

## Sammendrag

I 2004 la regjeringen Stoltenberg II frem Kulturløftet I, en felles rødgrønn kulturpolitisk plattform hvis hovedbudskap var målsettingen om at 1 prosent av statsbudsjettet skulle gå til kulturformål. Målet med denne oppgaven er å identifisere hvilke faktorer som spiller inn i utdelingen av midler til kultur og idrett i Kristiansund kommune, og gjennom det, finne ut om Kulturløftene har hatt en effekt på dette. For å svare på dette spørsmålet har jeg valgt problemstillingene. **Er det en skjevfordeling av kultur- og idrettsmidler i kommunen?** Og om dette er tilfelle: **Hvilke faktorer i tildelingsprosessen skyldes denne skjevfordelingen?** Funnene i denne oppgaven viser at selv om regjeringen nådde målet om 1 prosent i 2014, virker ikke Kulturløftet å ha hatt noen innvirkning på utdelingen av kultur- og idrettsmidler i Kristiansund kommune. Kommuneregnskapene viser en satsning på spissing av kultur, gjennom flaggskip som opera og festivaler, og breddesatsning i idretten. Breddekulturen – *den kulturelle grunnmuren* i kommunen forvitrer. Oppgaven legger frem uklare rammeverk og ansvarskjeder i policyutforming, manglende samordning mellom forvaltningsnivåene og målgruppepåvirkning som mulige faktorer for mangelen på resultater. Bakkebyråkratene uttaler at de føler et større press på å tilfredsstille behovene til kultur- og idrettsaktørene som søker om tilskudd, enn til politikerne i Oslo som utformet policyen. Vi ser også forskjellig atferd mellom kultur- og idrettsaktører i kommunen. Det etterlyses flere som kan stå på barrikadene for kulturen, mens idrettsaktørene jobber aktivt opp mot lokalpolitikere og saksbehandlere for å få gjennomslag for sine ønsker. Idretten virker også i større grad å være organisert og ha en større støtte hos lokalbefolkningen enn kulturen. Verken kommuneregnskapene eller informantene viser tegn på at Kulturløftene har hatt en innvirkning på utdelingen av tilskudd i Kristiansund. Det stilles spørsmål ved om Kulturløftene rett og slett ikke var relevant i forhold til behovene kultur- og idretten i Kristiansund står overfor.



## **Forord**

Tusen takk til min veileder Jon Arve Nervik for tålmodighet og trivelige møter.  
Takk til ansatte i Kristiansund kommune som hjalp meg med å finne dokumentene jeg trengte.

Takk til informantene for åpenheten dere viste under intervjuene.

Takk til de polske veiarbeiderne som reddet meg ut av en snøfonn på vei til en sykemeldt informant.

Takk til dropbox som reddet deler av oppgaven når maskinen krasjet.

Takk til Martin for støtte og oppmuntring under innspurten.

Takk til mamma, pappa, John, Rasmus, Victoria og Åse for å være heiagjeng!



# Innholdsfortegnelse

1.0 Innledning .....	1
1.1 Valg av tema .....	2
1.2 Avgrensing – presisering.....	2
1.3 Oppbygging av oppgaven .....	3
2.0 Ny satsning i kulturpolitikken .....	5
2.1 Kulturløftet.....	6
2.2 Presiseringer i etterkant av vedtaket.....	7
2.3 Kulturutredningen 2014.....	8
2.3.1 Kommunal kulturpolitikk .....	9
2.4 Kultur – Bakepulver eller kakepynt?.....	11
2.5 En armlengdes avstand .....	13
3.0 Teoretisk tilnærming.....	15
3.1 Ulike syn på Implementering (top-down vs. bottom-up).....	15
3.2 Implementeringsaktører.....	18
3.2.1 Politikerne .....	19
3.2.2 Bakkebyråkratene .....	19
3.2.2.1 Bakkebyråkratenes mandat.....	20
3.2.2.2 Bakkebyråkratenes atferd .....	21
3.2.3 Målgruppeaktørene .....	24
3.3 Tidligere implementeringsforskning - utgiftstudier.....	27
3.4 Sosiale skillelinjer .....	28
4.0 Kristiansund.....	31
4.1 Kristiansund – kultur .....	33
4.2 Kristiansund – idrett .....	35
5.0 Design, metode og data .....	39
5.1 Design og metode .....	39
5.2 Datamateriale.....	40
5.2.1 Dokumentstudier.....	42
5.2.2 Intervju .....	42
5.2.3 Spørreundersøkelse .....	44
5.3 Etske utfordringer .....	44
5.4 Tolkning av datamateriale .....	45
5.5 Reliabilitet, validitet og generalisering.....	46

6.0 Hvilke faktorer spiller inn i utdelingen av bevilgninger til kultur og idrett i Kristiansund kommune? .....	47
6.1 Politisk rammeverk .....	47
6.1.1 Kultur- og idrettsbevilgninger i Kristiansund .....	49
6.2 Kulturspissing og breddekultur .....	51
6.3 En kommunal armlengde? .....	57
6.3.1 Bakkebyråkratene .....	59
6.3.2 Målgruppepåvirkning.....	61
6.4 Et kommunalt kulturløft?.....	64
7.0 Avslutning .....	67
8.0 Litteratur .....	71
9.0 Appendiks.....	76
Vedlegg 1. Informantbrev .....	76
Vedlegg 2. Intervjuguide politikere .....	77
Vedlegg 3. Intervjuguide saksbehandlere.....	79
Vedlegg 4. Spørreundersøkelse .....	80
Vedlegg 5. Økonomisk støtte 2013.....	82







## 1.0 Innledning

I 2004 la regjeringen Stoltenberg II frem Kulturløftet I, en felles rødgrønn kulturpolitisk plattform hvis hovedbudskap var målsettingen om at 1 prosent av statsbudsjettet skulle gå til kultur innen 2014. Det har nå gått elleve år og spørsmålet er; i hvor stor grad har de lyktes? Ved første øyekast ser det ut som satsingen er en suksess: I 2013 kunne daværende kulturminister Hadia Tajik fortelle at målet var nådd. 1 prosent av statsbudsjettet 2014 skulle gå til kulturformål (Regjeringen Stoltenberg II, 2013), nesten en dobling fra 2005 (Kulturløftet – Politisk regnskap 2005-2013:7). Men nærmere undersøkelser viser at store deler denne økningen består av økte momsfrtak for idrettsklubber og bygging av kulturhus (Kulturutredningen 2014:17). Er kulturløftet erstattet av et idrett- eller kulturhusløft?

Våren 2011 ble det nedsatt et utvalg for å evaluere effekten av Kulturløftene I og II, ledet av Anne Enger. De kom i «Kulturutredningen 2014» fram til at selv om målet om 1 prosent av statsbudsjettet til kulturmidler på lang vei var nådd, hadde økningene i første rekke gått til investeringer i idrettsanlegg og kulturbygg, tilskudd til idrett og til begivenhetskultur. De understreker: «*Den grunnleggende kulturelle infrastrukturen ser vi imidlertid forvitret under varig underfinansiering og manglende samordning mellom forvaltningsnivåene*» (Kulturutredningen 2013:304). Men utvalget kom ikke med en forklaring på hvor i implementeringen av Kulturløftenes mål en har kommet skjevt ut. Det er disse faktorene jeg vil prøve å identifisere gjennom denne oppgaven.

Bakgrunnen for denne oppgaven er en samtale med representanter fra Kultur- og næringsenheten i Kristiansund kommune, hvor jeg jobbet sommeren 2012. De ønsker å finne ut om det er en skjevfordeling av midler til kultur og idrett i byen, og om dette er tilfelle; hvilke faktorer er det som spiller inn i denne prosessen?

Målet med oppgaven er å identifisere hvilke faktorer som spiller inn i utdelingen av midler til kultur og idrett i Kristiansund kommune, og gjennom det, finne ut om Kulturløftene har hatt en effekt på dette. For å svare på dette spørsmålet har jeg valgt problemstillingene. **Er det en skjevfordeling av kultur- og idrettsmidler i kommunen?** Og om dette er tilfelle: **Hvilke faktorer i tildelingsprosessen skyldes denne skjevfordelingen?** Skyldes skjevfordelingen det politiske rammeverket, skjønnsvurderinger av saksbehandlere i kommunen, eller er det forskjeller i målgruppeaktørens påvirkning på

bakkebyråkratene som er årsaken? Oppgaven vil være en prosessanalyse hvis mål er å forsøke å klargjøre hvilke faktorer som spiller inn i utdeling av bevilgninger innen kultur og idrett i Kristiansund kommune.

## 1.1 Valg av tema

Oppgavens tema ble utarbeidet i samarbeid med Kultur- og næringsenheten i Kristiansund kommune og er viktig og aktuelt. Som Enger-utvalget beskriver:

Kulturvirksomheter fremmer demokratiet ved å gi arenaer eller møteplasser for offentlig samtale, ved å bidra til dannelsesprosesser, ved å være katalysatorer til meningsdannelsesprosesser, ved at de har en siviliserende virkning og ved å bidra til «uenighetsfellesskapet»

- Kulturutredningen 2014:14

Det empiriske hovedfokuset i oppgaven er samhandlingen som skjer mellom lokalpolitikere, bakkebyråkrater og målgruppeaktører i utdelingen av bevilgninger i kommunen, men jeg finner det nødvendig å i tillegg ta hensyn til det statlige politiske vedtaket som setter rammene for dette; «Kulturløftene». Dette fordi det er nettopp disse dokumentenes mål som ønskes oppnådd, og som skal sette rammene for utdeling av midler.

## 1.2 Avgrensing – presisering

*Kultur* er et vidt begrep med et meningsinnhold som har vist seg historisk skiftende. Innholdet varierer med den sammenhengen begrepet er brukt i, og hva som er formålet med definisjonen (St.meld. 48 (2002-2003):21), mens *kulturpolitikken* er forstått som offentlige myndigheters støtte til kunstneriske og kulturelle uttrykksformer som inngår i samfunnets kultursektor (Kulturløftet 2014:26).

I denne oppgaven velger jeg å benytte meg av Enger-utvalgets definisjon «ytringskultur» som benyttes i Kulturutredningen 2014. Dette begrenser kulturbegrepet til to dimensjoner. På den ene siden viser det til formidling, vern og videreføring av materiell og immateriell kulturarv. På den andre siden viser det til kunstneriske virksomheter i vid forstand, samtidig som det avgrenser det kulturpolitiske kulturbegrepet til virksomheter som har ekspressive formål (Kulturutredningen 2013:14). Jeg velger denne definisjonen da målene i Kulturløftene eksplisitt dreier seg om løfting av nettopp denne type «ytringskultur».

### **1.3 Oppbygging av oppgaven**

Denne oppgaven er en prosessanalyse av utdelingen av kulturmidlene i Kristiansund kommune, med Kulturløftene som bakteppe. Målet er å finne ut hvilke faktorer som spiller inn i utdelingen, samt se om Kulturløftene har hatt en innvirkning på disse. For å prøve å svare på problemstillingene, vil oppgaven først se på hvordan hensikten med kulturpolitikk har utviklet seg gjennom tidene, deretter se nærmere på Kulturløftene og hvilke målsettinger de hadde. Så vil den se på Enger-utvalgets Kulturutredning fra 2014, som evaluerer Kulturløftene I og II på nasjonalt plan.

Teoridelen av oppgaven vil gå inn på forskjellige syn på implementering, fra det politiske, det administrative og brukerperspektivet. Dette kapitlet vil ta for seg teorier på hvilke institusjonelle og individuelle faktorer som spiller inn i en implementeringsprosess, og hvordan disse kan påvirke utfallet av denne. Så vil oppgaven kort ta for seg tidligere forskning på området, før vi går nærmere inn på casen oppgaven gjelder: Kristiansund kommune. Deretter vil jeg gå nærmere inn på oppgavedesignet, metodene og datamaterialet som er benyttet. Datamaterialet vil deretter analyseres og ses opp imot teorier og tidligere funn på temaet, før oppgavens konklusjoner blir presentert.



## 2.0 Ny satsning i kulturpolitikken

«*God help the minister that meddles with art*» - Lord Melbourne (1835)<sup>1</sup>

I Norge er det først i tiden etter andre verdenskrig at kulturpolitikken ble utskilt som et selvstendig politikkområde med egen politisk og administrativ organisering. Kulturløftet kan sees på som et ledd i en ennå pågående oppbygging av dette politikkområdet (Kulturløftet 2014:26). De siste tiårene har det skjedd grunnleggende endringer i kulturlivet både internasjonalt, nasjonalt og lokalt (Ot.prp.nr. 50:12). Globaliseringen fører til økt kulturelt mangfold, og de kulturelle ytringsformene får et sterkere internasjonalt preg. Endringene virker inn på kulturlivet i norske lokalsamfunn, der organisering og arbeidsformer har endret seg, og skillet mellom offentlig og privat kulturvirksomhet har blitt mindre tydelig. En rekke tiltak, og ikke minst et hundretalls festivaler, har vokst frem på lokale premisser, ofte med lokal forankring og stor frivillig innsats. Et sammensatt kulturliv preget av omfattende endringer, stiller offentlige styresmakter ovenfor nye kulturpolitiske utfordringer (ibid.:12).

På 1990-tallet foregikk det en omstrukturering av de lokale kulturforvaltningene. Bakgrunnen for endringene var kommunalpolitiske reformer som gjorde at kommunene i større grad enn før kunne velge organisasjonsform, og som la opp til at øremerkede statlige tilskudd til kommunesektoren skulle omgjøres til rammetilskudd. En følge av denne utviklingen er at den lokale kulturforvaltningens rolle i det lokale kulturlivet er endret. Kommunene er blitt i mindre grad kulturprodusenter, og i større grad en tilrettelegger for et kulturliv som befinner seg i skjæringsflatene mellom markedet, frivilligheten og den offentlige sektor (Aagedal, 2009, Storstad, 2010). I et av bakgrunnsdokumentene til Kulturløftet; St.meld. 48 «Kulturpolitikk fram mot 2014» (2002-2003), skrevet av regjeringen Bondevik II står det:

Tusenårsskiftet gir oss en anledning til å vurdere vår nåværende kulturpolitikk samtidig som det gir oss muligheten til å utforme en kulturpolitikk for et samfunn i forandring. (...) Det er behov for en mer overordnet og prinsipiell drøftelse av de kulturpolitiske utfordringer i Norge.

Allerede året etter var et rødgrønt svar på denne stortingsmeldingen klar. Våren 2004 presenterte de Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet «Kulturløftet»;

---

<sup>1</sup> Uttalt av Lord Melbourne, tidligere statsminister i England. Utsagnet blir ofte gjengitt av britiske kulturpolitikkforskere for å illustrere skepsisen mot offentlig skepsis i Storbritannia mot offentlig intervensjon på kulturfeltet (Ridley 1987:235)

et 15 punkts dokument som beskrev deres felles plattform for satsningsområder i kulturpolitikken frem mot 2014.

## 2.1 Kulturløftet

«Kulturløftet handler (...) ikke bare om økonomiske bevilgninger. Det handler like mye om å gi kulturlivet og frivilligheten økt anerkjennelse og status og å tydeliggjøre det offentliges ansvar for kultursektoren. Målet er å sikre et mangfold av kulturaktiviteter og kulturtilbud som er tilgjengelig for alle.»

- Trond Giske (Kulturløftet – Politisk regnskap 2005-2009)

Punkt 1 i Kulturløftet var målsettingen om at 1 prosent av statsbudsjettet skulle gå til kulturformål innen 2014. Det ble argumentert for at kultursektoren var underfinansiert, og at for å nå de andre målene i løftet, var det behov for en økt ressursinnsats. Lagt til grunn var kulturens betydning og viktighet som arena i samfunnet. De 15 punktene som utgjør **Kulturløftet I** er:

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

(Kulturløftet 1 2006)

Kulturløftet ble imidlertid ikke iverksatt før 2006, da regjeringen Stoltenberg II la fram en tilleggsproposisjon til statsbudsjettet, som blant annet omfattet endringsforslag tilknyttet Kulturløftet.

## 2.2 Presiseringer i etterkant av vedtaket

Mens Storting og regjering setter rammer for politikken gjennom lover og for hvordan disse skal forstås, er også andre instanser med på å bestemme hvordan en lov skal iverksettes. Nederst i denne kjeden kommer bakkebyråkratene, som forholder seg til rammene satt av politikerne når de skjøtter sitt embete opp mot brukerne. I tilfellet med Kulturløftet, ser vi at utenom de overordnede målene, manglet det klare regler og retningslinjer for hvordan disse skulle oppnås; det klareste målet var å oppnå at 1 prosent av statsbudsjettet skulle gå til kulturformål. Satsingen var ikke avgrenset til én stortingsperiode, men hadde et tiårsperspektiv, og før valget i 2009 ble Kulturløftet II lagt fram. Denne gang besto den av 17 punkter, noe mer konkrete enn de forrige. Blant annet ble det satset mer på frivilligheten gjennom momskompensasjon og økt antall frivillighetssentraler. Kulturløftet II (2009) hadde 17 punkter og besto av:

1. 1 pst av statsbudsjettet skal gå til kulturformål innen 2014
2. Kulturskolen for alle barn som ønsker det
3. Gi frivilligheten et løft
4. Styrke bibliotekene og norsk språk
5. Støtte opp om den norske filmsuksessen
6. Satsing på norsk musikk i alle sjangre
7. Satse på dans
8. Et godt teater og operatilbud i hele landet
9. Satse på arkitektur, billedkunst og kunsthåndverk
10. Ta vare på norsk kulturarv
11. Kultur hele livet
12. Sikre mangfold, likeverd og likestilling
13. Samisk kultur
14. Bedre kunstneres levekår
15. Øke den lokale kulturinnsatsen
16. Internasjonal kulturinnsats
17. Satse på næringsutvikling og kultureksport

Kulturløftet II beholdt målsettingen om at 1 prosent av statsbudsjettet skulle gå til kulturformål innen 2014 som punkt 1, mens de største endringene sto i at det nå ble nevnt at kulturmidlene skulle komme *hele kulturlivet og landet til gode* og at det nå skulle tilstrebes *en jevnere fylkesvis fordeling*. Et nytt fokus var også styrking av kulturforskningen og tettere oppfølging av stortingsmeldinger og handlingsplaner for perioden 2005 – 2009 (Kulturløftet 2:2009).

### **2.3 Kulturutredningen 2014**

Kulturløftet I og II signaliserte et økt fokus på kulturfeltet fra myndighetene, der virkemiddelet var økte økonomiske ressurser til kultur i statsbudsjettet. Men foruten det første punktet i meldingen, kan det argumenteres for at virkemidlene og rammeverket i stor var opp til kommunale politikere og bakkebyråkrater å gjennomføre, og det manglet en samordning mellom forvaltningsnivåene. Kulturutredningen 2014 ble igangsatt for å gjennomgå kulturpolitiske mål, virkemidler og tiltak i perioden etter 2005. Her ble både arbeidsformer og innretning av tiltak og virkemidler i kulturpolitikken, samt effekten av disse vurdert.

Så hvordan har det gått? Etter Kulturløftene har bevilgningene til kultur økt fra 5 milliarder i 2005 til 9.95 milliarder i 2013, oversatt til prosent tilsvarer dette en økning fra 0.80 prosent til 0.96 prosent (Enger et al. 2013:15). Altså har årene etter 2005 har vært en ekspansiv periode i norsk kulturpolitikk med stor vekt på å styrke de økonomiske rammevilkårene i kulturlivet. I perioden har det vært presentert en lang rekke stortingsmeldinger som innenfor ulike delsektorer av kulturlivet har pekt på sektorspesifikke utfordringer og løsninger av disse. Det har imidlertid vært lagt liten vekt på mer overgripende analyser av de mål, virkemidler og tiltak som har vokst fram de siste årene. Det har også i liten grad vært undersøkt hvilken effekt mangfoldet av ordninger og tiltak har hatt for kulturlivet og samfunnet som helhet.

Frivilligheten har fått den største økningen i bevilgninger og har gått fra å være et av de minste områdene på statsbudsjettet til å bli det nest største. Scenekunst, musikk og museum og kulturvern har hatt store økninger i bevilgninger etter 2005, mens kunstnerformål og området for billedkunst, kunsthåndverk og offentlig rom har hatt en svakere økning i bevilgninger i denne perioden. I tillegg har kulturløftet bidratt til en sterkere vekst i de statlige kulturbevilgningene i regionene enn i Oslo (ibid:15).



I tiden etter 2005 har trykket i den statlige kulturpolitikken ligget på å bygge opp den kulturelle infrastrukturen, i form av bygg og institusjoner. Mønsteret i fordelingen av budsjettmidler mellom de ulike budsjettområdene har i stor grad blitt opprettholdt og forsterket. På spørsmålet om Kulturløftet har skapt mer og bedre kultur, svarer Enger-utvalget at på tross av en profesjonalisering og kvalitetsheving på de fleste kulturfeltene, har det skjedd lite i retning av å utvikle ordninger og metoder for systematisk oppfølging av kvalitetsmålet i kulturpolitikken (ibid:227).

### 2.3.1 Kommunal kulturpolitikk

Kommunene er den største kilden til offentlig finansiering av kulturvirksomhet i Norge (Enger et al. 2013:14). Kulturlovens § 4 slår fast at kommunens oppgaver innebærer å *«bruke økonomiske, organisatoriske, informerende og andre relevante virkemidler og tiltak som fremmer og tilrettelegger for variert kulturvirksomhet.»* Disse virkemidlene omfatter bl.a.:

- Driftstilskudd til nasjonale/regionale og lokale institusjoner og organisasjoner.
- Drift av kulturanlegg eller tilskudd til drift, bygg og vedlikehold av kulturanlegg.
- Aktivitets-, produksjons-, og prosjektstøtteordninger for kunstnere og andre kulturarbeidere.
- Ulike former for stipendordninger for kunstnere og kulturarbeidere.

(Ot.prp.nr.50:24)

Den kommunale kultursektoren er i mindre grad i enn andre kommunale sektorer underlagt nasjonale standarder og rettighetskrav. Dette bidrar til at kultursektoren kan få et preg av å være en «salderingssektor» i den kommunale budsjettkampen (Enger et al. 2013:17). At kultursektoren bærer preg av å være en salderingssektor viser seg på den ene siden ved en tendens til at kultursektoren raskt blir gjenstand for nedskjæringer i økonomiske nedgangstider og får en tilsvarende rask vekst i økonomisk forstand at fattige kommuner blir nødt til å nedprioritere kultur for å kunne oppfylle lovpålagte velferdsoppgaver Om man er bosatt i en fattig eller rik kommune har stor betydning for omfanget av kulturtilbudet man kan gjøre bruk av (ibid:232-233). På tross av dette kan man se nasjonale mønstre på bruk av kulturtilbud. I følge Mangset (2006) går nordmenn gjennomsnittlig 6,5 ganger i året på idrettsarrangementer, 5,5 ganger på folkebibliotek og

3,6 ganger på kino, mot 0,3 ganger i året på ballett- eller danseforestillinger og 0,1 ganger på opera eller operette (Mangset 2006:20).

Parallelt med det statlige Kulturløftet har det vært en betydelig vekst i kommunenes driftsutgifter til kultur. Nylige undersøkelser av utviklingen i det lokale kulturlivet viser at denne preges av en fremvoksende begivenhetskultur. Den kommunale kulturforvaltningens rolle ser ut til å ha endret seg fra å være en kulturprodusent til mer og mer å bli en tilrettelegger for et kulturliv som utspiller seg i skjæringsflatene mellom frivillighet, markedet og det offentlige (Enger et al. 2013:17).

Samtidig har det vært en kraftig vekst i kommunenes investeringsutgifter til kulturformål. Men bildet av en kommunal kultursektor i vekst som framkommer i statistikken over kommunenes kulturutgifter, stemmer imidlertid dårlig overens med innspillene Engerutvalget har fått fra aktører fra den kommunale kultursektoren og det lokale kulturlivet. Her vektlegges det snarere at kultursektoren nedprioriteres, og at det er et behov for et lokalt kulturløft (ibid.). Det er riktignok ikke overraskende at aktører innen kulturlivet uttrykker misnøye; nær sagt enhver utredning av et offentlig saksfelt vil konkludere med behovet for økte ressurser, fordi tilstanden måles mot et ideal (Østerud 2007:96). Men i dette tilfellet er misnøyen kanskje berettiget: budsjettallene fra kommunene viser at en stor del av økningen i kommunenes kulturutgifter har ikke gått til ytringskultur, men idrettsformål. Tallene tyder også på at mye av utgiftsveksten har gått til festivaler og arrangementer som hører til i den framvoksende begivenhetskulturen i det lokale kulturlivet.

I den grad man kan snakke om at det har funnet sted et kulturløft i det lokale kulturlivet i tiden etter 2005, dreier det seg om et «idrettsløft», et «kulturhusløft» eller kanskje et «festivalløft». Kommunenes utgifter til det utvalget kaller den kulturelle grunnmuren, som folkebibliotek, kulturskoler og fritidsklubber har stagnert i den samme perioden.

- Enger et al. 2013:252

Utvalget merker seg at nedprioriteringen av den kulturelle grunnmuren faller sammen med nedbyggingen av den politiske og administrative organiseringen av den kommunale kultursektoren. Med færre representanter for kultursektoren på høyt nivå i kommuneorganisasjonen ser det ut til å bli vanskeligere å få gehør for kultursektorens interesser og behov. Dette bidrar i sin tur til tendensen til at kulturfeltet i økende grad blir sett på som et aspekt ved andre politikkkfelt og i minkende grad forstått som et selvstendig virksomhetsområde i kommunene. Analysene utvalget har fått utført av utviklingen i

kommunenes utgifter til kulturformål, og innspill fra aktører i kulturlivet, tyder ikke på at kulturloven har hatt nevneverdig betydning for budsjettutviklingen på dette området (ibid:18).

Utbyggingen av idrettsanlegg har vært en viktig drivkraft i utviklingen av idrettsfeltet i etterkrigstiden. Her har uttrykket «anlegg skaper aktivitet» vist seg å ha en særlig gyldighet. I 1949 utarbeidet idrettskontoret en stortingsmelding om støtte til organisert ungdomsarbeid og fritidskultur som har blitt omtalt som den første kulturmeldingen i Norge (Enger et al. 2013:37). I tiårene som fulgte, ble samfunnshusene viktige omdreiningspunkter for det lokale kulturlivet over hele landet. Mellom 1950 og 1987 ble det gitt tilskudd til bygging av 763 samfunnshus (ibid).

Fra slutten av 1980-tallet har Kulturdepartementet hatt en mer tilbaketrukket og «usynlig» rolle i forhold til den kommunale og fylkeskommunale kulturforvaltningen (ibid:40). Kulturdepartementet har her mer og mer inntatt rollen som en konsernledelse i forhold til kulturinstitusjoner som fungerer som selvstyrte resultatenheter. Den økonomiske støtten til kulturinstitusjonene gis i hovedsak i form av rammetilskudd, som institusjonene rapporterer tilbake om gjennom mål- og resultatstyringssystemet (ibid:40).

#### **2.4 Kultur – Bakepulver eller kakepynt?**

Hva er det med kunst- og kulturvirksomheter som rettferdiggjør at de skal subsidieres med samfunnets fellesressurser, ressurser som kunne blitt benyttet på andre formål? Kulturpolitikken andel av den totale offentlige ressursbruken i Norge er liten, men like fullt dreier det seg om store midler. I 2011 beløp offentlige myndigheters (stat, fylker og kommuner) bevilgninger til kulturlivet seg totalt på 17.5 milliarder kroner (Enger et al. 2013:54). Disse bevilgningene kunne gått til mange andre formål, og denne diskusjonen kan igjen melde seg med full kraft der vi ser en situasjon med økonomisk tilbakegang.

Kulturpolitikken er og med på å legge til rette for en åpen offentlig samtale og fri tilgang til informasjon. Kulturpolitiske vedtak og virkemidler tar særlig sikte på å fremme mangfold og kvalitet i kulturfeltet og å sikte at kulturtilbudene er lett tilgjengelige og gir mulighet til bred deltakelse. Slik medvirker kulturpolitikken til å sikre det mangfoldet som er nødvendig for meningsbrytning, kritikk og diskusjon. Dette er i sin tur grunnlaget for å kunne gjøre seg opp egne meninger (Ot.prp.nr. 50 2006-2007:8). Ansvaret for å

utforme og gjennomføre kulturpolitikken er delt mellom stat, fylkeskommune og kommune. *Staten* har et overordnet ansvar for å utforme og gjennomføre en helhetlig, nasjonal kulturpolitikk. En viktig del av den statlige kulturpolitikken er å drive statlige fagorgan med forvaltnings-, rådgivnings-, samordnings-, og utviklingsoppgaver innenfor et nærmere definert saksområde. De viktigste er Norsk kulturråd, Norsk filmfond og ABM-utvikling. *Fylkeskommunen* sitt ansvarsområde på kulturfeltet, omhandler enkelte lovpålagte oppgaver som medansvar for oppgaver som også er forankret på statlig nivå og om selvdefinerte oppgaver. Eksempler er fylkesbibliotekene og Den kulturelle skolesekken.

Det *kommunale forvaltningsnivået* har i dag et omfattende engasjement på kulturområdet: De har medansvar for driften av kulturinstitusjoner som delvis har statlig driftsfinansiering, som innebærer både knutepunktsinstitusjoner og region- og landsdelsinstitusjoner og museum. Kommunen spiller og en viktig rolle i forvaltningen av Den kulturelle skolesekken. Loven om folkebibliotek slår fast at alle kommuner skal ha et folkebibliotek og at det skal være et organisert samarbeid mellom folkebibliotekene og de kommunale skolebibliotekene. Opplæringsloven pålegger alle kommuner, alene eller i samarbeid med andre kommuner å ha et musikk- og kulturtilbud til barn og unge, organisert i tilknytning til skoleverket og kulturlivet ellers. Plan- og bygningslover pålegger kommunene planleggingsoppgaver med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale, estetiske og kulturelle utviklingen i kommunen (ibid.:9). I tillegg til de midlene som er bundet opp til drift av knutepunktsinstitusjoner og region- og landsdelsinstitusjoner, folkebibliotek og musikk- og kulturskoler, yter kommunene driftstilskudd til ulike institusjoner og organisasjoner på kommunalt nivå. Kommunene gir også tilskudd til drift, bygg og vedlikehold av kultur- og fritidsanlegg. Barn og unge er en viktig målgruppe for kulturarbeidet i de aller fleste kommunene. Kommunale oppgaver i det lokale kulturarbeidet kan omfatte både utviklingsarbeid, tilrettelegging, samordning og koordinering av tilskuddsordninger og aktiviteter, og i tillegg, rådgivings- og informasjonsarbeid (ibid.).

## 2.5 En armlengdes avstand

Kulturpolitikken er forankret i grunnleggende prinsipp om ytringsfriheten og medvirker samtidig til å fremme frie ytringer. Dette innebærer for det første at kulturområder skal ha stor selvstendighet og stor grad av frihet i kultur- og kunstfaglige spørsmål. Dette på bakgrunn av prinsippet om en armlengdes avstand, som sikrer kulturlivets selvstendighet i forhold til politiske styresmakter uten av det rokker ved det ansvaret offentlige styresmakter har for å legge til rette for å fremme kulturvirksomhet (Ot.prp.nr. 50 2006-2007:8). Innenfor kulturpolitisk litteratur blir armlengdeprinsippet forstått nærmest som en «kulturpolitisk grunnlov» (Langsted 2010:76), og blir særlig brukt som prinsipielt grunnlag for organiseringen av statlig kunststøtte. Holdningen er at støtte til kultur bør fordeles av et uavhengig kunstsakkyndig organ – et «arts council» - på en armlengdes avstand fra politiske myndigheter; politiske organer bør ikke gripe inn i kunstneriske beslutninger; politikerne bør ikke utfordre kunstens autonomi, osv. (Mangset, 2012:5):

Politiske beslutningsorganer bør ikke blande seg direkte inn i spesifikke og konkrete kunstneriske beslutninger; de bør (...) ikke bestemme hvilke stykker teatrene skal spille, hvilke filmer som skal produseres, eller hvilke kunstnere som skal få arbeidsstipend.

Norge har en «dobbel» statlig kulturforvaltningsstruktur, der både kulturdepartementet og kulturrådet yter støtte til kunst- og kulturlivet. Norsk kulturråd ble vedtatt opprettet alt i desember 1964 og startet virksomheten på vårparten 1965. Kulturrådet skulle ha en fri stilling i forhold til departementet og storting og skulle være et selvstendig råd av kulturfaglig kompetente personer (Mangset, 2012<sup>2</sup>:28).

Intensjoner bak politikk og politiske vedtak stemmer ikke nødvendigvis med utfallet av de. Implementasjonsgap er forsøkt forklart av flere. I den neste delen av oppgaven blir det presentert flere teorier på hvilke faktorer det er som spiller inn i en implementeringsprosess fra begynnelse til slutt.



### 3.0 Teoretisk tilnærming

Velferdsstaten og dens politikk formes ikke bare av politikerne, men også av yrkesutøverne – bakkebyråkratene som daglig møter mottakerne av tjenestene ansikt til ansikt, og som er de ansvarlige for implementeringen av offentlige vedtak (Vik-Mo og Nervik (1999:43), Lipsky (1980)). Det at det er forskjellige aktører som utformer politikken og gjennomfører den, kan føre til at resultatet differensierer fra intensjonen bak tiltaket. Implementeringsstudier ønsker å finne ut om det er samsvar eller avvik mellom intensjoner og realiteter, mellom målsettinger og praksis (Offerdal, 1984:31).

Denne oppgaven vil være en prosessevaluering av implementeringen av Kulturløftene i Kristiansund kommune. Fokuset vil først og fremst ligge på hvilke prosesser og faktorer som spiller inn i utdelingen av bevilgninger til kultur og idrett i kommunen. I denne delen av oppgaven, vil det derfor fokuseres på teorier som omhandler aktørene som har innvirkning på en implementeringsprosess, og hvilke faktorer, både indre og ytre som påvirker deres avgjørelser. I en implementeringsprosess på kommunalt nivå er disse aktørene lokalpolitikere, saksbehandlere (bakkebyråkrater) og målgruppeaktører. Jeg har derfor valgt blant annet å benytte meg av Winters implementeringsmodeller og Lipsky sin teori om bakkebyråkraters atferd.

En prosesstudie setter seg som mål å besvare hvorfor et utfall er blitt som det er blitt, og hvilke faktorer det er som har ført til enten de ønskede eller uønskede resultater. Denne oppgaven vil se på hvilke faktorer det er som spiller inn i utdelingen av kultur- og idrettsmidler i Kristiansund kommune, og hvilken innvirkning Kulturløftet har hatt på denne. Studier som søker å finne ut om hvorvidt og hvordan offentlige tiltak gjennomføres, må forsøke å sette prosessen i et iverkettingsperspektiv.

#### 3.1 Ulike syn på Implementering (top-down vs. bottom-up)

Implementering er en fortsettelse av det politiske spillet fra politikkformuleringsprosessen.

- Eugene Bardach (1977:63)

Implementeringsforskning har vist at en del lovgivning ikke gjennomføres som tilsiktet. Det er ofte betydelige forsinkelser i implementeringen av nye reformer og betydelige variasjoner i implementeringsresultatene fra sted til sted, også mellom bakkebyråkrater innenfor en enkelt myndighet (Winter og Nielsen, 2010:19, Vik-Mo og Nervik (1999:44)).

Spørsmålet vi må stille oss er: Hvorfor lykkes implementeringen noen tider og steder og ikke andre? Og mer aktuelt for denne oppgaven: Hvilke faktorer spiller inn i den store forskjellen av utdeling av kulturmidler i Kommune-Norge? Er det svakheter i politikkkutformingene? Er det mangel på rammeverk for bakkebyråkratene, eller store forskjeller i samspillet mellom bakkebyråkratene og målgruppeaktørene?

I implementeringsforskningen eksisterer det forskjellige fokusområder: *top-down*-forskere og *bottom-up*. Mens *top-down*-forskere legger vekt på de politiske styrings- og kontrollmuligheter i forhold til implementeringsprosessen, legger *bottom-up*-forskere fokuset på samspillet mellom bakkebyråkrater og målgruppeaktørene i bunnen av implementeringssystemet og de sistnevntes ustyrbarhet i forhold til de politiske og administrative beslutningstakerne i toppen (ibid:22). Barrett og Fudge (1981:25) beskriver prosessen som: «*A policy/action continuum in which an interactive and negotiative process is taking place over time, between those seeking to put policy into effect and those upon whom action depends*».

Jeg har i denne oppgaven valgt å hovedsakelig fokusere på bottom-up-teorier som omhandler bakkebyråkratenes og målgruppeaktørenes rolle i en implementeringsprosess, og da spesielt samspillet mellom disse aktørene. Dette har jeg valgt da oppgaven tar for seg implementeringsbeslutninger i lokaldemokratiet, der det kan tenkes at en enkeltaktør kan spille en større rolle enn i statlig styring, grunnet nærhet til beslutningstakerne og målgruppen. Det må nevnes at selv om bottom-up-teoriene har klare styrker, i at de legger mer vekt på hva det er som faktisk foregår i en implementering, har de også svakheter: Det opprinnelige utgangspunktet og beslutningstakernes mening med tiltaket blir i beste fall sekundært, og det sterke fokuset på de spontane relasjonene mellom aktørene og de uformelle sidene ved implementeringen, tilslører institusjonenes betydning. For det tredje preges tilnærmingen av en uklar balanse mellom analyserende argumenter og normative anbefalinger (Vik-Mo og Nervik (1999:46).

Oppgaven fokuserer altså på hvilke faktorer det er som spiller inn i implementeringsprosessen, da spesielt i lokaldemokratiet og i samspillet mellom bakkebyråkrater og målgruppeaktører. For å forklare denne delen av oppgaven, har jeg valgt å benytte meg av Winter og Nielsens (2010:142) oppdeling av individuelle og institusjonelle faktorer i en implementeringsprosess og Winters integrerte implementeringsmodell. Winter og Nielsen (2010:142) har listet følgende faktorer som



kan spille inn på bakkebyråkratenes atferd, og delt disse inn i individuelle og institusjonelle faktorer:

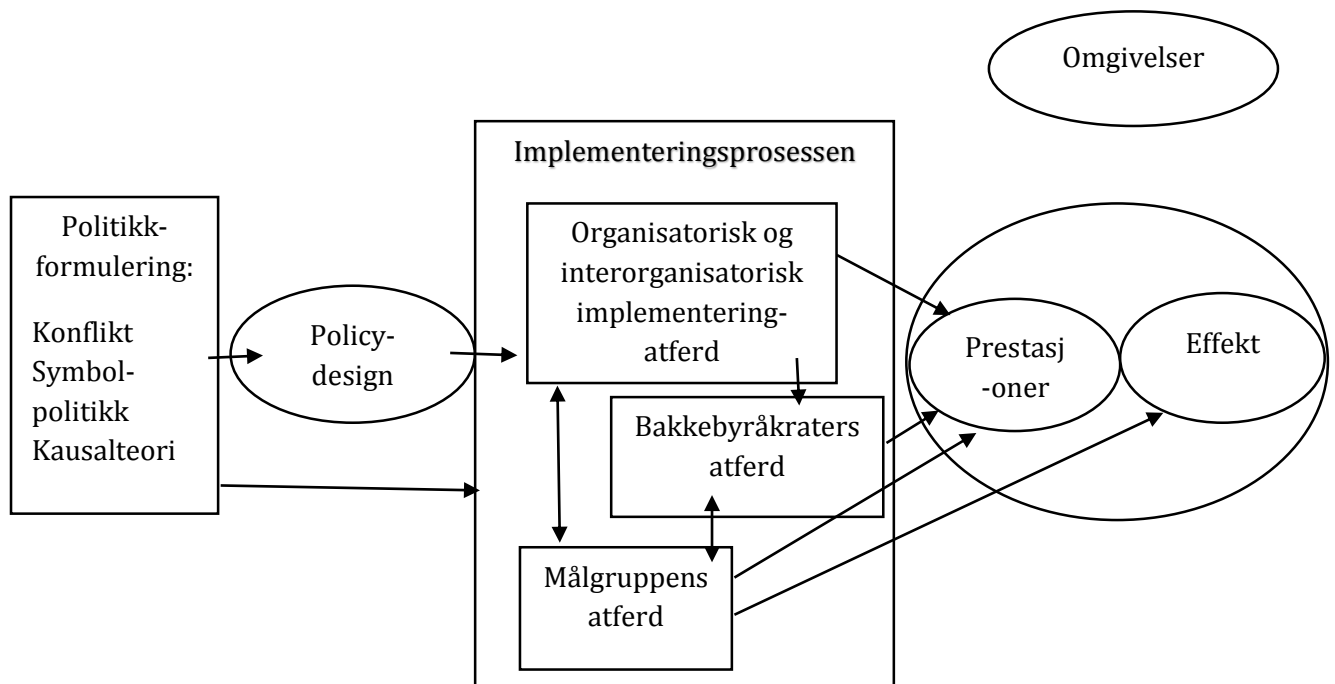
Tabell 1. Individuelle og institusjonelle faktorer

Individuelle faktorer	Institusjonelle faktorer
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Individuelle interesser/holdninger</li> <li>- Individuelle evner</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lovgivningsgrunnlaget</li> <li>- Policy-design</li> <li>- Ledelsesstil- og instrumenter</li> <li>- Organisasjonskultur</li> <li>- Ressurser</li> <li>- Målgruppen</li> </ul>

(Winter og Nielsen, 2010:142)

De forskjellige faktorene påvirker ikke atferden nødvendigvis i en bestemt retning, men har betydning i den form av at policy-design og lovgivningsgrunnlaget begrenser skjønnnet, mens de andre faktorene ønsker å påvirke skjønnsutøvelsen. (ibid:142). For å forklare hvordan en policy blir implementert, og hvilke aktører som deltar, og påvirker effekten av denne, har Winter (2001) utviklet den integrerte implementeringsmodellen.

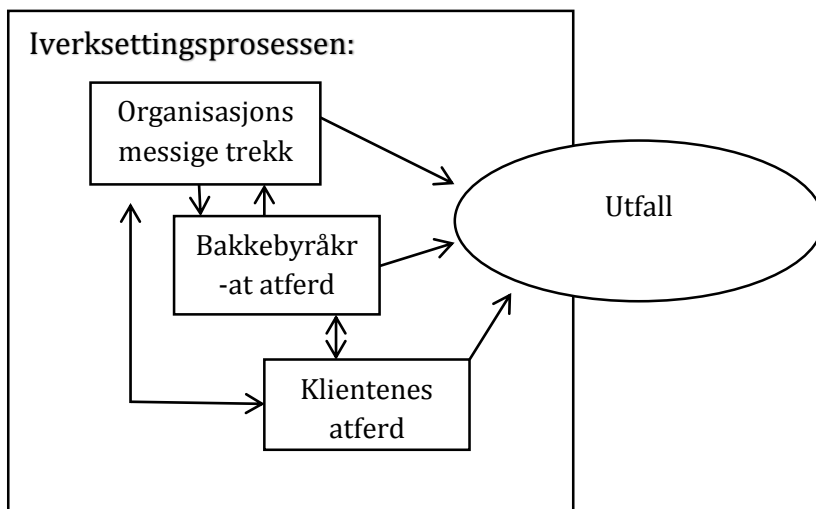
Figur 1. Winters (2001) integrerte implementeringsmodell



(Winter 2001:59)

I Winters modell ovenfor, ser vi en implementeringsprosess fra politikkutforming, til ferdig resultat. Her ser vi at selve implementeringsprosessen og *prestasjonene* tilknyttet denne, avhenger av bakkebyråkratenes og målgruppens atferd og deres forhold i mellom seg og internt i organisasjonene, mens *effekten* av tiltaket avhenger i stor grad av målgruppens atferd. Vik-Mo og Nervik (1999) har videre sett på hvordan selve iverksettingen av policyer tar sted, og har utviklet denne modellen:

Figur 2. Iverksettingsprosessen



(Vik-Mo og Nervik, 1999:51).

Denne modellen legger i likhet med Winters modell klientenes (målgruppens) atferd til grunn for utfallet av en implementeringsprosess. Samtidig tillegger den mer vekt på organisasjonsmessige trekk og bakkebyråkraters atferd i utfallet enn det Winter gjør. Winter skriver at disse har mest innflytelse på prestasjoner. Begge modeller er imidlertid enige i at organisasjonsmessige trekk, bakkebyråkraters atferd og målgruppeaktørens atferd alle har innflytelse på hverandre.

### 3.2 Implementeringsaktører

I denne oppgaven er bakkebyråkratene kommunens saksbehandlere og målgruppeaktørene mottakerne av kultur- og idrettsmidler. Neste del av kapittelet vil redegjøre for teorier som knytter seg til de forskjellige aktørene i prosessen. I kommunene er det ofte politiske vedtak som er siste instans i bestemmelsen av hvor bevilgninger skal gå, samtidig som det er denne som setter det økonomiske rammeverket bakkebyråkratene har å gå ut i fra. Derfor velger jeg å først ta for meg teorier som omhandler denne instansen.

### 3.2.1 Politikerne

I det en politisk beslutning er tatt settes det i gang en prosess, som forhåpentligvis ender med de ønskede effektene – det ønskede *outcome*. Det første trinnet i en slik implementeringsprosess er politikktutformingsprosessen. Her bestemmes blant annet politikdesignet, som inneholder et sett med mål, verktøy for hvordan man skal nå målet, hvem som skal gjennomføre politikken og hvordan man skal skaffe ressurser til å gjennomføre den. Implementeringen er avhengig av hvilke politiske instrumenter som stilles til rådighet, noe som gjør at noen lover eller beslutninger kan være umulige å implementere fra starten av, uansett hvor god innsats implementeringsaktørene gjør. Det understrekes at et godt politikdesign er et godt utgangspunkt, men ikke nødvendig for å sikre et godt resultat. Her er det flere betingelser som spiller inn (Winter og Nielsen, 2010:19).

Når det gjelder ytre betingelser, også kalt *strukturbetingelser*, er *ressurser* betraktet som ekstra viktig. Det er lett å skylde på dårlig økonomi og spinkle bevilgninger, dersom suksessen uteblir. Men også rikelig med ressurser kan bli et problem om andre aktører rundt prosjektet har knappe ressurser. Dette kan føre til at aktørene utvikler negative holdninger til prosjektet. I tillegg er *arbeidsdelingen* en viktig strukturbetingelse; hvem skal gjøre hva, når. *Autoritetsfordeling* dreier seg om hvem som har makt og myndighet til å treffe beslutninger og gjennomføre tiltak. Disse må sees i lys av hva bakgrunnen og grobunnen for prosjektet er. Til sist er *kommunikasjonsstrukturen* særdeles viktig, ikke minst fordi den gir forutsetninger for tiltakets legitimitet, både innenfor og utenfor egne grenser (Baklien, 2000:63).

### 3.2.2 Bakkebyråkratene

Når det offentlige handler, er det individer som handler på vegne av offentlige organisasjoner (Egeberg, 1989:16). I utdelingen av bevilgninger på kommunalt nivå er dette ofte saksbehandlere, også kalt *bakkebyråkrater*. Bakkebyråkratene er saksbehandlere og andre myndighetsutøvere som opererer opp mot målgruppeaktørene i den siste delen av implementeringsprosessen. Disse er i direkte kontakt med klientene og viser omfattende bruk av skjønn i sin arbeidshverdag (Lipsky, 1980:3). I tillegg er det disse aktørene som sitter inne med den relevante kausale kunnskapen, og som kjenner til målgruppens behov bedre enn andre. Sentralt fattede vedtak kan både utgjøre et viktig rammeverk for aktørene, men kan også være irrelevante i forhold til de problemer

bakkebyråkratene står overfor i en arbeidshverdag (Røiseland, 1995:3). Teoretisk og empirisk litteratur om bakkebyråkrater kommer med nyanseringer på hvilke faktorer det er som påvirker atferden til bakkebyråkratene. Disse ønsker å forklare variasjonen mellom bakkebyråkrater og forskjellige implementeringsresultat. Teorier spenner seg fra bakkebyråkrater som nøytrale instrumenter, etter den weberianske idealmodellen, til aktive påvirkere i et mer brukerorientert desentraliseringsperspektiv (Vik-Mo og Nervik, 1999:43).

### 3.2.2.1 Bakkebyråkratenes mandat

Lipskys (1980) teori om *street-level bureaucrats*, følger bottom-up-tradisjonen. Denne mener offentlig politikk et resultat av vedtak og rutiner som blir etablert i de lavere nivåene av myndighetsutøvelse. Hans teori er at bakkebyråkrater, gjennom sitt arbeid opp mot klientene i stor grad er med på å utforme den offentlige politikken. Dermed er ikke utformingen og iverksettingen av offentlig politikk kun et resultat av vedtak på høyere politiske eller administrative nivå, men også av bakkebyråkratenes vurderinger, ofte basert på skjønn (Lipsky, 1980:3).

Byråkratiet er altså ikke uten videre den lojale saksmottaker og nøytrale saksbehandler, med sine rutiner, og sine prinsipper om likebehandling. I metoddelen av oppgaven, vil det være hensiktsmessig å spørre aktørene om hva de bringer med seg inn i prosjektet. Hvilken bakgrunn og hvilke interesser har de? Hvordan oppfatter de at situasjonen er? Sentrale aktørers virkelighetsoppfatninger er nemlig også svært viktige, ofte viktigere enn den faktiske virkeligheten (Winter og Nielsen, 2010:67), og er den de handler ut i fra.

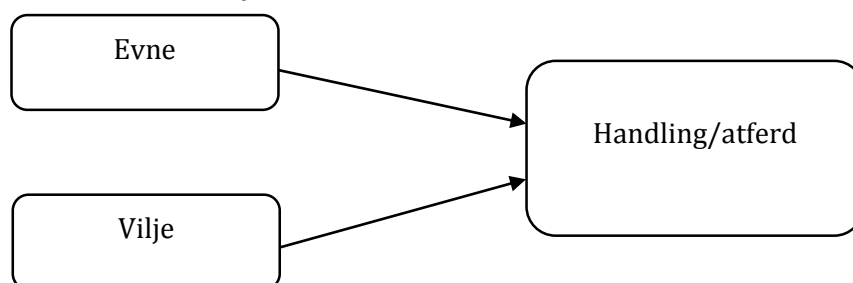
Et slikt individfokus synliggjør bakkebyråkratenes rolle som vesentlige politiske aktører og individuelle politiske beslutningstakere, og ikke bare som kollektive aktører med kollektive preferanser. Videre kan bakkebyråkratens grunnleggende oppfattelse av egen rolle ha betydning for deres atferd og for hvordan, og i hvor høy grad de arbeider med å implementere de vedtatte regler og politikk. Betrakter bakkebyråkratene seg som klassiske byråkrater, hvis rolle er å implementere de vedtatte regler og lover, og ikke foreta egne tolkninger? Ser de seg som profesjonelle, som henter sin legitimitet i sin faglige ekspertise og viten fremfor regler? Eller ser de seg som borgernes/brukernes advokat? (ibid.:131). Det blir interessant å se hvilken av disse rollene saksbehandlerne i Kristiansund identifiserer seg med, og om dette påvirker deres arbeid.

### 3.2.2.2 Bakkebyråkratenes atferd

Det mest dominerende trekket ved bakkebyråkratenes arbeidssituasjon er *skjønn*. Skjønnsbegrepet knyttes til en virksomhet som ikke kan rutineres eller automatiseres siden den inneholder unike og varierende elementer som vanskelig lar seg predikere (Vik-Mo og Nervik, 1999:62). At bakkebyråkratenes tar i bruke en betraktelig grad av skjønn i sitt arbeid, betyr ikke at de slipper å forholde seg til regler, reguleringer og direktiver ovenfra, eller til normene som kjennetegner deres profesjon. Hoveddimensjonene ved offentlig politikk – stønadsnivå, kriterier for tildeling og andre regler – utformes av de politiske elitene og de administrativt overordnede. Denne innflytelsen etablerer hoveddimensjonene for politikken på grunnplanet. Og utgjør samtidig den graden av standardisering som man finner igjen fra sted til sted (ibid.:64). Bakkebyråkratenes atferd, og måten de velger å utøve skjønn på, påvirkes både av aktørens evne og hvilke interesser de besitter. Her forklares flere årsaker til implementeringsproblemer med at en eller flere av de involverte aktører har et *insentiv* til å handle på en måte som hemmer realiseringen av politiske mål eller krav (Winter og Nielsen, 2010:21).

Et annet viktig forklaringspunkt er aktørens bakgrunn. Hvem implementeringsaktøren er og hvilken tyngde og erfaring vedkommende har med seg inn i posisjonen, forteller noe om hvor vedkommende henter rasjonell forankring for sine handlinger. Implementeringen av prosjektet avhenger av at rammebetingelsene tillater at visjonene og målsettingene kan oversettes til virkemidler og aktivitet. Dette er spesielt viktig med tanke på det økonomiske rammeverket. Implementeringen blir vanskeligere om det blir for mange mål i forhold til kapasitet og rammebetingelser, eller om målene kommer i motstrid til hverandre (Baklien, 2007:71).

Figur 3. Den overordnede atferdsmodell.



- Winter og Nielsen 2010, 132; Simon 1947

Winter og Nielsen argumenterer for at implementeringsprosessens suksess avhenger av *kapasiteten* til de involverte implementeringsaktørene. Dette gjelder både økonomiske og

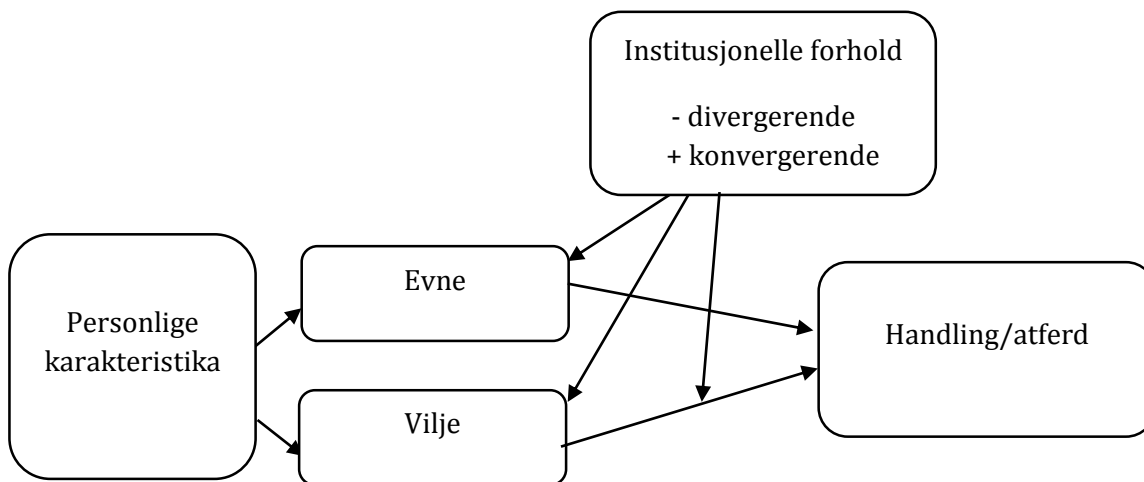
menneskelige ressurser hos aktørene i tillegg til deres faglige bakgrunn. *Viljen og evnen* til aktørene inngår imidlertid i et kompleks samspill, som kommer til uttrykk ved at organisasjoner og bakkebyråkrater med tilsynelatende lik kapasitet utfører prestasjoner av veldig forskjellig omfang og kvalitet (ibid:21). Selv om hun er enig i at bremses og føringer som påvirker prosjekter har sammenheng med aktørene på arenaen, påpeker Baklien (2000) imidlertid i sin artikkel at brukere ikke ville fungere som en bremsekloss før prosessen kolliderte med viktige aktørers oppfatning av hvordan prosessen og resultatet bør se ut.

Baklien fremhever *holdningene* til de ulike involverte aktørene, både til ideologien og visjonen bak tiltaket, som utvilsomt viktig for utviklingen. *Kunnskap* og *kompetanse* spiller en viktig rolle i prosessanalysene, og *interesse* er kanskje den viktigste drivkraften. Baklien henviser og til at spillerrommet eksisterer bare når det finnes spillere som går inn i det, som tror at de skal få lønn for strevet og som aktivt streber etter å realisere interessene sine (ibid.).

Winter og Nielsen (2010:130) forklarer bakkebyråkratenes atferd som et forsøk på å maksimere egne policy-preferanser. Her skiller det mellom tre kategorier av policy-preferanser: Policy-mandatet som bakkebyråkraten er satt for å implementere, bakkebyråkraten holdning til/oppfattelse av de metoder/ teknologier de kan/skal anvende i deres jobbutøvelse og deres holdninger til den målgruppen de interagerer med. Andre faktorer kan være forskjeller i utdanning (om saksbehandleren f.eks. er ingeniør eller psykolog), og erfaring/ansiennitet i arbeidet. Schofield (2004) understreker I tillegg at: «... *failure to know what to do results in an implementation gap*».

Forskjellig bakgrunn, interesse, evne og holdninger fører til at noen aktører lar seg enklere påvirke enn andre, og noen institusjonelle innretninger er bedre enn andre til å påvirke. Derfor har Winter og Nielsen (2010) utvidet den overordnede forklaringsmodellen til å inneholde aktørens personlige karakteristika og de institusjonelle forhold.

*Figur 4. Utvidet modell til forklaring av atferd til bakkebyråkrater*



(Winter og Nielsen, 2010:139)

For å forklare aktørers interesser ser Winter og Nielsen (2010:139) her på antakelsen om en bred vifte av interesser som styrer ens vilje til å arbeide samt evnene til å utføre det. Men dette er kun halve forklaringsfaktoren:

Én ting er å ha viljen og evnen til å implementere en policy, noe helt annet er hvordan de institusjonelle rammene som individet befinner seg i, definerer de faktiske mulighetsstrukturer og dermed påvirker hans atferd. Omgivelsene i form av f.eks. administrative og politiske sjefer, kollegaer, brukere, lovgivning og interne prosedyrer, kan på forskjellig vis legge press på implementeringsaktørene.

Man kan forvente at individuelle faktorer kan få konsekvens for bakkebyråkratens implementeringsatferd når:

- 1) Politikken strider mot normer/interesser hos bakkebyråkraten
- 2) Det må utøves en stor del skjønn
- 3) De institusjonelle rammer og deres incentivstrukturer – både positive og negative – er svake (sett i forhold til bakkebyråkratens vilje og evne) og verken tvinger eller lokker bakkebyråkraten til å utvise den atferd som politikken foreskriver.

(ibid:140)

Bakkebyråkratenes interesser, vilje og evne, kan altså ikke sees på uavhengig av systemet aktører befinner seg i. Men man skal være forsiktig med å dra konflikten mellom bakkebyråkrater og deres overordnede for langt. For selv om Brehm og Gates (1997) konkluderer med at bakkebyråkratenes utøvelse av skjønnet først og fremst avhenger av

deres preferanser, noterer de seg samtidig at: «*Fortunately for the public, the bureaucrats we have seen in our analysis prefer working and serving the public*». (Brehm og Gates, 1997:196).

Forhåpentligvis kommer det her fram at bakkebyråkrater er en stor og heterogen gruppe aktører, som til tross av at de alle besitter en del skjønn i sitt arbeid og interagerer direkte med borgere og brukere, er forskjellige og arbeider under forskjellige vilkår. For å forstå beslutningene som blir tatt er det viktig at man tar hensyn til det faktum at enhver iverksettingsprosess foregår i en bestemt institusjonell sammenheng, der organisasjonene som deltar i implementeringen har en bestemt forhistorie, en selvutviklet identitet og spesielle karakteristika som kjennetegner arbeidssituasjonen (Røiseland, 1996:11). Mitt organisasjonsmessige fokus vil være på atferden i de uformelle strukturene mellom de nevnte aktørene, og hvordan de utøver de skjønnsmessige avgjørelsen innenfor rammeverket de har å jobbe ut i fra.

Samlet sett har forskere på bakkebyråkratiet studert en bred vifte av politiske, organisatoriske og profesjonelle faktorer, som forventes å påvirke bakkebyråkratens atferd. Resultatene synes imidlertid å være blandede og noen ganger motstridende. Bakkebyråkrater er innlemmet i et komplekst samspill av politiske, organisatoriske og profesjonelle, samfunnsmessige og økonomiske faktorer. Grunnleggende er det likevel mulig å si at aktørenes individuelle interesser/holdninger og evner har betydning for atferden til bakkebyråkratene i en implementeringssituasjon (Winter og Nielsen, 2010:142).

### 3.2.3 Målgruppeaktørene

Det er tydelig at en politikk eller lovs implementeringssuksess avhenger av samfunnsmedlemmene og den støtte de gir eller den motstand de gjør (Winter og Nielsen, 2010:165). Borgerne har, som politikkenes målgruppe, en viktig rolle i implementeringskjeden, i at de prøver å påvirke forvaltningens beslutninger. På denne måten kan målgruppen ikke bare påvirke implementeringens effekter (*outcome*), men også forvaltningens prestasjoner (*output*). Denne påvirkningen skjer ofte i samspill med bakkebyråkrater, hvor brukerne/klientene argumenterer for deres sak, motsetter seg implementeringen eller skaffer seg allierte for å påvirke utformingen av implementering av policyer som påvirker dem selv (ibid:166).



Det er i dag mer fokus på målgruppens synspunkter og tilfredshet med det offentlige systemet og dets myndighetsutøvelse enn tidligere. Dette er positivt, da det tidligere ikke var fokus på brukenes holdninger og vurdering av den offentlige virksomhet, samtidig er det viktig å ikke glemme at aktørene også er politiske individer med egne holdninger og interesser (ibid.) For å forstå målgruppens betydning for implementeringen og deres samspill med de offentlige implementeringsorganer er det nødvendig å ha de fem kjennetegnene under i bakhodet, da de setter premisset for samspillet. Det er viktig å påpeke at retningen og tyngden av de tre siste punktene kan variere fra politikkområde til politikkområde og fra relasjon til relasjon. Det er ikke alltid det eksisterer en interessekonflikt mellom brukerne og det offentlige (Winter og Nielsen 2010:168).

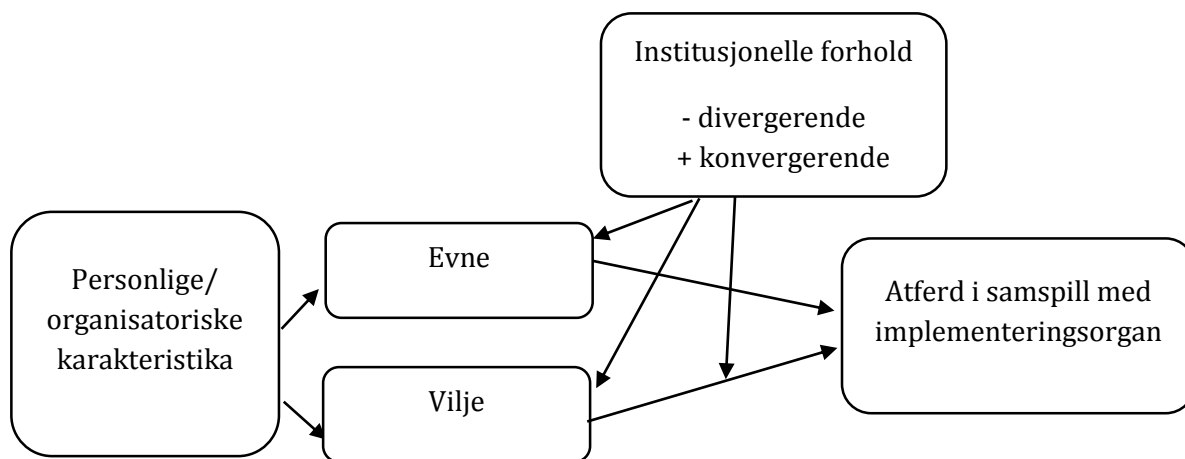
For å konkretisere den atferd som målgruppeaktører utviser ovenfor offentlig implementerende organer og deres bakkebyråkrater, har Valerie Braithwaite m.fler. (Braithwaite et al. 1994; Braithwaite 1995) utviklet begrepet *motivational postures*, som skal forstås som de signaler som målgruppeaktørene sender til de offentlige autoriteter, til andre og til dem selv, ut i fra hvilken sosial distanse de føler og dermed hvilke samspillsrelasjon de foretrekker. De fem *motivation postures* er:

- 1) *Commitment*
- 2) *Capulation*
- 3) *Resistance*
- 4) *Disengagement*
- 5) *Game-playing*

En *commitment-atferd* avspeiler en situasjon der brukerne går positivt og aktivt inn i samspillet med bakkebyråkratene. De støtter opp om målet og implementeringen og de metodene implementeringsaktørene benytter seg av for å nå det. Ikke bare anerkjenner de politikken og myndighetenes legitimitet, men støtter de i tillegg. Ved *capulation* er brukerne også positive, men overlater alt til implementeringsorganene uten å selv delta i prosessen. Brukerne aksepterer implementeringsorganenes legitime autoritet, men er ikke enig i målet for politikken. Derimot ved *resistance*, gir brukerne aktivt uttrykk for motstand. Dette kan være forårsaket av manglende erkjennelse av både målet og implementeringsorganets legitime autoritet blandet med en vilje til å kjempe for denne

uenigheten. Denne atferden skiller seg fra *disengagement*, der brukerne ikke er enig i mål og implementeringsorganets legitimitet, men ikke ser poenget med å aktivt motsette seg det. Til slutt har vi *game-playing*, der målgruppeaktørene hele tiden prøver å finne smutthull. De er grunnleggende uenige i målet for implementeringen, men samtidig anerkjenner de implementeringsorganets autoritet. Men hvordan kan man så forklare hvorfor noen målgruppeaktører inntar én posisjon fremfor en annen? I følge Winter og Nielsen handler det fortsatt om evne og vilje, samt hvordan de institusjonelle rammene kan påvirke positivt eller negativt.

Figur 5. Modell til forklaring av målgruppeaktørers implementeringsatferd



(Winter og Nielsen, 2010:177)

I modellen defineres målgruppeaktørenes vilje som deres interesse for å oppnå den best mulige service eller den best mulige avgjørelse. Men én ting er hvilken vilje og hvilke evner/ressurser den enkelte målgruppeaktør har til å påvirke bakkebyråkrats implementeringsatferd, noe annet er i hvilken grad de institusjonelle faktorene legger til rette for påvirkning. Hvor hyppig finner interaksjonen sted? Er det snakk om enveiskommunikasjon eller dialog? Foregår den via fysiske møter eller per epost? Foregår møtene i den private eller offentlige sfære? Kan det lønne seg å ta opp kampen mot styresmaktene, eller er kampen tapt på forhånd? Forskjellige institusjonelle forhold kan på denne måten øke eller minske sannsynligheten for at målgruppeaktører kan påvirke implementeringsarbeidet (ibid: 176-182). Dahl (1961) kommer med en rekke ressurser som kan anvendes til å skaffe innflytelse på lokale politiske/administrative beslutninger: penger, tid, energi, status, kontroll over arbeidsplasser, kontroll over informasjon,

legitimitet, karisma, solidaritet og juridiske rettigheter, kan alle ha innflytelse på avgjørelser som tas.

Målgruppeaktørens ulike interesser, ressurser og samspill med implementeringsaktørene kan således føre til en situasjon der målgruppeaktørens atferd fører til forskjellsbehandling som går ut over de svakeste borgerne. Ressurssterke borgere er ofte bedre informerte og er dyktigere til å håndtere bakkebyråkratene, samt besitter de oftere et personlig nettverk eller lokaløkonomisk vekt som de kan benytte seg av ved å snike i køen eller trumfe gjennom en avgjørelse (ibid:186).

### 3.3 Tidligere implementeringsforskning - utgiftstudier

Påvirker interesser og verdier som politiske partier representerer, den faktiske politikken som blir ført? Utgiftsstudiene er studier av politiske valg som forklaringsfaktor for utviklingen av de offentlige finanser. Per Martinussen (1998) er en av de som stiller seg spørsmålet om ressursbruk varierer etter hvem som sitter ved makten, og kan det da være slik at for eksempel kultur eller idrett blir prioritert høyere i kommuner som blir styrt av én politisk fløy enn i andre? Martinussen skriver at de fleste studier har funnet få sammenhenger mellom lokalpolitikk og policy output. Konklusjonen hans er at *sosioøkonomiske variabler* er mye viktigere i utfall i lokalpolitikk enn politiske variabler, og at dette gjelder både norske og utenlandske studier. (Martinussen, 1998:392). En utenlandsk studie som støtter dette synet er Richard Dawson og James Robinsons (1963) studie av «partikonkurransens økonomiske variabler og velferdspolitik i amerikanske delstater» (Dawson og Robinson, 1963). De konkluderte med:

Hvis våre data og de operasjoner vi har brukt, måler det vi har forutsatt at de skal måle, må konklusjonen bli at partikonkurransen ikke har den innflytelsen for karakteren og omfanget av sosialpolitikken som tidligere antatt. Nivået i sosiale velferdsprogrammer i de amerikanske delstater synes å være i større grad en funksjon av sosioøkonomiske faktorer og spesielt i inntekt per innbygger

(Dawson og Robinson 1963:289)

Budskapet var at ikke bare partikonkurransen, men også de partipolitiske styrkeforhold helt allment, var uten betydning når det gjaldt den offentlige politikken. Derimot spiller *sosioøkonomiske variabler* i befolkningen en større rolle. Winter & Nielsen (2010:62) modererer denne uttalelsen, og hevder ikke nødvendigvis at ideologi ikke uten betydning, men at den ikke kan stå alene som forklaringsfaktor i politikformulering. De mener i likhet med teoretikerne tidligere i oppgaven, at *interesser* er en viktigere faktor. Om hver

enkelt aktørs holdninger og interesser har mulighet til å påvirke policydesignet, vil dette igjen kunne påvirke implementeringsutfallet.

I bøkene *Encounters* (1961) og *Anstalt og Menneske* (1967) tar Goffmann for seg brukere/borgere og deres møte med «systemet». Et viktig poeng hos Goffmann er at klienter tenderer til å utfylle sin klientrolle forskjellig, og at dette delvis henger sammen med hvor lenge de har interagert med det gjeldende implementeringsorgan (Winter 174). Vesentlig (og felles for litteraturen) er antakelsen om at man som målgruppeaktør kan orientere seg mot offentlige organer og deres medarbeidere på forskjellig vis og dermed inngå i implementeringsprosessen med vidt forskjellig input. Den atferd som målgruppeaktører utviser i samspillet med bakkebyråkrater, helt naturlig påvirker bakkebyråkratenes atferd og prestasjoner. I analysedelen av oppgaven blir det derfor interessant å se på om kultur- og idrettsaktørene utfyller sine klientroller på forskjellig måte, og om dette i så fall vil påvirke utdelingen av tilskudd.

### **3.4 Sosiale skillelinjer**

Hvordan, om overhodet, spiller omgivelsene inn når prioriteringene om hvem som skal få tilskudd bestemmes? Kan faktorer i befolkningsgruppen påvirke avgjørelsene?

Mangset (2001) mener å se at befolkningens kulturbruk er systematisk differensiert etter sosiale bakgrunnsfaktorer, særlig ut i fra utdanningsnivå, yrkesstatus, alder og bosted, men også ut i fra kjønn (Mangset 2011:47). Men han var ikke det første som skrev om temaet. Bourdieus bok «Distinksjonen» fra 1979 er fortsatt den viktigste internasjonale faglige referansen når det gjelder forskning om kulturaktiviteter og sosial ulikhet. Han beskriver det sosiale rommet som flerdimensjonalt. De sosiale aktørenes plassering er bestemt av mange forskjellige egenskaper, men bunner ut i fordelingen av «kapital» som kan oversettes til «verdier og ressurser». Bourdieu opererer med tre grunntyper kapital i det sosiale rommet, nemlig: økonomisk, kulturell og sosial kapital. I tillegg opererer han med et fjerde kapitalbegrep – symbolsk kapital, som han definerer som en «kapital av anerkjennelse som gjør det mulig for aktøren å utøve symbolske virkninger» (Bourdieu, 1996:89). I «Distinksjonen» viser Bourdieu at det er en tett sammenheng mellom klassestruktur og kulturbruk – eller sagt på en annen måte – en «homologi» (et samsvar) mellom det kulturelle og det sosiale hierarkiet. Begrepet «kulturell kapital» forutsetter at det fins en særskilt «legitim kultur» - kulturinstitusjoner med mer prestisje enn andre. Tradisjonelt har denne vært knyttet til de høykulturelle institusjonene og praksisene som

teater og billedkunst. Tilgang til en slik kulturell kapital kan vi til dels på gjennom den kulturelle «arven» fra opphavsfamilien og dels gjennom utdanningssystemet (Mangset, 2006:17). Men Bourdieu utfordres nå av forskere som mener at a) sterke tendenser til individualisering har gjort hans teorier avleggse, b) forskere som mener at skiller mellom et høykulturelt og lavkulturelt forbruksmønster er blitt uaktuelt fordi den utdannede middelklassen er blitt kulturelt «altetende», c) teoretikere som mener skillet mellom høy- og lavkultur ikke lenger har mening, og d) forskere som mener at Bourdieus teorier ikke har generell gyldighet utover Frankrike på 1960- og 70- tallet (ibid.). Dette kan ha betydning for utdeling av hvordan man velger å prioritere tilskuddene. Implikasjoner kan være at kommuner med høy økonomisk og sosial kapital, også prioriterer å gi tilskudd til aktiviteter med tradisjonelt høy kulturell kapital, som mye ytringskultur som teater og billedkunst er. Det blir interessant å se om denne sammenhengen blir å se i Kristiansund kommune.



## 4.0 Kristiansund

Kristiansund er en bykommune på Nordmøre i Møre og Romsdal med 24.131 innbyggere<sup>2</sup>. Byens historie kan trekkes helt tilbake til yngre steinalder og Fosnakulturen, men har i nyere tid kanskje hovedsakelig vært mest kjent for sin klippfiskproduksjon og oppfostringen av flere kjente fotballprofiler. Selv om sistnevnte utvilsomt har ført til økt internasjonal kunnskap om byen de siste årene, var det allerede på 1700-tallet at Kristiansund for første gang kom i internasjonalt fokus, da med eksport av klippfisk.<sup>3</sup> Klippfisknæringen førte til at byen opparbeidet seg opp en stor skipsflåte med flere skipsverft og reperbane, og byens klippfiskkjøpmenn opparbeidet seg store formuer. På slutten av 1800-tallet var Kristiansund en vakker by med kjøpmannsgårder og brygger, men dette forsvant under bombingene av byen i april 1940, der mesteparten av byen ble lagt i ruiner (Kristiansund kommune, 2013).

De siste tiårene har Kristiansund opplevd en stor økning i industri grunnet oljen i Nordsjøen. Økningen i industri har ført til en ekspansjon også på andre områder, inkludert nye boligområder, flere nye handelsparker, ny ungdomsskole, badeland og flere nye fotballbaner og idrettshaller (Kristiansund årsrapport 2011:33). Lokalavisa Tidens Krav melder 04.12.13 at det er bygd over 380.000 kvadratmeter med næringsbygg, forretningsarealer, kommunale bygg og nye boliger i kommunen de siste 13 årene. Det kan altså argumenteres for at Kristiansund er en by i stor vekst. Til tross for en stor ekspansjon har Kristiansund en stor utfordring i kommunens *økonomiske rammeverk*. Kommunen er akkurat kommet ut av ROBEK<sup>4</sup>, men dette virker ikke til å legge en demper på ambisjonene og satsingen til kommunen. I sin åpningstale på Desemberkonferansen<sup>5</sup> 2013 i Kristiansund, uttalte ordfører Per Kristian Øyen at:

Rekruttering er vårt viktigste satsningsområde. Næringslivet etterlyser 1600 nye medarbeidere med kompetanse i årene frem til 2020. (...) Folk flytter til regionen vår, og vi er nødt til å selge hele pakken som et oppegående regionsenter»

---

<sup>2</sup> Tall fra SSB: Folkemengd og kvartalvis befolkningsendringar 2. kvartal 2013  
<https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkendrkv/kvartal/2013-08-16?fane=tabell&sort=nummer&tabell=132112>

<sup>3</sup> I motsetning til fotballen, som førte til emigrering av Kristiansundere, førte klippfisknæringen til at flere briter trakk til Nordmøre. <http://www.kristiansund.kommune.no/velkommen/fakta-om-kristiansund/>

<sup>4</sup> ROBEK er et register over kommuner og fylkeskommuner som må ha godkjenning fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014), hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/tema/databaser-og-registre/ropek-2.html?id=449305>

<sup>5</sup> Konferansen som første gang ble arrangert i 1983, har blitt en viktig møteplass for oljebransjen, og er også betegnet som «oljeindustriens julegilde» (Tidens Krav 05.12.2013), hentet fra <http://www.tk.no/naring/article7025266.ece>

Ambisjoner og satsinger til tross: en forskningsrapport fra Folkehelseinstituttet, viser imidlertid at den «pakken» som Ordfører Øyen snakker om, har sine utfordringer. Disse blir tydeliggjort i tabellen under:

Tabell 2: Oversikt over folkehelse tall i Molde, Kristiansund og Ålesund.

	Molde	Kristiansund	Ålesund
Forventet levealder menn (år)	78,8	76,6	78,2
Forventet levealder kvinner (år)	89,3	81,2	82,7
Vgs eller høyere utdanning (%)	85	80	84
Lavinntekt (%)	6,8	8,8	8,2
Arbeidsledige (%)	1,9	2,8	2,2
Uføretrygdede, 18-44 år (%)	1,9	2,5	1,6
Frafall videregående skole (%)	16	29	23

Tallene er hentet fra Folkehelseinstituttet. Grønt er over landsgjennomsnittet, rødt er under landsgjennomsnittet og hvitt betyr at feilmarginene gjør det vanskelig å fastslå om det ligger under eller over gj.snitt.

- Nasjonalt Folkehelseinstitutt (2013)

Som vi ser i tabellen over, kommer Kristiansund generelt dårligere ut i folkehelse spørsmål, ikke bare sammenliknet med de to andre «storbyene» i fylket; Molde og Ålesund, men også i forhold til landsgjennomsnittet. Levealderen er lavere enn landsgjennomsnittet, det samme gjelder antall innbyggere med høyere utdanning. Antall lavinntektshusholdninger, arbeidsledige, uføretrygdede og antall elever som dropper ut av videregående skole er også høyere enn landsgjennomsnittet. Det blir interessant å se i



analysedelen av oppgaven om vi kan se en sammenheng mellom disse tallene og informantenes holdninger til kultur og idrett, sett i lys av Bourdieus kapitalbegrep.

#### **4.1 Kristiansund – kultur**

Som en mellomstor by, beliggende på fire øyer på nordvestlandet, har ikke Kristiansund et optimalt geografisk utgangspunkt for et yrende kulturliv. På landsbasis er 70 prosent av den totale sysselsettingen i kultursektoren i dag lokalisert til de fire store byregionene, med Oslo som den dominante, hvor 8,1 prosent av totalt sysselsatte er ansatt i denne sektoren. For Møre og Romsdal som helhet er tilsvarende 2,1 prosent, og for Kristiansund er dette tallet på 3,4 prosent, som også gjenspeiler landsgjennomsnittet. I 2004 var det sysselsatt 304 arbeidstakere i Kristiansund i «kulturnæringer» (Bakgrunnsdokument for Kulturplan, 2012-2020:4-8). Kommunedelplanen for Kunst og kultur (2012) fastslår at: *«Kristiansund skal være en ledende kulturby med et mangfoldig tilbud for Kristiansund og regionen».*

Arbeidsplassene og den yrkesmessige profesjonelle kompetansen innen kulturnæringene finnes først og fremst innen operaen, biblioteket og museet, samt innen avis/tv/radio. Kompetanseklyngene innen disse miljøene beskrives som små og sårbare. Kartleggingen til kulturplanen indikerer at tjeneste- og kulturyrker har lav lokal status sammenliknet med andre yrker i næringslivet: *«Møtene med kulturnæringsaktørene avdekker svak felles bransjeforståelse og mangel på samhandling hemmer videre vekst og utvikling.»* (Kommunedelplan: Kunst og kultur Kristiansund kommune, 2012). Kristiansundssamfunnet har historisk sett vært sterkt preget av fokus på industri. Kunst- og kulturfagene har levd et liv i skyggen av industrifag (ibid:28). Likevel har byen, grunnet dens beliggenhet på nordvest-kysten i mange år hatt impulser utenfra, som har gitt byen tradisjoner innen kultur og idrett. Disse impulsene har vært med på å skape blant annet Operaen i Kristiansund, Kristiansund Kirke-, Kunst-, Kulturakademi og Nordic Light International Festival of Photography. Operaen i Kristiansund er en av tre institusjoner som mottar øremerkede midler direkte over statlige budsjettposter, nærmere 12,5 millioner (ibid:10). Den ble startet opp av Edvard Bræin i 1928, 32 år før den norske opera ble etablert i Oslo, og var da kjent som den norske folkeoperaen i Kristiansund. I tillegg har byen en av Norges eldste kulturskoler, som i dag har 491 elever – 24,9 prosent av det totale elevtallet i grunnskolen. Bakgrunnsdokumentet for kulturplanen (2012-2020:41)

slår fast at: «Det (er) gitt klare meldinger om at det er for få øvingsrom og framføringsarenaer tilgjengelig for både klassisk og rytmisk musikk»

Likevel, i prosessen om å lage en overordnet kulturplan for kommunen, har det kommet innspill om at det virker som at kommunen i lange perioder har vært seg selv nok, og at energi er brukt internt på forholdsvis små saker, i stedet for å samle kreftene mer strategisk. Lite samordning av publikumstilbud og dårlig tilskuerkompetanse trekkes også fram som forklaringsfaktorer for utvalget kulturtilbud i regionen. Med det sistnevnte menes kjennskap til ulike kulturuttrykk og arenaer hvor dette presenteres, som teater og konsertsal. Manglende bevisst positiv holdning til konkrete kulturelle satsingsområder og trang økonomi har også vært framhevet som mulige årsaker til at kulturen i Kristiansund ikke har utviklet seg enda mer (Kommunedelplan, Kunst og Kultur, 2012:11-12):

En manglende bevissthet rundt kulturen som viktig faktor i framtidig næringsutvikling er framhevet som en av truslene for positiv kulturutvikling. (...) Kulturaktivitet er skjørt og de økonomiske tilskuddsmulighetene begrenset. Med det som bakgrunn er svak økonomi og den statlige fordelingspolitikken med sentralstyring på kulturområdet en bremsekloss for utviklingen.

- Ibid.

Kommunedelplanen har lagt fram følgende satsingsområder for Kristiansundsregionen i perioden 2012-2020:

- Vi skal ha et mangfoldig, spennende og aktivt kulturliv som omfatter både profesjonelle og amatører
- Barn og unge må få utvikle sine talent ved å ta del i et aktivt kulturliv
- Kulturlivet skal utvikles i samarbeid med frivillige
- Kulturlivet skal utvikles i samarbeid med næringslivet
- Arbeide for å etablere flere kulturarbeidsplasser
- Markedsføre byens og regionens fortrinn for å styrke vårt omdømme
- Arbeide for regionalt samarbeid for samhandling og utvikling av kulturlivet

- Kommunedelplan: Kunst og kultur Kristiansund kommune (2012)

Bildet som tegnes er ikke utelukkende mørkt: Daværende kultur- og kirkeminister

Trond Giske uttalte på åpningen av Operakonferansen i 2006:

Operaen i Kristiansund er et godt eksempel på kva lokale ildsjeler kan få til i en liten by. Operaen i Kristiansund er tuftet på en operamodell der profesjonelle kunstnere og amatører har arbeidet sammen i 35 år. I dette samarbeidet har det vokst fram en operakultur som en ellers må til de store europeiske byene for å finne.

(Giske, 2006)

En ny satsning på kulturfronten er prosjektet «Tilbakestrøm», som kommunen startet i 2013. Målet med ordningen er å knytte sterkere bånd mellom Kristiansundsregionen og utflyttede unge kunstnere og kulturarbeidere som er på et høyt faglig/kunstnerisk nivå, og hente tilbake disse for gjennomføring av utstillinger, forestillinger, workshops og lignende. Prosjektets målgruppe er unge kunstnere innen alle arter (visuell kunst, musikk, dans, skrivekunst, film osv.) og kulturarbeidere i alderen 20-35 år.

Prosjektet skal være med på å synliggjøre den kulturressursen utflyttede ungdom kan være. Det skal også synliggjøre for lokalbefolkningen det spekteret av profesjonelle kunstnere og kulturarbeidere fra regionen, som enten er under utdanning eller er nyutdannet.

(Kristiansund kommune, 2013<sup>2</sup>)

På lengre sikt, ser kultur- og næringsenheten for seg en stipendordning hvor tilbakestrømmere kan søke om arbeidsstipend og reisestøtte. Stipendordningen vil være et viktig virkemiddel. Muligheten til å kunne søke arbeidsstipend og reisestipend reduserer den økonomiske barrieren for å komme nettopp til regionen. Kultur- og næringsenheten vil jobbe med å få på plass finansiering internt og eksternt for å realisere denne satsingen videre (ibid.).

## 4.2 Kristiansund – idrett

Fysisk aktivitet er en kilde til helse og trivsel og et viktig virkemiddel i folkehelsearbeidet. Allsidig fysisk aktivitet i barne- og ungdomsårene beskytter mot sykdomsutvikling og plager senere i livet.

(Kommunedelplan Kristiansund kommune, 2011:4)

Fotball er den klar største idretten i kommunen, med 8 fotballag, og det er den som har fostret byens trolig største kjendis, Ole Gunnar Solskjær. Andre store idretter for barn og unge er bryting, håndball og svømming, og kommunen støtter bryteren Felix Baldauf økonomisk i til sammen fire år på vei mot OL i Rio 2016 (Kristiansund kommune 2013<sup>3</sup>). Byen har også et herrevolleyballag i eliteserien (Kristiansund kommune, u.d.). Samtidig som byen har et stort utvalg idrettslag, fokuseres det også på vinterviktigheten av

tilrettelegging av den uorganiserte aktiviteten: «(...) det er et stadig behov for å utvikle gode nærmiljø- og aktivitetsanlegg. Egenorganisert fysisk aktivitet utenfor registrerte lag og foreninger samler den største delen av befolkningen. Bruk av nærmiljøet øker stadig». (Kristiansund kommune, u.d.)

I kommunedelplanen for fysisk aktivitet og friluftsliv (2011) står det at «Kommunen har et meget godt tilrettelagt tilbud når det gjelder idretts-, nærmiljø- og friluftsanlegg». I anleggsregisteret [www.idrettsanlegg.no](http://www.idrettsanlegg.no) er det registrert 201 eksisterende og 65 planlagte anlegg i Kristiansund. I byen er det også et svært aktivt organisasjonsliv, der lag og foreninger er viktige aktører og alliansepartnere når det gjelder tilrettelegging av anlegg og aktiviteter for alle grupper. Det er registrert omtrent 310 lag/foreninger i kommunen. Kommunen bidrar med vesentlige tilskudd til drift av anlegg, utbygging av anlegg og drift av lag og foreninger. Gjennomførte tiltak utløste 16,4 millioner i spillemidler i planperioden (Kommunedelplan, Kristiansund kommune, 2011:3). Kommunedelplanen legger videre vekt på viktigheten av fysisk aktivitet:

Fysisk aktivitet er viktig for barns vekst og utvikling. Samtidig fremmer fysisk aktivitet sosial læring og kan gi barna følelsen av mestring. Regelmessig fysisk aktivitet i barne- og ungdomsårene har stor betydning for fysisk og psykisk helse både i oppveksten og i voksen alder.

Der det på kultursiden er saksbehandlerne som bestemmer hvem som skal få innvilget tilskudd, har Kristiansund et eget idrettsråd, der idrettsaktørene selv har bestemmelsesrett, og saksbehandleren i større grad har en observatørrolle. Tre handlingsplaner følger kommunedelplanen (2011:7) og rulleres årlig:

- Fysisk aktivitet
- Anlegg og drift
- Langsiktige behov

Samspeilet mellom kommunen, Idrettsrådet, lag og foreninger har resultert i at Kristiansund er blitt utnevnt til Årets Idrettskommune i fylket 3 år på rad. Kristiansund kommune har inngått partnerskapsavtale med Møre og Romsdal fylke om gjennomføring av God Helse-programmet<sup>6</sup> (Kommunedelplan Kristiansund kommune, 2011:4). Spesielle

---

<sup>6</sup> Dette er et forebyggende og helsefremmende program hvor en ønsker å gi folkehelsearbeidet et løft gjennom koordinering og samarbeid både med frivillige, offentlige og private.

satsningsområder som blir beskrevet er styrking av arbeidet med tilrettelegging for uorganisert ungdom – og det å skape rusfrie arenaer for barn og unge (Kristiansund kommune, u.d.). Men tross stor satsing på idretten, har både fotball og håndball i mange år hatt en sportslig satsing som ikke har harmonert når det gjelder forholdet mellom inntekter og kostnader, og har fått støtte av kommunen for å dekke underskudd (Tidens Krav 2013)<sup>3</sup>



## **5.0 Design, metode og data**

Denne oppgaven er en studie som ønsker å belyse hvilke faktorer som spiller inn når beslutninger om utdelingen av kultur- og idrettsmidler tas i Kristiansund kommune, og om Kulturløftet har spilt inn på disse faktorene. Her må man se på hvilken informasjon det er mulig å tilegne seg, og hvordan man kan skaffe denne på et etisk grunnlag. Valg av forskningsdesign spiller derfor en viktig rolle i en forskningsprosess. Forskningsdesignet gir oss en veiledning i innsamling, analyse og tolkningsprosessen av data, samtidig som det definerer gyldighetsområdet for undersøkelsen (Kvadsheim, 1989:10). Til nå har jeg presentert bakgrunnen for oppgaven, relevant teoretisk rammeverk, den gjeldende casen og problemstillingene oppgaven ønsker å få greie på i studien. Dette kapittelet vil forklare valg av design, datamateriale og analysemetoder.

### **5.1 Design og metode**

En forskningsdesign er den logikken som knytter datamaterialet sammen med de spørsmålene som ligger til grunn for studien, og en handlingsplan for å komme seg fra et sted til et annet, der utgangspunktet kan defineres som de spørsmålene man vil besvare, mens endestasjonen er konklusjonene omkring vår problemstilling (Vik-Mo og Nervik, 1999:71; Yin, 1994).

Det primære målet for studien er å forklare hvilke faktorer som spiller inn i fordelingen av bevilgninger til kultur- og idrettsformål i Kristiansund kommune. For å forklare dette, må også konteksten prosessen utspiller seg i legges frem. Denne konteksten innebærer det statlige, fylkeskommunale og kommunale politiske rammeverket, det kulturpolitiske og sosiale landskapet Kristiansund befinner seg i og forholdet mellom ressursene til bakkebyråkratene og målgruppeaktørene. Metoden jeg finner mest hensiktsmessig å benytte meg av for å finne svar på problemstillingene, er case-studiet.

Case-studier er en forskningsstrategi der en studerer ett eller få enkelttilfeller av et mer generelt fenomen (Østerud, 2007:34) og egner seg derfor godt til å finne ut hvilke faktorer som spiller inn i prosessene rundt utdeling av kultur- og idrettsmidler i Kristiansund kommune. I en casestudie har man muligheten til å samle inn mye og detaljert informasjon ved å benytte flere ulike kilder. Dette gjør at funn og konklusjoner kan oppfattes som mer overbevisende og nøyaktige (Yin, 1994:91-92). I tillegg kan man legge et fokus på aktørenes subjektive oppfatning av situasjonen. I en implementeringsprosess

er det som tidligere nevnt mange faktorer som kan spille inn, fra selve rammeverket i politikktutformingen til aktørene som skal motta bevilgninger. Mye av prosessen foregår og bak lukkede dører, og en synliggjøring av dette krever en mer nærgående metode enn det en kvantitativ undersøkelse vil kunne favne.

Siden dette er et case-studie med et begrenset antall aktører, velger jeg å fokusere på et mindre antall enheter med et stort antall variabler fremfor en kvantitativ studie der en har færre variabler på et større antall enheter. Dette gir forhåpentligvis en større innsikt i prosessene som skjer i en bevilgningsutdelingsprosess. Jeg ønsker å se på hvilket rammeverk beslutningstakerne har å gå ut i fra, og hvilke faktorer det er som spiller inn i valgene de tar. I tillegg ønsker jeg å studere disse aktørenes oppfattelse av situasjonen, og til dette kan det antas at en kvalitativ studie mer hensiktsmessig, da den muliggjør grundigere intervjuer av hver enkelt informant.

En svakhet ved mange tidligere studier er at de kun undersøker én av aktørgruppene. Dette gjør det vanskelig å si noe om samhandlingen mellom partene (Nervik, 1997:28, Hove og Langeng, 1997:35). Et av målene i denne studien er å se på samhandlingen på individnivå mellom politikere, bakkebyråkrater og målgruppeaktører. For å få til dette, vil jeg intervjuer alle tre gruppene, samt spørre aktørene om hvordan de selv oppfatter samhandlingen mellom partene er, og se om svarene samsvarer med hverandre eller ikke. Dette gir et mer nyansert bilde av prosessen enn om jeg bare skulle intervjuet én av gruppene. Samtidig vil jeg ut i fra intervjuene prøve å se hvilken innvirkning aktørene selv mener Kulturløftene har hatt på utdelingen av bevilgningene. For å besvare den første delen av problemstillingen; *Er det en skjevfordeling i utdelingen av bevilgninger til kultur og idrett i Kristiansund kommune?* velger jeg å benytte meg av dokumentanalyse, der jeg vil gå igjennom kommuneregnskap fra de siste årene, samt spørre informantene om deres inntrykk av situasjonen, dette for å få et bilde både av den faktiske situasjonen og implementeringsaktørenes inntrykk av denne.

## **5.2 Datamateriale**

For å besvare problemstillingene i denne studien har jeg valgt å benytte meg av flere typer datainnsamling: dokumentanalyse, intervju og spørreundersøkelse. Jeg velger å benytte meg av forskjellige typer datainnsamling for å se på de ulike stegene i implementeringsprosessen.



For å se på hvilke faktorer som spiller inn i beslutninger og kultur- og idrettsaktørenes påvirkningskraft, benyttes dybdeintervjuer som hovedmetode. Dette for å få grundig innsikt i prosessen, som en vanskelig kan få på andre måter enn å selv snakke med de involverte aktørene. I utgangspunktet kan alle politikere, ansatte i Kultur- og næringsenheten og mottakere av kultur- og idrettsmidler studeres, men grunnet begrensninger i tid, økonomiske ressurser og kapasitet til å gjennomføre grundige tolkninger av alle intervjuene, har jeg valgt å begrense antall informanter. Jeg har valgt å intervjuer et utvalg lokalpolitikere med tilknytning til kultur og idrett gjennom politiske komiteer og utvalg, ansatte ved Kultur- og næringsenheten i Kristiansund kommune som har direktekontakt med målgruppeaktørene og gi en spørreundersøkelse til et utvalg mottakere av kultur- og idrettsmidler i kommunen. Styrken med kvalitative undersøkelser er dybdeinformasjonen man får av aktørene, men nettopp denne mengden informasjon gjør at man vanligvis kun kan ha med et begrenset antall informanter. Antall informanter er avhengig av studiets formål og hvor god tid forskeren har. Et vanlig antall ligger på omtrent 10-15 informanter (Kvale, 1997:58-61). Jeg har intervjuet syv informanter: tre Politikere, fire bakkebyråkrater, samt hatt en spørreundersøkelse med fire målgruppeaktører. For å skaffe informanter har jeg kontaktet de aktuelle kandidatene via mail og/eller telefon.

Informantene ble valgt ut fra følgende kriterie: de var i direkte møte med bevilgningspolitikken i Kristiansund kommune, enten som rammesetter, bevilger eller mottaker. Politikerne ble valgt ut med mål om politisk diversitet og tilhørighet til et kultur- eller idrettskomité eller utvalg. Blant bakkebyråkratene intervjuet jeg samtlige som jobber som saksbehandlere innen bevilgninger til kultur og idrett. Målgruppeaktørene ble valgt fra listen over mottakere av kultur- og idrettsbevilgninger i kommunen. Her hadde jeg fokus på å få et godt utvalg både fra kultur og idrett, samt inkludere mottakere av både store og mindre summer.

Jeg har forsøkt så godt som mulig å velge informantene som tilhører politikken fra hele det politiske spekteret. Grunnet sykemeldinger måtte en politisk informant melde avbud. Det var i utgangspunktet ønsket dybdeintervju av målgruppeaktører også, men det viste seg vanskelig å få de til å stille opp, derfor ble det gjennomført en spørreundersøkelse i stedet. Åtte foreninger kontaktet via telefon, og svarte ja til å bli med, men det endte med at kun fire endte opp med å svare, tross flere purringer. Det at kun fire av over hundre

målgruppeaktører i Kristiansund kommune er intervjuet, kan medføre usikkerhetsmomenter, da det er usikkert at disse informantene representerer hele gruppen, spesielt da vi ser i vedlegget at dette er en svært heterogen gruppe. Dette må det tas hensyn til i analysen. Jeg har funnet det hensiktsmessig å som hovedmetode å utføre dybdeintervjuer på få aktører heller en undersøkelse med flere. Først og fremst fordi det med et dybdeintervju gjør det lettere å tolke informantenes svar, og siden det er brukt dybdeintervju på en annen informantgruppe, er det lettere å se om oppfatninger og holdninger samsvarer eller avviker mellom gruppene.

### 5.2.1 Dokumentstudier

Bruk av dokumenter som bakgrunnsmateriale er sentralt i de fleste forskningsprosjekter, ofte som en form for bakgrunnsdata. Man kan si at forskere har et ansvar i å bruke informasjon som allerede er tilgjengelig for å lage gode beskrivelser av casen (Tjora, 2010:97). For å svare på problemstillingen om det er en skjevfordeling i utdelingen av bevilgninger til kultur og idrett i Kristiansund kommune, har jeg valgt å benytte meg av en rekke dokumenter fra Kristiansund kommune, blant annet kommuneregnskap og kommunedelplaner. Alt dette har jeg funnet på Kristiansund kommune side nettsider. Jeg har i tillegg benyttet meg av primær- og sekundærlitteratur for å beskrive den kulturpolitiske konteksten som er med på å skape rammer og normer politikere og bakkebyråkrater må forholde seg til når de manøvrerer seg rundt i det kulturpolitiske landskapet.

### 5.2.2 Intervju

Intervju er en av de viktigste informasjonskildene i casestudier, der målet er å få tilgang på fyldig, detaljert og nyansert informasjon (Yin, 1994:84). For å besvare oppgavens problemstillinger er det nødvendig med slik fyldig informasjon som et case-studie muliggjør. Intervjuene vil utgjøre det viktigste bidraget til analysen senere i oppgaven. Jeg har valgt å benytte meg av dybdeintervju, da jeg ønsker å få innsikt i informantenes meninger, holdninger og erfaringer. Jeg har valgt å benytte meg av Aksel Tjora (2010<sup>2</sup>) intervjuguide for dybdeintervju.

Det finnes flere alternativer å gjennomføre et intervju på. Ytterpunktene her er strukturerte og ustrukturerte intervjuer, sistnevnte har ikke forhåndsforberedte spørsmål. Strukturerte intervjuer gjør det lettere å sammenlikne, mens ustrukturerte gir forskeren mer fleksibilitet i intervjusituasjonen. I spekteret mellom disse ytterpunktene

finner vi delvis strukturerte intervjuer, som også er det mest utbredte formen. Her har forskeren forberedt en intervjuguide på forhånd men er klar for å avvike fra rekkefølgen på spørsmål om intervjuet fordrer dette (Kvale, 1997:55-76).

I forkant av intervjuene informantene fikk et skriv som forklarte formålet med oppgaven og som klargjorde intervjurollen<sup>7</sup>. Likevel ble intervjuene startet ved å informere om oppgavens hovedproblemstilling, og ved å spørre om det var noe informantene lurte på i forbindelse med oppgaven eller intervjusituasjonen. I tillegg klargjorde jeg at ved begrepet «kultur», mente jeg yringskultur, som i starten av oppgaven, slik at de ikke forvekslet dette med det utvidede kulturbegrepet, som bl.a. inkluderer idrett. Jeg fortalte informantene at det var deres syn og holdninger jeg var ute etter i intervjuet, ikke tall og statistikk. Selve intervjuene ble gjennomført som delvis strukturerte, der intervjuguidene<sup>8</sup> ble gjennomgått, men rekkefølgen noen ganger varierte grunnet informantens svar. Delvis strukturerte intervjuer ble valgt da jeg ønsket både sammenliknbarhet og fleksibilitet.

Informantene fikk først spørsmål om nåværende og tidligere yrker, samt eventuelle verv. Dette for å få et inntrykk av informantens bakgrunn. I delen av intervjuet som omhandlet refleksjonsspørsmålene ønsket jeg først å stille generelle spørsmål som satte rammer for svarene og fikk peilet inn informantene på temaet uten å legge føringer for svarene. Etter hvert ble spørsmålene mer konkrete og saksbundne. Rekkefølgen spørsmålene ble stilt i ble endret flere ganger, på bakgrunn av at informantens svar gjorde at en endring førte til bedre flyt i samtalen.

Intervjuguidene til de forskjellige gruppene er relativt like for å kunne sammenlikne svar fra forskjellige grupper. Det var likevel noen forskjellige refleksjonsspørsmål, rett og slett fordi noen av spørsmålene gjelder kun en målgruppe. I tillegg til intervjuguiden ble det brukt inngående spørsmål og spesifiserende spørsmål. Det ble også brukt oppfølgingsspørsmål som ikke er beskrevet i intervjuguiden.

---

<sup>7</sup> Se vedlegg 1

<sup>8</sup> Se vedlegg 2 og 3

Lengden på intervjuene varte fra 40 minutter til 2 timer, noe som kan tyde på varierende interesse for temaet. Intervjuene ble gjennomført i desember 2013 og februar 2014, og er blitt gjennomført på ulike steder, ettersom hvor informanten ønsket å gjennomføre det.<sup>9</sup>

### 5.2.3 Spørreundersøkelse

Spørreskjemaer gjør det mulig å samle inn data fra et stort antall deltakere. I denne oppgaven er metoden brukt da det viste seg svært vanskelig å få kultur- og idrettsaktører til å stille opp til intervju, både ved at de ikke svarte igjen etter første henvendelse, eller trakk seg rett før intervjuet. Hvert spørsmål i en spørreundersøkelse bør ha en god grunn til å være med, og være korte og konkret, med svaralternativ som dekker problemstillingen (Langrigde, 2006:71). Jeg kontaktet alle informantene per telefon i forkant av utsending, og informerte om at de kunne trekke seg før, under og etter undersøkelsen, samt at de ville bli anonymisert i oppgaven.

Spørreundersøkelsen i denne oppgaven startet med bakgrunnsspørsmål og vide spørsmål om deres inntrykk av kultur- og idrettstilbudet i Kristiansund. Deretter kom mer konkrete spørsmål om forholdet til politikere og saksbehandlere og hvordan de føler sin rolle i utdelingsprosessen er. Av opprinnelig åtte informanter fra målgruppen, endte til slutt kun fire med å sende inn skjemaet.

## 5.3 Etiske utfordringer

Forskningsprosesser fordrer at man opptrer varsomt når forskningen involverer mennesker. I møtet med etiske utfordringer er det visse regler man bør ta hensyn til. Kvale har utredet tre etiske regler som man ta hensyn til når man bruker mennesker i en del av forskningsprosessen. Disse er; det inkluderte samtykket, anonymitet og konsekvenser (Kvale, 1997:66). Informantene i oppgaven deltok på frivillig basis, ble informert før intervjuet at det ville bli brukt båndopptaker og ble fortalt at de på hvilken som helst tidspunkt kunne trekke seg fra intervjuet. Før intervjuet ble informanten informert om oppgavens formål og spurt om han hadde noen spørsmål. I tillegg er informantene anonymisert i oppgaven. For å legge til rette for en avslappet stemning der informanten kan føle seg trygg (Tjora, 2010<sup>2</sup>:104), lot jeg informantene selv velge hvor

---

<sup>9</sup> De fleste intervjuene tok sted på informantenes arbeidsplass eller møtelokaler på det gamle tinghuset i Kristiansund. Unntaket er imidlertid et intervju som tok sted hjemme hos en informant grunnet sykemelding.

intervjuet skal finne sted. Jeg ser på dette som viktig da intervju spørsmålene er knyttet til informantens arbeid.

Det kan også være et en utfordring at informantene ønsker å svare «riktig» på spørsmålene, slik at de vil framstå i et godt lys (Tjora, 2010<sup>2</sup>:102) Dette gjelder i min oppgave kanskje i størst grad informantene med politisk bakgrunn, som kan velge å uttale seg på bakgrunn av politiske plattformer og ikke egne oppfatninger.

En tredje utfordring vil i dette tilfellet være at jeg har arbeidet med flere av intervjuobjektene i en sommerjobb i 2012. Dette forholdet kan føre til at de forventer at jeg kjenner til bakgrunnshistorier og detaljer i saker fra før, og unngår å nevne disse i intervjuet. Jeg må være påpasselig med å understreke at de ikke må forvente at jeg intuitivt forstår konteksten rundt de de snakker om, og med å be de utdype svarene om jeg ikke forstår. Denne faktoren kan og ha positive følger, da intervjuobjektene allerede har en relasjon til meg, og dette vil føre til at de åpner seg i større grad enn det de ville gjort med en ukjent intervjuer.

#### **5.4 Tolkning av datamateriale**

Allerede i intervjusituasjonen kan man få et inntrykk av forholdet mellom problemstillingene og datamaterialet. Etter intervjuene ble samtalene transkribert og ført inn i et dokument og sortert etter kategorier, deretter ble det funnet sitater som beskrev både generelle og personlige holdninger. Deretter ble datamateriale satt sammen. Denne prosessen følger i stor grad Johannessen og Tufte (2002) oppskrift på en kvalitativ analyse. De mener en slik analyse kan deles inn i fire faser, der den første har til hensikt å danne et helhetsinntrykk ved å lese gjennom materialet og lete etter sentrale tema. Neste fase går ut på å kode meningsbærende elementer i materialet, som kommer enten fra selve materialet eller fra forskningsspørsmål. Kodeprosessen kan ikke skilles fra tolkeprosessen, og forskeren setter selv opp kategorier. *Beskrivende* koder setter merkelapper på meningsinnholdet og *tolkende* koder står for begreper, sammenhenger eller perspektiver som reflekterer hvordan tendensene i materialet kan forstås og tolkes. I fase tre trekkes de kodede delene ut, og erstattes med sitater for å illustrere meningene under forskjellige kodeord. Ut i fra dette utvikles det kategorier. Den siste fasen innebærer å sette sammen materialet (Johannessen og Tufte, 2002:113-117).

## 5.5 Reliabilitet, validitet og generalisering

Casestudier får kritikk for at de ikke egner seg for generalisering og dermed ekstern validitet (Yin, 1994: 35-36, Østerud, 2007:35). Denne oppgavens formål er ikke å generalisere, men å finne ut hvilke faktorer som spiller inn i utdelingsprosessen av kultur- og idrettsbevilgninger i Kristiansund kommune, og om innføringen av Kulturløftene har hatt påvirkning på disse. Utvalget av informanter er heller ikke tilfeldig trukket, og dette gir dermed ikke grunnlag for å generalisere funnene. Men man kan heller ikke utelukke at resultatene fra oppgaven ikke er relevante for andre kommuner, som kan tenkes å ha like prosessutfordringer, noe som kan legge grunnlag for videre studier på temaet.

Det resultatene imidlertid vil kunne si noe om, er hvordan *informantene oppfatter* at denne prosessen foregår i Kristiansund, en faktor som ifølge Winter og Nielsen er svært viktig, da det er denne virkelighetsoppfatningen disse aktørene handler ut i fra.

Som det nevnes i teoridelen er det viktig å huske at alle aktører er politiske individer med egne holdninger og interesser. Disse samsvarer ikke alltid med det politiske synet som ligger bak politiske beslutninger. Derfor må man huske at en undersøkelse av målgruppeaktørens holdninger ikke nødvendigvis avspeiler resten av befolkningens holdninger, spesielt da utvalget er så lite. Aktører i målgruppen ønsker sannsynligvis i høyere grad enn andre borgere at det blir tildelt mer bevilgninger til nettopp sin sak. I tillegg representerer intervjuobjektene et lokaldemokrati, der en offentlig tjenestemann samtidig som sitt arbeid, kan inneha flere verv i organisasjoner/institusjoner. For å minimere risikoen for at informanten «bytter hatter», vil spørsmål om verv og medlemskap i organisasjoner være en del av bakgrunnsspørsmålene i intervjuguiden.

## **6.0 Hvilke faktorer spiller inn i utdelingen av bevilgninger til kultur og idrett i Kristiansund kommune?**

En prosesstudie har som mål å besvare hvorfor et utfall er blitt som det er blitt, og hvilke faktorer det er som har ført til de ønskede eller uønskede resultater. I de neste kapitlene vil jeg se nærmere på bevilgningspolitikken i Kristiansund kommune og se om denne samsvarer med eller avviker fra Kulturløftets intensjoner og målsettinger. Dette innebærer å undersøke hvilke kriterier det er som spiller inn i utdelingen av bevilgninger, og se på hvor midlene går. Jeg benytter statistikk, intervjuene og spørreundersøkelsen for å svare på denne delen av problemstillingen, da flere kilder som antyder det samme vil øke studiens pålitelighet. Jeg vil først se på de faktiske tall i kommunebudsjettene før jeg beskriver og drøfter informantenes erfaringer med politikken og utførelsen av den, og til slutt se om Kulturløftet har påvirket utdelingen av midler. Fokuset vil være på de faktiske tall i kommunebudsjettet og politikere, bakkebyråkraters og målgruppeaktørers forhold og holdninger til utdelingen av kultur- og idrettsmidler i Kristiansund kommune.

I den første delen av analysen vil jeg gå nærmere inn på kriteriene som ligger til grunn for utdelingen av bevilgninger, og legge fram tall fra tidligere kommunebudsjetter. Deretter vil jeg fokusere på informantenes holdninger og oppfattelse av bevilgningspolitikken i Kristiansund, hvordan den har formet kultur- og idrettstilbudet, og hvilke faktorer det er som har spilt inn i prosessen. Til slutt vil jeg se på om Kulturløftet har spilt en rolle i denne prosessen, og i så fall, hvilken rolle den har spilt.

### **6.1 Politisk rammeverk**

Tidligere implementeringsforskning viser at det ofte er betydelige variasjoner i implementeringsresultater fra sted til sted, også mellom bakkebyråkrater innen en enkelt myndighet, noe som kan skyldes at de ansvarlige for gjennomføringen ikke har fulgt opp de sentrale retningslinjene. Som Schofield (2004) skriver: «... *failure to know what to do results in an implementation gap*»

Winter og Nielsen (2010) lister opp *lovgivningsgrunnlaget* og *policy-design* som to av de institusjonelle faktorene som spiller inn i en implementeringsprosess, og påvirker om implementeringen er vellykket eller ikke. Da Kulturløftene ikke fra sentralt hold hadde noe rammeverk eller retningslinjer for kommunene å følge, valgte jeg å ta med et annet lovverk kommunens bakkebyråkrater må ta hensyn til når de fordeler bevilgninger:

Kulturloven. Fylkeskommunen og kommunens ansvar for å legge til rette for et bredt spekter av kulturvirksomhet, slik Kulturloven pålegger dem, bringer tankene tilbake til Enger-utvalgets definisjon på «den kulturelle grunnmuren» som *den kulturelle infrastrukturen som gir hele befolkningen tilgang til kunst- og kulturfaglig kompetanse, deltakelse og opplevelse*. Her er det ikke fokus på hvilken type kulturaktivitet det gis tilbud til, så lenge det eksisterer et bredt spekter som alle har mulighet til å delta i.

Mens staten fastsetter rammeverk og gir kommunene lovpålagte oppgaver, setter kommunene selv budsjetter og retningslinjer for utføringen av kommunale oppgaver. I Kristiansund er det Bystyret som har vedtatt retningslinjer og prioritering av utdeling av kultur- og idrettsbevilgninger. Her er det bestemt at kulturmidlene i Kristiansund skal fordeles etter et sett faste kriterier. Disse kriteriene fastsetter hvilke organisasjoner som kan få tildelt bevilgninger, samt hvilke prinsipper midlene skal deles ut i fra. (Kristiansund kommune, 2013)<sup>3</sup>. I «Revidering av retningslinjer for tilskudd av kulturmidler i Kristiansund kommune» står det følgende:

Kulturmidlene fordeles til organisasjoner som omfattes av arbeidsområdene:

- Generelle kulturformål (lag/foreninger som har kultur som sin ytring)
- Barn/ungdom
- Sang/musikk
- Idrettslag. Med idrettslag menes her lag som er tilsluttet NIF og som er medlemmer av Idrettsrådet. Lag med flere idrettsgrener kan søke for hver gren.

Videre skal kulturmidlene skal deles ut i fra følgende prinsipper:

- Aktiviteter for barn og unge skal prioriteres
- Forebyggende arbeid blir vektlagt i vurderingen
- Folkehelsearbeid blir vektlagt i vurderingen (Folkehelsearbeid = rus, tobakk, psykisk helse, sunt kosthold og fysisk aktivitet).
- Ev. nasjonale føringer/retningslinjer blir vektlagt

Kristiansund kommune (2013)<sup>3</sup>



Det skilles mellom tre typer tilskudd: *Grunntilskudd*, *aktivitetstilskudd* og *vurderingstilskudd*. *Grunntilskuddet*, eller *administrasjonstilskuddet* ser på hvor mange medlemmer en organisasjon har (kr 1000 til organisasjon med inntil 50 medlemmer, kr 2000 til de med inntil 150 medlemmer og kr 3000 til de med over 151 medlemmer). *Aktivitetstilskuddet* bestemmes av hvilke aktivitetstilbud laget/organisasjonen gir, og antall aktive medlemmer, mens *vurderingstilskuddet* bestemmes av planlagte aktiviteter i søknadsåret (ibid.).

Disse retningslinjene legger føringer for hvordan saksbehandlerne skal prioritere søkerne til kultur- og idrettsbevilgninger og hvilke kriterier disse må innfri for å kunne søke midler. Det er dette rammeverket politikerne setter, og saksbehandlerne har å gå ut i fra når de skjøtter sitt arbeid. På spørsmålet om i hvor stor grad de benytter seg av rammeverket i utdelingen av bevilgninger, eller om de benytter seg av skjønn, er saksbehandlerne enige i at rammene og retningslinjene blir fulgt i søknadsbehandlingen, men at disse gir rom for utøvelse av skjønn. Saksbehandlerne gir også uttrykk for at rammene og retningslinjene gir trygghet i utøvelsen av arbeidet. Dette på tross av at en informant i administrasjonen karakteriserer de som «*jævla utydelige*». En saksbehandler fremhever tosidigheten med retningslinjene:

I de fleste sakene som vedrører bevilgninger er det politisk vedtatte rammer og et sett med retningslinjer. Og det er veldig greit. Man kan godt være uenig i det som står der, men når det gjelder utdelingen er det greit å ha de der. Den fordelingen du gjør skal ende opp i et politisk vedtak, og da er det godt å si at retningslinjene er fulgt. De er jo vedtatt av bystyret.

Vi kommer nærmere inn på saksbehandlerne oppfatninger av temaet senere i studien. På nasjonalt plan kan det argumenteres for at lovgivingsgrunnlaget saksbehandlerne har å gå ut i fra er vagt, og klare, tydelige retningslinjer ser vi først på rammeverket satt av kommunen. Manglende samordning mellom forvaltningsnivåene og forskjellige rammeverk fra kommune til kommune kan forklare eventuelle forskjeller mellom hvor vellykket implementeringen av Kulturløftet er i de forskjellige kommunene.

### 6.1.1 Kultur- og idrettsbevilgninger i Kristiansund

På landsbasis gikk bevilgningene til kultur fra 5 milliarder i 2005 til 9,95 milliarder i 2013, altså en økning fra 0.80 prosent, til 0.96 av statsbudsjettet. I mangel av tilgang på tall fra 2005-2007, viser tabellen under utviklingen i bevilgninger til kultur og idrett i Kristiansund kommune fra 2008 – 2013.

Tabell 3. Oversikt over kultur- og idrettsbevilgninger i Kristiansund kommune 2008-2013:

År	Tall (i tusen)	Indeksregulerte tall (i tusen)
2008	35668	-
2009 <sup>10</sup>	34968	35705,82
2010	35291	36162,69
2011	37462	37926,53
2012	37798	38288,89
2013	39245	-

Tall hentet fra Kristiansund kommune (2012)<sup>2</sup> og (2012)<sup>3</sup> og SSBs oversikt over konsumprisindeksene fra 1920-2013.

Tallene fra kommuneregnskapene de siste seks årene viser at bevilgningene til kultur og idrett har økt med 10.03 prosent fra 2008 – 2013, og det har også økt når tallene er indeksregulerte. Til sammenlikning har budsjettet til sykehjem økt med 23.33 prosent i samme periode, og til grunnskolen med 27.05 prosent. (Kristiansund kommune, 2012<sup>2</sup> og 2012<sup>3</sup>). Dette stemmer overens med innspillene Enger-utvalget har fått fra aktører fra den kommunale kultursektoren og det lokale kulturlivet, som sier at kultursektoren nedprioriteres. Vi ser og at tilskuddet til kultur og idrett i 2009 justeres *ned*<sup>11</sup>.

Kristiansunds innmelding i ROBEK, og følgende mangel på tilgang på *økonomiske ressurser* kan være en forklaringsfaktor på de relativt lave tallene på kultursatsning ifølge Winter og Nielsens (2010) og Baklien (2000). Det å gi rikelige ressurser til et stort kulturprosjekt kan bli et problem om aktører rundt, som skole- eller helsetjenesten har

<sup>10</sup> Kristiansund ble innmeldt i ROBEK i 2009. ROBEK er et register over kommuner og fylkeskommuner som må ha godkjenning fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler. Informasjon hentet fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/tema/databaser-og-registre/robek-2.html?id=449305>

<sup>11</sup> Nedgangen kan skyldes at Kristiansund ble meldt inn i ROBEK

knappe ressurser. Dette kan føre til at aktører utvikler negative holdninger til prosjektet<sup>12</sup>. Teorien om at kultur er en salderingspost støttes dermed ytterligere, samtidig som at teorien til Dawson og Robinson (1963) og Martinussen (1998) om at *sosioøkonomiske variabler* i befolkningen spiller en rolle i implementeringsprosessen, ofte større enn politiske variabler styrkes.

Kristiansund er by med høyere andel lavinntekt, arbeidsledighet, uføretrygdene og frafall i videregående skole, og på tross av Mangsets (2006) teori om at middelklassen er blitt «kulturelt altetende», kan det tenkes at disse faktorene spiller inn på avgjørelsene som tas i lokalpolitikken og hos saksbehandlerne. Men for å styrke teorien om at kultur er en salderingspost, som øker i gode tider og kuttes ned på i vanskelige, må man gå igjennom et større antall posteringer på kommunebudsjettet, noe som går ut over denne studiens tema.

Vi ser altså en økning i budsjetteringen til Kultur- og næring i perioden 2008-2013, men økningen er beskjeden i forhold til andre posteringer. For å kunne si noe om hvordan de økte midlene disponeres, vil jeg nærmere gjennomgå kultur- og næringsenhetens oversikter over økonomisk støtte til lag og foreninger. Ved å gå igjennom disse tallene, vil man kunne se om Enger-utvalgets funn om kommuners prioritering av idrett, kulturhus og festivaler foran oppbygging av en kulturell grunnmur også gjelder Kristiansund.

## **6.2 Kulturspissing og breddekultur**

Med kommunalt selvstyre følger det at kommunene selv bestemmer hva det skal satses på. Dette gjelder også for Kristiansund. Når man skal vurdere utdelingen av kulturbevilgninger, mener jeg det viktig å skille mellom faste tilskudd, som bestemmes av lokalpolitikkerne og de frie midlene aktørene kan søke på og som går igjennom administrasjonen. Dette fordi det førstnevnte ofte går til de store, allerede etablerte institusjonene, mens sistnevnte ofte kommer breddekulturen- og idretten til gode. Dermed kan et skille hjelpe oss å se om det prioriteres forskjellig mellom grenene, som for eksempel et fokus på spissing innen kultur, og bredde innen idrett.

Kulturmidlene i Kristiansund omfatter som nevnt tidligere, bevilgninger til både allmennkultur, sang/musikk, barne- og ungdomsarbeid og idrettstilskudd. I neste del av

---

<sup>12</sup> Tendenser til dette ser vi tydelig i Opera- og kulturhus-prosjektet som har pågått over flere år i Kristiansund, der politiske grupperinger og deler av lokalbefolkningen stiller seg tydelig kritisk til prosjektet, ofte med argumenter som går ut på at prosjektet tar midler fra andre kommunalt pålagte oppgaver, som skole og sykehus.

studien skal vi se på hvordan fordelingen av disse midlene er. Jeg baserer meg på kommunens egne dokumenter, samt svar fra informanter. Det vil være gode hjelpemidler for å finne ut hvordan utdeling av bevilgninger prioriteres i kommunen. Under finner du en oversikt over utdeling av kommunale kulturbevilgninger i 2013:

*Tabell 4. Postering av bevilgninger 2013*

Postering	Beløp i NOK
Kulturmidler – Barn og ungdomsarbeid	95,000
Faste kommunale utbetalinger/Samarbeidsavtaler	267,500
<b>Sum=</b>	<b>362,500</b>
Kulturmidler – Allmenn kultur, sang og musikk	242,000
Faste kommunale utbetalinger/Samarbeidsavtaler	4,766,760
<b>Sum =</b>	<b>5,008,760</b>
Kulturmidler – Idrett	935,000
Faste kommunale utbetalinger	1,532,775
<b>Sum=</b>	<b>2,467,775</b>
<b>Totalsum=</b>	<b>7,839,035</b>

Som vi ser i vedlegg 4 «Oversikt Økonomisk Støtte 2013», var det rundt 135 mottakere av kultur- og idrettsbevilgninger i Kristiansund kommune i 2013. Av disse gikk 34 under kategorien «allmenne formål», 11 til «sang/musikk», 44 til «idrett» og «idrett/friluftsliv» og 24 til «barn/ungdom». Disse tallene kommer vi tilbake til i neste tabell. Den høye summen på posten «Faste kommunale utbetalinger/Samarbeidsavtaler» forklares ved at 3.399 millioner av budsjettposten på 4.766 760 millioner går til Operaen i Kristiansund. Det høye beløpet til én kulturinstitusjon kan tolkes i den retning at kommunen ønsker å spisse kulturtilbudet, noe som støttes av en politisk informant:

Mange kommuner spisser kulturtilbudet sitt. Kommunene spisser kulturtilbudet og velger å satse på store, monumentale kultursatsninger, men det varierer på hvordan kommunene klarer dette.

Når det gjelder de faste driftstilskuddene ser vi at det her er kulturinstitusjonene som stikker av med den største delen av kaka. Gjennomsnittet blir her særdeles trukket opp av Operaen i Kristiansund, som får tildelt i underkant av 3,4 millioner. Men om vi trekker fra Operaen, vil gjennomsnittet fremdeles være på 266 375 kroner. En sum relativt høyere enn idrettens. De høye summene i denne kategorien, kan skyldes at disse institusjonene er store arbeidsgivere og tradisjonsrike kulturinstitusjoner i regionen, som fører til prioritert status både fra kommunalt, fylkeskommunalt og statlig hold.

Saksbehandlerne i kommunen er de som har ansvar å dele ut de såkalte «frie midlene». Fordelingen mellom disse, kulturmidlene og faste kommunale utbetalinger er følgende:

*Tabell 5. Postering av kulturmidler og faste kommunale utbetalinger*

Postering	Beløp i prosent
Kulturmidler – Barn og ungdomsarbeid	26,2
Faste kommunale utbetalinger/Samarbeidsavtaler	73,8
<b>Sum=</b>	<b>100</b>
Kulturmidler – Allmenn kultur, sang og musikk	4,83
Faste kommunale utbetalinger/Samarbeidsavtaler	95,17
<b>Sum =</b>	<b>100</b>
Kulturmidler – Idrett	37,9
Faste kommunale utbetalinger	62,1
<b>Sum=</b>	<b>100</b>

Her ser vi at prosenten de frie midlene utgjør av totalsummen til hver postering varierer kraftig, fra 4,83 prosent innen allmennkultur, sang og musikk, til hele 37,9 prosent innen

idrett. Dette styrker teorien om at kommunen satser på de store, tunge kulturinstitusjonene, altså en *spissing* av kultur, samtidig som de satser på *bredde* innen idrett. Dette støtter igjen Enger-utvalgets teori om at kommunene står ovenfor en utvikling av den såkalte «begivenhetskulturen». Vi ser videre at de store summene både innen barn og ungdomsarbeid, kultur og idrett går til faste kommunale utbetalinger og samarbeidsavtaler.

Det er til sammen 1,272 av 7,839 millioner som går til de frie kulturmidlene kultur- og idrettsaktører kan søke på, resten går til drift og samarbeidsavtaler. I tillegg ser vi at de frie midlene er en større del av «kaka» i idretten enn hos kulturen. Dette kan føre til mindre handlingsrom til å støtte bredde i kulturen enn det eksisterer innen idretten, en antakelse som stemmer overens med Enger-utvalgets funn om at store deler av midlene til kultur går til *styrking av de allerede etablerte kulturinstitusjonene*, samt festivaler og arrangementer som inngår under den framvoksende begivenhetskulturen i det lokale kulturlivet. Det støtter og opp under funnene om at den kommunale kulturforvaltningens rolle ser ut til å ha endret seg fra å være en produsent av kultur, til en tilrettelegger for et kulturliv som utspiller seg i skjæringsflatene mellom frivillighet, markedet og det offentlige.

Til nå har vi sett på de samlede bevilgningene til kultur- og idrettsformål. Men det er også interessant å se på størrelsen på beløpene som blir gitt ut. Jeg har også valgt å se på hvor mye posteringene får i gjennomsnitt, da dette kontrollerer for antall søkere per postering.

Tabell 6. Periodisering av kultur- og idrettsmidler 2013<sup>13</sup>.

Kategori	Postering	Antall mottakere	Min. beløp	Max. Beløp	Gjennomsnittlig utdeling i NOK
Allmenne formål	Kulturmidler	34	2000,-	10 000,-	4057,-
Sang/musikk	Kulturmidler	11	3000,-	22 000,-	8333,-
Idrett <sup>14</sup>	Kulturmidler	31	2500,-	90 000,-	27.812,-
Barn/ungdom	Kulturmidler	24	2000,-	20 000,-	5937,-
Idrett/friluftsliv	Faste driftstilskudd	13	2000,-	1000000,-	143.343,-
Kulturinstitusjoner <sup>15</sup>	Faste driftstilskudd	9	10 000,-	3399000,-	614.444,-
Barn/ungdom	Samarb.avtaler	6	5000,-	70000,-	445.883,-

I denne tabellen ser vi at når det gjelder de frie midlene – her definert som «kulturmidler» – er det idretten som går av med den største delen av potten, med en gjennomsnittlig bevilgning på 27.812,- mot sang/musikk på andreplass som gjennomsnittlig får 8333,- per søker. Barn/ungdom får 5937,- per søker, mens allmenne formål må nøye seg med 4057,- per søker. Posteringene og beløpene gjenspeiler bildet vi ser i kommunens kriterier for utdeling av midler, der det legges vekt på forebyggende arbeid og aktiviteter rettet mot barn/unge.

En begrunnelse som blir gitt for den høyere gjennomsnittssummen som går til idrett begrunnes med at idrettsorganisasjonene ofte har flere medlemmer enn organisasjonene som bedriver kulturuttrykk, og dermed får de mer grunnstøtte. Men dette er ikke den eneste forklaringen som blir gitt. Som en saksbehandler sier:

Frimerkeklubben har kanskje ti medlemmer, og en liten idrettsklubb har kanskje 50. Grunntilskuddet går på antall medlemmer under og over 19 år. Så ser man på at de som har mange medlemmer under 19 år får litt mer. (Men) i tillegg er det den summen politikerne

<sup>13</sup> Hele tabellen finner man som vedlegg 5

<sup>14</sup> I tillegg kommer et en-gangs tilskudd til bryteren Felix Baldeuf på NOK 10 000,-

<sup>15</sup> Summene satt på bakgrunn av statlige og fylkeskommunale føringer og satt av formannskap/bystyret.

setter til fordeling mellom kultur og idrett, og summen som går til idrett er så vesentlig mye større.

Da det er politikerne som setter de økonomiske rammene for kultur- og idrettsbevilgninger og samtidig har det siste ordet i utdelingen av midlene, er det de som velger hvor mye som blir satt inn på faste driftstilskudd og hvor mye som gis til de frie midlene innen kultur og idrett, som saksbehandlerne deler ut. Det er ikke bare størrelsen på medlemsmassen som differensierer kultur og idrett. Graden av organisering og struktur av de forskjellige grenene synes også forskjellig. Idrett og friluftsliv virker å ha en god organisering, med eget idrettsråd, og egne planverk, og virker å være på agendaen. Dette synes ikke å gjelde for kulturen på samme måte, uttaler en saksbehandler:

Om vi da sier at idretten står for seg, med idrett og friluftsliv på den ene siden: Der har du jo en egen delplan, det har du hatt i mange, mange år, det er årlige rullinger av handlingsplaner, tema, saker som er ute på høring, hva skal vi prioritere, hvilke anleggsforbedringer skal vi ha. Det er veldig på dagsorden og er på en måte «inne».

Det virker som om idrett og friluftsliv både har et bedre organisatorisk og samfunnsmessig utgangspunkt enn kultur, i og med at det i større grad virker å være på dagsorden, og i større grad enn kulturen har grener ut mot lokalsamfunnet. Det er en bred enighet blant informantene at idretten står sterkt i Kristiansund:

(...) idretten står, som jeg oppfatter det, veldig sterkt i Kristiansund, og har en solid posisjon (...). Det har vi sett i den siste tiden, ved at håndballklubben og fotballen har hatt store økonomiske utfordringer, der næringslivet går inn for å berge (dem).

Det er også enighet blant informantene fra alle de tre segmentene om at Kristiansund kan tilby et vidt spenn av fritidsaktiviteter, både blant kultur og idrett. Blant kulturtilbudene er det opera, Nordic Light og andre festivaler som blir trukket fram som høydepunkt. Dette stemmer overens med Enger-utvalgets beskrivelse av «begivenhetskulturen» som hersker i kommune-Norge. Det finnes og et bredt spenn av kulturaktiviteter rettet mot barn og unge, eksempelvis en kulturskole som huser 25 prosent av alle barn i grunnskolealder, et godt dansemiljø med flere respekterte danseskoler og flere kor og korps. Likevel er de fleste enige at det er idretten som både historisk og i dag står i sentrum i byen, med både en fotballklubb, håndballklubb og volleyballklubb, samt brytere og sjakkspillere som hevder seg nasjonalt. Det er spesielt fotballen som blir fremhevet av flere:

Idretten har sikkert alltid stått sterkt. Den gjør jo det mange plasser. Ofte ser vi at fotballen står sterkest, og det handler også om at fotballforbundet er råflinke til å bygge rundt det. Starter du en fotballklubb, har du også mye rundt som kan støtte deg.



Det er blant informantene bred enighet om at det er gode tilbud for de som ønsker å drive med «tradisjonelle» aktiviteter på hobbybasis, for eksempel fotball, håndball, dans. Breddemangfoldet på begge arenaer som blir beskrevet som skrint, spesielt på kultursiden. En antakelse om hvorfor dette er tilfelle kan tenkes å være at siden det satses på spissing innen kultur, fordrer dette større og mer kostbare prosjekt enn i idretten, og at dette går utover breddetilbudet innen kultur. Men en videre analyse av dette er utenfor oppgavens fokus.

### 6.3 En kommunal armlengde?

Prinsippet om en armlengdes avstand skal sikre kulturlivets selvstendighet i forhold til politiske styresmakter uten av det røkkes ved det ansvaret offentlige styresmakter har for å legge til rette for å fremme kulturvirksomhet.

(Ot.prp.nr. 50 2006-2007:8).

Prinsippet som nærmest forstås som den «kulturpolitiske grunnloven», blir brukt som prinsipielt grunnlag for organiseringen av statlig kunststøtte, men er også relevant på et kommunepolitisk nivå. Dersom holdningene er at midler til kultur bør utdeles av et uavhengig organ og at politikerne bør holde seg på en armlengdes avstand, kan dette tenkes å føre til at det blir lettere for politikere å bevilge penger til idretten enn kultur. Vi har sett på hva de kommunale retningslinjene for utdeling av kulturmidler i Kristiansund kommune er, men bare så vidt kommet inn på informantenes oppfatning av situasjonen i kommunen, atferden i de uformelle strukturene mellom aktørene og hvordan de utøver de skjønsmessige avgjørelsene. En grundigere gjennomgang av dette vil komme frem i de neste delkapitlene.

I følge informanter fra alle de tre segmentene er det flere forklaringsfaktorer på idrettens forsprang på kultur i byen. Den første er *det politiske aspektet*. I teoridelen nevnes det at det er funnet få sammenhenger mellom lokalpolitikk og policy output, og at sosioøkonomiske variabler har mye større påvirkning i lokalpolitikken enn politiske variabler. Samtidig er lokalpolitikere fremdeles viktige implementeringsaktører, selv om politiske skillelinjer ikke er like tydelige i lokalpolitikken som på nasjonalt nivå. Om det å få politikerne til å interessere seg for kultursaker, uttrykker en informant i administrasjonen: «Når man legger frem en sak for politikerne, så er det ingen spørsmål, ingen diskusjon, og da får du (inntrykket av) at det ikke er interessant.»

På spørsmålet om det eksisterer politiske skillelinjer i lokalpolitikken når det dreier seg om kultur- og idrettsspørsmål er svarene delte, men hovedlinjene er sammenfallende med Dawson og Roberts funn fra 1963, nemlig at både partikonkurransen og de partipolitiske styrkeforhold helt allment er uten nevneverdig betydning, og at interesser (Winter & Nielsen, 2010) er en viktigere faktor. Unntaket er uttalelsen fra en politisk informant fra høyresiden av den politiske skalaen:

Et av skillene som går er at det mot venstre ønskes at til skal være offentlige skal finansiere, mens høyresiden vil at ting kan sponses av det private, næringslivet og de frivillige. Jeg har inntrykk av at det skillet går tydeligere i kultur enn idrett. Særlig fordi det er så dyre prosjekt innen kultur.

Dette er svært interessant, da utsagnet forsterker teorien om at offentlige utgifter er et resultat både sosioøkonomiske og politiske forhold (Hansen, 1981, Kjellberg og Reitan, 1995 og Martinussen, 1998).

Flere informanter, både innen politikken og administrasjonen som forteller om lokalpolitikere som sitter med flere hatter når de tar politiske avgjørelser, som ikke melder seg inhabile når de burde og bevilger tilskudd til organisasjoner de selv har verv i. En politiker uttaler selv:

(Det er) mye hestehandel rundt omkring, og særinteresser. Kristiansund er en liten by, der mange kjenner mange. Som politiker ... ja ... det er mye lobbyvirksomhet.

- Politisk informant

Om ikke målene i Kulturløftene sammenfaller med politikernes interesser, vil dette ifølge Winter og Nielsens (2010) skape vanskeligheter i implementeringsprosessen, da en av de individuelle faktorene for gjennomføring av en policy, nemlig *individuelle holdninger/interesser* ikke er til stede. Når de institusjonelle faktorene, som lovgivningsgrunnlaget og policy-designet ikke er med på å begrense skjønnnet, gir det i tillegg større mulighet for ressurser, og individuelle holdninger og interesser til å påvirke hvor midlene skal gå. Hvis politikere selv har interesser i å få bevilge penger til idrett, vil dette føre til at det nettopp dit midlene går. Større rom for bruk av skjønn gir også saksbehandlerne større spillerom i sitt arbeid.

### 6.3.1 Bakkebyråkratene

Det store bildet er at norske kommuner er administrasjonsstyrt. Det tror jeg har med at å gå igjennom en sak (sendt fra administrasjonen) og snu om, rettferdiggjøre, er veldig krevende. Administrasjonen er og flinke til å ta signaler fra politiske debatter og legger løpet opp etter det. Det er ikke noe stor uenighet mellom administrasjon og politisk ledelse.

- Politisk informant

*Et byråkratisk forklaringsaspekt* tar for seg påvirkningen saksbehandlerne har på utdelingen av midler. Mens det er politikerne som setter rammeverket, altså budsjettene som bakkebyråkratene har å gå ut i fra, er det den sistnevnte gruppen som behandler søknadene som kommer inn fra kultur- og idrettsaktørene. Sentralt fattede vedtak kan riktignok utgjøre et viktig rammeverk for saksbehandlerne, men kan også være irrelevante i forhold til de problemer de står overfor i en arbeidshverdag. Det er nettopp saksbehandlerne som ifølge Røiseland sitter inne med den relevante kausale kunnskapen, og som kjenner målgruppens behov bedre enn andre (Røiseland, 1995:3). Winter og Nielsen (2010) oppgir flere roller en bakkebyråkrat kan ta på seg; en klassisk byråkrat, profesjonelle som henter sin legitimitet i sin faglige ekspertise og viten fremfor regler eller borgernes/brukernes advokat. Ut i fra svarene saksbehandlerne gir i intervjuene, virker det som om disse informantene identifiserer seg med de to siste kategoriene. Et eksempel på dette er en saksbehandlers uttalelser om hvordan de jobber for å sikre at kultur- og idrettsaktørene ikke glemmer søknadsfristene:

(...) jeg har en oppfatning om at saksbehandlerne strekker seg veldig langt for å (si) – «Men du har glemt å søke, er du sikker på at du ikke skulle ha søkt?». Man passer på og støtter frivilligheten (...).

Denne uttalelsen støtter opp under teorien om at saksbehandlernes grunnleggende oppfattelse av egen rolle kan ha betydning for deres atferd og dermed hvordan, og i hvor høy grad de arbeider med å implementere de vedtatte regler og politikk (Winter og Nielsen 2010).

I tabell 4 ser vi at det økonomiske rammeverket til kultur- og idrettsbevilgninger i Kristiansund i 2013 lå på nærmere 8 millioner. Dette utgjør 0.72 prosent av kommunebudsjettet i 2013 (Kristiansund kommune, 2012)<sup>2</sup>. Samlet fikk Kultur- og næringsenheten 33.245.000 millioner, som utgjør 3.55 prosent av budsjettet. Informantene er stort sett enige at de økonomiske rammene for bevilgninger er for små. På spørsmål om de mener de økonomiske rammene er tilfredsstillende, svarer den overhengene majoritet nei, men at de har forståelse for dette: «*Der vil man aldri kunne*

*svare ja. Det sier seg selv at svaret er nei. Samtidig så vet vi at dette er ikke noen Sareptas krukke<sup>16</sup>, man må gjøre prioriteringene.»* Saksbehandlerne oppgir at de oppfatter at samhandlingen mellom de og politikerne er tilfredsstillende på tross av at de ikke mener det økonomiske rammeverket møter behovene til kultur- og idrettsorganisasjonene i kommunen, og legger ansvar på målgruppeaktørene selv for å selv aktivt gå inn og jobbe for økte bevilgninger.

(...) det er forståelig. Politikerne må ta ansvar for å få økonomien opp på fote og må gjøre upopulære valg. Men da må idretten og kulturen være flinke til å komme på banen for å øke rammene sine igjen.

De økonomiske rammene påvirker også måten saksbehandlerne skjøtter sitt arbeid på. Der det tidligere var mer rom for egne vurderinger og skjønn, blir nå mer og mer av midlene bundet opp av politisk pålagte oppgaver, og potten av frie midler man kan søke på blir mindre:

Ved sammenslåingen av Kristiansund og Frei (i 2008) var det 1,3 millioner i kulturmidler i Kristiansund kommune. Til sammenlikning hadde Frei 90.000. Så ble det slått sammen til én kommune og vi fikk 1,390 000 til fordeling. For idrettslagene på Frei var det et hopp opp, men det kunne gå ut over lagene i Kristiansund. I fjor fordelte vi (saksbehandlerne) kulturmidler på 890.000. (...) Med det vi ser nå, med at vi får reduserte rammer, så er det bare de frie midlene vi kan kutte ned på. (Vi får) mindre og mindre rom for å støtte ting som vi synes kunne vært bra.

Mens saker vedrørende kulturbevilgninger går rett til bystyret for behandling, går saker vedrørende idrettsbevilgninger via Idrettsrådet, et råd bestående av representanter fra 43 idrettsorganisasjoner i Kristiansund, og disse har selv medbestemmelsesrett over hvilke prosjekter som det skal fokuseres på:

(Jeg) tror idretten har en fordel med idrettsrådet da det sitter medlemmer som representerer idretten og fordeler. De sitter litt tettere på aktiviteten. (...) Idrettsrådet er etablert gjennom norsk idrett, ned til idrettsforbundet, ned til idrettskretsen. Stort sett alle kommuner har et idrettsråd. Idretten er bedre organisert i linje.

At idretten har mer lagt til rette for seg gjennom at de er mer organisert, strukturert og har flere ildsjeler, er oppfatninger som går igjen hos alle informantene innenfor både det politiske og administrative spekteret:

Idretten har gode støtteordninger, med utstysordningen, lokale aktivitetssider, støtte rundt bygging av anlegg. Og dette er ting som drøftes og vurderes i idrettsrådet. I tillegg har det tidligere vært en stipendordning som nå er på vei tilbake, med at kommunen kan gå inn med stipend.

---

<sup>16</sup> Sareptas krukke blir brukt som en betegnelse på noe som er uuttømmelig. Kilde: Store norske leksikon (2012); <https://snl.no/Sarepta>

Et gjennomgående tema hos flere informanter er at idrettsaktører er mer «på», både når det gjelder å oppsøke politiske og administrative organer, samt organisere seg og å søke om midler. Sistnevnte ser vi kan stemme, da det i 2013 var 31 søkere som mottok støtte fra kommunen, på antallsmessig andreplass etter allmennkultur. Men her er det interessant at idrettsklubber gjennomsnittlig mottok 27 812 kr hver, mens allmennkultur mottok 5029 kr. På spørsmål om den høye byggeaktiviteten på idrettsfronten, svarer en saksbehandler:

(...) innenfor f.eks. kunstgressbaneaktiviteten, er det mange som «er med», de har mange bak seg og folk som jobber opp mot politikerne for å få det gjennomført. (...). Det er ikke Kristiansund kommune som bygger nytt, det er idrettslagene. De er mer driftige og organiserte.

Det presiseres at det er idrettslag selv som realiserer mange av disse prosjektene, og at av alle fotballbaneprosjektene i byen, er det kun anlegget for toppfotball kommunen har vært involvert i: «Det folk ser på er hvilke anlegg som blir realisert, ikke *hvem* som realiserer det».

### 6.3.2 Målgruppepåvirkning

*Målgruppeaspektet* tar for seg hvilken innflytelse målgruppeaktørene har på beslutningene som blir tatt i forbindelse med utdelingen av midlene. I Winters (2001) integrerte implementeringsmodell, har målgruppen både påvirkning på organisatorisk og interorganisatorisk implementeringsatferd, bakkebyråkratenes atferd og prestasjoner og effekt av policyen. Deres implementeringsatferd forklares av institusjonelle forhold og personlige/organisatoriske karakteristika, som påvirker deres evne og vilje, som igjen påvirker atferden i samspillet med implementeringsorganet, i dette tilfellet lokalpolitikere og saksbehandlerne (Winter og Nielsen, 2010). I denne casen virker det som flere av Dahls (1961) ressurser som kan anvendes til å skaffe innflytelse på beslutningene benyttes: penger, tid, energi, status, karisma og solidaritet. Både kultur- og idrettsaktører oppsøker politikere og administrasjonen for å få sin stemme hørt i bevilgningssaker, men idrettsaktørene virker å i større grad vie mer tid og ressurser på å påvirke både politikere og saksbehandleres beslutninger. Det oppgis å være hyppigere interaksjon mellom saksbehandlere og idrettsaktører enn med kulturaktører, og de førstnevnte viser i størst grad vilje til å ta direkte kontakt med beslutningstakerne i forbindelse med bevilgningssaker og er også hyppigere på besøk hos saksbehandlerne. Dette begrunnes med:

Idrettsfolk er mer konkurranseinnstilt og prestasjonsorientert. Direkte påvirkning det funker det, vet du. Det er derfor lobbybransjen er i slik vekst, (de) utnytter uoversiktligheten i systemet.

- Saksbehandler

Det kan altså virke som om kultur- og idrettsaktørene utfyller sine klientroller på forskjellig måte. Når vi ser tilbake på Braithwaites (1995) oversikt over *motivational postures*, kan det se ut som om kulturaktørene i større grad faller inn i de mer defensive kategoriene, og overlater i større grad avgjørelsen til implementeringsorganene, mens idretten er mer offensive og er i større grad villige til å kjempe frem sine saker.

Det at idrettsaktørene «utnytter uoversiktligheten i systemet» kan tyde på at idrettsaktørene i større grad også driver med *game-playing*, der de aktivt går inn for å finne smutthull for å få mer tilskudd. Denne teorien støttes av uttalelser fra lokalpolitikere om at det er idrettsaktørene som i størst grad gjør seg hørt opp mot politiske aktører:

Selvfølgerlig kommer det noen som ser at regnskapet i fjor var dårlig og kommer og «må ha» penger. Det er enkelte som er mer på enn andre, som håndballklubben som slet en periode og kom ned (til rådhuset). (De argumenterer med) ... høy divisjon, reklameeffekt for byen. Da fikk vi (bystyret) besøk i gruppemøtet. Fotball og håndball er mest «på», sammen med operaen.

Kulturaktørene, kanskje med unntak av operaen, virker ikke å være like «på» ifølge informantene, og flere av de, både innen politikken og administrasjonen etterlyser kulturpolitikere og andre aktører som kan stå på barrikadene for kultur i Kristiansund:

(Jeg) stiller litt spørsmål om hvor er de som står på barrikadene for kultur. Hvor er de frivillige stemmene og politikernes stemmer i forhold til viktigheten av et kulturhus? Men det er jo spaltemeter med fotballstadion, det er nesten så det er provoserende, om det er lov å si det. Det er kjempefint, men jeg skulle ønske det var mer balanse og en større synliggjøring fra frivillighetens side.

Winter og Nielsen (2010) argumenterer for at kapasiteten til implementeringsaktørene er en avgjørende faktor for suksess. Om det er en mangel på aktører med kapasitet som står på barrikadene for kultur, kan dette også ifølge Enger-utvalget (2013) ha en negativ effekt på kultursektoren: «Med færre representanter for kultursektoren på høyt nivå i kommuneorganisasjonen ser det ut til å bli vanskeligere å få gehør for kultursektorens interesser og behov,» som igjen bidrar til at kulturfeltet i økende grad blir sett på som ett aspekt ved andre politikfelt og i minkende grad forstått som et selvstendig virksomhetsområde i kommunen. Dette sammenfaller med funnene i kartleggingen til kulturplanen til Kristiansund som indikerer at tjeneste- og kulturyrker har lav lokal status sammenliknet med andre yrker i næringslivet, som tidligere nevnt i oppgaven.

Målgruppeaktørene selv er delte i synet på fordelingen av midler mellom kultur og idrett. Mens halvparten av både kultur- og idrettsaktørene mener tilskuddet de får er tilfredsstillende, er den andre halvparten ikke fornøyd. Det som er interessant her er at målgruppeaktøren på kultursiden begrunner sin misnøye med at han mener at idretten får en uproporsjonal stor del av kaken, med tanke på at det koster mer å drive innen sang/musikk enn et idrettslag. Målgruppeaktøren på idrettssiden oppgir derimot ikke noen årsak for hvorfor han synes tilskuddet ikke er tilfredsstillende. På en skala der man skulle rangere ens forhold til kommunens saksbehandlere fra 1 (dårlig) til 5 (svært bra), svarte sistnevnte målgruppeaktør 2. De resterende aktørene svarte alle 4. Denne aktøren skiller seg og i fra de andre aktørene ved at han ikke føler saksbehandlerne jobber for å ivareta hans organisasjons interesser.

Et interessant, men ikke overraskende funn er at målgruppeaktøren som er mest misfornøyd med sin organisasjons representasjon i kommunebudsjettet og oppgir å ha det dårligste forholdet til saksbehandlerne, også er den som oppgir å være i kontakt med kommunen oftest (flere ganger i måneden), og er den eneste som opplyser å ha tatt i bruk media for å få sin stemme hørt i bevilgningssaker. Dette er det nærmeste vi kommer den såkalte *resistance*-atferd, der en bruker gir aktivt uttrykk for motstand. Denne atferden kan i dette tilfellet ifølge Bratihwaite (1994, 1995) skyldes manglende erkjennelse av både målet og implementeringsorganets legitime autoritet. Informanten selv uttaler: «(Jeg føler meg) motarbeidet og ikke tatt hensyn til som en organisasjon som driver idrett for barn og unge». *Resistance*-atferden styrkes ved at aktøren oppgir å ha tatt i bruk media for å kjempe mot uenigheten. Det kan spekuleres i om mangelen blant andre idrettsaktører sin vilje til å la seg intervju, kan skyldes at de deler holdningen og atferden til denne aktøren. Men det kan ikke la seg påvise uten at de selv deltar i studien.

Det er en oppfatning blant informantene at idretten har mer fokus på å søke midler for å få gjennomført prosjekter, enn det kulturaktørene er. Flere idrettslag har egne markedsansvarlige som jobber for å få støtte fra næringslivet, samt et bedre nettverk opp mot politikken. Men vi ser og at det er de, med unntak av det kulturelle flaggskipet Operaen i Kristiansund, som er budsjettvinnere og de som mottar mest i de frie midlene man kan søke på. Men hvorfor er det slik? En saksbehandler stiller seg spørsmålet:

I de frie midlene er 1 million satt av til idrett. De store pengene går til idretten og småbeløp til de andre organisasjonene. Har ikke kulturaktørene knekt koden til hvordan man skal skrive søknad? (...) Har de (kulturen) ikke gode prosjekter, eller er det slik at idretten har

omdømmet om at det er så positivt å holde på med at det er lettere å kjøre 100.000 til en fotballbane på Kårvåg enn til 100.000 til barneteater ute på (vifter mot Tustna).

En annen forklaringsfaktor er at idretten synes mer organisert enn kulturlivet. Søknader om kulturmidler til idretten er det idrettsrådet som tar for seg. Her har idretten selv mulighet til å samles, se på hvor det trengs løft og ikke, hvem som trenger mer midler. Et slikt råd gir idretten selv en stemme og medbestemmelsesmulighet. Saksbehandleren er ikke den med siste ord, men en veileder. Målgruppens atferd påvirker både prestasjoner og effekt. Ett interessant funn er at en kulturaktør uttaler at det ikke er *kommunen* som skjevfordeler midler, men *staten*. Mange større kulturarrangementer og -institusjoner søker midler fra statlige organer, blant annet fra Norsk Kulturråd og Musikkutstyrsordningen, og noen kommer til og med inn på statsbudsjettet, som Operaen i Kristiansund, mens idretten i all hovedsak søker midler fra kommunen. Dette kan understøtte en teori om at kultur oppfattes som en statlig oppgave i større grad enn idrett, og tilsvarende at idrett oppfattes som et kommunalt ansvar i større grad enn kultur. Når temaet idrett kommer på banen i intervjuene, kommer informantene flere ganger inn på temaet folkehelse og preventive tiltak. Dette kan tenkes å dytte vektskålen i idrettens favør i tildelingsprosessen.

#### **6.4 Et kommunalt kulturløft?**

Implementeringen er avhengig av hvilke politiske instrumenter som stilles til rådighet, noe som gjør at noen lover eller beslutninger kan være umulige å implementere fra starten av, uansett hvor god innsats implementeringsaktørene gjør.

- Winter og Nielsen (2010:89)

Så langt peker ikke studien i retning av at Kristiansund skiller seg fra funnene gjort i Enger-rapporten. De store summene går til kulturhus, opera og idrett, ikke til den kulturelle grunnmuren, som defineres av Enger-utvalget. På spørsmål om Kulturløftet har påvirket utdelingen av bevilgninger til kulturen i Kristiansund, svarer samtlige informanter nei; det har heller gått motsatt vei. En saksbehandler fortalte:

Kulturløftet har minimal grad påvirket saksbehandlingen. Slike overordnede «festtaledokumenter» har ikke samme påvirkningskraft som forventningene til lokalsamfunnet. Jeg føler mer press for å tilfredsstille målgruppeaktører og lokale enn målene til kulturløftet. De blir på en måte uttalt av noen sånne nasjonale kulturpolitikere, og de vet ikke hva som skjer på grasrota. Ikke sant? Det kommer lite ut av slike ting. Det var de punktene.

Det at saksbehandlerne, bakkebyråkratene, som er siste ledd ut mot målgruppeaktørene, ikke har tiltro til «festtaledokumentene» som kommer fra Oslo, tilsier at kommunale



planverk og rutiner stikker dypere enn NOUer sendt fra sentralt hold. Dette støtter Røiseland (1995) sine funn om at sentralt fattede vedtak kan være irrelevante i forhold til de problemer bakkebyråkratene står overfor i en arbeidshverdag. Mangelen på retningslinjer kan ifølge Winter og Nielsen (2010) ha påvirket saksbehandlerne implementeringsatferd, da de institusjonelle rammer og incentivstrukturer er svake, og verken tvinger eller lokker ham/henne til å utvise atferden politikken foreskriver (ibid.140). Baklien (2000) fremhever i tillegg *holdningene* til de involverte aktørene, både til ideologien og visjonen bak tiltaket som utvilsomt viktig for utviklingen. Om holdningen er at Kulturløftene er «festtaledokument» uten samme påvirkningskraft som kreftene i lokalsamfunnet, kan dette være en forklaringsfaktor for hvorfor vi ikke ser følgene av Kulturløftene i Kristiansund.

Lokale faktorer er også mer tilstedeværende i saksbehandlerne hverdag og har dermed større påvirkning på hvordan de velger å skjøtte sitt arbeid. Det er altså ikke i saksbehandlerens interesse å prioritere de målene satt i Kulturløftene foran søkerens ønsker. Dette, samt at saksbehandlerne utøver en del skjønn i sitt arbeid, og de institusjonelle rammene og incentivstrukturene til Kulturløftene er svake og dermed ikke tvinger saksbehandlerne til å utvise den atferd som Kulturløftene foreskriver, gir de ikke nok incentiver til å gjennomføre implementeringen i tråd med ønskene til politikerne bak Kulturløftene.

Implementeringen av prosjektet avhenger av at rammebetingelsene tillater at visjonene og målsettingene kan oversettes til virkemidler og aktivitet. Dette er spesielt viktig med tanke på det økonomiske rammeverket. Om det blir for mange mål i forhold til kapasitet og rammebetingelser, eller om målene motstrider hverandre, blir det vanskeligere.

- (Baklien 2000:71)

Videre støtter funnene at stukturbetingelsene Baklien (2000) legger fram, har spilt en rolle i Kulturløftenes implementeringsprosess, her i form av økonomiske ressurser. Kristiansund kommune havnet på ROBEK-listene i 2009, og kuttet ned på flere budsjettposter. Her ble også kulturbevilgningene rammet. Selv om posten har økt de siste årene, er denne beskjeden sammenliknet med andre posteringer. I tillegg, som en saksbehandler sa: «det var de punktene»: altså det ble ikke gitt (eller oppfattet at det ble gitt) en videre arbeids- eller autoritetsfordeling. Regjeringen holdt riktignok sitt løfte ved å nesten doble andelen av statsbudsjettet som ble gitt til kultur fra 2005 til 2013. Gjennom å øke støtten til kultur, ønsket regjeringen å plassere kunst og kultur i «sentrum av

samfunnsutviklingen», men mangel på ansvarsfordeling, handlingsplaner og eierskap hos saksbehandlere har ført til at implementeringen av Kulturløftet, ihvertfall i Kristiansund kommune, virker å ikke hatt noen effekt.

## 7.0 Avslutning

Målet med denne oppgaven var å identifisere hvilke faktorer som spiller inn i utdelingen av midler til kultur og idrett i Kristiansund kommune, og gjennom det, finne ut om Kulturløftene har hatt en effekt på tildelingsprosessen. For å svare på dette spørsmålet valgte jeg problemstillingene. **Er det en skjevfordeling av kultur- og idrettsmidler i kommunen?** Og om dette er tilfelle: **Hvilke faktorer i tildelingsprosessen skyldes denne skjevfordelingen?**

For å finne svarene på disse spørsmålene, ble det gjennomført en analyse av kommuneregnskapene i Kristiansund i årene 7 dybdeintervjuer av politikere og bakkebyråkrater og spørreundersøkelse av målgruppeaktører, med 4 informanter. Funnene i denne studien er at, tross en økning i tilskuddene til kultur på statsbudsjettet til 1 prosent, sier verken lokalpolitikere, bakkebyråkrater eller målgruppeaktører i Kristiansund at de har merket en effekt av kulturløftene. Tilskuddene til kultur har økt, men ikke i takt med økningen til andre posteringer. Det er altså fastslått et avvik mellom intensjoner/målsettinger og realiteter/praksis ved implementeringen av Kulturløftene, et funn som støtte opp under Kulturutredningen 2014 sine konklusjoner.

En utfordring med datamaterialet i oppgaven, er antallet informanter innen politikk og målgruppeaktører, og resultatene kan følgelig ikke generaliseres til å gjelde alle politikere og målgruppeaktører i byen, eller andre kommuner. Samtidig kan vi ikke utelukke at noen av faktorene som gjelder for Kristiansund, også gjelder for andre kommuner.

Kristiansund er en by med sterke røtter både innen kultur og idrett. Byen har blant annet en egen opera, fotofestival, flere idrettsklubber som hevder seg nasjonalt og idrettsutøvere som hevder seg internasjonalt. Tallene fra kommunens årsrapporter tyder i midlertid på at det satses forskjellig på de to grenene: det satses på spissing av kulturen, og bredde innen idretten. Med andre ord kan det trekkes en slutning om at: innen kultur satses det på kvalitet, innen idrett på kvantitet. Dette er et funn som samsvarer med Enger-utvalgets rapport, som sier at kommunenes satsing hovedsakelig er på «begivenhetskultur», ikke den kommunale grunnmuren. Man kan likevel ikke med sikkerhet si at Kulturløftene ikke har hatt *noen* påvirkning på måten Kristiansund har valgt å dele ut midler til kultur- og idrettstiltak, men tallene i budsjetter og regnskap, samt uttalelsene fra informanter både i lokalpolitikken, administrasjonen og kultur- og idrettsaktører tyder på at en eventuell påvirkning i så fall ikke har vært av betydelig art.

Forklaringsvariabler for dette inkluderer manglende politiske styrings- og kontrollmuligheter (top-down) og samspillet mellom politikere, bakkebyråkrater og målgruppeaktører (bottom-up). Kristiansund var i en periode på ROBEK-listen, og dette krevde innstramminger på budsjettet, og det at kultur i dette tidsrommet har opplevd en lavere økning enn andre poster på budsjettet, styrker teorien om at kultur blir sett på som en salderingspost. En annen faktor for skjevfordelingen kan være at idretten synes å være et område politikerne i større grad synes å enes om, enn kultur, og det blir dermed lettere å bevilge penger til denne type aktivitet.

Saksbehandlerne omtaler selv Kulturløftet som et «festtaledokument» uten retningslinjer, som ikke har like mye innflytelse på deres avgjørelser som de lokale målgruppeaktørene har. Mangelen på retningslinjer verken tvinger eller lokker saksbehandlerne til å utvise atferden politikken ønsker, og legger til rette for en god del skjønn. Dette påvirker saksbehandlernes implementeringsatferd. Saksbehandlerne gir inntrykket av at de fremstår som brukernes advokater, ved blant annet å selv passe på at kultur- og idrettsaktørene søker innen fristene. Dette gir en indikasjon på hvordan saksbehandlerne forholder seg til tildelingsprosessen. Det virker å være et større sprik mellom policymakerne i Oslo og saksbehandlerne enn mellom saksbehandlerne og målgruppeaktørene. Følger av dette er at de sentrale målene ikke blir nådd. Samtidig kan en positiv konsekvens av dette være at bakkebyråkratene sitter med en større innsikt i målgruppens faktiske behov, og handler deretter. Målgruppeatferden til kultur- og idrettsaktører synes også å være forskjellig fra hverandre, en påstand som støttes både av informanter innen politikken og administrasjonen. Det gis et inntrykk av at idrettsaktørene er flinkere til å utnytte «uoversiktligheten i systemet», og der det etterlyses flere som kan stå på barrikadene for kulturlivet, beskrives idrettsaktørene som «terriere», som oppsøker politikere og saksbehandlere for å få sin stemme hørt.

Med de dataene tilgjengelig i denne oppgaven tegnes det et bilde av en implementeringsprosess med gode intensjoner, men uten nødvendige ansvarlinjer og eierskap hos de som skal iverksette tiltaket. Saksbehandlernes avstand til Oslo er mye lengre enn til kultur- og idrettsaktørene, både relasjonsmessig og geografisk, som gjør at det antakeligvis ikke er i saksbehandlerens interesse å prioritere de målene satt i Kulturløftene foran målgruppeaktørenes ønsker. Samtidig er det saksbehandlerne som sitter inne med den relevante kausale kunnskapen, og som kjenner kultur- og

idrettsaktørenes behov bedre enn andre. Kan det hende at Kulturløftene rett og slett ikke var relevant i forhold til problemene saksbehandlerne i Kristiansund møter i sin arbeidshverdag? Dette er interessant spørsmål i seg selv, og kan være tema for videre studier som kan ta for seg hvilke konsekvenser dette eventuelt har.



## 8.0 Litteratur

- Agedal, Olaf, Helene Egeland og Mariann Villa (2009): *Lokalt Kulturliv i Endring*. Fagbokforlaget, Oslo
- Baklien, Bergliot (2000): «Evalueringsforskning for og om forvaltningen». Kap 3 i NIBR-rapport nr. 4.
- Barrett, Susan og Colin Fudge (red.) 1981); *Policy and Action. Essays on the Implementation of Public Policy*, Methuen, New York
- Bourdieu, P (1996) *Symbolsk makt*, Oslo, Pax
- Braithwaite, Valerie (1995): "Games of Engagement: Postures within the Regulatory Community", *Law & Policy* 17: 225-255
- Braithwaite, Valerie, John Braithwaite, Diane Gibson og Toni Makkai (1994): "Regulatory Styles, Motivational Postures and Nursing Home Compliance" *Law & Policy* 16: 4: 363-394
- Brehm, John og Scott Gates (1997): «Working, Shirking, and Sabotage. Bureaucratic Response to a Democratic Public. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press
- Dahl, Robert, A. (1961): *Who Governs?* Fredericksburg: Yale University Press
- Dawson, Richard E. og James A. Robinson (1963): "Interparty Competition, Economic Variables and Welfare Policies in the American States", *Journal of Politics* 25, (May 1963:266)
- Egeberg (1989): *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*, Tano, Oslo
- Enger, Anne et al. (2013): «Kulturutredningen 2014», hentet 20.9.14, fra: <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/innfrir-kulturloftet-1-prosent-av-statsb/id737659/>
- Fylkesrådmann Guttelvik (2012): "Notat til Fylkesutvalet vedk. Statistisk materiell som viser faktisk bruk av Norsk kulturråd sine midlar", 12.09.2012
- Giske, Trond (2006): "Kulturminister Giske opnar Operafestuka i Kristiansund» Pressemelding frå Kultur- og kirke departementet, 08.02.2006, hentet fra: <http://www.regjeringen.no/nn/dokumentarkiv/Regjeringa-Stoltenberg-II/Kultur-og-kyrkjedepartementet/Nyheter-og-pressemeldinger/pressemeldinger/2006/kulturminister-giske-opnar-operafestuka-.html?id=103892>
- Hove, Olav og Per Inge Langeng (1997): *Sosialhjelpen: Forsking og forskningsbehov*, HiO-rapport 97:4, Oslo
- Johannessen, Asbjørn og Per Arne Tufta (2002): *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag AS

- Kommunedelplan, Kristiansund kommune (2011): «Kommunedelplan for fysisk aktivitet og friluftsliv 2011-2018» vedtatt 26.10.2010, hentet fra:  
<http://www.kristiansund.kommune.no/Handlers/fh.ashx?MId1=1842&FilId=2942>
- Kommunedelplan, Kristiansund kommune (2012): «Overordnet kulturplan – Kunst og kultur», lastet opp februar 2012, hentet fra:  
<http://www.kristiansund.kommune.no/Filnedlasting.aspx?MId1=1575&FilId=2896>
- Kristiansund kommune (2014): Søk om tilskudd», lastet opp 15.01.14, hentet fra:  
<http://www.kristiansund.kommune.no/kultur-og-naringsenheten/sok-om-tilskudd/>
- Kristiansund kommune (2013): «Fakta om Kristiansund», lastet opp 08.03.13, hentet fra: <http://www.kristiansund.kommune.no/velkommen/fakta-om-kristiansund/>
- Kristiansund kommune (2013)<sup>2</sup>: «Tilbakestrøm (av kunstnere og kulturarbeidere)», lastet opp 30.04.2013, hentet fra:  
<http://www.kristiansund.kommune.no/nyheter/nyheter-fra-kommunen/tilbakestrom-av-kunstnere-og-kulturarbeidere.aspx>
- Kristiansund kommune (2013)<sup>3</sup>: «Kristiansund kommune er med Felix på veien til OL i Rio 2016), hentet 15.02.14, hentet fra:  
<http://www.kristiansund.kommune.no/nyheter/nyheter-fra-kommunen/kristiansund-kommune-er-med-felix-pa-veien-til-ol-i-rio-2016.aspx>
- Kristiansund kommune<sup>2</sup> (2012): “Positivt regnskap 2011, og ute av ROBEK”, lastet opp 15.02.12, hentet fra:  
<http://www.kristiansund.kommune.no/artikkel.aspx?MId1=1576&AId=4119>
- Kristiansund kommune (2011): «Årsrapport 2011» hentet 28.08.13, hentet fra:  
<http://www.kristiansund.kommune.no/Filnedlasting.aspx?MId1=1575&FilId=2962>
- Kristiansund kommune (u.d.): «Idrettsavdelingen», hentet 24.10.13, fra:  
<http://www.kristiansund.kommune.no/artikkel.aspx?MId1=1619&AId=508&Back=1>
- Kulturdepartementet (2013): «Kulturloftet – Politisk regnskap 2005 – 2013» hentet 12.10.13 fra:  
[http://www.regjeringen.no/upload/KUD/K3/Kulturloftet\\_hefte\\_7mars\\_ENDELIGversjon\\_8mars2013.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KUD/K3/Kulturloftet_hefte_7mars_ENDELIGversjon_8mars2013.pdf)
- Kulturloftet (2012): I Store norske leksikon. Hentet 18.mai 2014 fra:  
<https://snl.no/Kultur%C3%B8ftet>
- Kulturloftet I (2006): Hentet fra:  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/kampanjer/kulturloftet/kulturloftet-i.html?id=714384>
- Kulturloftet 2 (2009): Lastet opp Hentet fra:  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/kampanjer/kulturloftet/kulturloftets-15-punkter.html?id=713675>



- Kulturløftet – Politisk regnskap 2005-2009 (2009): hentet fra:  
<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kkd/kultur/rapporter-og-utredninger/kulturloeflet.pdf>
- Kulturpolitikk.no (2012): <http://kulturpolitikk.no/2012/10/17/norsk-kulturindeks-og-innbyggertilfredshet/>
- Kvale, Steinar (1997): *Det Kvalitative Forskningsintervju*. Gyldendal AS, Oslo
- Kvadsheim, Henrik (1989): En vitenskapelig vurdering av case-studier – med eksempel på anvendelse i studie av oljevirkosomhet. Arbeidsnotat RF 86/89, Senter for samfunnsforskning, Rogalandforskning, Stavanger
- Langridge, Darren (2006): *Psykologisk forskningsmetode*, Tapir Akademisk Forlag, Trondheim
- Langsted, J. (red.) (2010): Spændvidder – om kunst og kunstpolitikk. Kulturpolitisk forskningscenter, Århus, september 2010
- Lipsky, Michael (1980): *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. Russel Sage Fundation, New York
- Mangset, Per (2012): «Demokratisering av kulturen? – Om sosial ulikhet i kulturbruk og – deltakelse» TF-notat nr. 7/2012 hentet fra:  
<http://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/filer/2006.pdf>
- Mangset, Per (2012): En armlengdes avstand eller statens forlengede arm? Et notat om armlengdesprinsippet i norsk og internasjonal politikk. Notat utarbeidet på oppdrag av Kulturutredningen 2014.hentet fra:  
[http://www.regjeringen.no/upload/KUD/Styrer\\_raad\\_utvalg/Kulturutredningen/Mangset\\_Armlengdes\\_avstand.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KUD/Styrer_raad_utvalg/Kulturutredningen/Mangset_Armlengdes_avstand.pdf)
- Martinussen, Per (1998): “Linking Coalitions to Policy output: the case of local government in Norway”, hentet fra boken *Party Politics, Sub-National Style: The Case Of Local Government In Norway* (2003) , Department of Sociology and Political Science, NTNU, Trondheim.
- Nasjonalt Folkehelseinstitutt (2013) «Kristiansund» lastet opp januar 2013, hentet fra:  
<http://khp.fhi.no/PDFVindu.aspx?Nr=1505&sp=1&PDFaar=2013>
- Nervik, Jon Arve (1997): *Offentlig politikk og klientløpebaner. Sosialhjelp og arbeidsmarkedtiltak – bidrag til selvforsørging eller ringdans i velferdsbyråkratiet?* Institutt for Statsvitenskap, Universitetet Oslo.
- Offerdal, Audun (1982): “Iverksettingsstudiar – Eit overseen og ein kritikk”, Byforskningsprogram: Delprogram om styreing, Arbeidsnotat nr. 15, Institutt for offentlig administrasjon og organisasjonskunnskap, Universitetet i Bergen.
- Ot.Prp. nr. 50 (2006-2007): «Om lov om offentlege styresmaktens ansvar for kulturverksemd (kulturlova), lastet opp 22.04.08, hentet 20.11.13 fra:  
[http://www.noku.no/sfiles/54/2/file/kulturloven\\_-\\_otprp\\_50.pdf](http://www.noku.no/sfiles/54/2/file/kulturloven_-_otprp_50.pdf)

- Regjeringen Stoltenberg II (2013); «Innfrir Kulturloftet: 1 prosent av statsbudsjettet i 2014», hentet 26.1.2015, fra: <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/innfrir-kulturloftet-1-prosent-av-statsb/id737659/>
- Rensvik, Peder (2010): "Kulturloftenes distriktssatsing – Når kommer den?" Innspill til Kulturloftet fra Kristiansund Kirke Kunst Kulturakademi
- Ridley, F. (1987): "Tradition, Change, and Crisis in Great Britain" i *The patron state: government and the arts in Europe, North America, and Japan*, M. C. Cummings og R.S Katz (red.), Oxford, Oxford University Press, s. 225-253.
- Røiseland, Asbjørn (1996): *Iverksettingslitteraturen: Et fundament for fremtidig forskning?*, NF-arbeidsnotat nr. 1022/96, Bodø
- Røiseland, Asbjørn (1995):, *Teori, perspektiv eller strategi? En oversikt og gjennomgang av iverksettingsstudie*, NF-arbeidsnotat nr. 1015/95, Bodø
- Schofield, Jill (2008): "A Model of Learned Implementation", *Public Administration* 82, 2: 283-308
- Simon, Herbert A. (1947): "Administrative Behaviour. A Study of Decision. Making Processes in Administrative Organization". London, The Free Press, Collier Macmillan Publishers.
- St.meld. nr. 32 (2007-2008): «Bak kulissene» , hentet 20.7.13, fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dok/regpubl/stmeld/2007-2008/stmeld-nr-32-2007-2008-/10/3/1.html?id=517899>
- St.meld. nr. 48 (2002-2003): «Kulturpolitikk fram mot 2014» hentet 10.10.13 fra: <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20022003/048/PDFS/STM200220030048000DDDPDFS.pdf>
- Statistisk Sentralbyrå (2013): «Folkemengde og kvartalvise befolkningsendringer 2. kvartal 2013» hentet 25.10.13 fra: <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkendrkv/kvartal/2013-08-16?fane=tabell&sort=nummeridretr&tabell=132112>
- Statistisk sentralbyrå (2012): «Kulturtilbud 2011»: hentet 13.09.13 fra: [http://www.ssb.no/kultur-og-fritid/statistikker/kultur\\_kostr](http://www.ssb.no/kultur-og-fritid/statistikker/kultur_kostr)
- Statistisk sentralbyrå (2012)<sup>2</sup>: «Norsk Kulturbarometer 2012», hentet 12.09.13, fra: <http://www.ssb.no/kultur-og-fritid/statistikker/kulturbar>
- Storstad, Oddveig (2010): *Kommunal kultursektor i endring*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Tidens Krav (2013)<sup>1</sup>: «- Et fantastisk oljeår». Publisert 05.12.2013), hentet fra <http://www.tk.no/naring/article7025266.ece>
- Tidens Krav (2013)<sup>2</sup>: «380.000 kvm nybygg i oljebyen». Publisert 04.12.13, hentet fra <http://www.tk.no/nyheter/article7022465.ece>
- Tidens Krav (2013)<sup>3</sup>: «KHK kan gå konkurs». Publisert 08.10.13, hentet fra: <http://www.tk.no/sporten/article6905196.ece>

- Tjoa, Aksel (2010) :*Fra nysgjerrighet til innsikt. Kvalitative forskningsmetoder i praksis. 2. utgave*, Sosiologisk forlag, Trondheim
- Tjora, Aksel (2010)<sup>2</sup>: *Kvalitative Forskningsmetoder i Praksis*, Gyldendal Akademisk Forlag, Oslo
- Vedung, Evert (1997): *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers
- Vik-Mo, Bjørn og Jon Arve Nervik (1999): «Kommunenes iverksetting av vilkåret om arbeid for sosialhjelp» ISS-rapport nr. 52, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Trondheim
- Winter, Søren C. og Vibeke Lehmann Nielsen (2008): *Implementering af politik*, Academia, Århus
- Winter, Søren C. (2001): *Implementering og effektivitet*. Viborg: Nørhaven A/S
- Yin, Robert K. (1994): *Case Study Research. Designs and Methods*. Applied Social Research Methods Series, Volume 5, Sage Productions, London
- Østerud, Øyvind (2007): *1991 Statsvitenskap – en innføring i politisk analyse* Universitetsforlaget, Oslo

## 9.0 Appendiks

### Vedlegg 1. Informantbrev

Kjære informant

Dette er et informasjonsbrev du mottar da du har takket ja til å delta i et forskningsprosjekt i forbindelse min masteroppgave, som omhandler fordeling av bevilgninger innen kultur og idrett i Kristiansund kommune. Jeg heter Christine Holm Berntzen, og er statsvitenskapstudent ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU).


Jeg ønsker deg som informant, da du har innsikt i hvordan bevilgninger innen kultur og idrett blir fordelt i Kristiansund kommune. Det er helt frivillig å delta som informant, og du står fritt til å trekke deg på hvilket som helst tidspunkt uten å trenge å begrunne valget.

Du velger selv et sted du er komfortabel med. For eksempel ditt kontor eller et offentlig sted. Dersom du ønsker, kan jeg reservere et møterom for oss. Intervjuet vil bli tatt opp på lydbånd. Som nevnt står du fritt til å trekke deg. Dette gjelder både i forkant av, underveis og i etterkant av intervjuet.

Dine personalia og dine svar vil om ønskelig bli anonymisert i oppgaven, og lydbånd og notater vil slettes eller makuleres. Den informasjonen jeg får fra deg som informant, vil behandles konfidensielt. Du vil og ha muligheten til sitatsjekk.

Tusen takk for at du ønsker og har anledning til å være min informant. Har du spørsmål før eller i etterkant av intervjuet, må du bare ta kontakt med meg på telefon eller e-post.

Med vennlig hilsen,



+47 452 30 166

christinehberntzen@gmail.com

## Vedlegg 2. Intervjuguide politikere

- Presentasjon: Dette intervjuet er en del av forskningsprosessen til min masteroppgave i statsvitenskap ved NTNU. Målet med oppgaven er å se på hvilke faktorer det er som avgjør bevilgningene i kultur og idrett i Kristiansund kommune. I oppgaven definerer jeg kultur som ytringskultur, altså teater, scenekunst)

Bakgrunnsopplysninger:

### 1. Persondata

- a) Politisk tilknytning
- b) Yrkeshistorie
- Hva er din nåværende stilling?
- Hvor lenge har du hatt denne stillingen?
- Hvilke stillinger har du hatt tidligere?

### c) Utdanning

- Hva slags utdanning har du?

### d) Personalia

- Kjønn
- Alder

### 2. Refleksjonsspørsmål

- a) Kan du beskrive kultur- og idrettstilbudet i Kristiansund kommune i dag?
  - *Er fordelingen tilfredsstillende?*
  - *Hvorfor tror du det er slik? Er folk i Kristiansund mer interessert i idrett enn kultur?*
- b) Kan du beskrive fordelingen av bevilgninger mellom kulturtilbud og idrettstilbud i Kristiansund kommune?
  - *Er denne fordelingen tilfredsstillende?*
  - *Er de økonomiske rammene tilfredsstillende?*
  - *Kapasiteten til avdelingen/interne prosedyrer/rammeverket fra sjefene*
- c) Hvilke forhåpninger hadde du til Kulturløftet, iverksatt av regjeringen Stoltenberg II i 2005?
- d) Opplever du at Kulturløftet har hatt noen innvirkning på bevilgningene til kultur og idrett i Kristiansund kommune?
  - *På hvilken måte?*
  - *Det er flere idrett- enn kulturprosjekter i kommunen, hva tror du er årsaken til dette?*
- e) Opplever du at de politiske partiene har forskjellige holdninger til bevilgninger til kultur og idrett?

- *Hvordan da?*

f) Hvordan oppfatter du at forholdet mellom politikerne og saksbehandlerne er?

- *Er det merkbare forskjeller på prioriteringer mellom gruppene?*

g) Hvordan oppfatter du at forholdet mellom politikerne og målgruppeaktørene er?

- *Er det enkelte aktører som er mer synlige enn andre?*

### **3. Avslutning**

a) Er du av den oppfatning at midlene kunne blitt fordelt på en annen måte?

- *Hvordan?*

b) Føler du at vi har gjennomgått temaet tilstrekkelig?

c) Er det noe annet du ønsker å legge vekt på, eller utdype?

*Det som nå vil skje, er at jeg vil transkribere dette intervjuet, for så å benytte materialet i masteroppgaven min. Om du ønsker, har du mulighet til å se igjennom det transkriberte intervjuet før jeg benytter det i oppgaven. Tusen takk for innsatsen!*

### **Vedlegg 3. Intervjuguide saksbehandlere**

Presentasjon: Dette intervjuet er en del av forskningsprosessen til min masteroppgave i statsvitenskap ved NTNU. Målet med oppgaven er å se på hvilke faktorer det er som avgjør bevilgningene i kultur og idrett i Kristiansund kommune.

Bakgrunnsopplysninger:

#### **1. Persondata**

a) Yrkeshistorie

- Hva er din nåværende stilling?
- Hvor lenge har du hatt denne stillingen?
- Hvilke oppgaver innebærer denne stillingen?
- Hvilke stillinger har du hatt tidligere?

b) Utdanning

- Hva slags utdanning har du?

c) Personalialia

- Kjønn
- Alder

#### **1. Refleksjonsspørsmål**

a) Kan du beskrive kultur- og idrettstilbudet i Kristiansund kommune i dag?

b) Kan du beskrive fordelingen av bevilgninger mellom kulturtilbud og idrettstilbud i Kristiansund kommune?

- Er denne fordelingen tilfredsstillende?
- Er de økonomiske rammene tilfredsstillende?
- Kapasiteten til avdelingen/interne prosedyrer/rammeverket fra sjefene
- Hvilke metoder benytter du i utdelingen av bevilgninger?

c) Har Kulturløftet I og II påvirket hvordan du velger å fordele støtten til kultur og idrett?

d) Hvordan føler du rammeverket for utdelingen av bevilgninger er?

- Hvordan er de interne prosedyrene
- Hvordan oppfatter du at avdelingens kapasitet er?
- Føler du at du selv er med på å forme bevilgningspolitikken i Kristiansund?

e) Kan du beskrive hvordan forholdet mellom deg og kultur- og idrettsaktørene er?

- Hvor møtes dere?
- I hvilken grad oppsøker de deg?

f) Oppfatter du at det er forskjeller mellom kultur- og idrettsaktører?

- Hvordan da?
- Forskjell i hvordan de kontakter saksbehandlere/legger fram sin sak

#### **g) Avrundingspørsmål**

- Føler du at vi har gjennomgått temaet tilstrekkelig?
- Er det noe annet du ønsker å legge vekt på

*Det som nå vil skje, er at jeg vil transkribere dette intervjuet, for så å benytte materialet i masteroppgaven min. Om du ønsker, har du mulighet til å se igjennom det transkriberte intervjuet før jeg benytter det i oppgaven. Tusen takk for innsatsen!*

## Vedlegg 4. Spørreundersøkelse

Dette er en spørreundersøkelse i forbindelse med min masteroppgave i statsvitenskap ved NTNU. Oppgaven tar for seg fordelingen av bevilgninger innen kultur og idrett i Kristiansund kommune. Om du lurer på noe ved undersøkelsen, vennligst kontakt meg på tlf: 45 23 01 88.

Presisering: Ved uttrykket "kultur" mener jeg yringskultur, altså scenekunst, musikk, etc.

**\* Required**

Hvilken organisasjon gjelder besvarelsen? \*

Hvordan vil du kategorisere din organisasjon? \*

- Kultur  
 Idrett

Kan du beskrive kultur- og idretts tilbudet i Kristiansund kommune i dag? \*

Tilbud av kulturorganisasjoner/idrettsklubber. Er utvalget av tilbud godt nok?

Hvordan synes du din organisasjon blir representert i kommunebudsjettet? \*

Hvordan er ditt forhold med kommunens saksbehandlere? \*

1 2 3 4 5

Dårlig      Meget godt

Hvor ofte er din organisasjon i kontakt med kommunen? \*

- Flere ganger i måneden  
 Månedlig  
 Kvartalvis  
 Halvårlig  
 Årlig  
 Mindre enn én gang i året

Føler du at saksbehandlerne jobber for å ivareta din organisasjons interesser? \*

- Ja  
 Nei

Hvorfor/hvorfor ikke? \*

Hvor møtes dere? \*

- Saksbehandlerens kontor  
 Offentlige steder  
 Mitt kontor  
 Andre steder



**Hvordan føler du politikerne i Kristiansund prioriterer kultur- og idrettstilbud i byen? \***

**Hvordan oppfatter du din rolle i utdelingsprosessen? \***

Føler du deg inkludert, at ditt syn blir hørt?

**Har du noen gang benyttet deg av media for å få din stemme hørt i bevilgningssaker? \***

- Ja, flere ganger
- Ja, én gang
- Nei, men har vurdert det
- Nei, aldri og har ikke vurdert det

**Føler du at midlene kunne blitt fordelt på en annen måte? \***

I så fall, hvordan?

**Er det noe annet du ønsker å kommentere?**

**Tusen takk!**

## Vedlegg 5. Økonomisk støtte 2013

Kultur: Økonomisk støtte 2013					
Støttemottaker	Beløp	Merknader	Politisk vedtak	Adm.	Merknader
Minde Velforening	3000	Kulturmidler	HKU		Allmenne formål
Nordmøre Parkinsonforening	2000	Kulturmidler	HKU		Allmenne formål
Kristiansund Seniordans	2000	Kulturmidler	HKU		Allmenne formål
Kristiansund og Frei Modellklubb	4000	Kulturmidler	HKU		Allmenne formål
Bolga Velforening	3000	Kulturmidler	HKU		Allmenne formål
Norsk Berner Sennenhundklubb avd. Nordmøre & Romsdal	2000	Kulturmidler	HKU		Allmenne formål
Nordmøre MS-forening	2000	Kulturmidler	HKU		Allmenne formål
Freiøya Historielag	4500	Kulturmidler	HKU		Allmenne formål
Viken Gards Venner	10000	Kulturmidler	HKU		Allmenne formål
NFU – støttegruppe	2000	Kulturmidler	HKU		Allmenne formål
Kvalvik Forts Venner	10000	Kulturmidler	HKU		Allmenne formål
Møst Revyteater	8000	Kulturmidler	HKU		Allmenne formål
Historiske Militære Kjøretøyers Forening (HMKF)	4000	Kulturmidler	HKU		Allmenne formål
Kristiansund og Omegn Røde Kors	6000	Kulturmidler	HKU		Allmenne formål
Nordmøre Historielag	4500	Kulturmidler	HKU		Allmenne formål
Ørnvika / Ånes Velforening	3000	Kulturmidler	HKU		Allmenne formål
Pensjonistforeningen "Tirsdagstrimmen"	3000	Kulturmidler	HKU		Allmenne formål
"SLUKK" II - interessegruppa	5000	Kulturmidler	HKU		Allmenne formål
Rensvik kulturkollektiv	7500	Kulturmidler	HKU		Allmenne formål
Foreningen Gripværingen	3000	Kulturmidler	HKU		Allmenne formål
Club 76	3000	Kulturmidler	HKU		Allmenne formål
Speidernes Hus	3000	Kulturmidler	HKU		Allmenne formål
Frei Maleklubb	2000	Kulturmidler	HKU		Allmenne formål
Nordmøre Jeger og Fiskeforening	2000	Kulturmidler	HKU		Allmenne formål
Norsk skipsfartshistorisk Selskap Nordmøre	4000	Kulturmidler	HKU		Allmenne formål
Fredø Metallsilhuett Skyttere	2000	Kulturmidler	HKU		Allmenne formål
Kristiansund og Nordmøre Turistforening	5000	Kulturmidler	HKU		Allmenne formål
Kristiansund Pensjonistforening	4000	Kulturmidler	HKU		Allmenne formål

Somalisk Forening Kristiansund	4000	Kulturmidler	HKU		Allmenne formål
Kristiansund Revmatikerforening	2000	Kulturmidler	HKU		Allmenne formål
Tempohuset	8000	Kulturmidler	HKU		Allmenne formål
Kristiansund Idrettsforening	6000	Kulturmidler	HKU		Allmenne formål
Alternativt Forum Kristiansund	3000	Kulturmidler	HKU		Allmenne formål
Trønderlagets Skotthyllklubb	2000	Kulturmidler	HKU		Allmenne formål
Kristiansund Kunstforening	3500	Kulturmidler	HKU		Allmenne formål
"Hjemmelaget" Trekkspillgruppe	3000	Kulturmidler	HKU		Sang/musikk
Kristiansund Kammerkor	6000	Kulturmidler	HKU		Sang/musikk
Kristiansund Koriosa	4000	Kulturmidler	HKU		Sang/musikk
Kristiansund Gospelkor	4000	Kulturmidler	HKU		Sang/musikk
Nordmøre Hardrock Club	5000	Kulturmidler	HKU		Sang/musikk
Frei Hornmusikk	22000	Kulturmidler	HKU		Sang/musikk
Ensemble Dali	6000	Kulturmidler	HKU		Sang/musikk
Kristiansund Paradedropp	10000	Kulturmidler	HKU		Sang/musikk
Musikk i Frei kirke	5000	Kulturmidler	HKU		Sang/musikk
Musikk i Nordlandet kirke	5000	Kulturmidler	HKU		Sang/musikk
Kristiansund Symfoniorkester	8000	Kulturmidler	HKU		Sang/musikk
Musikkorpset Tempo	22000	Kulturmidler	HKU		Sang/musikk
Operaen i Kristiansund	3399000	Fast driftstilskudd	FORM./BYSTYR.		Statlige føringer
Nordmøre museum	1200000	Fast driftstilskudd	FORM./BYSTYR.		Statlige føringer
Foreningen Mellemværftet	125000	Fast driftstilskudd	FORM./BYSTYR.		
Norsk Kystkultursenter (NKKS)	300000	Fast driftstilskudd	FORM./BYSTYR.		
Kristiansund Symfoniorkester	100000	Fast driftstilskudd	FORM./BYSTYR.		
Nordic Light Events AS	118000	Fast driftstilskudd	FORM./BYSTYR.		Fylkeskom. føringer
Kristiansund Frivilligsentral	160000	Fast driftstilskudd	FORM./BYSTYR.		
Frei skolekorps (via Kulturskolen)	58000	Fast driftstilskudd	FORM./BYSTYR.		
Kristiansund skolekorps (via Kulturskolen)	70000	Fast driftstilskudd	FORM./BYSTYR.		
Kvalvik Forts Venner	10000	Fast driftstilskudd		X	
Kristiansund Storband	40000	Samarbeidsavtale 2013		X	
Minde Velforening	10000	Samarbeidsavtale 2013		X	
LO Ytre Nordmøre	6000	En-gangs- utbetaling: 1. mai 2013 (prosj.nr. 12245)	ordfører		

Frei menighet	6000	En-gangs- utbetaling: Innviingskonsert nytt flygel Frei kirke (prosj.nr. 12245)		X	
Tustna IL	15000	En-gangs- utbetaling: "NM i innendørs bueskyting 2013" – NordVesthall1 (prosj.nr. 12245 og 12238)		X	
Norges Blindeforbund, avd. Møre og Romsdal	9500	En-gangs- utbetaling: Støtte til lydavis for blinde og svaksynte i Kristiansund, 19 abonnenter á kr 500 (prosj.nr. 12245)		X	
Eritreisk Forening Kristiansund	2000	En-gangs- utbetaling: Feiring av Eritreisk nasjonaldag 2013 (prosj.nr. 12245)		X	
Tilskudd til korpspilling 17. mai	55500	En-gangs- utbetaling: Prosjekt 12117 (17. mai)	X		
Tilskudd til trossamfunn (2012-tall)	537655	En-gangs- utbetaling hvert år (1465 x i 2012)	X		Statlige føringer
VO-midler (2012-tall)	21058	Utbetales 1-2 ganger pr år		X	
Kristiansund Shiseikai Karateklubb	11000	Kulturmidler	HKU		Idrett
Kristiansund Motocrossklubb	10000	Kulturmidler	HKU		Idrett
Kristiansund Helsesportlag	4000	Kulturmidler	HKU		Idrett
Fosna Skytterlag	15300	Kulturmidler	HKU		Idrett
Frei Fotballklubb	64500	Kulturmidler	HKU		Idrett
Idrettslaget Nordlandet	72000	Kulturmidler	HKU		Idrett
Idrettslaget Braatt - Bandy	4000	Kulturmidler	HKU		Idrett
Idrettslaget Braatt - Skøyter	6500	Kulturmidler	HKU		Idrett
Idrettslaget Braatt - Bryting	19000	Kulturmidler	HKU		Idrett
Frei IL Gymnastikk og turngruppe	9000	Kulturmidler	HKU		Idrett

Kr-sund og Frei Hestesports Klubb	37000	Kulturmidler	HKU		Idrett
Kristiansund Dykkerklubb	16000	Kulturmidler	HKU		Idrett
Kristiansund Badmintonklubb	2500	Kulturmidler	HKU		Idrett
Kristiansund Fotballklubb	69000	Kulturmidler	HKU		Idrett
Kristiansunds Seilforening	21000	Kulturmidler	HKU		Idrett
Kristiansund Pistolklubb	7500	Kulturmidler	HKU		Idrett
Kristiansund Fjellklubb	9500	Kulturmidler	HKU		Idrett
Kr-sund Sv. og Livredningsklubb	33000	Kulturmidler	HKU		Idrett
Kristiansund Og Omegn Golfklubb	34000	Kulturmidler	HKU		Idrett
IL Norodd Svømmegruppe	50000	Kulturmidler	HKU		Idrett
Kr-sund Karateklubb Kyokushinkai	5100	Kulturmidler	HKU		Idrett
Kristiansund Atletklubb	68000	Kulturmidler	HKU		Idrett
Dahle IL	79000	Kulturmidler	HKU		Idrett
Fredø Skytterlag	3500	Kulturmidler	HKU		Idrett
Clausenengen FK	90000	Kulturmidler	HKU		Idrett
Idrettslaget Braatt - Boksing	4500	Kulturmidler	HKU		Idrett
Kristiansund Håndballklubb	60000	Kulturmidler	HKU		Idrett
Kristiansund Fektekklubb	5000	Kulturmidler	HKU		Idrett
IL Norodd Friidrett	15000	Kulturmidler	HKU		Idrett
Kristiansund Frisbeegolfklubb	4300	Kulturmidler	HKU		Idrett
Kristiansund Turnforening	43000	Kulturmidler	HKU		Idrett
Kristiansund Idrettsråd (2 % kont.)	17800	Kulturmidler	HKU		Idrett
Frei IL	6000	Fast driftstilskudd	x		Idrett/friluftsliv
Åneset løypelag	6000	Fast driftstilskudd	x		Idrett/friluftsliv
Kristiansund og Nordmøre Turistforening	2000	Fast driftstilskudd	x		Idrett/friluftsliv
Fosna Rotary	2000	Fast driftstilskudd	x		Idrett/friluftsliv
Braatthallen AS	90000	Fast driftstilskudd	x		Idrett/friluftsliv
Frei Fotballklubb	30000	Fast driftstilskudd	x		Idrett/friluftsliv
Kristiansund Ballklubb	85000	Fast driftstilskudd	x		Idrett/friluftsliv
Dalehallen	90000	Fast driftstilskudd	x		Idrett/friluftsliv
Friluftsrådet Nordmøre og Romsdal	176775	Fast driftstilskudd	x		Idrett/friluftsliv
Kristiansund Atletklubb	25000	Fast driftstilskudd	x		Idrett/friluftsliv
Freihallen AS	1000000	Fast driftstilskudd	x		Idrett/friluftsliv
Braatthallen idrettsskolen	70000	Fast driftstilskudd	x		Idrett/friluftsliv
"Team Felix"	10000	En-gangs tilskudd 2013	x		Idrett
Ørrevik og Ånes ungdomsklubb	2000	Kulturmidler	HKU		Barn/ungdom

567-klubben	5000	Kulturmidler	HKU		Barn/ungdom
Frelsesarmeen Kristiansund Korps	5000	Kulturmidler	HKU		Barn/ungdom
Kristiansund KFUK/KFUM Speidergruppe	4500	Kulturmidler	HKU		Barn/ungdom
3. Kristiansund Speidergruppe	4500	Kulturmidler	HKU		Barn/ungdom
Kristiansund Soul Children	3500	Kulturmidler	HKU		Barn/ungdom
Sangsprell Frei menighet/Babysang	3000	Kulturmidler	HKU		Barn/ungdom
Småbarnssang/Babysang/UT og LEK/Kor Kaos v/ Kristiansund Menighet	5000	Kulturmidler	HKU		Barn/ungdom
AFS Internasjonal Utveksling	5000	Kulturmidler	HKU		Barn/ungdom
Dukketeateret JABB	8000	Kulturmidler	HKU		Barn/ungdom
Dansestudioet Kristiansund	5000	Kulturmidler	HKU		Barn/ungdom
KRIK/Varme i mainatt v/Kristiansund menighet	4500	Kulturmidler	HKU		Barn/ungdom
LC Kristiansund/Kringsjø	5000	Kulturmidler	HKU		Barn/ungdom
Bjerkestrand grendalag	5000	Kulturmidler	HKU		Barn/ungdom
Kristiansund Sjakkklubb	20000	Kulturmidler	HKU		Barn/ungdom
Rensvik Paintball klubb	10000	Kulturmidler	HKU		Barn/ungdom
Omsundet grendalag	55000	Samarbeidsavtaler		x	Barn/ungdom
Misjonskirkens kulturverksted/	42000	Samarbeidsavtaler		x	Barn/ungdom
Torsdagstilbud i Fr. Nansensgate	50000	Samarbeidsavtaler		x	Barn/ungdom
Åpen Dør	70000	Samarbeidsavtaler		x	Barn/ungdom
Nordlandet IL	33000	Samarbeidsavtaler		x	Barn/ungdom
Dukketeateret JABB	17500	Samarbeidsavtaler		x	Barn/ungdom
Natteravner	5000	Enkeltsøknad. Kurstilskudd		x	Barn/ungdom
Tustna IL	15000	Enkeltsøknad. NM i innendørs bueskyting 2013		x	Barn/ungdom
Div. lag og organisasjoner (2012-tall)	35000	Ungdomsrådets tildeling til lag/organisasjoner	Ungdomsrådet		Barn/ungdom
<b>Totalt</b>	<b>9384988</b>				

