentene. BMS er grunnlaget for utarbeidelse av virksomhetsplaner hvor styringsvirkemidlene ligger. De er som regel ukjente for eksterne aktører. Likevel hadde jeg forventet å finne en mer utarbeidet strategi for kultursatsningen uttrykt i verktøyet BMS i dokumentene. Så godt som alle informantene har pekt på mangel på konkretiseringer i forhold til mål og delmål for kultur, og hvordan oppnå målene i kommuneplanleggingen. De kommunalt ansatte har naturlig nok kjennskap til verktøyet, men de uttrykker at det har vært for lite konkret. Alle de eksterne informantene har liten kjennskap til BMS som verktøy, om kommunen har benyttet det, og hvilken strategisk nytte den eventuelt kunne hatt av en mer bevisst holdning til dette verktøyet i kultursatsningen. Likevel har kommunen fått til veldig store og synlige resultater i kultursammenheng på kort tid. Mine funn tyder på at dette neppe kan tilskrives en aktiv holdning til strategisk bruk av Balansert Målstyring, og at verktøyet ikke har vært utslagsgivende som strategisk faktor i kultursatsning i Drammen kommune.

Funnene viser at den store endringsiveren har ført til frustrasjoner i amatørkulturilivet, og at dette kan skyldes mangel på struktur og konkretiseringer for kulturfeltet, og mer fokus på inntektsbringende kulturaktiviteter som festivaler og konserter med kjente artister og de store synlige arenaer. Informanten fra Byen Vår Drammen sier også at det nå er viktig at kommunen ikke "hviler på sine laurbær" og at det å spille på lag må rendyrkes mer innenfor kulturområdet i framtiden for å bygge identitetsfølelse.

Kan det være slik at Drammen kommune har hatt en feil strategi og mål heller enn at de mangler en bevisst strategi for kultursatsningen? Slik jeg tolker funnene i min empiri har både målene og virkemidlene vært uklare. Det har medført at de som skulle arbeide med utvikling av kulturfeltet i stedsutviklingen hadde uklare retningslinjer å forholde seg til, og at eksterne aktører hadde reduserte muligheter til å faktisk delta i arbeidet. Balansert Målstyring har derfor i liten grad blitt benyttet i et samstyringsperspektiv for kultursatsning. I et slikt perspektiv stiller jeg meg spørsmålet om kommunen, toppledelsen, har hatt nok kjennskap til

og bevissthet om hvilke operasjonelle styringsmuligheter dette verktøyet gir i forhold til ønskede retninger og til resultater for utvikling generelt og kultur spesielt. En konsekvens av dette ser ut til å være en sterk styring fra kommunen med lite involvering av eksterne aktører. Med utydelige og mangelfulle formuleringer og virkemidler ser det ut til at kommunen har styrt selvstendig og bestemt for å oppnå store og synlige mål. Det tyder på en liten grad av bevisst planlegging med samstyring som strategi for å nå målene. Av dette trekker jeg ut at strategien har vært mangelfull.

Jeg ser en grunn til å gjenta spørsmålet om det er viktig med klare skiller i begrepsbeskrivelser i arbeid med måloppnåelser og i en verden preget av nettverkssamarbeid og samstyring. Med den stadig økende kompleksiteten er det slik jeg ser det nødvendig med tydelighet og ryddighet i forhold til ansvars- og oppgavefordeling, økonomi og identitetsfølelse for å styre mot vedtatte målsettinger og å oppnå ønskede resultat.

Jeg tolker empirien slik at milepælene i tidsperioden, de politiske vedtakene og styringsdokumentene, i det relativt korte tidsrommet synliggjør at kommunen har hatt en åpen holdning til omgivelser i endring. Mine funn i dokumentene viser til store mål for konkrete byggetiltak. Informantene sier at det har vært lite fokus på innholdet i byggetiltakene – det kulturelle innholdet. Ved mangelen på konkrete spesifiseringer for kulturbegrepet og mål i dokumentene, kan det se ut som det heller ikke er blitt utarbeidet detaljplaner for stimulering til og utvikling av hele kulturlivet i kommunen – til prosessene basert på faktisk samstyring med forskjellige aktører. Slik ser det ut til at det har vært en mangel på formalisering. For meg gir empirien et inntrykk av at styringsverktøyet BMS ikke har blitt benyttet slik som det gir muligheter for i en bevisst og målrettet strategisk kultursatsning.

## Kapittel 6

### **Konklusjon**

Det spennende ved denne oppgaven var å undersøke det som ser ut som en vellykket satsning på kultur som strategi i utvikling i Drammen kommune etter tusenårsskiftet. Hva har undersøkelsen vist?

De store og synlige endringene som har funnet sted i Drammen har hatt en positiv effekt på omdømmet. Mange omtaler nå kommunen og byen med gode ord. Funnene i undersøkelsen er imidlertid litt uventede i forhold til om en bevisst strategi for kultursatsning i utviklingen har funnet sted. Jeg lette etter tydelige formuleringer om begrepet kultur og om innholdet i begrepet i styringsdokumentene, og hvordan kommunen planla å nå målsettinger for kulturfeltet. Jeg forventet å finne så klare beskrivelser, at det for eksterne ville være lett å gjøre seg kjent med dokumentenes innhold og dermed naturlig bli involvert i samstyring om utviklingen. Mine funn viser at en slik tydelighet mangler. Funnene i dokumentene viser også en sammenblanding i omtale av kulturutvikling og omdømmeutvikling. Begge deler blir bekreftet av informantenes utsagn.

Undersøkelsen viser likeledes at styringsdokumentene inneholder få konkretiseringer om hvordan kommunen tenker å nå sine mål. Kommuneplanene viser til at det har vært en bred medvirkning i ideinnhentingsarbeid. At utviklingen skal foregå gjennom samarbeid trekkes fram i generelle ordelag i kulturstrategiplanene, der også samarbeidsområder for kulturfeltet beskrives. Men beskrivelsene inneholder ikke tiltaksplaner slik jeg er kjent med hvordan de utformes. Det generelle inntrykket fra informantene er også at det har vært lite formell involvering i kultursatsningen i sin helhet og med fokus på hva som er kultur. Utydeligheten i beskrivelsene av både begrep, innhold og hvordan oppnå mål ser ut til å ha hatt den effekt at det er kommunen som har bestemt og styrt gjennom hele prosessen.

Min konklusjon blir derfor at Drammen kommune har hatt en mangel på bevisst strategi. Den har lyktes mer med sin omdømmesatsning gjennom flotte, synlige signaleffekter enn med sin kultursatsning. Etableringen av de store og synlige tiltakene kan sies å være resultater på tross av en manglende strategi for kultursatsning enn på grunn av den. Styringsverktøyet Balansert Målstyring har ikke blitt benyttet slik det gir muligheter til. Uansett har det skjedd mye bra i en utviklingsivrig kommune. Informantene er samstemte i at det har vært en stor enighet om å satse, og om å handle. Vedtaket om etablering av Kulturforum i mars 2011 som et rådgivende



organ, er godt mottatt i amatørkulturlivet, og befolkningen synes nå å sette mer pris på kommunen sin.

Lærdommen for andre kan være at en bevisst satsning bør foregå som en reell samstyring gjennom hele prosessen for å styre mot vedtatte mål og være sikre på å nå dem. Strategien i Drammen kommune er for utydlig til å være en god mal for andre kommuner. Vilje, lyst og handlekraft er viktige ingredienser, men en satsning kan bære galt av sted uten en god strategi. Overføringsverdien kan sies å være mer inspirerende og ideskapende enn praktisk nyttig.

## Litteraturliste

### Bøker og artikler

Bryson, John M. 1988. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations : A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. San Francisco, London: Jossey-Bass Publishers.

Miljøverndepartementet. 2007. *Byutviklingsprosessene i Drammen*. 2007.

Florida, Richard. Cop. 2005. *Cities and the Creative Class*. New York, London: Routledge.

Florida, Richard. Cop. 2004. *The Rise of the Creative Class*. New York: Basic Books.

Horrigmo, Aase Marthe Johansen. 2007. *Let Us Entertain You! – On Norwegian politicians' choice of culture as a regional development strategy - Master's Thesis*. Oslo: University of Oslo, Department of Political Science.

Johannessen, Asbjørn, Line Kristoffersen og Per Arne Tuft. 2010. *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 2. Utgave, Oslo: Abstrakt forlag.

Johnsen, Åge. 2010. Hard og myk styring i offentlig sektor. I *Ledelse og styring*, red. Gro Ladegård og Signy Irene Vabo. Bergen: Fagbokforlaget.

Ladegård, Gro og Signy Irene Vabo. 2010. Ledelse og styring – teoretisk rammeverk. I *Ledelse og styring*, red. Gro Ladegård og Signy Irene Vabo. Bergen: Fagbokforlaget.

Lindkvist, Lars and Erica Månsson. 2010. Cultural Planning in Kronoberg County, Sweden – a bottom-up perspective on regional development. I *The power of culture for regional development*, ed. Lisbeth Lindeborg and Lars Lindkvist.

Mintzberg, Henry, Bruce Ahlstrand and Joseph Lampel. 2005. *Strategy Safari, a Guided Tour Through the Wilds of Strategic Management*. New York, London, Toronto, Sydney: Free Press.

Mintzberg, Henry. 1994. The Fall and Rise of Strategic Planning. *Harvard Business Review*, 72(1): 107-114.

Rønning, Rolf og Håvard Teigen (red.). cop.2007. *En innovativ forvaltning?* Bergen: Fagbokforlaget.

Rommetvedt, Hilmar. 2002. *Politikkens allmenngjøring og den ny-pluralistiske parlamentarismen*. Bergen: Fagbokforlaget.

Røiseland, Asbjørn og Signy Irene Vabo (2008). Governance på norsk: samstyring som analytisk og empirisk fenomen. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 24: 86-107.

Storstad, Oddveig. 2010. *Kommunal kultursektor i endring*. Norsk Kulturråd.

Vabo, Signy Irene, Gro Sandkjær Hanssen og Jan Erling Klausen. 2004. Demokrati og deltakelse i urbane policy-nettverk.. *Politica* 36(2): 164-180.

Vabo, Signy Irene. 2010. Styring av nettverksbaserte samarbeid i norske kommuner. I *Ledelse og styring*, red. Gro Ladegård og Signy Irene Vabo. Bergen: Fagbokforlaget.

Yin, Robert K. 2009. Case Study Research - Design and Methods. *Applied Social Research Methods Series* 4<sup>th</sup> ed. Volume 5. Los Angeles: Sage.

### **Offentlige dokumenter**

Rapport. 2002. *Virkemidler for morgendagens næringsliv*. Nærings- og handelsdepartementet.

St.meld. nr. 22 (2004-2005): *Kultur og næring*. Det kongelige kultur- og kyrkjedepartement.

Drammen kommune. Seksjon for informasjon og samfunnskontakt. 2007. *Drammen kommune i 2006*. <http://www.drammen.kommune.no>, lastet ned 05.05.2011.

Drammen kommune. Seksjon for informasjon og samfunnskontakt. 2009. *Drammen kommune i 2007*. <http://www.drammen.kommune.no>, lastet ned 05.05.2011.

Drammen kommune, Seksjon for informasjon og samfunnskontakt. 2010. *Drammen kommune i 2008*. <http://www.drammen.kommune.no>, lastet ned 05.05.2011.

Drammen kommune. 2003. *Kommuneplan for Drammen 2003 – 2014*.

Drammen kommune. 2007. *Kommuneplan for Drammen 2007 – 2018, Strategisk samfunnsdel*. <http://www.drammen.kommune.no>, lastet ned 05.05.2011.

Drammen kommune. 2002. *Kunst- og kulturstrategi for Drammen*.

Drammen kommune. 2006. *Kunstnerisk og kulturelt mangfold - Kunst- og kulturstrategisk plan for Drammen 2006 – 2011*. Oppdatert 2008.

Drammen kommune. 2010. *Økonomiplan 2011 – 2014 – Årsplan og budsjett 2011.*

Drammen kommune. 2010. *Årsmelding for Drammen kommune 2009.*

<http://www.drammen.kommune.no>. Lastet ned 05.05.2011.

Drammen kommune. 2011. *Årsmelding for Drammen kommune 2010.*

<http://www.drammen.kommune.no>. Lastet ned 05.05.2011.

## **Nettsider**

[www.drammen.kommune.no](http://www.drammen.kommune.no)

[www.kommerud.no](http://www.kommerud.no)

[www.drammensteater.no](http://www.drammensteater.no)

[www.drammensregionen.no](http://www.drammensregionen.no)

[www.bvd.no](http://www.bvd.no)

[www.pi-as.no](http://www.pi-as.no)

[www.papirbredden.no](http://www.papirbredden.no)

## Vedlegg 1

### TIDSROM – KULTURSATSNING DRAMMEN KOMMUNE

<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Start strategi for sentrumsutvikling <b>Kultursatsning</b>	Strategiprosess ”Drammen 2011” <b>Medvirking</b>	Naturbania visjonen <b>Plan for Kunst- og kulturstrategi</b> <b>BMS</b> Innført	<b>Kommuneplan 2003-2014</b>	<b>Kunst- og kulturstrategisk plan for Drammen 2006-2011</b>	<b>Kommuneplan 2007-2018</b>	<b>Opprør fra amatørkulturlivet</b> <b>Økonomiplan 2011-2014</b>	<b>Kulturforum opprettet</b> <b>Byjubileum 200 år</b>

## Vedlegg 2

### Kultur som strategi i stedsutvikling? - Drammen – en casestudie

#### Intervjuguide, gjelder alle aktører

##### 1. Bakgrunn

- a. Utdanning, stilling/funksjon.
- b. Arbeidstid i stillingen/funksjonen og i virksomheten

##### 2. Situasjonsbeskrivelse

- a. Beskrivelse av kulturfeltet i Drammen kommune (mange tilbud, i offentlig regi, lag og foreninger, privat/kommersiellle aktører?)
- b. Hva forbinder du med begrepet kultur?
- c. Hvordan opplever du kultursatsingen i Drammen kommune?

##### 3. Planarbeid og prosess

- a. Er kulturfeltet planfestet i kommunens styringsdokument?
- b. Hvilke dokument og i hvilken grad/hvordan?
- c. Tydeliggjøres kulturfeltet i kommunens styringsmodell/-verktøy og i hvilken grad? (resultatmål, måleindikatorer)
- d. Beskrivelse av planleggingsprosess mht kultursatsning
- e. Hvilke mål har kommunen med kultursatsningen
- f. Hvem har vært involvert i formulering av mål
- g. Hvordan følges det opp hvorvidt målene nås?
- h. Hvordan har aktører blitt involvert og hvilke aktører?
  - i. Er det noen aktører som burde vært med, men som ikke er det – hvorfor?
  - ii. Har de ulike aktørene deltatt i hele – deler av prosessen og evt i hvilke faser?
- i. Hvordan har kommunikasjon og samarbeid foregått? (nettverk, samstyring, korporativ, hard/myk styring) – hvordan har de ulike samarbeidsformene vært, beskrive dem
- j. Vurdering av de ulike aktørenes betydning i prosessen
  - i. Beskrivelse av opplevelse av egen innflytelse/påvirkning på satsningen
  - ii. På hvilken måte har aktørene hatt innflytelse på satsningen?
  - iii. Hvem har hatt størst innflytelse

##### 4. Hva med videreføring etter planleggingsprosess?

- a. Hva er tidsperspektivet for planleggingsarbeidet?
- b. Er planene satt i arbeid?
- c. Hvordan bidrar de ulike aktørene i oppfølging av planene?

##### 5. Beskrivelse av utfordringer evt. hindringer i arbeidet med kultursatsningen?

##### 6. Vil du trekke fram noen suksesskriterier?

- a. Evt. hvilken betydning har disse hatt for planleggingsarbeidet?

##### 7. Spesielle synspunkter relatert til temaet som er verdt å nevne

**Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS**  
NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES

Sissel Hovik  
Avdeling for samfunnsfag  
Høgskolen i Oslo  
Postboks 4 St. Olavs plass  
0130 OSLO

Vår dato: 24.02.2011

Vår ref: 26389 / 3 / TNS

Deres dato:

Deres ref:



Herald Møllnes gate 29  
N-5007 Bergen  
Norway  
Tel: +47-55 58 21 17  
Fax: +47-55 58 96 50  
E-post: [nsd@nsd.uib.no](mailto:nsd@nsd.uib.no)  
[www.nsd.uib.no](http://www.nsd.uib.no)  
Org.nr: 985 321 884

**KVITTERING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER**

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 18.02.2011. Meldingen gjelder prosjektet:

26389  
Behandlingsansvarlig: *Kultur som identitetsbilder*  
Daglig ansvarlig: *Høgskolen i Oslo, ved institusjonens øverste leder*  
Student: *Sissel Hovik*  
*Eli Kristin Wilhelmson*

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meddelelsen, korrespondanse med ombudet, eventuelle kommentarer samt personopplysningsloven/-helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, [http://www.nsd.uib.no/personvern/forask\\_stud/skjema.html](http://www.nsd.uib.no/personvern/forask_stud/skjema.html). Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal sjåe skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://www.nsd.uib.no/personvern/prosjektoversikt.jsp>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 01.10.2011, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen  
*Bjørn Heinrichsen*  
Bjørn Heinrichsen

*Tone Njølstad*  
Tone Njølstad Slotsvik

Kontaktperson: Tone Njølstad Slotsvik tlf: 55 58 24 10  
Vedlegg: Prosjektvurdering  
Kopi: Eli Kristin Wilhelmson, Måltrostveien 4, 2016 FROGNER