



# Nytt nordisk kultursamarbeid

Evaluering av reformen av nordisk kultursamarbeid  
2007-2009

OLA K. BERGE OG PER MANGSET

TF-rapport nr. 285

2011

# TF-rapport

<b>Tittel:</b>	Nytt nordisk kultursamarbeid. Evaluering av reformen av nordisk kultursamarbeid 2005-2009
<b>TF-rapport nr:</b>	285
<b>Forfattere:</b>	Ola K. Berge og Per Mangset
<b>År:</b>	2010/2011
<b>Gradering:</b>	Åpen
<b>Antall sider:</b>	75
<b>Framsidedfoto:</b>	Recoil performance group: TimeMap#3. Foto: Søren Meisner, <a href="http://rfnt.dk">http://rfnt.dk</a>
<b>ISBN:</b>	978-82-7401-432-9
<b>ISSN:</b>	1501-9918
<b>Pris:</b>	170,-
	Kan lastes ned gratis som pdf fra <a href="http://telemarksforskning.no">telemarksforskning.no</a>

<b>Prosjekt:</b>	Evaluering av reformen av nordisk kultursamarbeid 2005-2009
<b>Prosjektnr.:</b>	20100570
<b>Prosjektleder:</b>	Per Mangset
<b>Oppdragsgiver(e):</b>	Nordisk Ministerråd

Telemarksforskning, Boks 4, 3833 Bø i Telemark. Org. nr. 948 639 238 MVA  
Telemark Research Institute, P. O. Box 4, N-3833 Bø i Telemark, Norway

# Innhold

<b>Sammendrag .....</b>	<b>5</b>
<b>Summary in English .....</b>	<b>9</b>
<b>Forord.....</b>	<b>11</b>
<b>1. Innledning .....</b>	<b>13</b>
1.1 Kulturpolitisk bakgrunn .....	13
1.2 Nordisk kultursamarbeid .....	15
1.2.1 Reformen .....	16
1.3 Formål/bestilling/sentrale problemstillinger .....	17
<b>2. Metode .....</b>	<b>21</b>
2.1 Dokumentgjennomgang .....	21
2.2 Brukerundersøkelsen - metodisk gjennomføring og representativitet ....	21
2.3 Kvalitativ del.....	25
2.3.1 Valg av informanter .....	25
2.3.2 Anonymisering .....	26
2.3.3 Oversettelse av intervjuspråk.....	27
<b>3. Brukerperspektiv .....</b>	<b>29</b>
3.1 Synspunkter på forvaltningen og tilgjengeligheten av støtten.....	29
3.2 Vurderinger av Nordisk kulturforum .....	31
3.3 Vurderinger av de sakkyndige .....	32
3.4 Oppslutning om særskilte institusjoner og tiltak.....	33
3.5 Andre organisatoriske og kulturpolitiske spørsmål.....	34
<b>4. Kulturpolitiske perspektiv.....</b>	<b>39</b>
4.1 Forholdet mellom profesjonell kunst og amatørvirksomhet.....	39
4.2 Kunst som del av den nordiske fellesskapstanken .....	41

4.3	Forholdet mellom faste og prosjektbaserte tildelinger .....	46
4.4	En armlengdes avstand, eller politisk armslag? .....	50
<b>5.</b>	<b>Organisasjonsperspektiv .....</b>	<b>55</b>
5.1	Forholdet mellom NMRs Kultur- og kunst- og Mobilitetsprogram, KKN og Nordisk Kulturfond .....	55
5.2	Forholdet mellom KKN og NMR-S .....	59
5.3	Nordisk Kulturforum .....	61
5.4	Transparens i saksbehandlingen .....	64
<b>6.</b>	<b>Konklusjoner og anbefaling videre.....</b>	<b>67</b>
	<b>Referanser .....</b>	<b>71</b>

# Sammendrag

De nordiske land er knyttet sammen gjennom tette historiske og kulturelle bånd, språklig nærhet, politisk samforstand og gjensidig arbeidsmobilitet. Disse landene har også langt på vei beslektede samfunnsstrukturer, slik at det gir mening om å snakke om en særskilt nordisk samfunnsmodell. Også kulturpolitisk har de nordiske land mye felles: Man kan kanskje snakke om en særskilt ”nordisk kulturpolitisk modell”. Den nordiske kulturpolitikken preges blant annet av sterke velferdspolitiske mål, utpreget egalitære verdier, høyt offentlig støttenivå til kulturlivet, et sterkt institusjonisert kulturliv, velutbygde kunstnerpolitiske støtteordninger, sterke kunstnerorganisasjoner, (delvis) korporative relasjoner mellom kulturliv og offentlige myndigheter – og et relativt godt utbygd nettverk av lokale kulturadministrasjoner.

*Reformen* av det nordiske kultursamarbeidet (besluttet i 2005 og iverksatt fra 2007), som er tema for denne evalueringen, innebar at a) en rekke sektortilknyttede fag- og samarbeidskomiteer ble nedlagt – og antall sakkyndige dermed ble redusert, b) de tilhørende sektoradministrasjonene ble erstattet med det felles tverrsektorielle organet Kulturkontakt Nord (KKN), c) dialogforumet Nordisk Kulturforum ble etablert, d) det ble etablert to nye tidsbegrensede programmer, åpne for alle sektorer i kunst- og kulturlivet (1) et mobilitetsprogram (inkludert de baltiske stater fra 2009) og 2) et kunst- og kulturprogram til prosjekter, som i høy grad gjelder støtte til tverrkunstneriske prosjekter.

Formålet med evalueringen har dermed vært å undersøke *effekter og konsekvenser* av de endrede strukturer for det nordiske kultursamarbeidet som ble iverksatt i 2007. Den belyser i hvilken grad reformens *mål og suksesskriterier* er innfridd og gir *framtidrettede konklusjoner og anbefalinger* relatert både til politiske, organisatoriske og operasjonelle nivå. Evalueringen omfatter både *beskrivende, forklarende* og i noen grad *normative* elementer: Den gir et bilde av hvordan ulike sider av det nordiske kultursamarbeidet faktisk har utviklet seg siden 2005. Den prøver å belyse årsakssammenhenger mellom strukturreform og konsekvenser. Og den gir, på grunnlag av dette, handlingsrettede anbefalinger for innretningen av det nordiske kultursamarbeidet framover.

Evalueringen baserer seg på omfattende empiriske data, hovedsakelig med utgangspunkt i foreliggende dokument, en surveyundersøkelse til et utvalg nordiske og baltiske brukere av støtteprogrammene fra 2007 til i dag, den samme undersøkelsen til kunstnerorganisasjoner i alle de nordiske landene og selvstyreområdene og de tre baltiske landene, og dessuten kvalitative intervjudata. Det kvalitative datamaterialet består av dybdeintervju med 23 informanter tilknyttet relevante institusjoner som Nordisk Ministerråds sekretariat (NMR-S), Kulturkontakt Nord (KKN), Nordisk kulturfond (NKF), alle sakkyndiggruppene, samt politikere og andre tilknyttet nordisk kultursamarbeid som vi vurderte som relevante.

Vår generelle og overordnede vurdering er at nyordningen av det nordiske kultursamarbeidet (jf. Kultur- og kunstprogrammet, Mobilitetsprogrammet) i hovedsak har vært vellykket, men at det er behov for enkelte justeringer. Vi legger også til grunn at nyordningen har fungert i relativt kort tid. Så lenge erfaringene har vært ganske positive – og så lenge vi ikke har kunnet avdekke noen sterkt dysfunksjonelle konsekvenser av ordningen – taler det også mot drastiske endringer nå.

Nyordningen etter 2007 har i høy grad ivaretatt prinsippet om et armlengdes avstand mellom politiske prioriteringer og kunstnerisk autonomi. Det fins åpenbart et uutnyttet rom for kulturpolitiske prioriteringer/beslutninger *innenfor* rammen av støtteordningene. I den grad dette handlingsrommet ikke er blitt utnyttet, er det i høy grad kulturpolitikernes eget ansvar. Tettere samarbeid mellom KKN, de sakkyndige, politikere og embetsmenn (og kvinner) bør kunne bidra til å hindre at noen av partene opplever tap av eierskap til ordningen(e).

Vi vil på grunnlag av vårt arbeid presentere følgende anbefalinger:

- Vi anbefaler å videreføre det sterke fokuset på profesjonell kunst og kunstnere i Nordisk Ministerråds (NMRs) programmer. Vi vurderer komplementaritetstanken, der Nordisk kulturfond (NKF) ivaretar amatørernes særlige behov, som god. Det er i den forbindelse ønskelig med en tettere dialog mellom KKN/NMR og NKF. Dersom man ut ifra kulturpolitiske hensyn fortsatt ønsker å prioritere amatøraktiviteter klart inn under NMRs kultursamarbeid (innunder KKN), mener vi at det helst bør det skje i form av et særskilt program.
- Vi anbefaler å videreføre programmene med *tidsavgrenset prosjektstøtte*, primært til profesjonelle kunstnere. Dette har mange fordeler: Det fungerer

- Brukerundersøkelsen gir gjennomgående positive vurderinger av KKNs forvaltning av kulturstøtten når det gjelder brukervennlighet, oversiktighet, fleksibilitet med mer. KKNs system for søknadsbehandling bør således kunne videreføres uten nevneverdige endringer.
- Dialogverktøyet *Kulturforum* kommer imidlertid dårlig ut av evalueringen. Det må gjøres en betydelig innsats for å utvikle Kulturforum. Vi tror at Kulturforum best kan ivaretas av KKN og ekspertkomiteene i fellesskap som et informasjons-/dialogverktøy for de som direkte forvalter ordningene. For å gjøre Kulturforum til et mer direkte operativt redskap foreslår vi at det tilføres en avgrenset økonomisk ramme til ad hoc-tildelinger til prosjekter med særskilt politisk eller kunstnerisk relevans eller interesse.
- Vi støtter flere av de forslag til bedre samarbeid/samordning mellom KKN og NKF som Pluss Leadership anbefaler i sin utredning av 7. april 2010, jf. hensynet til bedre arbeidsdeling. Men vi er skeptiske til å fusjonere de to støttesystemene nå. Hensynet til mer effektiv administrasjon kan for øvrig tale for en samling av administrasjonen (KKN) i NMR i København, men vi vil samtidig advare mot en for sterk maktkonsentrasjon i København.
- En åpenbar risiko ved en sterkere administrativ konsentrasjon til København er at det nordiske kultursamarbeidet svekker sin forankring i de forskjellige nasjonale miljøer. Det bør således legges en konkret plan/strategi for å ta hele Norden i bruk i kultursamarbeidet.
- Vi foreslår at også baltiske søkere får tilgang til Kultur- og kunstprogrammet, jf. blant annet brukerundersøkelsen.
- Vi foreslår at det etableres et fast årlig dialogmøte mellom NMR-K, EK-K, KKN og de sakkyndige komiteene, der kulturfaglige, kulturpolitiske og administrative spørsmål av felles interesse kan drøftes nærmere.





# Summary in English

This research is based on empirical data from 1) interviews with staff and experts in the two Nordic Council of Ministers (NCM) administered programs for Culture and Art and Mobility support, NCM secretariat and other politicians and bureaucrats relevant to the programs and the program structure. 2) An E-mail survey among users of the two programs from their start in 2007 to today.

Our general, global impression from this data is that the culture support program reform has been a success. It does need, however, some adjustments, in order to serve its owners, administrators and users as good as possible. The program is also relatively new, and as long as it does not prove any signs of dysfunctionality, we would not recommend any drastic changes or reforms at this point.

Our primary recommendations are:

- We recommend keeping a strong focus on professional art and artists within the two Nordic Council of Ministers (NCM) art support programs. We regard the idea that amateur's interests are (complementarily) supported by the Nordic Culture Fund (NCF) as fruitful. Therefore it is desirable with an even closer dialog between NCM, Nordic Culture Point (NCP) and NCF. If, from a cultural policy consideration, one prefers to prioritize amateurs exclusively within NCM's art support, we believe that this should be organized as a separate program.
- We recommend a continued focus on supporting time-limited projects, primarily to professional artists and culture workers. This has many advantages: It secures democratic, bottom-up processes, reflects a dynamic, relevant art field and it is popular among the users. Besides, we recommend an opening for a few "flag ship" projects or institutions, which could be granted a more continuous support (e.g. five years).
- The user survey shows a positive judgement of the NCM's art support programs, both when it comes to user friendliness, transparency and flexibility. Nordic Culture Point's system for application handling should be prolonged.

- Improvements must be made to Culture Forum. We believe that Culture Forum best can be attended to and developed by NCP and the expert committees together. In order to make it the operative instrument it was meant to be, we suggest it is equipped with some free project founding, for ad-hoc use in cases of high artistic or political relevancy.
- We support several of the recommendations in order to improve cooperation between NCP and NCF, presented by Plus Leadership (2010), but are sceptical to a merger between the two bodies at this point. It could be argued that such a merger could cut administration costs and make it more effective, but this could at the same time lead to an unfortunate concentration of power in Copenhagen.
- In order to prevent such an unfortunate concentration of power in Copenhagen, a strategy should be developed in order to increase consciousness on the matter and in a concrete way take steps to avoid such concentration.
- We suggest that Baltic users are given admittance to the Culture and Art program.
- We suggest at least one annually meeting with NCM, NCP, the experts and the administration, where professional art and cultural policy questions can be discussed.

# Forord

Denne rapporten viser hovedresultatene fra vår evaluering av reformen av det nordiske kultursamarbeidet 2007-2009. Evalueringen er gjennomført for Nordisk Ministerråd av forsker Ola K. Berge, Telemarksforskning, og professor Per Mangset, Telemarksforskning/Høgskolen i Telemark høsten 2010/vinteren 2011. Undersøkelsen bygger primært på 1) kvalitative intervjuer med informanter tilknyttet det nordiske kultursamarbeidet, 2) studier av relevante dokumenter, og 3) en surveyundersøkelse med søkere på nordisk kulturstøtte, samt andre interesserte. Vi har fått tilgang til ytterlig informasjon og vurderinger gjennom samtaler med representanter for Ministerrådets sekretariat og drøftinger med en særskilt oppnevnt referansegruppe. Vi takker alle informanter og respondenter for velvillig bistand under innsamlings- og analysearbeidet. Vi takker også medlemmene av referansegruppen for mange gode kommentarer og innspill. Takk også til rådgiverne ved KKN for vel utført (ekstra)arbeid med sammenstilling og oversending av søkerlister. En særskilt takk for godt samarbeid til vår kontaktperson i Ministerrådets sekretariat, seniorrådgiver Anna Enemark.

Bø i Telemark, 28. februar 2011

Per Mangset (prosjektleder)



# 1. Innledning

## 1.1 Kulturpolitisk bakgrunn

---

De nordiske land er knyttet sammen gjennom tette historiske og kulturelle bånd, språklig nærhet, politisk samforstand og gjensidig arbeidsmobilitet. Disse landene har også langt på vei beslektede samfunnsstrukturer, slik at det gir mening om å snakke om en særskilt nordisk samfunnsmodell, av sentrale samfunnsforskere beskrevet som et ”sosialdemokratisk velferdsregime” (Esping-Andersen 1999). Også kulturpolitisk har de nordiske land mye felles: Man kan kanskje snakke om en særskilt ”nordisk kulturpolitisk modell” (Mangset 1995, Duelund 2003, Mangset et. al. 2008). Den nordiske kulturpolitikken preges blant annet av sterke velferdspolitiske mål, utpreget egalitære verdier, høyt offentlig støttenivå til kulturlivet, et sterkt institusjonalisert kulturliv, velutbygde kunstnerpolitiske støtteordninger, sterke kunstnerorganisasjoner, (delvis) korporative relasjoner mellom kulturliv og offentlige myndigheter – og et relativt godt utbygd nettverk av lokale kulturadministrasjoner. En nordamerikansk forsker på feltet hevder således, med dårlig skjult beundring, at vi i Norden har en særskilt sosialdemokratisk kulturpolitisk modell, hvor kulturpolitikken ”guarantees access to national cultural treasures without the impediments of class, education, or place of habitation”; og hvor ”there is a broad interpretation of cultural activities that comprises popular entertainment, folk festivals, amateur sports, choral societies, and dancing schools – in effect a broad non-commercial cultural sector”; og til slutt hvor ”cultural figures and institutions are recognized as symbols of historical significance (as in Denmark and Sweden) or serve as vehicles for creation of national identity (as in Norway and Finland)” (Mulcahy 2001:4). Man kan for øvrig se organiseringen av statlig kulturpolitikk i de nordiske land som en blanding – eller et kompromiss – mellom to internasjonale idealtypiske modeller, den franske kulturministermodellen og den britiske armlengdesmodellen (Cummings and Katz 1987, Chartrand and McCaughey 1989): De nordiske land har tradisjoner for både å etablere a) et sterkt/ aktivt kulturdepartement (eventuelt et utdanningsdepartement med ansvar for kultursaker) og b) å delegere betydelig ansvar til armlengdesorganer som forde-

ler støtte til ulike deler av kulturlivet (Statens kulturråd, Konstnärsnämnden, Norsk kulturråd, Centralkommissionen för konst med mer).

Mange av disse felles kulturpolitiske verdiene og strukturene i nordiske land preger også det *nordiske* kultursamarbeidet. Samtidig står kulturpolitikken i de nordiske land overfor noen typiske endringstendenser, utfordringer og dilemmaer, blant annet disse:

Det skjer en generell kulturell *globalisering*. Dermed utfordres også forestillingen om en felles nordisk kulturell identitet. Dette gir seg blant annet uttrykk i at det nordiske språkfellesskapet utsettes for press og taper terreng for engelsk på noen arenaer (for eksempel innenfor noen næringer og innenfor høyere utdanning og forskning). Det stilles også oftere enn før spørsmål ved *legitimiteten* til den offentlige kulturstøtten: Har vi forsvarlige grunner til å opprettholde et høyt støttenivå til kulturlivet? Statlige myndigheter etterspør – som ledd i New Public Management (NPM) – i økende grad dokumentasjon på at midlene blir brukt på fornuftig vis. Man er dessuten stadig på jakt etter nye instrumentelle legitimeringer av offentlig kulturstøtte, jf. kultur og næring, kultur og helse, kultur og stedsutvikling, med mer (jf. også begrepet ”nordisk nytte”) (Mangset og Røyseng 2009).

Myndighetenes ønske om *økt offentlig styring* med bruken av offentlige midler utfordrer samtidig *armlengdesprinsippet* (Mangset 2009): Ser vi en innsnevring av armlengdes avstand slik at kunstens autonomi svekkes? Fører på den andre siden svak politisk styring til at den folkelige kulturen og det kulturelle demokratiet svekkes?

Det skjer en kraftig *økning av rekrutteringen* til kunstneryrkene i de fleste land – også de nordiske, uten at etterspørselen på kunstmarkedene øker tilsvarende (Mangset 2004, Heian et. al. 2008). Samtidig viskes skillene mellom ulike *kunstfelt* delvis ut (jf. crossover).

Det blir fra flere hold uttrykt bekymring over overdreven *institusjonalisering* av utøvende kunstnerisk produksjon, det vil si at de byråkratisk/fordistiske sidene ved de store og tunge teatrene, orkestrene og operakompaniene bidrar til å hindre kunstnerisk kreativitet og produktivitet (Bjørkås 1998, Løyland og Ringstad 2002, Kleppe et. al. 2010).

Innenfor de utøvende kunstområdene skjer det likevel en tydelig dreining fra *institusjon* til *prosjekt*: Andelen frilansere blant utøvende kunstnere har økt dramatisk.

Nye kunstneriske frigrupper dukker opp. Det har også skjedd en viss dreining fra *institusjonsstøtte* til *prosjektstøtte* innenfor kunststøttesystemet (jf. Langdalen et. al. 1999, Hylland et. al. 2010).

Den *korporative modellen* innenfor kunststøttesystemet – preget av kunstnerorganisasjonsoppnevnte medlemmer av kunstsakkyndige statlige komiteer – har vært under sterkt press i de siste tiårene. Modellen ble stort sett avvirket i Sverige på 1990-tallet (jf. Konstnärsnämnden), men består fortsatt for en stor del i Norge (jf. Statens kunstnerstipend). Spørsmålet om politisk styring, armlengdes avstand og korporativ påvirkning innenfor kunststøttesystemet utgjør altså et kulturpolitisk dilemma med relevans både for nasjonal og nordisk kulturpolitikk (jf. Mangset 2009).

Det har vært sterkt nedgang i oppslutningen om tradisjonelle *frivillige organisasjoner* i de nordiske land de siste tiåra. Organisasjoner med idealistisk/kritisk profil er blitt svekket, mer ad hoc-preget frivillig organisering rettet mot service og medlemsinteresser holder stand (Wollebæk et. al. 2008). Svekkelsen av organisasjonenes tradisjonelle demokratisk-kritiske rolle representerer også en utfordring for det nordiske kultursamarbeidet.

## 1.2 Nordisk kultursamarbeid

---

Selv om det nordiske kultursamarbeidet har dype historiske røtter, skjøt formaliseringen av samarbeidet først fart i de første etterkrigsåra, jf. etableringen av Nordisk Kulturkommission i 1946, Nordisk Råd i 1952 og Nordisk Kulturfond i 1967 (Duelund 2009). Med etableringen *Kulturavtalen av 1971* ble det lagt et bedre grunnlag for igangsetting av felles nordiske kulturtiltak. Duelund (2009:11) peker på at man dermed kunne ta selvstendige beslutninger i Kulturministerrådet, og at det nordiske kultursamarbeidet fikk en ”længere snor til de nationale kulturministerier og den nationale kulturpolitikk”. Det var i tråd med den generelle nordiske kulturpolitiske tradisjonen når ansvaret for konkret fordeling av kulturmidler ble overlatt til nordiske fagkomiteer med suveren beslutningsmyndighet, jf. litteratur, teater, musikk, billedkunst med mer. Men samtidig som man dermed sikret sakkyndig bedømmelse av søknader på en armlengdes avstand fra politiske myndigheter, bidro man til sektorisering av fordelingen av midler. Ifølge Duelund (2009) beveget utviklingen av det nordiske kultursamarbeidet seg utover 1980- og 90-tallet

mot økt politisk toppstyring og detaljregulering. Han peker også på at innføringen av NPM-styring med økt vekt på ”resultatkontraktlig regulering av kulturlivets institusjoner” vant innpass i de nordiske land fra midten av 1990-tallet (ibid:19). Andre observatører beskriver utviklingen mindre pessimistisk. Det synes uansett å ha blitt økt fokus på ”nordisk nytte”, herunder påvisning av påviselig positive effekter av det nordiske kultursamarbeidet (Duelund 2009, Lennartsson og Nolin 2008:91). Begreper som ”nordisk kompetanse” og ”konkurranseskraft/evne” ble framhevet. Effektivisering og resultorientering sto i økende grad på dagsordenen. Samtidig ble armlengdesprinsippet – og balansen mellom politisk styring og kunstnerisk/kulturfaglig autonomi – utfordret.

### 1.2.1 Reformen

*Reformen* av det nordiske kultursamarbeidet (besluttet i 2005 og iverksatt fra 2007), som er tema for denne evalueringen, innebar at a) en rekke sektortilknyttede fag- og samarbeidskomiteer ble nedlagt – og antall sakkyndige dermed ble redusert, b) de tilhørende sektoradministrasjonene ble erstattet med det felles tverrsektorielle organet Kulturkontakt Nord (KKN), c) dialogforumet Nordisk Kulturforum ble etablert, d) det ble etablert to nye tidsbegrensede programmer, åpne for alle sektorer i kunst- og kulturlivet: (1) et mobilitetsprogram (inkludert de baltiske stater fra 2009) og 2) et kunst- og kulturprogram til prosjekter, som i høy grad gjelder støtte til tverrkunstneriske prosjekter (Nordisk Ministerråd 2010; Jónsdóttir og Syvertsen 2009).

Reformen aktualiserer sentrale kulturpolitiske problemstillinger (jf. foran) slik som: 1) Balansen mellom institusjonsstøtte og prosjektstøtte – og balansen mellom langsiktig og midlertidig støtte (jf. Hylland m.fl. 2010), 2) balansen mellom disiplinbaserte og tverrkunstneriske uttrykk, 3) prinsippet om en armlengdes avstand mellom kunst og politikk – og balansen mellom politisk styring og kunstnerisk autonomi, 4) balansen mellom kunstfaglig og administrativ innflytelse på fordeling av midler, 5) spørsmålet om effektiv administrasjon av offentlige midler, og 6) samsvaret mellom politiske mål og kulturfaglige resultat (jf. NPM).



### 1.3 Formål/bestilling/sentrale problemstillinger

---

Ifølge ”utbudet” av 17. mai (NMR 2010) er formålet med evalueringen å undersøke *effekter* og *konsekvenser* av de endrede strukturer for det nordiske kultursamarbeidet som ble iverksatt i 2007. Man skal belyse i hvilken grad reformens *mål* og *suksesskriterier* blir innfridd og komme med *framtidrettede konklusjoner* og *anbefalinger* relatert både til politisk, organisatorisk og operasjonelt nivå. Man skal også søke å identifisere relevante *indikatorer* for måling av effekter og konsekvenser – og vurdere disse.

Evalueringen skal undersøke effektene/konsekvensene av strukturreformen i forhold til *målene* for det nordiske kultursamarbeidet – og særskilt målene for den aktuelle reformen. De generelle målene for det nordiske kultursamarbeidet er, ifølge Handlingsplan for nordisk kultursamarbeid 2007-2009:

- å fremme mangfoldet av kulturuttrykk,
- å formidle kunstnere og deres verk,
- å styrke kvalitet og konkurransekraft i nordisk kunst- og kulturliv,
- å komplementere innsatsen i de enkelte land,
- å ta særlig hensyn til de selvstyrende områder og de særlige strukturelle forutsetninger for det kulturelle samarbeid, som gjelder mellom de selvstyrende områder og det øvrige Norden.

Den nye strukturen skal dessuten vurderes ut ifra følgende *suksesskriterier*. Den nye strukturen skal:

- være brukervennlig
- være mer oversiktlig
- optimere de administrative ressursene
- videreutvikle og modernisere det nordiske kultursamarbeidet
- åpne opp både for nye samarbeidsområder og nye samarbeidsparter
- være mer fleksibel og mer åpen
- gi rom for fleksibilitet og for politiske prioriteringer
- være overskuelig for borgerne og mer transparent
- bygge på en bedre arbeidsdeling
- gi rom for mer konstruktiv dialog
- åpne for klarere rollefordeling mellom embetsmenn og sakkyndige (for eksempel kunstnere)
- avspeile tosidigheten ved det nordiske kultursamarbeidet: på den ene siden myndighetssamarbeidet, regjeringenes samarbeid, på den andre siden det mangfoldige samarbeidet mellom kulturlivet i landene

- gi sterkere forutsetninger for politisk prioritering
- være bedre forankret i nasjonale miljøer
- være bedre rustet for metode og evalueringsverktøy
- styrke prinsippet om armlengdes avstand

Vi tar disse målene og suksesskriteriene til etterretning som utgangspunkt for evalueringen. Samtidig vil vi påpeke at det dreier seg om svært *mange og kanskje gjensidig motstridende mål*, og at det er en særskilt utfordring å undersøke om målene blir virkeliggjort så *kort tid* etter iverksettingen av reformen.

Noen av målene for reformen kan også fortolkes som følger. Reformen skulle:

- motvirke uheldig sektorisering innenfor nordisk kultursamarbeid,
- åpne for flere kunstneriske uttrykk på tvers av kunstfelt,
- hindre kontraproduktiv institusjonalisering ved å vektlegge midlertidig prosjektstøtte,
- oppnå mest mulig effektiv utnyttelse av administrative ressurser,
- inkludere selvstyreområder og (dels) Baltikum bedre i det nordiske kultursamarbeidet,
- sikre nødvendig åpenhet og transparens for aktuelle søkere/brukere,
- oppnå ”nordisk nytte”, det vil si oppnå bedre resultater i fellesskap enn det de ulike nasjonene kan oppnå alene.

Problemstillinger som kaller på videre belysning, kan dessuten være:

- fordeling av støtte til ulike kunstområder i forhold til tidligere perioder; har det skjedd en innsnevring, eventuelt en utvidelse; har reformen vært til fordel for spesifikke kunstformer?
- fordelingen av støtte mellom det profesjonelle kunstområdet og det videre kulturområdet,
- fordeling av støtte mellom søkere i de forskjellige land, herunder selvstyreområdene,
- ivaretagelsen av armlengdesprinsippet; har reduksjonen av antall sakkyndige hatt påtakelige konsekvenser for den sakkyndige bedømmelsen (herunder bedømmelse utenfor eget spesifikt kompetanseområde); har det ført til økt politisk styring; hvordan ivaretas verdikonfliktene i skjæringspunktet mellom kunstnerisk autonomi og kulturpolitisk styring? Ser man noen påtakelige konflikter mellom administrative initiativer og armlengdesprinsipp?
- gir globaliseringen seg slik uttrykk i de kunstneriske/kulturelle prosjektene som får støtte, at den ”nordiske nytte” svekkes?

Hvordan målene og suksesskriteriene er blitt virkeliggjort, må studeres både fra *brukerperspektiv, organisasjonsperspektiv, kulturpolitisk perspektiv* og kunstnerisk/ kulturfaglig *kvalitetsperspektiv*. Det siste kan vi imidlertid bare undersøke in-

direkte (for eksempel gjennom intervjuer med kunstsakkyndige). Innen prosjektets rammer har vi ikke funnet mulighet for å inkludere kunstsakkyndig kompetanse i evalueringsgruppen.

Evalueringen vil omfatte både *beskrivende*, *forklarende* og i noen grad *normative* elementer: Den skal gi et bilde av hvordan ulike sider av det nordiske kultursamarbeidet faktisk har utviklet seg siden 2005 (deskriptivt). Den skal prøve å belyse årsakssammenhenger mellom strukturreform og konsekvenser (forklarende). Og den skal (på bakgrunn det forutgående) gi handlingsrettede anbefalinger for innretningen av det nordiske kultursamarbeidet framover (normativ).



## 2. Metode

### 2.1 Dokumentgjennomgang

---

For å sette oss inn i det nordiske kultursamarbeidets formål, struktur og virkemåte har vi foretatt en del dokumentstudier. Blant de dokumentene vi særlig la vekt på, var:

Generell informasjon om det nordiske kultursamarbeidet, bl.a. på de respektive organisasjonene og institusjonene sine nettsider.

Vi har i tillegg lest Kulturkontakt Nords (KKN) årsrapporter fra 2008 og 2009 og Nordisk kulturfonds (NKF) årsberetninger fra 2007-2009.

Vi har videre studert en del dokumenter knyttet til det forberedende arbeidet med reformen, som hovedsakelig fant sted i fra 2004 til 2007.

I tillegg har vi foretatt internettsøk for å få innblikk i den offentlige debatten i forbindelse med reformen.

Vi har dessuten lest igjennom dokumenter knyttet til det nordiske kultursamarbeidet generelt (mål, visjoner og handlingsplaner), samt en del tidlige interne notat og evalueringsrapporter knyttet til samarbeidet etter reformen. For en fullstendig oversikt over de forskjellige dokumentene som inngikk i utvalget, viser vi for øvrig til referansekapitlet.

### 2.2 Brukerundersøkelsen - metodisk gjennomføring og representativitet

---

For å få innblikk i et brukerperspektiv på nordisk kultursamarbeid generelt og Nordisk Ministerråds (NMR) program spesielt, henvendte vi oss til søkere fra NMRs støtteprogram gjennom en kvantitativ spørreundersøkelse.

Brukerundersøkelsen ble sendt til 1) et utvalg av søkerne til de to programmene i perioden 2007-2010 og 2) til aktuelle kunstnerorganisasjoner i de berørte land og selvstyreområder.

Det totale antall søknader til Kultur- og kunstprogrammet i perioden 2007-10 var 1 517 søkere. Til det Nordisk-baltiske mobilitetsprogrammet kom det 3 118 søknader, altså til sammen godt over 4 500 søknader. Etter siling, viste det seg at mange hadde søkt flere ganger og på begge program, slik at det totale antallet ulike søkere var 3 583. Av disse ble halvparten plukket tilfeldig ut.

For å identifisere aktuelle kunstnerorganisasjoner brukte vi den norske kunstnerundersøkelsen fra 2008 som mal (Heian m.fl. 2008). Den omfattet:

- Billedkunstnere
- Kunsthåndverkere
- Skjønnlitterære forfattere
- Dramatikere
- Oversettere
- Faglitterære frilansere
- Musikere/sangere/dirigenter
- Komponister
- Skuespillere/dukkespillere
- Sceneinstruktører
- Senografer/kostymetegnere
- Teatermedarbeidere
- Dansekunstnere
- Kunstkritikere
- Kunstneriske fotografer
- Filmkunstnere
- Interiørarkitekter
- Folkekunstnere
- Populærkomponister
- Særskilte kunstnerorganisasjoner for minoritetsbefolkning/urfolk

Deretter henvendte vi oss til de forskjellige statlige kulturmyndigheter (kulturråd med mer) for å få oversikter og adresselister til de aktuelle organisasjonene. På grunn av ujevn respons ga ikke denne framgangsmåten noen fullgod oversikt. Derfor supplerte vi organisasjonsoversiktene med søk på internett. Til sammen ble 133 organisasjoner valgt.

Vi endte opp med et bruttoutvalg på 1921 potensielle respondenter. Dette utvalget ble så noe redusert på grunn av en del ugyldige e-postadresser. Vi sto da igjen med et ”faktisk utvalg” på 1773 potensielle respondenter. Svar på spørreskjemaet ble samlet inn ved hjelp av instrumentet QuestBack, som gir mulighet for enkel statistisk analyse. Etter tre purrerunder satt vi igjen med 504 svar, det vil si en svarprosent på 28,4 % (av det faktiske utvalget).

Når under 1/3 av utvalget svarer på spørreskjemaet i en surveyundersøkelse, har man et metodisk problem: Kan et slikt utvalg være representativt for den populasjonen man ønsker å undersøke? Har det høye bortfallet ført til store og systematiske skjevheter? Det er riktignok velkjent at det blir stadig vanskeligere å få høy svarprosent på slike undersøkelser. Det kan blant annet skyldes at folk flest blir

rette av stadige markedsundersøkelser og salgsframstøt på e-post og per telefon. Man skulle riktignok tro at mange respondenter hadde en direkte økonomisk interesse av å svare på nettopp denne undersøkelsen, ettersom den er bestilt av en institusjon som fordeler kunstnerstøtte til søkere. På den andre siden må vi regne med at nasjonale og kulturelle barrierer i noen grad bidrar til å hindre slik kommunikasjon over landegrensene. At et annet forskningsinstitutt (SAFEGE Baltija) nylig har gjennomført en særskilt survey om mobilitetsprogrammet (2010), kan også ha skapt usikkerhet blant noen respondenter og svekket svarprosenten (jf. Blomeyer, Spangar, Veitners 2010). Noen respondenter kan dessuten ha latt være å svare på vårt skjema fordi de har ment at de alt har svart gjennom den forannevnte undersøkelsen. SAFEGE Baltija er imidlertid et latvisk konsulentfirma. Den relativt høye svarprosenten fra Latvia (tabell 1 nedenfor) taler *imot* at den andre undersøkelsen har hatt slike negative effekter på svarprosenten i vår undersøkelse som antydnet ovenfor.

For å vurdere hvor representativt det endelige utvalget er blitt sammenlignet med den populasjonen man ønsker å studere, kan man foreta en bortfallsanalyse (i dette tilfellet: sammenligne fordelingen på noen sentrale variabler i endelig utvalg med fordelingen i det utvalget man gikk ut ifra (faktisk utvalg)). Å foreta en stringent bortfallsanalyse er imidlertid ikke mulig med vårt materiale. Men vi kan foreta en tilnærmet bortfallsanalyse ved å sammenligne fordelinger av a) søkere ifølge KKNs årsmeldinger med b) fordelinger i endelig utvalg. Mest enkelt tilgjengelig er fordelingen når det gjelder hvilke land respondentene/søkerne kommer fra, jf. Tabell 1.

Tabellen viser klare skjevheter i utvalget sammenlignet med søkerpopulasjonene i 2008 og 2009. Norske respondenter er klart overrepresentert i det endelige svarutvalget; danske, svenske og særlig finske respondenter er underrepresentert. Søkere/organisasjoner fra selvstyreområdene er også overrepresentert i utvalget, mens det er nokså få som har svart fra Estland og Litauen.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Det er vanskelig å gjennomføre en meningsfull bortfallsanalyse med hensyn på andre variabler, blant annet fordi relevante fordelinger i KKNs årsmeldinger oftest er oppgitt i Euro – og ikke med individ/søker som enhet.

Tabell 1: Antall søknader og tildelinger per land, faktiske søkertall i 2008 og 2009 + søkere/organisasjoner i utvalget.

	Faktiske søkertall 2008	Faktiske søker- tall 2009	Søkere/organisasjoner i utvalget
Danmark	14,6 % (130)	11,9 % (160)	7,4 % (32)
Finland	24,6 % (218)	16,0 % (215)	2,6 % (11)
Island	10,3 % (91)	9,3 % (125)	15,1 % (65)
Norge	16,1 % (143)	11,5 % (154)	24,1 % (104)
Sverige	30,7 % (272)	22,3 % (299)	13,2 % (57)
Færøyene	1,6 % (14)	0,9 % (12)	9,0 % (39)
Grønland	0,9 % (8)	0,5 % (7)	4,2 % (18)
Åland	1,2 % (11)	0,4 % (5)	5,6 % (24)
Estland	0 % (0)	9,0 % (121)	0,5 % (2)
Latvia	0 % (0)	12,5 % (168)	14,4 % (62)
Litauen	0 % (0)	5,6 % (75)	1,2 % (5)
Annet/uspesifisert	0 % (0)	0 % (0)	2,8 % (12)
Totalt	100 % (887)	99,9 % (1341)	100,1 % (431)

Vi sitter altså igjen med et utvalg med klare skjevheter og basert på ganske lav svarprosent. Materialet egner seg derfor dårlig til avansert statistisk analyse. Men bruttoutvalget omfattet utvilsomt både interesserte/dedikerte og mindre interesserte/dedikerte søkere/organisasjoner. Vi må regne med at forholdsvis flest *interesserte/dedikerte søkere/organisasjoner* har svart. Ikke minst skulle man tro at forholdsvis mange *kritikere* av programmet ville benytte muligheten til å svare på spørreskjemaet. Ut ifra et slikt perspektiv gir brukerundersøkelsen verdifull informasjon. Vi har for øvrig gjennomført en del testanalyser for å se om de forskjellige menings- og holdningsvariablene i undersøkelsene henger systematisk sammen med bakgrunnsvariabler som kjønn, bosted, land/selvstyreområde eller kunststart. Disse



analysene tyder ikke på at det er noen systematiske og interessante slike sammenhenger i materialet. Derfor nøyer vi oss i det følgende med å gjengi enkle fordelinger i denne rapporten. De gir interessant informasjon om holdninger til reformen blant søkere og andre interessenter.

Men ettersom vi opererer med et utvalg som er sammensatt av a) individuelle kunstnere/kulturaktører og b) representanter for kulturinstitusjoner/ kunstnerorganisasjoner, skulle man kanskje vente å finne systematiske forskjeller når det gjelder meninger og holdninger mellom disse kategoriene. Vi har derfor undersøkt systematisk om så er tilfelle. Men vi finner – med få unntak – små og usystematiske forskjeller mellom kunstner-, institusjons- og organisasjonsrespondenter. I analysen nedenfor gjengir vi de tilfelle der vi får klare og interessante utslag.

87 % av respondentene oppgir at de har søkt enten kultur- og kunstprogrammet eller mobilitetsprogrammet (n= 502). Det er grunn til å anta at de resterende ikke-søkerne stort sett består av kulturorganisasjoner og -institusjoner. Blant søkerne oppgir 65 % (n= 433) at de har mottatt støtte en eller flere ganger fra programmet. Til sammenligning viser årsmeldingen fra 2009 at bare 28 % av søknadene ble innvilget (N= 1415). Det tyder igjen på at vi har en betydelig ”positiv” skjevhet i vårt materiale: Det er en sterk overrepresentasjon av mottakere av støtte i vårt svarutvalg. Mange av de som har fått avslag, har derimot unnlatt å svare på undersøkelsen.

## 2.3 Kvalitativ del

---

### 2.3.1 Valg av informanter

Kvalitative dybdeintervju med til sammen 23 informanter utgjør det viktigste bidraget til evalueringens empiriske materiale. De 23 informantene ble rekruttert blant ulike institusjoner vi mente var relevante for å kaste lys over de ulike perspektivene som ligger til grunn for evalueringen, nemlig kulturpolitiske, kvalitets- og organisasjonsmessige perspektiv. Det var da naturlig å ta utgangspunkt i informanter som nå eller på et tidligere tidspunkt er eller har vært tilknyttet Nordisk Ministerråds sekretariat (NMR-S), Kulturkontakt Nord (KKN), Nordisk Råd, de ulike ekspertkomiteene i NMRs program, samt Nordisk kulturfond. I tillegg regnet vi

med at møtet med representanter for både KKN (som rådgivingsinstans) og ekspertkomiteene ville gi nyttig kunnskap om brukerperspektivet, selve kulturarbeiderne og kunstnerne.

I tillegg hadde vi flere samtaler med de av referansegruppas medlemmer som også er medlemmer av Embetsmannskomiteen for kultur (EK-K) og dermed interessante informanter. Som nevnt hadde disse møtene mer karakter av samtaler enn av strukturerte intervju, og vi gjorde heller ikke opptak. Vi har derfor avstått fra å benytte direkte sitat i de tilfellene der vi refererer til informasjon som kom fram under disse samtalene.

For alle andre intervju sin del, foregikk disse som ulike varianter av semistrukturerte dybdeintervju, face to face med informantene og med opptaksutstyr. Her benyttet vi en intervjuguide, som vi likevel ikke var redde for å avvike fra dersom situasjonen tilsa det. Noen av intervjuene ble foretatt med informantene enkeltvis, andre i gruppesituasjoner.

I tillegg har vi gjennomført e-postintervju med a) de som ved iverksettingen av reformen var ledere for sjangerinstitusjonene<sup>2</sup>: Nomus, Nifca, Nordisk museumskomité og Nordscen og b) representanter for de tre institusjonene i kultursamarbeidet som har fått langvarige bidrag etter reformen: Skandinavisk Forenings Kunstnerhus i Roma, Nordisk biblioteksuke og Orkester Norden.

Videre har vi kvalitative data fra nær 400 skriftlige tilbakemeldinger og kommentarer fra spørreundersøkelsen, på spørsmålene: ”Er det behov for endringer i det nordiske kultursamarbeidet? I så fall hva?” og ”Har du andre kommentarer til det nordiske kultursamarbeidet, som ikke har kommet fram så langt i undersøkelsen?”

### 2.3.2 Anonymisering

Det vil i alle tilfelle der man benytter kvalitative (intervju)data bli spørsmål om ulike former og metoder for anonymisering av kildene. Det er vanlig å operere både med full anonymisering og semi-anonymisering. Vi har i denne evalueringen valgt å semi-anonymisere kildene. Dvs. informantene står ikke oppgitt med navn eller tit-

---

<sup>2</sup> Vi kom aldri i kontakt med tidl. leder for Nordbok pga. vansker med å finne kontaktopplysninger.

tel, men vil kunne være mulige å spore dersom man har førstehånds kjennskap til prosjektet og metodedesign. Grunnen til at vi gjør det på denne måten, er 1) vi ønsker en beskyttelse av våre kilder - de skal ikke være umiddelbart gjenkjennbare, men 2) datamaterialet er ikke veldig sensitivt, og det er dessuten vanskelig helt å anonymisere enkeltpersoner i et så lite og transparent miljø.

Alle kilder har fått tilsendt sine direkte siteringer for kommentar. De har så kunne gjøre sine merknader, endringer eller rettinger, som vi har forsøkt å ta til følge. Sitatene har ved denne gjennomlesingen blitt sendt som del av en avgrenset kontekst. Informanten har mao. ikke fått lese hele rapporten, men det avsnittet eller tekstpassasjen der vedkommendes sitatet hører hjemme.

### **2.3.3 Oversettelse av intervjuspråk**

De fleste intervjuene ble gjennomført på ”skandinaviske” språk, mens noen få ble foretatt på engelsk. For de skandinaviskspråklige intervjuene sin del, ble intervju-transkripsjonene oversatt til norsk. De engelske intervjuene ble transkribert på engelsk, og så oversatt i de tilfellene der vi benytter direkte sitat. Fordelen med dette er at vi oppnår en enhetlig språklig framstilling. Ulempen er selvsagt at vi kan ha kommet i skade for å misforstå språklige så vel som kulturelle nyanser. Vi anser likevel ikke dette som et nevneverdig metodisk problem. Tilbakemeldingene fra brukersurveyen er, der de er tatt inn i teksten, i original språkform.



## 3. Brukerperspektiv

### 3.1 Synspunkter på forvaltningen og tilgjengeligheten av støtten

Brukerundersøkelsen tyder alt i alt på at våre respondenter er ganske godt tilfreds med de to programmene: Hele 47 % av respondentene (n= 499) oppgir at de er ”positive” eller ”veldig positive” til Nordisk Ministerråds støtteordninger for nordisk kultursamarbeid i dag (dvs. verdiene 5 og 6 på en skalering fra 1 (veldig negativ) til 6 (veldig positiv). Bare 9 % er ”negative” eller ”veldig negative” (det vil si verdiene 1 og 2 på skaleringen fra 1 til 6). Men har kunstnere, institusjonsfolk og organisasjonsfolk kanskje forskjellige vurderinger av programmene? Det kan vi se av Tabell 2.

Tabell 2: Total vurdering av Nordisk Ministerråds støtteordninger for nordisk kultursamarbeid i dag mot tilknytning til kultur-/kunstfeltet.

	Kulturaktør/ kunstner	Kultur/ kunst- institusjon	Organisasjon/ forening som arbeider med kulturaktører/ kunstnere	Annet	Totalt
Negativ	10 %	6 %	5 %	13 %	9 %
Middels	28 %	34 %	47 %	28 %	32 %
Positiv	50 %	51 %	39 %	41 %	47 %
Ingen for- mening	12 %	9 %	9 %	17 %	12 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	99 %	100 %
n=	(282)	(86)	(75)	(46)	(489)

Vi ser at representantene for kunstner- og kulturorganisasjoner i materialet er noe mindre positive enn kulturaktørene/kunstnerne. Men forskjellen er ikke veldig stor. Vi finner heller ingen systematikk i det øvrige materialet som peker i samme retning. Tatt i betraktning de generelle svakhetene som ellers preger dette utvalget (jf. foran), er det vanskelig å tillegge prosentforskjellen i Tabell 2 stor vekt.

Det er for øvrig noe varierende vurderinger av ulike aspekter ved forvaltningen av ordningene, uten at det rokker vesentlig ved inntrykket av en overveiende positiv vurdering av tilskuddsordningene. 46 % av respondentene (n= 434)<sup>3</sup> opplever for eksempel at kvaliteten på veiledning, støtte og hjelp fra Kultur- og kunst- og/eller Mobilitetsprogrammets rådgivere i søkerfasen er ”god” eller ”veldig god”. 10 % mener den er ”dårlig” eller ”veldig dårlig”. 55 % av respondentene (n= 434) oppgir videre at kvaliteten og brukervennligheten på de tekniske (web)løsningene for registrering og innsending av søknad er ”god” eller ”veldig god” (verdiene 5 eller 6 på en skala fra 1-6). 11 % mener derimot at kvalitet og brukervennlighet er ”dårlig” eller ”veldig dårlig”. 38 % synes kvaliteten på tilgjengelighet og synlighet av støtteordningen er ”god” eller ”veldig god”, mens 13 % synes at kvaliteten er ”dårlig” eller ”veldig dårlig” (n= 501)<sup>4</sup>.

Det er også en klar overvekt av respondenter som opplever at støtteordning(e) ivaretar deres kunstart/gren på en god måte: 38 % svarer ”godt” eller ”veldig godt”, mens 14 % svarer ”dårlig” eller ”veldig dårlig” (n= 498). Respondentene er litt mer tilbakeholdne i sine svar på spørsmålet om de opplever at støtteordning(e) ivaretar deres hjemlands kultur- og/eller kunstproduksjon/kunstnere: 33 % svarer ”godt” eller ”veldig godt”, mens 11 % svarer ”dårlig” eller ”veldig dårlig” (n= 501). Men her er det grunn til å merke seg at ganske mange – 27 % - ikke har noen formening om spørsmålet. Det kan være et uttrykk for at ganske mange ikke er særlig opptatt av slike nasjonale interesser i denne sammenhengen. Respondentene er også noe mindre entusiastiske når de blir bedt om å evaluere støtteordningenes fleksibilitet: 30 % vurderer fleksibiliteten som ”god” eller ”veldig god”, 17 % vurderer den som ”dårlig” eller ”veldig dårlig” (n= 501).

---

<sup>3</sup> Bare de som har søkt om støtte, har svart på dette spørsmålet.

<sup>4</sup> Så å si alle respondentene har altså svart på dette spørsmålet.

Det er *Kulturkontakt Nord* som har det direkte operative ansvar for forvaltning av og informasjon om de to kulturstøtteordningene. Alt i alt må en kunne si at de kommer godt ut av evalueringen av dette forvaltnings- og informasjonsarbeidet (så langt surveyundersøkelsen rekker som informasjonsgrunnlag, jf. de begrensninger som ligger i undersøkelsens representativitet).

## 3.2 Vurderinger av Nordisk kulturforum

---

Dialogverktøyet *Kulturforum* – som administreres direkte av Ministerrådets sekretariat – kommer derimot dårligere ut av evalueringen. I notatet ”Det fellesnordiske kultursamarbeidet 2010-2012 – mål og visjoner” (Nordisk Ministerråd 2010:8) het det riktignok:

Nordisk ministerråd arrangerer konferanser, seminarer og workshops under overskriften "Nordisk kulturforum". Kulturforum gir mulighet for en idé- og informasjonsutveksling mellom ministerrådet og aktørene i kultur- og kunstlivet. – Nordisk kulturforum er ministerrådets viktigste informasjonskanal i arbeidet med å sikre utvikling av programmene og framtidige initiativer for kulturlivet i Norden. Kulturforum som dialogverktøy skal derfor utvikles for å sikre at dialogen blir ført på en hensiktsmessig måte. – Hvert nordisk kulturforum skal munne ut i konkrete forslag til kulturministrene om en utvikling av kultursamarbeidet. Temaet for Kulturforum skal alltid avspeile kultursamarbeidets overordnede mål.

Det er imidlertid grunn til å merke seg at veldig få – bare 14 % av respondentene (n= 503) – i det hele tatt kjenner til ”Nordisk Ministerråds dialogverktøy Kulturforum”. Det er enda færre av kulturaktørene/kunstnerne i materialet (8 %) enn av representantene for kulturinstitusjoner (21 %) og kunst-/kulturorganisasjoner (20 %) som kjenner til Kulturforum. Av de relativt få som kjenner til det, er det 29 % (n= 68) som vurderer Kulturforum som ”godt” eller ”veldig godt”, mens 15 % vurderer det som ”dårlig” eller ”veldig dårlig”. Selv om det er en overvekt av positive blant de få som svarer, er dette en ganske nedslående evaluering av Kulturforum. Det virker ikke som om man har lyktes med å gjøre Kulturforum til et synlig og kraftfullt virkemiddel til å realisere de formål som er skissert ovenfor.

### 3.3 Vurderinger av de sakkyndige

---

Respondentene i brukeundersøkelsen ble også bedt om å vurdere forskjellige sider av de sakkyndiges virksomhet. Det er grunn til å merke seg at veldig mange ikke har noen formening om disse spørsmålene. Det kan dels skyldes at de syns de har liten kunnskap, dels at de ikke bryr seg noe særlig om dem. Brukerne møter KKNs administrasjon og rådgivere som ”førstelinje”; de sakkyndige blir trolig fjernere og mer skjulte for dem. Kanskje tar de bare deres beslutninger til etterretning.

33 % av respondentene (n= 501) opplever de sakkyndiges profesjonalitet og kompetanse som ”god” eller ”veldig god”, bare knapt 6 % opplever profesjonalitet/kompetanse som ”dårlig” eller ”veldig dårlig”. Samtidig er det hele 50 % av respondentene som ikke har noen formening om spørsmålet i det hele tatt.

Bare 19 % av respondentene opplever at de sakkyndige har ”gode” eller ”veldig gode” muligheter til å foreta uavhengige beslutninger (for eksempel fra kunstnerorganisasjoner, politikere, byråkrater eller andres påvirkning). Men det er heller ikke mange – bare 8 % som opplever at de har ”dårlige” eller ”veldig dårlige” muligheter til slike uavhengige beslutninger. Derimot er det hele 57 % som ikke har noen formening om spørsmålet. Dette spørsmålet berører prinsippet om ”en armlengdes avstand”. Det virker ikke som om dette spørsmålet er noe ”brennende spørsmål” for våre respondenter.

Spørsmålet ”hvordan opplever du politikernes mulighet for å virkeliggjøre kulturpolitiske målsetninger?” nærmer seg armlengdesprinsippet fra en annen kant. Det er også ganske få – 14 % – som opplever at politikerne har ”gode” eller ”veldig gode” muligheter til dette. Omtrent like mange – 13 % – opplever at politikerne har ”dårlige” eller ”veldig dårlige” muligheter til det samme (n= 499). Samtidig er det over halvparten av respondentene – 53 % – som ikke har noen formening om spørsmålet i det hele tatt. Inntrykket av relativ likegyldighet eller uvitenhet om hvordan armlengdesprinsippet og den kulturpolitiske påvirkningen blir ivaretatt, forsterkes gjennom dette spørsmålet.

Det er også ganske få – bare 9 % (n= 499) – som opplever de sakkyndiges prioriteringer som ”bra” eller ”veldig bra”. En del flere – 19 % – opplever derimot prioriteringene som ”dårlige” eller ”veldig dårlige”. Men det mest slående med svaret på dette spørsmålet er likevel ikke graden av tilfredshet eller misnøye blant responden-



tene. Det er mer grunn til å merke seg at over halvparten – 52 % – ikke har noen formening om dette spørsmålet.

Vi finner et tilsvarende svarmønster når det gjelder de sakkyndiges kvalitetsvurderinger: 9 % (n= 497) opplever kvalitetsvurderingene som ”bra” eller ”veldig bra”; 23 % vurderer dem som ”dårlige” eller ”veldig dårlige”. Her kommer misnøyen enda tydeligere til uttrykk. Men det er også hele 51 % som ikke har noen formening.

Alt i alt tyder surveyundersøkelsen på at brukerne er bare mellomfornøyde med de sakkyndige: Om lag 1/3 vurderer deres profesjonalitet og kompetanse som veldig god; ganske få vurderer den som veldig dårlig. De er mer i tvil om de sakkyndige foretar helt uavhengige beslutninger, og i hvilken grad politikerne har påvirkningsmuligheter. Ganske få vurderer de sakkyndiges prioriteringer og kvalitetsvurderinger særlig høyt. Her er flere ganske misfornøyde. Men det mest slående er at brukerne så sjelden har noen særlig formening om disse spørsmålene om de sakkyndige. Flere skriver i de åpne svaralternativene at både ekspertkomiteene og deres prioriteringer framstår som vage, fjerne, som for eksempel en respondent som (ganske typisk) mener: ”Men hva de sakkyndige gjør, og hvordan de jobber, og hvilket skjønn de har, er diffust”. Andre har kanskje ingen formening, kanskje fordi de er likegyldige eller mangler kunnskap?

### 3.4 Oppslutning om særskilte institusjoner og tiltak

---

Nordisk Ministerråd støtter flere mer eller mindre permanente kulturtiltak som ikke umiddelbart samsvarer med de nye, mer prosjektbaserte støtteordningene etter 2007. Det gjelder særlig Nordisk Biblioteksuke, Orkester Norden, Skandinavisk Forenings Kunstnerhus i Roma og ulike typer samisk kunstnerisk virksomhet. Hva slags holdning har respondentene til å støtte/videreføre disse tiltakene?

Mange respondenter er velvillige til å videreføre Ministerrådets støtte til *Nordisk Biblioteksuke*: 33 % av respondentene mener det er ”viktig” eller ”veldig viktig” å gjøre det (n= 501). Knapt 7 % mener det er ”uviktig” eller ”veldig uviktig”. Men spørsmålet står neppe særlig høyt oppe på agendaen til brukere flest: Hele 44 % har nemlig ingen formening om dette spørsmålet. For mange respondenter er dette tydeligvis ikke noe særlig sentralt spørsmål.

Holdningene til videreføring av tilskudd til *Orkester Norden* er omtrent likedanne: 30 % mener det er ”viktig” eller ”veldig viktig” å videreføre støtten til dette tiltaket, mens 10 % mener det er ”uviktig” eller ”veldig uviktig” (n= 498). Men også her er det den høye andelen – 43 % – som ikke har noen formening om spørsmålet, som slår mest i øynene. Mange respondenter bryr seg lite om den videre skjebnen til støtten til Orkester Norden.

Når det gjelder spørsmålet om videreføring av Ministerrådets støtte til *Skandinavisk Forenings Kunstnerhus i Roma*, får vi et litt annet svarmønster: Flere – 43 % – mener det er ”viktig” eller ”veldig viktig” å videreføre denne støtten. Bare 8 % syns det er ”uviktig” eller ”veldig uviktig” (n= 499). Men det er også en tredjedel av respondentene (32 %) som ikke har noen formening. Når respondentene er mindre likegyldige og vurderer dette tiltaket mer positivt enn de foregående, kan det skyldes at dette er et tiltak som (i alle fall potensielt) berører flere av respondentene direkte.

Til slutt kan vi registrere en meget sterk oppslutning om videreføring av Ministerrådets støtte til *samisk kunstnerisk virksomhet*: Hele 61 % av respondentene mener det er ”viktig” eller ”veldig viktig” å yte videre støtte til dette formålet (n= 501). Bare 3 % mener det er ”uviktig” eller ”veldig uviktig”, mens 21 % ikke har noen formening om spørsmålet. Ministerrådsstøtte til samisk kunstnerisk virksomhet har altså bred oppslutning i utvalget, selv om andelen samiske kunstnere i utvalget er svært liten.

Det er altså om lag 1/3 i dette utvalget som slutter klart positivt opp om videre støtte til Nordisk Biblioteksuke og Orkester Norden. Men svært mange har ingen formening. Det er klart flere som ønsker videre støtte til Kunstnerhuset i Roma, mens bare noen få synes helt likegyldige. Nesten 2/3 av respondentene vil videreføre støtten til samisk kunstnerisk virksomhet, men oppslutningen i denne surveyundersøkelsen er selvsagt bare ett av beslutningsgrunnlagene for eventuell videreføring.

### 3.5 Andre organisatoriske og kulturpolitiske spørsmål

---

Vi så foran at nesten halvparten av respondentene var ”positive” eller ”veldig positive” til Nordisk Ministerråds støtteordninger i dag, og at veldig få var veldig nega-

tive. Hvordan ser de da på de gamle ordningene – det vil si de mer sektoriserte ordningene fra før 2007? Det viser seg at under en tredjedel (29 %) av respondentene hadde søkt Nordisk Ministerråd om kulturstøtte før 2007 (altså før reformen) (n= 503). Mange av disse – 48 % (n= 145) – mente også at de gamle ordningene var ”bra” eller ”veldig bra”, mens nesten ingen (3 %) mente de var ”dårlige” eller ”veldig dårlige”. Det var altså omtrent like stor andel som var positive til den gamle som den nye ordningen, men merk at når det gjelder vurderinger av den gamle ordningen, har vi bare målt vurderingene til de som faktisk hadde søkt. De to prosenttallene er derfor ikke helt sammenlignbare. Vi må likevel kunne fastslå at vi ikke finner veldig sterke motsetninger når det gjelder synet på de gamle versus de nye støtteordningene i dette materialet, slik man kanskje kunne vente ut ifra deler av den offentlige debatten. Hovedsaken er kanskje at det faktisk *fins* nordiske støtteordninger til kunstnere, ikke så mye hvordan de forvaltes og fordeles?

Det har vært en viss kulturpolitisk og forvaltningsmessig diskusjon om innhold og utforming av de to nordiske støtteordningene. Flere vil mene at omleggingen av den nordiske kulturstøtten i 2007 særlig kom profesjonelle kunstnere – kanskje også unge avantgardekunstnere mer enn eldre og/eller tradisjonelle kunstnere – til gode. I 2010 vedtok imidlertid Ministerrådet å innlemme også *amatørkunst* i Kunst- og kulturprogrammet. Har denne omleggingen vakt stor motstand? I så fall reflekteres denne motstanden i liten grad i vårt surveymateriale: Det er riktignok 26 % som syns dette var ”heldig” eller ”veldig heldig”, mens 22 % mener det er ”uheldig” eller ”veldig uheldig” (n= 502). Men det er stor spredning i holdning til dette spørsmålet, og 36 % har i det hele tatt ingen formening. Heller ikke utvidelsen til også å omfatte amatørkunst synes altså å ha vakt stor storm blant respondentene. Én grunn til at utvidelsen ikke har skapt stor storm blant profesjonelle kunstnere, kan være at den ikke har gitt seg store utslag i fordelingen av tilskudd.

Men når Nordisk Ministerråd åpner for å gi kunstnerstøtte til amatører, blir kanskje forskjellen mellom denne støtten og tilskudd under Nordisk kulturfond ganske liten? Trengs det egentlig to parallelle ordninger? Her ble respondentene stilt overfor noen spesifikke forutsetninger i spørreskjemaet, nemlig:

Det er delte meninger om hvorvidt det er heldig eller uheldig å ha parallelle støttestrukturer på kultur- og kunstfeltet. Noen mener mange støttekilder hindrer maktkonsentrasjon, andre mener utgiftene til administrasjon blir uheldig store, eller at dette skaper uklarhet for søkerne. Det nordiske kultursamar-

beidet har i dag to parallelle støtteordninger administrert av Kulturkontakt Nord og Nordisk Kulturfond ... Hvor heldig eller uheldig er det å ha to parallelle støtteordninger?

38 % mente det var ”heldig” eller ”veldig heldig” å ha to parallelle støtteordninger (n= 500). Bare 12 % mente det var ”uheldig” eller ”veldig uheldig”, mens 28 % ikke hadde noen formening. Når relativt mange av respondentene er positive til å beholde to ordninger, mens ganske få er veldig negative, kan det rett og slett skyldes at de anser at to ordninger gir flere søkemuligheter – det gir flere hester å spille på. Derimot kan et forslag om å slå sammen ordningene ses på som et økonomisk-byråkratisk rasjonaliseringstiltak, som kunstnerne ville tape på totalt sett.

Ideen om ”nordisk samarbeid” har kanskje ikke stått øverst på den mental-retoriske agendaen blant nordiske kunstnere de seinere åra: Har det ikke litt preg av velmenende byråkrat- og politikersnakk fra 1940- og 50-tallet? Betrakter ikke mange kunstnere seg som aktører på en videre internasjonal arena i globaliseringens tidsalder? Samtidig gjenoppdager stadig mange kunstnere og kulturarbeidere at vi fortsatt har sterke kulturelle, språklige og sosiale bånd her i Norden. Det er dessuten en vedvarende kulturpolitisk uklarhet hvor *vidt* vi skal definere Norden: Hører de baltiske landene med i den nordiske familien eller er de bare nære venner og samarbeidspartnere? Nordisk Ministerråds Mobilitetsprogram har siden 2009 omfattet også de tre baltiske landene, Latvia, Litauen og Estland. Hva mener våre respondenter om det? Ifølge surveyundersøkelsen er det solid oppslutning om denne utvidelsen blant respondentene: Hele 61 % mener at denne utvidelsen har vært ”heldig” eller ”veldig heldig”.<sup>5</sup> Bare 5 % mener den har vært ”uheldig” eller ”veldig uheldig”, mens 22 % ikke har noen mening om spørsmålet (n= 501). Det er også en ganske positiv holdning blant respondentene til å utvide ”andre kulturstøtteprogrammer” under Ministerrådet til å omfatte de baltiske landene: 54 % mener det ville være ”heldig” eller ”veldig heldig”, mens bare 4 % mener det ville være ”uheldig” eller ”veldig uheldig” (n= 498). Her er det 27 % som ikke har noen formening.

---

<sup>5</sup> Altså til tross for at Finland er underrepresentert i undersøkelsen (se 2.2 Brukerundersøkelsen - metodisk gjennomføring og representativitet)

Dette bør likevel ikke tolkes som noen sviktende støtte til ideen om nordisk kultursamarbeid. Det kan i stedet ses som en positiv holdning til ideen om et *utvidet* nordisk kultursamarbeid. Denne tolkningen får ytterligere støtte gjennom svarene på spørsmålet: ”Hvor viktig eller uviktig er det at nordisk kultursamarbeid gir en nordisk merverdi?” Begrepet ”nordisk merverdi” kan framstå som et noe substansløst begrep, best egnet til bruk i politiske festtaler – eventuelt til bruk i analyser av nordisk økonomisk samarbeid. I vår sammenheng gir det trolig likevel et brukbart mål på hvor sterkt brukerne forankrer denne kulturstøtten i ideen om et særskilt nordisk kulturelt fellesskap. Det viser seg at hele 67 % av respondentene mener det er ”viktig” eller ”veldig viktig” at det nordiske kultursamarbeidet gir en ”nordisk merverdi”, mens bare 5 % mener det er ”uviktig” eller ”veldig uviktig” (n= 501).



## 4. Kulturpolitiske perspektiv

Som nevnt innledningsvis har det nordiske kultursamarbeidet en relativt kompleks struktur. Det strekker seg dermed langt utover hva fornøyde, misfornøyde eller til og med likegyldige støtteprogrambrukere mener. Det er dermed naturlig at en evaluering berører og diskuterer sentrale kulturpolitiske dimensjoner ved nordisk kultursamarbeid. I innledningskapitlet pekes det på en del typiske endringstendenser, utfordringer og dilemmaer kulturpolitikken i de nordiske land står overfor. Bl.a. nevnes *globalisering*, den offentlige kulturstøttens samfunnsmessige *legitimitet*, *økt offentlig styring* av bruken av offentlige midler, noe som samtidig utfordrer *arm-lengdesprinsippet*, forholdet mellom kunstens autonomi og kulturelt demokrati, *økt rekruttering til kunstfeltet*, utvisking av skillene mellom ulike *kunstfelt/-sjangre*, *økt institusjonalisering/byråkratisering* parallelt med en dreining fra *institusjonsstøtte* til *prosjektstøtte* og en nedgang i oppslutningen om tradisjonelle *frivillige organisasjoner* i de nordiske land. Dette er problemstillinger også våre informanter er opptatt av og som trer tydelig fram i det empiriske materialet evalueringen bygger på.

Det er nærliggende å begynne drøftingene med en problemstilling knyttet til kulturs demokratiske forutsetninger som har fått helt konkrete utslag på programstrukturen i senere tid, nemlig forholdet mellom amatør- og profesjonell kunst.

### 4.1 Forholdet mellom profesjonell kunst og amatørvirksomhet

---

Fra første søknadsrunde i 2010, vedtok Nordisk Ministerråd å innlemme amatørkunst som del av NMRs Kunst- og kulturprogram. Programmet skiftet samtidig navn til *Kultur- og kunstprogrammet*. Det er vanskelig å forstå denne endringen på noen annen måte enn at den skulle tone ned den dominerende vekten støtteprogrammet til nå hadde lagt på en smal, estetisk forståelse av kunst og kultur, til fordel for en bredere forståelse av kulturbegrepet. Man ønsket mao. å gå fra en støtte-

ordning utelukkende ment for profesjonell kunst og profesjonelle kunstnere til en ordning som skulle omfatte hva vi i Norden tradisjonelt har omtalt som det utvide- de kulturbegrep (Mangset 1992). En av respondentene (i brukersurveyen) gir støtte for en slik analyse:

[Jeg] opplever at den politiske styringen er så sterk at den helt klart preger ut- viklingen av KKNord-programmene og at likhetene med Nordisk Kulturfond ble tydeligere gjennom å lukke opp for amatørvirksomhet. Et annet ledd i det- te var også å endre navnet til Kultur- og kunstprogrammet - en klar politisk dreining. Programmet er usynlig og lite profilert.

Som også denne respondenten sier, lå det ikke til hinder at Nordisk kulturfond al- lerede hadde en slik støtteprofil, og at et av hovedpoengene med Kunst- og kultur- programmet fra starten var nettopp å sikte støtten inn mot den profesjonelle delen av feltet. En av arkitektene bak reformen forteller:

Nordisk kulturfond skulle tenke på bredde, mens de nye programmene skulle ha fokus på profesjonelle kunstnere og på produksjon, nettverksbygging og kompetanseutvikling. ... Og det var for å tydeliggjøre forskjellen mellom Kul- turfondet og det nye ... Altså, profesjonelle scenekunstnere var ikke særlig in- teresserte i å møte amatører, det var de ikke. De ville ha mer fokus på det som var interessant for dem. Men for å ivareta bredde og for at mange aktører skulle ha eierskap til det nordiske, så skulle da amatørvirksomhet ha mulighet for å søke om penger. Og da var det tenkt gjennom Nordisk kulturfond.

Informanten forteller videre at hensikten med den nye programstrukturen var å svare på et uttalt behov fra kunstfeltet. Det er nærliggende å tro at man her ønsket å satse på en presentasjon av ”kvalitetskunst” - det beste Norden hadde å by på - som ledd i målsetningen om ”Att främja kvalitet och konkurrenskraft i nordisk konst- och kulturliv”, slik at den skulle få ”ökad genomslagskraft hos publiken och internationellt”<sup>6</sup>. En informant i NMR-S støtter denne antagelsen:

... det var en større folkelig forankring før, nå er det ekstremt elitært. Og det kan jeg ikke si om er sant, men det er hva jeg har fornemmet, hva jeg har hørt av kritikk. Men man kan si at hvis det er riktig, så har jo strategien virket, hvis

---

<sup>6</sup> Det nordiska kultursamarbetet i en ny tidsålder. Handlingsplan for nordisk kultursamar- bete 2007-2009.



man ønsket å fremme det ypperste. Og det smale. Og det som virkelig er det beste vi kan prestere. ... og det må vel være en av de begrunnelsene man la til grunn for kun å ville ha profesjonelle. At man vil støtte det ypperste.

Dette synet deles i noen grad av en informant i KKN, som sier: ”I begynnelsen var det lagt stor og tung vekt på profesjonalitet, og profesjonelle kunstnere”. Man kan si at NMRs programstruktur utelukkende ble til for og av de profesjonelle kunstnerne selv. Den nye strukturen var på mange områder motsatsen til det nordiske kultursamarbeidet før 2005, og det kan virke som om man fra NMRs side gjennom den nye ordningen ønsket å ta et oppgjør med tidligere praksis. Men kanskje slo pendelen fra en ytterlighet og til en annen? Nå lot man kunstfeltet selv definere hvilke behov de hadde, og vedtok det uten nevneverdige kulturpolitiske føringer, utover nettopp å la feltet selv styre prosessen. Det kan i ettertid virke som om politikerne og embetsmenn syns de ga kunstfeltet for mye selvråderett, og at det med den nye strukturen dermed har blitt vanskelig å gjøre kulturpolitisk begrunnede endringer. Systemet oppleves fra politisk hold å være på kunstfeltets premisser.

En av informantene, en kulturpolitiker aktiv innenfor nordisk kulturpolitikk, uttaler imidlertid pragmatisk at: ”Det er NMR som må bestemme seg for hva de vil bruke dem [midlene] til. Og om NMR har sagt at det skal mer penger til amatører, ja vel så blir det mer penger til amatører. Det er jo sånn sett en politisk beslutning”. Innføringen av amatørformål og navnskifte for Kultur- og kunstprogrammet kan kanskje ses som et kompromiss, et forsøk på å dreie innholdet i den nordiske kulturstøtten, uten å endre det man oppfatter som grunnforutsetningene for støtten.

For videre å diskutere noen av de dilemmaene og motsetningene som ligger i spennet mellom amatør og profesjonell i en nordisk kontekst, kan det være fruktbart å se på noen av de forståelsene av *Nordisitet* eller *Nordisme* som historisk har vokst fram, og hvordan de er knyttet til kunst og kultur.

## 4.2 Kunst som del av den nordiske fellesskapstanken

---

Nordisk kultur har historisk omfattet langt mer enn det man i fransk kulturpolitikk omtaler som *les beaux arts*. Helt fra starten har både et språklig fellesskap og en broderskapstanke stått sentralt i forestillingen om det nordiske. Dette har videre

vært knyttet til et folkelig engasjement, frivillighet og amatørskap. En slik holdning kommer særlig tydelig fram hos f. eks. Foreningen Norden-avdelingene i de nordiske landene. Deres internettsider beskriver Norden som et prosjekt med dyp folkelig forankring, blant annet gjennom et mangfoldig organisasjonsliv ("skole og uddannelse, information, ungdomsudveksling, venskabsbysamarbejde, kultur mm.").<sup>7</sup> Holdningen kommer for øvrig også til uttrykk i mange av kommentarene i surveyundersøkelsen, som nettopp framhever betydningen av nordisk samhold, "den nordiske modellen", positive vekselvirkninger mellom Norden og resten av verden osv.

I en slik kontekst kan det oppfattes som et problem og en svekkelse av den felles nordiske kulturen dersom amatørfeltet blir ofret til fordel for en fjern, elitepreget kunst. Og slik ble kanskje reformen oppfattet av mange? En informant i NMR-S forteller:

Nå er det jo sånn at når du ser de første beskrivelsene av programmene og modulene, så var de ekstremt intellektuelle, med produksjonsrettet virksomhet og kritisk diskurs... Og man tenkte at det er helt tydelig hvem dette retter seg til, ikke sant. Og det er en smal elite. Og det var fint nok, men det har man jo syns at ble for smalt. Og det er derfor man har gått den omvendte vei, og så i ettertid har laget noen prioriteringer, og så sagt til de sakkyndige at: "foruten alle de der enormt gode, men meget smale, kvalitetskriterier dere har, så skal dere også huske på at nå vil vi også gjerne at dere tilgodeser barn og unge og kulturarv og mangfold"...

En annen informant, tilknyttet Nordisk kulturfond, er dessuten kritisk til ekspertkomitéordningen:

En liten gruppe av mennesker på ganske få personer, sitter og bestemmer over mange, mange millioner kroner. Disse mennesker har stor forståelse for prosjektenes kvalitative innhold, men ikke nødvendigvis for deres nordiske merverdi. Da de nordiske kulturstøttekroner er begrenset i forhold til den nasjonale kulturstøtten, er det viktig at disse pengene blir brukt til brede nordiske samarbeidsprosjekter eller prosjekter, som kan gi en nordisk merverdi.

---

<sup>7</sup> [www.norden.no](http://www.norden.no), [www.norden.se](http://www.norden.se), [www.foreningen-norden.dk](http://www.foreningen-norden.dk)

Det er på bakgrunn av dette kanskje ikke så vanskelig å forstå at det kan ha kommet kritikk mot utviklingen. Flere av informantene holder for eksempel fram Nordisk Råd som en instans med et særlig våkent blikk på vegne av amatørskapet og ”den nordiske merverdien”. Det er trolig dette som er bakgrunnen for NMRs ønske om å innlemme amatørerne i større grad i det nordiske kultursamarbeidet, slik også informanten i NMR-S påpeker. Denne poengterer forøvrig at programstrukturen aldri ble så akademisk og elitistisk som det først ble lagt opp til. Dette speiler nok et poeng flere av informantene holder fram: Det var hele tiden røster både for og imot en for sterk profesjonalisering av ordningen.

Det er imidlertid to problematiske sider ved å innlemme amatører i Kunst- og kulturprogrammet: For det første undergraver det selve grunnideen med reformen av programstrukturen, og for det andre er det tvilsomt om det reelt sett vil komme amatørfeltet til gode. Den komplementariteten som var tenkt i forholdet mellom NMRs program og NKF, var i følge en informant som selv var sentral i utformingen en viktig side ved reformen. Åpningen for amatørkunst bidrar, ifølge ham, til å ”komplisere” kulturstøtten:

Fordi det som var utgangspunktet med å tydeliggjøre ansvarsfordelingen mellom NKF og... det var nettopp amatør/profesjonell virksomhet. Tanken var at jo mer av bredden NKF kunne ta, desto mer fokusert og spesialisert kunne programmene være. For det var kulturbransjen selv, profesjonelle kunstnere, som ønsket en spesialisering og fokus. Og det var det programmene var til. Mens for eksempel et kor, som ønsket å turnere litt i Norden og sånn, de kunne søke midler fra NKF.

En av respondentene i brukersurveyen er klar i sin avvisning av amatørskapet som del av NMRs programmer:

Den populistiske dreiningen med amatørkulturstøtte vil, i min mening, ikke føre til et sterkt nordisk kulturfagfelt. Det vil heller føre til at det nordiske kultursamarbeidet blir et administrativt økonomisk fordelingsverktøy til ”hobbyister”. På et såpass seriøst og høyt internasjonalt samarbeidsnivå bør deltaende nasjoner kreve reell utvikling av kunst- og kulturfeltet som kan presenteres for en offentlighet og skape debatt og diskusjon, ikke benytte midler til å støtte opp under noe som kanskje tilhører de mer intime sfærene som amatørkulturen forholder seg til...

En annen ”bruker” uttaler:

The funding for amateurs in the art and cultural program should be finished as soon as possible. NMR should take care of art and cultural professionals and it's international competence building in the global art- and culture field. The present funding program is otherwise excellent and has had a significant role in strengthening the culture and art cooperation in the Nordic-Baltic region.

Det er verdt å merke seg at lite av datamaterialet støtter tanken om at amatørerne skal få større del av eller rolle i programmene. Det pekes dermed på et viktig poeng: Programmene hadde som hovedmålsetning å legge til rette for en økt dynamikk innen det profesjonelle nordiske kultur- og kunstfeltet. I dette lå det også en tydelighet i å skulle ha fokus nettopp på profesjonalitet. Det var dessuten kunstfeltet selv som skulle definere innholdet i profesjonalitetsbegrepet. Ut fra dette kan man forstå at det kan virke uryddig å blande inn amatører i støtteprogrammet, og dessuten forvirrende i forhold til to nokså like nordiske støtteprogram, NMRs program og NKF. På den andre siden er det uklart om arkitektene bak reformen i det hele tatt spurte seg i hvilken grad Nordisk kulturfond ønsket å bidra til en komplementaritet, eller bidra med en ”løsning” for Nordens amatørkunstnere og -kulturarbeidere.

Det er dessuten verdt å stille spørsmål ved om en slik innlemming av amatører i NMRs program virkelig gir noen reell effekt for amatører. En av respondentene advarer mot dette: ”Do not add amateur art and culture into the program. Most projects and activities have an amateur component for it, that will guarantee the professional quality and level more than focusing on more amateur participants”. Gitt ekspertkomiteenes relativt sterke autonomi, vil svært mye være opp til hvordan de vurderer de ulike prosjektene. Dersom kunstnerisk kvalitet fortsatt skal spille en sentral rolle, vil det være enkelt å gi søknader fra amatører avslag på et kvalitetsmessig grunnlag. Amatører vil slik få reell adgang, men ikke reelle muligheter til å få støtte. Spørsmålet da er om amatørerne er tjent med en slik situasjon. Kanskje er det rett og slett feil ordning å begi seg inn i. Ut ifra denne logikken vil det være bedre å videreføre en rendyrket støtteordning myntet på profesjonelle kunstnere, for så heller å kanalisere midler til et eget program eller ordning for amatører eller styrke NKF, dersom NKF er åpne for det.

Et annet forhold som spiller inn i denne problematikken, er kunstfeltets særegne egenforståelse eller rasjonalitet. Mange kunstnere ønsker seg nettopp fri fra geografiske rammer og sekkebetegnelser, i tråd med Kants (1790) forståelse av den rene smak. Her er kunst hevet over kjønn, etnisitet, sosial bakgrunn eller geografisk opprinnelsessted (Bale 2009). Selve begrepet ”nordisk” eller ”nordisk kunst” blir dermed vanskelig å forholde seg til. En av informantene, en sakkyndig i ett av NMRs program, uttaler:

Du vet, før fantes det en svært sterk forestilling om nordisk identitet og delte verdier. Nå når de baltiske landene er introdusert [i programmet], finnes det ingen delte verdier lenger. Programmet er ikke lenger fundert i en nordisk identitet. Så jeg tror at allerede fra starten av er det mer komplisert. Som verden er. Som våre land begynner å forstå: Det finnes ingen slik identitet, det er en myte! En politisk myte, det er hva en slik identitet er.

Det finnes sterke oppfatninger av kunst som grensesprengende og autonom, i den forstand at virkelig god kunst har en iboende egenverdi - den taler til deg uavhengig av nasjonalitet eller kulturell bakgrunn. En av respondentene i brukersurveyen gir uttrykk for dette: ”We are in constant and progressive movement due to diverse global factors. Dance, in its raw and pure essence, however, remains the same and goes beyond time, culture, and languages”. En annen melder følgende tilbake: ”[A]s artists we live in an international world - Nordic identity is important, but most important is to define our identity in ways that connect us and reaches out to the rest of the world”. Hvilken plass har Norden i en slik logikk? Man skulle kanskje tro at en økt satsing på den profesjonelle delen av kultur- og kunstfeltet dermed ville være ”ris til egen bak”, dersom det politiske målet er å bidra til en nordisk identitet? At den isteden ville trekke i motsatt retning: mot krav om mer internasjonale støtteordninger, nye samarbeidsland osv. basert på kunstfeltets egne verdisystem og kvalitetshierarki? Brukerundersøkelsen støtter i noen grad en slik antakelse. Der får respondentene uttale seg om hvorvidt de er positive til innlemmelsen av de baltiske landene i NMRs Mobilitetsprogram. Utvidelsen oppleves i hovedsak som positiv av kunstnerne selv og organisasjonene deres. Over 60 % mener den har vært meget eller veldig heldig, mens bare 5 % mener den har vært meget eller veldig uheldig. Respondentene hilser samtidig en utvidelse av Kultur- og kunstprogrammet, lik den Mobilitetsprogrammet foretok, velkommen: 54 % mener en utvidelse ville være heldig eller veldig heldig, mens bare fire prosent mener

det ville være uheldig eller veldig uheldig. Samtidig svarer over 67 % at det er viktig eller veldig viktig at nordisk kultursamarbeid gir en nordisk merverdi. Bare litt over fem prosent mener dette er uviktig eller veldig uviktig (jf. kapittel 3). Dette viser at kunstnerne på samme tid ønsker *både* å være aktive og relevante i en internasjonal sammenheng, samtidig som man slutter opp om den nordiske fellesskaps-tankegangen. Det kan vel dessuten hende at Norden for mange kunstnere er ensbetydende med det internasjonale. For mange kunstnere er kanskje også debatten om geografiske grenser og områder av mindre interesse på en mer pragmatisk måte. En av ekspertkomiteenes medlemmer sier:

Vi snakker ikke lenger i forhold til nasjonalitet, vi snakker med utgangspunkt i det lokale og internasjonale. Så lokalitet er viktig. Den lokale, regionale og internasjonale dimensjonen er viktig. Og derfor er det viktig at Balterne kom inn, fordi vi fikk de lokale kunstnerne til å jobbe med oss, og dermed utvide våre nære lokale relasjoner og lokaliteter.

Kunstfeltet er dessuten vant til å forholde seg pragmatisk, til og med opportunistisk, til skiftende kulturpolitiske føringer. En av informantene, som er sakkyndig, mener at:

... det er et politisk spørsmål at Baltikum har blitt inkludert. Det er politiske beslutninger om samarbeid innen denne regionen. Så det har blitt bestemt for oss. Men jeg tror vi ser mulighetene i dette. Vi har aldri latt oss begrense av [politiske beslutninger om regionale samarbeid], så vi bare ser dette som en mulighet. Men det er ikke noe vi promoterer eller ikke, fordi det er et politisk spørsmål, og heller ikke vet vi hvor politikerne vil ta oss neste gang.

Man kan altså anta at brukerne vil slå seg til ro med og utnytte de mulighetene som foreligger.

### 4.3 Forholdet mellom faste og prosjektbaserte tildelinger

---

Det nordiske kultursamarbeidet var før reformen preget av en rekke faste tilskuddsmottakere. Et av hovedmålene med reformen var å vri støttemidlene fra slike mottakere og over til tidsavgrensede, mer transparente prosjekt, med større evne til fornyelse. En av arkitektene bak reformen påpeker for eksempel det problema-

tiske med at størsteparten av midlene var låst til faste tilskuddsmottakere, med ”klippekort” til kulturstøtte:

Det var ingen evaluering av dette, de fikk bare automatisk. Så hvis poenget med strukturreformen var å åpne opp, så måtte man rydde opp i dette, og gjøre det sånn at også de måtte søke om støtte til prosjekter, hvis også de var liv laga. I konkurranse med andre aktører.

En av ekspertene er enda klarere i sin dom:

Å rive ned den gamle strukturen... Altså hvis man ønsket å forholde seg til en ny virkelighet, til innovasjon, så var det virkelig nødvendig. Fordi det gamle systemet hadde store vansker med å ta mangfold inn. Og den nye strukturen er mye mer inviterende, og det er mulig for en mye større bredde av kunstnere og kunstformer å komme inn. ... Før så konkurrerte faktisk Nifca med andre aktører på kunstfeltet i stedet for å hjelpe dem.

Selv om de fleste slike faste mottakere mistet tilskuddene som følge av reformen, hvor poenget var ”å åpne opp”, ble noen få prosjekter videreført. Disse omtales bl.a. i et internt notat fra NMR-S som: ”en del uafklarede momenter der udestår fra kulturreformens gjennomførelse men som ikke desto mindre har budgetmæssige konsekvenser”<sup>8</sup>. De uavklarte momentene er: Orkester Norden, Nordisk biblioteksuke, Skandinavisk forenings kunstnerhus i Roma (Circolo Scandinavo), samt en særskilt støtte til samisk kunst og kultur. Tidlig i evalueringsarbeidet støtte vi på spørsmålet om dette var ”uheldige overlevninger” fra det gamle systemet, eller om det i stedet var spesielt vellykkede og/eller umistelige tiltak. Skulle de så fases ut så fort som mulig, i tråd med intensjonen i reformen? Eller skulle de leve videre, parallelt med programmene og i konflikt med de samme intensjonene?

Det er flere sider ved dette som er (prinsipielt) problematiske: Hvem har bestemt at nettopp disse fire formålene skal motta ”fast” støtte? Hva tilsier at de gjør seg fortjent til støtten? Bør Norden i det hele tatt holde seg med faste kulturinstitusjoner?<sup>9</sup> Hvordan sikre at institusjoner som eventuelt får slike midler, virkelig bruker disse langsiktig? Hvordan sikre rekruttering av nye institusjoner/konkurrerende tiltak?

---

<sup>8</sup> Internt notat ang. ”Orkester Norden og Nordisk Biblioteksuge”.

<sup>9</sup> Unntatt støtte til samisk kunst og kultur, som jo ikke noen institusjon.

Hvordan eventuelt fase ut institusjoner som ikke over tid klarer å holde kvaliteten oppe? Og hvordan fase inn nye, ”sultne” aktører som beviser at de er bedre enn de etablerte institusjonene? På den andre siden, dette er alle gode tiltak som de fleste virker å være enige om fortjener livets rett. Som nevnt i kapittel 3.4 svarer for eksempel i underkant av 30 % på spørreundersøkelsen at de mener det er viktig eller veldig viktig å videreføre NMRs støtte til Orkester Norden. 33 % svarer at det er viktig eller veldig viktig å videreføre NMRs støtte til Nordisk Biblioteksuke. 43 % svarer at de mener det er viktig eller veldig viktig å videreføre den samme støtten til Skandinavisk forenings kunstnerhus i Roma (Circolo Scandinavo). Samtidig svarer hhv. 44, 44 og 32 % at de ikke har noen formening om hvorvidt denne støtten fra NMR skal videreføres for de nevnte tilskuddsmottakerne (jf. kapittel 3). Dette er interessant og speiler kanskje i noen grad det dilemmaet som ligger i støtten. Mange mener at tiltakene isolert sett er gode, men hva går de på bekostning av? For noe går de på bekostning av. Er kanskje Nordens jazzmusikere usikre på hvorvidt det gagnar dem at en så stor del av NMRs midler går til kunstmusikk, som får mye fra før? Eller er man kanskje i tvil om det er den nordiske folkehøgskolen *Biskops-Arnö* som skulle fått noe av de midlene Nordisk Biblioteksuke får? Eller burde man isteden, som en av respondentene i brukersurveyen foreslår, knytte midlene opp mot et samordnet eksportframstøt, kanskje i form av et europeisk kulturforum:

The former mentioned NMR support for the Nordic orchestra, Circolo etc. could be finished and instead that money could be directed for the development of Cultural forum towards a Nordic tool for international knowledge exchange in the art and cultural field: The equivalent of the European cultural forum. This would radiate also to cultural export as the role of the Nordic cultural forum as an international mediator of cultural knowledge exchange would grow. This would also be a way to raise the international awareness of the Nordic art and culture globally.

En slik problematisering av undersøkelsesresultatet vil i så fall, sammen med de andre prinsipielle spørsmålene knyttet til *de uavklarte momentene i det nordiske kultursamarbeidet*, berøre spørsmålet om forholdet mellom kontinuitet og fornyelse, i høy grad en viktig del av kultur- og kunstfeltets dynamikk.

Prioriteringer er naturligvis en helt sentral del av all politikk, også nordisk kulturpolitikk. For å unngå å havne i en kvalitetsdiskusjon, der nettopp kunstmusikk set-



tes opp mot jazz, eller bibliotek mot forfatterseminar, er det viktig å holde diskusjonen i denne evalueringen på et prinsipielt nivå. Og som en informant ved NMR-S framholder:

... fra et prinsipielt synspunkt så kan man si at reformen har besluttet at man ikke gir driftsstøtte til faste ting. Og man gir heller ikke til flerårige ting. Og man må være konsekvent, det er så mange ting som fikk støtte før, som ikke gjør det lenger.

Denne prinsippfastheten blir også holdt fram som sentral av vår informant som var sentral i planleggingen og gjennomføringen av reformen: Skulle man fortsette å ”låse midlene som kultursamarbeidet har til noe som er fullstendig fastlåst”, eller skulle man åpne opp for nye aktører og dermed prioritere en økt dynamikk i det nordiske samarbeidet? På den andre siden, blir det hevdet at hele det nordiske kultursamarbeidet profiterer på å støtte noen veletablerte institusjoner som fungerer svært godt.

Det er kjent at kunstfeltet består av og er avhengig av på samme tid både innovative, prosjektbaserte miljø og tradisjonsrike miljø/institusjoner med kontinuitet og evne til langsiktig planlegging. Innovasjon og tidsavgrensede prosjekt er i høy grad ivaretatt som følge av reformen og programstrukturen. Hva så med tradisjon og kontinuitet? De sakkyndige i programmene bekrefter at dette er ofret i og med reformen av kultursamarbeidet, og de framholder dessuten at dette er svært problematisk. Dette poenget er dessuten noe mange brukere av programmene understreker gjennom tilbakemeldinger på vår spørreundersøkelse. Én sier i en slik tilbakemelding for eksempel:

I tidigare system fanns möjlighet för långsiktiga samarbeten och projekt (genom t.ex. NIFCA). I det nya systemet, som för övrigt fungerar bra för oss konstnärer, är allt reducerat till enstaka projekt, svårt att få överblick över vad som pågår.

En annen er mer kritisk, og hevder at man etter reformen: ”verkar sträva efter att inte ge stöd till återkommande lyckade nordiska satsningar just bara på grund av att de är återkommande”. ”Kulturkontakt Nord har ett alltför projektinriktat synsätt tycker vi. Allting behöver inte vara nytt hela tiden. Kontinuitet och verksamhet som fungerat bra över lång tid, ska kunna fortsätta om kvalitén är fortsatt hög” sier en, mens nok en mener at: ”We def[initely] need grants for long term work.

The focus on "projects" destroys a steady ground and network. Instead, it makes everything short-term based and chance-liked". Til slutt skriver en: "Det er yderst viktig, at gode velfungerende projekter har mulighed for at kunne få støtte i en længerevarende periode - også længere end tre år". Mangelen på prioritering av prosjekt og institusjoner med mer langsiktige målsetninger, oppfattes dermed som ofret, som en del av den nye ordningens krav om fleksibilitet. Slik sett vil fleksibilitet ha ulik valør alt etter som hvilken posisjon man har. De som arbeider prosjektrettet vil mene at ordningen i dag har stor fleksibilitet, de som ønsker mulighet for å vri midler mot faste institusjoner, vil mene det motsatte. Samtidig øker søkningen til støtteordningen, slik den foreligger, raskt, noe som gjør konkurransen om prosjektstøtte svært hard. En større andel av midlene til faste tilskuddsmottakere ville ytterligere øke denne konkurransen, med fare for at gode prosjekt ikke får støtte. Og fokuset på prosjekt, det å stadig framstå som relevant og tidsriktig, er noe svært mange vurderer som reformens hovedgevinst.

#### 4.4 En armlengdes avstand, eller politisk armslag?

---

Et grunnleggende spørsmål i det nordiske kultursamarbeidet er hvem som skal ha makt og innflytelse over ulike beslutningsprosesser. Er det politikerne, embetsmennene, administrasjonen eller de sakkyndige som skal bestemme? Hvor skal f.eks. grensen gå for hva politikerne skal fatte vedtak om? Skal noen andre enn de sakkyndige vurdere enkeltsøknader? Hvem skal kunne initiere nye program, moduler eller prosjekt? Skal noen kunne forfølge muligheter som åpner seg og som trenger rask avklaring for å bli realisert? Alt dette dreier seg om eierskap til det nordiske kultursamarbeidet og om å finne en balanse mellom de ulike aktørene som alle mener er rimelig. Et forsøk på å forene legitim kulturpolitisk styring med kultur- og kunstfeltets autonomi kan innebære å regulere offentlig støtte gjennom å holde en armlengdes avstand mellom den som bevilger (politikere) og den som fordeler (kunstfaglig sakkyndige) tilskudd. Politikerne vil i denne modellen kunne gi overordnede føringer for bruken av de tildelte midlene, men ikke på et enkelttildelingsnivå. Det har flere ganger i løpet av evalueringen blitt hevdet at politikerne gjennom reformen ga fra seg for mye av sin beslutningsmakt. Armlengdesavstanden mellom de som bevilger, og de som fordeler kulturmidlene

har blitt så stor at den oppleves som ”kuttet over”<sup>10</sup>. Ønsket om politisk eierskap, engasjement og styringsmulighet var også aktuelt i forbindelse med vedtaket om reformen i 2005:

Om de planer som jag tagit del av förverkligas kan en rad av de nuvarande institutionerna på kulturområdet komma att ersättas av ett nytt organ, kanske kallat Nordiskt kulturforum eller Nordiska kulturcentret. Bland organ som nedläggs i gruppens förslag finns Nifca, NordScen, Nomus och Nordbok. Ambitionen är bland annat att ge ministrarna ökade möjligheter att besluta om politikens inriktning och att skapa utrymme för större flexibilitet. Det operativa ansvaret för kulturstöd etc ska förläggas utanför ministerrådets sekretariat. Förhoppningen är att nå nya nätverk genom ”tematiserade, tidsbundna program” (Ljunggren 2005:172).

Samtidig har flere hevdet at politikerne i realiteten ikke ønsker å styre tildelingene for tett – de er tilfreds med at ekspertene tar denne oppgaven og det ansvaret det fører med seg. Det kan dermed synes som det er en utfordring å definere og imøtekomme politikernes ønske om styringsmulighet. Dette er forøvrig vel kjent fra annen kulturpolitisk forskning (se f. eks. Quinn 1997). Det er trolig flere grunner til dette, men hovedproblemet virker å være at man ikke er enige om hvilket politisk handlingsrom som ligger i praktiseringen av armlengdesprinsippet med dagens støttestruktur. En av informantene ved KKN mener for eksempel at reformen ikke har svekket politikernes mulighet til å styre ordningen, tvert om:

Jeg vil tro den er styrket. Rammeverket gir riktig nok mulighet til en sterkere politisk styring. Men den gjøres åpent, tydelig og skrevet ut. Når det er gjort, er det de sakkyndige som har hele beslutningsmandatet, uten at politikere, embetsmenn eller administrasjon kan påvirke utdelingene... Selvfølgelig kan man gå lengre på den måten at politikerne kunne si at 'OK vi har lyst til å... eller man kan sette dagsorden med tydelige målsetninger som gjenspeiles bl.a. i retningslinjer og navn for modulene slik EU gjør, med flere klare, tydelige satsninger som har levetid på x antall år. Og det undrer meg litt at dette ikke er gjort i det nordiske systemet.

---

<sup>10</sup> Denne metaforen ble benyttet både av en embetsmann i EK-K og av en informant i Nordisk Kulturfond.

Dette er langt fra hvordan en informant tilknyttet NMR-S opplever den samme muligheten, og som hevder: ”Men det kommer jo an på fra hvilken side du ser det. Fordi, jeg syns ikke det er så stor fleksibilitet i forhold til politikerne. Jeg syns ikke det er særlig stort rom for å kunne foreta endringer i de politiske prioriteringene”.

Hva er det så ved strukturen som hindrer den fleksibiliteten NMR-S etterlyser? Hvis NMR ønsket å styre kultursamarbeidet i den ene eller andre retningen, hvorfor ikke bare endre programmene og modulene, i tråd med hva informanten på KKN skisserer? På spørsmål om politikerne i praksis opplever at det er mulig å påvirke politisk, for eksempel om de etter tre år opplever det som mulig å skrinlegge et program, for så å erstatte det med et nytt, svarer en av informantene tilknyttet KKN: ”Ja, om de ikke opplever det, så kjenner de ikke sitt system”. Her målbæres et syn som de sakkyndige i programmene virker generelt innforstått med: Man er klar for endringer i programstrukturen, selv om man faglig sett skulle være uenige i dem. Et eksempel her er åpningen for amatørkunstnere til programmene, en endring man aksepterte uten nødvendigvis å like. En av informantene fra sakkyndigkomiteen sier for eksempel: ”... det er sånn det er, det er den politiske konteksten som bestemmer vårt arbeid”.

Det er vanskelig å si sikkert hva denne forskjellen mellom hvordan politikere og de sakkyndige/KKN ser på mulighetene for å styre gjennom bruk av program- og modulinnetting reelt sett bunner i. Trolig er det flere forhold. Manglende kommunikasjon kan være ett. Til dels ”kaotiske” Kulturforum, preget av gjensidig mistillit, som enkelte av informantene forteller om, kan tyde på at man til i dag ikke har hatt velegnede arenaer for slik dialog og kommunikasjon. Det kan også være at den manglende viljen til styring gjennom program skyldes, om ikke mangel på kjennskap til eget system, så til en viss grad manglende interesse, tid eller vilje til å engasjere seg i dette verktøyet. Det er i alle fall slik det oppleves i KKN, der man på spørsmål om hvorfor programmene ble forlenget, svarer: ”Kanskje fordi de ikke hadde tid til å gjøre noe med det”. Og:

Det virker som det ikke fantes politisk vilje til å gjøre noen endring. Jeg tror det mer er det. Politikerne har mulighet til å fatte beslutninger, men spørsmålet er om det fins interesse og politisk vilje til det. Politikerne og ministrene med hjelp fra sine embetsmenn har all mulighet til å gjøre noe om de skulle ville, KKN fikk beskjed om at det var dårlig med tid.

Dersom dette skulle være riktig, er det så en annen type kulturpolitisk styring politikerne egentlig ønsker å utøve? En mer direkte form for kulturpolitisk styring er å kunne initiere prosjekt man mener er relevante eller interessante, gjerne sammen med kunstfeltet eller i forbindelse med f. eks. Kulturforum. En av informantene, fra NMRs sekretariat, beskriver en slik mulighet til å kunne ta initiativ som ”helt fantastisk”, og videre: ”Det at man kunne ta action. I forlengelsen av noe som har vært på dagsorden, og si ’nå gjør vi det!’”. Et slikt ønske tar utgangspunkt i at man opplever et behov for felles manifestasjoner på det nordiske kulturfeltet, tiltak der man føler at både politikerne og feltet har bidratt i en felles innsats. Det tar samtidig utgangspunkt i opplevelsen av at det finnes et uforløst kulturpolitisk potensial knyttet til enkeltpolitikeres engasjement og kunnskap, noe som kanskje i større grad fikk utløp før reformen. En informant ved KKN sier:

Hvis du ser på de institusjonene i det nordiske systemet som har fått til noe som har utviklet samarbeidet, så er det de som har ledere med sterkt engasjement, brenner for noe, og viktigst, som i tillegg leder en institusjon som har i sitt mandat mulighet til å ta initiativ. Godt eksempel på dette er huset på Island og deres prosjekt rundt ny nordisk mat. . De institusjonene som ble lagt ned i 2006 (Nifca, NOMUS m.fl.) hadde initiativmandat. På godt og vondt. KKN er et administrativt organ, som ikke har lov til å ta initiativ – KKN skal kun administrere. Mange muligheter, gode ideer og initiativ på kunst- og kulturfeltet har forsvunnet. Her er det mandatet som er tatt vekk fra de nedlagte institusjonene (Nifca, NOMUS m.fl.) flyttet til embetsmenn og politikere.

Det informanten kaller ”initiativmandat”, er trolig et kjernebegrep her. Det handler om hvem som kan gi signaler om styring og kurs. Slik organiseringen er nå, virker det som om dette ansvaret (og mulighetene for styring det gir) er litt pulverisert, gjennom at det er lagt på det konkrete saksbehandlingsnivået, der rekken av enkeltsaker naturligvis utelukker en strategisk, helhetlig, overordnet tenkning. Det er kanskje et slikt initiativ NMR ønsker, mer enn styring gjennom utformingen av program og moduler? Dette er både legitimt og forståelig, på samme måte som det er forståelig at kunstfeltet ønsker å ivareta sin autonome stilling gjennom innflytelsesrike ekspertkomiteer.



# 5. Organisasjonsperspektiv

## 5.1 Forholdet mellom NMRs Kultur- og kunst- og Mobilitetsprogram, KKN og Nordisk Kulturfond

---

Det har i løpet av det siste året blitt lagt ned et betydelig arbeid i å se på ulike positive og negative effekter av en omstrukturering av forholdet mellom Nordisk kulturfond og NMRs støtteprogram. Særlig langt i retning av å se på effekten av en sammenslåing av de to ordningenes administrasjon (og til og med støttestruktur) går rapporten ”Nordisk Kulturfond og Kulturkontakt Nord. Redegørelse om tettere samarbejde mellem de to støtteordninger” fra Pluss Leadership. Rapporten sier bl.a.:

De overordnede forventninger til de to ordninger er relativt brede og nogenlunde sammenfaldende både kulturpolitisk og økonomisk. ... I forhold til ansørfeltet har ikke mindst de seneste ændringer, hvor Kulturkontakt Nord har åbnet op for deltagelse af amatør- og frivilligsektoren i Kultur- og kunstprogrammet, givet et betydeligt sammenfald i ansørfeltet. ... Når det gælder de bevilgede projekters fordeling på kulturområder og geografi, er der ligeledes et væsentligt overlap (2010:15).

Ut fra en vurdering av 1) besparelser i driften, 2) økt klarhet i støttestrukturen og 3) økt politisk innflytelse på overordnede kulturpolitiske prioriteringer og større dynamikk i programmene, anbefaler rapporten å fusjonere de to ordningene. Rapporten understreker samtidig at en slik sammenslåing impliserer en endring av eierstrukturen bak de to ordningene.

Uten å ta stilling til Pluss Leadership-rapportens konklusjoner, kan det være verdt å gå inn på de tre punktene:

Økonomisk og administrativt vurderer Pluss Leadership det til å være ”en relativt stor økonomisk og administrativ omkostning i den nuværende konstruktion med to organisasjoner, to sæt procedurer og systemer” (ibid.: 13). Det ligger implisitt i dette at man kan ta ut en rasjonaliseringsgevinst, ved en eventuell fusjon. Plus Leadership tar likevel selv forbehold om at ”såfremt man lagde de to systemer sam-

men, ville man ikke kunne hente besparelser på halvdelen af de 15 mio. DKK” (ibid.). Der Pluss Leadership konkluderer med at det likevel vil være mye å spare på en sammenslåing, hevder andre informanter at dette ikke er tilfellet. Dette henger bl.a. sammen med at personalkostnadene er den største utgiftsposten i administrasjonen. KKN skriver i et svar til Plus Leadership-rapporten at:

En sammenslåing av institusjonene, eller økt samarbeid mellom dem, kommer neppe til å gi vesentlig reduserte personalkostnader. Dette fordi både Nordisk Kulturfond og Kulturkontakt Nord allerede er små og effektivt organiserte virksomheter, og fordi det pr. i dag ikke er noen overlapping av betydning i medarbeidernes arbeidsoppgaver. Samtidig registrerer både Nordisk Kulturfond og Kulturkontakt Nord at antallet søknader øker, noe som snarere kan peke mot at også bemanningsbehovet øker.<sup>11</sup>

Det pekes her også på at pris- og lønnsnivået i Finland (der KKN er lokalisert) er langt lavere enn i Danmark, og at KKN ikke har leiekostnader for sine kontorfasiliteter. Mange av informantene vurderer at reformen av NMRs kultursamarbeid i 2005 - 07 førte til en rasjonalisering av administrasjonskostnadene som kom søkerne til gode. Det er likevel ikke sikkert at en videre reform, der man slår sammen de nordiske støtteordningene, gir en tilsvarende effekt. Men også andre moment enn økonomi påvirker vurderingen av en sammenslåing. For eksempel blir det fra Plus Leadership pekt på at to nordiske støtteordninger kan oppleves som uryddig eller uklart blant brukerne, både med tanke på søkeprosedyrer og ordningenes synlighet. Vår spørreundersøkelse viser at brukerne av NMRs støtteprogram ikke nødvendigvis opplever det slik. Etter en kort innledende forklaring spurte vi i hvilken grad det er heldig eller uheldig å ha to slike støtteordninger. I overkant av 12 % svarte at de mente dette var veldig uheldig eller uheldig. Litt i underkant av 38 % mente derimot at dette var heldig eller veldig heldig. I underkant av 28 % hadde ingen formening om dette<sup>12</sup>. Man kan innvende at det svekker resultatet og dermed analysen at det kun er brukere av NMRs program som har svart på dette spørsmålet. Man kan tenke seg at brukerne av NKF i større grad opplever ordningen som vanskelig, rotete eller uklar. På den andre siden ser vi at det er en betydelig over-

---

<sup>11</sup> Notat fra KKN til NMR-S 15. juni 2010.

<sup>12</sup> Jf. kapittel 3 Brukerperspektiv



lapp av brukere, dvs. kunstnere og kulturarbeidere som søker på begge ordningene. Det vil slik være mange av disse som også ville inngå i et utvalg dersom man skulle undersøke hva NKFs søkere mener om dette spørsmålet. Det kan med andre ord bety at det ligger et mer generelt kulturpolitisk motiv bak svarene vi har fått. En bruker av programmene svarer for eksempel i surveyen at: ”Det er fint med to program fordi det gir flere ’portvoktere’”. En annen sier:

Jeg er klar tilhænger af to forskellige enheder med forskellige profiler, drift og udvikling. Det er sundt for organisationen. For min skyld gerne flere selvstændige enheder med egne profiler. Måske koster det lidt mere i administration (jeg tvivler dog) men det er klart en fordel for ansøgerne.

Man ser faren for maktkonsentrasjon, eller opplever det som et tap å miste en støttekilde. Dette kan ha sammenheng med at det ikke nødvendigvis oppfattes slik at det å slå sammen to ordninger fører til en tilsvarende eller økt fordelingspott til kultur- og kunstprosjekt.

Plus Leadership legger også vekt på at en fusjon ville kunne føre til økt politisk innflytelse på overordnede kulturpolitiske prioriteringer og større dynamikk i programmene. EK-K poengterer at organiseringen av NMRs program i dag er slik at ekspertkomiteene har svært stor makt over NMRs kulturmidler. Dette er et syn også KKN deler, foruten mange andre av våre informanter, kanskje med unntak av ekspertene selv. Særlig blir det pekt på KKNs direktør og styres svake stilling, både i forhold til å viderefordre ”politiske styringssignaler” og til selv å kunne initiere relevante og/eller interessante prosjekt. På den andre siden er NMRs ekspertkomiteer svært opptatt av å beholde sin autonome posisjon, der de mener de har det beste utgangspunktet for å utøve et faglig begrunnet skjønn. Mye av diskusjonen rundt dette grunner i forskjellige definisjoner av prinsippet om en armlengdes avstand, også behandlet i kapittel 4.4. Det virker som om alle parter er enige om at dette prinsippet skal følges, men at man i ulik grad vurderer hva som er den optimale anvendelsen. Nordisk kulturfond hevder på sin side at deres modell både gir en svært god faglig gjennomgang, samtidig med at styret (som består av halvparten politikere og halvparten embetsmenn og kunstnere, men med overvekt av embetsmenn) har mulighet til å sikre at man følger politikernes prioriteringer. Vår informant i NKF hevder det ikke fins grunnlag for å hevde at en faglig vurdering i noe tilfelle har blitt satt til side på en problematisk måte. I følge Lennartsson og Nolin (2008), ble det i perioden 2005 til 2007 behandlet til sammen 2561 søknader. Av

disse var det 314 søknader (12 %) som på tross av å ha fått høyeste prioritet fra den sakkyndige fikk avslag fra styret. I 13 tilfeller (4 %) gikk styret også imot sekretariatets innstilling. I 28 tilfeller der den sakkyndige hadde gitt høyeste prioritet, gikk styret inn for støtte, til tross for at sekretariatet hadde innstilt på avslag. Det er nærliggende å tro at NMRs sakkyndige ikke ønsker en liknende innblanding i sine vurderinger, verken fra KKNs styre, direktør eller fra politikere og embetsmenn for øvrig. På den andre siden kan det være gode grunner til at et styre nettopp bør gå inn og vurdere enkeltsøknader i forhold til ønsket profil eller retning. Det kan likevel være på sin plass å minne om at et slikt regime lett kan bli oppfattet nettopp som et kontrollregime, med manglende tillit til at ekspertene kan eller ønsker å innrette seg etter politiske signaler, av kulturpolitisk eller praktisk karakter. På bakgrunn av dette vil en overgang fra NMRs nåværende fortolkning av prinsippet om armlengdes avstand til NKF sitt system trolig kunne gi en gevinst i form av at det politiske nivået opplever å i større grad ha innflytelse. Dette vil imidlertid ikke kunne skje uten hva vi oppfatter som en svekkelse av armlengdesprinsippet.

Også på andre områder vil en eventuell fusjon ha effekt på det nordiske kultursamarbeidet. Som Plus Leadership også er inne på, vil en slik sammenslåing føre med seg en radikal omlegging av eierstrukturen til støtteordningene. De skriver i sin rapport at: ”Det skal naturligvis også fremhæves, at en sådan beslutning implicerer overordnede politiske endringer i forhold til eierkretsen og de to organer” (2010: 16). NMRs program og aktiviteter er styrt av NMR. Finansiering av aktivitetene fastslås overordnet i Nordisk Ministerråds budsjett, som må godkjennes av både Nordisk Ministerråd og Nordisk Råd. Det siste har bl.a. ført til at det i de siste årene har blitt gjort endringer i forhold til NMRs innstilling til budsjett. Det er for eksempel dette som har ført til videreføringen av støtten til noen få, faste institusjoner, omtalt flere steder allerede. Også Nordisk kulturfond, som i realiteten ikke er et fond, finansieres over dette budsjettet. NKF er videre en svært tradisjonsrik organisasjon, godt innarbeidet i det nordiske kulturpolitiske landskapet. Flere informanter med god kjennskap til fondet, framhever dessuten at det er et fritt, selvstendig rettssubjekt som legger stor vekt på å opprettholde en distanse både til Nordisk Råd og NMR (jf. Lennartsson og Nolin 2008). Nordisk kulturfond vil dermed ikke kjenne lojalitet til noen utover seg selv. Det betyr likevel ikke at enkelte i Nordisk Råd (og kanskje også NMR) kan kjenne et eierforhold til kulturfondet. KKN og NMRs støtteprogram er på sin side nye, oppfattes som umodne og

med ”barnesykdommer”. Det er med andre ord en asymmetri i strukturen som potensielt kan romme konflikt ved en sammenslåing.

På den andre siden vil en fusjon kunne frigjøre både kreativ, administrativ og politisk energi. Mange av de problemene man har sett i kjølvannet av reformen og to parallelle støttestrukturer, virker tett knyttet opp til en strukturell mangel på kommunikasjon. Det er grunn til å tro at for eksempel en samlokalisering av administrasjonen av de to ordningene ville kunne løse mange av disse problemene, både knyttet til forholdet mellom kunst- og kulturfeltets mange avskygninger og det politiske nivået og til administrative sider. Det er dessuten et poeng at dersom man velger å gå videre med en struktur der KKNs styre og direktør ikke spiller noen kunstnerisk eller kulturpolitisk rolle, hva er så vitsen med å legge administrasjonen til en egen enhet? Flere informanter framhever at KKN siden starten har hatt en kunstfaglig sterk, kulturpolitisk orientert leder. Spørsmålet er hva som vil skje dersom man for fremtiden velger en mer anonym direktør. Flere respondenter i vår spørreundersøkelse svarer at de allerede opplever KKN som en fjern og utydelig institusjon, gjerne på tross av at de er fornøyde med saksbehandlingsrutinene eller de sakkyndige sitt arbeid. Det er derfor grunn til å spørre om det ville få noen særlig negativ effekt å legge KKNs administrative funksjon inn under en felles administrasjon i København. Motargumentet her, og det er ikke ubetydelig, er selvsagt at en slik sammenslåing ville kunne gi en urimelig maktkonsentrasjon. I et slikt perspektiv vil eventuelle økonomiske og/eller administrative ekstrakostnader (i form av uutnyttede rasjonaliseringsgevinster) kunne ses som en investering i den nordiske kulturstøttens demokratiske og kulturelle legitimitet.

## 5.2 Forholdet mellom KKN og NMR-S

---

Evaluatør har fått inntrykk av at de to administrative enhetene KKN og NMR-S langt på vei deler syn på utfordringer og muligheter i administrasjonen av kultursamarbeidet. Likevel har vi fått inntrykk av at det er en viss frustrasjon både på Sveaborg og Ved Stranden rundt en del administrative forhold. Noe av dette beror på den tilknytningen KKN har til kunstfeltet og NMR-S har til EK-K og politisk nivå, en tilknytning vi har omtalt tidligere i rapporten. Synet på hvordan og hvem som skal løse ulike administrative oppgaver er mao. delvis knyttet til hvilken rasjonalitet man legger til grunn, kunstfeltets ønske om autonomi eller politikfeltets

ønske om styring. Denne delingen virker å ha vokst fram på tross av at begge de to administrasjonene har et ønske om og en vilje til å forstå ulike behov blant ulike aktører innen ordningen. Det kan likevel virke som om hovedgrunnen til ”frikksjonen” i samarbeidet, bunner i mangel på gode møtearenaer, egnet for faglig diskusjon, strategisk planlegging og samkjøring av administrativ virksomhet. Per i dag møtes de to administrasjonene fysisk kun noen få ganger i året.

Mye peker mot at det er behov for en klarere rolleavklaring mellom KKN og NMR-S’ administrative oppgaver og ansvarsområder. Dette er noe både KKN og NMR-S understreker. En informant i NMR-S sier f. eks.:

Jeg vil si at jeg syns KKN som administrativt organ fungerer riktig godt med de administrative oppgaver de har. Man kan selvfølgelig ønske at det blir en enda bedre dialog og arbeidsfordeling mellom NMR-S og sekretariatet på Sveaborg. ... det er noen ganger at det blir litt dobbelt... det er en lang kjede det skal i gjennom, og det kan bli noen problemer. Det krever at man har en meget god dialog, og jeg opplever vel noen ganger at det er litt tungt administrativt, hvor jeg egentlig i kunne ønske at et organ som Sveaborg i større grad tok seg av alt det der. At vi slapp... vi skal ta oss av det mer policy... arbeidet.

Her er KKN helt enig:

... jeg er blitt fortalt av en av medlemmene i EK-K at de får ikke nok hjelp med policyarbeid, fra NMR-S, og da tenker jeg at OK, kanskje skulle de rådgiverne som sitter i NMR-S bruke tiden til å gjøre noe av det arbeidet. For de har massevis å gjøre, de er få. Kanskje de skal bruke sin tid til å jobbe med policy, som kan brukes på embetsmanns- og politisk nivå, og kanskje vi skal fokusere på administrative oppgaver. I stedet for at de sitter med folk som skal bestille hotell eller reise, eller hva det måtte være...

Det kan virke som om NMR-S i KKNs oppstartsperiode, som har vært svært hektisk og preget av at mye skulle opp og stå på svært kort tid, har blitt satt til å etterkontrollere arbeidet som ble gjort på Sveaborg. Man har ikke stolt helt på at KKN har klart å utføre til fulle de administrative oppgavene de fikk tildelt. Dette kan ha flere årsaker. For det første er det klart at reformen forutsatte at svært mange oppgaver skulle løses på kort tid. Flere av informantene i KKN forteller om den hektiske oppstarten. Første januar 2007 ble Kulturkontakt Nord etablert med styre, ny direktør ble ansatt i april samme år og begynte i mai. En forteller:

Første tildeling skulle fungere elektronisk før sommerferien samme år. Fra april til juni måtte vi bygge opp operativt elektronisk saksbehandlingssystem, kommunisere med feltet i hele Norden, og dele ut penger før sommeren. Det klarte vi. Fortsatt i dag er det dette systemet som ligger i bunn for det som gjøres.

Et slikt "hastverksarbeid" legitimerer på mange vis dersom NMR og EK-K ønsket å følge med på om de administrative oppgavene ble løst på en god måte. Flere av de sekretariatsfunksjonene som fulgte med sektorinstitusjonene i det gamle systemet (Nifca, Nomus m. fl.) opphørte etter reformen, noe man kan lett forestille seg at til en viss grad ga et vakuum i NMR-S' arbeidsoppgaver. Det ville ikke være unaturlig, noe flere av informantene på Sveaborg mer enn antyder, at noe av dette tidligere fokuset ble rettet mot den nye institusjonen på Sveaborg. Dette er for øvrig en framstilling som blir avvist av NMR-S. Der er de, i følge en av informantene der, mer opptatt av nettopp å forsøke å delegerer noen av de mange oppgavene de har, som vil falle naturlig inn under KKNs mandat:

Jeg syns vi har fått en bedre og bedre dialog, og en klar arbeidsdeling, og jeg syns stedet har vist at de har potensial til å gjøre mer enn de gjør i dag. ...  
[[Jeg] kunne se for meg stor verdi i å ha et organ som egentlig hadde utvidet deres arbeidsoppgaver mot for det de har nå. Det er mange oppgaver de kunne ta på seg, som ville bli løftet fra sekretariatet her.

En av disse oppgavene som KKN har uttalt at de ønsker, og som flere av informantene har ment det kunne være naturlig for KKN å overta mer av ansvaret for, er det foreløpig ikke helt optimalt fungerende Nordisk kulturforum.

### 5.3 Nordisk Kulturforum

---

Som vi har pekt på tidligere i rapporten, var ambisjonsnivået for Nordisk kulturforum svært høyt. Som vi tidligere også har konkludert, virker tiltaket å ha blitt nok så mislykket, i alle fall om man ser det på bakgrunn av de mange gode og ambisiøse intensjonene for tiltaket. En av informantene på KKN forteller:

... om du leser om det, i begynnelsen, hvilken betydning det skulle ha, og du ser hvordan det er brukt, så ser du at det er himmel og hav mellom de to: Fo-

rutsetningene og håpene man hadde til dette fantastiske dialogverktøyet på den ene siden, og hvordan det er brukt i dag på den andre.

KKN er kritiske både ut fra en opplevelse av selv å ha ”mistet” noe av den administrative rollen de opplever var tiltenkt dem gjennom reformen, og som en slags representant for kunstfeltet og en kunstfaglig rasjonalitet. En annen av informantene i KKN sier dette:

Tanken var jo at dette skulle være et dialogverktøy der feltet skulle komme på plass i dette forumet og komme med sine synspunkt, politikerne, i alle fall tjenestemennene, skulle være på plass, og man skulle få en dialog, man skulle få et signal fra feltet osv. og ta det opp i systemet. Nå er faktum at når NMR tar avgjørelser om kultur for kommende år, så har de en liste med sine veldig interne møter, ofte møter der de ikke ønsker utenforstående inn, og så kaller man det Kulturforum.

Feltet er her kunst- og kulturfeltet, som man altså mener ikke slipper til med sine synspunkt. En av informantene som var tilknyttet NMR-S før og under reformen, deler denne forståelsen:

Kulturforum var ment å skape en dialogplattform mellom aktørene, sakkyn-diggruppene og politikerne... og embetsmenn. Man må ikke glemme at de snakker ikke sammen. Disse menneskene snakker ikke sammen. Så men ønsket igjen å åpne opp og skape en møteplass. For Nordisk kulturforum er ikke noe beslutningsorgan, det er bare en dialogplattform. ... Men veien blir til mens du går, og her tenkte man å etablere i alle fall noen midler til å arrangere en dialogmøteplass, dialogarena for aktørene i det nordiske, på en måte for å skape litt eierskap også, til videreutvikling. Så man tenkte liksom en fleksibel arena som... Så det ble ikke fastlagt fra første dag.

Det siste er trolig et mildt understatement. En av våre informanter, som i dag er tilknyttet NMR-S, har på sin side en noe annen opplevelse av hvordan møtet mellom kunstfeltet og embetsmennene har tatt form:

I utgangspunktet syns jeg at Kulturforum er en riktig, riktig god idé. Og jeg syns at det er stort potensial for utvikling. ... Fordi, det har ikke fungert helt etter hensikten. Vi har opplevd noen kulturfora hvor kunstfeltet har vært med, og de har oppført seg helt vilt på noen av dem... Og det syns jeg kan gjøre det

vanskelig å få til en positiv dialog. For det tror jeg egentlig ministrene gjerne vil. Men de vil ikke skjelles ut!

Den ”konfrontative stemningen” på flere kulturfora er trolig noe av grunnen til at disse møteplassene etter hvert har gått uten brei deltagelse av kunstnere og kulturarbeidere. NMR-S holder for øvrig fram at det samme kunst- og kulturfeltet har vært mye enklere å jobbe sammen med, også i form av kulturfora, når man har hatt konkrete dagsordener eller temaer å forholde seg til. Vårt klare inntrykk både fra tilbakemeldinger i brukersurveyen og i intervjumaterialet, er at Kulturforum har potensial til å bli nettopp den viktige møteplassen som opprinnelig var tenkt. Det er måten slike fora blir arrangert på, som er nøkkelen til suksess, mer enn ideen i seg selv. En respondent skriver:

The information on the Culture forums reaches only a very narrow range of actors on the field. Even if it would be inviting professionals exclusively, the information on the themes would be good to spread further, to disseminate and activate the discussions on particular subjects + promoting the Nordic collaboration in general.

En annen:

Der er brug for et bredt forum hvert år, hvor alle interesserede kan diskutere hele samarbejdet. Derudover kan der også som nu godt være kulturforum med mere specifikke temaer, men det er vigtigt at invitationerne kommer ud bredt. P.t. er det desværre vores indtryk, [at] Ministerrådets folk selv vælger hvem de vil i dialog med.

Om ”hele samarbeidet” bør diskuteres med hele feltet hvert år, er vi usikre på. Trolig er det nettopp slike møter som mister noe av sin konstruktive og framoverskurende (innovative) funksjon. Det er likevel et poeng at hele feltet inviteres inn i en eller annen form. Trolig vil ekspertgruppene være de som i best mulig grad er egnet til å bistå i arbeidet med å definere funksjon, mål og form for kulturforumene. De sitter i en unik posisjon i forhold til kultur- og kunstfeltet, samtidig som de selv har uttrykt ønske om mer og tettere samarbeid med administrasjon og embetsmenn (eventuelt politikere). Det kunne kanskje også være en ide å legge noen kulturfora som del av pågående arrangement i regi av sentrale kulturaktører. En av brukerne skriver i surveyen:

I feel the Nordic Council of Ministers should participate in more grassroots and professionally driven conferences and forums rather than spending a lot of money on creating. Go out there where the vibrant ideas are already being discussed. Collaborate with the entrepreneurs who are working on these already. Participate in the debates artists are initiating.

Slike arrangement ville på samme tid skape en inspirerende ramme rundt forumet, gi NMR nærhet til feltet og aktørene der (inkludert publikum), og dessuten gi mulighet til å sette aktuelle tema på dagsordenen.

## 5.4 Transparens i saksbehandlingen

---

Mange av respondentene i brukersurveyen etterspør en større transparens i behandlingen av søknadene, særlig ved avslag. For eksempel mener en at:

Unfortunately I find the total lack of feedback not helpful for developing applications. Transparency in the decision making would include the possibility of "education" of the applicants. As long as this process is not more open, the questions about ranking of professional and/or political influence are not very relevant.

Argumentet er at læringspotensialet ikke tas ut gjennom standard svar, uten begrunnelse av avslaget. Dette er en godt kjent problematikk og diskusjon knyttet til ulike støtteordninger i ulike land. I tilfellet nordisk kultursamarbeid kompliseres det dessuten gjennom at Nordisk kulturfond praktiserer "full åpenhet" rundt ekspertvurderingene. Denne åpenheten finnes ikke i NMRs programmer, og de fleste av våre informanter blant ekspertene ønsket en videreføring av slike "lukkede" vurderingsprosesser. De la vekt på at man ikke kunne bruke tid på veiledning av søkere, eller fortelle dem hvordan de skulle søke. Visste de ikke hvordan man skulle formidle et prosjekt i søknadsform, var det i følge dem per definisjon ikke et godt nok prosjekt.

Det er ikke vanskelig å se gode argumenter på begge sider i denne diskusjonen. Det er dessuten personvernmessige og ressursmessige hensyn som taler mot en full offentliggjøring. På samme tid er det vanskelig å argumentere mot en åpen praksis all den tid den fungerer så vidt godt som den virker å gjøre i NKF. En informant knyt-



tet til Kulturfondet svarer på spørsmål om fondet er åpne med tanke på de sakkyndiges arbeid og saksgangen:

Helt åpne. Vi kan sende alt beslutningsmaterialet til søkeren hvis de ønsker det. Vi forteller hvordan dette foregår og vi forteller hvorfor de har fått avslag. Vi går inn i den elektroniske saksbehandlingen og leser opp: ”Nå skal du høre, vår sakkyndige mener at... den nordiske bredde er for liten, så hvis dere vil gå videre med prosjektet, så må dere få inn noen flere nordiske deltakere... ellers får dere ikke støtte”. ... Og det er fint for søkerne at de kan få beskjed, for hvordan skal man eller kunne forbedre seg? Det har man altså krav på syns jeg!

Mange av brukerne er dessuten opptatt av at søknadskriteriene må være helt klare. Dette blir enda viktigere dersom feedback ikke gis på avslåtte søknader. En av de som kommenterte dette i surveyen, skriver:

For meg er det litt uklart hvilke prosjekter som prioriteres, og hva som styrker søknaden helt spesifikt. Hvilke prosjekter er samarbeidets satsningsområder? Større synlighet og klargjøring overfor hvilke prosjekter/hvilke institusjoner som prioriteres, hadde gjort det mer attraktivt å søke for min del. Det er svært arbeidskrevende å skrive søknader, og noe jeg gjør ofte. Men når jeg ikke forstår helt hvem og hva som prioriteres, er det vanskelig å avgjøre om jeg skal ta meg bryet med å sende inn søknad akkurat her.

Dette er kanskje noe både administrasjonen og kulturpolitikere burde legge seg på hjertet, når de skal utforme framtidige prioriteringer og retningslinjer?



## 6. Konklusjoner og anbefaling videre

Denne evalueringen gir grunnlag for å trekke noen ganske klare og presise konklusjoner. Nedenfor har vi formulert konklusjonene punktvis, i hovedsak med utgangspunkt i de mål- og suksesskriterier for ordningen som er omtalt i innledningen av rapporten (jf. kapittel 1.3).

Vår generelle og overordnede vurdering er at nyordningen av det nordiske kultursamarbeidet (jf. Kultur- og kunstprogrammet, Mobilitetsprogrammet) i hovedsak har vært vellykket, men at det er behov for enkelte justeringer. Vi legger også til grunn at nyordningen har fungert i relativt kort tid. Så lenge erfaringene har vært ganske positive – og så lenge vi ikke har kunnet avdekke noen sterkt dysfunksjonelle konsekvenser av ordningen – taler det også imot drastiske endringer nå.

Vi forutsetter dessuten at den nordiske kulturstøtten minimum videreføres og inflasjonsjusteres (160 mill. DKK i 2010). Vi forutsetter også at man framover unngår sterke sjangermessige bindinger, for dermed fortsatt å motvirke uheldig sektorisering.

- Profesjonell- /amatørkunst

Under planleggingsprosessen som gikk forut for nyordningen, synes det å ha ligget til grunn en tanke om *komplementaritet* mellom støtteordningene administrert av KKN og støtteordningene under NKF: De første skulle komme profesjonelle kunstnere til gode, de andre var også åpne for mer folkelige kulturaktiviteter/amatøraktiviteter. De første skulle også være mer klart kunstnerstyrt enn de andre. Forutsatt at man opprettholder to ulike støtteinstanser, mener vi at tanken om komplementaritet er god. Vårt primære råd er altså å opprettholde de to forskjellige støtteinstansene, der man søker å ivareta delvis ulike og komplementære hensyn. Derfor er det også ønskelig med en tett dialog mellom KKN/NMR og NKF. Men hvis man ut ifra kulturpolitiske hensyn fortsatt ønsker å prioritere amatøraktiviteter klart inn under KKN/NMR-ordningene, mener vi at det helst bør det skje i form av et særskilt program.

- Prosjektstøtte – varig støtte

Vi anbefaler å videreføre programmene med *tidsavgrenset prosjektstøtte*, primært til profesjonelle kunstnere. Dette har mange fordeler: Det fungerer demokratisk for kunstmiljøene, i den forstand at initiativene kommer ”nedenfra”/fra brukerne. Støtteordningene speiler dagens kunstliv og evner å fange opp endringstendenser. De er dessuten populære blant brukerne. Men man kan i tillegg åpne for satsing på noen ”flaggskip” som trenger mer *langsiktig støtte* (for eksempel for 5 år), innenfor de forskjellige sjangre (jf. parallell til den såkalte ”basisfinansieringen” av et fåtall scenekunstinstitusjoner i Norge (Hylland m.fl. 2010)). En slik ordning med sikte på ivareta et fåtall særlig verdifulle tiltak som trenger mer langsiktig støtte, vil kunne omfatte noen av de tiltakene/institusjonene som er særskilt drøftet i denne evalueringen (jf. Orkester Norden, Kunstnerhuset i Roma, etc).

- Effektiv utnyttelse av administrative ressurser

Vi støtter flere av de forslag til bedre samarbeid/samordning mellom KKN og NKF som Pluss Leadership anbefaler i sin utredning av 7. april 2010, jf. hensynet til bedre arbeidsdeling. Men vi er skeptiske til å fusjonere de to støttesystemene nå. Det henger dels sammen med de vurderinger om komplementaritet som vi har gitt uttrykk for foran. Det henger også sammen med at de to støttesystemene har forskjellig historie og institusjonell forankring. Det henger til slutt sammen med at de to støtteinstitusjonene ivaretar armlengdesprinsippet helt ulikt (det blir i mindre grad ivaretatt av NKF enn av KKN). Hensynet til mer effektiv administrasjon kan for øvrig tale for en samling av administrasjonen (KKN) i NMR i København. Så lenge KKN er tiltenkt en rent administrativ (og ikke en prosjektinitierende) rolle, virker oppbyggingen av en ”separat institusjon” på Sveaborg unødvendig.

- Forbedret forankring i nasjonale miljøer

Men en åpenbar risiko ved en sterkere administrativ konsentrasjon til København er at det nordiske kultursamarbeidet svekker sin forankring i de forskjellige nasjonale miljøer. Lokaliseringen av KKN til Sveaborg svekker København-dominansen og skaper trolig bredere nordisk legitimitet. Det bør således legges en konkret plan/strategi for å ta hele Norden i bruk (jf.

planlegge møter/arrangere Kulturforum i alle land, bygge lokale støttefunksjoner).

- Brukervennlig, oversiktlig, fleksibel, åpen, overskuelig, transparent. Kulturforum.

Brukerundersøkelsen gir gjennomgående positive vurderinger av KKNs forvaltning av kulturstøtten når det gjelder brukervennlighet, oversiktighet, fleksibilitet med mer, jf. foran. KKNs system for søknadsbehandling bør således kunne videreføres uten nevneverdige endringer. – Dialogverktøyet Kulturforum kommer imidlertid dårlig ut av evalueringen. Det må gjøres en betydelig innsats for å utvikle Kulturforum. Vi tror at Kulturforum best kan ivaretas av KKN og ekspertkomiteene i fellesskap som et informasjons-/dialogverktøy for de som direkte forvalter ordningene. For å gjøre Kulturforum til et mer direkte operativt redskap foreslår vi at det tilføres en avgrenset økonomisk ramme til ad hoc-tildelinger til prosjekter med særskilt politisk eller kunstnerisk relevans eller interesse.

- Åpning for nye samarbeidsområder og nye samarbeidspartnere

Vi foreslår at også baltiske søkere får tilgang til Kultur- og kunstprogrammet, jf. blant annet brukerundersøkelsen.

- Gi rom for mer konstruktiv dialog og bedre rollefordeling mellom embetsmenn og sakkyndige

Vi foreslår at det etableres et fast årlig dialogmøte mellom NMR-K, EK-K, KKN og de sakkyndige komiteene, der kulturfaglige, kulturpolitiske og administrative spørsmål av felles interesse kan drøftes nærmere.

- Armlengdes avstand, fleksibilitet og politiske prioriteringer

Nyordningen etter 2007 har åpenbart i høy grad ivarett prinsippet om et armlengdes avstand mellom politiske prioriteringer og kunstnerisk autonomi. Spørsmålet er om det også har ført til en urimelig innkapsling av de kunstneriske vurderingene/valgene fra kulturpolitiske prioriteringer og beslutninger? Til dette har vi to merknader: 1) Det fins åpenbart et uutnyttet rom for kulturpolitiske prioriteringer/beslutninger *innenfor* rammen av ordningene. I den grad dette handlingsrommet ikke er blitt utnyttet, er det i høy grad kulturpolitikernes eget ansvar. Det er for eksempel ikke blitt stilt

særlig spørsmålstegn ved beslutningen om å endre Kunst- og kulturprogrammet til et Kultur- og kunstprogram – som også omfatter amatører – etter at denne kulturpolitiske beslutningen først ble gjort. 2) Tettere samarbeid (blant annet gjennom årlig dialogmøte, jf. foran) mellom KKN, de sakkyndige, NMR-K og EK-K bør kunne bidra til å hindre uheldig innkapsling (jf. foran).

# Referanser

## Bøker, rapporter og artikler:

Bale, K. (2009): *Estetikk. En innføring*. Oslo: Pax forlag.

Berge, O. K. (2009): *Når verden snurrer rundt, så snurrer vi med. Gjennomgang og systematisering av internasjonal virksomhet på scenekunstheltet*. Bø i Telemark: Telemarksforskning (TF-notat nr. 55).

Berge O. K. (2010): *Fem historier om Kulturskatten. Den kulturelle skolesekken sin betydning for kunstnere og andre utøvere*. Bø i Telemark: Telemarksforskning (TF-notat nr. 3).

Bjørkås, S. (1998): *Det muliges kunst. Arbeidsvilkår blant utøvende frilanskunstnere*. Oslo: Norsk kulturråd.

Chartrand, H. H. and C. McCaughey (1989): "The Arm's Length Principle and the Arts: An International Perspective – Past, Present and Future". In: M. C. Cummings and J. M. D. Schuster (eds.): *Who's to Pay for the Arts? The International Search for Models of Arts Support*, ACA Books.

Cummings, M. C. and R. S. Katz (eds.) (1987): *The Patron State: government and the Arts in Europe, North America, and Japan*. New York : Oxford University Press.

Duelund, P. (2003): *The Nordic cultural model*. Nordisk kulturinstitutt, København.

Duelund, P. (2009): "Til hvilken nytte? Nordisk kultursamarbeid 1972-2009". I: *Nordisk kulturpolitisk tidsskrift*, Vol. 12, No. 1 ½, 2009, s. 8-38.

Esping-Andersen, G. (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford: Oxford University Press.

Haukelien, H. og B. Kleppe (2009): *Kulturkunnskap i en kunnskapskultur. Evaluering av forsøk med Den kulturelle skolesekken i den videregående skole*. Bø i Telemark: Telemarksforskning (TF-rapport nr. 254).

- Heian, M., K. Løyland og P. Mangset (2008): *Kunstnernes aktivitet, arbeids- og inntektsforhold, 2006*. Bø i Telemark: Telemarksforskning (TF-rapport nr. 241).
- Hylland, O. M., B. Kleppe og P. Mangset (2010): *Frihet og forutsigbarhet. En evaluering av basisfinansieringsordningen for fri scenekunst*. Norsk kulturråd/Fagbokforlaget.
- Jónsdóttir, B. og A. Syvertsen (2009): "Nordisk ministerråds programmer for kultursamarbeid og Kulturkontakt nord". I: *Nordisk kulturpolitisk tidsskrift*, Vol. 12, No. 1 ½, 2009, s. 179-185.
- Kant, I. (1995 [1790]): *Kritikk av dømmekraften* (i utvalg). Oslo: Pax.
- Kleppe, B., O. K. Berge og O. M. Hylland (2009): *Kvalitet og forankring. En evaluering av Den kulturelle skolesekken i Rogaland*. Bø i Telemark: Telemarksforskning (TF-rapport nr. 259).
- Kleppe, B., P. Mangset og S. Røyseng (2010): *Kunstnere i byråkratisk jernbur? Kunstnerisk arbeid i utøvende kunstinstitusjoner*. Bø i Telemark: Telemarksforskning (TF-rapport 262).
- Langdalen, J., C. Lund og P. Mangset (red.) (1999): *Institusjon eller prosjekt – organisering av kunstnerisk virksomhet*. Rapport fra Kulturrådets årskonferanse 1998. Norsk kulturråd, rapport nr. 14.
- Lennartsson, C. og J. Nolin (2008): *Nordiska kulturfonden. En utvärdering och omvärldsanalys 2008*. Borås: Högskolan i Borås, Centrum för kulturpolitisk forskning.
- Ljunggren, A. (2005): *Krönika om nordiskt samarbete*. I *Nordisk Tidskrift* 2, Häfte 2. Stockholm
- Løyland, K. og V. Ringstad (2002): *Produksjons- og kostnadsstruktur i norske teatre*. Bø i Telemark: Telemarksforskning (TF-rapport 5).
- Løyland, K. og V. Ringstad (2008): "Determinants of Borrowing Demand from Norwegian Local Public Libraries". In: *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, Vol. 59, No. 8, s. 1295-1303
- Løyland, K. og V. Ringstad (2010): *Efterfrågan på boklån från svenska folkbibliotek*. Statens kulturråd ([http://www.kulturradet.se/sv/publikationer\\_/Efterfragan-pa-boklan-fran-svenska-folkbibliotek/](http://www.kulturradet.se/sv/publikationer_/Efterfragan-pa-boklan-fran-svenska-folkbibliotek/))



- Løyland, K., S. Hjelmbrække, L. Håkonsen, T. E. Lunder og V. Ringstad (2009): *Evaluering av bokavtalen, Bø i Telemark*: Telemarksforskning (TF-rapport, nr. 249).
- Mangset, P. (1992): *Kulturliv og forvaltning. Innføring i kulturpolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Mangset, P. (1995): "Kulturpolitiske modeller i Vest-Europa". I: G. Arnestad (red.): *Kulturårboka 1995*. Oslo: Det norske samlaget.
- Mangset, P. (2009): "The arm's length principle and the art funding system. A comparative approach". In: M. Pyykkönen, N. Simanainen and S. Sokka (eds.): *What about cultural policy. Interdisciplinary perspectives on culture and politics*. Helsinki: Minerva.
- Mangset, P., A. Kangas, D. Skot-Hansen and G. Vestheim (2008): "Editors' introduction. Nordic cultural policy". In: *The International Journal of Cultural Policy*, Vol. 14, No. 1. Special Issue: Nordic Cultural Policy.
- Mangset, P. og S. Røyseng (red.) (2009): *Kulturelt entreprenørskap*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Mulcahy, K. V. (2001): "Preface: The Social-Democratic Model of Cultural Patronage". In: *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, Vol. 31 (1), s. 3-4.
- Nielsen, S. L. og T. Damgaard (2010): *Skandinavisk forenings kunstnerhus i Rom - en kulturøkonomisk analyse*. SDU, Faculty of Social Sciences, Department of Entrepreneurship and Relationship Management.
- Nordisk Ministerråd (udatert): *Handlingsplan for nordisk kultursamarbeid 2007-2009*.
- Nordisk Ministerråd (2010): *Udbud. Evaluering af reform af det nordiske kultursamarbejde 2005-2009*. Notat.
- Pluss Leaderships (2010): *Nordisk Kulturfond og Kulturkontakt Nord – Redegørelse om tættere samarbejde mellem de to støtteordninger*. Redegjørelse til Nordisk Ministerråd
- Quinn, R-B. M. (1997): "Distance or Intimacy? The Arm's Length Principle, the British Government and the Arts Council of Britain". In: *The International Journal of Cultural Policy*, Vol. 4, No. 1, s. 127-159.

Veitners, K. (2010): *Evaluation of the Nordic Baltic Mobility programme: Culture*. Safege Baltija

Vestheim, G. (1997): *Fornuft, kultur og velferd. Ein historisk-sosiologisk studie av norsk folkebibliotekpolitikk*. Doktorgradsavhandling. Oslo: Det Norske Samlaget.

Vestheim, G. (2007): "Cultural Policy and Democracy: Theoretical Reflections". In: *The International Journal of Cultural Policy*, Vol. 13, No 2, 2007.

Wollebæk, D., P. Selle og K. Strømnes (2008): *Endringsprosesser i norsk frivillighet: En kunnskapsoversikt*. Rapport til Kultur- og kirke departementet i forbindelse med kunnskapsoppsummering knyttet til frivillighetsarbeid. Bergen: Rokkansenteret (Rapport nr. 6).

#### Notater og nettreferanser:

Kulturkontakt nord: [www.kknord.org](http://www.kknord.org)

Nordisk ministerråd: [www.norden.org/no/nordisk-ministerraad](http://www.norden.org/no/nordisk-ministerraad)

Nordisk Ministerråd: Udbud. Evaluering af reform af det nordiske kultursamarbejde 2005 – 2009, 17. mai, 2010.

Nordisk råd: [www.norden.org/no/nordisk-raad](http://www.norden.org/no/nordisk-raad)

Nordisk kulturfond: [www.nordiskkulturfond.org](http://www.nordiskkulturfond.org)

*Nordiska konstrådet - en ny aktör i Nordiska ministerrådets kultursamarbete*. Underlag för beslut om en ny framtida organisation för Nordiska ministerrådets kultursamarbete. Utredning av Ann Sandelin, 15 august 2004.

Strukturarbeidsgruppens avsluttende rapport ang. reformen av det nordiske kultursamarbeidet, datert 3. juni 2005

*Det nordiska kultursamarbetet i en ny tidsålder*, redegjørelse fra MR-K datert 24. okt. 2006

Ministerrådsforslag om strukturreform for det nordiske kultursamarbeidet, B 241/kultur.

*Det fællesnordiske kultursamarbejde. Handlingsplan for 2010–2012*

*Det fællesnordiske kultursamarbeidet 2010–2012 – mål og visjon.*

Liste over deltagere til Nordisk Kulturforum i Nordens Hus på Færøerne 26.aug og 27. aug. 2009.

*Evaluering av NordicGame Program.* Rapport fra PricewaterhouseCoopers, 4. juli 2008.

Diverse interne notater fra NMR