



En armlengdes avstand eller statens forlengede arm?

Om armlengdesprinsippet i norsk og internasjonal kulturpolitikk

PER MANGSET

TF-rapport nr. 314

2013

Tittel: En armlengdes avstand eller statens forlengede arm?
Undertittel: En rapport om armlengdesprinsippet i norsk og internasjonal kulturpolitikk
TF-rapport nr: 314
Forfatter(e): Per Mangset
Dato: 15. april 2013
ISBN: 978-82-7401-617-0
ISSN: 1501-9918
Pris: 160,- (Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforskning.no)
Framsidedfoto: Fra Rudolf Martin: Lehrbuch der Anthropologie (1928). Faksimile fra Jon Røyne Kyllingstad: Kortskaller og langskaller. Fysisk antropologi i Norge og striden om det nordiske herremennesket (2003).
Prosjekt: Utredning om armlengdesprinsippet
Prosjektnr.: 20120630
Prosjektleder: Per Mangset
Oppdragsgiver(e): Kulturdepartementet

Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:

Telemarksforskning
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: +47 35 06 15 00
Epost: post@tmforsk.no
www.telemarksforskning.no

Forord

Denne rapporten ble opprinnelig skrevet som et utredningsnotat til Kulturdepartementet v/ Kulturutredningen 2014, NOU 2013:4 (Enger-utvalget). Det opprinnelige notatet er også offentliggjort på Kulturdepartementets nettsider i forbindelse med Enger-utvalgets utredning, jf. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dep/styret-rad-og-utvalg/kulturpolitisk-utredningsutvalg/utredninger-pa-oppdrag-av-kulturutrednin.html?id=715999>

I samråd med oppdragsgiver publiserer vi nå også notatet i Telemarksforskings rapportserie. Vi håper dermed å nå en videre krets av lesere som er interessert i kulturpolitisk forskning og utredning. Rapporten publiseres også som ledd i forskningsprosjektet «Kunst! Makt», som Telemarksforskning og Høgskolen i Telemark gjennomfører i samarbeid med Universitetet i Oslo med finansiering fra Norges forskningsråd. Prosjektleder for «Kunst! Makt!» er professor Tore Slaatta, UiO. Rapportforfatteren deltar som en av forskerne innenfor dette prosjektet.

Det er gjort noen mindre endringer i denne rapporten sammenlignet med notatet som ble levert til Enger-utvalget i oktober 2012. Det dreier seg i hovedsak om redaksjonelle endringer som er nødvendige for en utgivelse som TF-rapport. Det er også gjort noen mindre oppdateringer på grunn av begivenheter som har skjedd etter oktober 2012.

Jeg har fått mange gode innspill og kommentarer fra forskerkolleger underveis i arbeidet. Særlig takk til Roger Blomgren, Jenny Johannisson og Anders Frenander (Sverige), Sakarias Sokka (Finland), Jørn Langsted (Danmark) og Egil Bjørnsen (Norge/Storbritannia). Takk også til de fem anonyme informantene som har bidratt med intervjuer. Tre av disse har også gitt nyttige tilbakemeldinger til manusutkast. Ingen av de ovennevnte skal imidlertid holdes ansvarlige for feil og mangler ved det endelige resultatet.

Bø, 8. april, 2013

Per Mangset

Innhold

1. Innledning	7
1.1 Bakgrunn og formål.....	7
1.2 Metodisk grunnlag. Kilder.....	8
2. Generelt om armlengdesprinsippet	9
2.1 Armlengdesprinsippet som generelt begrep uavhengig av kulturfeltet.....	9
2.2 Armlengdesprinsippet som spesifikt kulturpolitisk begrep.....	9
2.3 Kulturpolitiske modeller	10
2.4 Ulike fortolkninger av armlengdesprinsippet	11
2.5 Begrensninger på armlengden	13
2.6 Den idealtypiske armlengdesorganiseringen – ACGB.....	13
3. Armlengdesprinsipp og kulturpolitisk organisering i ulike land	15
3.1 Statlig kulturpolitikk mellom departementsstyring og armlengde.	15
3.2 Storbritannia – armlengdesprinsippets hjemland	15
3.2.1 En motvillig kulturpolitikk.....	15
3.2.2 Forløperen CEMA.....	17
3.2.3 Fra CEMA til the Arts Council. Avgrensning og profesjonalisering	17
3.2.4 Armlengdes avstand til interesseorganisasjoner?	18
3.2.5 Armlengdes avstand til politiske myndigheter?.....	19
3.2.6 Arts Council of Great Britain. Regionalisering, oppdeling og ny sammenslåing.....	21
3.2.7 Myten om armlengde. Direkte departementsfinansiering og målstyring	22
3.3 Frankrike – armlengdesprinsippets motpol?	24
4. Armlengdesprinsippet i nordiske land	26
4.1 Generelt: Armlengde, offentlig styring og korporatisme	26
4.2 Svensk armlengde	27
4.3 Armlengde i Danmark	30
4.4 Finsk armlengde	31
4.5 Norske armlengdesorganer.....	33

4.5.1	Norsk kulturråd	33
4.5.2	Statens kunstnerstipend	35
5.	Norsk kulturråd – organisering og utfordringer	37
5.1	”Norsk kulturråd” – mangfoldig og flertydig	37
5.2	Begrensninger på armlengden	38
5.3	Delegerte forvaltningsoppgaver	39
5.4	Oppnevning og sammensetning av rådet	46
5.5	Statens kunstnerstipend og interesseorganisasjonene	47
5.6	Regionalisering av Kulturrådet?	50
5.7	Et kulturråd til?	51
5.8	Staten og institusjonene	51
6.	Avslutning og konklusjoner	55
7.	Referanser	57

1. Innledning

1.1 Bakgrunn og formål

Denne rapporten ble i utgangspunktet utarbeidet som «et bakgrunnsnotat for Kulturutredningen [Enger-utvalget] som omhandler prinsippet om armlengdes avstand i en kulturpolitisk sammenheng og Norsk kulturråds rolle og funksjonsmåte i norsk kulturliv»¹.

På bakgrunn av eksisterende kunnskap og kunnskap fremskaffet gjennom intervjuer med relevante aktører skulle jeg «utarbeide et bakgrunnsnotat som drøfter og vurderer følgende tema og problemstillinger:

- Armlengdeprinsippets betydning i norsk kulturpolitikk fram til i dag sett på bakgrunn av tradisjoner i andre lands kulturpolitikk.
- Norsk kulturråds rolle i norsk kulturpolitikk fram til i dag sett på bakgrunn av rollen tilsvarende organer har i andre land
- Betydningen av endringer gjennomført de siste årene for Norsk kulturråds rolle og funksjonsmåte
- Fordeler og ulemper ved mulige alternative organiseringer av Norsk kulturråd
- Armlengdeprinsippets betydning i forholdet mellom kulturinstitusjoner med statlig finansiering og bevilgende myndigheter»².

Jeg gikk ut ifra at det ikke trengtes noen omfattende fortolkning eller presisering av mandatet utover dette. Men det måtte understrekes at betegnelsen ”Norsk kulturråd” kan forstås på flere måter. Det er alternativt snakk om

a) rådet, det vil si det kollegiale organet på (nå) 10 personer som forvalter Norsk kulturfond,

b) det samme rådet + underutvalg og tilhørende administrasjon, og/eller

c) det ”utvidete kulturrådet”, det vil si det kollegiale rådet, Statens kunstnerstipend (SKS), Fondet for lyd og bilde (FLB) og Den kulturelle skolesekken (DKS) med tilhørende administrasjoner + administrasjonen av oppgaver som er delegert til Kulturrådets fagadministrasjon fra Storting og departement (post 74-oppgaver og arkiv- og museumsoppgaver fra det tidligere ABM-utvikling). I denne rapporten omtaler jeg – med vekslende presisering – Kulturrådet i alle disse tre betydningene.

Rapporten publiseres nå også som bidrag til forskningsprosjektet «Kunst! Makt!»³.

¹ Utdrag av mandat ifølge «Avtale om konsulentoppdrag» for Kulturdepartementet v/ Kulturutredningen 2014.

² Utdrag av mandat ifølge «Avtale om konsulentoppdrag» for Kulturdepartementet v/ Kulturutredningen 2014.

³ Jf. Prosjektets hjemmeside: <http://www.hf.uio.no/imk/forskning/prosjekter/kunst-makt/index.html>

1.2 Metodisk grunnlag. Kilder

Utredningsarbeidet bygde både på litteraturstudier, dokumentstudier og kvalitative intervjuer. Jeg har for det første kunnet trekke veksler på et nokså rikholdig utvalg av akademisk forsknings- og utredningslitteratur, jf. referanselisten. Jeg har også samlet inn og analysert en god del relevante dokumenter og utredninger fra forvaltningen, dels fremskaffet av mine informanter, jf. også referanselisten. Jeg har videre intervjuet fem sentrale informanter, alle tilsatte i (det utvidete) Kulturrådet eller Norsk Teater- og Orkesterforening (NTO). Av hensyn til anonymisering av informantene går jeg ikke mer detaljert inn på grunnlaget for utvelgelsen av disse informantene. Men jeg har valgt informanter med bred og langvarig erfaring fra de berørte organisasjonene. Alle intervjuene er tatt opp på bånd og utskrevet mer eller mindre in extenso. Jeg har imidlertid unnlatt å sitere de nevnte enkeltinformantene direkte.

Jeg har i tillegg hatt nyttig epostutveksling av informasjon om armlengdesprinsippet med forskerkolleger i andre land, jf. forordet. Flere av dem har dessuten kommet med tilbakemeldinger/innspill til deler av manus. Heller ikke disse forskerkollegerne er direkte sitert i rapporten.

Jeg har dessuten kunne trekke veksler på egen tidligere forskning på feltet, primært et større forskningsprosjekt om kulturpolitiske forskjeller i Vest-Europa, som jeg gjennomførte på 1990-tallet (prosjektet "Kulturpolitiske modeller", jf. Mangset 1995a, 2003, 2009). Innenfor dette prosjektet ble 56 informanter innen kulturpolitikk og kulturliv i Sverige, Frankrike og Storbritannia intervjuet. Noen steder i teksten har jeg illustrert framstillingen med sitater fra disse intervjuene. Men det er en risiko for at intervjuene er udaterte, det vil si at de primært sier noe om den kulturpolitiske situasjonen i de aktuelle landene for 17-18 år siden. Jeg har imidlertid prøvd å framheve empiri/sitater som jeg har grunn til å tro avspeiler ganske varige trekk ved de aktuelle landenes kulturpolitiske modeller.

2. Generelt om armlengdesprinsippet

2.1 Armlengdesprinsippet som generelt begrep uavhengig av kulturfeltet.

Innenfor kulturpolitisk litteratur blir armlengdesprinsippet gjerne forstått som et særegent kulturpolitisk prinsipp, nærmest som en ”kulturpolitikens grunnlov” (Langsted 2010:76). Begrepet blir særlig brukt som prinsipielt grunnlag for organiseringen av statlig kunststøtte. Man tenker at slik støtte bør fordeles av et uavhengig kunstsakkyndig organ – et ”arts council” – på en armlengdes avstand fra politiske myndigheter. Men begrepet brukes også dels i videre betydning for å betegne noen generelle prinsipper for maktdeling i liberal-demokratiske stater. Chartrand og McCaughey (1989:43) skriver således:

“Arm’s length” is a public policy principle applied in law, politics and economics in most Western societies. The principle is implicit in the constitutional separation of powers between the judiciary, executive and legislative branches of government.

Madden (2009:14-15) minner oss om at det fins eller har funnets en stor variasjon av armlengdesorganer, det vil si fagorganer med delegert myndighet på ulike politikkområder. I den angloamerikanske verden snakker man gjerne om ”quangos” – det vil si ”Quasi-autonomous non-governmental organisations” eller om ”Nondepartmental public bodies” (NDPBs). Britiske eksempler kan være/har vært ”Sports Council”, ”Design Council”, ”Environment Agency” m.fl.. Det er imidlertid ikke helt lett å gi en overordnet felles definisjon på hva begrepet ”quango” dekker. Greve et al. (1999:2) skriver således:

Defining what is meant by the term quango is a confusing task within any country and it would be all but impossible to produce an international definition which is valid over a number of different constitutions and approaches to government. It is also questionable whether there is anything to gain from seeking to label one body a quango and another not. Indeed, it is simpler and more beneficial to see the world of quangos as a continuum from central government agencies, like the Next Steps in the UK and the agentschappen in The Netherlands, to specifically created external bodies and beyond into the world of contracting out, privatisation and regulation.

I denne rapporten skal det imidlertid primært handle om armlengdesprinsippet i en kulturpolitisk sammenheng.

2.2 Armlengdesprinsippet som spesifikt kulturpolitisk begrep

Det er særlig innenfor kunstpolitikken at det ofte refereres til armlengdesprinsippet: Det hevdes at det bør være en armlengdes avstand mellom politikk og kunst; politiske organer bør ikke gripe inn i kunstneriske beslutninger; politikerne bør ikke utfordre kunstens autonomi, osv. Armlengdesprinsippet kan historisk ses som en indirekte konsekvens av at kunstfeltet ble skilt ut fra andre sosiale institusjoner som et relativt autonomt sosialt felt på 17- og 1800-tallet: Kunsten ble mer og

mer løserevet fra kongemakt og kirke; den måtte i økende grad klare seg selv på et marked; kunstfeltet fikk sine egne institusjoner og organisasjoner; og den frie og selvstendige kunstneren steg fram som en tydelig historisk figur (Elias 1991; Bourdieu 1992, 1993; Danbolt 1999). Da den offentlige kulturpolitikken ble etablert som et nytt og selvstendig politikkområde etter siste verdenskrig, ble armlengdesprinsippet – mer eller mindre tydelig og i varierende grad fra land til land – etablert som et slags kulturpolitikkenes forsvarsprinsipp for kunstens autonomi.

1) Innenfor den kulturpolitiske sfæren tas det dels til orde for et slikt generelt og vidt prinsipp: Politiske beslutningsorganer bør ikke blande seg direkte inn i spesifikke og konkrete kunstneriske beslutninger; de bør for eksempel ikke bestemme hvilke stykker teatrene skal spille, hvilke filmer som skal produseres, eller hvilke kunstnere som skal få arbeidsstipend. De kvalitative enkeltbeslutningene må det være opp til kunstinstitusjonene selv å ta, eventuelt til uavhengige kunstfaglige organer eller enkeltpersoner. Talsfolk for armlengdesprinsippet hevder at dette prinsippet bør gjelde for forholdet mellom politikk og kunst på alle kulturlivets områder, enten det dreier seg om forholdet mellom departement og kulturinstitusjoner eller mellom statlige kulturmyndigheter og enkeltkunstnere. Fascistisk og kommunistisk misbruk av kunst for politiske formål ligger bak som historisk klangbunn.

2) Men armlengdesprinsippet knyttes som nevnt i tillegg – i mer avgrenset forstand – til et særskilt kunst- og kunstnerstøttesystem, der statlige myndigheter (parlament og departement) delegerer del-myndighet til å fordele kunst- og kunstnerstøtte til et eget kunstsakkyndig kompetent kulturråd⁴ (et ”arts council”) på en armlengdes avstand fra de samme statlige myndigheter. Slike mer eller mindre uavhengige kulturråd (”arts councils”) fins i mange land, ikke minst i den angloamerikanske verden, men også i de nordiske land. Det varierer hvor stor del av kulturstøttesystemet som er delegert til kulturrådet.

Slik refererer armlengdesprinsippet noen ganger til en særskilt type (1) beslutningsprosess, der særskilte kunstsakkyndige fagfolk utøver det kunstfaglige skjønnet som gir grunnlag for fordeling av kunststøtte, og andre ganger til en særskilt (2) organisasjonsstruktur, der et eget kunstråd (”arts council”) har delegert myndighet fra regjeringen/departementet til å foreta slike kunstfaglige beslutninger (jf. Madden 2009:22). Det forutsettes da gjerne at en slik (2) organisasjonsstruktur gir det best mulige grunnlaget for den nevnte (1) beslutningsprosessen. Vi kan samtidig si at den overordnede kjernen i armlengdesprinsippet er at enkeltbeslutninger som forutsetter kunstfaglig skjønn, ikke må gjøres av politikere, men av personer med kunstfaglig kompetanse.

Armlengdesprinsippet har for øvrig paralleller til peer review-systemet innenfor forskningen: Det er uavhengige fagkyndige likemenn og -kvinner som skal ta de faglige beslutningene når forskningsmidler skal fordeles, vitenskapelige artikler vurderes for publisering og søkere vurderes for vitenskapelige stillinger.

2.3 Kulturpolitiske modeller

Armlengdesprinsippet og spørsmålet om kunstens autonomi i forhold til politiske organer har stått sentralt i den kulturfaglige diskusjonen om ”kulturpolitiske modeller”. Innenfor den kulturpolitiske forskningen er det gjort en rekke forsøk på å beskrive forskjeller mellom land når det

⁴ I denne rapporten bruker jeg begrepene ”kulturråd” og ”kunstråd” litt om hverandre. Det mest dekkende og konsekvente ville kanskje vært bare å bruke betegnelsen ”kunstråd”. Men det norske ”arts council” heter offisielt Norsk *kulturråd*, mens det svenske heter Statens *kulturråd*, selv om de begge i hovedsak er armlengdesorganer med ansvar for *kunst*.

gjelder kulturpolitisk organisering ved hjelp av et begrenset antall stiliserte idealtypiske modeller eller typologier. Den viktigste og mest innflytelsesrike typologien ble formulert av de kanadiske forskerne Hilman-Chartrand og McCaughey på slutten av 1980-tallet under tittelen ”The Arm’s Length Principle and the Arts” (Chartrand/McCaughey 1989). De skilte mellom 1) hjelperstaten (”the Facilitator”), 2) mesenstaten (”the Patron”), 3) arkitektstaten (”the Architect”) og 4) ingeniørstaten (”the Engineer”).

Av disse var det *mesenstaten* som mest rendyrket bygde på armlengdesprinsippet, det vil si på prinsippet om at den offentlige støtten til kunstlivet ikke skal fordeles direkte av statlig-politiske myndigheter, men indirekte på kulturfaglig grunnlag. Chartrand og McCaughey modellerte tydelig mesenstaten etter Storbritannia, som ut ifra en puritansk-liberal ideologi opprettet et særskilt ”Arts Council” i 1945/46, med ansvar for å fordele støtte til kunstlivet ut ifra kunstfaglig skjønn på en armlengdes avstand fra politiske myndigheter.

Innenfor *arkitektstaten* blir derimot kunstlivet i høyere grad finansiert direkte fra kulturdepartementet – uten tilsvarende armlengde. Her er det byråkrater i departementene, ikke uavhengige eksperter, som bestemmer hvem som skal få offentlig kunststøtte, ifølge Chartrand og McCaughey. I arkitektstaten spiller private inntekter fra markedet liten rolle i kulturpolitikken, mens sosiale velferdsmål spiller stor rolle. Frankrike og Nederland nevnes spesifikt som ”arkitektland”.

I tillegg nevnte Chartrand og McCaughey (1989) den privatkapitalistiske *hjelpermodellen* (USA) og den statsdirigerte *ingeniørmodellen* (jf. særlig tidligere østkommunistiske land). Armlengdesprinsippet står ikke sterkt i noen av dem (selv om USA har sitt halvprivate og relativt maktesløse ”National Endowment for the Arts”, som har noen fellestrekk med et britisk ”arts council”).

2.4 Ulike fortolkninger av armlengdesprinsippet

Det er imidlertid litt misvisende når armlengdesprinsippet opphøyes til et nærmest entydig, ideelt og ubrytelig *prinsipp*. Når man ser hvordan ”armlengdesprinsippet” praktiseres i ulike land, er det mer nærliggende å snakke om en kontinuerlig *dimensjon* enn om et entydig *prinsipp* (Mangset 2009:295; Madden 2009:9-15). Matarasso og Landry (1999) ser dette i sammenheng med at offentlig kulturpolitikk står overfor en rekke strategiske dilemmaer, der valget sjelden er helt enkelt og entydig (jf. spørsmålet om konsultasjon/aktiv deltakelse, frihet/kontroll, offentlig/privat, prestisje/felleskap, nasjonal/internasjonalt, osv.). De beskriver ett slikt dilemma, som er særlig relevant i forhold til armlengdesdimensjonen, som valget mellom ”direct control” og ”insulation from the political process” (ibid.:23): I noen europeiske land, slik som Frankrike og Italia, er kultur ”the business of the Ministry of Culture and is fully integrated within the established systems for parliamentary accountability”, skriver de. Her har departementet altså mer eller mindre direkte kontroll med kunstfeltet (det vil si med fordeling av offentlig kunststøtte, med generell utvikling av infrastruktur på sektoren, osv). Men ”[t]he risks of this approach may include the danger of political interference in cultural affairs, or simply an excessive control by the state of the means of cultural production and distribution, and a consequent stifling of creativity”, hevder Matarasso og Landry (ibid.:23). Andre land, slik som Irland, Finland og Storbritannia, har derimot ”recognised the unique nature of cultural issues and seen a value in trying to preserve the detailed planning and decision-making from the risk of political interference” (ibid.:23).

I Storbritannia er denne tankegangen etablert som en særskilt kulturpolitisk doktrine – ”the arm’s length principle”, ”by which money voted by Parliament is granted to a number of quasi-independent bodies, such as the four national Arts Councils, who determine their own policies and spending choices” (ibid.:23).

Mange andre land har fulgt det britiske eksemplet. Det har stått som noe av et liberalt kulturpolitisk ideal. Men Matarasso og Landry ser også farer med armlengdesmodellen: ”But there are dangers with this approach too, including the withdrawal of cultural decision-making from genuine public view or accountability and a potential neglect by government of a sector which it does not directly control” (ibid.:23).

I praksis er det snakk om *grader* av departementskontroll versus *grader* av avsondring fra den politiske prosessen. Matarasso og Landry nevner Nederland som et land som er organisert halvveis i tråd med armlengdesprinsippet, ”with considerable devolution of planning and decision making, but the approval of the national cultural plan by Parliament” (ibid.:23-24).

De nordiske land hører åpenbart til samme kategori: De kombinerer alle forholdsvis sterk direkte departementsstyring med delegering av kunststøtteansvar til armlengdesorganer (kulturråd) (Mangset 1995a; Rørdam Larsen 2003). Den generelle internasjonale utviklingen går i samme retning. Mange land opererer *både* med aktive kulturdepartementer og operative kulturråd. De finner dermed ulike former for balanse mellom direkte departementsstyring/politisk styring og avsondring av kunstsakkyndige beslutninger fra politisk innngripen. Selv Storbritannia må, etter etableringen av et egen kulturdepartement i 1992⁵, sies å høre til i denne mellomkategorien.

Madden (2009:10) ser også armlengdes-dilemmaet som et valg langs en kontinuerlig dimensjonen fra ”fullstendig regjeringskontroll” til ”ingen regjeringskontroll” med kunstpolitikken. De peker på at det er mange måter regjeringen kan utøve kontroll med fordeling av kunststøtte på:

Many analysts describe the level of independence of arts funding as a choice as between an arts council and a ministry (i.e. institutional type). However, as O’Hagan (1997; 148) points out, ‘the distinction between an arts council and a government ministry is not nearly as marked as some make out. For example, most arts councils must report directly to a Minister, and most Ministries use panel review and other expert group systems, just like arts council do, in allocating public money to the arts.’

De er altså ikke bare et enkelt valg mellom to typer institusjonelle løsninger.

Madden (2009:7) peker dessuten på at begrensningene i kunststøttesystemets autonomi kan være både formell og uformell:

A major limitation on empirical analysis of the independence of arts funding and support is that the degree of government influence does not just depend on the formal, visible, aspects of the support system, such as the regulations and rules established in legislation, but also on informal, invisible, aspects of the system, such as understandings, unwritten codes and other informal modus operandi – what might be called the ‘culture’ of the system.

⁵ Department of National Heritage (DNH) etablert 1992, omdøpt til Department for Culture, Media and Sport (DCMS) i 1997.

Selv om kulturrådet formelt befinner seg på en armlengdes avstand fra de politiske myndigheter, kan det være så tette uformelle bånd mellom myndigheter og råd at armlengden i praksis blir illusorisk. Det er en viktig distinksjon å huske på, for eksempel når man skal vurdere Norsk kulturråds autonomi.

2.5 Begrensninger på armlengden

I praksis fins det altså ingen absolutt armlengdesmodell. Kunstens kulturpolitiske autonomi er gjennomgående relativ. Innenfor et liberalt demokrati må legitim armlengde mellom kunst og politikk kunne veies opp mot tilsvarende legitim kulturpolitisk styring. Det er flere ulike måter regjering og parlament (mer eller mindre legitimt) kan begrense et kulturråds handlefrihet på: Armlengden kan for eksempel begrenses ved å 1) angi faste budsjetttrammer for de ulike delområder av kulturrådets budsjett, 2) legge særskilte føringer på kulturrådets virksomhet gjennom tildelingsbrev, 3) innføre spesifikke politiske støtteordninger (som GI, arbeidsstipend og innkjøpsordninger) som begrenser rådets handlefrihet ("statutory schemes"), og 4) styre rådets virksomhet gjennom oppnevningen av dets medlemmer. Langsted (2010:77) peker på hvordan slike begrensninger i armlengden skaper kulturpolitiske dilemmaer både for departement og armlengdesorgan:

Armslengdeprincippet er ikke noget uproblematisk princip for uddeling af kunststøtte. Selvom der etableres armslængde mellem politikere og kunstkyndige, så forudsætter princippet jo et samspil. Det politiske system fastlægger mere eller mindre detaljeret, hvilke kunstneriske formål der skal modtage støtte. Hvis den offentlige støtte bliver splittet op i forskellige små pengeposer til forskellige snævert definerede formål, så kan det være så som så med armslængden. Det politiske system kan være interesseret i at styre ved hjælp af pengeposer eller cigarkasser for at sikre, at forskellige politisk dagsaktuelle mål bliver tilgodeset her og nu. Armslængdeorganet vil oftest være interesseret i bredt beskrevne formål og i store samlede tildelinger, som man selv kan disponere over. Det giver fleksibilitet og større mulighed for at imødekomme nyudviklinger hurtigt. Afgrænsningen af, hvilke formål kunststøtten skal tilgodeses, og udparcelleringen af pengene i små cigarkasser er et kamp- og diskussionsfelt. Det handler i virkeligheden om, hvor langt parlamentets magt over kunstpolitikken konkrete afgørelser går og skal gå.

Jeg kommer tilbake til flere av disse spørsmålene under drøftingen av armlengdesprinsippets stilling i Norge.

2.6 Den idealtypiske armlengdesorganiseringen – ACGB

Både i norsk og internasjonal kulturpolitisk og kulturfaglig debatt verserer det imidlertid en forestilling om det absolutte og ubeskårede armlengdesprinsipp. Storbritannia framheves gjerne som armlengdesprinsippets hjemland. Jeg har selv – i en artikkel – pekt på at den britiske diskusjonen ser ut til å ha en slags idealtypisk forestilling om armlengdesprinsippet – og av et armlengdesorgan – som referansepunkt (Mangset 2009). Innenfor dette idealtypiske armlengdes kunststøttesystemet ser det ut til at følgende vilkår må oppfylles:

- 1) All allocation of public support to the arts should be done by independent personalities with artistic competence, appointed for a limited time period.
- 2) These personalities should be as independent as possible from political instructions.
- 3) They should not be appointed by, or dependent on, artist unions or other interest groups in the cultural field.
- 4) The arm's length body should not be obliged by very specific statutory, politically decided support schemes.

- 5) The arm's length body should instead have substantial freedom to allocate their funds within the framework of their budget.
- 6) The allocation of support should happen only and solely on the basis of artistic quality criteria, not for instance on welfare or equity criteria.
- 7) The allocation of support should be impartial, i.e. it should not be characterised by nepotism and/or clientelism (ibid.: 285-86).

Slike idealtypiske armlengdesorganer eksisterer neppe i ren form noe sted. Men de kan fungere som en effektiv retorisk realitet. Omtrent en slik idealtypisk forestilling om armlengdesprinsippet som en slags kulturpolitikens grunnlov synes å leve sitt eget liv i kulturpolitiske miljøer i mange land. Mens organiseringen av kunststøtte gjennom et "arts council" basert på armlengdesprinsippet i flere tiår har vært svært omstridt i Storbritannia (jf. Williams 1989 [1979]; Pick 1991; Looseley 2011), har mange andre land vist til det britiske "arts council" og "the arm's length principle" som modell for organiseringen av sin nye kulturpolitikk. Armlengdesprinsippet har for eksempel vært en viktig referanse for den kulturpolitiske organiseringen i de baltiske landene (Lüüs 2012). Også i Catalonia i Spania har man gjort forsøk (etter hvert mislykkede) på å bygge opp kulturpolitiske organer basert på armlengdesprinsippet (Cháves-Aguayo 2012). Det er nærliggende å tenke seg at armlengdesprinsippet er blitt aktualisert i disse landene som et slags forsvarsverk mot sentralisert politisk styring, jf. den historiske sovjetdominansen over de baltiske land og skepsisen til sentralstyring fra Madrid i Catalonia.

Vi finner også konkrete nedslag av den britiske "arts council"-modellen i de nordiske land, etter som (i allfall) både Norge, Sverige, Danmark og Finland har opprettet ulike former for kulturråd eller kunstråd ("arts councils") med ansvar for fordeling av større eller mindre deler av den offentlige kunststøtten. Det er imidlertid noe uklart i hvilken grad disse nordiske kulturrådene historisk er opprettet etter direkte inspirasjon fra den britiske modellen og med direkte referanse til armlengdesprinsippet. Og når man i våre dager ofte refererer til armlengdesprinsippet i debatten omkring de nordiske kulturrådene, er det verdt å huske på at armlengden varierer ganske mye fra det ene kulturrådet til det andre. Mer generelt fins det et stort antall ganske forskjellige former for kunstpolitisk organisering rundt om i verden som henter sin prinsipielle begrunnelse fra "the arm's length principle".

Denne mangetydigheten og dette mangfoldet bør man også ha in mente når det vises til armlengdesprinsippet som et ganske entydig prinsipp i den norske kulturpolitiske debatten. Det er neppe tvil om at det idealtypiske og retoriske armlengdesprinsippet brukes av interessegrupper i denne debatten, uten at det tas særlig hensyn til mangetydigheten og mangfoldet.

3. Armlengdesprinsipp og kulturpolitisk organisering i ulike land

3.1 Statlig kulturpolitikk mellom departementsstyring og armlengde.

I de fleste vesteuropeiske land har institusjonaliseringen av kulturpolitikk som et klart avrenset politikkområde gitt seg uttrykk i etablering av et mer eller mindre sterk *statlig* kulturpolitisk forvaltningsapparat i løpet av tiåra etter siste verdenskrig. Utviklingen kan dels ses som en naturlig følge av utviklingen av velferdsstaten: Det var rimelig at folk flest fikk tilgang til kultur (jf. ”demokratisering av kulturen”), samtidig som kunstnere og kulturarbeidere burde få bedre levekår. Oppbygningen av en statlig kulturforvaltning kan dessuten ses som et svar på en tiltakende kostnadskrise innenfor deler av kunstproduksjonen (jf. Baumols sykdom og ”the performing arts”; jf. Mangset 1992; Dahl/Helseth 2006).

De ulike lands statlige kulturforvaltninger ble som før nevnt i ulik grad organisert i tråd med armlengdesprinsippet. I noen land ble det forvaltningsmessige tyngdepunktet lagt til et sentralt *kulturdepartement* (Frankrike), i andre land snarere til et mer frittstående *kulturråd* (arts council) på en armlengdes avstand fra det politiske liv (Storbritannia). Flere land fant dessuten mellomløsninger mellom disse ”ytterpunktene”, det vil si en arbeids- og ansvarsdeling mellom et tungt kulturdepartement⁶ og et kulturråd (Norge, Sverige, Finland, Nederland). I land med en føderal politisk-administrativ struktur (Vest-Tyskland, Sveits, Belgia) ble det derimot ikke bygd opp noe sterkt sentralt kulturforvaltningsapparat. I stedet ble det kulturpolitiske tyngdepunktet lagt på regionalt nivå. Andre land nølte lenge med i det hele tatt å etablere et sentralt forvaltningsapparat på dette feltet, men spredte i stedet ansvaret på mange departementer (Italia).

3.2 Storbritannia – armlengdesprinsippets hjemland

3.2.1 En motvillig kulturpolitikk

Storbritannia framheves ofte som armlengdesprinsippets hjemland, og dermed som noe av et kulturpolitisk ideal for land som skal bygge opp en ny kulturpolitikk. Men flere forskere hevder at Storbritannia historisk høyst motvillig utviklet en offentlig kulturpolitikk (Ridley 1987; Bennett 1991). ”God help the minister that meddles with art”, skal statsminister Lord Melbourne ha sagt alt i 1835 (Ridley 1987:235). Dette utsagnet blir ofte gjengitt av britiske kulturpolitikkforskere for å illustrere den sterke puritansk-liberale skepsisen i Storbritannia mot offentlig intervensjon på kulturfeltet. Det er en skepsis som har vedvart fram til våre dager. I en analyse av britisk

⁶ Eventuelt et utdanningsdepartement med en tung kulturavdeling.

kulturpolitikk fra 1982 kunne således Hutchison (1982:11) slå fast at "[s]tate patronage of the arts is now the norm across the Western world and Britain is very low, if not at the bottom, of the league table of public spending on the arts by major European countries."

Det er riktignok ikke sikkert at Hutchisons påstand ville holdt for en streng empirisk prøving. Men skepsisen mot offentlige inngrep og støtte er likevel på forskjellig vis tungt institusjonelt forankret i britisk kulturpolitikk, blant annet i prinsippet om en armlengdes avstand mellom kunstfeltet og politikfeltet. Armlengdeprinsippet kan altså bli brukt som argument *mot* en offensiv offentlig kulturpolitikk.

Anthony Beck ved Universitetet i Liverpool har beskrevet den britiske regjeringens holdning til kulturpolitikk slik:

British government has always resisted the establishment of a Ministry of Culture.[7] There is a fundamental conviction that art and politics must never mix. It is disastrous for both. Artists must be autonomous to produce true art, but government cannot resist the temptation to control art and ultimately transform it into a monolithic "state art", with Hitler, Mussolini and Stalin always cited as examples. Thus British government, because it is liberal and democratic government, should never have a cultural policy (Beck 1992:139).

Oliver Bennett (1995:203) ved University of Warwick legger enda større vekt på en sterk britisk "laissez-faire"-tradisjon når han skal forklare den svake og seine etableringen av en offentlig kulturpolitikk i Storbritannia:

As we have seen, government support for culture in the nineteenth century was extremely limited. The prevailing doctrine at the beginning of the century was laissez-faire, which held that the functions of the state should be restricted to promoting freedom of the markets.

Også blant sentrale aktører innenfor statlig kulturforvaltning i Storbritannia har det vært en utbredt oppfatning at britiske politikere er nokså skeptiske til en offentlig kulturpolitikk: "I do not think politicians in this country are very interested in the arts. I do not think they see it as being an important political issue", sa for eksempel lederen for dramaavdelingen i Arts Council i et intervju midt på 1990-tallet⁸. Isolert sett kan dette utsagnet kanskje tolkes som nok en forutsigbar klagesang fra en representant for en sektorforvaltning, det vil si en slik klagesang som sektorforvarere i mange land tenderer mot å synge. Men det er grunn til å legge større vekt på utsagnet innenfor en britisk kontekst, ettersom det samsvarer godt med vurderinger fra ulike hold innenfor britisk kulturforvaltning, kulturliv og akademia. Britisk kulturpolitikk er imidlertid blitt mer institusjonalisert siden 1990-tallet (jf. opprettelse av eget kulturdepartement med mer). Dagens britiske kulturpolitikere er derfor kanskje mindre preget av en slik skepsis til offentlig kulturpolitikk.

Komparativt framstår altså Storbritannia som prototypen på et land med en kulturpolitisk armlengdesmodell, det vil si som et land der myndigheten til å fordele offentlige midler til kulturlivet i hovedsak er delegert til et uavhengig halvoffentlig eller offentlig "råd" utenfor departementsstrukturen. "The Arts Council of Great Britain" (ACGB) (og seinere "the Arts Council England") står helt sentralt i denne forvaltningsmodellen. Det fins også andre armlengdesorganer på kulturområ-

⁷ Det er imidlertid verdt å merke seg at Storbritannia opprettet et kulturdepartement – the Department of National Heritage (seinere: The Department for Culture, Media and Sport) – samme år som denne artikkelen ble publisert (1992) (min merknad).

⁸ Intervju, "Kulturpolitiske modeller", 1995.

det i Storbritannia. The British Film Institute ble opprettet så tidlig som i 1933, the Crafts Council i 1979 og the Sports Council i 1965 (ACGB 1993; Bergsgard m.fl. 2007).

3.2.2 Forløperen CEMA

The Arts Council of Great Britain ble opprettet rett etter krigen (1945/46). Hovedarkitekten bak det nye Arts Council var Lord Keynes, også kjent som den moderne planøkonomiens far. Forløperen til "the Arts Council" – CEMA ("the Council for the Encouragement of Music and the Arts") – ble formelt opprettet 19. januar 1940 (White 1975:25). Opprettelsen av CEMA var dels inspirert av ENSA ("the Entertainment National Service Association"), som var blitt opprettet alt under første verdenskrig for å skaffe underholdning til de britiske troppene (White 1975). ENSA ble gjenopplivet med krigsutbruddet i 1939. Men det fantes ingen tilsvarende organisasjon for sivilbefolkningen hjemme. Ifølge Eric W. White, som hadde sentrale administrative stillinger både i CEMA og ACGB, kom derfor en liten gruppe av "men of goodwill and vision" sammen for å diskutere spørsmålet om "arts in wartime" (ibid.:23). Resultatet ble CEMA. Dette var et privat initiativ, som ble tatt uavhengig av offentlige myndigheter. Men CEMA fikk økonomisk støtte fra myndighetene.

CEMA kan også ses som en videreføring av kulturspredningsoffensiven "Art for the People" fra 1930-tallet. "Art for the People" ble iverksatt av det Britiske Instituttet for Voksenopplæring. I denne regien ble det blant annet arrangert vandreutstillinger av billedkunst utover landet (Pearson 1982). CEMA var preget av krigstidas patriotisme og nøysomhet. Å bygge bro mellom amatører og profesjonelle var et viktig mål. Organisasjonen var således mye sterkere forankret i det sivile samfunn og i en sosiokulturell tankegang enn det seinere Arts Council kom til å bli. Det var òg viktig for CEMA å spre kulturtilbudene utover hele landet: "The original brief for CEMA was to encourage amateur music, drama and painting, particularly in the provinces", skriver således Mulgan og Worpole (1986:19). Det ble opprettet stillinger for "music travellers" med sikte på å styrke formidlingsarbeidet i de første krigsåra. Men disse stillingene forsvant i løpet av krigen (Hutchison 1982; Ridley 1987).

3.2.3 Fra CEMA til the Arts Council. Avgrensning og profesjonalisering

Det er grunn til å merke seg at britiske myndigheter – i tråd med sine sterke laissez-faire-tradisjoner – ikke hadde tatt noe kulturpolitisk ansvar for "the performing arts" forut for CEMA og ACGB. Teatre, operahus og orkestre var i hovedsak privat finansierte.⁹ Her skiller Storbritannia seg både fra de kontinentale enevoldsstater og de nordiske land, som alle hadde lengre tradisjoner for å yte (mer eller mindre) offentlig støtte til de utøvende kunstarter, for eksempel til teatre. I den grad britene hadde en offentlig kulturpolitikk før siste verdenskrig, var det gjerne knyttet til museer, arkiver, samlinger, osv.

Lord Keynes ble leder av CEMA i 1942. Fra denne posisjonen arbeidet han for å omdanne CEMA til et Arts Council. I utgangspunktet prioriterte altså CEMA amatøraktiviteter. Men etter en del

⁹ The Royal Shakespeare Company ble for eksempel ikke etablert i sin moderne form – med AGBC-støtte – før i 1961. Forløperen, the Shakespeare Memorial Theatre, var finansiert av Flower-familien (som drev bryggeri) og har aner helt tilbake til 1875. Informasjon fra forskerkollega Egil Bjørnsen, som også har arbeidet ved dette teateret.

intern strid fikk profesjonell kunst en mer sentral plass. Lord Keynes var hovedaktør bak denne ”profesjonaliseringen” (Hutchison 1982). I januar 1945 tok Keynes initiativet til en full omorganisering av CEMA – og til skifte av navn til ”the Royal Council of the Arts”. Han fikk imidlertid ikke gjennomslag for den kongelige delen av navnet. Den nye institusjonen ble i stedet hetende ”the Arts Council of Great Britain”. ”The Royal Charter” av 9. august 1946 proklamerte at hensikten med det nye kunstrådet var å utvikle ”a greater knowledge, understanding and practice of the fine arts exclusively, and in particular to increase the accessibility of the fine arts to the public throughout Our Realm, and to improve the standard of execution of the fine arts...” Omorganiseringen innebar en klar omprioritering fra amatørisme til profesjonell kunst og kunstnere. Til å begynne med la rådet likevel, i tråd med sine forløpere, til rette for at profesjonelle kunstnere og amatører kunne opptre under samme tak (Hutchison 1982). Etter hvert utviklet imidlertid Arts Council seg til å bli et organ for den eksklusive elitekunsten. Profesjonalisme og kunstekspertise kom igjen i høysetet på bekostning av frivillighet og amatørisme. Rådet skulle prioritere ”few but roses”¹⁰ (Nilsson 1993). Omdanningen fra CEMA til ACGB innebar også en markering av økt offentlig ansvar for feltet (Pearson 1982).

”The Arts Council of Great Britain” blir som nevnt gjerne betraktet som modell for lignende ”arts councils” i en rekke land rundt om i verden. Det ble for eksempel opprettet ”arts councils” i Nederland i 1947/55-56, Irland i 1951, Canada i 1957 (”the Canada Council for the Arts”), Australia i 1973/75 (”the Australia Council”), Singapore i 1991, New Zealand i 1994 (”Creative New Zealand”), Hong Kong i 1995 (”Hong Kong Arts Development Council”) og Malta i 2002-2003).¹¹ Det fins også ”arts councils” i flere afrikanske land, for eksempel i Zimbabwe og Sør-Afrika. I tillegg ble det opprettet ”arts councils” (kulturråd) i flere nordiske land på 1960- og 70-tallet. Det er også etablert strukturer med regionale ”arts councils” i mange land.

Oppbygningen og funksjonen til de nasjonale ”arts councils” varierte mye. Men mange ble opprettet med ”the Arts Council of Great Britain” som modell. Og alle ville nok vedkjenne seg et visst slektskap med den britiske modellen. Formålet med et slikt ”arts council” er at det skal ivareta behovet for kvalifisert fordeling av offentlig kunststøtte, samtidig som det skal være uavhengig i forhold til politiske myndigheter og ulike interessegrupper.

3.2.4 Armlengdes avstand til interesseorganisasjoner?

Hvor uavhengig ble da det nye britiske kulturrådet fra 1946 og framover? Pearson (1982:50) har pekt på at behovet for en kraftfull og målrettet kulturinnsats under krigen førte til at forløperen, CEMA, aldri ble noe typisk armlengdesorgan. Så da man skulle omdanne CEMA til ”the Arts Council of Great Britain”, måtte man også bryte med de mer intervensjonistiske styringstradisjonene som ble knyttet til CEMA under krigen. Status som et virkelig armlengdesorgan ville man sikre ved å oppnevne uavhengige og ubestikkelige personligheter med kunstfaglig ekspertise til rådet. I tillegg ble det opprettet et system av fagutvalg (”panels”) på de ulike kunstfagfeltene, slik man etter hvert også opprettet i Norsk kulturråd og i kulturråd i mange andre land. For å sikre at

¹⁰ Det vil si man skulle bare støtte noen få institusjoner/tiltak av særskilt høy kvalitet.

¹¹ Informasjonene om opprettelse av ”arts councils” bygger på Cummings og Katz (1987), Council of Europe (1994), Internettssidene til ulike nasjonale ”arts councils” og eget feltarbeid på Malta i forbindelse med en evaluering av Maltas kulturpolitikk sommeren 2002 (Council of Europe 2002).

råds- og utvalgsmedlemmene virkelig var uavhengige og ubestikkelige, skulle de ikke ha betaling for arbeidsinnsatsen¹².

”The Arts Council” skulle være uavhengig både av politiske miljøer og av fagforeninger/interesseorganisasjoner. Dette bryter med den nordiske tradisjonen med kunstnerorganisasjonsoppnevnte ”armlengdesorganer”, slik som Statens kunstnerstipend (Norge), Konstnärsnämnden (Sverige) og Centralkommission för konst (Finland). Når det gjelder det britiske Arts Council, var det slik at ”[m]embers are chosen for their personal standing in public life or the arts, not as nominees of other organizations”, ifølge Ridley 1987:237). Samtidig måtte man ha med folk med forankring i kulturlivet, om man skulle ivareta den kunstfaglige ekspertisen. Da var det vel vanskelig å unngå at de framsto som talsmenn for interessene til særskilte kunstmiljøer? En billedkunstner, som på 1990-tallet også var medlem av fagutvalget for billedkunst i Arts Council, trodde ikke det var noen fare for det: ”When you are on that panel, I do not think you are there actually representing any organisation. You are there, actually, because of your expertise to help make decisions”, hevdet han¹³. Til dette kan den skeptiske samfunnsforsker riktignok hevde at det er sjelden man finner helt interessefrie sosiale aktører, som bare representerer uavhengig faglig kompetanse!

Alt i startfasen for Arts Council bidro Keynes selv til å tilspisse problemstillingen ved å påta seg vervene som formann både for rådet og for ”the Covent Garden Opera”. Kunne han da virkelig forholde seg upartisk til fordeling av Arts Council-støtte til selvsamme Covent Garden (Hutchison 1982:27)? Eller mer generelt: Kunne det ikke føre til inhabilitet når folk fra kunstlivet skulle sitte i råd og utvalg og fordele penger til sine egne? Keynes hevdet alt på første møtet i Arts Council at folk fra kunstmiljøene *måtte* kunne sitte i fagutvalgene. Det måtte også gjelde de kunstmiljøene som mottok penger fra rådet. Hutchison (ibid.) har imidlertid pekt på at et slikt styringsregime kan føre til at ”bukken passet havresekken”, eller at ”select groups of mice were given a lot of responsibility for distributing the cheese”. Det britiske skuespillerforbundet EQUITY¹⁴ argumenterte i 1948-49 likevel for en mer formalisert interesserepresentasjon, det vil si (iallfall et stykke på vei) for en korporativ interessegrupperepresentasjon av den typen som har preget nordisk kulturpolitikk. EQUITY tok således til orde for at ”the Drama panel should include a proportion of members elected by theatrical organisations and responsible to those organisations” (etter Hutchison 1982:36-37). EQUITY nådde ikke fram med denne argumentasjonen.

3.2.5 Armlengdes avstand til politiske myndigheter?

Et annet (kanskje mer sentralt) spørsmål er om Arts Council faktisk har vært uavhengig av *politiske* myndigheter siden oppstarten i 1945/46. ACGB har gjennom åra vært utsatt for mye negativ kritikk – dels av det nokså vrangvillige slaget. I boka ”Vile Jelly” sammenligner for eksempel professor John Pick (1991:65) Arts Council med de hemmelige tjenester, på grunn av rådets tendens til hemmeligholdelse, mistenksomhet og selvsikkerhet. På 1990-tallet ble det også stilt spørsmål ved den politiske uavhengighet til Arts Council, fordi rådsformannen var en tidligere konservativ minister. Førte det til at rådet ble overdrevent lojalt overfor politiske myndigheter? Nei, mente både en sentral informant i kulturdepartementet og en fagdirektør i Arts Council i 1995¹⁵. Ifølge departementets mann fungerer rådet ”[not] at all as an agent of Government”. Fagdirektøren i

¹² Det siste gjaldt iallfall tidligere for Storbritannia, men gjaldt og gjelder ikke for Norsk kulturråd.

¹³ Intervju, ”Kulturpolitiske modeller”, 1995.

¹⁴ EQUITY (Actors Equity Association – opprettet 1913).

¹⁵ Intervjuer, ”Kulturpolitiske modeller”, 1995.

rådet mente på sin side at rådsformannens konservative politiske tilknytning ble balansert av et mangfold av politiske meninger i rådet som helhet.

Men det er også kommet velfundert, samfunnsvitenskapelig kritikk som har hevdet at Arts Council langt fra har vært så uavhengig av politiske miljøer som idealet sier, det vil si at det i virkeligheten ikke har vært noen armlengdes avstand mellom rådet og politikken verden. Problemet har ikke primært vært at rådet og utvalgsmedlemmene formelt utpekes av regjeringen. Flere har hevdet at det er et større problem at disse medlemmene i praksis har kommet fra de samme politiske og sosiale miljøene som den politiske eliten. Ridley (1987:236) har for eksempel pekt på at det fins (eller fantes) et "network of personal relations" mellom medlemmer av rådet og sentrale politiske miljøer¹⁶. Hutchison (1982:32) har hevdet at "from the first there have been important links into Government" (fra "the Arts Council"). Båndene mellom folk i regjeringen, Arts Council og de store kulturinstitusjonene ble "forged [already] in the heat of wartime", ifølge Hutchison (ibid.). Det dreide seg både om skole-, familie- og forretningsbånd og om personlige nettverk. Den politiske og den kulturelle eliten hadde for eksempel ofte bakgrunn fra de samme private eliteskolene. Hutchison mente derfor at systemet kunne fremme oligarki (fåmannsvelde). Litteraturforskeren Richard Hoggart, som også har vært visepresident i Arts Council, har for sin del pekt på at oppnevningen av noen av medlemmene til rådet snarere skyldtes deres tilknytning til "a quite small, upper bourgeois 'cultivated' in-group" enn deres kjennskap til rådets saksområder (etter Hutchison 1982:39).

Men er det empirisk dekning for en slik oligarkihypotese, og er den fortsatt gyldig i dag? Politikkerforskeren Anthony Beck mente iallfall at den var det i 1992. For det første: Politikerne (regjeringen) har kontroll med Arts Council fordi det er de som bevilger pengene: "... in practice (s)he who pays the piper calls the tune", skrev Beck (1992:141). For det andre: Politikerne har i siste instans også kontroll med oppnevning av rådsmedlemmer og tilsetting av folk i viktige stillinger i Arts Council. Hvem blir valgt?

They choose safe, respectable, members of the national and regional establishments whose tastes and values will be within the parameters of ministerial tolerance. Thus the management bodies share the cultural attitudes of the political establishment,

mente Beck (1992:142).

Kulturteoretikeren og litteraturforskeren Raymond Williams (1989 [1979]:43), som var medlem av Arts Council på andre halvdel av 1970-tallet, har også kritisert de tette båndene mellom rådet og den politiske eliten. Han pekte på at regjeringen hadde full kontroll med oppnevning av medlemmer og fastsetting av budsjett. Derfor ble det ikke en armlengdes avstand, men snarere et "håndledds avstand" mellom regjeringen og Arts Council.¹⁷ Ja, egentlig burde en forstå den sentrale rollen slike mellomliggende organer¹⁸ har i det britiske styringssystemet, i lys av forholdet mellom den britiske staten og dens herskende klasse mer generelt:

The British State has been able to delegate some of its official functions to a whole complex of semi-official or nominally independent bodies because it has been able to rely on an unusually compact and organic ruling class. Thus it can give Lord X and Lady Y both public money and

¹⁶ Dette ligner på kritikken som har vært framført i norsk debatt om tette relasjoner mellom departementet og Norsk kulturråd, især mens Trond Giske var kulturminister (2005-09).

¹⁷ Lignende kritikk ble framført offentlig mot tidligere kulturminister Giske, etter at oppnevningen av medlemmer til Norsk kulturråd ble endret som følge av Løken-utvalgets innstilling, jf. seinere.

¹⁸ Armlengdesorganer, QUANGOs, NDPBs.

apparent freedom of decision in some confidence, subject to normal procedure of report and accounting, that they will act as if they were indeed state officials,

skrev Williams (ibid.: 49).¹⁹ Den politiske eliten hadde ingen grunn til å frykte at den skulle bli sviktet av ”sine egne” i kultureliten. Dette illustrerer Maddens poeng (jf. foran) om at kunststøttesystemets autonomi kan begrenses både formelt og uformelt (Madden 2009:7).

Hvor sterk empirisk dekning det har vært, og er, for slike vurderinger, er imidlertid usikkert. Det dreier seg nok om kvalifiserte hypoteser, men det går ikke fram at de bygger på mer systematiske undersøkelser av den sosiale bakgrunnen eller nettverkene til de som sitter i råd og utvalg, eller av graden av politisk påvirkning på rådets beslutninger. Dessuten har kanskje situasjonen endret seg seinere? Flere informanter hevder at økt sosial mangfold etter hvert har kommet til å prege sammensetning av det britiske kunstrådet. De politiske endringene på 1960- og 70-tallet hadde ført til at folk ikke lenger aksepterte den tradisjonelle klasse- og kjønnsrekrutteringen til Arts Council. Rådet hadde nok tidligere bestått av ”a bunch of middle class white men”, men etter hvert hadde det skjedd en bevisstgjøring som bidro til å endre rekrutteringen, hevdet en tidligere billedkunstdirektør i ACGB²⁰. Utover på 1980- og 90-tallet hadde det i økende grad blitt spørsmål om hvor mange med etnisk minoritetsbakgrunn, hvor mange kvinner, hvor mange med fysisk handikapp, osv. som var med i fagutvalgene til Arts Council, ifølge denne informanten. *Politisk korrekthet* hadde avløst den tradisjonelle elitismen. Samtidig skjedde det en utvidelse av kulturbegrepet og en instrumentalisering av kulturarbeidet, der markedsføring og treårsplaner kom i høysetet, ifølge samme informant.

3.2.6 Arts Council of Great Britain. Regionalisering, oppdeling og ny sammenslåing.

De regionale ”arts councils” har tradisjoner tilbake til CEMA. I 1942, det året da Lord Keynes ble leder av CEMA, ble det også bygd opp et nettverk av regionale CEMA-kontorer (Hutchison 1982:117). I tiårene etter krigen fantes det ulike former for Regional Arts Associations omkring i britiske regioner. I 1989 ble samarbeidet mellom ACGB og regionene formalisert gjennom opprettelse Regional Arts Boards (RABs). Det ble opprettet 10 slike RABs. De skulle støtte profesjonell kunst og kunstnere og føre tilsyn med stats- og lotteristøtte til kunstsektoren på regionalt nivå.²¹ De lokale kunstrådene ble finansiert fra flere kilder, men mest fra ACGB (ACE). Juridisk hadde de status som stiftelser²². De var dermed formelt uavhengige av the Arts Council.

I 1994 ble ”the Arts Council of Great Britain” (ACGB) delt opp i tre selvstendige nasjonale kulturråd, nemlig ”the Arts Council of England” (ACE), ”the Arts Council of Scotland” og ”the Arts Council of Wales”. I tillegg ble ”the Arts Council of Northern Ireland” etablert i 1995. Dermed var det overordnede ACGB i London nedlagt. Oppdelingen av ACGB kunne nok delvis betraktes som en vingeklipping av et litt for sterkt og svært omstridt kunstråd. De reelle konsekvensene av reformen var uansett mindre enn det kunne se ut. Man hadde på forhånd hatt ganske selv-

¹⁹ Williams gikk imidlertid i samme artikkel inn for at rådet og utvalgene skulle befolkes av representanter for kunstnerorganisasjoner og av direkte folkevalgte representanter, altså en blanding av et korporativt og et demokratisk-representativt styringssystem (ibid.:53-54).

²⁰ Intervju, ”Kulturpolitiske modeller”, 1995.

²¹ Informasjon fra forskerkolleger i Storbritannia.

²² Charitable foundations.

stendige avdelinger i Skottland og Wales – benevnt som ”the Scottish and Welsh Arts Councils”. De tre selvstendige ”arts councils” etter 1994 skulle dessuten alle fortsatt bygge på armlengdesprinsippet.

Noen år seinere ble det imidlertid foretatt nye fusjoner innenfor det engelske ”arts council”-systemet, nå mellom det nasjonale og det regionale nivået. I 2002 ble de regionale ”arts boards” i England slått sammen med det nasjonale ”arts council” til én enhetlig nasjonal organisasjon, Arts Council England (fra 2003).²³ Dermed fikk man kulturrådsenheter på regionalt nivå med en nasjonal, snarere enn en regional forankring og legitimitet. Reformen innebar en åpenbar sentralisering og var ganske omstridt. Dessuten ble én RAB lagt ned, slik at en sto igjen med 9 ”regional executive offices”/Regional Councils. Disse kontorene fungerer nå som ”forlengede armer” for det sentrale Arts Council. De har noen fellestrekk med de regionale finske kulturrådene og de franske DRACs²⁴, ettersom de har svakere regional forankring og legitimitet enn regionale organer med folkevalgt tilknytning.

3.2.7 Myten om armlengde. Direkte departementsfinansiering og målstyring

Oliver Bennett har drøftet armlengdesmodellen fra en litt annen synsvinkel. Han har, i tråd med flere av de forannevnte forskerne, hevdet at det er misvisende å si at kunststøtten i Storbritannia i etterkrigstida i det store og det hele er blitt fordelt ut ifra et armlengdesprinsipp (Bennett 1991:295). Det skyldes ikke bare tette nettverk og bånd mellom politiske og kulturelle eliter. Det skyldes like mye at Arts Council ikke har vært eller er så enerådende innenfor det britiske kunststøttesystemet som den idealtypiske armlengdesmodellen forutsetter. Det er nemlig bare en del av den statlige støtten til kunst og kultur som er blitt kanalisert via Arts Council. Det går også direkte departementsstøtte til en del kulturinstitusjoner, utenfor rammen av armlengdesorganiseringen (Bennett 1991; Wangermée 1993:14). Slik har det vært gjennom det meste av etterkrigstida. Dessuten ytes det støtte til kulturinstitusjoner og kulturtiltak fra lokale myndigheter, også uten klar armlengdes avstand. Det er primært museer – for eksempel National Gallery, British Museum og National Portrait Museum – som støttes direkte av departementet. Dette er historisk betinget ved at disse institusjonene allerede mottok offentlig støtte før opprettelsen av Arts Council. Institusjoner innenfor ”the performing arts” – teatrene, orkestrene, operahusene – fikk derimot ikke offentlig støtte før ACGB ble etablert, og de mottar fortsatt den offentlige støtten derfra.²⁵

Bennett minner om at det helt siden midt på 1960-tallet har eksistert et eget *kulturkontor* innenfor departementsstrukturen, ”the Office of Arts and Libraries” (OAL), som har ivaretatt flere av de oppgavene som et kulturdepartement vanligvis ivaretar. Det har òg hele tida funnets en ”Minister of the Arts” eller en ”Junior Minister of the Arts” som leder for kontoret. Statsminister Harold Wilson oppnevnte Jennie Lee som den første ”juniorministeren” med særlig ansvar for det kulturpolitiske feltet alt i 1965 (Ridley 1987:229). Samme år ble avdelingen for kultursaker opprettet under Utdanningsdepartementet. Etter noen tid fikk den altså navnet ”the Office of Arts and Libraries” (OAL). Siden har Storbritannia hatt en stilling i regjeringen som kunst- eller kulturminister, selv om tittel og status har vekslet (ibid.). Departementskontoret har også eksistert konti-

²³ Jf. nettstedet Compendium, <http://www.culturalpolicies.net/web/countries.php>, Storbritannia, august, 2012.

²⁴ Directions régionales des affaires culturelles, det vil si en type statlig-regionale kulturforvaltningsorganer direkte under Kulturdepartementet.

²⁵ Informasjoner fra Egil Bjørnsen.

nuerlig siden, det vil si fram til at det ble opprettet et eget kulturdepartement ("Department of National Heritage") i 1992.

Hutchison antok i 1982 at mellom 1/3 og 1/2 av sentralregjeringens støtte til kunst, museer og biblioteker ble kanalisert gjennom Arts Council (Hutchison 1982:19). Wangermée (1993:14) har på sin side hevdet at Arts Council mottok 37 % av budsjettet til OAL i 1988-89.²⁶ Uten å gå nærmere inn på holdbarheten av disse tallene kan vi slå fast at OAL har fordelt en vesentlig del av den statlige kulturstøtten via *andre kanaler* enn Arts Council. Ifølge flere kilder fordelte altså OAL store deler av det statlige kulturbudsjettet *direkte* til store nasjonale kulturinstitusjoner (primært museer og gallerier) (Hutchison 1982:19; Bennett 1991:295). Men selv om en vesentlig del av kulturbudsjettet ble fordelt utenom "arts council"-modellen, betyr jo ikke uten videre at man brøt med armlengdesprinsippet. Spørsmålet er i hvilken grad departementet intervensjoner direkte i institusjonenes kunstneriske valg. Men her har vi begrenset informasjonsgrunnlag.

Storbritannia har – som vi ser – lenge hatt *to tyngdepunkter* i den sentrale kulturforvaltningen, nemlig Arts Council og OAL. Dermed har de egentlig ikke hatt et så reindyrket armlengdessystem som den idealtypiske modellen forutsetter. Storbritannia har de facto de fleste av etterkrigstida hatt et blandingssystem når det gjelder sentral kulturforvaltning, ikke *så* forskjellig fra de nordiske land. Og fra 1992 er likheten blitt enda større, ettersom Storbritannia da opprettet et eget kulturdepartement. I første omgang unngikk man, kanskje som en refleks av den tradisjonelle retoriske motviljen mot å ha en kulturpolitikk, å bruke betegnelsen "kulturdepartement". Departementet ble som nevnt i stedet kalt "the Department of National Heritage" (DNH). Men funksjonene var langt på vei de samme som for et vanlig europeisk kulturdepartement. I 1997 ble dessuten DNH omdøpt (av Labour) til "the Department of Culture, Media and Sport" (DCMS). Statlige myndigheter i Storbritannia tok dermed et enda tydeligere ansvar for dette politikkområdet.

Det er etablert en arbeidsdeling mellom departement (nå: Department of Culture, Media and Sport) og Arts Council, der departementet yter direkte støtte til en del institusjoner på områdene museer, biblioteker og gallerier (ikke samtidskunst), mens Arts Council særlig støtter utøvende kunstinstitusjoner (+ gallerier for samtidskunst). Det går altså et skille mellom institusjoner der det tas kunstneriske beslutninger (støttes av Arts Council) og institusjoner der det mer tas konservatoriske og arkivmessige beslutninger (støttes av departementet).

Flere informanter har imidlertid pekt på at armlengdesprinsippet er kommet under press etter opprettelsen av kulturdepartementet (DNH/DCMS). Dessuten ble det nye departementet opprettet i en periode da den statlige målstyringen ble trappet kraftig opp i britisk statsforvaltning. Departementet forlangte klare "business plans", "contract arrangements", "performance indicators" og "public service agreements" av kulturinstitusjonene. Mål- og resultatstyringsideologien står fortsatt sterkt i dagens offentlige dokumenter om kulturpolitikk (Selwood 2010; Looseley 2011). Økt vekt på mål- og resultatstyring utfordrer armlengdesprinsippet (Arts Council/DCMS 2005). Den kulturpolitiske ekspert og tidligere Arts Council-administratoren Rod Fisher vurderer relasjonen mellom regjering og armlengdesorgan slik i dag:

Arguably, the arm's length principle is essentially a "convention" between government and the various arts and cultural agencies, and the terms of these relationships are set down in management standards. Certainly, the nature of the relationship between central government and the arm's length agencies has changed since the early 1980s, with government being seen as

²⁶ Nettstedet Compendium gir dessverre ingen klar informasjon om fordelingen i dag, jf. <http://www.culturalpolicies.net/web/countries.php>. Storbritannia, august, 2012.

more interventionist on issues such as setting broad policy objectives or the reorganisation and restructuring of such bodies.²⁷

Alt i alt ser vi dermed noen konvergerende tendenser mellom de kulturpolitiske styringssystemene i Vest-Europa: Flere land utvikler blandingssystemer med en arbeids- og ansvarsdeling mellom kulturdepartement og kulturråd. Det kan bidra til å svekke armlengdesprinsippet. Økt vekt på statlig målstyring peker i samme retning. Den britiske kulturforskeren Looseley (2011) peker således på at skillet mellom fransk ”intervensjonistisk” kulturpolitikk og britisk armlengdes-avstandpolitikk i dag er mindre enn før: ”Armlengdens avstand – the arm’s length – er gradvis blitt forkortet som følge av økt statlig intervensjon, men også på grunn av oppløsningen av ACGB [Arts Council of Great Britain] og på grunn av desentraliseringen”, hevder han (ibid.:408)²⁸.

3.3 Frankrike – armlengdesprinsippets motpol?

Frankrike har tradisjonelt blitt betraktet som Storbritannias kulturpolitiske motpol. I sin klassiske analyse av ulike lands kulturpolitikk nevner Cummings og Katz (1987) eksplisitt ”den franske kulturdepartementsmodellen” som et alternativ til den britiske armlengdesmodellen. I Frankrike, hevdes det, styres kulturpolitikken fra ett sentralt kulturdepartement – omtrent på samme måten som ethvert annet politikkområde (som utdanning eller helse). Her har man ingen bekymring for at kunst er et så skjørt og spesielt område at man bør være varsom med direkte departementsstyring.

Men dette betyr ikke uten videre at franske kulturpolitikere tar eksplisitt avstand fra armlengdesprinsippet i dets vide betydning (jf. foran). Quinn (1997:128) refererer for eksempel til den legendariske første franske kulturministeren, André Malraux (1959-69), som skal ha sagt at regjeringens rolle i forhold til kunsten bør være ”to support without influencing”. Liberale prinsipper som avgrenser seg mot servil statsdirigert kunst, står selvsagt også sterkt innenfor fransk republikansk tradisjon.

Samtidig fins det mange franske eksempler på at kulturpolitikere griper svært direkte inn i kulturpolitiske enkeltbeslutninger. Det er en lang og sterk tradisjon i fransk kulturpolitikk for at både kulturministre og presidenter intervensjoner direkte i kulturlivet på måter som har store kunstfaglige konsekvenser: André Malraux ville på 1960-tallet bringe den høye universelle kunsten ut til hele landet ved å bygge regionale kulturhus; en seinere kulturminister, Jack Lang (1981-86, 1988-93), tok konkrete initiativer for å fremme sirkus, dukketeater og musikalsk mangfold på 1980- og 90-tallet; president Pompidou fikk opprettet sitt eget senter for moderne kunst (Centre Pompidou, åpnet 1977); president Mitterand sørget (trass i mange protester) for at den kinesisk-amerikanske arkitekten Pei fikk tegne Pyramiden i Louvre (ferdig 1989); og til slutt opprettet president Chirac sitt museum for ”ikke-vestlige sivilisasjoner”, Musée du quai Branly (åpnet i 2006). Denne typen fransk intervensjonistisk kulturpolitikk er ofte blitt betegnet som ”monarkistisk”: Kulturministre og presidenter som på denne måten intervensjoner aktivt og direkte i kulturpolitikk og kunstliv, har fellestrekk med nevelsmonarker i fransk historie.

Det franske kulturdepartementet har også tradisjoner for å intervensjoner ganske direkte inn i de utøvende kunstinstitusjonenes kunstfaglige prioriteringer. Flere informanter har hevdet at tilsetting

²⁷ Jf. nettstedet Compendium, <http://www.culturalpolicies.net/web/countries.php>. Storbritannia, avsnitt 2.1, august, 2012.

²⁸ Oversatt fra fransk.

av teatersjefer i statssubsidierte franske teatre nærmest har preg av en personlig tidsavgrenset kontrakt mellom kulturminister og teatersjef. Departementet tilsetter teatersjefen på grunnlag av et spesifikt kunstnerisk program (Mangset 2009:286-87). Europarådet har således – i en evaluering fra slutten av 1980-tallet – beskrevet fransk kulturpolitikk på følgende vis:

Det er kulturministeren som, på en suveren måte og i kraft av de budsjettmidler som blir stilt til hans disposisjon av regjeringen, gjør valget mellom prosjekter og setter dem i gang. Denne praksisen har sine fordeler: Nye initiativer kan bli besluttet uten å sjeneres for mye av forhåndsdiskusjoner, og de kan lanseres med den styrke som støtte fra den politiske makten gir dem. Man erkjenner uten videre i Frankrike at det fins tette bånd mellom kulturpolitikken og politikken i vid forstand. Andre land i Europa mener at man heller bør etablere en større avstand mellom kulturaktivitetene og den politiske makten; de gjør bruk av uavhengige råd med ansvar for å tolke og iverksette kulturpolitikken. Frankrike mangler ikke konsultative organer på forskjellige kulturområder, men det gjør ikke bruk av noen organisme satt sammen av et utvalg personligheter knyttet til konkrete erfaringer, som skal konsulteres om de generelle problemene i kulturpolitikken (Conseil de l'Europe 1988:51-52)²⁹.

Innebærer dette at fransk kulturpolitikk bryter med armlengdesprinsippet? Det er ingen tvil om at den franske kulturpolitiske modellen skiller seg sterkt fra den britiske armlengdesorganiseringen, slik den er beskrevet foran. Men det er et mer usikkert empirisk spørsmål om man bryter med det vi foran har beskrevet som ”kjernen” i armlengdesprinsippet, nemlig at kunstfaglige enkeltbeslutninger ikke bør tas av politikere, men av kulturfagfolk ut ifra kunstnerisk skjønn. Hvis vi fastholder at armlengdesprinsippet snarere må betraktes som en kontinuerlig *dimensjon* mellom kunstfaglig autonomi og kulturpolitisk intervensjon enn som et entydig *prinsipp*, er det likevel ingen tvil om at fransk kulturpolitikk ligger nærmest den intervensjonistiske polen av denne dimensjonen.

Denne statlige intervensjonistiske tradisjonen kommer også tydelig til uttrykk på regionalt nivå i Frankrike. Det fins to regionale forvaltningsnivåer i landet, både ”régions” (26) og ”départements” (100). Begge disse er selvstendige folkevalgte nivåer, etter hvert ofte med en mer eller mindre sterk kulturpolitikk og kulturforvaltning. I tillegg har Frankrike altså også statlig-regionale kulturforvaltninger, de såkalte ”Directions régionales des affaires culturelles” (DRACs). De 26 DRACs kan sies å utgjøre Kulturdepartementets forlengede arm til det regionale nivået. Fagfolkene i DRACs framstår ofte som utsendte forvaltere av sentrale eller ”universelle” kulturverdier, og som en slags frontsoldater i kampen mot regional og lokal partikularisme (Urfalino 1996).³⁰ Frankrike har altså en type ”dobbeladministrasjon” på det regionale kulturområdet, i og med at regional og statlig kulturforvaltning arbeider side om side. Dette bidrar nødvendigvis til rivalisering og uenighet, ifølge en representant for DRAC i Paris-regionen.³¹ Mens DRAC-ene er departementets og sentralkulturens representanter, er det regionale kulturforvalterne de regionale folkevalgtes tjenestefolk. De siste er dermed også utsatt for regionalpolitisk påvirkning og press.

²⁹ Oversatt fra fransk.

³⁰ Intervjuer, ”Kulturpolitiske modeller”, 1994.

³¹ Intervju, ”Kulturpolitiske modeller”, 1994.

4. Armlengdesprinsippet i nordiske land

4.1 Generelt: Armlengde, offentlig styring og korporatisme

Kulturpolitikken i de nordiske land (her: Danmark, Sverige, Finland og Norge) plasserer seg i en mellomstilling mellom de idealtypiske britiske og franske modellene. I alle disse fire nordiske landene er den statlige kunstforvaltningen delt mellom a) relative tunge, intervensjonistiske kulturdepartementer (eller utdanningsdepartement med sterk kulturavdeling³²) og b) en form for kulturråd som fordeler statlig støtte til kunstnere og kunstprosjekter på en armlengdes avstand fra politiske myndigheter. Alle de fire landene har kunst- eller kulturråd, som i engelsk oversettelse betegnes som "arts councils". Det svenske og det norske kunststøttesystemet omfatter også andre statlige kunststøtteorganer, som iallfall noen ganger blir sagt å befinne seg på en armlengdes avstand fra politiske myndigheter (jf. særlig Statens kunstnerstipend i Norge og Konstnärsnämnden i Sverige).

Den danske forskeren Peter Duelund (2003:547) hevder at i de nordiske landene blir kunsten gjennomgående støttet "according to an administrative model, which implies that the support is allocated by competent panels appointed for a term of years at an arm's length from relevant political bodies". Han mener også at "artistic quality is the only and most important criterion for allocating support" i disse landene (ibid.). Dette virker som en idealistisk overforenkling. Den kunstneriske autonomien til disse organene varierer nemlig en god del. Ialfall er armlengden ofte mer begrenset enn den idealtypiske britiske modellen forutsetter (jf. foran). Noen nordiske "kulturråd" har for eksempel primært delegert myndighet til å administrere faste støtteordninger som er bestemt og kontrollert av politiske myndigheter (jf. "statutory schemes"). Det kunstneriske skjønnet må dermed utøves innenfor ganske avgrensede kulturpolitiske rammer. Noen "kulturråd", slik som Statens kunstnerstipend i Norge og Konstnärsnämnden i Sverige, forvalter faste stipendier og garantiinntekter til individuelle kunstnere, preget av fagforenings- og velferdsstatstankegang (jf. arbeidsstipend, garantiinntekt). Flere "kulturråd" skiller seg dessuten både fra den idealtypiske og reelle britiske modellen ved å være sterkt påvirket av kunstnerorganisasjoner og andre kulturfaglige interesseorganisasjoner. De reflekterer dermed den sterke korporative tradisjonen i nordisk politikk generelt, en tradisjon som også slår inn i kulturpolitikken (Esping-Andersen 1999; Bennich-Björkman 1991).

Korporatisme er imidlertid et mangetydig begrep, som dels forbindes med udemokratiske og autoritære styringstradisjoner. Her prøver jeg å bruke begrepet som et analytisk statsvitenskapelig begrep. Østerud (1995:82) peker således på at

[d]en liberale korporatismen betyr at et mangfold av interesseorganisasjoner deltar på ulike plan i offentlige råd og vedtaksorganer. Denne formen er ikke opprettet gjennom autoritært dekret, men er snarere vokst frem gjennom frivillig deltakelse, gjennom krav nedenfra eller inntasjon ovenfra, gjennom koblinger og sammenslutninger på tvers av organisasjonsgrensene.

³² I Finland ligger kultur fortsatt under Utdannings- og kulturdepartementet. Også i Sverige og Norge lå kultursakene lenge under utdanningsdepartementer.

På denne bakgrunn kan det argumenteres for at korporatisme utgjør et viktig stabiliserende og formidlende trekk ved den nordiske demokratiske samfunnsmodellen – og for at land uten samme type organisert samarbeid mellom stat og interesseorganisasjoner (in casu Frankrike) lider av et demokratisk underskudd. Samtidig byr korporative styringsformer utvilsomt på demokratiutfordringer. Østerud (1995: 82-83) peker således også på at:

Korporatisme som interesserepresentasjon i forvaltningen innebærer at skillet mellom offentlig og privat viskes ut. Korporativisering er utviklingen mot en slags symbiose hvor offentlige og private organer smelter sammen. Offentlige myndigheter deltar i maktkampen og spillet mellom interessegrupper, og interessegruppene koloniserer deler av det offentlige apparatet.

Men preges nordisk *kulturpolitikk* fortsatt av korporative styringsformer? Dahl og Helseth (2006:243) skriver – blant med referanse til en rapport av undertegnede (Mangset 1995b:32) – følgende:

Siden 1990-tallet er imidlertid mange av de kunstnerstyrte funksjonene under press, både internt i kunstnermiljøene og eksternt fra det politiske miljøet. En generell skepsis til det korporative systemet har gjort at myndighetene i større grad søker å fristille seg fra organisasjonenes innflytelse.

Dahl og Helseth knytter denne utviklingen til ”en generell mentalitetsendring” innenfor kunstfeltet. I innledningen til et spesialnummer om nordisk kulturpolitikk av ”the International Journal of Cultural Policy” peker vi likevel på følgende som ett av flere kjennetegn ved nordisk kulturpolitikk: ”Interest organisations, for instance artist organisations, are relatively strong, and there are strong corporatist links between these organisations and public authorities” (Mangset m. fl. 2008:2). Det kan se ut som om de to sitatene strir mot hverandre, men jeg vil hevde at det er rimelig grunnlag for begge: Nordisk kulturpolitikk har, sammenlignet med mange andre land, klare korporative trekk. Men den nordiske kulturpolitiske korporatismen har også vært under press de seinere åra. Det er særlig innenfor *kunstnerpolitikken* at de korporative strukturene har vært – og dels fortsatt er – sterke i de nordiske land. Som vi etter hvert skal se, gjelder dette fortsatt både i Norge, Finland og Danmark, men etter 1990-tallet i mindre grad i Sverige. Det har vært rettet sterk kritikk mot den sterke kunstnerorganisasjonsinnflytelsen på stipendfordelingssystemet i Norge (KKD 2003; Løken 2008). Kanskje står den for fall. I Norge finner man dessuten korporative trekk innenfor det litterære systemet, jf. nedenfor. Kunstfeltets interesseorganisasjoner har også vesentlig innflytelse på rekrutteringen til og bemanningen ved teatrene (Hylland/Mangset 2011). Det er også nærliggende å tolke ”familierelasjonen” mellom Norges idrettsforbund og de kulturpolitiske myndighetene som korporativ (Mangset 2007).

4.2 Svensk armlengde

Det er klare paralleller mellom organiseringen av den svenske og den norske statlige kulturforvaltningen. Begge plasserer seg mellom de idealtypisk britiske og franske modellene, ettersom de både har aktive kulturdepartementer og statlige kulturråd med større eller mindre armlengde til politiske myndigheter. Begge har også en ”dobbelstruktur” for armlengdesorganisert kunststøtte: Det svenske Statens kulturråd (1974) tilsvarer langt på vei Norsk kulturråd (1965); den svenske Konstnärsnämnden tilsvarer mer eller mindre den norske Statens kunstnerstipend. De to sistnevnte forvalter begge statlige stipend- og garantiordninger til kunstnere. Det svenske kulturrådet skiller seg imidlertid fra det norske ved at det gir substansiell støtte til flere utøvende kunstinstitusjoner, mens dette primært er et departementsansvar i Norge. Armlengden mellom det svenske Statens kulturråd og departementet har tradisjonelt vært kortere enn mellom tilsvarende organer i Norge.

Det kan med en viss rett hevdes at Statens kulturråd ligner mer på et statlig direktorat³³ enn på et autonomt ”arts council” – det vil si at det snarere er statens forlengde arm enn et råd på en armlengdes avstand fra politiske myndigheter. I sin analyse av Statens kulturråd definerer Doracic og Edlund (2005) likevel Statens kulturråd klart som et armlengdesorgan. De finner

tydliga indikationer på en sterk kulturpolitisk overtygelse hos statsmakten att Kulturrådet ska och bör ha en strukturell och politisk oberoende ställning när det gäller fördelningen av offentlig stöd till landets kulturliv. Sedan inrättandet 1974 är Kulturrådet på ett strukturellt avstånd från statsmakten (ibid.: 68).

Men Vestheim (2003:71) hevder for sin del:

På bakgrunn av denne framstillinga av Statens kulturråd [det vil si Vestheims egen framstilling i artikkelen], kan ein trekke den konklusjonen at Kulturrådet er sterkt integrert i det svenske statsapparatet og i det politiske systemet. Det går knapt an å hevde at Statens kulturråd er på ei armlengds avstand frå regjeringa, og i så fall er armen kort!

Doracic og Edlund (2005:69) erkjenner også at det er klare begrensninger i armlengden mellom Kulturrådet og departementet:

Årligen handlägger och beslutar rådet om en mängd bidragsärenden, men den absoluta merparten av dessa görs efter tydliga ramer och direktiv. I relation till det utgör de områden som Kulturrådet *helt* beslutar om enbart en liten del av det totala budgetanslaget.

Ifølge Doracic og Edlund har dessuten Kulturrådets selvstendighet blitt mer begrenset siden midten av 1980-tallet. Rådet har endret seg fra å være et rådgivende og utøvende organ til mer å bli en ”förvaltningsmyndighet”, hevder de. De trekker mindre entydige konklusjoner når det gjelder eventuell endring av den uformelle politiske påvirkningen på rådet (ibid.).

De korporative tradisjonene har vært sterke i svensk kulturpolitikk, noe som i sin tur kan ha bidratt til svekket armlengde. I flere tiår hadde kunstnerorganisasjonenes fellesorgan – KLYS³⁴ – regelmessige konsultasjoner med departementet om det statlige kulturbudsjettet. Disse konsultasjonene ble etablert allerede på 1960-tallet, antakelig ut ifra begge parters (departementets og KLYS’) felles interesse.³⁵ Østerud (1995 [1991]:82) peker på at ”[e]nhver korporativ form er tve-tydig, i den forstand at det er vanskelig å avgjøre hvorvidt organisasjonene har erobret det statlige beslutningsapparat, eller hvorvidt beslutningsapparatet har erobret dem”. KLYS påvirket utvilsomt utformingen av de statlige kulturbudsjettene betydelig på 1970- og 80-tallet³⁶. Samtidig bidro antakelig ordningen til å ”disiplinere” interesseorganisasjonen. Det var også, som i Norge og Finland, kunstnerorganisasjonsrepresentanter som fordelte statlige stipendier og garantinntekter gjennom Konstnärsnämnden. Men i Sverige ble denne formelle korporative relasjonen mellom

³³ Store Norske Leksikon definerer et direktorat som ”et forvaltningsorgan med en direktør som sjef” – og peker på at det særlig gjelder ”forvaltningensheter som løser visse teknisk betonte eller avgrensede oppgaver”. De peker også på at norske direktorater har ”forskjellige grader av uavhengighet i forhold til det departement de er underlagt”. I debatten om armlengdesprinsippet har ”direktorat” og ”direktorisering” helst vært brukt som alternativ/kontrast til et uavhengig armlengdesorgan, det vil si om statlige styringsorganer og -tendenser som utfører fagspesifikke oppgaver nokså direkte på vegne av et departement. Slik bruker jeg også begrepet i denne rapporten.

³⁴ Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd.

³⁵ Intervjuer, ”Kulturpolitiske modeller”, 1994-95.

³⁶ Intervjuer, ”Kulturpolitiske modeller”, 1994-95.

kunstnerorganisasjoner og armlengdesorgan avviklet på 1990-tallet³⁷. Konsultasjonene mellom KLYS og departementet tapte også sin betydning og døde ut i løpet av 1980-tallet.³⁸

Svensk kulturforvaltning innførte i 2011 en ny regionaliseringsreform, kalt ”kultursamverkansmodellen” (SOU 2010:11, Kulturanalys 2012). Modellen la opp til at ulike former for statlig støtte skulle slås sammen til én støttesum, som så skulle fordeles innenfor de respektive regioner av regionene selv. Flere steder i SOU-en som lå til grunn for reformen, gis det uttrykk for at reformen skal bygge på armlengdesprinsippet:

I dialogen med den kommunale nivå³⁹ bör Statens kulturråd också hävda principen om armlängdsavstånd som utgångspunkt för bidragsfördelningen. Detta innebär att konstnärliga beslut inte bör fattas på politisk nivå utan överlåtas till ämnesexperter (SOU 2010:11, s. 11).

SOU-en peker videre på at svensk kulturpolitikk bygger på noen generelle, overgripende prioriteringer og prinsipper:

En av dessa utgångspunkter är principen om armlängds avstånd, som innebär att den politiska nivån anger de ekonomiska och juridiska ramarna, samt sätter upp övergripande mål. Däremot överläts konstnärliga bedömningar åt ämnesexperter. Att enskilda konstnärliga beslut fattas av, eller med underlag från, konstnärer eller oberoende experter snarare än politiker är en bärande princip inom kulturpolitiken. Den är viktig för att säkra den konstnärliga friheten. Statens kulturråd tillämpar detta arbetssätt i sin bidragsgivning och när nu en stor andel av Statens kulturråds direkta bidragsgivning förs över till regional nivå är det rimligt att den sker enligt likartade principer (SOU 2010:11, s. 61).

Beskrivelsen synes å være i tråd med armlengdesprinsippet, slik det oppfattes innenfor kulturpolitikken i mange land. Men har den svenske regionale ”samverkansmodellen” fulgt opp dette ”prinsippet” i praksis? Det er i beste fall usikkert. Om etableringen av profesjonelle kunstfaglige utvalg (”referensgrupper”) på regionalt nivå sier SOU-en blant annet:

Att besluten om bidrag till de fria grupperna baserar sig på bedömningar av personer som själva är eller har varit konstnärligt yrkesverksamma är viktigt. Det bidrar till kvalitet i beslutet och till att upprätthålla ett armlängdsavstånd mellan politiska och konstnärliga överväganden. Sådana referensgrupper kan givetvis också byggas upp på regional nivå. I Stockholm stad använder man sig av referensgrupper för konstnärliga bedömningar, och processen är enligt uppgift till Kultursamverkansutredningen påbörjad i bl.a. Västra Götalands och Skåne län. I många län har man dock inte någon sådan struktur på plats (SOU 2010:11, s. 101-102).

I praksis ser det ut til at modellen har lagt større vekt på at den regionale kulturforvaltningen skulle gå inn i dialogprosesser som involverer både tjenestemenn, profesjonelle kulturarbeidere og sivilsamfunnet, enn på å følge opp armlengdesprinsippet i streng forstand (Kulturanalys 2012):

På flera håll fanns redan innan kultur-samverkansmodellen årliga ”kulturparlament”, månatliga sammankomster och referensgrupper med deltagare från regionala och kommunala kulturinstanser, ideella kulturorganisationer, kulturskapare, institutioner och, i vissa fall, näringsliv. Alla dessa företeelser blev forum för dialoger om kulturplanen när processen satte igång,

³⁷ I hvilken grad kunstnerorganisasjonene fortsatt har stor *uformell* påvirkning på Konstnärsnämnden, har vi ikke grunnlag for å si noe om.

³⁸ Intervjuer, ”Kulturpolitiske modeller”, 1994-95.

³⁹ Med den kommunale nivå avses landsting og (primær-)kommuner.

heter det i evalueringen fra Kulturanalys (2012:18). Men her er det neppe snakk om ”uavhengige kunstfaglige råd”, slik armlengdesmodellen gjerne forutsetter. Vi mangler riktignok oversikt over i hvilken grad slike referansegrupper/kunstfaglige råd er blitt opprettet i de forskjellige regioner. Men KLYS har gitt uttrykk for en viss skepsis til oppfølgingen på dette punktet: ”Man såg även en risk i att de professionella kulturskaparna buntades ihop med det civila samhället men också att man skulle bortse från kulturskaparna som en del av det civila samhället” (Kulturanalys 2012:21).

Alt i alt ser det ut til at den svenske regionale ”samverkansmodellen” avviker en god del fra den internasjonale ”arts council”-modellen. Man søker dialog med referansegrupper med bredere sammensetning enn bare kunstfaglige eksperter. Betyr det at det er fritt fram for politikere til å gripe inn i kunstneriske enkeltbeslutninger? Det er det neppe. Men det ser heller ikke ut til at man er i ferd med å bygge ut en konsekvent ”arts council”-modell på regionalt nivå i Sverige.

4.3 Armlengde i Danmark

Danmark opprettet også – i tråd med det internasjonale armlengdesprinsippet, et særskilt Statens Kunstfond i 1964. Det omfattet i utgangspunktet billedkunst, litteratur og tonekunst. Fra 1969 ble det i tillegg utvidet til å omfatte kunsthåndverk og design, fra 1978 også arkitektur (Duelund 1995:110) og fra 1993 dessuten film og teater/scenekunst⁴⁰. Men Statens Kunstfond har snarere vært et forvaltningsorgan for statlige stipendier enn et ”arts council” etter den internasjonale lesten (jf. Heikkinen 2003). Statens Kunstfond har således hatt fellestrekk med Sentralkommissionen för konst i Finland, Konstnärsnämnden i Sverige og Statens kunstnerstipend i Norge.

Den danske kulturpolitiske modellen har som før nevnt kombinasjonen av direkte departementsstyring og armlengdesprinsipp til felles med Finland, Sverige og Norge. Men kunststøttesystemet var lenge mer oppsplittet i Danmark enn i de andre nordiske land, ettersom det etter hvert ble opprettet flere armlengdesorganer i tillegg til Statens Kunstfond, nemlig Statens Musikkråd, Teaterrådet, Billedkunstrådet og Litteraturrådet. Fra 2003 ble imidlertid ulike armlengdesorganer samlet i ett Kunstråd (Bache 2003). Man hadde likevel fortsatt en dobbelstruktur, ettersom Statens *Kunstfond* besto ved siden av *Kunstrådet*. Men fra 2014 samles begge disse organene under ett styre, Statens Kunstfonds bestyrelse.⁴¹ I den nye strukturen slås altså Statens Kunstfond og Statens Kunstråd sammen til en (”to-strengt”) organisasjon. Interessegruppene/kunstnerorganisasjonene får forholdsvis stor makt, ettersom politikerne ikke lenger kommer til å sitte i representantskapet, som blant annet peker ut noen av medlemmene i de faglige armlengdesutvalgene. Det blir for eksempel representantskapet alene som tar stilling til fordeling av ”livsvarige ytelser” til skapende kunstnere. Hittil har dette skjedd i et samspill mellom representantskap, departement og Folketingets finansutvalg. Dermed vil kunstnerorganisasjonene komme styrket ut av den forestående omleggingen (organisasjonene vil få mer makt over kunststøtten).⁴²

Styringsstrukturen i statlig kulturforvaltning i Danmark blir for øvrig mer lik den mellomløsningen mellom departementsstyring og armlengdesstyring som vi har i Finland, Sverige og Norge. Men det ser ut til at kombinasjonen av armlengdesprinsipp og interesserepresentasjon har hatt særskilt høy legitimitet i Danmark:

⁴⁰ Opplysning fra professor Jørn Langsted.

⁴¹ Jf. <http://kum.dk/nyheder-og-presse/pressemeddelelser/2012/juni/bred-politisk-aftale-om-reform-af-kunststottesystemet/>

⁴² Opplysninger fra professor Jørn Langsted.

I Danmark har vi tradition for en blanding af Arts Council-modellen og selvforvaltningsmodellen, når der udpeges medlemmer til armlængdesorganer. Nogle udpeges af ministeriet, andre af kunstneres organisationer, i nogle tilfælde gennem et repræsentantskab,

skriver således Bache (2003:13-14). Danske kulturpolitikforskere tolker ofte denne typen ”selvforvaltning” på en ganske idealistisk måte. Således skriver Duelund (1995:55) at ”[s]elvforvaltning har rod i den frihedstradition i organiseringen af det danske samfund, som blev grundlagt med højskole, andels- og arbejderbevægelsen under det moderne samfunds gennembrud i slutningen af forrige århundrede.”

Jeg synes det er mer treffende å betrakte slik interessegrupperepresentasjon i statlige råd og utvalg på kulturområdet som et aspekt ved den mer allmenne nordiske *korporatismen* (jf. også Bennich-Björkman 1991)? Slik ville man iallfall trolig tolket tilsvarende interesseorganisasjonsinnflytelse på statlige organer/beslutningsprosesser på andre samfunnsområder (jf. landbruk, industri, osv.). Også andre forskere og kulturpolitiske aktører kan være enige i at ”selvforvaltningsmodellen” (den korporative modellen) og armlengdesmodellen utgjør prinsipielle motsetninger. Men de vil samtidig hevde at det er selvforvaltningsmodellen som best sikrer at kunstfaglig kompetanse blir tillagt stor vekt ved fordelingen av offentlige kulturmidler. De mener derimot at armlengdesmodellen *ikke* ivaretar den kunstfaglige kompetansen og innflytelsen, ettersom medlemmer av ”arts council” er politisk oppnevnte:

Det gode ved selvforvaltningsmodellen er, at kunstlivet selv deltager i utdelingen av støtte til kunsten. I armlengdesmodellen velges medlemmene direkte av politikerne og represænterer derfor ikke kunstlivet. Det har som konsekvens, at det er en minimal eller slet ingen dialog mellom kulturlivet og rådene,

mener for eksempel leder Kjeld Løfting i Dansk Kunstnerråd, ifølge (Jeppesen 2002:86). Slik går det også an å se det. Det springende punkt blir om a) departementsoppnevnte/ kunstfaglige rådsmedlemmer (armlengdesmodellen) faktisk opptrer uavhengig av politiske myndigheter, og/eller om b) kunstnerorganisasjonsoppnevnte rådsmedlemmer (den korporative selvforvaltningsmodellen) faktisk ivaretar et selvstendig kunstfaglig skjønn – og ikke lar de kunstneriske beslutningene påvirkes av fagforeningsinteresser.

4.4 Finsk armlengde

Finland har som nevnt også en ”dobbelstruktur” i den statlige kulturforvaltningen, det vil si en kombinasjon av departementsstyring og armlengdesorgan. I Finland ligger departementsansvaret for kultursaker nå i Undervisnings- og kulturministeriet (før bare Undervisningsministeriet). Det finske ”kulturrådet”, Centralkommissionen för konst, ble opprettet med bakgrunn i loven om ”organisering av konstens främjande” av 1967. Centralkommissionen ble etablert som en paraplyorganisasjon over en rekke mer spesifikke råd på kunstfaglige delområder. Det fantes imidlertid en type statlige kulturråd i Finland allerede lenge før (fra 1918) etableringen av Centralkommissionen. Det kan være med på å forklare de klare korporative trekkene ved det finske kulturstøttesystemet.⁴³

Utad blir Centralkommissionen ofte litt misvisende markedsført som ”the Arts Council of Finland” (Council of Europe 1995a og 1995b; Mitchell 2003). Men det finske kulturrådet er mer

⁴³ De siste opplysningene har jeg fra forsker Sakarias Sokka.

rettet mot å ivareta individuelle kunstneres levekår enn både det norske, det svenske og det engelske kulturrådet er (Rørdam Larsen 2003). Tildeling av stipendier og priser til individuelle kunstnere står således sentralt i Sentralkommissionens virksomhet. Derfor kan de heller beskrives som et "kunstnerråd" enn som et "kulturråd", altså mer som en parallell til Statens kunstnerstipend i Norge og Konstnärsnämnden i Sverige. Sentralkommissionen begrenser likevel ikke støtten bare til individuelle kunstnere. "Sammenslutninger" kan også søke om støtte.⁴⁴

Det samsvarer heller ikke med den idealtypiske armlengdesmodellen når Sentralkommissionen (som Statens kunstnerstipend i Norge) er så sterkt knyttet til kunstfeltets interesseorganisasjoner. Medlemmene av de spesifikke fagrådene under Sentralkommissionen blir nemlig utnevnt på bakgrunn av forslag fra "the main national artists' and cultural organisations. The choice must be made from among the candidates suggested by the organisations", ble det slått fast i Europarådsevalueringen av finsk kulturpolitikk (Council of Europe 1995a:92).

Sentralkommissionen har således korporative trekk som er i uttakt med armlengdesprinsippet. Europarådsevalueringen oppsummerer:

The Finnish system of arts councils is rather far from the original Anglo-American ideal model. Councils have rather limited independent decision-making power, they are not isolated from the specific professional pressures, and the detailed legislation prevents effective use of the innovative and managerial capacity they might possess (Council of Europe 1995a:94).

Det ser ikke ut til at den statlige detaljstyringen og den korporative organiseringen av det finske kunststøttesystemet er blitt grunnleggende endret etter den tid (Heikkinen 2003).⁴⁵

Finland skiller seg fra de andre nordiske land ved at de har statlige "arts councils" også på regionalt nivå. Disse regionale kunstrådene ble etablert på 1960-tallet, samtidig med det nasjonale kunstrådet (Sentralkommissionen för konst). Finland har nå 13 slike regionale "arts councils"; tidligere var antallet 11. De regionale "arts councils" er bare delvis inndelt i samsvar med inndelingen av det regionale forvaltningsnivået for øvrig (jf. norske fylkeskommuner). De regionale kulturrådene har heller ikke uten videre vært Undervisnings- og kulturministeriets "forlengede armer", slik som man kanskje skulle tro (Adams, Ahonen, Fisher 2004). De har således skilt seg fra de franske DRACs, som – som før nevnt – forvalter kulturpolitikk i regionene på vegne av det franske kulturdepartementet. Før 1988 var riktignok de finske regionale "arts councils" halvautonome satellitter, som opererte på vegne av Undervisningsdepartementet. Men etter 1988 har de vært administrativt knyttet til regionalforvaltningene. Disse har betalt de ansattes lønn og oppnevnt medlemmene av fagutvalg på grunnlag av forslag fra regionale kulturinstitusjoner (ibid.). Formelt har de regionale "arts councils" derfor sortert under Innenriksministeriet. Samtidig har Utdanningsdepartementet overvåket "the Councils in questions of substance by financing their arts grants and promotion activities and meeting the costs of them engaging regional 'guiding' artists", skriver Adams, Ahonen, Fisher (2004:22) i sin evaluering. Deres stilling kunne således karakteriseres som "ambiguous" (ibid.). De regionale kulturrådenes posisjon er imidlertid blitt endret etter at 2004-rapporten forelå. For et par år siden ble de lagt inn under Kulturdepartementets ansvarsområde.⁴⁶ I mai 2012 innførte dessuten finnene en reform av kunststøttesystemet som

⁴⁴ Jf. <http://www.taiteenkeskustoimikunta.fi/sv/web/arvostelijat/centralkommissionen-for-konst> og opplysninger fra forsker Sakarias Sokka.

⁴⁵ Jf. også nettstedet Compendium, <http://www.culturalpolicies.net/web/index.php>, Finland, august 2012. Foreliggende utredninger gir imidlertid ikke alltid presise informasjonen på dette punktet, ettersom utrederne ofte ikke skiller klart mellom armlengdesorganer og korporative organer.

⁴⁶ Informasjon fra Sakarias Sokka.

styrker og utvider rådets ansvarsområde og knytter de regionale enhetene tettere til det sentrale rådet, jf. det nye ”Centret för konstfrämjande”. Det kan virke som om de regionale kulturrådene integreres fullstendig i den sentrale kulturrådsorganisasjonen, omtrent som i England, jf. foran.⁴⁷

I tillegg må det nevnes at Finland har fått en ny regional kulturaktør de seinere åra, nemlig Det finske kulturfondet, som har økt sitt regionale nærvær (ibid.:23). Selve fondet er gammelt; det ble etablert i 1937/1939, for å fremme innsats innenfor vitenskap og kunst. Hensikten var blant annet å skape en motvekt mot den sterke svenskspråklige kulturelle dominansen i Finland. Fondet er bygd på basis av private donasjoner⁴⁸. Det finske kulturfondet har etter hvert fått økt kulturpolitisk betydning, også på regionalt nivå (de første regionale enhetene ble etablert på 1950-tallet). Fondet har i dag 17 regionale enheter.⁴⁹

4.5 Norske armlengdesorganer

4.5.1 Norsk kulturråd

Også Norge har altså en ”dobbel” statlig kulturforvaltningsstruktur, som plasserer seg ”mellom” de idealtypisk britiske og franske modellene, ettersom både kulturdepartement og kulturråd yter støtte til kunst- og kulturlivet. Norsk kulturråd ble vedtatt opprettet alt i desember 1964 og startet virksomheten på vårparten 1965. Bakgrunnen for opprettelsen av Kulturrådet var mangfoldig. Men bekymringen over presset mot norsk kultur fra den angloamerikanske populærkulturen sto sentralt (Øye 1980; Gjerde 1985). Man var særlig bekymret over situasjonen til den norske skjønnlitteraturen; antall publiserte norske titler hadde falt kraftig. Det trengtes en redningsaksjon!

Kulturrådet fungerte alt fra starten som et relativt autonomt armlengdesorgan, med mange fellestrekk med den internasjonale ”arts council”-modellen. Det er imidlertid vanskelig å finne konkrete spor i relevante dokumenter etter direkte påvirkning fra den britiske arts council-modellen (Fjeldstad, udatert). At de grunnleggende prinsippene om rådets faglige uavhengighet sto sentralt helt fra starten, går likevel fram av budsjettinnstillingen fra 1964-65, der det het: ”Medlemmene av dette rådet må ikke være utpekt som representanter for ulike kunstnergrupper eller organisasjoner, men være uavhengige og med en overbevisende almen kulturell bakgrunn.”⁵⁰

Kulturrådet skulle ha en fri stilling i forhold til departement og storting; det skulle være et selvstendig råd av kulturfaglig kompetente personer; det skulle ha underutvalg (”panels”) med spesiell kompetanse på kulturfaglige delfelt; det skulle primært ha ansvar for kunstfeltet; det skulle ivareta kunstnerisk kvalitet; og det skulle fremme nyskaping snarere enn å yte fast institusjonsstøtte. På denne bakgrunn er det litt paradoksalt at innkjøpsordningen til ny skjønnlitteratur⁵¹ – som er en ganske spesifikk kulturpolitisk ordning, bestemt av politiske myndigheter og forvaltet i sam-

⁴⁷ http://www.taiteenkeskustoimikunta.fi/sv/web/tkt/nyhet/-/news/120388?p_p_auth=KlCqZqD2

⁴⁸ <http://www.skr.fi/default.asp?docId=12256>

⁴⁹ Informasjoner fra Sakarias Sokka og <http://www.skr.fi/default.asp?docId=12256>

⁵⁰ Sitert fra ”Høring – utkast til lov om Norsk kulturråd” (Kulturdepartementet 2012a:11).

⁵¹ Etter hvert ble det etablert flere litteraturinnkjøpsordninger under Kulturrådet.

spill med litterære interesseorganisasjoner – helt fra starten kom til stå helt sentralt i rådets virksomhet⁵².

Tanken var i utgangspunktet at Kulturrådet – i tillegg til å bevilge til et fast tiltak som støtteordningene til litteratur – primært skulle støtte

forsøksordninger og engangstiltak, prosjekter og avgrensede oppgaver, mens alle varige støtteordninger skulle gå over det vanlige kulturbudsjettet. Fondets tiltak skulle dermed komme 'i tillegg til' de oppgavene som statsbudsjettet ellers betalte for,

skriver Dahl og Helseth (2006:226) i boka om norsk kulturpolitikks historie. Norsk kulturråds første direktør, Ingeborg Lyche (1965/66-77), beskrev arbeidsdelingen mellom departement og kulturråd slik i en artikkel fra 1984:

Skal en slik ordning med et statlig kulturfond virke, forutsetter det en klar oppgavedeling i forhold til det vanlige statsbudsjettet. Hovedlinjene i denne fordelingen ble: Over det vanlige statsbudsjettet gis det faste, årlige tilskott til kunst- og kulturinstitusjonene. Der finner vi også de faste støtteordninger for filmproduksjon, bibliotekstell, idretts- og ungdomsarbeid, arkiv og museer o.a.

Norsk kulturfond kan komme inn med bidrag til større engangstiltak, for eksempel større innkjøp av kunst, til redningsaksjoner av mange slag, særlig innenfor kulturvernet, og til nye forsøk (Lyche 1984:153-54).

Av disse to sitatene går det klart fram at Kulturfondet (i tillegg til litteraturstøtten) primært var tenkt brukt til midlertidige tiltak, jf. forsøk, prosjekter og engangstiltak. I starten hadde de ansvarlige riktignok store vyer om at Kulturfondet skulle kunne finansiere svært store og vesentlige engangstiltak (Fjeldstad, udatert). Men det viste seg snart at andelen av det statlige kulturbudsjettet som ble kanalisert gjennom Kulturfondet, ble ganske beskjeden. Mange av de tiltakene som fikk støtte fra Kulturfondet, fikk denne støtten for en avgrenset forsøksperiode – for eksempel for tre år. Tanken var da at tiltaket etterpå a) enten skulle over på statsbudsjettet eller b) bli avsluttet. Dette førte selvsagt til et stort forventningspress fra mange gode tiltak/prosjekter som hadde fått midlertidig kulturrådsstøtte, om at staten skulle overta og videreføre tiltaket/prosjektet med en fast post på statsbudsjettet.

Selv om Kulturrådets aktivitetsområde og organisasjonsapparat vokste en god del fra 1960- til 90-tallet, er det rimelig å si at det ikke skjedde noen prinsipiell endring av rådets rolle i det statlige kulturforvaltningssystemet før på 1990-tallet og særlig fra rundt år 2000. Men tidlig på 1990-tallet var det en viss politisk usikkerhet om rådets rolle og framtid. Trengte man egentlig et uavhengig kulturråd ved siden av kulturdepartementet? Og hvor skulle i så fall rådet plassere seg i spenningsfeltet mellom politisk styring og kunstfaglig autonomi? Forarbeid til departementets kulturmelding fra 1992 tyder på at daværende kulturminister, Åse Kleveland, ikke var fremmed for å legge ned Kulturrådet i dets daværende form. Hadde rådet fått en for fri stilling? Var det ikke lenger et tjenlig redskap for kulturpolitisk styring? ”Den dag Kulturrådet begynner å leve sitt eget liv og ikke er Kulturdepartementets forlengede arm, er de opprinnelige intensjoner med rådet så utvannet at man må stille grunnleggende spørsmål om rådets rolle og eksistens”, skrev Kleveland i et notat.⁵³ Sitatet gir uttrykk for en statlig styringsvilje som står i klar motsetning til armleng-

⁵² Jf. Løkenutvalget, som også peker på litteraturutvalgenes særstilling i Kulturrådsstrukturen: ”Med unntak av de særskilte ordningene på litteraturområdet, som er regulert av egne avtaler, og hvor avtalepartene har forslagsrett, har organisasjonene ingen rolle i utvalgsoppnevningen” (Løken 2008:12).

⁵³ Notat fra kulturminister Kleveland, 29. februar, 1992 (ledd i forarbeidet til kulturmeldingen, ikke merket fortrolig).

desprinsippet. Selv om Kulturrådet ikke ble nedlagt på 1990-tallet, har dilemmaet politisk styring versus kunstfaglig autonomi preget utviklingen etterpå. Fra midten av 1990-tallet ble Kulturrådets organisasjon tilført en rekke nye forvaltningsoppgaver, som var direkte pålagt og/eller styrt av departement og/eller Storting (KKD 2003; Simonsen 2005). Det er dermed grunn til å spørre om Kulturrådet etter hvert ble litt mindre armlengdesorgan og litt mer direktorat.

Kulturrådets rolle ble i tillegg endret rundt år 2000 på grunn av enda en organisatorisk endring: Ansvaret for to andre viktige statlige kulturoppgaver, forvaltningen av Kassettavgiftsfondet og de statlige stipend- og garantiinntektene, ble nå lagt inn under og samlokalisert med Kulturrådets administrasjon, den ene under navnet Fond for lyd og bilde (1999), den andre under navnet Statens kunstnerstipend (2000). De to sistnevnte har ikke like stor frihet som Kulturrådet til å fordele støtte til kulturlivet ut ifra et fritt og uavhengig skjønn. Alle tre institusjonene – Kulturrådet, Fond for lyd og bilde og Statens kunstnerstipend – beholdt imidlertid selvstendige styringsorganer. Men de ble administrativt integrert. I vår komparative sammenheng er Statens kunstnerstipend mest interessant, dels fordi den forvalter langt mer offentlige midler enn Fond for lyd og bilde, dels fordi den har en utpreget korporativ organisasjonsform.⁵⁴

Spørsmålet om armlengden mellom politiske organer og Kulturrådet er blitt/blir svekket, er også aktualisert gjennom to seinere reformer, dels gjennom forslag fra et utvalg som vurderte ansvars- og arbeidsdeling for statlig kulturstøtte (Løkenutvalget, jf. nedenfor) og dels gjennom nedleggelse av ABM-utvikling⁵⁵ og overføring av en del oppgaver til Norsk kulturråds organisasjon.

4.5.2 Statens kunstnerstipend

Den korporative organiseringen av den statlige stipendpolitikken kan spores langt tilbake i tid⁵⁶, iallfall til 1963, da det ble innført en ordning der Kirke- og undervisningsdepartementet rådførte seg med Norges Kunstnerråd⁵⁷ ved tildelingen av stipendier til kunstnere (Simonsen 1999). Hovedtrekkene ved den seinere administreringen av de statlige stipendiene ble fastlagt i 1967-68, da det ble opprettet et utvalg som skulle legge fram innstilling om fordeling til departementet (NOU 1993:14, s 16). Ifølge kunstmeldingen fra 1976 fikk Utvalget for statens kunstnerstipend etter hvert ansvaret for å dele ut stipendiene ”etter innstilling fra egne stipendkomitéer under kunstnerorganisasjonene” (KUD 1976:129). Med innføringen av de nye garantiinntektsordningene for kunstnere fra 1977 ble retningslinjer og navn på utvalget endret noe, til ”Utvalget for statens sti-

⁵⁴ Statens kunstnerstipend forvaltet 239 millioner kr i 2011, mot Fond for lyd og bildes 32,3 millioner kroner. Kulturrådet som helhet (vidt definert) forvaltet 1,15 milliarder kroner (Norsk kulturråd (2012): Årsmelding 2011). Forskjellige interesseorganisasjoner har også oppnevningrett til Fondet for Lyd og Bilde. FLB har dermed noen av de samme korporative trekkene som Statens kunstnerstipend. FLB blir likevel ikke ytterligere drøftet i denne rapporten.

⁵⁵ ABM-utvikling – Statens senter for arkiv, bibliotek og museum – ble opprettet i 2003 ved en sammenslåing av Statens bibliotektilsyn, Riksbibliotekjenesten og Norsk Museumsutvikling. AMB-utvikling var organisert under Kulturdepartementet – og hadde ansvar for rådgivning og gjennomføring av vedtak for departementet på sine fagfelt. De skulle også fungere som en utviklingsaktør for arkiv, bibliotek og museer. ABM-utvikling ble imidlertid nedlagt/omorganisert i 2010: Bibliotekdelen ble overført til Nasjonalbiblioteket; arkiv- og museumsdelen ble overført til Norsk kulturråd (fra 2011). Kilder: Wikipedia og Store Norske Leksikon.

⁵⁶ Den Norske Forfatterforening foreslo i et brev til regjeringen i 1946 at forvaltningen av bibliotekvederlaget burde delegeres til Forfatterforeningen. Foreningen mente at man dermed etablerte ”et lettvent praktisk og betryggende apparat som med små utgifter kan foreta fordelingen” (DNFs arkiv, etter Bennich-Björkman 1991:139). Det er grunn til å merke seg den rent praktisk-pragmatiske begrunnelsen for en ordning med viktige prinsipielle overtoner.

⁵⁷ Norges Kunstnerråd, som var et fellesorgan for norske kunstnerorganisasjoner, ble etablert i 1940. Kunstnerrådet ble tvangsoppløst av okkupasjonsmyndighetene i 1941 og gjenopprettet i 1945. Kunstnerrådet har fungert som interesseorgan for norske kunstnere gjennom det meste av etterkrigstida, men ble nedlagt etter indre stridigheter 1. januar 2001 (Sollhjell 2005; Dahl/Helseth 2006).

pend og garantiinntekter for kunstnere” (Simonsen 1999). Men kunstnerorganisasjonenes sterke innflytelse på fordelingen vedvarte: Den kunstfaglige vurderingen av fordeling av stipendier og garantiinntekter ble ivaretatt av de kunstnerorganisasjonsoppnevnte stipendkomiteene innenfor kvoter fastsatt av departementet. Det overordnede statlige stipendutvalget hadde, og har fortsatt, en mer administrativ kontrollfunksjon.

Dette korporative samrøret mellom stat og interesseorganisasjoner ble ytterligere forsterket fra 1991, da sekretariatet for det statlige stipend- og garantiutvalget ble lagt til Norges Kunstnerråd (NOU 1993:14). Det ble imidlertid noe svekket igjen da sekretariatsfunksjonen ble flyttet til Kulturrådets administrasjon (2000). Men den sterke kunstnerorganisasjonsinnflytelsen på de rent kunstfaglige beslutningene besto. I kulturmeldingen fra 2003 tok riktignok departementet til orde for en prinsipiell endring av komitéstrukturen. Det ønsker både å redusere antall komiteer og endre oppnevningsmåten:

Medlemmene bør oppnemnst som personlege medlemmer, ikkje som faggruppe- eller organisasjonsrepresentantar. Oppnemning bør gjerast av eit organ med 'armlengds avstand' frå departementet, etter framlegg frå kunstnarorganisasjonane og helst også frå dei kunstfaglege utdanningsinstitusjonane,

skriver departementet (KKD 2003:214). En slik reform ville endret Statens kunstnerstipend mer i retning av et armlengdesorgan av angloamerikansk type. Det ville også vært i tråd med de endringene som skjedde i svenske Konstnärsnämnden på 1990-tallet, jf. foran. I den påfølgende behandlingen i stortingskomiteen ble imidlertid forslaget bare forsiktig fulgt opp av det borgerlige flertallet (Stortinget 2004:83-84). Det rød-grønne mindretallet av DNA, SV og Senterpartiet støttet derimot ”ikke ... forslagene til endringer når det gjelder stipendkomiteene”. De mente tvert om at ”dagens system fungerer effektivt og bør videreføres” (ibid.:83). Det er derfor ikke overraskende at den etablerte korporative oppnevningssmåten av stipendkomiteene forble nokså uforandret etter at de rød-grønne partiene fikk flertallsmakt i 2005. Det samsvarer jo også godt med tradisjonell sosialdemokratiske politikk. Det er for øvrig et problem at Statens kunstnerstipend har opprettet et svært stort antall ganske spesifikke sakkyndige komiteer. Det bidrar til liten fleksibilitet, blant annet når det gjelder behandling av tverrkunstneriske søknader.

Det er klare paralleller mellom den norske diskusjonen om sammensetning av stipendkomiteene rundt 2003-2004 og den svenske diskusjonen om samme sak omtrent ti år tidligere, jf. foran. Men den korporative strukturen har holdt stand lenger og mer ubeskåret i Norge enn i Sverige.

5. Norsk kulturråd – organisering og utfordringer

5.1 ”Norsk kulturråd” – mangfoldig og flertydig.

Hvordan plasserer Norsk kulturråd seg i dag i dette komparative kulturpolitiske landskapet? I hvilken grad er det fortsatt et armlengdesorgan? Hvordan plasserer det seg i spenningsfeltet mellom kulturpolitisk styring og kunstfaglig autonomi? Hvordan har de store endringene i Kulturrådets organisasjon siden 1990-tallet påvirket denne plasseringen? Og er det behov for politisk-organisatoriske endringer i Kulturrådet i lys av diskusjonen foran? Det skal vi drøfte i fortsettelsen.

Men når vi i dag sier ”Norsk kulturråd”, er det ikke uten videre gitt hva vi snakker om. Hvis man går til Norsk kulturråds nettsider eller årsmelding, kan man bli litt forvirret når det gjelder hva betegnelsen ”Norsk kulturråd” egentlig omfatter. Som nevnt innledningsvis, kan det noen ganger være snakk om a) rådet som et kollegialt organ, som forvalter Norsk kulturfond, andre ganger om b) det samme rådet + underutvalg og administrasjon, atter andre ganger om c) både det kollegiale rådet, Statens kunstnerstipend, Fondet for lyd og bilde og Den kulturelle skolesekken + forvaltningen av oppgaver som er delegert til fagadministrasjonen fra Storting og departement (post 74-oppgaver + arkiv- og museumsoppgaver fra tidligere ABM-utvikling). Det siste omfatter også Norsk kulturråd som arbeidsplass/-organisasjon, inntil videre lokalisert til Militærhospitalet på Grev Wedels plass 1 og Astrup Fearnleybygget på Grev Wedels plass 9. Kulturrådet i denne vide betydningen har vokst kraftig de seinere åra – for en stor del på grunn av delegering av nye oppgaver fra departementet. Det er ikke lenger nok plass – trass i intern omorganisering og ombygging – i det gamle Militærhospitalet på Grev Wedels plass 1.

Hvis vi ser på Kulturrådet i vid forstand (alternativ c foran), fordelte budsjettet i 2011 seg som følger:

Tabell 1. Norsk kulturråd, budsjettfordeling 2011, etter Årsmelding 2011 (Norsk kulturråd 2012:5).

Hovedposter	Summer i millioner NOK
Post 77, arkiv og museum	34,2
Post 74, kulturorganisasjoner	224,3
Statens kunstnerstipend	239,0
Fond for lyd og bilde	32,3
Norsk kulturfond	511,9
Driftsmidler	110,0
Til sammen	1 151,7

Det tradisjonelle Kulturfondet utgjør altså fortsatt – trass i tilførselen av nye oppgaver siden 1990-tallet – den største delen (litt under halvparten) av Kulturrådets totale budsjett. Statens kunstnerstipend og post 74 (det vil si delegert støtte til diverse kulturorganisasjoner) utgjør hver seg rundt 1/5 av totalbudsjettet. Den nokså beskjedne post 77, arkiv og museum, gir umiddelbart et for

svakt inntrykk av effekten av delegeringen av ABM-oppgaver til Kulturrådets organisasjon. Tilførselen av fagfolk med bakgrunn i ABM-utvikling til Norsk kulturråd har vært omfattende. Men ettersom disse fagfolkene mer skal drive faglig utviklingsarbeid på vegne av departementet enn å fordele store statlig midler til arkiv- og museumsområdet, belaster de også driftsposten vesentlig, ikke bare post 77. Alt i alt har antall ansatte i (det utvidete) Kulturrådet vokst kraftig siden 1990-tallet – og særlig etter at fagfolkene fra ABM-utvikling kom til (2011). Ifølge Løkenutvalget hadde Kulturrådet i 2008 ”en administrasjon bestående av om lag 35 personer” (Løken 2008:13). Disse var administrasjon både for det tradisjonelle Kulturrådet, Statens kunstnerstipend og Fondet for lyd og bilde. I 2011 hadde hele Kulturrådet (i vid forstand) vokst til 106 ansatte (Norsk kulturråd 2012:5).

Noen vil mene at diskusjonen om armlengdesprinsippet bare er relevant for Kulturrådet i avgrenset forstand, det vil si rådet som kollegialt organ og styre for Norsk kulturfond + underliggende utvalg, altså det opprinnelige Norsk kulturråd. Men Kulturrådet har samtidig en fagadministrasjon med langt videre oppgaver: Den er fagadministrasjon både for Statens kunstnerstipend og Fondet for lyd og bilde, som begge har egne styrever, og som derfor selv langt på vei kan klassifiseres som armlengdesorganer. Administrasjonen utfører dessuten oppgaver som i praksis har vært ganske detaljstyrt av overordnet politisk myndighet, jf. de såkalte post 74-oppgavene, stipend- og garantiordningene under Statens kunstnerstipend (”statutory support schemes”) og direktoratliggende oppgaver fra det tidligere ABM-utvikling. Direktøren for det hele er dessuten tilsatt av Kulturdepartementet. Man kan derfor med en viss rett si at hun utgjør departementets forlengede arm inn i Kulturrådets organisasjon. Alt i alt framstår således ”det utvidete Kulturrådet” på mange måter som en hybrid organisasjon, som kombinerer typiske armlengdesoppgaver med typiske direktoratoppgaver. En stor spennvidde mellom kunstfaglig autonomi og direkte politisk-administrativ styring preger altså organisasjonen som helhet.

5.2 Begrensninger på armlengden

I det foregående har jeg lagt vekt på at armlengdes”prinsippet” i praksis ikke er noe klart og entydig prinsipp, men heller en kontinuerlig dimensjon mellom ytterpunktene a) stor kunstfaglig autonomi og b) sterk kulturpolitisk styring. Hvordan har den kulturpolitiske styringen fra storting og departement hittil virket inn på Kulturrådets virksomhet og eventuelt begrenset armlengden? At kulturpolitiske myndigheter formulerer generelle kulturpolitiske mål som setter rammer for rådets virksomhet, blir oppfattet som selvsagt og uproblematisk, både sett i forhold til armlengdesprinsippet og i forhold til generelle politisk-demokratiske prinsipper. Myndighetene styrer selvsagt også legitimt gjennom budsjettildelingen, iallfall så lenge den ikke låser rådets prioriteringer gjennom svært spesifiserte fordelinger.

Men det fins også eksempler på politisk styring av Norsk kulturråd som både råd, administrasjon og deler av offentligheten har oppfattet som illegitim og i utakt med armlengdesprinsippet. Da oppnevning og sammensetning av rådet i 2009 ble endret som følge av Løkenutvalgets innstilling (Løken 2008), slik at departementet ble alene om å oppnevne rådsmedlemmene, ble de politiske myndighetene – med kulturminister Giske (DNA) i spissen – kritisert for å ville styrke den politiske kontrollen med Kulturrådet og svekke armlengden (jf. nedenfor). En lignende kritikk om for tett kontroll med ”arts council” fra regjeringen (”intimacy”) har i årevis blitt framført i Storbritannia (Williams 1979/89; Pick 1991; Quinn 1997; Mangset 2009).

Trond Giske har også tidligere – da som stortingsrepresentant – pådratt seg manges vrede ved å utfordre Kulturrådets autonomi. Høsten 2001 intervenerte Stortinget ganske direkte inn i forde-

lingen av Kulturrådets støtte til fri scenekunst. Kulturkomiteen i Stortinget – med Trond Giske i spissen – mislikte at scenekunstutvalget i Norsk kulturråd avsto å støtte det populære jazzdansen-semblet Oslo Dance Ensemble. Kulturminister Horn (DNA) prøvde så først å instruere scenekunstutvalget direkte om å prioritere ensemblet i det kommende budsjettet. Etter at dette ikke hadde lyktes, fjernet kulturkomiteen en million kroner fra Kulturrådets scenekunsts budsjett og førte støtten direkte opp på statsbudsjettet, øremerket til Oslo Dance Ensemble. I debatten som fulgte, utfordret representanten Giske kulturministeren (da Svarstad Haugland fra KrF) hardt på at ”Kulturrådets politikk skal være en del av regjeringens og Stortingets kulturpolitikk”, og at ”Kulturrådet bør være sensitiv overfor signaler fra politikerne”. Kulturminister Haugland ville derimot ”ikke gripe direkte inn og ’instruere’” (Mangset 2003:42-43). De kulturpolitiske dilemmaene som knytter seg til armlengdesprinsippet, kommer her tydelig til syne: Kulturrådets scenekunstutvalg har gjerne hatt en forkjærlighet for den avantgardistiske frie scenekunsten – ofte lokalisert til Oslo; mange kulturpolitikere har hatt større sans for kulturytringer med bredere og mer populær appell – iblant lokalisert til distriktene. Kulturpolitikere ønsker derfor iblant å styre kunstpolitikken i en litt annen retning enn den kunstfagfolkene i Norsk kulturråd prioriterer. Daværende scenekunstkonsulent i Norsk kulturråd, Kai Johnsen, trakk seg i protest fra sin stilling som følge av Stortingets inngripen: ”Det mest alvorlige er at politikerne på denne måten har grepet inn i forholdet mellom kunst og politikk”, mente han (ibid.).

Armlengden kan også begrenses gjennom budsjetteringsprosessen. Før Trond Giskes periode som kulturminister (2005-2009) var det slik at Kulturrådet foreslo en hovedfordeling av fondet, som så skulle godkjennes av departementet. Og den ble så å si alltid godkjent av departementet, ifølge en sentral informant. Men under Giske grep myndighetene mer styrende inn i budsjettprosessen enn før. Det ble innført en strammere fordeling av kulturfondet på enkeltposter. Giske splittet opp fondet på de enkelte fagkapitlene i budsjettproposisjonen, slik at hovedfordelingen nå ble vedtatt gjennom Stortingets budsjettvedtak. Endringen medførte dessuten at den videre disponeringen av fondet ble tallfestet nokså detaljert på ulike delposter. Dermed fikk en en mer låst fordeling; muligheten til overføring fra en post til en annen ble begrenset. Tidligere vedtok Stortinget først X antall millioner til fondet. Så kunne rådet i desember eller januar lage forslag til hovedfordeling på ulike poster. Når hovedfordelingen var godkjent, kunne Kulturrådet utarbeide et mer detaljert budsjett for fondet. Det kunne de gjøre ut ifra sin vurdering av situasjonen akkurat da, på grunnlag av hele fjorårets erfaringer og utvikling. Den innstrammede budsjetteringsmåten under Giske medførte imidlertid at Kulturrådet måtte komme med sine forslag til fordeling *før* departementet laget sitt budsjettforslag (altså minst ½ år tidligere). Dermed kom man på etterskudd. Tidsforskjellen innebar at man mistet noe fleksibilitet, ifølge informanter i Kulturrådet. Denne budsjettstyringen ble imidlertid mindre igjen under kulturminister Huitfeldt, ifølge en informant.

I tillegg bidrar selvsagt en rekke kulturpolitisk spesifiserte støtteordninger under (det utvidete) Norsk kulturråd (jf. garantert minsteinntekt, arbeidsstipend, innkjøpsordningene til litteratur, basisfinansiering av fri scenekunst, arrangørstøtte musikk, med mer) til å begrense armlengden: Myndighetene styrer gjennom spesifiserte kulturpolitiske rammer for fordelingen (”statutory schemes”). Men selv om armlengden begrenses, kan man sikkert argumentere for at slike begrensninger er kulturpolitisk legitime.

5.3 Delegerte forvaltningsoppgaver

Løkenutvalget fastslo at ”Norsk kulturråds opprinnelige virksomhet kan sies å ha kommet mer i klem de senere årene som resultat av at de er pålagt flere forvaltningsoppgaver” (Løken 2008:51). Fra midten av 1990-tallet og fram til i dag har det pågått en omfattende delegering av forvalt-

ningsoppgaver fra Kulturdepartementet til Norsk kulturråd. Det dreide seg i høy grad om forvaltningsoppgaver som var politisk styrt av Storting og/eller departement, og som rådet hadde liten mulighet til å påvirke. Flere av tiltakene hadde en lang historie bak seg på statsbudsjettet. Andre var ferske på statsbudsjettet da de ble delegert til Norsk kulturråd (Simonsen 2005). Relativt få tiltak ble delegert på 1990-tallet. Kulturrådet fikk i første omgang svært liten handlefrihet i forhold til disse tiltakene. Rundt 2005 kom en ny, omfattende delegering. Begrepet ”post 74-tiltak” kom til rundt år 2000.

Post 50 (nå 55-postene), det vil si Norsk kulturfond, er

årlige avsetninger som Stortinget bevilger, uten at representantene diskuterer eller tar stilling til enkelttiltak. Departementet foretar bare en hovedfordeling av fondsmidlene gjennom fordelingen på de ulike 55-postene. Verken departementet eller Stortinget kan instruere Norsk kulturråd om enkelttiltak på 55-postene innenfor disse rammene, bare gi mer generelle føringer,

skriver Løken (2008:51). I forvaltningen av 74-postene kan derimot Kulturrådet instrueres. Tiltakene på post 74 består stort sett ”av faste tilskudd som Norsk kulturråd ikke selv har prioritert” (ibid.).

Etter hvert ble likevel spørsmålet om Kulturrådet og administrasjonen skulle ha noen selvstendig innflytelse på disse bevilgningene, reist. Og skulle man se bevilgningene i sammenheng med Kulturfondsstøtte på samme kunstfelt (musikk, scenekunst, visuell kunst)? Formuleringen ”en fleksibel styringsgrad” ble offisielt lansert. I 2004-2005 ble det også gjennomført en omfattende evaluering av post 74-tiltakene. Den hadde både form av en rekke enkeltevalueringer av spesifikke post 74-tiltak (for eksempel av Hell Blues Festival, Kulturkirken Jakob, Grenland fritheater, Danse- og teatersentrum, Dronning Sonjas Internasjonale musikkonkurranse, Center for afrikansk kulturformidling, Musikkinformasjonssenteret (MIC), Figurteateret i Nordland, m.fl.⁵⁸) + en overordnet felles evaluering av posten, ved Mie Berg Simonsen (2005).

Ifølge Simonsen (2005) var det i utgangspunktet ulike holdninger til denne typen delegering i Kulturrådet (både i rådet og administrasjonen). Lenge gikk rådet *imot* delegering, ettersom man mente at det kunne gå utover dets tradisjonelle rolle som autonomt forsøks- og utviklingsorgan (ibid.:39-40). Fra 1993 – da Kulturrådet fikk ny leder og ny direktør⁵⁹ – ble imidlertid rådet mer positivt til å påta seg slike delegerte oppgaver, ”et synspunkt som fra Kulturrådets side syntes å bygge på den forutsetning at så mye som mulig, eller kanskje til og med alle delegerte tiltak, etter hvert skulle inn i post 50, Norsk kulturfond”, skriver Simonsen (2005:40). Kulturrådets holdningsendring bygde i så fall på en tro på at det ville være mulig å organisere også forvaltningen av de delegerte oppgavene i tråd med prinsippet om en armlengdes avstand. ”Testen” på om man har lyktes med det, må være om det er uavhengige kunstfaglige personer – fortrinnsvis i råd og utvalg – som gjør enkeltvedtak om fordeling også av disse midlene, og om rådet står fritt til å avslutte støtten til et prosjekt/tiltak (”terminere” tiltaket).

Løkenutvalget viser at andelen av Kulturrådsbudsjettet til delegerte forvaltningsoppgaver (post 74) vokste kraftig på bekostning av andelen til kulturfondet (post 50/55) i perioden 1995-2008 (Løken 2008:51). De ”frie midlene” kom altså i klem i forhold til ”bundne midler”. Løkenutvalget konkluderer:

⁵⁸ For en fullstendig oversikt over alle evalueringene, se:

http://www.kulturrad.no/om_oss/post_74/evaluering_post_74/evalueringsrapportene/

⁵⁹ Jon Bing (leder) og Lidvin Osland (vikarierende) direktør.

Dette viser at politisk bestemte tiltak har spist seg forholdsvis kraftig inn på området til det frie kunstfaglige skjønn. Dessuten er det viktig å påpeke at figuren [Løken 2008:52] underdriver den faktiske utviklingen i retning av et mer politisk styrt kulturråd, siden det i den aktuelle perioden også har vært vekst i politisk initierte tiltak som er lagt direkte på 55-posten. Det finnes en rekke eksempler på dette, så som festivalstøtteordningen, kirkemusikkordningen, historiske spill/friluftspill, ordningen for fri scenekunst, Statens utstillingsstipend (ibid.:53).

En rekke forvaltningsoppgaver som er delegert til Kulturrådet siden midt på 1990-tallet, er som nevnt samlet på post 74 i statens kulturbudsjett. Det dreier seg om tilskudd til en lang rekke organisasjoner, regionale strukturer og mindre institusjoner. Blant disse er det også flere landsomfattende organisasjoner. Tilskuddene skal i utgangspunktet "ikke være tidsavgrenset, og ha en viss beløpsmessig stabilitet fra år til år", ifølge Kulturrådets årsmelding (Norsk kulturråd 2012:130). Dermed skiller disse tiltakene seg fra den klassiske Kulturfondsstøtten (post 50/55), som helst hadde preg av støtte til midlertidige forsøk og prosjekter. At tiltaket og støtten kan avsluttes – når forsøksperioden var over, og/eller hvis forsøket viser seg ikke å ha livets rett som varig tiltak, har vært et helt sentralt kjennetegn ved tiltak med støtte fra Norsk kulturfond. Post 74-støtten brøt klart med dette. Den skulle sikre tiltakene varig, om ikke evig, liv på statsbudsjettet.

Eksempler på organisasjoner og tiltak som fikk støtte over post 74 i 2011, er (ibid.):

Allmenne formål

- Center for Afrikansk Kulturformidling (CAK)
- Fellesrådet for kunstfagene i skolen
- Folkeakademienes Landsforbund
- Kulturtiltak på Svalbard (Longyearbyen lokalstyre)
- Nordland Akademi for Kunst og Kultur
- Norske Kirkeakademiers Fellesråd

Scenekunstformål

- ASSITEJ Norge - den norske avdelingen av den Internasjonale forening for barne- og ungdomsteater (Association Internationale du Theatre pour l'Enfance et la Jeunesse)
- Buskerud Teater
- Døvetolking av teaterforestillinger
- Grenland Friteater/Porsgrunn Int. Teaterfestival
- Landsforbundet Teatrets Venner
- Markedet for Scenekunst, Sandefjord
- Rom for Dans

Museums- og kulturvernformål

- Emanuel Vigeland's Museum

- Falstadsenteret
- Landslaget for lokalhistorie
- Norges Husflidslag
- Norsk Folkeminnelag
- Norsk ICOM
- Tidsskriftet Museumsnytt

Visuell kunst

- Barnas Historie, Kunst og Kultur
- Fotogalleriet
- Kunst på Arbeidsplassen
- Landsforeningen Norske Malere
- Norsk Billedhoggerforenings Skulpturkontor
- Norsk kritikerlag (kunstkritikk.no)
- Norske Grafikere
- Norske Kunstforeninger
- Norske Tekstilkunstnere
- Samorganisasjon for kunstformidling i Nord-Norge
- Unge Kunstneres Samfund

Litteraturformål

- Agenda X Skriveverksted
- Bjørnsonakademiet
- Bokbyen i Fjærland
- Bokbyen ved Skagerak
- Foreningen !Les
- Norsk Barnebokforum (IBBY Norge)

Det dreier seg i høy grad om ganske spesifikke organisasjoner og tiltak, som har større *kulturpoli-*
tisk enn *kunsthaglig* legitimitet og støtte. Mange av tiltakene avspeiler snarere en bred kulturde-
mokratisk enn en høy kunsthaglig profil. Flere er trolig kommet inn på statsbudsjettet på bak-

grunn av organisasjonsinteresser, lokale/regionale interesser og/eller kulturpolitisk interesse.⁶⁰ Det er grunn til å tro at mange av tiltakene har langt høyere oppslutning blant kulturpolitikere på Stortinget enn blant utvalgsmedlemmer og administrasjon i Kulturrådet. Et typisk eksempel i så måte er Grenland Friteater/Porsgrunn Internasjonale Teaterfestival, som har høy lokal legitimitet i Grenland, og som får sterk støtte fra lokalt og regionalt politisk hold, men som neppe har noen sjanse til å få støtte over Kulturrådets scenekunstdordninger, ut ifra scenekunstutvalgets/rådets strenge kunstfaglige skjønn (jf. Langdalen 2005; Andersen 2011).

I konklusjonskapitlet på sin evaluering peker Simonsen (2005) på at Kulturdepartementet, Stortinget og Kulturrådet har hatt ulike forventninger til post 74. Posten skulle imøtekomme ulike, dels motstridende behov:

Når det gjelder forvaltningen av post 74, synes mye av tvetydigheten å bunne i at de delegerte forvaltningsoppgavene fra starten har skullet imøtekomme ulike behov. For *Kultur- og kirke-departementet* har forvaltningen under Norsk kulturråd dels vært begrunnet i behovet for avlastning for løpende forvaltningsoppgaver, deriblant nye tiltak som skal prioriteres, og dels i å få mobilisert et (selvstendig?) kulturfaglig skjønn i forvaltningen av tilskudd til ulike kulturtiltak og -virksomheter. For *Stortinget* og *stortingskomiteen* har post 74 i praksis blitt den budsjettposten der nye tiltak kan plasseres, tiltak som komiteen eller partifraksjoner prioriterer gjennom budsjettbehandlingen. *Norsk kulturråd* har på sin side betonet det nødvendige i å beholde en faglig autonomi, som jo har vært en bærebjelke i kulturrådssystemet i dets norske variant, og som vises i konstruksjonen så vel av Kulturfondet som av Kulturrådet som et kollegialt fagorgan. De mange fagutvalg som er etablert, er uttrykk for det samme.

Disse ulike behovene knyttet til post 74 kan hver for seg være både rimelige og legitime. Problemet i denne sammenhengen er at de synes å fordre ulike løsninger. Denne evalueringen av post 74 viser at verken arbeidsoppgaver eller forvaltning er organisert på en slik måte at ansvarsforholdet er klart og kriterier for prioriteringer tydelige. Det synes derfor vanskelig å iverksette en mer hensiktsmessig og dynamisk forvaltning av posten så lenge premissene ikke er klarere, og posten skal ivareta mål og behov som stiller ulike krav (ibid.:102, mine kursivering).

Hvordan skjære igjennom denne gordiske knuten og etablere en prinsipielt klar forvaltning av post 74? Simonsen skisserte to alternativer:

Den enkleste måten å forene disse hensynene på synes å være at Norsk kulturråd får *en rent rådgivende rolle* i forhold til post 74. Da vil saksbehandlingsarbeidet være delegert til Norsk kulturråd, mens beslutningsansvaret helt og udelt vil ligge i departementet. En slik løsning vil gi klarere signaler til tiltak og søkere på post 74 om hvor avgjørelsen om tilskudd ligger, og den gir ingen løfter om at det er Kulturrådets faglige vurderinger som vil være utslagsgivende. Ved å gi Norsk kulturråd en ren saksbehandlings-/rådgivnings-rolle for alt som ikke faller inn under post 50 Norsk kulturfond, kan man også unngå eller i alle fall redusere den uheldige sammenblandingen av roller for Norsk kulturråd som følger med forvaltningsgrunnlaget for post 74 i dag, nemlig det å skulle være *både* en uavhengig faglig instans og departementets forlengede arm. Kulturrådet vil da langt tydeligere enn i dag kunne fortsette som et uavhengig kunst- og kulturfaglig råd, i tråd med rådets rolle fra starten.

På den andre siden vil en ren rådgivningsrolle for Norsk kulturråds del i forhold til post 74 ikke gi grunnlag for den form for helhetlig faglig forvaltning og helhetsperspektiv i de kulturpolitiske prioriteringene som delegeringen har hatt som siktemål fra 2000. Ut fra denne rap-

⁶⁰ Noen slike tiltak er trolig kommet i stand som følge av stortingsrepresentanters ønsker/behov for å sende "julekort hjem", det vil si når de sørger for særskilt støtte til tiltak/institusjoner innenfor sin egen valgkrets.

portens gjennomgang av post 74 synes det nødvendig også å *delegere Norsk kulturråd det reelle ansvaret for post 74* dersom slike mål skal nås. Dette ansvaret må omfatte både sammen-setningen av posten og utviklingen av de enkelte tiltakene, innenfor de budsjetttrammer som departementet foreslår og Stortinget vedtar. Da vil tilskudd fra post 50 og post 74 kunne vur-deres i sammenheng, for spesifikke tiltak så vel som for områder som helhet, og tiltak vil kun-ne flyttes fra post 50 og til post 74 (og omvendt) ut fra kunst- og kulturfaglige vurderinger (Simonsen 2005:103).

Simonsen skisserte altså et valg mellom to alternativer: Hvis Kulturrådet fikk (1) en ren rådgiver-rolle/saksbehandlerrolle for post 74 og beslutningsansvaret for denne posten ble liggende helt og udelt hos politiske myndigheter, ville man holde posten klart unna armlengdesprinsippet. Arm-lengdesprinsippet ble da helt og holdent forbeholdt støtte under Kulturfondet (post 50⁶¹). Denne løsningen kunne gi klare linjer, det vil si et klart skille mellom tiltak som skulle være rent politisk styrt, og tiltak som i hovedsak skulle prioriteres ut ifra kunstnerisk skjønn. Hvis derimot (2) det hele og fulle ansvaret for post 74 skulle delegeres til Norsk kulturråd, slik at tiltak på post 50 (nå post 55) og 74 kunne ses i sammenheng og eventuelt flyttes fra den ene posten til den andre, og slik at man i siste instans også kunne avslutte tiltak på post 74 som man ut ifra et kunstnerisk skjønn mente ikke lenger fortjente støtte, så ville det bety at både kulturfondet og post 74 ble un-derlagt armlengdesprinsippet.

I praksis er det hittil ikke gjort noe klart valg mellom alternativ (1) og (2).⁶² Man har nok forut-satt at fagadministrasjonen skal utøve et visst faglig skjønn. Men inntrykket av Kulturrådet som en hybrid organisasjon, som samtidig forvalter både typisk armlengdesstøtte og direktoratliggende støtte, består. I ”Utkast til lov om Norsk kulturråd” (2012) (s. 15) heter det:

Når det gjelder 74-posten er det så langt lagt opp til at Kulturrådet som kollegialt organ fra og med 2011 skal foreta den konkrete fordelingen av tilskuddet innenfor rammen av bevilgningen på posten og innenfor de overordnede føringene som er angitt av de politiske myndigheter. Det er en forutsetning at tilskuddet til det enkelte tiltak skal ha en viss stabilitet fra år til år og at det enkelte tilskuddet skal ha samme beløpsnivå ut 2012 som en overgangsordning. Etter tre års virketid skal det foretas en evaluering av erfaringene med bl.a. post 74.

Det betyr at rådet, ikke administrasjonen, skal fordele midlene på posten. Men rådet har fortsatt langt på vei bundne hender. Fordelingen ”fryses” i den første toårsperioden. Skal det gjøres end-ringer, forutsetter det en langsiktig dialog + evalueringer. Spørsmålet er om ikke fordelingene på posten kommer til å være kulturpolitisk ”låst” i overskuelig framtid. Spørsmålet er også om det vil være rom for nye tiltak: Stortinget kan jo legge inn nye tiltak på posten, men da må de også sørge for finansiering. Kulturrådet må derimot ”kaste ut” tiltak for å få plass til noe nytt.

Hvis Kulturrådet skal ivareta et relativt klart armlengdesprinsipp for sin tradisjonelle kjernevirk-somhet, taler mye for å opprettholde et *klarere skille* mellom Kulturfondsstøtte og post 74-støtte. Det vil si at det taler for alternativ (1) i Simonsens utredning om post 74 foran. Kulturpolitikere på Stortinget kan jo ha kulturpolitisk svært legitime grunner til å ville prioritere forskjellige tiltak på post 74 (jf. oversikten foran). Hvorfor skulle de ikke kunne prioritere Center for Afrikansk

⁶¹ Fra 2008 post 55.

⁶² I Statsbudsjettet for 2011 ble det riktignok innført en ny post 56 ”flerårige prosjekttilskudd”, som kan ses som en ”mel-lomstasjon” mellom autonom, midlertidig fondsstøtte og kulturpolitisk styrt, varig støtte. Her heter det at: ”Tilskudd fra Norsk kulturfond bevilges fra 2011 til prosjekter under post 55 Norsk kulturfond, *ettårig prosjekttilskudd* og under ny post 56 Norsk kulturfond, *flerårig prosjekttilskudd*. Tilskudd fordeles av Norsk kulturråd på grunnlag av eget kunstfaglig skjønn. (...) Tilskudd til tiltak som i 2011 blir bevilget under post 56 forutsettes opprettholdt til og med 2012 eller ut den perioden det er gitt tilsagn for” (KUD 2010:62).

Kulturformidling, Grenland Friteater eller Kunst på Arbeidsplassen særskilt ut ifra sine kulturdemokratiske mål og verdier? På den andre siden kan det være vanskelig for kulturpolitikere, som ønsker å bevare oppslutning fra velgerne, å avslutte støtten til et mer eller mindre populært kulturtiltak som er ”fast” etablert på statsbudsjettet. Kulturdepartementet kunne nok ønske seg Kulturrådets ”hjelp” til slikt.

Det er likevel mye som taler for at alternativ (2) i Simonsens utredning, samt forslaget i ”Utkast til lov om Norsk kulturråd”, vil medføre en såpass reell begrensning på Kulturrådets autonomi i forhold til post 74 at armlengdesprinsippet her får liten mening. Mer generelt gir dette argumenter for et klarere skille – eventuelt en full separasjon – mellom a) tradisjonell kulturfondsstøtte på en armlengdes avstand fra politisk styring og b) mer politisk styrte direktoratsoppgaver. Det er fare for at en ytterligere sammenblanding av de to typene oppgaver på sikt vil fjerne Norsk kulturråd lenger fra å være et relativt autonomt armlengdesorgan enn det som er kulturpolitisk ønskelig. Alt i alt kan dette altså tale for et klarere skille mellom armlengdesoppgaver og direktoratsoppgaver – kanskje et fullt organisatorisk skille. Dermed ville man sitte igjen med a) et mindre Kulturråd, men et Kulturråd som hadde klarere forpliktelser for autonom kunstnerisk nyskaping og forsøk, og b) et Kulturdirektorat, som mer entydig ble Stortingets og departementets forlengede arm ut i norsk kulturliv.

Delegeringen av arkiv- og museumsoppgaver fra tidligere ABM-utvikling til Norsk kulturråd kan også tale for en slik delt løsning. Oppgavene til de ”nye” arkiv- og museumstilsatte i Kulturrådets organisasjon er jo nettopp å utføre faglige oppgaver på sine felt på vegne av departementet, altså å operere som departementets ”forlengede arm”. Mens de tradisjonelle Kulturrådstilsatte alltid har måttet forholde seg til sine respektive fagutvalg (musikk, visuell kunst, scenekunst osv) og det overordnede rådet som besluttsende organer, skal arkiv- og museumsfolkene bidra til å iverksette Stortingets og departementets beslutninger (for eksempel den nasjonale museumsreformen) uten hensyn til fagkyndige utvalg i Kulturrådet. Mens Kulturrådets tradisjonelle råds- og utvalgsstruktur nettopp er kjennetegnet på armlengdesorganisering, ville den være et fremmedelement for de tidligere ABM-tilsatte.

Spørsmålet om deling av Kulturrådet ble imidlertid drøftet alt i Løkenutvalgets innstilling (Løken 2008:54). Utvalget registrerte at man hadde å gjøre med ”to funksjoner – en virksomhet”. Derfor reiste utvalget spørsmålet om deling:

Med tanke på at Kulturrådet kommer i en vanskelig situasjon med å skulle ivareta to ulike roller kunne en derfor tenke seg at det ville være hensiktsmessig å splitte Kulturrådet opp i et forvaltningsorgan for 74-posten og et faglig autonomt organ som forvaltet 55-postene.

Løkenutvalget avviste imidlertid forslaget som uaktuelt både av faglige og ressursmessige grunner:

Utvalget mener imidlertid at en oppsplitting i to atskilte virksomheter ikke er hensiktsmessig fordi det ville svekke fagmiljøet i administrasjonen i Kulturrådet. Ved å måtte organisere to små separate virksomheter ville man dessuten pådra seg høyere administrasjonskostnader (ibid.:54).

Ressurs- og administrasjonsargumentene mot en deling er fortsatt aktuelle. Men Løkenutvalget avga sin innstilling før ABM-delegeringen ble iverksatt. Den gang snakket vi om en organisasjon med ca 35 ansatte; i dag er administrasjonen oppe i 106. Kulturrådet er blitt en ”forvokst” organisasjon som rommer to svært ulike administrative kulturer, en armlengdeskultur og en direktoratskultur. Min spådom er at det vil ta mange år å forene de to kulturene, og at viktige faglig-politiske verdier vil gå tapt underveis. Er det verdt det?

5.4 Oppnevning og sammensetning av rådet

Norsk kulturråd – selve det kollegiale rådet – besto inntil 2009 av en kombinasjon av kulturfaglige og kulturpolitiske medlemmer. Rådet hadde til sammen 13 medlemmer, hvorav fire ble oppnevnt av Stortinget og ni av Kongen etter innstilling fra Kulturdepartementet. To av disse ni ble igjen oppnevnt etter forslag av Kommunenes Sentralforbund. Oppnevningen fra Stortinget ivaretok som regel en rimelig partipolitisk representativitet. Men blant de politisk oppnevnte fant man både tidligere politikere med stor personlig tyngde og enkelte profilerte representanter uten klar partitilknytning (jf. tidligere stortingspresident Guttorm Hansen for DNA (1984-92) og presse-
mannen Knut Haavik for FrP (2005-2009)).

Denne typen kombinert sammensetning av rådet var utvilsomt i strid med den idealtypiske armlengdesorganiseringen, slik den er beskrevet foran. Ifølge armlengdesprinsippet burde *alle* rådsmedlemmer oppnevnes på kunstfaglig (ikke kulturpolitisk) grunnlag. Det er nok også i tråd med armlengdestradisjonen at et slikt råd i sin helhet oppnevnes av departementet. Man går da ut ifra at departementet er i stand til å oppnevne kulturfaglig kompetente og uavhengige personer til rådet.

Det var derfor godt i tråd med armlengdesprinsippet når Løkenutvalget (2008:57) foreslo følgende endring i oppnevningen av Norsk kulturråd:

I denne sammenheng kan det argumenteres for å avvikle Stortingets adgang til å oppnevne (4 medlemmer) og Kommunenes Sentralforbunds forslagsrett (2 medlemmer). Rådsmedlemmene bør utelukkende oppnevnes av Kongen etter forslag fra Kulturdepartementet/regjeringen. Dette gir mulighet for en mer helhetlig sammensetning av rådet ut fra en konsistent vurdering av kulturfaglig bakgrunn. Stortinget vil fortsatt kunne styre 74-posten og andre poster på departementets budsjett, der kulturpolitiske vurderinger og ikke kunstfaglig skjønn skal være avgjørende for tildelingene. Rådsleder bør oppnevnes på fritt grunnlag og ha armlengdes avstand i forhold til departementet. Rådsleder bør derfor ikke ha andre oppgaver eller roller hvor rådsleder er direkte underlagt departementet og styrt derfra⁶³.

Forslaget ble fulgt opp av regjeringspartiene og iverksatt fra 2009 (Stortinget 2009). Man kan også hevde at opposisjonspartiene hadde misforstått armlengdesprinsippet når de opponerte mot denne endringen i innstillingen:

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre reagerer på forslaget om å endre reglene for oppnevning og sammensetning av Norsk kulturråd gjennom å plassere denne makten hos regjeringen. Etter disse medlemmers mening trenger norsk kulturliv mindre statlig styring – ikke mer. Disse medlemmer konstaterer at proposisjonen i realiteten legger opp til at den til enhver tid sittende politiske ledelse i Kultur- og kirkedepartementet gis makt til å bestemme hvem som skal sitte i Norsk kulturråd. Således strammes det politiske grepet om en viktig instans i norsk kulturliv. Disse medlemmer frykter at dette vil gi rådet en uheldig politisk slagside og gjøre rådet mindre autonomt, selv om det er det stikk motsatte som er den uttalte hensikten med endringen (ibid.:4).

Opposisjonen gir altså uttrykk for bekymring for mulig politisk misbruk av Kulturrådet (slik man som før nevnt også ofte har gjort i Storbritannia, jf. Williams 1979/89; Pick 1991, m.fl.). Bak ut-

⁶³ Den siste setningen kan leses som en kritikk av Vigdis Moe Skarsteins rolle som Kulturrådsleder (2001-2009). Fra 1998 til 2003 var hun universitetsdirektør ved NTNU, og fra 2003 nasjonalbibliotekar. Min fotnote.

talelsen fra opposisjonen kan det også ligge en bekymring for at Norsk kulturråd ensidig skal representere et snevert kulturfaglig elitenettverk med liten kontakt med kulturfaglige og kulturpolitiske miljøer rundt om i landet. Som før nevnt har mange påpekt at slike uformelle nettverk kan bidra til å begrense den reelle armlengden (jf. blant annet Madden 2009:7). Løkenutvalget er også inne på spørsmålet:

Det er også grunn til å vurdere de sentrale aktørenes forhold til utenforliggende hensyn og interesser. Det kan være snakk om *inhabilitet* i formell forstand, men trolig er det oftere aktuelt å vurdere kritisk råds- og utvalgsmedlemmenes personlige bånd og lojaliteter til politiske, faglige og sosiale nettverk selv om disse ikke rammes av inhabilitetsbestemmelser. Slike bånd kan innebære at det treffes avgjørelser som er mer influert av personlig kjennskap, faglige moteretninger osv. enn av de rene faglige kriteriene (Løken 2008:37).

Det kan være gode grunner til en slik bekymring. Jeg anser det derimot mer tvilsomt at en norsk regjering ville oppnevne et politisk svært ensidig Kulturråd (selv om de nok iblant kan ha oppnevnt kulturrådsledere med vennligsinnet politisk bakgrunn). Det er også liten grunn til å tro at dagens departementsoppnevnte og kulturfaglige Kulturråd vil opptre som nikkedukke for departement eller Storting.

Ut ifra en mindre formell armlengdes-betraktning kan man likevel argumentere for at Kulturrådet ble faglig svekket med denne reformen. Rådet trenger kanskje den typen kombinasjon av kunstfaglig og kulturpolitisk kompetanse som det ”gamle” Kulturrådet hadde? Det kunne kanskje redusere faren for sterke og ensidige uformelle lojaliteter og bånd mellom rådsmedlemmer og begrensede kulturfaglige miljøer? De fleste kunstfaglige enkeltbeslutningene foretas nå dessuten i ulike underutvalg. Man kan også tenke seg ytterligere delegering av kunstfaglige enkeltbeslutninger til slike utvalg. Når saker kommer opp i rådet, kan det derfor lett få preg av dublering. Men kanskje trenger man et Kulturråd som fungerer mer som et overordnet strategisk organ? Da er det ikke nok at rådsmedlemmene sitter med utmerket kunstfaglig kompetanse på hvert sitt delområde. Da trenger man også innslag av bredere kulturpolitisk og kulturfaglig kompetanse. Dette kan gi grunn til å revurdere oppnevningen til rådet og gjeninnføre enkelte kulturpolitisk oppnevnte representanter. Det ville samtidig innebære en erkjennelse av at kunstfaglige vurderinger innenfor en kulturpolitisk kontekst aldri helt kan løsrives fra kulturpolitiske vurderinger.

5.5 Statens kunstnerstipend og interesseorganisasjonene

Statens kunstnerstipend (SKS) ble samlokalisert med Norsk kulturråd i 2000. I dag er SKS fullt integrert i Kulturrådets organisasjon, med felles administrasjon, men med eget styre (fra 2011 fikk SKS felles årsmelding med Kulturrådet).

Statens kunstnerstipend er den delen av norsk kulturpolitikk hvor den velferdsorienterte kunstnerpolitikken og den korporative styringstradisjonen kommer tydeligst til syne (jf. Heikkinen 2003; Mangset et. al. 2008). SKS er fortsatt sterkt preget av 1970-tallets offensive, ”nye” kunstnerpolitikk, som blant annet førte med seg innføring av garantert minsteinntekt (GI) til rundt 500, primært skapende, kunstnere. SKS forvalter også flere andre statlige stipendordninger, hvorav arbeidsstipendiene er de viktigste. Kunstnerorganisasjonenes sterke påvirkning på kunstnerpolitikken på 1970-tallet gjenspeiles også fortsatt i SKSs organisasjon.⁶⁴

⁶⁴ Jf. Kunstneraksjonen 1974 og kunstnermeldingen (KUD 1976).

At statlige myndigheter har innført et sett av målrettede og spesifikke støtteordninger/ stipendier rettet mot individuelle kunstnere, kjennetegner altså nordisk kulturpolitikk til forskjell fra kulturpolitikken i mange andre land. Mange vil også se det som en særskilt kvalitet ved ”den nordiske kulturpolitiske modellen”. I Storbritannia er det derimot langt større tilbakeholdenhet enn hos oss når det gjelder å støtte individuelle kunstnere ut ifra en velferdspolitisk tankegang: ”The Arts Council does not fund individuals at all It is not in the British way to subsidise individuals”, sa for eksempel lederen for billedkunstavdelingen i det britiske Arts Council i et intervju for noen år siden.⁶⁵ Også britiske kunstnere har gitt uttrykk for det samme i intervjuer.⁶⁶

Den kunstnerpolitikken som SKS forvalter, har imidlertid lenge vært omstridt. Selv om det i dag neppe er noe kulturpolitisk flertall i Norge for en full omlegging av den individ- og velferdsorienterte kunstnerpolitikken, har mange tatt til orde for korrigerende av kursen. Høyrepartiene har lenge ønsket å fase ut hele GI-ordningen: ”Statlig garantilønn til kunstnere vil bli fjernet så fort vi kan, innen ett eller to år. Dagens ordning med å betale folk for ikke å gjøre noe, er meningsløs”, sa FrPs leder, Siv Jensen, i et intervju med Aftenposten, 20-07-2008 om kulturpolitikken til en eventuell borgerlig høyregering. Høyre har på sin side vært skeptisk til GI-ordningen helt fra den ble innført (Øien 2000)⁶⁷. Nå ser det ut til at også den rød-grønne regjeringen vil gå inn for å utfase GI (Løken 2008; Kulturdepartementet 2012b og 2012c⁶⁸).

Den korporative styringsstrukturen, som gir kunstnerorganisasjonene stor innflytelse på fordelingen av stipendier, har også lenge vært omstridt. Som nevnt foran foreslo Kulturdepartementet i kulturmeldingen fra 2003 å endre oppnevningen til SKSs fagutvalg, uten å få flertall for det i Stortinget. Forslaget ble imidlertid tatt opp igjen av Løkenutvalget, som mente at ”Statens kunstnerstipend bør gis oppnevningmyndighet for stipendkomiteer” (Løken 2008:74).

SKS har altså et eget styre – Utvalget for statens stipend- og garantiinntekter – med 5 medlemmer. Styret er sammensatt med vekt på kulturpolitisk, snarere enn kunstfaglig, kompetanse. Men to av de fem medlemmene blir oppnevnt etter forslag fra kunstnerorganisasjonene.⁶⁹ Skal styret være beslutningsdyktig, må de to kunstnerrepresentantene – eller deres vararepresentanter – være til stede. Styrets hovedoppgave er å føre kontroll med at innstillingene fra de underliggende fagkomiteene er forskriftsmessige, at innstillingene er begrunnet ut ifra kunstnerisk skjønn, at det ikke foreligger inhabilitet mellom fagutvalgsmedlemmer og stipendmottakere, osv. Styret utøver derimot vanligvis ikke (til forskjell fra det kollegiale Kulturrådet) noe selvstendig kunstnerisk skjønn.⁷⁰

⁶⁵ Intervju, ”Kulturpolitiske modeller”, 1995. Utsagnet bør ikke tas helt bokstavelig. Det kan være at ”Arts Council” i praksis støttet noen individuelle prosjekter, men samtidig avgrenset seg mot faste/individuelle velferdsorienterte stipendier (”statutory support schemes”).

⁶⁶ Flere intervjuer innenfor prosjektet ”Kulturpolitiske modeller” i 1994-95.

⁶⁷ Høyre og Kr.F. stemte mot innføring av ordningen i 1976. Høyre, KrF og SP gikk inn for kutt i ordningen i 1981. I perioden 1983-86 (Langslet, H) ble det ikke foreslått nye garantiinntekter (Øien 2000).

⁶⁸ I kulturbudsjettet for 2013 står det: ” Som det framgår av meldingen [det vil si KUD 2012b], vil politikken som er fastlagt med utfasing av garantiinntekt (GI) bli videreført. Ingen nye garantiinntekter vil bli tildelt. Ettersom utfasing av GI-hjemler i første rekke berører etablerte og eldre kunstnere, vil det bli opprettet to nye stipendordninger som har lengre varighet enn ordinære arbeidsstipender” (KUD 2012c:60).

⁶⁹ Informasjonen som følger, baserer seg på intervjuer i Norsk kulturråd (2012), på Løken 2008 og på Norsk kulturråd 2012 (årsmeldingen).

⁷⁰ Utvalget har formelt (siden 1999) anledning til å utøve et selvstendig kunstnerisk skjønn, men gjør det i praksis sjelden. Forskriften om statens utvalg for stipend- og garantiinntekter for kunstnere ble endret i 1999, og følgende bestemmelse ble da fjernet: ”Utvalget kan ikke fravike stipendkomiteenes kunstneriske vurderinger”. Bakgrunn for endringen var at denne forskriften sto i motstrid til forskriften om unntak fra adgangen til å klage på kunstnerisk skjønn. I praksis er det likevel slik at styret/utvalget sjelden – om noen gang – overprøver stipendkomiteenes vurderinger av kunstnerisk kvalitet.

Det kunstneriske skjønn som skal ligge til grunn for tildeling av stipendier og garantiinntekter, er overlatt til de underliggende stipendkomiteene (fagutvalgene). Det er for tiden hele 24 slike fagutvalg, hvorav 23 er oppnevnt av de respektive kunstnerorganisasjonene. Utvalget for ”andre kunstnergrupper” er derimot oppnevnt av utvalget selv. Noen av komiteene er ganske små, kanskje bare med tre medlemmer hver. Andre er langt større, med opptil 12-13 medlemmer. Såpass store komiteer kan være opprettet for å ivareta ulike former for relevant sjangerkompetanse, for eksempel på musikkfeltet.

SKSs administrasjon legger til rette arbeidet og står til tjeneste for fagkomiteene. De bistår blant annet med å informere om regelverket og påse at dette følges (blant annet at stipendvedtak begrunnes ut ifra kunstnerisk skjønn). Men administrasjonen fremmer ikke innstilling til vedtak. Fagkomiteene utfører som regel heller ikke sitt vurderingsarbeid ”i huset” (det vil si i Kulturrådets lokaler). De organisasjonsoppnevnte fagkomiteene kan nemlig også ha til oppgave å vurdere og fordele organisasjonenes egne stipendier. Da kan det være naturlig å se stats- og organisasjonsstipendier i sammenheng og gjennomføre vurderingene i nær tilknytning til kunstnerorganisasjonen. Komiteene har dessuten egne sekretærer, enten fra egen kunstnerorganisasjon eller blant utvalgets egne medlemmer. SKSs administrasjon fungerer altså ikke som sekretariat for fagutvalgene, noe som ytterligere understreker fagutvalgenes nære tilknytning til kunstnerorganisasjonene.

Stipendfordelingen er for øvrig styrt av departementsstyrte kvoter til de ulike kunstfelt. Kvotefordelingen har ofte vært omstridt. Det er blitt hevdet at kvotefordelingen favoriserer særskilte kunstnergrupper (in casu visuelle kunstnere) på urimelig vis, og at den ikke tar tilstrekkelig hensyn til endringstendenser innenfor samtidskunsten (jf. kunstuttrykk som går på tvers av sjangre/kunstfelt). Det ble dessuten tidlig tatt til orde for å endre kvotefordelingen til beste for det økende antall frilanskunstnere – også blant de utøvende (jf. NOU 1993:14).

Fører den korporative organisasjonsformen til at ”bukken passer havresekken”, det vil si at utvalgsmedlemmene favoriserer ”sine egne” ut ifra en for fagforeningspreget rettferdistankegang snarere enn ut ifra kunstnerisk skjønn? Administrasjonens og det overordnede utvalgets kontroll skal sørge for at så ikke skjer. Fagutvalgene skal innstille ut ifra kunstnerisk aktivitet og kvalitet. Det skal *ikke* tas hensyn til kjønn, organisasjonsmedlemskap, religiøs eller politisk oppfatning, alder eller bosted. Andre hensyn (for eksempel om søkeren nylig har hatt arbeidsstipend) skal bare telle om søkere står likt.

Med den sterke organisasjonsinnflytelsen kan man imidlertid ikke utelukke at slike andre, utenforliggende hensyn noen ganger teller mer enn det – ofte uklare og omstridte – kunstneriske skjønn. Men det er neppe grunn til å mistenke fagkomiteene for bevisst favorisering og kameraderi. En mulig *mistanke* om slikt blant kulturpolitikere og offentlig opinion er likevel et problem. Dessuten medfører den sterke oppsplittingen i mange (24) fagkomiteer åpenbare problemer. Den bidrar antakelig til å låse fordelingene for mye til spesifikke kunstfelt og sjangre. Derfor kan det fungere som et urimelig konserverende element i stipendfordelingen. Kunstnere som ikke lar seg tilpasse til den tradisjonelle organisasjonsinndelingen, kan bli skadelidende. På et mer prinsipielt grunnlag er SKSs nåværende organisasjonsform dessuten åpenbart i strid med armlengdesprinsippet, så lenge fagutvalgsmedlemmene ikke kan sies å være uavhengige av organisasjonsinteresser. Alt i alt er det derfor gode grunner til å slutte opp om Løkenutvalgets forslag om at ”Statens kunstnerstipend bør gis oppnevningmyndighet for stipendkomiteer” (Løken 2008:74).

5.6 Regionalisering av Kulturrådet?

Spørsmålet om en regionalisering av Norsk kulturråd – eventuelt om en overføring av enkelte Kulturrådsoppgaver til regional forvaltning – kommer fra tid til annen opp på den politiske dagsordenen. Grunnene til at slike krav eller ønsker kommer opp, kan være regional misnøye med Kulturrådets antatte Oslo-dominans, ønsker om et bredere, mer kulturdemokratisk og mindre kunstelitært Kulturråd og behov for et bredere politisk-forvaltningsmessig grunnlag for et regionalt forvaltningsnivå.

Det siste var nok hovedgrunnen til at spørsmålet ble drøftet i regionalmeldingen til Stortinget i 2006-2007 (KRD 2006). Spørsmålet om det regionale forvaltningsnivåets framtid har lenge vært et hett tema i allmenn norsk politisk debatt. Flere partier har tatt til orde for nedlegging av fylkeskommunen kombinert med sterk reduksjon av antall kommuner (og dermed større kommuner). Mange av de som har ønsket å opprettholde et regionalt forvaltningsnivå, har derimot argumentert for en reduksjon av antall fylkeskommuner/regioner, for eksempel til ni-ti større og slagkraftigere regioner. Hvordan en eventuelt kunne styrke det regionale forvaltningsnivået ved å tilføre det flere/nye oppgaver, sto derfor sentralt da regionalmeldingen ble lagt fram og debattert (2006-2007). Jeg skal ikke gå nærmere inn på de generelle forslagene i denne meldingen. Men regionalmeldingen inneholdt noen nokså uforpliktende og generelle formuleringer om regionalisering av Kulturrådet: ”Det kan videre vurderes om flere oppgaver som Norsk kulturråd har i dag kan delegeres til institusjoner og /eller overføres til regionalt nivå”, kunne man lese⁷¹ (KRD 2006:8). Men tenkte man seg i så fall en regionalisering i tråd med armlengdesprinsippet og ”arts council”-modellen? Her var meldingen ganske upresis:

Det vil bli foretatt en gjennomgang av Norsk kulturråd og andre fagområder for å se hvilke arbeidsmåter som er best egnet for å gjennomføre prinsippene om armlengdes avstand, spredning av beslutninger og reduksjon av administrasjon. Fra 2007 er tilskuddsordningen for ekstraordinære tiltak ved kulturhistoriske museer og ordningen for innkjøp av samtidskunst foreslått avvirket og midlene er fordelt på museene. Med få og store regioner bør en kunne vurdere om flere oppgaver kan delegeres til institusjoner og/eller overføres til regionalt nivå uten økt byråkrati (KRD 2006:58).

Noen av de samme formuleringene ble gjentatt i stortingskomiteens innstilling, men Norsk kulturråd ble ikke nevnt i noen av forslagene til vedtak. Verken melding eller innstilling formulerte heller på noe punkt en regional modell for Kulturrådet i tråd med armlengdesprinsippet og ”arts council”-modellen. Det var ikke snakk om å opprette regionale fagkyndige kunstutvalg i tråd med denne modellen. Mye tyder også på at en slik kulturpolitisk strategi er urealistisk. Norsk kulturråd plasserer seg eksplisitt – eller forsøker iallfall å plassere seg – innenfor det Dag Solhjell (1995) har kalt det ”eksklusive kretsløpet” (eller innenfor de delfeltene av norsk kunstliv som jeg selv har kalt det ”institusjonelt-elitære” og det ”avantgardistiske eller alternative” (Mangset 1998)). Ønsker og krav om desentralisering av Kulturrådet er trolig båret fram av helt andre, regionale kulturpolitiske interesser (Solhjell (1995) bruker betegnelsen ”det inklusive kretsløp”; jeg har skrevet om ”det kulturdemokratiske delfeltet” (Mangset 1998)). Innenfor regional kulturpolitikk – både i Norge og andre land⁷² – har det gjerne vært stor interesse for et vidt kulturbegrep, for demokratisering av kulturen og for en instrumentell kulturpolitikk (jf. frivillighetskultur, bred kulturdelaktelse, kultur og regional utvikling, osv.). Dette er viktige og kulturpolitisk høyst legitime interesser

⁷¹ Formuleringen går igjen flere steder i meldingen.

⁷² Lignende motsetninger mellom sentrale og regionale kulturpolitiske verdier kom for eksempel tydelig til syne i Frankrike da kulturminister Malraux (1959-69) satte i verk sin strategi for utbygging av regionale kulturhus (Urfalino 1996).

og verdier. Men de lar seg vanskelig forene med armlengdesprinsippet og ”arts council”-modellen, der streng vurdering av kunstnerisk kvalitet og nådeløst uavhengig skjønnsutøvelse skal stå i forgrunnen (selv om kunstnerisk kvalitet og uavhengig skjønn alltid vil være gjenstand for strid og debatt). Dessuten vil antakelig en regionalisering av Norsk kulturråd – innenfor rammen av armlengdesprinsippet – bli ganske kostbar. Vi er et lite land, og det vil være krevende å bygge opp en kunstfaglig bærekraftig kulturrådsstruktur i alle regioner. Å regionalisere Norsk kulturråd er derfor neppe noen god idé, hvis man fortsatt vil ivareta armlengdesprinsippet og bygge videre på ”arts council”-modellen.

5.7 Et kulturråd til?

I den offentlige debatten blir Norsk kulturråd fra tid til annen kritisert for maktkonsentrasjon, sentralisering og kunstpolitisk ensidighet. Slik kritikk kan også ha ligget til grunn for ønsker om regionalisering av Kulturrådet, jf. foran. Noen slike problemer kunne imidlertid vært løst om det hadde funnets alternative nasjonale støtteinstitusjoner til Norsk kulturråd, men kanskje institusjoner som representerte litt andre kunstpolitiske prioriteringer.

Det er neppe realistisk å opprette nok et statlig kulturråd av ”arts council”-typen i Norge. Men ser vi til våre naboland, fins det private fonds (jf. Riksbankens Jubileumsfond i Sverige) som i noen grad fyller en slik alternativ funksjon. Fritt Ord er det nærmeste vi kommer til en parallell i Norge. Armlengdesprinsippet springer ut av en grunnleggende liberal idétradisjon. Om det hadde funnets flere slike – mer eller mindre konkurrerende – ”kulturråd”, ville det vært helt i tråd med denne tradisjonen.

5.8 Staten og institusjonene

Armlengdesprinsippet og spørsmålet om kunstfaglig autonomi i kulturpolitikken kan ikke begrenses til organiseringen av Kulturrådet og andre ”arts council”-lignende organer. Det dreier seg også om forholdet mellom kunst og politikk mer generelt: Politiske myndigheter bør ikke blande seg direkte inn i hvilke teaterstykker teatrene setter opp, hvilke musikkstykker orkestrene spiller, hvilke bøker forlagene gir ut, eller hvilken billedkunst gallerier og museer stiller ut. Eller kan de likevel det – et stykke på vei? Her befinner vi oss i et vanskelig grenseland mellom overordnede kunstpolitiske prioriteringer og konkrete kunstneriske valg. Hvor går grensene?

Formuleringer i den såkalte ”inkluderingsmeldingen”, samt i tildelingsbrev til kulturinstitusjonene, utløste en heftig debatt på vårparten 2012 om armlengdes avstand og politiske føringer overfor utøvende kunstinstitusjoner. I ”inkluderingsmeldingen” het det:

Kulturinstitusjonar, det frie kunstfeltet og frivillige kunst- og kulturorganisasjonar har stort potensial i å tilby møtestader og fellesskapsarenaer som kan bidra til inkludering. I kraft av sine roller, sine kjerneoppgåver og sin kapasitet skal kulturinstitusjonane vere sentrale drivkrefter på sine område. Inkluderingsarbeid skal vere ein integrert og synleg del av strategi- og programarbeid, personalpolitikk og publikumsarbeid i alle kulturverksemder som får statleg støtte. Institusjonane lyt orientere seg i samtida og samfunnet, kjenne faktiske og potensielle målgrupper og vurdere korleis dei kan nå fleire. Departementet legg til grunn at desse oppgåvene i hovudsak skal løysast innanfor verksemdene sine ordinære budsjettammer. Kulturdepartementet vil i styringsdialogen med tilskotsmottakarar og underliggjande verksemder leggje stor vekt på systematisk oppfølging av institusjonane sitt arbeid med inkludering og mangfald (Kulturdepartementet 2011:9).

Når er det ikke alltid institusjonene i praksis opplever styringsdialog med, og målstyring fra, staten som veldig forpliktende. I en studie vi har gjort av et større norsk institusjonsteater, ga teatersjefen tvert om uttrykk for at han/hun hadde stor kunstnerisk frihet i forhold til statlige myndigheter. Styringsdialog og rapporteringssystemer innebar primært at de måtte prøve å "gjøre seg fine" for departementet, ifølge ham/henne (Kleppe et. al. 2010:157). Det virket som om det hadde preg av et tomt administrativt ritual.

Formuleringer i inkluderingsmeldingen skapte likevel kulturpolitisk storm. Kulturinstitusjoner, interesseorganisasjoner (NTO) og kulturpolitikere reagerte også på følgende formulering i meldingen:

Kultursektoren vil spele ei viktig rolle i markeringa og feiringa av 200-årsjubileet for den norske Grunnlova i 2014. I tildelings- og tilskotsbrev for 2011 er verksemder som får tilskot frå departementet bedne om å starte planlegging av prosjekt og arrangement i tilknytning til jubileet, i tråd med verksemda sin profil (Kulturdepartementet 2011:60).

Ville departementet med dette instruere institusjonene til å legge opp et spesifikt kunstnerisk program knyttet til jubileet? Blandet det seg ikke da inn i institusjonenes kunstneriske valg? Norsk Teater- og Orkesterforening sier i sin høringsuttalelse at de "vanskelig kan se hvordan tydeligere føringer, som gjør mangfolds- og inkluderingsarbeid til en overstyrende prioritering, er forenlig med kravet om kunstnerisk frihet som det grunnleggende kriteriet". Og videre: "Etter NTOs oppfatning legger meldingen politiske føringer på institusjonenes innholdsproduksjon på en måte som er inkonsistent med prinsippet om en armlengdes avstand". NTO peker også på at "[d]e siste årene er mål- og resultatsystemet utvidet og blitt mer detaljert". Og: "Samtidig legges det stadig mer spesifikke føringer i tildelings- og tilskuddsbrevene", herunder også krav om at institusjonene skal spille en viktig rolle i forbindelse med grunnlovsfeiringen i 2014.

Teatersjef Lyngstad ved Sogn og Fjordane Teater framførte kritikken kraftfullt i offentligheten gjennom en artikkel i Nationen og på Scenekunst.no:

Då eg byrja som teatersjef i 2004 var det opplese og vedteke at teatersjefen bestemte repertoaret. Verken styret, eigarane eller den største tilskotsytaren, Staten, kunne blande seg opp i det. Det såkalla armlengds-avstand-prinsippet gjaldt. Eg har ikkje på noko tidspunkt fått opplyst at det er avskaffa, men vilkåra for teatra er endra dei siste åra, på eit vis som fortel meg at prinsippet står for fall. - Sjølv om teatra har mange paragrafar i vedtektene sine, og mange fine visjonar og mål for drifta, må dei først og fremst styre etter tilskotsbrevet frå Kulturdepartementet. Før 2009 stod det ikkje noko spesifikt der om kva teatra skulle produsere. Det einaste som stod der var generelle vendingar om tilgang for flest muleg til teater av høg kunstnarisk kvalitet, kunstnarisk fornying og utvikling, best muleg utnytting av ressursane og målretting av verksemda. - I 2009 skjedde det ei endring. Kulturelt mangfald vart teke med som eit hovudmål, utan at det vart sagt tydeleg kva teatra skulle fylle omgrepet med. I tillegg vart det peika på at Kulturminneåret 2009 kunne gi institusjonen profilering og aktivitet. For første gong, så langt eg kan sjå, vart eit spesifikt "markeringsår" nemnt. - Seinare har det balla på seg med markeringsår, med endå sterkare føringar for kva teatra bør gjere. I årets brev står det rett ut at det blir forventa at vi "...set i gang arbeid med å planleggja prosjekt og arrangement i samband med [grunnlovs]jubileet." Vidare står det at "...kultursektoren bør delta i feiringa av stemmerettsjubileet 1913-2013." - Det er vanskeleg å forstå kva som ligg i desse føringane. Er det nokon i departementet som er redde for at desse jubilea blir gløynde om ikkje teatra markerer dei? Kvifor er det nett desse markeringane som blir trekte fram? Kvifor ikkje Ibsenåret 2006, Polfararåret 2011 eller Språkåret 2013? Det er dessutan uklart kva teatra risikerer om dei ikkje gjer det departementet forventar her. Vil dei bli straffa økonomisk? - Svara på desse spørsmåla har hittil vore vage, som politisk rådgjevar, Kjersti Stenseng, sitt svar på scenekunst.no tidlegare i år: "Dersom en institusjon ikke kan innfri forutsetninger i tilskuddsbre-

vet, forventer departementet at dette begrunnes. Når det gjelder størrelsen på tilskudd i fremtidige budsjetter kan vi ikke kommentere dette, det blir del av den ordinære budsjettbehandlingen.” (...) - Kunsten tilhører ingen, han er fri og skal ikke tene ein oppdragsgivers bestemte politiske mål, som t.d. integrering, mangfold, toleranse og solidaritet. Kunsten skal ikke skape god helse og nye arbeidsplasser. Kunsten skal ikke være pedagogisk. Om kunsten får disse følgene, at mangfoldet blomstrar, at toleransen blir større, at helsa blir bedre og at vi lærer meir, det er ei heilt anna sak. Men det kan aldri vere målet. - Det sterkaste argumentet eg møter for at det skal leggest konkrete mål på kunsten, nærmast for å legitimere den, er at vi bruker skattepengane til å lage kunst. Det er eit underleg argument, som om det skulle gi styresmaktene rett til å instruere kunstinstusjonane. - Det burde jo vere stikk motsatt: Vi bruker skattepengar til kunst, kjære politikarar, nettopp difor må de halde fingrane langt unna fatet! (Teatersjef Terje Lyngstad ved Sogn og Fjordane Teater, Scenekunst.no, 20. februar, 2012).

Teatersjefen mener altså at armlengden mellom statlig styring og kunstnerisk autonomi ved institusjonene er blitt urimelig innskrenket de seinere åra. Den økte kulturpolitiske styringen av institusjonene ble av mange oppfattet som uttrykk for en statsdirigerende og instrumentell sosialdemokratisk kulturpolitikk. Den ble således også tatt opp av Høyrepolitikere i spørretimen på Stortinget. Representanten Olemic Thommessen (H) spurte blant annet om følgende i spørretimen 7. mars, 2012:

Da Trond Giske tok kulturinstitusjonene i bruk for å fremme sitt politiske program Mangfoldsåret, trodde mange at det var en spøk – eller i alle fall at det ikke var noe som kom til å vare. Siden har man skjont at så enkelt var det ikke. I år fikk kulturinstitusjonene pålegg om å innarbeide 200-årsjubileet i 2014 i sine programmer. Reaksjonene har ikke uteblitt, det være seg fra Sogn og Fjordane Teater eller fra NTO, som altså er Norsk teater- og orkesterforening. Bakgrunnen er selvfølgelig at regjeringen systematisk, over tid, har innarbeidet holdningsmessige programmer i tildelingsbrevene, altså i den instruks som gis til kulturinstitusjonene. Det dreier seg om barn og unge, det dreier seg om likestilling, og det dreier seg i særdeleshet om det regjeringen kaller mangfold, som i denne sammenheng er et annet uttrykk for integrering. I en stortingsmelding som vi nå har til behandling i Stortinget, om kultur, inkludering og deltaking, skjerpes det inn at man skal styrke styringsdialogen. Jeg regner med at det betyr at man da skal øke presset mot kulturinstitusjonene, og man skal ta kulturinstitusjonene mer aktivt i bruk for å fremme egen politikk, altså bruke kulturlivet som et instrument for regjeringens flagging av i og for seg prisverdige saker – men det er allikevel regjeringens politiske program. Mitt spørsmål til kulturministeren er: Er dette en villet utvikling? Altså: Ser kulturministeren for seg at det kommer flere slike instruksjoner om politiske føringer (utdrag av Thommessens spørsmål i spørretimen 7. mars, 2012)?

Kulturminister Huitfeldt (DNA) svarte:

Da er det viktig for meg å understreke at jeg aldri på noen som helst måte skal diktere hva slags kunstneriske valg institusjonene tar. Tvert imot har jeg vært opptatt av i hele min periode som kulturminister å øke avstanden mellom politiske beslutninger og de kunstneriske prioriteringene som institusjonene tar, og som Kulturrådet tar. Men jeg mener at dette er midt i kjernen av hva som er en kulturinstitusjons oppgave, nemlig å bidra til å gi et tilbud til hele samfunnet (utdrag av kulturministerens svar i spørretimen 7. mars, 2012).

Thommessen var ikke fornøyd og fulgte opp:

Hvis statsråden tar seg tid til å lese rapporteringskjemaet til kulturinstitusjonene, vil hun se at det skal utarbeides strategier for programutvikling – eller for «programmeringen», som er et uttrykk som er brukt. Hvor fri er man som kunstnerisk leder når man skal utvikle et program og strategier for program, dvs. langsiktighet, når man foran seg på bordet har krav om hensyn

til barn og unge, likestilling, inkludering, i tillegg til alle de andre mer formelle tingene? Da er det ikke lenger snakk om å ha en åpen diskusjon i det offentlige rom om temaer som inkludering. Da er man inne i en situasjon hvor man faktisk styrer kulturinstitusjonene og tar kulturinstitusjonene i bruk som et instrument for regjeringens politikk (utdrag av Thommessens oppfølgingsspørsmål i spørretimen 7. mars, 2012).

Kulturministeren svarte blant annet:

Jeg mener ikke at jeg på noen som helst slags måte skal si at nå må Nationalteateret sette opp den og den forestillingen, men det er en utfordring at det i stor grad er barn som har foreldre med utdanning og høy inntekt, som oppsøker kulturinstitusjonene (utdrag av kulturministerens oppfølgingssvar i spørretimen 7. mars, 2012).

Kan vi med bakgrunn i denne rapporten om armlengdesprinsippet skifte sol og vind mellom debattantene? Det fins ingen "armlengdesprinsippets hvitbok" som kan gi oss et entydig svar på "hvem som har rett". Som understreket flere steder foran, bør vi ikke oppfatte armlengdesprinsippet som et entydig enten-eller-prinsipp. Det dreier seg snarere om en kontinuerlig dimensjon mellom kunstnerisk autonomi og kulturpolitisk styring. Ingen av debattantene stiller antakelig spørsmålstegn ved at politiske myndigheter kan og bør drive overordnet kulturpolitisk styring. At politiske myndigheter ønsker å "demokratisere kulturen" – at de ønsker å bringe "kunst ut til alle" – er antakelig lite kontroversielt. Uenigheten kommer til syne når de overordnede føringene blir så spesifikke at de påvirker den spesifikke kunstneriske programmeringen. Men heller ikke her går noe entydig skille mellom kulturpolitisk styring og kunstnerisk autonom programmering. Selv den uskyldige overordnede målsetningen om "kunst ut til alle" kan jo få konkrete programmessige konsekvenser. Kanskje Sogn og Fjordane Teater satser på å sette opp en "sikker" klassiker framfor et "usikkert" avantgardestykke for å nå ut til et vidt publikum? I så fall får overordnet kulturpolitisk styring konkrete programmessige konsekvenser.

Men problemene – og den kulturpolitiske diskusjonen – oppstår først når de overordnede føringene blir svært spesifikke. Å si at "barn og unge skal prioriteres" er mer spesifikt – og oppleves kanskje som mer inngripende – enn å si at "kunst skal ut til alle". Enda mer direkte instruerende blir det når departementet ber institusjonene om å planlegge prosjekter og arrangementer for feiring av 200-årsjubileet for grunnloven. Det er fullt forståelig at både teaterfolk og kulturpolitikere oppfattet dette som direkte og spesifikke inngrep i institusjonenes kunstneriske autonomi. Antakelig kunne departementet (og statsråden) unngått problemet gjennom en mindre bombastisk formulering av målet.

Samtidig gjenstår det at tildelingsbrev og styringsdialog mellom departement og institusjoner er en arena der legitim kulturpolitisk styring og legitim kunstnerisk autonomi møtes – og brynes mot hverandre. At myndighetene griper inn og styrer kunstneriske enkeltbeslutninger er åpenbart brudd med armlengdesprinsippet. At myndighetene formulerer generelle og overordnede kulturpolitiske mål og føringer er like åpenbart i tråd med armlengdesprinsippet. Problemene oppstår hvis slike føringer blir så spesifikke at de oppleves som mer eller mindre detaljerte føringer på innholdsproduksjonen. Hvor "the cutting edge" går mellom legitime politiske føringer og illegitim styring, vil være gjenstand for stadige forhandlinger og debatt. Det utgjør – som Langsted (2010:77) uttrykker det – "et kamp- og diskussionsfelt".

6. Avslutning og konklusjoner

I denne rapporten har jeg lagt vekt på at armlengdesprinsippet ikke bør betraktes som et entydig prinsipp, men snarere som en kontinuerlig dimensjon mellom a) sterk kulturpolitisk styring og b) absolutt kunstnerisk autonomi. Jeg har videre gitt en oversikt over hvordan dette prinsippet har vært implementert politisk og organisatorisk i ulike land. Storbritannia framstår som ”armlengdesprinsippets hjemland” på grunn av sin organisering av offentlig kulturstøtte gjennom et autonomt ”arts council” siden 1946. Den britiske ”arts council”-modellen har også blitt fulgt opp med lignende organisering i mange land. Jeg har imidlertid pekt på at armlengdesmodellen langt fra gjennomfører britisk kulturpolitikk fullstendig. I dag har britene både et autonomt ”arts council” og et mer eller mindre direkte intervenserende kulturdepartement. Fransk kulturpolitikk omtales gjerne som den prinsipielle motsatsen til armlengdesprinsippet og britisk kulturpolitikk. Her har kulturdepartementet lenge spilt en langt mer direkte intervenserende rolle i kulturpolitikken. De nordiske land representerer alle et slags kompromisser mellom den britiske ”arts council”-modellen og den franske kulturdepartementsmodellen, ettersom de alle både har ganske sterke kulturdepartementer og mer eller mindre autonome kulturråd.

På denne bakgrunn har jeg så drøftet armlengdesprinsippets stilling i norsk kulturpolitikk, med særlig vekt på Norsk kulturråd. Etter delegeringen av post 74-tiltak, overføringen av Statens kunstnerstipend og Fondet for Lyd og Bilde, samt integreringen av tidligere ABM-utviklingsoppgaver, i Kulturrådets organisasjon, er Kulturrådet blitt en stor og hybrid organisasjon som rommer både armlengdes- og direktoratoppgaver. Kulturrådet er dermed kommet under sterkt press.

På denne bakgrunn har jeg formulert noen konkrete forslag:

- En bør vurdere å dele det nåværende ”store” Kulturrådet (i dag over 100 medarbeidere i administrasjonen) i to – en armlengdesdel og en direktoratdel.
- En bør revurdere oppnevningen av medlemmer til (det kollegiale) rådet, slik at det igjen får et mindretall av kulturpolitisk oppnevnte medlemmer, sammen med et flertall av kunstfaglig oppnevnte medlemmer. En slik reform forutsetter ytterligere delegering av konkrete kunstfaglige beslutninger til underutvalg, slik at rådet primært får en overordnede strategisk funksjon.
- Jeg fraråder en regionalisering av Kulturrådet.
- Det ville vært en fordel om det ble opprettet en alternativ, kulturrådslignende institusjon på nasjonalt nivå ved siden av Norsk kulturråd. En slik institusjon måtte i så fall basere seg på private fonds.

Det er også nylig vært reist en opphetet debatt om armlengden mellom departementet og kulturinstitusjonene, blant annet utløst av føringer eller pålegg fra departementet om at institusjonene bør gjøre større innsats for inkludering (av innvandrere med mer), og at de bør planlegge spesifikke arrangementer knyttet til grunnlovsjubileet 1814-2014. Her går det utvilsomt et skille mellom sterk sosialdemokratisk styringsvilje og borgerlig-liberale prinsipper om at politikerne skal holde fingrene fra kunstfatet. Men det kan virke som om debattantene spisser uenigheten til å være større enn den egentlig er – eller iallfall burde være. For begge parter er nok egentlig enige i at både a) overordnet kulturpolitisk styring av institusjonene og b) frihet for den enkelte institusjon til å ta

sine spesifikke kunstneriske valg bør kunne foregå side om side. Hvis departementet hadde formulert seg med litt mer ”fingerspitzengefühl”, og hvis opposisjonen hadde utvist litt mer ”sangfroid”, hadde det antakelig ikke oppstått noe stort kulturpolitisk problem.

Utviklingen etter at første versjon av denne rapporten ble levert til Enger-utvalget, bidrar imidlertid til å belyse spørsmålet ytterligere. Hvor stor er egentlig uenigheten? Det vil den videre kulturpolitiske utviklingen vise. Det er på den ene siden grunn til å merke seg at Kulturdepartementet, ved den nye kulturministeren Tajik (fra høsten 2012) nedtonte «kravet» om å markere grunnlovsjubileet i tildelingsbrevet til kulturinstitusjonene for 2013: «Forventninger» om at institusjonene skulle markere grunnlovsjubileet, ble endret til en oppfordring om å melde om eventuelle «planer» om slik markering.⁷³ Var uenigheten med dette avblåst? Kulturpolitisk talsmann for Høyre, Ole-mic Thommessen, var ikke fornøyd med departementets presisering. En borgerlig regjering ville ikke legge *noen* form for kulturpolitiske føringer på institusjonene gjennom tildelingsbrevet, sa Thommessen til Klassekampen (12.01.2013):

Me må sjølvsagt ha retningslinjer knytt til kontroll av økonomi og administrative forhold, i likskap med andre bedrifter. Men generelle retningslinjer om verdispørsmål, som likestilling, miljø og integrering, vil me ikkje ha. Og særleg vil me ikkje ha konkrete tilvisingar til nasjonale jubileum eller andre hendingar.

Thommessen uttalte seg på liknende vis om tildelingsbrevene under debatten på Norsk kulturråds årskonferanse 14. november 2012⁷⁴. Dette tyder på at vi likevel har med en reell – og kanskje stor – uenighet å gjøre. Hvor store forskjeller dette innebærer i praktisk kulturpolitikk, vet vi ikke før de borgerlige partiene (eventuelt) overtar styringen av Kulturdepartementet.

⁷³ Jf. Klassekampen 11. og 12. januar, 2012.

⁷⁴ Det vil si i debatten etter rapportforfatterens foredrag på konferansen.

7. Referanser

Forsknings- og utredningspublikasjoner

- Adams, T./Ahonen, P./Fisher, R. (2004): *An International Evaluation of the Finnish System of Arts Councils*. Ministry of Education, Finland 2004:3.
- Andersen, J. Aa. (2011): *Grenland Friteater. En kvalitativ studie av Norges lengstlevende gruppeteater*. Masteroppgave i kulturstudier, HiT-Bø.
- Arts Council of Great Britain (1993): *A Creative Future. The way forward for the arts, crafts and media in England*. London: HMSO.
- Arts Council England/DCMS (2005): *Arts Council England – report of the peer review*.
- Bache, P. (2003): Den nye struktur for kunststøtten i Danmark. In: Rørdam Larsen, C. (red.): *Kunstråd*. Kulturpolitisk forskningscenter, Århus.
- Beck, Anthony (1992): Politics and Cultural Policy in Great Britain. I.: *Talking Politics, the Journal of the Politics Association*, Volume 4, Number 3, Summer 1992.
- Bennett, O. (1991): British Cultural Policy 1970-1990. I.: *Boekmancahier* 11, 293–301.
- Bennett, O. (1995): Cultural Policy in the United Kingdom: Collapsing Rationales and the End of a Tradition. I: *The European Journal of Cultural Policy*, Vol. 1, No. 2, s. 199-216.
- Bennich-Björkman, L. (1991): *Statsstödda samhällskritiker. Författarautonomi och statsstyrning i Sverige*. Tiden.
- Bergsgard, N.A., Houlihan, B., Mangset, P., Nødland, S.I. og Rommetvedt, H. (2007): *Sport Policy: A Comparative Analysis of Stability and Change*. Elsvier/Butterworth/Heinemann.
- Bourdieu, P. (1992): *Les règles de l'art. Genèse et structure du champ littéraire*. Seuil.
- Bourdieu, P. (1993): *The Field of Cultural Production*. Polity Press.
- Chartrand, H.H./McCaughey, C. (1989): The Arm's Length Principle and the Arts: An International Perspective – Past, Present and Future. I: Cummings, M. C./Schuster J.M. D. (red.) *Who's to Pay for the Arts? The International Search for Models of Arts Support*, ACA Books.
- Cháves-Aguayo, M. (2012): *The failed attempt of an arts council at arm's length in Catalonia: the CoNCA saga*. Paper to the 7th ICCPR conference, Barcelona 2012.
- Council of Europe (1994): *Cultural policy in the Netherlands. National Report*, Ministry of Welfare, Health and Cultural Affairs – Directorate-General for Cultural Affairs.
- Council of Europe (1995a): *Culturel Policy in Finland. National Report*, Helsinki.
- Council of Europe (1995b): *Culturel Policy in Finland. Report by a panel of European experts*, compiled by Jacques Renard, Helsinki.
- Council of Europe (2002): *National Cultural Policy in Malta*. Interim Report of a European group of experts, by Anthony Everitt.
- Cummings, M C./Katz, R S. (1987): *The Patron State. Government and the Arts in Europe, North America, and Japan*. Oxford University Press, New York/Oxford.
- Danbolt, G. (1999): Kunstnerrollen gjennom tidene. I Mangset, P./Aslaksen, E./Arnestad, G. (red.): *Studier av kulturliv og kulturpolitikk*, Høgskoleforlaget.
- Dahl, H.F./Helseth, T. (2006): *To knurrende løver. Kulturpolitikens historie 1814-2014*, Universitetsforlaget, Oslo.
- Doracic og Edlund (2005). *Armlängdsprincipen och Statens kulturråd. En fallstudie om maktfördelning innom svensk kulturpolitik*. Magisteroppsats. Högskolan i Borås.
- Duelund, P. (1995): *Den danske kulturmodel. En idepolitisk redegørelse*. Klim, Århus.

- Duelund, P. (red.) (2003): *The Nordic Cultural Modell. Nordic cultural policy in transition*, Nordic Cultural Institute, Copenhagen.
- Elias, N. (1991): *Mozart - genialitet og samfunn*. Oslo: Aschehoug kursiv.
- Esping-Andersen, G. (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economics*. Oxford.
- Fjeldstad, A. (udatert): *Litteratur til folket? En litteraturpolitikk blir til* (manus).
- Gjerde, B. (1985): Da Kulturfondet og Kulturrådet ble opprettet. I: Norsk kulturråd (red.): *Kultur og kulturpolitikk. Norsk kulturråd – fortid og framtid*. Cappelen forlag, Oslo.
- Greve, C., Thiel, S. van and Flinders, M. (1999): 'Quangos - What's in a Name?: Defining Quangos from a Comparative Perspective', *Governance*, Vol.12(2); 129-147, <http://www.shef.ac.uk/quangos/continuum.pdf>.
- Heikkinen, Merja (2003): *The Nordic Model for Supporting Artists. Public Support for Artists in Denmark, Finland, Norway and Sweden*. Research reports of the Arts Council of Finland no 26, Helsinki.
- Hutchison, R. (1982): *The Politics of the Arts Council*. Sinclair Browne: London.
- Hylland, O.M./Mangset, P. (2011): *Teater som fag, kall og yrke. En utredning om teaterfaglige utdanningstilbud og kompetansebehov*. Telemarksforskning, rapport nr. 291.
- Jeppesen, M.F. (2002): *Kulturen, kunsten og kronerne. Kulturpolitikk i Danmark 1961-2001*. Akademisk fokus.
- Kleppe, B., Mangset, P., Røyseng, S. (2010): *Kunstnerne i byråkratisk jernbur? Kunstnerisk arbeid i utøvende kunstinstitusjoner*, TF-rapport nr. 262.
- Langdalen, J. (2005): *Friteater på fast grunn. Evaluering av Grenland Friteater og Porsgrunn Internasjonale Teaterfestival*. Delrapport i evalueringen av statsbudsjettets kap. 320, post 74, april 2005, Norsk kulturråd.
- Langsted, J. (red.) (2010): *Spændvidder – om kunst og kunstpolitikk*. Kulturpolitisk forskningscenter, Århus, september 2010.
- Looseley, D. (2011): Le Royaume-Uni. I: Poirrier, P. (red.): *Pour une histoire des politiques culturelles dans le monde 1945-2011*. La Documentation Française.
- Lüüs, B. (2012): *The principle of arm's length and the Baltic states – a comparative approach*. Paper to the 7th ICCPR conference, Barcelona 2012.
- Lyche, I. (1984): Stat og kultur. I: Semmingsen, I, Monsen, N.K., Tschudi-Madsen, S, Ustvedt, Y. (red.): *Underveis – mot nye tider. Norges kulturhistorie*, bind 8. Aschehoug, Oslo.
- Madden, C. (2009): *The Independence of Government Arts Funding. A Review*. IFACCA d'Art report No 9.
- Mangset, P. (1992): *Kulturliv og forvaltning. Innføring i kulturpolitikk*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Mangset, P. (1995a): Kulturpolitiske modeller i Vest-Europa. I Arnestad, G. (red.): *Kulturårboka 1995*. Det Norske Samlaget, Oslo.
- Mangset, P. (1995b): *Norsk kunstnerpolitikk. Organisasjonsmakt og statlig styring. Et beskrivende oversyn*. Kulturpolitiske modeller/Norges forskningsråd, KULTs skriftserie, nr. 31.
- Mangset, P. (1998): *Kunstnerne i sentrum. Om sentraliseringsprosesser og desentraliseringspolitikk innen kunstfeltet*, Norsk kulturråd – utredning, rapport nr 11, Oslo.
- Mangset, P. (2003): Norsk kulturråd. Armlengdesprinsipp under press. I: Rørdam Larsen, C. (red.): *Kunstråd*. Kulturpolitisk forskningscenter, Århus.

- Mangset, P. (2007): Idrettspolitiske aktører og spenninger. Er den norske modellen truet? I: Hompland, A. (red.): *Idrettens dilemmaer. Rapport fra forskningsprogrammet "Idrett, samfunn og frivillig organisering"*. Akilles.
- Mangset, P. (2009): The arm's length principle and the art funding system. A comparative approach. In: M. Pyykkönen, N. Simanainen, S. Sokka, red.: *What about cultural policy. Interdisciplinary perspectives on culture and politics*, Helsinki: Minerva Kustannus.
- Mangset, P., Kangas, A., Skot-Hansen, D. & Vestheim, G. (red.) (2008): Editors introduction: Nordic cultural policy. I: *The International Journal of Cultural Policy*, Vol. 14, No. 1, Feb. 2008, Special issue: Nordic Cultural Policy, s. 1-6.
- Matarasso, F./Landry, C. (1999): *Balancing act: twenty-one strategic dilemmas in cultural policy*. Cultural Policies Research and Development Unit, Policy Note No. 4, Council of Europe Publishing.
- Meisingset, K. (2012): *Norsk kulturråd 2012: Mellom forvaltning og politikk*. <http://www.norwegianartyearbook.no/>
- Mestad, O. (2002): *Om styringsgrunnlaget for Norsk kulturråd*. Utgreiing til Kulturdepartementet.
- Mitchell, R. (2003): Development and Present State – the Finnish System of Arts Councils. I: Rørdam Larsen, C. (red.): *Kunstråd. Kulturpolitisk forskning og debat 3*. Kulturpolitisk forskningscenter, Århus
- Mulgan, G./Worpole, K. (1986): *Saturday Night or Sunday Morning? From Arts to Industry – New Forms of Cultural Policy*. Comedia Publishing Group, London.
- Nilsson, S. (1993): England. Förebild och motbild. I: Sandin, B. (red.): *Från Toronto till Moskva. Kulturpolitik i åtta länder*. Symposion.
- O'Hagan, J. (1998): *The State and the Arts: An Analysis of Key Economic Policy Issues in Europe and the United States*, Edward Elgar, Aldershot.
- Pearson, N. (1982): *The State and the Visual Arts*, The Open University Press.
- Pick, J. (1991): *Vile Jelly. The Birth, Life, and Lingering Death of the Arts Council of Great Britain*. Brynmill.
- Ridley, F.F. (1987): Tradition, Change, and Crisis in Great Britain. I: Cummings, M C./Katz, R S. (1987): *The Patron State. Government and the Arts in Europe, North America, and Japan*. Oxford University Press.
- Rørdam Larsen, C. (red.) (2003): *Kunstråd*. Kulturpolitisk forskningscenter, Århus.
- Selwood, S. (2010): La politique culturelle en Angleterre: influences, contraintes et risques. I: Sainte-Pierre, D./Audet, C. (red.) *Tendances et défis des politiques culturelles. Cas nationaux en perspective*. Presses de l'Université Laval.
- Simonsen, M.B. (1999): *Kunstnerne i Norge. En oversikt over politikk, økonomi, juss og organisering*. Ad Notam – Gyldendal.
- Simonsen, M.B. (2005): *Historien om en budsjettpost. En evaluering av statsbudsjettets kapittel 320, post 74 Tilskudd til tiltak under Norsk kulturråd*. Norsk kulturråd, utredning.
- Simonsen, M.B. (2010): *Profesjonalisering av kor. Evaluering av en forsøksordning*. Norsk kulturråd, utredning.
- Smith, E. (2000): *Inhabil eller inkompetent? Om kravene til habilitet i Norsk kulturråd*. Norsk kulturråd-utredning-notat nr 39.
- Smith, E. (2011): *Prinsipielle spørsmål om begrepet faglig kunstnerisk skjønn*. Notat til Norsk kulturråd av 20. juni, 2011.
- Solhjell, D. (1995): *Kunst-Norge. En sosiologisk studie av den norske kunstinstitusjonen*, Universitetsforlaget.

- Solhjell, D. (2005): *Fra embetsmannsregime til nytt akademiregime. Kunstpolitikk 1850-1940*. Prosjektet ”Norsk kulturpolitikk 1814-2014”, Unipub.
- Quinn, R-B. (1997): Distance or Intimacy? The Arm’s Length Principle, the British Government and the Arts Council of Great Britain. *The International Journal of Cultural Policy*, Vol. 4, No. 1, p. 127-59.
- Urfalino, P. (1996): *L’invention de la politique culturelle*. Comité d’histoire du ministère de la Culture. La Documentation Française, Paris.
- Vestheim, G. (2003): Arkitektmodellen i kulturpolitikken. Eksemplet Sverige. I.: Rørdam Larsen, C. (red.): *Kunstråd. Kulturpolitisk forskning og debat 3*. Kulturpolitisk forskningscenter, Århus.
- Wangermée, R. (1993): Tendances de l’administration de la culture en Europe occidentale. I.: *Revue Française d’Administration Publique*, No 65/Jan.-Mars, 1993.
- White, E. W. (1975): *The Arts Council of Great Britain*. Davis-Poynter Ltd, London.
- Williams, R. (1979/1989): The Arts Council. I.: Williams, R.: *Resources of Hope. Culture, Democracy and Socialism*. Verso.
- Øien, J. (2000): *Garantiinntektsordningen. En hvitbok*. Norske Kunsthåndverkere/ Norske Billedkunstnere.
- Østerud, Ø. (1995 [1991]): *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Universitetsforlaget.
- Øye, Nils (1980): *Skipingen av Norsk kulturfond*. Hovedoppgave i historie, UiB.

Offentlige publikasjoner

- Løken, L. (2008): *Forenklet, samordnet og uavhengig. Om behov for endringer i tilskuddsforvaltningen for kunst- og kulturfeltet*. Sluttrapport fra Løken-utvalget, juni 2008, til Kulturdepartementet.
- Kirke- og undervisningsdepartementet (1976): *St. meld. nr. 42 (1975-76) Kunstnerne og samfunnet*, Oslo.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2006): *St.meld. nr. 12 (2006-2007) Regionale fortrinn – regional framtid*.
- Kulturanalys (2012): *Kultursamverkansmodellen. En första utvärdering*. Rapport 2012:1.
- Kultur- og kirke departementet (2009): *St.prp. nr. 65 (2008-2009) Endring av reglene om oppnevning og sammensetning av Norsk kulturråd*.
- Kultur- og kyrkjedepartementet (2003): *St.meld. nr. 48 (2002-2003) Kulturpolitikk fram mot 2014*, Oslo.
- Kulturdepartementet (2010): *Prop. 1 S (2010-11). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2011 (kulturbudsjettet)*.
- Kulturdepartementet (2011): *Stortingsmelding nr. 10 (2011-12) Kultur, inkludering og deltaking*.
- Kulturdepartementet (2012a): *Høringsnotat. Høring: Utkast til lov om Norsk kulturråd (Høringsbrev av 9. mai, 2012)*.
- Kulturdepartementet (2012b): *Stortingsmelding nr. 23 (2011-12) Visuell kunst*.
- Kulturdepartementet (2012c): *Prop. 1 S (2012-13). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2013 (kulturbudsjettet)*.
- Norsk kulturråd (2011a): *Strategi 2011-2014*.
- Norsk kulturråd (2011b): *Årsmelding 2010*.
- Norsk kulturråd (2012): *Årsmelding 2011*.
- NOU 1993:14 (1993): *Evaluering av Statens stipend- og garantiinntektsordninger for kunstnere*.

- SOU 2010:11 (2010): *Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet.*
- Stortinget (2004): *Innstilling S. nr. 155 (2003-2004) fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om kulturpolitikk fram mot 2014.*
- Stortinget (2009): *Innst. S. nr. 316 (2008–2009) fra familie- og kulturkomiteen om endring av reglene om oppnevning og sammensetning av Norsk kulturråd.*

Administrative notater, brev mm

- Aslaksen, E. (2010): *Notat om rådets arbeidsform* (internt drøftingsnotat fra Kulturrådets FOU-leder).
- Kulturdepartementet (2012a): *Statsbudsjettet 2012 – tildelingsbrev Norsk kulturråd.*
- Kulturdepartementet (2012b): *Meld. St. 23 (2011–2012). Melding til Stortinget. Visuell kunst.*
- Norsk kulturråd (2011c): *Delegasjonsreglement for Norsk kulturråd*, Godkjent av Kulturdepartementet 26.04.11.
- Norsk teater- og orkesterforening (2009): *Høringsuttalelse til St.meld. Nr. 32 (2007-2008) "Bak kulissene"*.
- Norsk teater- og orkesterforening (2012): *Meld. St. 10 (2011-12) Kultur, inkludering og deltaking – høringsuttalelse fra Norsk teater- og orkesterforening.* Skriv fra NTO til Stortingets familie- og kulturkomité v/ B Bauge og M Gjeltén, 8. februar 2012.
- Norsk teater- og orkesterforening (2012): *Fra innspill til Enger-utvalget, våren 2012.* Utdrag.
- Stortinget (2007): *Innst. S. nr. 166 (2006-2007). Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Regionale fortrinn – regional framtid.*

Avis-/nettartikler

- *Den store kulturforskjellen*, artikkel i Aftenposten, nettutgave, 28.07.2008. <http://www.aftenposten.no/kultur/article2561508.ece>
- Scenekunst.no (20.02.2012): *Kunsten i kulturpolitikkenes klemme klemme.* <http://www.scenekunst.no/pub/scenekunst/main/?aid=513>