

Øyvind Anda

Staten, fylkeskommunen og Den kulturelle skolesekken

Hvordan store forventninger i Oslo blir til virkelighet i Nordland og Møre og Romsdal.

August 2021



Kunnskap for en bedre verden

Staten, fylkeskommunen og Den kulturelle skolesekken

Hvordan store forventninger i Oslo blir til virkelighet i Nordland og Møre og Romsdal.

Øyvind Anda

Master of Public Administration (MPA)

Innlevert: August 2021

Hovedveileder: Espen Leirset

Medveileder: -

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
NTNU Handelshøyskolen

Forord

Å ta et masterstudium i tillegg full jobb og et hektisk hverdagsliv, har vært en spesiell opplevelse. På den ene siden har jeg lært svært mye interessant og gledet meg over å være student igjen. På den annen side har det medført at jeg de to siste årene har hatt altfor mye å gjøre. Den siste perioden før innlevering av masteroppgaven ble det ganske ekstremt, men det er jo slik at alt som er verdt å oppnå, krever litt innsats. For min egen del har studiet vært svært utviklende og jeg har lært mye, både fra forelesere og mine medstudenter.

Det er mange jeg ønsker å takke. Først og fremst vil jeg takke min veileder, Espen Leirset, for gode innspill underveis. Jeg vil også takke arbeidsgiveren min, Trøndelag fylkeskommune, for stor grad fleksibilitet og forståelse.

Det har vært en berikelse å gå på MPA. Støtten fra mine medstudenter har vært viktig for min fremdrift i arbeidet. Jeg vil særlig takke *faggruppa* med Elisabeth, Ståle og Torgeir. Det har vært veldig nyttig å ha noen å diskutere med og bryne seg på underveis i prosessen. Og ikke minst har det vært motiverende med noen oppmuntrende ord, når det har blitt imot.

Jeg hadde aldri klart dette uten solid støtte og forståelse fra mine nærmeste. Så tusen takk til gutta mine, Sigurd, Joakim og min kone, Elin, for at dere er som dere er. Når det har kookt som verst har dere fått meg til å forstå hva livet egentlig handler om og dratt meg tilbake til det virkelige livet, der jeg først og fremst er pappa og ektemann.

Øyvind Anda, 30.08.2021

Sammendrag

Denne masteroppgaven er en komparativ studie av Den kulturelle skolesekken (DKS) i to norske fylker, Møre og Romsdal og Nordland. Årsaken til at valget falt på disse to, er at de er de likeste fylkene som ikke har vært gjenstand for fusjon som følge av regionreformen i 2020. Målet har vært å studere graden av samsvar mellom statens forventninger og fylkeskommunale mål for Den kulturelle skolesekken, samt se nærmere på hvordan arbeidet med ordningen i førstelinjen i to fylker påvirkes av styring fra de to forvaltningsnivåene.

Teoretisk materiale som er benyttet for å belyse temaet er i hovedsak hentet fra flernivåstyring og Michael Lipsky sin teori om bakkebyråkratiet. I tillegg er det på bakgrunn av empiriske funn underveis lagt til noe mer teori og begrepsforklaringer der det etter min mening har vært nødvendig.

Dokumentanalyser viser at det i DKS er samsvar mellom noen statlige føringer og noen fylkeskommunale mål. Det er også slik at rapporter viser en tendens i retning av at de statlige føringene som sammenfaller med fylkeskommunale mål realiseres i større grad i førstelinjen enn andre statlige føringer.

En stor del av oppgaven omhandler kulturbyråkrater i fylkeskommunen som jobber med DKS, også kalt skolesekkforvaltere, og hvordan denne gruppen opplever styring fra staten og fylkeskommunen. Generelt opplever de den statlige styringen som for omfattende i forhold til tilgjengelige ressurser, og sett fra deres perspektiv virker staten mer styrende enn fylkeskommunen.

Skolesekkforvalterne i de to fylkeskommunene har en dobbeltrolle. På den ene siden fungerer de som bakkebyråkrater som skal iverksette Den kulturelle skolesekken på et operativt nivå. På den annen side er de fagbyråkrater som bidrar inn i fylkeskommunens policyutforming, men i hvilken grad de har denne dobbeltrollen, varierer i noen grad mellom de to fylkeskommunene.

Abstract

This master thesis is a comparative study of The Cultural Schoolbag (TCS) in two norwegian counties, Møre og Romsdal and Nordland. The reason I chose to study these two counties, is because they are the most similar counties that have not been subject to fusions due to the regional restructuring that was implemented in 2020. The goal has been to study the degree of accordance between the state's expectations and the county authorities goals for The Cultural schoolbag, and to analyze how the front-line workers in TCS are affected by the governance of these two different institutional tiers.

The main perspectives and theories in this thesis are multi-level governance and the theory street-level bureaucracy (Lipsky, 1980). During the process, empirical findings have in some cases revealed the need for additional theory, which I have added as I found it to be necessary.

Document analyses show that there is some compliance between state policy guidelines for TCS and the goals expressed by the county authorities. Reports show that there is a tendency for state policy guidelines that are equivalent to the counties goals to be more likely to be effectuated by the frontline workers, compared to policy guidelines that are solely expressed by the state.

A significant part of this thesis is about the bureaucrats working in the county authority with tasks concerning culture and The Cultural Schoolbag, also called Schoolbag executives, and how they experience governance from the state and the county authorities. They express that the expectations from the state exceeds the resources at hand, and they experience the state as more governing than the county authority.

The Schoolbag executives in the two county authorities have dual roles. They are on one hand front line practitioners in The Cultural Schoolbag. On the other hand, they act as bureaucrats who participate in policymaking processes in their counties. The two counties differ when it comes to how and to what degree this dual role is practiced.

1 Innholdsfortegnelse

Forord	I
Sammendrag	II
Abstract	III
2 Innledning	1
2.1 <i>Aktualisering</i>	1
2.2 <i>Avgrensning, problemstilling og forskningsspørsmål</i>	2
2.3 <i>Videre oppbygging av oppgaven</i>	4
3 Teori	5
3.1 <i>Prinsipal-agent teorien</i>	5
3.1.1 <i>Prinsipal eller interessent?</i>	6
3.2 <i>Teorien om bakkebyråkratiet</i>	6
3.3 <i>Den skandinaviske modellen</i>	8
3.4 <i>Governance og flernivåstyring</i>	8
3.4.1 <i>Governance</i>	9
3.4.2 <i>Flernivåstyring</i>	11
3.4.3 <i>Flernivåstyring som politisk redskap</i>	14
3.4.4 <i>Flernivåperspektivets relevans i norsk kulturpolitikk generelt og DKS spesielt</i>	15
3.5 <i>Armlengdeprinsippet i norsk kulturpolitikk</i>	16
4 Metode	17
4.1 <i>Valg av vitenskapsteoretisk tilnærming</i>	17
4.2 <i>Kvalitativ eller kvantitativ metode?</i>	18
4.3 <i>Forskningsdesign – en komparativ flernivåanalyse</i>	19
4.4 <i>Datainnsamling</i>	20
4.4.1 <i>Dokumentstudier</i>	20
4.4.2 <i>Dokumentanalyse – relevante dokumenter</i>	21
4.4.3 <i>Dybdeintervju</i>	22
4.4.4 <i>Rekruttering av informanter</i>	23
4.4.5 <i>Gjennomføring av intervjuer</i>	25
4.5 <i>Koding og gruppering av kvalitative data</i>	26
4.5.1 <i>Empirinær koding</i>	26
4.5.2 <i>Kodegruppering</i>	26
4.6 <i>Etiske vurderinger og personvern hensyn</i>	27
4.7 <i>Forskningens kvalitet</i>	28
4.8 <i>Forskerens ståsted</i>	28
5 Bakgrunn og kontekstualisering av empiri	30
5.1 <i>Historikk</i>	31
5.2 <i>DKS-reformen</i>	33
5.3 <i>Førstelinjen i DKS – tilretteleggerne for kunstmøtet</i>	34
5.3.1 <i>Skolesekkforvalterne</i>	35
5.3.2 <i>Er skolesekkforvaltere bakkebyråkrater?</i>	36
5.3.3 <i>Kulturkontaktene</i>	36

6	Analyse og diskusjon	38
6.1	<i>Hvordan samsvarer statlige- og fylkeskommunale mål og føringer for Den kulturelle skolesekken?</i>	38
6.2	<i>Hvordan realiseres statens DKS-forventninger i tilskuddsbrevet i fylkeskommunal DKS-aktivitet?</i>	43
6.3	<i>Hvordan opplever skolesekkforvalterne statlig- og fylkeskommunal styring i sin arbeidshverdag?</i>	55
7	Oppsummering og konklusjon – En sammenligning	62
8	Praktiske implikasjoner	66
9	Teoretiske implikasjoner	67
10	Videre forskning og avsluttende kommentarer	70
10.1	<i>Men hva med den kunstneriske kvaliteten?</i>	71
11	Litteraturliste	72
Appendiks	76
	<i>Økonomiske tabeller og forklaring</i>	76

2 Innledning

Denne oppgaven tar for seg graden av samsvar mellom statens forventninger og fylkeskommunale mål for Den kulturelle skolesekken (DKS), samt hvordan arbeidet med ordningen i førstelinjen i to fylker påvirkes av styring fra de to forvaltningsnivåene staten og fylkeskommunen.

Den nasjonale ordningen Den kulturelle skolesekken (DKS) slik den beskrives på Kulturtanken sine nettsider, skal sørge for at alle elever i Norge, fra første klasse på barneskolen til tredje klasse på videregående skole får oppleve profesjonell kunst og kultur. Tilbudet skal ha høy kvalitet, samt vise en bredde innenfor sjangrene film, kulturarv, litteratur, musikk, scenekunst og visuell kunst (Kulturtanken, 2021).

Den kulturelle skolesekken (DKS) har eksistert siden starten av 2000-tallet og ble i 2015 vedtatt endret. Disse endringene er i denne oppgaven omtalt som *DKS-reformen*. Begrunnelsen for reformen var blant annet et ønske om tettere samarbeid mellom kultur- og skolesektor og høyere og jevnere kvalitet på kulturtilbudet (Regjeringen, 2015).

2.1 Aktualisering

18. august 2015 publiserte regjeringen en pressemelding med overskriften *Den kulturelle skolesekken styrkes* (Regjeringen, 2015). Med denne pressemeldingen lanserte regjeringen ved daværende kulturminister Thorild Widvey en reform av den nasjonale ordningen *Den kulturelle skolesekken* (DKS). En av endringene som ble lansert var en omfattende omstrukturering av Rikskonsertene. Fra å være en etat som fram til da hadde ansvar for skolekonserter i grunnskolen, fikk Rikskonsertene ansvaret for alle kulturuttrykkene i DKS i sin helhet. Det nye utvidede ansvaret ble uttrykt i et mandat (Regjeringen, 2015), og i 2016 endret etaten navn til *Kulturtanken*. Det nye mandatet førte med seg vesentlige endringer. En av de mest sentrale endringene var at Rikskonsertene ikke lenger skulle ha operative oppgaver som konsertproduksjon og turneplanlegging. Den operative rollen ble i sin helhet overført til fylkeskommuner og kommuner.

2.2 Avgrensing, problemstilling og forskningsspørsmål

I hvilken grad er fylkeskommuner og kommuner å betrakte som iverksettere av statlig politikk? Og i hvilken grad fungerer de som autonome folkevalgte enheter med makt til å ta egne avgjørelser? Denne typen spørsmål er relevant innenfor flere politikkområder, men i denne oppgaven avgrenses temaet til Den kulturelle skolesekken.

Hva forskningsdesign angår har jeg valgt en komparativ analyse, og for å begrense oppgavens omfang, har jeg i stor grad forholdt meg til ett bestemt år – 2019. Jeg har tatt utgangspunkt i to mest mulig like fylker og sammenlignet hvordan DKS er iverksatt i disse, og i hvilken grad utfallet er likt eller ulikt. De respektive fylkene er Nordland og Møre og Romsdal, avgrenset til DKS i grunnskolen, nærmere bestemt barneskole, 1.-7. klasse. Det er viktig i denne sammenheng å understreke betydningsforskjellen mellom begrepene fylke og fylkeskommune. Fylke er en geografisk enhet, mens fylkeskommune er betegnelsen på det norske regionale folkevalgte forvaltningsnivået.

Mye av oppgaven omhandler kulturbyråkrater ansatt fylkeskommunen med DKS som arbeidsområde. Denne gruppen vil heretter omtales som *skolesekkforvaltere*. De har stor betydning for møtene mellom kunstnere og elever, da de i stor grad avgjør hva slags kunst og kultur elevene får oppleve (Rykkja & Homme, 2013).

For å kunne si noe om hvordan førstelinjen i fylkeskommunal DKS påvirkes av statlig- og fylkeskommunal styring, er det hensiktsmessig å danne seg et bilde av hva som er fylkeskommunale mål, og hva som er statlige føringer. Derfor vil jeg se nærmere på hvordan disse forholder seg til hverandre. På bakgrunn av temaet skissert ovenfor, har jeg formulert en problemstilling:

Hvordan samsvarer statlige føringer med fylkeskommunale mål for Den kulturelle skolesekken (DKS) i to sammenlignbare norske fylker, og hvordan virker statlig- og fylkeskommunal styring på skolesekkforvaltere i disse fylkene?

Før jeg går videre vil jeg først definere noen begreper. Staten og fylkeskommunen representerer i denne oppgaven to ulike *forvaltningsnivå*. Med forvaltningsnivå menes i denne sammenheng de norske folkevalgte institusjonelle nivåene: Stat, fylkeskommune og

kommune. Med *skolesekkforvaltere* menes fylkeskommunalt ansatte i førstelinjen av DKS. Skolesekkforvaltere omtales nærmere på side 34. Betegnelsen primærkommune benyttes i mange sammenhenger for å skille mellom lokalt og regionalt folkevalgt nivå. I denne studien er primærkommuner omtalt som kommuner (Christensen et al., 2014). Regionalt folkevalgt nivå omtales konsekvent som fylkeskommuner. Den statlige etaten, Kulturtanken, defineres til å være en del av statlig forvaltningsnivå.

Problemstillingen er todelt. Den første delen av problemstillingen omhandler føringer fra staten og mål på fylkeskommunalt nivå. Den andre delen av problemstillingen omhandler hvordan statlig- og fylkeskommunal styring påvirker de ansatte i førstelinjen av DKS i de to fylkeskommunene. For å belyse problemstillingen benytter jeg meg av dokumentanalyse og dybdeintervjuer. Fremgangsmåten er beskrevet i detalj i metodekapitlet fra side 17.

Når det gjelder informantene består disse av to ulike grupper. Den første gruppen består av *skolesekkforvaltere* i fylkeskommunen. Skolesekkforvalterne har ansvar for å velge ut hvilke kunstnere og produksjoner som skal sendes ut til skolene, samt ansvaret for all logistikkvirksomhet knyttet til utøvernes *skoleturneer*. Under disse skoleturneene gjennomføres det et antall besøk på skoler, eller andre egnede lokaler, der kunstmøtet mellom elever og kunstnere finner sted. Ansvaret for at det legges til rette for disse besøkene lokalt, ligger vanligvis hos en eller flere ansatte i skolen, definert som *kulturkontakter*. Skolesekkforvalternes rolle er beskrevet på side 34, kulturkontaktene på side 36.

Årsaken til at begge disse gruppene anses som relevante er at de representerer ulike perspektiver. Skolesekkforvalterne vil betrakte seg selv og ordningen fra ett ståsted, kulturkontaktene vil antakelig vurdere de samme forholdene fra et noe annet perspektiv:

1. Skolesekkforvaltere ansatt i fylkeskommunen (kultursektoren).
2. Kulturkontakter ansatt i kommunen, med en skole som arbeidssted (utdanningssektoren).

Jeg har på bakgrunn av problemstillingen ovenfor formulert tre forskningsspørsmål:

1. Hvordan samsvarer statlige føringer og fylkeskommunale mål for Den kulturelle skolesekken?

2. Hvordan realiseres statens DKS-forventninger i tilskuddsbrevet i fylkeskommunal DKS-aktivitet?
3. Hvordan opplever skolesekkforvalterne statlig- og fylkeskommunal styring i sin arbeidshverdag?

Årsaken til at jeg har valgt akkurat disse forskningsspørsmålene er at de til belyser problemstillingen fra ulike sider. Det første forskningsspørsmålet er hentet direkte fra første del av problemstillingen og omhandler fylkeskommunens- og statens uttrykk for styring av DKS via relevante styringsdokumenter. Forskningsspørsmål to og tre søker å besvare andre del av problemstillingen, dvs. hvordan statlig- og fylkeskommunal styring virker på skolesekkforvalterne. De utfyller hverandre ved at de belyser dette på to ulike måter. Mens forskningsspørsmål nummer to handler om hvordan og i hvilken grad de statlige forventningene blir til faktiske handlinger i førstelinjen, søker jeg med forskningsspørsmål tre å få svar på hvordan statlig- og fylkeskommunal styring oppleves fra skolesekkforvalternes perspektiv. Mens det ene forskningsspørsmålet dreier seg om handlinger, omfatter det andre i hovedsak tanker og oppfatninger.

2.3 Videre oppbygging av oppgaven

I neste kapittel beskriver jeg teori og perspektiver som benyttes i oppgaven, samt introduserer og definerer relevante begrep. Hoveddelen av teorikapitlet omhandler flernivåstyring og teorien om bakkebyråkratiet. Deretter følger metodekapitlet. Der redegjør jeg for vitenskapsteoretisk utgangspunkt og metodisk tilnærming. Her blir også studiets gjennomføring presentert. Kapitlet avsluttes med refleksjoner rundt etikk og forskningens kvalitet. Etter metodekapitlet presenteres et bakgrunnskapittel. Bakgrunnskapitlet kan betegnes som et innledende empirikapittel og inneholder en del relevant informasjon som bidrar til å plassere den påfølgende analysedelen i en kontekst. Analysedelen er delt inn i tre underkapitler der hvert kapittel er tilknyttet hvert sitt forskningsspørsmål. På bakgrunn av analysen presenteres en overordnet sammenligning av de to fylkeskommunene i en oppsummeringsdel. Mot slutten av oppgaven går jeg nærmere inn på de mest sentrale funnene og forsøker å se dem i et større perspektiv og i lys av teori, før jeg konkluderer med noen avsluttende kommentarer og presenterer noen tanker om videre forskning.

3 Teori

DKS er en nasjonal ordning som involverer alle tre forvaltningsnivå. Det vil si kommune, fylkeskommune og stat, samt de ulike sektorene kultur og utdanning. En tilleggsdimensjon til ordningen er at den er avhengig av at det finnes ulike former for kunst og kultur i omgivelsene som egner seg til bruk i ordningen. Denne kunsten og kulturen hentes fra et mangfold av både private og offentlige tilbydere, nasjonalt og internasjonalt, og inkluderer alt fra frie grupper til etablerte kulturinstitusjoner. Med disse aktørene følger det også med et betydelig antall interessegrupper. Dette fragmenterte systemet lar seg best analysere innenfor rammene av det som betegnes som *governance*, og i og med at denne oppgaven primært adresserer forholdene mellom ulike forvaltningsnivå, vil følgelig *Multilevel governance* utgjøre brorparten av teoridelen. Problemstillingen omhandler også førstelinjearbeidernes atferd og forholdet til deres *prinsipaler* fylkeskommune og stat. Av den grunn vil jeg åpne teorikapitlet med en kort beskrivelse av *prinsipal-agent-teorien* (Jensen & Meckling, 1976) og *teorien om bakkebyråkratiet* (Lipsky, 1980), etterfulgt av en mer utfyllende beskrivelse av *governance* og *flernivåstyring*. Oppgaven berører i noe grad iverksettingsteori og forholdet mellom hvordan politikken utformes, fortolkes og gjennomføres i praksis. Kjernen i iverksettingsteori går ut på at det ikke nødvendigvis er slik at resultatet av politikken slik den virkelig gjøres i førstelinjen stemmer overens med sentrale beslutningstakers hensikter (Hill & Hupe, 2002; Lipsky, 1980; Pressman & Wildavsky, 1973; Winter & Lehmann Nielsen, 2008).

3.1 Prinsipal-agent teorien

Prinsipal-agent-teorien omhandler kontraherte forhold mellom en overordnet og en underordnet. Det kan dreie seg om et hierarkisk forhold mellom en leder og en ansatt, eller forholdet mellom to organisasjoner. Den som utfører arbeidet har betegnelsen *agent*, mens den som er oppdragsgiver eller leder, kalles *prinsipal* (Jensen & Meckling, 1976). Agenten er til enhver tid tettere på det faktiske arbeidet enn prinsipalen, noe som gjør at agenten har mer informasjon enn prinsipalen. Denne *informasjonsasymmetrien* kan agenten bruke til å skjule at han/hun ikke jobber optimalt. Det kan også føre til at en prinsipal gir oppdraget til feil type agent, fordi prinsipalen mangler tilstrekkelig informasjon om arbeidets art. For å minske informasjonsgapet, kan prinsipalen iverksette tiltak i form av rapportering eller overvåkning. Utfordringen med stor grad av kontroll er at det er kostnadskrevenende. Derfor vil det alltid være en viss informasjonsasymmetri mellom prinsipal og agent.

I de tilfellene der en agent har flere prinsipaler, kompliseres forholdet ytterligere. Flere prinsipaler kan føre til at agenten må håndtere motstridende mål. Dette er relevant i DKS, da Kulturbyråkratene som jobber i DKS i fylkeskommunen i praksis må forholde seg til både Kulturtanken og deres ledelse i fylkeskommunen. Når en agent må forholde seg til flere prinsipaler, kan det i verste fall føre til en lojalitetskonflikt. I de fleste tilfeller av denne typen situasjoner vil en agent først og fremst være lojal mot sin arbeidsgiver, selv når arbeidsgiver agerer ulovlig (Winter & Lehmann Nielsen, 2008, s. 151). De motstridende interessene som kan oppstå som følge av at en agent har flere prinsipaler omtales gjerne som *multippel prinsipal-problemet*.

3.1.1 Prinsipal eller interessent?

DKS sitt forhold til de ulike forvaltningsnivåene kan også betraktes i et interessentperspektiv. Med interessent i denne sammenheng mener vi alle som har, eller oppfatter at de har, en påvirkningsmulighet og/eller at de direkte eller indirekte påvirkes av hvordan politikken utføres. Det skilles ikke mellom interne eller eksterne interessenter. I et slikt perspektiv betraktes en organisasjon som en koalisjon av interne og eksterne interessenter (Johnsen et al., 2007). Mens prinsipal-begrepet kan være mer dekkende når man skal beskrive direkte hierarkisk styring, kan interessentbegrepet være nyttig i mer komplekse moderne governancestrukturer, der det statlige forvaltningsnivået har redusert sin direkte hierarkiske instruksjonsmakt, også omtalt som en *uthuling av staten* (Rhodes, 1996). Det innebærer at en prinsipal er en interessent, men at en interessent ikke nødvendigvis er en prinsipal. Mens prinsipalen defineres som en direkte overordnet, kan interessentrelasjoner være av mer kompleks art.

3.2 Teorien om bakkebyråkratiet

Begrepet *Street level bureaucrats*, eller *bakkebyråkrater*, ble introdusert av Michael Lipsky (1980) og omfatter flertallet av ansatte i offentlig sektor, som sykepleiere, politi, lærere og leger. Et sentralt trekk ved bakkebyråkrater er at de arbeider i frontlinjen, i direkte kontakt med brukerne og at de har et ganske stort rom for skjønn i utøvelsen av sitt daglige virke (Lipsky, 1980). På tross av at begrepet bakkebyråkrater omfatter svært ulike yrker, har denne gruppen av frontlinjearbeidere noen bestemte fellestrekk.

Noe av det mest sentrale innenfor teorien om bakkebyråkratiet er at bakkebyråkratene har en tendens til å utvikle såkalte *avvergingsmekanismer* eller *mestringsstrategier* (*coping-mechanisms*) (Lipsky, 1980). Det innebærer at på tross av at bakkebyråkrater finnes innenfor svært mange ulike fagområder, har de det til felles at de utvikler atferdsmønstre for å håndtere krysspress og knapphet på ressurser på en måte som gjør det mulig å klare de daglige brasene.

Bakkebyråkratenes arbeid er preget av mangel på detaljregulering. Det er flere årsaker til det, men det skyldes først og fremst at detaljregulering ikke er mulig (Winter & Lehmann Nielsen, 2008). Det er vanskelig å forestille seg et regelverk der en tar høyde for alle mulige situasjoner som oppstår innenfor f.eks. læreryrket. I tillegg kompliserer det situasjonen at bakkebyråkratenes arbeid gjennomføres i samspill med andre aktører, inkludert tjenestemottakere. Det å konstruere et detaljert regelverk som skal kunne dekke alle tenkelige og utenkelige situasjoner som kan oppstå i denne typen yrker er derfor ikke gjennomførbart. En annen årsak til mangel på detaljregulering kan være manglende enighet blant politikere, noe som fører til at uavklarte problemstillinger forskyves ned til bakkebyråkratiet.

Bakkebyråkratenes atferd er vanskelig å overvåke og kontrollere. Hvordan kan man f.eks. vite hva som skjer innenfor klasserommets fire vegger etter at læreren har lukket døren? Denne mangelen på kontrollmuligheter kan føre til at det utvises atferd som ikke er i tråd med opprinnelige politiske målsettinger. I slike tilfeller blir bakkebyråkratene de egentlige lovutformerne og beslutningstakerne (Winter & Lehmann Nielsen, 2008).

Det finnes heller ingen fasit for hvordan bakkebyråkraten skal gjennomføre sitt arbeid, hverken når det gjelder hvilke metoder som skal benyttes eller hva som skal prioriteres og bakkebyråkratene har alltid begrenset tilgang på ressurser. Dette gjør at bakkebyråkratene tvinges til å prioritere, men siden det ikke finnes noen konsensus for hvordan ressursene skal prioriteres blir ofte bakkebyråkratene utsatt for krysspress i form av at det stilles spørsmålstegn ved bakkebyråkratenes handlinger basert på ulike verdikriterier (Winter & Lehmann Nielsen, 2008).

Selv om bakkebyråkrater har et stort handlingsrom der de kan utøve skjønn, er de allikevel begrenset av rammene gitt av deres prinsippal. Bakkebyråkraten er i dette tilfelle å betrakte som agent. På den ene siden er ansvarlig overfor sine overordnede og på den annen side er de

ansvarlige overfor publikum. Dette kan potensielt resultere i krysspress, som igjen kan føre til hverdagsstress (Kaufmann & Kaufmann, 2009).

3.3 Den skandinaviske modellen

Selv om skolesekkforvalterne har betydelige bakkebyråkratiske trekk, er de også ansatt som medarbeidere i forvaltningen i Norge, og i Skandinavia har man i større grad enn i andre land gått i retning av et arbeidsliv som er preget av selvbestemmelse og medvirkning. Sentralt i den sammenheng står Thorsrud et al. (1970) sin *sosiotekniske teori* som bidro til betydelig forskning på arbeidsorganisering. Spesielt i Norge og Sverige. Sentrale elementer i denne teorien er mulighet for læring, jobbvariasjon, helhetlige oppgaver, autonomi og tilbakemelding.

I den *skandinaviske modellen* vektlegges deltakelse, både direkte, og indirekte deltakelse (Busck et al., 2010), og forskningen er ganske entydig på at jo høyere grad av deltakelse blant de ansatte, desto høyere ytelse i organisasjonen (Jacobsen & Thorsvik, 2019). Med deltakelse i denne sammenheng er det i tilknytning til ansattes mulighet til å påvirke beslutningsprosesser på et høyere nivå (Gustavsen, 1990). Dette vurderes som relevant, da studien omfatter norske forhold.

3.4 Governance og flernivåstyring

Som nevnt tidligere utgjør flernivåstyring hovedtyngden av det teoretiske materialet i oppgaven. Slik ordningen fungerer i dag preges den både av vertikale og horisontale samarbeidsrelasjoner og *Multilevel governance (MLG)* representerer i så måte et relevant perspektiv. I boken *flernivåstyring og demokrati* (Helgøy & Aars, 2008), påpekes det at offentlige avgjørelser i større grad enn tidligere blir til på tvers av forvaltningsnivåer. I boken defineres multilevel governance slik:

Et system av kontinuerlige forhandlinger mellom «nye» beslutningstakere på ulike territorielle nivåer – overnasjonalt, nasjonalt regionalt og lokalt – fremkommet gjennom omfattende prosesser av institusjonell utvikling og beslutningsmessig omfordeling (Helgøy & Aars, 2008, s. 13)

Denne definisjonen av MLG baserer seg på en artikkel av Marks (1993) og gir en kort oppsummering av begrepet. Det er åpenbart at MLG er en form for *governance* (Pierre & Peters, 2004), samt at det omhandler flere nivå. For å tydeliggjøre hva som ligger i MLG vil jeg derfor først beskrive hva som ligger i begrepet *governance*.

3.4.1 Governance

Multilevel *governance* oversettes gjerne til norsk som *flernivåstyring*. Utfordringen med denne oversettelsen er at den ikke i tilstrekkelig grad fanger opp nyansene i betydningsforskjellene mellom *government* og *governance*, da de begge kan sies å representere ulike former for *styring*. Begrepet *government* beskriver i denne sammenheng tradisjonell statlig styring, der staten styrer hierarkisk ved hjelp av autoritet, regler og pålegg. *Governance* på sin side representerer en nettverksliknende styringsform som i større grad er basert på likeverd mellom de ulike aktørene, og som til en viss grad har erstattet den tradisjonelle hierarkiske styringsformen *government* (Jacobsen, 2010). Det er derfor viktig å få frem at *flernivåstyring* er en form for *governance* (Pierre & Peters, 2004), og at en forståelse av *flernivåstyring* følgelig også omfatter en forståelse av hva *governance* er. Det har vært gjort noen forsøk på oversettelser av *governance* til norsk, men det har vist seg å ikke være en enkel oppgave. De norske forskerne Røiseland og Vabo (2016) beskriver det slik:

Det finnes ikke et norsk ord som direkte tilsvarer det engelske ordet. Skal vi finne et norsk ord for governance, tvinges vi derfor til å velge hvilken variant av governance oversettelsen skal dekke. (Røiseland & Vabo, 2016, s. 18)

Rhodes (1996) peker på at *governance* egentlig dreier seg om seks ulike styringskategorier, med det til felles at de kan beskrives som *selvorganiserende, interorganisatoriske nettverk* i kontrast til den tradisjonelle hierarkisk styringsformen (Rhodes, 1996, s. 660). Denne brede definisjonen av begrepet omfatter ganske ulike konstruksjoner som *New public management, corporate governance* og *sosio-cybernetiske system*, for å nevne noen av dem. Rhodes (2000) legger senere til en syvende kategori og påpeker samtidig at de syv kategoriene ikke nødvendigvis er uttømmende for hva som kan omtales som *governance*.

John (2001) på sin side definerer *governance* som et fleksibelt mønster av offentlig beslutningsvirksomhet basert på løse nettverk av individer. Med dette mener han at offentlige

beslutninger ikke nødvendigvis foregår i hierarkisk organiserte byråkratier, men at de i vel så stor grad blir til i langsiktige forhold mellom individer i nøkkelposisjoner i ulike organisasjoner på ulike territorielle nivå. Dette inkluderer både forhold innad i det offentlige og forhold mellom offentlig- og privat sektor (John, 2001).

For å tydeliggjøre konseptet viser John (2001) hvordan governance skiller seg fra den tradisjonelle styringsformen, government, ved at hierarkiske organiserte beslutningsstrukturer avgir beslutningsmakt til aktører i nettverk. Dette medfører at beslutninger blir tatt i komplekse og innvevde systemer. Noe forenklet kan en si at rammene for politisk atferd tidligere, i større grad enn nå, ble bestemt av utvalgte institusjoner (government), mens den senere tid har lokale aktører, både private og offentlige, i økende grad hatt betydning for politikkutforming (governance), denne utviklingen illustreres i tabell 1 (John, 2001).

Tabellen *Local government and governance contrasted* viser ulikhetene mellom tradisjonell hierarkisk styring (government) og den nye nettverksbaserte styringen (governance). Det er viktig å påpeke at institusjonene ikke opphører å eksistere som en konsekvens av governance, men at de reformeres, samt at de i større grad enn tidligere må interagere med et stort antall aktører. De må også respondere på nye utfordringer. Governance medfører med andre ord at de tradisjonelle institusjonene må tilpasse seg en ny og mer omskiftelig virkelighet (John, 2001).

Tabell 1: *Local government and governance contrasted* (John, 2001, s. 17).

	Government	Governance
1 Number of institutions	Few	Many
2 Bureaucratic structure	Hierarchical Consolidated	Decentred Fragmented
3 Horizontal networks	Closed	Extensive
4 International networks	Minimal	Extensive
5 Democratic linkage	Representative	Representative + new experiments
6 Policies	Routinized	Innovative Learning
7 Central government	Direct control	Decentralizes + micro intervention
8 Leadership	Collegial/clientelist	Mayoral/charismatic

Forståelsen som legges til grunn for begrepet governance i denne oppgaven er basert ovennevnte definisjoner, oppsummert som et nettverk av aktører som interagerer horisontalt på tvers av privat og offentlig sektor og vertikalt på tvers av forvaltningsnivåer, og at denne interaksjonen resulterer i beslutninger.

3.4.2 Flernivåstyring

Mens begrepet governance i stor grad refererer til økt horisontal avhengighet på ulike nivåer, henspeler begrepet multilevel på mer gjensidig vertikal avhengighet på tvers av forvaltningsnivåer (Bache & Flinders, 2004; Helgøy & Aars, 2008). Multilevel Governance som begrep så dagens lys først i 1993 i forbindelse med en artikkel av Gary Marks, der han tok for seg EU sin strukturpolitikk. Multilevel governance kalles gjerne flernivåstyring på norsk og kan oppsummeres med at det vi studerer foregår på mer enn ett nivå (Rykkja, 2008). Mye av den tidlige litteraturen om Multilevel governance søkte å utvikle et rammeverk for å kunne analysere relasjonen mellom EU's institusjoner, staten og subnasjonale politiske nivå. Dette har sin forklaring i at det i EU-sammenheng ofte er slik at transnasjonale institusjoner retter seg inn mot subnasjonale nivåer. Mens de politiske nivåene innenfor en nasjonalstat tidligere har forholdt seg hierarkisk til hverandre er det i EU-kontekst ofte slik at nasjonalstatsnivået omgås (Pierre & Peters, 2004). Ved å legge flernivåperspektivet til governancebegrepet legges det til grunn at de ulike institusjonelle nivåene befinner seg i sammensatte og gjensidige avhengighetsforhold (Bache & Flinders, 2004). De ulike aktørene involvert i utforming av offentlig politikk forfølger sine interesser ved å forholde seg til lokale, regionale, nasjonale og overnasjonale nivåer (Dalheim, 2009). Marks (1993) beskriver det slik: (...) *a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial levels* (Marks, 1993, s. 392). Det hevdes gjerne at nasjonalstatsnivåets makt er blitt uthulet som følge av fremveksten av økt governance (Rhodes, 1996). Når Pierre og Peters (2004) forklarer flernivåstyring nyanserer de dette synet noe. Det gjør de ved å argumentere for at de tradisjonelle demokratiske institusjonene finner nye måter å utøve sin makt på gjennom å tilpasse seg den nye styringsvirkeligheten. De tar utgangspunkt i 4 aspekter når de forklarer hva flernivåstyring er:

- Governance
- Forhold mellom institusjonelle nivå

- Forhold mellom aktører preget av forhandling fremfor lover og regler
- Politisk spill

Pierre og Peters (2004) hevder for det første at flernivåstyring fungerer i tråd med *governanceforståelsen* ved at prosesser integreres på ulike institusjonelle nivå på en måte som fremmer systemets overordnede interesser (Pierre & Peters, 2004, s. 78). Institusjonene definerer bindingene mellom forvaltningsnivåene og som nettverksaktører bidrar de til koordinering. På denne måten integreres flernivåstyring i et institusjonelt nett som bidrar til å forme beslutninger (Pierre & Peters, 2004). Forfatterne argumenterer for at staten på tross av utviklingen fra government til governance fortsatt er samfunnets mektigste aktør og at det er statsinstitusjonene som definerer forholdet mellom de ulike nivåene i forvaltningen.

For det andre omhandler flernivåstyring en bestemt type forhold mellom ulike institusjonelle nivå, både vertikalt og horisontalt. Noe av kjernen i konseptet flernivåstyring er at institusjoner, aktører og arenaer ikke forholder seg hierarkisk til hverandre, men at forholdet er komplekst og kontekstavhengig. Det betyr ikke at det hierarkiske forholdet mellom forvaltningsnivåene opphører å eksistere fullstendig, men at institusjonene på lavere nivå i mindre grad styres av beslutninger på høyere nivå. Et eksempel på dette er hvordan forholdet mellom forvaltningsnivåene har utviklet seg i Norge fra begynnelsen av 90-tallet og frem til i dag. I kommuneloven av 1992 antydes det at politikk skal utøves av staten, fylkeskommunene og kommunene i fellesskap. Staten og de øvrige forvaltningsnivåene har ifølge denne logikken felles interesser. Helt siden starten av etterkrigstiden og frem til nyere tid har norsk politikk bygget på en oppfatning om at kommuner og fylkeskommuner nærmest er å betrakte som statlige iverksettingsorgan (Helgøy & Aars, 2008). Disse forholdene har gradvis endret seg. Fra å være statlige iverksettingsorgan har kommuner og fylkeskommuner i betydelig grad økt sin autonomi. En viktig årsak til dette er at staten i større grad enn tidligere begynte å fremsette overordnede mål, fremfor å praktisere tradisjonell hierarkisk styring. Dette førte til at kommuner og fylkeskommuner i større grad enn tidligere selv kunne velge hvordan de ville organisere seg for å nå de overordnede målene satt av staten. Selv om kommunesektoren økte sin autonomi, gikk det lang tid før kommunalt selvstyre ble innlemmet i lovverket. Så sent som i 2016 ble det påpekt at Norge ikke i tilstrekkelig grad oppfyller det europeiske charteret om lokalt selvstyre (NOU 2016:4).

Først med innføringen av kommuneloven av 2018 blir norske det lovfestet at fylkeskommuner og kommuner er selvstendige rettssubjekt (Kommuneloven, 2018). Loven om kommunalt selvstyre (2018) innebærer at staten ikke kan overstyre en kommune eller en fylkeskommune med mindre det er hjemmel for det i norsk lov. Dersom staten velger å gjøre det, kan kommuner og fylkeskommuner, hvis de ønsker det, rettslig påklage avgjørelsen. Kunst og kulturfeltet i Norge er i liten grad lovregulert. Som en konsekvens av det har kommunesektoren i prinsippet svært stor autonomi når det gjelder hvordan de velger å praktisere sin egen kulturpolitikk (Kulturloven, 2007).

Det tredje aspektet handler om at forholdene mellom de ulike nivåene preges av gjensidig tilpasning fremfor formaliserte lovverk. Som en følge av oppmykningen av de hierarkiske strukturene blir relasjonene i større grad preget av forhandling.

Med det fjerde og siste aspektet påpeker Pierre og Peters (2004) at flernivåstyring også kan betraktes som et politisk spill. Dette begrunnes med at mindre hierarkisk styring åpner opp for at aktører i større grad enn tidligere kan agere strategisk og autonomt. I det politiske spillet vil det ofte være viktigst for en aktør å beholde sin posisjon. Det fører til at aktørene er villige til å vise moderasjon, fremfor til enhver tid å forsøke å vinne frem med alle sine krav. I et flernivåperspektiv kan flere spillere delta i det samme spillet der hver aktør formålsrasjonelt søker å oppnå sine mål gjennom forhandlinger og politisk spill. Dette spillet er i hovedsak å betegne som et institusjonelt spill. Det innebærer med andre ord at det dreier seg om et spill som i hovedsak domineres av offentlige politiske enheter på ulike nivå (Pierre & Peters, 2004).

Det er også verdt å si noe om hva flernivåstyring ikke er. Flernivåstyring er ikke bare et uttrykk for relasjonen mellom forvaltningsnivåene i offentlig sektor, men omfatter også private aktører. Disse aktørene omfatter blant annet næringsliv, frivillige aktører og interesseorganisasjoner og i en del tilfeller kan private aktører ha en oppbygning som likner på det offentlige - med lokale, regionale, nasjonale og overnasjonale ledd. Dette gjør flernivåstyring til en kompleks affære med mange forbindelser på flere nivå.

Det er også viktig å påpeke at flernivåstyring ikke handler om hierarkiske governance-prosesser. Det innebærer at subnasjonale nivå i mange tilfeller kan forholde seg direkte til transnasjonale aktører. Et eksempel på dette er hvordan regionale og lokale forvaltningsnivå i

europiske land i en del tilfeller forholder seg direkte til EU (Pierre & Peters, 2004). Dette går begge veier. Også transnasjonale nivå som EU kan i en del tilfeller velge å forholde seg direkte til subnasjonale forvaltningsnivå.

3.4.3 Flernivåstyring som politisk redskap

På den ene siden representerer flernivåstyring et perspektiv, på den annen side representerer flernivåstyring en vurderingsmetode for hvordan oppgaver bør fordeles mellom de ulike forvaltningsnivåene. Denne delen av teorigapitetlet omhandler hvordan flernivåstyring kan anvendes i praksis, og er mer pragmatisk enn akademisk. Marks og Hooghe (2004) trekker frem styringsformens fleksibilitet som en styrke. I en digital forelesning fra høsten 2020 inntar forfatterne en normativ posisjon, og de trekker frem noe de kaller *flernivåstyringens gyldne regel*, denne tar utgangspunkt i nærhetsprinsippet, som ganske enkelt innebærer at beslutninger bør tas nærmest mulig innbyggerne, og fremmer følgende uttalelse: *Centralize where necessary, decentralize where possible* (Marks & Hooghe, 2020). Med dette menes at beslutninger i utgangspunktet bør gjennomføres på det laveste mulige institusjonelle nivå, med mindre det er sterke argumenter som tilsier noe annet. Dette begrunner de med at demokrati generelt fungerer bedre i mindre enheter og enn i større enheter. Jo tettere et beslutningsnivå er på befolkningen, jo mer informasjon vil de ha og peker spesielt på tre faktorer: *Lydhørhet, diversitet og innovasjon*.

Med lydhørhet menes i denne sammenheng hvordan et politisk organ er i stand til å fange opp ønsker og behov fra lokal befolkning. Det er generelt enklere å ta hensyn til 200 personers synspunkter enn 500 000. Dette gjør at mindre enheter enklere kan tilpasse seg enkeltindividers ønsker og behov (Marks & Hooghe, 2020). Et individ vil derfor generelt ha større påvirkningsmuligheter på utfallet i kommunepolitikken enn på statlig politikk.

Den andre faktoren, diversitet, er relevant fordi desentralisering gjør at subnasjonale forvaltningsnivå får muligheten til å tilpasse politikken til lokale forhold. Dette gjør at offentlige tjenester kan ha ulik utforming fra kommune til kommune og fra region til region. Utformingen av tjenestetilbudet kan med andre ord tilpasses bestemte lokale forhold (Marks & Hooghe, 2020). Dette gir potensielt et mangfold av organiseringsmodeller. På denne måten vil politikken kunne tilpasses menneskene som bor i de ulike kommunene.

Den siste faktoren er innovasjon og er relatert til foregående faktor. Muligheten for diversitet gitt av desentralisering, gjør at en kan teste ut nye innovative ideer i begrenset skala (Marks & Hooghe, 2020). Dersom en bestemt ny politisk idé blir effektivt i en kommune, deretter vurderes det i hvilken grad den nye politikken førte til ønsket resultat. Avhengig av resultatet kan de nye politiske ideene forkastes, justeres eller iverksettes i andre subnasjonale enheter. Desentralisering gir med andre ord mulighet for verdifull eksperimentering, som igjen kan føre til at forvaltningen utvikler seg.

3.4.4 Flernivåperspektivets relevans i norsk kulturpolitikk generelt og DKS spesielt

Flernivåstyringsperspektivet er relevant for en del aktuelle kulturpolitiske problemstillinger som har oppstått den senere tid, da disse diskusjonene i stor grad har omhandlet ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene. Da Hagenutvalget (2018) i ekspertrapporten *Regionreformen - Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene*, foreslo at flere statlige kulturoppgaver skulle flyttes fra statlig nivå til fylkeskommunalt nivå, utløste det en kulturpolitisk debatt i media, det finnes flere eksempler på dette (Eidsvåg, 2018; Holøs Pettersen, 2018; Lagesen & Espelund, 2018). Denne debatten endte til slutt med at regjeringen, etter mange innspill, skrinla sine planer om desentralisering av kulturoppgaver til fylkeskommunene (Regjeringen, 2020). Hagenutvalgets argumentasjon for desentralisering av kulturoppgaver (2018) har flere fellestrekk med Marks og Hooghe (2020) sitt desentraliseringsresonnement, kommuneloven av 2018 og nærhetsprinsippet. I arbeidet med ekspertrapporten tok utvalget utgangspunkt i retningslinjene fra *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune* (NOU 2000:22). En av retningslinjene lyder slik: *Oppgaver bør legges så nært innbyggerne som mulig, men på et så høyt nivå som nødvendig for å sikre en kostnadseffektiv oppgaveløsning* (Hagen et al., 2018, s. 20).

Med utgangspunkt i denne retningslinjen argumenterer utvalget med at det ikke er noe som tilsier at man på kulturområdet trenger en nasjonalt forankret organisasjon og nasjonale prioriteringer. Som en konsekvens av at kulturinstitusjoner og mange andre kulturtiltak i all

hovedsak har et regionalt nedslagsfelt konkluderer Hagenutvalget (2018) med at kulturoppgaver bør flyttes fra statlig til regionalt folkevalgt nivå. En liknende argumentasjon føres i rapporten når det gjelder Den kulturelle skolesekken, der de anbefaler at ansvaret for Den kulturelle skolesekken i sin helhet overføres til fylkeskommunene.

3.5 Armlengdeprinsippet i norsk kulturpolitikk

Armlengdeprinsippet er et sentralt begrep i norsk kulturpolitikk og relevansen for denne oppgaven kommer jeg tilbake til i analysedelen. Prinsippet om armlengdes avstand, slik det beskrives i en del kulturpolitisk litteratur fremstår som et politisk prinsipp og omtales i noen sammenhenger som *kulturpolitikkenes grunnlov* (Langsted, 2010). Det er en utbredt oppfatning det bør være en viss avstand mellom politikk og kunst. Det innebærer at politiske organer ikke bør gripe inn i kunstneriske spørsmål og at politikere ikke skal utfordre kunstfeltets autonomi (Mangset, 2012).

I 2012 utarbeidet Per Mangset et notat på oppdrag fra Kulturdepartementet som omhandler armlengdeprinsippet. Konklusjonen han kom frem til er at armlengdeprinsippet ikke bør betraktes som et entydig prinsipp, men at det er mer fruktbart å se på armlengdeprinsippet som et kontinuum mellom to ytterpunkter. I den ene enden av skalaen – Totalitær politisk styring, i den andre enden av skalaen – fullstendig kunstnerisk autonomi. Fullstendig armlengdes avstand er ifølge Mangset (2012) kun en teoretisk størrelse som i beste fall kan benyttes retorisk. Mangset gjennomførte en studie som inkluderte flere land. Studien viser at det ikke eksisterer en ren form for armlengdes avstand i Norsk offentlig kulturpolitikk og at alle landene i studien praktiserer en kulturpolitikk som befinner seg et sted imellom skalaens ytterpunkter (Mangset, 2012).

4 Metode

Denne oppgaven befinner seg i all hovedsak innenfor det som kalles den *fortolkende forskningstradisjonen*. Denne tilnærmingen til kunnskap og forskning kalles også *konstruktivisme*. I dette kapitlet vil jeg først klargjøre hva en konstruktivistisk kunnskapstilnærming innebærer og hvordan denne forskningstradisjonen skiller seg fra sin motpart, *positivismen*; samt hvilke ontologiske, epistemologiske og ikke minst metodologiske implikasjoner dette innebærer. Deretter vil jeg gå inn på de faktiske metodevalgene som er gjort.

4.1 Valg av vitenskapsteoretisk tilnærming

Innen samfunnsvitenskapen finnes det to ulike vitenskapsteoretiske hovedretninger: Positivismen og konstruktivisme. Disse har noe ulike *ontologi, epistemologi og metodologi*. Kort forklart defineres ontologi som studiet av hva som grunnleggende sett eksisterer. Epistemologi på den annen side, er læren om hva man kan vite noe om, også kalt erkjennelsesteori. Den siste av de tre, metodologi, er læren om hvordan vi kan tilegne oss kunnskap (Moses & Knutsen, 2012).

I denne studien har jeg latt problemstillingen og forskningsspørsmålene være styrende for valg av vitenskapsteoretisk ståsted. I tillegg har jeg vært nødt til å vurdere min egen rolle som forsker/student. Dette gjorde at jeg valgte en konstruktivistisk/fortolkende tilnærming. Konstruktivisme omfatter svært mange vitenskapsteoretiske nyanser, derfor er det behov for en viss presisering.

Jeg erkjenner at studien er bygget på intersubjektivitet, det vil si at all kunnskap er subjektiv og at jeg som student/forsker må være oppmerksom på at dette gjelder meg selv i like stor grad som det gjelder andre. Det innebærer at det rent ontologisk ikke nødvendigvis eksisterer en virkelig verden. Men jeg kan heller ikke vite at den ikke eksisterer. Det vi observerer er med andre ord et resultat av en komplisert miks av sanseapparatet, sosiale og kontekstuelle påvirkninger og fordommer som innebærer at ulike personer kan observere samme fenomen på ulikt vis, men på den annen side betyr ikke det at det er utelukket at enkelte personer kan ha samme oppfatning om enkelte forhold.

Etter mine vurderinger lar en slik tilnærming seg forene med gjeldende problemstilling og forskningsspørsmålene jeg har utledet fra denne. Det første forskningsspørsmålet legger opp til en drøfting av mål og forventinger, det andre forskningsspørsmålet søker å beskrive atferd hos mennesker, mens det siste har som mål å besvare hvordan en del av verden ser ut fra ulike menneskers perspektiv. I det siste forskningsspørsmålet, som omhandler skolesekkforvalternes personlige opplevelser av statlig- og fylkeskommunal styring, kommer det spesielt tydelig frem at jeg ikke er ute etter en bestemt objektiv sannhet, men erkjenner at virkeligheten kan se forskjellig ut, avhengig av hvem man er, og hvor man står.

Denne måten å se verden på innebærer også en erkjennelse om at forskeren, i dette tilfellet jeg, ikke er nøytral, men på lik linje med andre mennesker ikke kan observere den virkelige verden på objektivt vis. Det er i denne sammenheng verdt å nevne at jeg har jobbet som skolesekkforvalter i flere år i Trøndelag fylkeskommune. Noe som er med å påvirke meg som forsker. Min kunnskap om- og forståelse av DKS er en forutsetning for at denne oppgaven er blitt slik den er blitt, og det er stor sannsynlighet for at jeg uten denne erfaringen og kunnskapen, ville valgt noe annet å skrive om. Hvilket innebærer at objektiviteten er forlatt ved valg av tema.

I kontrast til det jeg skriver ovenfor bygger den positivistiske forskningstradisjonen på naturvitenskapen. Objektivitet betraktes som et ideal og det tas utgangspunkt i at det eksisterer en virkelig verden der ute, uavhengig av våre sanser og at en videre ved hjelp av systematisk forskning kan avsløre mønstre og regulariteter i denne virkeligheten. En slik tilnærming ble av ovennevnte grunner vurdert som lite hensiktsmessig.

4.2 Kvalitativ eller kvantitativ metode?

Et sentralt spørsmål i ethvert samfunnsvitenskapelig forskningsarbeid, vil være om man skal bruke kvalitativ eller kvantitativ metode. Etter en grundig vurdering har valget falt på kvalitative metoder. I all hovedsak i form av *dokumentanalyse* og analyse basert på data generert gjennom *dybdeintervjuer*. Det er to hovedgrunner til dette. For det første består de mest sentrale dokumentene jeg benytter som kilder stort sett av tekst som må leses, forstås og fortolkes. For det andre legger forskningsspørsmålene opp til at jeg i stor grad bør bevare kildenes subjektivitet. Dette gjelder særlig tredje forskningsspørsmål. Skulle jeg benyttet

kvantitative metoder ville jeg måttet basere meg på spørreundersøkelser. I en slik undersøkelse begrenses respondenten til å besvare akkurat det forskeren spør om. Dette ville ført til at respondenten blir tildelt trangere rammer enn i et dybdeintervju, som igjen fører til at hen ikke har mulighet til å si noe om forhold forskeren ikke har spurt om. I tillegg representerer dybdeintervjuer en rikere form for kommunikasjon, som gir rom for flere nyanser (Tjora, 2017).

4.3 Forskningsdesign – en komparativ flernivåanalyse

Denne oppgaven er en komparativ studie av to norske fylker. Når det gjelder komparative studier, er det viktig å bestemme seg for ett av to mulige utgangspunkt. En kan enten ta utgangspunkt i like enheter (most similar cases) eller ulike enheter (most dissimilar cases), og sammenligne et bestemt utfall hos disse (Ringdal, 2018). I denne oppgaven har jeg tatt utgangspunkt i to mest mulige like enheter. Siden det ikke eksisterer noen identiske fylker i Norge, har jeg tatt utgangspunkt i de to fylkene som er mest like på relevante områder.

Etter å ha vurdert alle fylkene i landet, falt valget på Møre og Romsdal og Nordland. Selv om ikke disse fylkene er fullstendig identiske, er de allikevel like på en del sentrale områder. Et sentralt poeng er at ingen av dem har fusjonert med andre fylker i forbindelse med innføring av ny fylkesstruktur i 2020. Dette gjør det lettere å studere utviklingen i DKS, fordi en unngår problematikken rundt hva som skyldes fylkesfusjon, og hva som skyldes DKS-reformen. For det andre har ingen av de to fylkene noen veldig store byer, og innbyggertallet er ganske likt. De har på den annen side relativt ulik geografi, da Nordland har en mye større geografisk utstrekning. Tabell 2 viser en sammenligning av de to fylkene på relevante områder. Fylkene er altså ikke identiske, men de er de likeste fylkene som ikke har vært gjenstand for fusjonering i forbindelse med ny fylkesstruktur fra 2020.

En forskjell mellom Nordland og Møre og Romsdal er at den største byen i Nordland, Bodø, er en direktekommune. Dette innebærer at kommunen mottar tilskudd direkte fra Kulturtanken, har totalansvar for sitt eget DKS-tilbud og rapporterer direkte tilbake til etaten. I 2019 var det i alt 12 slike direktekommuner (Kulturtanken, 2020). For å synliggjøre dette har jeg differensiert mellom DKS i Bodø og DKS i Nordland fylkeskommune i tabell 2.

Tabell 2: En sammenligning av Nordland og Møre og Romsdal. Kilder er oppgitt i hver kategori

Kategori	Møre og Romsdal	Nordland
Innbyggere 2019 (SSB)	265 392	243 385
Innbyggertall største by 2019 (SSB)	47 998 (Ålesund)	52 024 (Bodø)
Areal 2019 (SSB)	14 469	38 472
Kunstmøter pr. elev DKS 2019 (Kulturtanken, 2020)	3,5	Bodø kommune: 3,0 NFK: 4,0
Egne midler til DKS 2019 (Kulturtanken, 2020)	Kr. 8 787 850	NFK: Kr. 10 912 647 Bodø kommune: Kr. 906 946
Antall kommuner (Kulturtanken, 2020)	35	44 (inkludert Bodø)
Samlet tilskudd spillemidler 2019 (Kulturtanken, 2020)	Kr. 15 617 015	NFK: Kr. 15 704 814 Bodø kommune: 1 620 349

4.4 Datainnsamling

Datainnsamling ble gjennomført i to faser. Den første fasen bestod av innsamling og analyse av relevante dokumenter. Den andre fasen av datainnsamlingen ble gjennomført ved generering av empiri gjennom intervjuer av DKS-medarbeidere i førstelinjen. Valg av dokumenter, informanter og generering av empiri er gjort med tanke på å belyse problemstillingen på best mulig måte.

4.4.1 Dokumentstudier

Når man velger ut dokumenter for å studere er det viktig å gjøre det etter klare utvalgsstrategier, ellers risikerer man å drukne i empiri (Tjora, 2017). I dette tilfellet er det forskningsspørsmålene som danner grunnlaget for utvelgelsesstrategien. Alle dokumenter omtaler DKS, og de er enten forfattet av staten eller en av de to fylkeskommunene. I tillegg beskriver de året 2019. Dette bestemte året er utgangspunktet for analysen. Det er to årsaker

til dette. For det første har jeg vært nødt til å foreta en tidsavgrensning for at ikke empirien skal blir for omfattende, for det andre er 2019 det siste året som kan gi et bilde av DKS før koronapandemien. Hvis jeg på den annen side hadde gått lenger tilbake i tid, ville oppgaven blitt mindre relevant for samtiden.

Dokumentstudier reduserer belastningen på eventuelle informanter og betegnes derfor gjerne som *ikke-påtrengende metoder*. De rette dokumentene kan gi verdifull informasjon fordi de gir oss nødvendig informasjon nedtegnet på bestemte tider og steder knyttet til temaet vi ønsker å studere (Tjora, 2017). I dette tilfellet er dokumentene *case-spesifikke*. Det innebærer at de er valgt ut på bakgrunn av i hvilken grad de er relevante for å forstå de bestemte enhetene som studeres. En del av dokumentene inneholder både kvalitative og kvantitative data. Dokumentenes kvalitative innhold krever at vi analyserer dem i en kontekst (Tjora, 2017).

Hensikten med dokumentanalyser er å systematisere og analysere dokumenter for å belyse en bestemt problemstilling, og på denne måten få innblikk i verdier, standpunkter og argumenter som fremstår som sentrale i tekstene (Grønmo, 2016). I tillegg kan data fra dokumenter bidra til å gi forskeren en økt kontekstuell forståelse ved at observasjoner i nåtid lettere kan sees i sammenheng med en historisk utvikling (Tjora, 2017). Dette gjør at det blir mulig å betrakte nåtiden i lys av fortidens ambisjoner og hensikter. De statlige og fylkeskommunale dokumentene som omtaler målene og forventningene for Den kulturelle skolesekken representerer i dette tilfellet de to forvaltningsnivåenes hensikter og ambisjoner. Dybdeintervjuene representerer skolesekkforvalternes og kulturkontaktens personlige refleksjoner og oppfatninger.

4.4.2 Dokumentanalyse – relevante dokumenter

I valg av dokumenter og i analysen av disse, har det vært viktig å se etter informasjon som er relevant for å kunne besvare forskningsspørsmålene. Som nevnt over har jeg avgrenset dokumentanalysen til 2019. Kulturtankens føringer for dette året oppsummeres i tilskuddsbrevene for 2018-2019 og 2019-2020. Disse tilskuddsbrevene er nesten identiske. For å gjøre analysen mer transparent og begrense mengden empiri ytterligere har jeg derfor valgt å kun forholde meg til det nyeste tilskuddsbrevet, dvs. for skoleåret 2019-2020. Når det gjelder fylkeskommunenes mål for DKS viser det seg å være noen ulikheter angående hvor

disse er nedfelt. Det har derfor vært nødvendig å gjennomføre et kartleggingsarbeid. Med bakgrunn i forskningsspørsmålene og prosessen beskrevet ovenfor har jeg valgt ut følgende dokumenter:

Tabell 3: Oversikt over dokumenter brukt i dokumentanalyse

Nivå	Enhet	Dokument
Fylkeskommune Mål	Møre og Romsdal	Økonomiplan 2018-2021 Økonomiplan 2019-2022 Kunstpolitikk for Møre og Romsdal 2018
Fylkeskommune Mål	Nordland	Økonomiplan 2018-2021 Økonomiplan 2019-2022 Kulturstrategi 2018-2021 Strategi scene 8 Handlingsprogram for kulturstrategi 2018-2021
Fylkeskommune Rapport	Møre og Romsdal	DKS-rapport 2019
Fylkeskommune Rapport	Nordland	DKS-rapport 2019
Staten Føring	Kulturtanken	Tilskuddsbrev Nordland 2019-2020 Tilskuddsbrev Møre og Romsdal 2019-2020
Staten Rapport	Kulturtanken	DKS – Årsrapport 2019

4.4.3 Dybdeintervju

En utfordring med dokumentanalysen er at den ikke i tilstrekkelig grad gir innsikt i hvordan forholdene oppleves av de som arbeider med DKS i førstelinjen. I og med at førstelinjen i DKS er en sentral del av problemstillingen har jeg derfor sett det som nødvendig å frembringe empiri ved hjelp av dybdeintervjuer, også kalt semistrukturerte intervjuer. Dybdeintervjuene gir verdifull tilleggsinformasjon til dokumentstudiene. Metoden består vanligvis i at man intervjuer en person av gangen med en lydopptaker og transkriberer intervjuene i etterkant. På grunn av koronapandemien er de fysiske møtene med informantene erstattet av videosamtaler. Videosamtalene er tatt opp, og deretter transkribert.

Hensikten med denne typen intervjuer er å gjennomføre en fri samtale mellom en informant og en forsker om et tema forskeren har bestemt på forhånd. Dette forutsetter at en evner å

skape en atmosfære som gjør at informanten uttaler seg fritt om relevante forhold. Det skal være mulig for informanten å gå dypere inn på enkelte emner hvis hen har behov for det. Forskeren bør ta utgangspunkt i en intervjuguide, men bør utvise fleksibilitet. Intervjuguiden bør ikke være for stram og spørsmålene bør ha en åpen karakter (Tjora, 2017).

I intervjuene har jeg forsøkt å etterleve disse prinsippene. Intervjuguidene består derfor av relativt få, men åpne spørsmål. Jeg har også forsøkt å utvise fleksibilitet der dette har vært naturlig. I og med at hovedhensikten med intervjuene har vært å avdekke informantenes subjektive oppfatning, har det vært viktig å ikke begrense informantene. Jeg har forsøkt å åpne for at informantene kan vektlegge forhold jeg selv ikke har tenkt på, men som kan ha betydning for oppgaven. Derfor har intervjuguiden i all hovedsak fungert veiledende, og ikke som en rigid plan som må følges til punkt og prikke.

Opprinnelig var intensjonen å gjennomføre noen av intervjuene som fokusgruppeintervjuer. Fokusgruppeintervjuer skiller seg fra dybdeintervjuer ved at de består av en gruppe av mennesker som samtaler om ett eller flere tema (Tjora, 2017). Dessverre viste det seg vanskelig å koordinere møtetidspunkt for informantene. Resultatet ble at jeg gjennomførte en til en-intervjuer med alle informantene.

4.4.4 Rekruttering av informanter

Dette er en komparativ studie av to fylker. Jeg har derfor rekruttert et likt antall informanter fra begge fylkene. Informantene er rekruttert fra to ulike grupper. Den første gruppen består av skolesekkforvaltere, det vil si kulturbyråkrater ansatt i fylkeskommunen med DKS som arbeidsområde. Den andre gruppen består av kulturkontakter. Kulturkontakter er en samlebetegnelse for lærere, undervisningsinspektører eller andre ansatte i en kommune med et spesielt ansvar for DKS-besøk på den skolen som er deres arbeidsplass. Vanligvis dreier det seg om en person, men i noen tilfeller kan en skole ha flere kulturkontakter. I enkelte tilfeller tilhører kulturkontakten skolens ledelse.

Totalt ble 10 personer intervjuet. Antallet innenfor hver kategori er likt fordelt mellom de to fylkene.

Tabell 4: Oversikt over informanter

	Fylke 1: Møre og Romsdal	Fylke 2: Nordland	Sted ansatt	Sektor
Kulturkontakter	2	2	Kommune (grunnskole)	Utdanning
Skolesekkforvaltere	3	3	Fylkeskommune	Kultur
Sum	5	5		

For å velge ut de enkelte informantene benyttet jeg meg av en blanding av *strategisk utvelgelse* og *snøballmetoden*. En strategisk utvelgelse innebærer at man plukker ut informanter som kan uttale seg reflektert om relevante tema. Snøballmetoden på sin side, går ut på at man begynner med et lite utvalg som gradvis utvider seg ved at forskeren får tips og innspill om nye informanter (Tjora, 2017). Dermed vokser antallet gradvis, som en snøball som øker i størrelse ved at den ruller i snø.

Kriteriene for skolesekkforvalterne denne gruppen var at de enten inntil nylig har jobbet som skolesekkforvaltere, eller at de fortsatt gjør det. I tillegg må de har gjort dette en viss tid, slik at de har noe å fortelle. Alle skolesekkforvalterne som fikk henvendelsen, responderte positivt og deltok som informanter. Henvendelsen ble gjennomført via e-post.

I rekrutteringen av kulturkontakter benyttet jeg meg av snøballmetoden. Snøballmodellen har noen utfordringer. For det første kan det være krevende å finne førstekontakter som leder videre til relevante informanter. For det andre kan det være krevende å beholde kontrollen over utvalgsprosessen. For det tredje er det knyttet etiske utfordringer til at personlig informasjon om aktuelle deltakere avdekkes uten at disse ønsker et selv (Tjora, 2017).

Rekrutteringsarbeidet ble gjennomført ved at jeg forespurte de aktuelle skolesekkforvalterne i de to fylkeskommunene om de hadde forslag til aktuelle informanter blant kulturkontaktene i deres fylke. Av anonymitetshensyn holdt jeg deretter tak i hele rekrutteringsprosessen selv. Det viktigste kriteriet for denne gruppen var at de hadde jobbet som kulturkontakter noen år, slik at de hadde en viss kjennskap til ordningen. Dette kriteriet ble tydelig kommunisert via e-post til skolesekkforvalterne. Som et resultat av dette, fikk jeg inn en rekke forslag til aktuelle informanter som jeg ved hjelp av e-post inviterte til deltakelse, etterfulgt av sms og oppringing via telefon

Opprinnelig, før rekrutteringsarbeidet, antok jeg at kulturkontakter var en ganske ensartet gruppe som bestod av lærere, og derfor passet den klassiske definisjonen av bakkebyråkrater (Lipsky, 1980). Gruppen viste seg å være noe mer mangfoldig. Dette gjenspeiler seg i informantutvalget. Blant informantene er det to lærere, samt en undervisningsinspektør og en rektor. Lærerne virker i Nordland, lederne arbeider i Møre- og Romsdal. I og med at dette er en komparativ studie der målet er å studere to likest mulige enheter, kan det innvendes at dette utvalget er asymmetrisk. På den annen side er rekrutteringsarbeidet gjennomført på samme måte i begge fylker, og dette er informantene jeg sitter igjen med. Det er dessuten stort gjennomtrekk blant kulturkontaktene, og i og med at et sentralt kriterium for utvelgelse er at informantene må ha jobbet som kulturkontakter en viss tid, begrenser det valgmulighetene. I tillegg er det også slik at ikke alle responderer positivt på deltakelse. Det begrenser valgmulighetene ytterligere.

4.4.5 Gjennomføring av intervjuer

Det ble totalt gjennomført 10 intervjuer. På grunn av Covid-19-situasjonen ble samtlige intervjuer gjennomført ved hjelp av Microsoft Teams. Intervjuenes varighet, fra 20 minutter til en time. Alle informantene tillot videoopptak. Samtlige informanter ble i forkant informert pr. e-post om vilkårene for intervjuet og hva som er temaet for oppgaven. De ble også lovet anonymitet, og ved bruk av sitater må disse godkjennes av informanten i hvert enkelt tilfelle. Det er et svært få personer som jobber som skolesekkforvaltere i de to aktuelle fylkeskommunene. Det gir økt risiko for identifisering. Jeg har derfor utvist ekstra varsomhet for å ivareta anonymitet. Dette gir seg utslag i redusert bruk av direkte sitater og at jeg i liten grad refererer til enkeltinformanter.

I intervjuet benyttet jeg meg av to ulike intervjuguider. En for skolesekkforvalterne, og en for kulturkontaktene. Intervjuguidene har vært veiledende. Intervjuene med kulturkontaktene har tatt vesentlig kortere tid enn intervjuene med skolesekkforvalterne. Det kan skyldes at DKS utgjør en svært liten del av kulturkontaktens stilling, men for skolesekkforvalterne i fylkeskommunen er DKS som regel hovedarbeidsoppgaven. Intervjuene med kulturkontaktene bærer derfor preg av det Tjora (2017) omtaler som *fokuserte intervjuer*. Denne typen intervjuer kjennetegnes ved at de er korte og effektive og går ganske rett på sak. Både av hensyn til informantens tidsbruk og mengden data forskeren må transkribere, kode og

analysere, kan denne typen intervjuer være hensiktsmessige. Mens dybdeintervjuene med skolesekkforvalterne varte opp mot en time, ble de fokuserte intervjuene med kulturkontaktene i gjennomsnitt gjennomført på rundt 25 minutter. Alle intervjuene ble tatt opp og lagret på Trøndelag fylkeskommunes sikrede hjemmeområde. Deretter ble intervjuene transkribert og videoene slettet.

4.5 Koding og gruppering av kvalitative data

4.5.1 Empirinær koding

Etter transkripsjonen følger kodingen, som er den første delen av analysen. Jeg har valgt å benytte meg av fremgangsmåten *empirinær induktiv koding* (Tjora, 2017). Målet med kodingen er å redusere volumet, ekstrahere essensen og legge til rette for generering av empiribaserte ideer (Tjora, 2017). Selv om det ikke er mulig med en fullstendig rendyrket induktiv tilnærming, har det allikevel i denne fasen vært et mål forsøke å nullstille mine forventninger. Dette innebærer at jeg bevisst har forsøkt midlertidig å legge til side ideer og teorier jeg har antatt som relevante for oppgavens problemstilling. Det innebærer at kodingen utvikles fra datamaterialet og ikke fra forskningsspørsmål, hypoteser, teori eller andre planlagte temaer. Dette betyr ikke at jeg på noen måte forkaster problemstilling og forskningsspørsmålene, men at jeg har forsøkt å tilnærme meg materialet med et åpent sinn.

Etter denne prosessen satt jeg igjen med et relativt stort antall koder. For å gjøre mengden mer håndterlig benyttet jeg meg derfor av såkalt CAQDAS (computer assisted qualitative data analysis software). I mitt tilfelle falt valget på dataprogrammet NVIVO.

4.5.2 Kodegruppering

På grunn av det store antallet koder, var det nødvendig med en prosess for å gruppere kodene inn i en håndterlig mengde enheter, også kalt *kodegruppering* (Tjora, 2017). I denne fasen la jeg vekt på empiriens relevans til forskningsspørsmålene. Dette resulterte i fire grupper:

1. Statlige føringer og fylkeskommunale mål for Den kulturelle skolesekken
2. Realisering statens DKS-forventninger i fylkeskommunal DKS-aktivitet
3. Skolesekkforvalternes opplevelse av statlig- og fylkeskommunal styring
4. Restkoder

Ser vi bort fra restkodene, viser det seg at det aller meste av intervjumaterialet faller inn under gruppe 2 og gruppe 3. Med dette sørger jeg for at alt empirisk materiale fra intervjuene er plassert i en gruppe. Restkodekategorien er nøye gjennomgått for å sikre at viktig informasjon ikke er utelatt fra analysen.

4.6 Ethiske vurderinger og personvern hensyn

Jeg har i forbindelse med intervju av informantene fulgt bestemte etiske retningslinjer. Dette innebærer krav om informert samtykke, og krav til privatliv. I tillegg har informantene krav på å bli korrekt gjengitt (Jacobsen, 2015). Kravet om informert samtykke er ivaretatt ved at informantene selv har avgjort at de vil være med på bakgrunn av tilsendt informasjon. Informasjonen de har fått tilsendt inneholder en beskrivelse av prosjektet og hovedtrekkene for hva intervjuet vil handle om. Jeg sendte bevisst ikke ut en detaljert intervjuguide, da jeg ikke ville begrense og styre informantene for mye. Jeg har innhentet skriftlig samtykke ved hjelp av e-post. Alle informantene er lovet full anonymitet.

Om informantenes privatliv er det avgjørende å ta i betraktning hvor følsomt datamaterialet er. Det er ikke oppgitt sensitivt materiale i noen av intervjuene. Av hensyn til informantene og lover og regler er personopplysninger lagret sikkert på Trøndelag fylkeskommune sitt hjemmeområde. Transkripsjonene fra intervjuene er oppbevart like sikkert, men på NTNU sitt hjemmeområde. Intervjuene ble tatt opp på video via Teams. Videoene ble lagret direkte på Trøndelag fylkeskommune sitt begrensede hjemmeområde og ble slettet så fort transkripsjonene var gjennomført. Informantene har fått beskjed om at det vil bli tatt opptak og hva det skal brukes til og at de når som helst kan trekke seg fra intervjuet. For å få informantene til å snakke fritt har vært viktig for meg å kunne garantere for informantenes anonymitet. I tillegg vil det være viktig at informantene gjengis korrekt. Derfor er alle direkte sitater sendt til sitatsjekk.

Informantene skal fremstilles på en respektabel måte. Derfor er det av og til nødvendig å rydde litt i overgangen fra muntlig til skriftlig språk. En slik fremgangsmåte vil bidra til mer korrekt gjengivelse av hva informanten faktisk ønsket å få frem (Tjora, 2017).

Masteroppgaven er godkjent som prosjekt av Norsk senter for forskningsdata (NSD).

4.7 Forskningens kvalitet

For at forskningen skal ha god nok kvalitet har jeg forsøkt å etterleve kriteriene *pålitelighet*, *gyldighet* og *generaliserbarhet*, slik de beskrives av Tjora (2017). Pålitelighet innebærer at det må være både intern logikk og sammenheng i teksten. I tillegg må forskeren redegjøre for sitt ståsted. Gyldighet innebærer at teksten har en logisk konstruksjon og at utformingen henger sammen med funnene. Generalisering innebærer at forskningen bør ha relevans utover de enhetene som er analysert i oppgaven.

Slik jeg vurderer prosessene knyttet til denne oppgaven er to av tre kriterier ivaretatt på en god måte. Når det gjelder pålitelighet har jeg redegjort for fremgangsmåte, der jeg beskriver hvordan jeg metodisk søker sammenheng mellom empiriske funn og relevant teori. Når det gjelder gyldighet har oppgaven etter min oppfatning en logisk oppbygning, men når det gjelder generalisering, er det vanskelig å si noe generelt på bakgrunn av en komparativ analyse av bare to fylkeskommuner. På den annen side mener jeg at oppgaven avdekker en del forhold som kan danne utgangspunkt for videre forskning, som i neste instans kan være egnet for generalisering. Dette kommer jeg tilbake til i masteroppgavens siste kapittel.

4.8 Forskerens ståsted

Som jeg skrev tidligere i metodekapitlet, betegnes tilnærmingen jeg har benyttet i denne oppgaven som konstruktivistisk eller fortolkende. Innenfor denne forskningstradisjonen eksisterer ikke objektivitet eller nøytralitet.

Det er derfor viktig at jeg redegjør for mitt personlige ståsted fordi min måte å forstå verden på til en viss grad vil prege forskningsarbeidet. Det er i den sammenheng viktig å påpeke at jeg ved noen anledninger har uttrykt meg kritisk til DKS-reformen via media (Anda, 2017; Anda & Urnes, 2020). Denne masteroppgaven handler ikke om mine-, men andres opplevelser. Det har derfor vært viktig å forsøke å unngå at mine oppfatninger preger teksten i for stor grad. Jeg vil i den forbindelse trekke frem valget av induktiv tilnærming til kodingen av transkripsjonene. Fullstendig induktivitet er i praksis umulig, men det var et mål at jeg i denne fasen skulle ha en mest mulig åpen tilnærming for at ikke mine oppfatninger og fordommer skulle farge av på empirien i for stor grad. Hensikten med dette var at jeg i størst mulig grad skulle ivareta informantenes subjektive opplevelser og oppfatninger.

Min intensjon med en slik tilnærming har vært at jeg håper at dersom analysen hadde vært gjennomført av en annen person, ville ikke resultatet bli særlig annerledes. Dette betyr ikke at jeg på noen som helst måte er objektiv, men at jeg er bevisst egne holdninger. For økt pålitelighet i dette henseende, har jeg derfor forholdt meg til fire retningslinjer (Tjora, 2017): Jeg har for det første forsøkt å tydeliggjøre hva som er et resultat av datagenerering og egne analyser, for det andre beskriver jeg og begrunner valg av sitater (dog ikke alltid like inngående), for det tredje redegjøres det for teorier og perspektiver som har hatt innvirkning på forskningsdesign og analyse. Til slutt er det viktig at jeg kort redegjør for min relasjon til informantene. Jeg kjenner ingen av informantene personlig, men som ansatt i Trøndelag fylkeskommune har jeg møtt noen av dem i profesjonelle sammenhenger.

5 Bakgrunn og kontekstualisering av empiri

Før jeg går inn i analysen av forskningsspørsmålene ønsker jeg å plassere utviklingen i Den kulturelle skolesekken i en empirisk kontekst, og det er min oppfatning at det er behov for noe bakgrunnskunnskap for å kunne ha utbytte av drøftingene i oppgavens analysedel.

Mye av politikken som føres i dag blir til i skjæringspunktet mellom ulike forvaltningsnivå (Helgøy & Aars, 2008). I dette tilfellet ga regjeringen en statlig etat ansvaret for gjennomføringen av en reform som i stor grad må implementeres av kommuner og fylkeskommuner. Fra moderne flernivåstyringsteori vet vi at det statlige nivået har avgitt makt til andre nivåer, både oppover til overnasjonale organer og nedover til subnasjonale nivåer (Heywood, 2013). Denne maktdesentraliseringen har pågått over lengre tid, men en milepæl i den sammenheng i Norge er endringene i grunnloven i 2016 og den påfølgende loven om kommunalt selvstyre av 2018, som slår fast at norske fylkeskommuner og kommuner er selvstendige rettssubjekt og at offentlige oppgaver bør legges til lavest mulig nivå (Kommuneloven, 2018, § 2-1). Det innebærer blant annet at staten ikke kan instruere kommuner og fylkeskommuner, annet enn ved lov, og siden dagens kulturlov er svært generell, har kommuner og fylkeskommuner følgelig stort handlingsrom (Kulturloven, 2007).

Kulturtanken som statlig etat gir gjennom årlige tilskuddsbrev føringer til kommunesektoren. For at disse føringene skal realiseres er staten i stor grad avhengig av kommuner og fylkeskommuner. Det er viktig å understreke at kommunesektorens autonomi ikke nødvendigvis er et hinder for realisering av statlig vedtatt kulturpolitikk lokalt og regionalt, men at realisering av statlig politikk som går utover lovbestemte kriterier vil være avhengig av lokal og regional oppslutning.

Med bakgrunn i argumentasjonen ovenfor er det vurdert som naturlig å benytte et flernivåperspektiv som et teoretisk hovedgrunnlag for oppgaven. *Multi-level governance*, eller *flernivåstyring*, ble først introdusert av Marks (1993) for å analysere strukturell politikk innenfor EU. Mens *governance* refererer til en horisontal avhengighet mellom ulike aktører på tvers av privat og offentlig sektor, peker begrepet *multi-level* på en gjensidig vertikal avhengighet mellom ulike forvaltningsnivå (Bache & Flinders, 2004; Helgøy & Aars, 2008).

En annen viktig dimensjon i oppgaven er at det til enhver tid er de som jobber førstelinjen, nærmest innbyggerne, som skal omforme planlagt politikk til reelle handlinger. Dette gjelder også innenfor Den kulturelle skolesekken. *Teorien om bakkebyråkratiet* står derfor også relativt sentralt (Lipsky, 1980). Med *bakkebyråkrater* menes en bestemt type førstelinjearbeidere i offentlig forvaltning som kjennetegnes ved at de har relativt stor autonomi i sitt daglige arbeid. Dette gjør at de i realiteten fungerer som politiske beslutningstakere (Lipsky, 1980).

Den kulturelle skolesekkens struktur kan oppleves fragmentert og kaotisk for de som ikke kjenner ordningen fra før. Derfor har jeg valgt å inkludere en kort beskrivelse av ordningens historie, samt hvordan og hvorfor den har utviklet seg til å bli slik den er i dag. Spesielt sentralt i denne bakgrunns-beskrivelsen står DKS-reformen fra 2016 og hvilke endringer denne førte med seg. Reformen danner utgangspunktet for oppgavens problemstilling.

5.1 Historikk

Den kulturelle skolesekken (DKS) er en nasjonal ordning som har som hovedformål å tilby profesjonelle kunstopplevelser til elever i hele landet, uavhengig av faktorer som geografi og sosioøkonomiske forhold (Kulturdepartementet, 2007). DKS ble en nasjonal ordning i 2001, men det å tilby kulturopplevelser til elever i skolen var på den tiden ikke et nytt fenomen. Rikskonsertene hadde i lengre tid gjennom sin skolekonsertordning gitt barn og unge profesjonelle musikkopplevelser. Rikskonsertene ble opprettet i 1967 og var en del av etterkrigstidens kulturpolitikk. Noe av eksistensgrunnet for Rikskonsertene og tilsvarende statlige kulturinstitusjoner, var et politisk ønske om å bringe sentralt definert høyverdig kultur til det ganske land. Eksempler på andre riksinstitusjoner med liknende oppdrag var Riksteatret, Norsk Bygdekino, Riksgalleriet og Den norske opera (NOU 2013:4).

Rikskonsertenes aller første skolekonsert ble avholdt i 1968, og ble som et resultat av DKS-reformen avviklet i 2018 (Vandvik, 2018). Opprinnelig var Rikskonsertenes administrasjon sentralt plassert i Oslo, direkte underlagt statlig forvaltningsnivå. Fra midten av 70-tallet endret organisasjonen seg inkrementelt i retning av desentralisering, og på midten av 80-tallet ble det opprettet en rekke distriktskontorer som fungerte som statlige satellitter. Parallelt med disse endringene blir fylkeskommunen i 1976 etablert som et selvstendig regionalt folkevalgt nivå. Fra 1986 mottar fylkeskommunene rammetilskudd fra staten og får gradvis en mer

betydningsfull rolle innenfor den nasjonale skolekonsertordningen (Vandvik, 2018). Med dette ser vi den første kimen til en reell desentralisering av ordningen fra statlig- til et subnasjonalt folkevalgt forvaltningsnivå. Som en konsekvens av dette blir slutten av 80-tallet preget av rivninger mellom Rikskonsertene og fylkeskommunene om hvordan den videre desentraliseringen av skolekonsertordningen skal gjennomføres. Dette førte til en omfattende regionalisering, der fylkeskommunene overtok mye av ansvaret for ordningen (Vandvik, 2018). Selv om ordningen ble gradvis desentralisert, var den allikevel preget av statlig styring ved blant annet øremerking av statlige midler og detaljerte instruksjoner som pålegg om antall konserter pr. elev. Deler av tilbudet ble dessuten fortsatt håndtert fra statlig nivå. Dette varte helt frem til skolekonsertordningen, som en konsekvens av DKS-reformen, ble nedlagt.

Den kulturelle skolesekken på sin side ble til på en ganske annen måte enn Rikskonsertene. Mens Rikskonsertene ble etablert av staten med det formål å bringe sentralt definert høykultur til hele landet, ble DKS bygget nedenfra og opp. Mot slutten av 90-tallet ble det tatt en rekke lokale og regionale initiativ der fylkeskommuner og kommuner søkte å etablere et helhetlig kulturtilbud for elever i grunnskolen (Kulturdepartementet, 2007), og i forbindelse med innføring av ny tippenøkkel, fikk DKS fra 2003 faste tildelinger fra tippemiddeloverskuddet (Regjeringen, 2003). Disse *spillemidlene* var øremerket formålet profesjonelle kunst- og kulturtilbud for elever. De administrative kostnadene driften av DKS førte med seg lokalt og regionalt, ble finansiert av kommunesektoren selv. Etableringen av DKS erstattet ikke Rikskonsertenes skolekonsertordning, men resulterte i at skolekonsertene øyensynlig ble innlemmet i det helhetlig DKS-tilbudet. Med opprettelsen av DKS skulle elevene få oppleve en rekke andre uttrykk i tillegg til musikk i grunnskolen: Visuell kunst, scenekunst, film, litteratur og kulturarv. Rikskonsertene og deres skolekonsertordning bestod fortsatt, og var betraktet som DKS sitt musikktilbud i grunnskolen.

I 2015, da DKS-reformen ble annonsert av daværende kulturminister Thorild Widvey, bestod DKS i praksis fortsatt av to ulike ordninger. På den ene siden, musikktilbudet i grunnskolen, ivaretatt gjennom Rikskonsertenes skolekonsertordning. På den andre siden, den øvrige delen av DKS, inkludert et kunsttilbud til videregående skole som omfattet alle de fem kunststartene innenfor DKS, inkludert musikk. De to ordningene eksisterte side om side, og på tross av at Rikskonsertenes skolekonsertordning ble profilert som en del av DKS, var de to ordningene ulike. Rikskonsertene var en etat underlagt Kulturdepartementet, og fikk sin

hovedfinansiering direkte over ordinært statsbudsjett. DKS på sin side, var et spleiselag bestående av ressurser fra kommunesektoren og Norsk Kulturråd, samt deler av spillemiddeloverskuddet. En stor del av fylkeskommunenes og kommunenes bidrag bestod av administrative ressurser. Det handlet for det første om ressurser i form av personell som ivaretok den regionale og lokale driften. For det andre bidro kommunesektoren i varierende grad med egne finansielle ressurser for å kunne utvide henholdsvis regionale og lokale DKS-tilbud. Norsk kulturråd finansierte og driftet et sentralt sekretariat med noen få ansatte. Sekretariatets hovedfunksjon gikk ut på å håndtere fordeling av spillemidler til kommunesektoren, samt oppfølging av rapportering og andre grunnleggende funksjoner. Spillemiddeloverskuddet fra Norsk Tipping utgjorde hoveddelen av den direkte finansieringen av kunsttilbudet (Breivik & Christophersen, 2013a).

Rikskonsertene hadde i mye større grad enn DKS, en sentralisert struktur. De 60 årsverkene ved hovedkontoret i Nydalen (Rikskonsertene, 2015), står i sterk kontrast til det relativt beskjedne DKS-sekretariatet. I tillegg til de seksti årsverkene, var det gjennom øremerkede midler fra Rikskonsertene, ansatt egne musikkprodusenter i fylkeskommunene, og helt frem til skolekonsertenes nedleggelse ble en stor del av tilbudet, over hele landet, styrt direkte fra den statlige etaten. I tilskuddsbrevene beskrives det i detalj hvor mye penger som skal benyttes til poster som musikkprodusentenes lønn, turneer og produksjonsarbeid i skolekonsertordningen (Rikskonsertene, 2013b). I tillegg var forholdet mellom Rikskonsertene og fylkeskommunene regulert av ganske omfattende avtaler med vedlegg som inneholdt detaljerte instruksjoner (Rikskonsertene, 2013a, 2013c, 2013d).

5.2 DKS-reformen

Reformen førte med seg en del strukturelle og finansielle endringer. En viktig endring som fikk konsekvenser for kommunesektoren var at Rikskonsertene ikke lenger skulle gjennomføre musikkproduksjon, turneplanlegging eller annen operativ kulturvirksomhet. Som en konsekvens dette, ble all operativ virksomhet lagt til fylkeskommuner og kommuner, og i 2016 skiftet Rikskonsertene navn til Kulturtanken.

Det ble også gjennomført noen finansielle endringer. Den mest essensielle av disse, gikk i hovedsak ut på at to pengestrømmer ble til en. Etaten Kulturtanken i Oslo ble riktignok

fortsatt finansiert med statlige midler direkte under Kulturdepartementet. Men resten av de statlige midlene skulle nå overføres i form av spillemidler, i sin helhet til fylkeskommunene¹. og enkelte kommuner, såkalte *direktekommuner*². Med denne endringen ble Rikskonsertenes abonnementsordning opphevet. Spillemidlene tildeles riktig nok fortsatt formelt fra Kulturtanken til kommunesektoren, men ingen spillemidler blir igjen på statlig nivå. I tillegg til dette bidrar kommuner og fylkeskommuner med egenfinansiering. Endringene beskrevet ovenfor skjedde ikke over natten, men ble iverksatt over noe tid. Først i 2018 var skolekonsertordningen fullstendig avviklet.

5.3 Førstelinjen i DKS – tilretteleggerne for kunstmøtet

Den virkelige førstelinjen må sies å være kunstnerne som er på turné og reiser fra skole til skole for at elever skal få oppleve kunst og kultur. Kunstmøtet mellom kunstnere og elever trekkes ofte frem i forbindelse med Den kulturelle skolesekken (Breivik & Christophersen, 2013b). Utøverne i DKS er en svært mangfoldig gruppe, som består av alt fra store kulturinstitusjoner til band og enkeltforfattere etc. Disse møtene skjer i stort antall over hele landet. Bare i 2019 fikk elevene på landsbasis til sammen delta på 2,5 millioner slike hendelser (Kulturtanken, 2020). Et slikt volum krever ganske omfattende planlegging og tilrettelegging. Det er denne førstelinjen av tilretteleggere for kunsttilbudet som studeres i denne oppgaven. Felles for denne gruppen er at de er ansatt i kommunesektoren og i større eller mindre grad har Den kulturelle skolesekken som ansvarsområde.

Førstelinjen av offentlige ansatte som jobber med DKS kan grovt sett deles inn i to grupper. Skolesekkforvaltere og kulturkontakter. For å få et innblikk i førstelinjearbeidet i de to fylkene, er det gjennomført dybdeintervjuer med begge grupper. Seks intervjuer er gjennomført med skolesekkforvaltere, fire med kulturkontakter. Antallet er fordelt likt mellom de to fylkene. Her følger en kort generell beskrivelse av de to grupperingene.

¹ En del av tilskuddet fra Kulturtanken til fylkeskommunen videreføres til kommunene.

² I 2019 mottok 12 kommuner spillemidlene sine direkte fra Kulturtanken, og hadde samtidig fullt ansvar for eget DKS-tilbud i kommunen i grunnskolen: Alta, Asker, Bergen, Bodø, Bærum, Eidsvoll, Karmøy, Lørenskog, Stavanger, Tromsø, Trondheim og Ås. Disse omtales som direktekommuner Kulturtanken. (2020). *DKS-Årsrapport 2019*. Kulturtanken. https://issuu.com/kulturtankendks/docs/dks_rapport_2019_issuu.

5.3.1 Skolesekkforvalterne

Skolesekkforvalterne er en sentral del av førstelinjen i DKS, men hvem er de, og hva er deres arbeidsoppgaver? For å beskrive skolesekkforvalterne har jeg tatt utgangspunkt i rapporten *Den kulturelle skolesekken* (Breivik & Christophersen, 2013b). Et av kapitlene i denne boken *Skolesekkforvaltning – krysspress og handlingsrom* (Rykkja & Homme, 2013), inneholder en relativt omfattende beskrivelse av skolesekkforvaltere. Rapporten har et bredt utvalg av informanter fra flere fylkeskommuner og kommuner og derfor bedre egnet som kilde for en generell beskrivelse av skolesekkforvalterne enn det begrensede antall informanter valgt ut på bakgrunn av denne oppgavens spesifikke problemstilling. Det er på den annen side verdt å nevne at det ikke er fremkommet informasjon i dybdeintervjuene som bestrider DKS-rapportens generelle beskrivelsen av skolesekkforvalterne.

Skolesekkforvaltere finner vi i fylkeskommuner og kommuner over hele landet. Et stort antall av dem har gjerne flere oppgaver, roller og ansvarsområder. Enkelte har DKS som en fulltidsstilling mens i andre tilfeller kan DKS være en av mange ulike arbeidsoppgaver. Skolesekkforvalterne er ingen ensartet gruppe og på fylkesnivå er gjerne arbeidsoppgavene mer spesialisert enn på kommunenivå (Rykkja & Homme, 2013). Typiske arbeidsoppgaver for skolesekkforvalterne i fylkeskommunene er å komponere programmet for skoleåret, velge ut kunstproduksjoner og sørge for planlegging og tilrettelegging av turneer. En del fylkeskommuner står for en viss grad av egenproduksjon, men dette varierer mellom de ulike fylkeskommunene (Rykkja & Homme, 2013).

Skolesekkforvalterens arbeid skiller seg i stor grad fra en mer ordinær byråkratstilling. Den typiske byråkraten skal ivareta verdier som likebehandling, åpenhet og forutsigbarhet (Christensen et al., 2015), og mens man i det tradisjonelle byråkratiet i stor grad baserer seg på kompetanse innenfor fagområder som økonomi, jus, og samfunnsvitenskap, vektlegger skolesekkforvalterne kunstfagkompetanse og kjennskap til kulturfeltet og skoleverket. Et annet særpreg ved skolesekkforvalterne er at de representerer et stort mangfold av personer med ulike utdanninger og yrkesbakgrunner. De befinner seg med andre ord langt unna å kunne betegnes som en ensartet yrkesgruppe, eller en profesjon. Rykkja og Homme (2013) peker på fire hovedkategorier av ansatte i skolesekken: Administratorer, kunstvitere, kunstnere og pedagoger. Et flertall av skolesekkforvalterne intervjuet i forbindelse med rapporten uttrykker at deres bakgrunn er relevant for deres arbeid som skolesekkforvaltere.

Ledere uten kunstfaglig kompetanse uttrykker et behov for at det ofte er nødvendig å hente inn relevant kunstekspertise (Rykkja & Homme, 2013).

Når det gjelder utforming av DKS-programmet som tilbys elevene har skolesekkforvalterne stort handlingsrom. I noen fylkeskommuner og kommuner godkjennes programmet politisk, men det er i stor grad en formalitet. I praksis er det administrativt nivå som avgjør hvordan skolesekkprogrammet formes. Avgjørelsene gjøres innenfor rammene av nasjonal DKS-politikk (Rykkja & Homme, 2013). Den betydelige autonomien og betydningen disse valgene har for kulturtilbudet elevene får, gjør at skolesekkforvalterne kan betraktes som politiske beslutningstakere. Dette er et typisk trekk ved bakkebyråkrater (Lipsky, 1980).

5.3.2 Er skolesekkforvaltere bakkebyråkrater?

Kulturbyråkratene i fylkeskommunen er ikke vanligvis i direkte kontakt med elevene. Denne yrkesgruppen er derfor ikke å betegne som klassiske bakkebyråkrater. På den annen side tar skolesekkforvalterne avgjørelser som påvirker elevens hverdag direkte. Når Rykkja og Homme (2013) i *Skolesekkforvaltning – krysspress og handlingsrom* beskriver denne gruppen, brukes blant annet Lipsky (1980) som utgangspunkt. Det fremheves at skolesekkforvaltere kjennetegnes ved at de har knapp tilgang på ressurser, forholder seg til vage mål og at de utøver stor grad av skjønn. I tillegg fremheves det at de er utsatt for stor grad av krysspress og dilemmaer. Dette støttes av empiriske funn i dybdeintervjuene gjennomført i tilknytning til denne oppgaven. Selv om ikke skolesekkforvalterne er bakkebyråkrater i streng forstand ved at de ikke er i direkte kontakt med en klientgruppe, er derfor allikevel teorien om bakkebyråkratiet relevant for å analysere skolesekkforvalternes atferd.

5.3.3 Kulturkontaktene

Kulturkontakten kan best beskrives som DKS sin representant på den enkelte skole. Kulturkontakten er kontaktleddet mellom skolen, Den kulturelle skolesekken og utøverne som kommer på besøk. For at DKS skal fungere, må skolen kunne ta imot kunstproduksjoner på en god måte og sørge for at møtene mellom kunstnere og elever får gode rammer (Rykkja & Homme, 2013). Dette er kulturkontaktens oppgave. Vanligvis er det en lærer som har denne rollen, men i noen tilfeller er kulturkontaktoppgavene på skolen ivaretatt av andre ansatte på skolen. DKS er en svært liten del av kulturkontaktens arbeidshverdag. På den annen side

representerer de skoleperspektivet, og siden ordningen både omfatter skolesektoren og kultursektoren, er deres perspektiv vurdert som et nyttig bidrag i analysen av førstelinjearbeidet i DKS, særlig i tilknytning til forankring i skolen.

6 Analyse og diskusjon

I dette kapitlet har jeg valgt å presentere empirien og analysen parallelt. Det empiriske materialet består hovedsakelig av dokumentene beskrevet i metodekapitlet, samt data innhentet ved hjelp av intervjuer. Kapitlet er delt inn i underkapitler, basert på de tre forskningsspørsmålene. Kobling til teori trekkes inn underveis der det er relevant.

De to fylkeskommunene blir framstilt mer eller mindre separat i hvert av underkapitlene, men i og med at dette er en komparativ analyse, vil også likheter og ulikheter trekkes inn underveis i drøftingen. I oppsummeringskapitlet presenterer jeg en mer overordnet sammenligning og drøfting, der jeg ser nærmere på hovedtrekkene i lys av relevant teori.

6.1 Hvordan samsvarer statlige- og fylkeskommunale mål og føringer for Den kulturelle skolesekken?

Etter en gjennomgang av de relevante dokumentene viser det seg at staten gjennom tilskuddsbrevet har definert i overkant av 20 ulike føringer for hvordan fylkeskommunene skal iverksette DKS regionalt (Kulturtanken, 2019a, 2019b). Begge fylkeskommunene har på sin side vedtatt mål for ordningen, men langt færre. For at empirien skal bli noe mer håndterlig, har jeg valgt å snevre inn de statlige føringene til forhold fylkeskommunene er bedt om å rapportere på, slik de er fremsatt i rapportene, og sett nærmere på hvordan mål i de to fylkeskommunene forholder seg til disse bestemte føringene.

Møre og Romsdal

Møre og Romsdal har samlet sett i de relevante fylkeskommunale dokumentene kun nedfelt fem mål som omtaler Den kulturelle skolesekken direkte, disse målene er fordelt mellom dokumentene *Kunstpolitikk for Møre og Romsdal* ((Møre og Romsdal fylkeskommune, 2018a) og økonomiplanene for periodene 2018-2021 og 2019-2022 (Møre og Romsdal fylkeskommune, 2017, 2018b).

Det er ingen direkte motsetninger mellom statens føringer og Møre og Romsdals mål for DKS. Hovedforskjellen mellom de to går på antall føringer og mål. Og som beskrevet har fylkeskommunen markant færre mål enn føringer enn det staten fremmer i sitt tilskuddsbrev. Noen av fylkeskommunens mål for DKS er gjenkjennbart i tilskuddsbrevet fra staten, andre er ikke det.

I Møre og Romsdals *Kulturpolitikk* (Møre og Romsdal fylkeskommune, 2018a) er tilskuddsbrevet fra Kulturtanken (staten) vedtatt politisk som et styrende element:

Kunstnarar engasjerast til DKS på bakgrunn av kunst- og skulefaglege vurderingar, føringar i tildelingsbrevet frå Kulturtanken og ei heilskapleg programmering (Møre og Romsdal fylkeskommune, 2018a, s. 5)

På tross av at fylkeskommunen har vedtatt en viss generell lojalitet til tilskuddsbrevet fra staten, er det allikevel en del fylkeskommunale mål som taler i retning av et ønske om å prioritere noe foran noe annet. Disse målene kan deles inn i to kategorier.

Den første kategorien består av mål som samsvarer med statens tilskuddsbrev. Blant disse målene finner vi forhold som realisering av læreplanmål og stimulering av nyproduksjon. Som en følge av dette, er det også slik at et antall statlige føringer for DKS ikke samsvarer med mål i Møre og Romsdal sine politiske styringsdokumenter. Eksempler på dette er samisk kultur og digital formidling. Det fremstår som at de forhold som er direkte omtalt i politiske styringsdokumenter, fra et fylkeskommunalt perspektiv, er ansett som viktigere enn de forhold som ikke er nevnt. På bakgrunn av dette finner jeg det rimelig å tolke dette som et uttrykk for at fylkeskommunen ønsker at statlige føringer som samsvarer med fylkeskommunale mål, bør prioriteres.

Den andre kategorien er de fylkeskommunale målene som ikke er i direkte samsvar med statlige føringer. Disse omhandler utvikling av kunstnere og kunstfelt i Møre og Romsdal og uttrykker politisk vilje til å bruke DKS som et virkemiddel i regional samfunnsutvikling utover det som står i tilskuddsbrevet fra Kulturtanken (Møre og Romsdal fylkeskommune, 2018a).

Nordland

Når det gjelder det gjelder Nordland fylkeskommune, er det i likhet med Møre og Romsdal vedtatt en god del færre mål for DKS enn det finnes føringer i tilskuddsbrevet fra Kulturtanken. Målene som omfatter DKS er dog noe mer komplisert å tallfeste nøyaktig enn i Møre og Romsdal. Årsaken til det er at DKS i Nordland ligger under en fylkeskommunal kulturoverbygning ved navn Scene 8. Kort, og noe forenklet forklart, omfatter Scene 8 den

operative delen av Nordland fylkeskommune sin kulturvirksomhet, og ikke alle vedtatte mål for Scene 8 er like relevante for DKS. Det blir derfor et tolkningsspørsmål.

Figur 1: Organisering Scene 8



Som i Møre og Romsdal fylkeskommune har Nordland vedtatt flere mål som samsvarer med tilskuddsbrevet. Dette gjelder både i kategorien av mål som omtaler Scene 8 generelt, og mål som omtaler DKS spesielt. Eksempler på dette er målene om kvalitet, nyproduksjon og å nå alle elever gjennom DKS (Nordland fylkeskommune, 2017c, 2017d), utvikling av samiske produksjoner og kulturproduksjoner tilpasset læreplaner (Nordland fylkeskommune, 2017a). Det er på den annen side statlige føringer i tilskuddsbrevet vi ikke finner igjen i fylkeskommunale politiske dokumenter i forbindelse med DKS. Dette gjelder blant annet forhold som digitale produksjoner og nynorsk.

I likhet med Møre og Romsdal har også Nordland egne mål for DKS som vi ikke finner igjen i Kulturtankens tilskuddsbrev. Disse målene bærer akkurat som i Møre og Romsdal preg av å omhandle regional samfunnsutvikling på kunst- og kulturfeltet. Et eksempel på dette er oppfølging av Nordnorsk litteraturstrategi, der DKS blir trukket frem som et virkemiddel som kan bidra til rekruttering av unge nordnorske forfattere (Nordland fylkeskommune, 2017a).

Et særtrekk for Nordland fylkeskommune er at det i delegasjonsreglementet er vedtatt at den politiske ledelsen skal ha en armlengdes avstand til Scene 8:

Særskilt om § 2a og § 5b som tilligger fylkesdirektørens ansvar: Siden Nordland fylkeskommune også har egne kunstinstitusjoner fremheves det at aktuelle faggrupeledere har delegert myndighet gjennom armlengdes avstands-prinsippet til å foreta avgjørelser innenfor programmering og programinnhold, så lenge det holdes innenfor virksomhetens budsjett, og at prinsippet om medvirkning gjennom programråd blir overholdt, slik at profesjonalitet og kvalitet i tilbudet opprettholdes (Nordland fylkeskommune, 2020a).

Å delegere myndighet til fylkesadministrasjonen er ikke uvanlig, men i og med at armlengdeprinsippet er et sterkt ladet og omdebattert begrep i norsk kulturliv (NOU 2013:4), krever dette noe utdyping. Et rendyrket armlengdeprinsipp, praktiseres antakelig ikke i realiteten noe sted. Armlengdeprinsippet i ren form eksisterer først og fremst som et idealtypisk og retorisk begrep (Mangset, 2012). I Nordland praktiseres armlengde på en slik måte at fylkespolitikere ikke går inn i kunstneriske enkeltbeslutninger. På den annen side har politikere vedtatt en god del mål for DKS, inkludert føringer for kunstnerisk innhold. I tillegg er det slik at staten, på sin side, utøver relativt omfattende målstyring gjennom tilskuddsbrevet. Dersom fylkeskommunen hadde tilstrebet en mer rendyrket form for armlengdes avstand til DKS ville det derfor kunne være ensbetydende med å avgi makt til staten.

I og med at det er vedtatt politiske mål i Nordland som omfatter føringer for kunstnerisk innhold i DKS, tyder det på mindre grad av armlengde enn det som er vanlig å praktisere overfor andre offentlig finansierte kulturinstitusjoner. Dette er i tråd med Mangset (2012) sin argumentasjon om at det ikke er hensiktsmessig å forholde seg binært til armlengdeprinsippet, men at det er mer relevant å se på i hvilken grad det praktiseres.

Scene 8 utviklet en egen intern strategi. Denne er ikke politisk vedtatt, men tjener som et styringsdokument for alle deler av Scene 8 og den delen av fylkesadministrasjonen som arbeider med dette (figur 1, s. 39), inkludert DKS. Dette er en ganske omfattende strategi som omtaler scene 8 generelt, men ikke DKS spesifikt (Nordland fylkeskommune, 2017b).

Likheter og forskjeller

Så langt i analysen kan man si at Nordland- og Møre og Romsdal fylkeskommuner er ganske like ved at ingen av dem har vedtatt mål som kan tolkes i retning av å være motstridende til statlige føringer, de har begge flere mål som har sine ekvivalenter i Kulturtankens tilskuddsbrev og de har egne mål som omhandler DKS sin rolle i regional samfunnsutvikling innenfor kunst og kultur.

De to fylkeskommunene er delvis ulike når det gjelder målenes innhold. Nordland fylkeskommune har f.eks. tydelige målsetninger for samisk i DKS, det har ikke Møre og Romsdal. Og mens DKS i Møre og Romsdal fremstår som en del av den ordinære forvaltningen, er DKS i Nordland en del av en fylkeskommunal kulturinstitusjon, Scene 8.

På bakgrunn av analyse av samsvar mellom statlige føringer og fylkeskommunale mål, har jeg satt opp følgende tabell:

Tabell 5: Statlige føringer

Kategori	Møre og Romsdal	Nordland
Føringer fra staten som samsvarer med fylkeskommunale mål	Læreplanmål, kvalitet, nyproduksjon, nynorsk	Samisk kultur, læreplanmål, nyproduksjon/samproduksjon og medvirkning
Føringer fra staten som ikke samsvarer med fylkeskommunale mål	Øvrige statlige føringer. F.eks. Samisk kultur, digital teknologi	Øvrige statlige føringer. F.eks. nynorsk og digital teknologi
Egne fylkeskommunale mål for DKS	Regional samfunnsutvikling kunst og kultur	Regional samfunnsutvikling kunst og kultur

Konklusjonen så langt er at det er en viss grad av samsvar mellom statlige føringer og fylkeskommunale mål for DKS i begge fylkeskommuner, men de to fylkeskommunene skiller seg delvis fra hverandre når det gjelder hvilke statlige føringer DKS-målene deres samsvarer med. I tillegg har de begge egne fylkeskommunale mål for ordningen tilknyttet utvikling av regionalt kunst- og kulturliv.

Under drøftingen av neste forskningsspørsmål, som omhandler hvordan styring gir seg utslag i aktivitet, vil det være av interesse å se nærmere på i hvilken grad den fylkeskommunale vektingen av bestemte statlige forventninger har betydning for realisering av statlige føringer i førstelinjen.

6.2 Hvordan realiseres statens DKS-forventninger i tilskuddsbrevet i fylkeskommunal DKS-aktivitet?

Etter hvert kalenderår sender fylkeskommunene inn rapporter til Kulturtanken. For å se nærmere på hvordan de statlige forventningene i tilskuddsbrevene realiseres regionalt, har jeg valgt å ta utgangspunkt i fylkeskommunenes DKS-rapporter for 2019. Det er viktig å påpeke at det er kun en del av føringene fylkeskommunene er bedt å rapportere på. Og siden det er vanskelig å si noe om forhold som ikke er nevnt i rapportene, har jeg foretatt en avgrensing. Dette innebærer at studien kun tar stilling til føringer som er behandlet i rapportene for 2019 (Møre og Romsdal fylkeskommune, 2020; Nordland fylkeskommune, 2020b).

Rapportene inneholder både kvalitative og kvantitative data. Det er de kvalitative dataene som har mest relevans for denne oppgaven, men kvantitative data benyttes i noen tilfeller. Den kvantitative informasjonen består for det meste av detaljerte tall for hver enkelt produksjon, samt økonomiske data. Den kvalitative tekstinformasjonen på sin side inneholder beskrivelser av hvordan DKS i de to fylkeskommunene har realisert de ulike føringene i tilskuddsbrevene fra Kulturtanken. Rapportene gjelder kalenderåret 2019 og er forfattet av skolesekkforvalterne selv. Den kvalitative informasjonen i rapportene kan derfor betraktes som en egnevaluering der fylkeskommunene er bedt om å besvare 10 spørsmål, basert på føringene i Kulturtankens tilskuddsbrev (Møre og Romsdal fylkeskommune, 2020; Nordland fylkeskommune, 2020b). I tillegg til rapportene, støtter jeg meg på empirien jeg har frembrakt gjennom dybdeintervjuene.

I forrige underkapittel gjorde jeg et poeng ut av at enkelte statlige føringer sammenfaller med fylkeskommunale mål, mens andre statlige føringer ikke har noen form for ekvivalenter i fylkeskommunale politiske styringsdokumenter. Det vil si, to kategorier:

1. Statlige føringer som samsvarer med fylkeskommunale mål

2. Statlige føringer som ikke har fylkeskommunale ekvivalenter

Jeg tolker det i retning av at fylkeskommunen ved å trekke frem bestemte forhold, uttrykker en vilje til prioritering. Derfor vil det være rimelig å anta at fylkeskommunen vil prioritere føringer av typen kategori 1, fremfor kategori 2. Selv om jeg skulle ha rett i mine antakelser, betyr ikke det nødvendigvis at det er samsvar mellom fylkeskommunens intensjoner og det faktiske arbeidet som gjennomføres i førstelinjen. For å se nærmere på dette, vil jeg trekke frem tre statlige føringer: *Formidling av samisk kunst og kultur, økning av antallet produksjoner med nynorsk som målform*, og til slutt: *Samarbeid med skolen, elevmedvirkning og samspill med læreplaner*. Den siste av de tre består egentlig av flere statlige føringer, men i og med at de alle omfatter samarbeid med- og forankring i skolen, har jeg valgt å se dem under ett. For å gjøre tabellene mer oversiktlige og begrense tekstmengden, omtaler jeg føringene videre i forkortet form: 1. Samisk, 2. Nynorsk og 3. Forankring i skolen.

Tabell 6: Samsvar mellom statlige føringer og fylkeskommunale mål

Statlig føring		Møre og Romsdal	Nordland
Samisk	Statlig føring samsvarer med fylkeskommunalt mål	Nei	Ja
Nynorsk	Statlig føring samsvarer med fylkeskommunalt mål	Delvis	Nei
Forankring i skolen	Statlig føring samsvarer med fylkeskommunalt mål	Ja	Ja

Denne avgrensingen er nødvendig av flere årsaker. For det første for at ikke studien skal bli for omfattende. For det andre fordi disse tre føringene representerer en variasjon i hvilken grad det er samsvar mellom statlige føringer og fylkeskommunale mål i de to fylkeskommunene.

Samisk kunst og kultur

I rapportene for 2019 har samisk kunst og kultur både en kvalitativ- og en kvantitativ komponent. For det første beskriver fylkeskommunene ved hjelp av tekst hva de har gjort med formidling av samisk kunst og kultur. For det andre skal de registrere om hver produksjon inneholder samisk, eller ikke. Rapporten inneholder derfor både en kvalitativ egenevaluering

av samisk kulturformidling, samt et tall for antall produksjoner med samisk innhold. Disse tallene tjener som kilde for statistikk i DKS årsrapport for 2019 (Kulturtanken, 2020). Ifølge statens tilskuddsbrev skal samiske kunst- og kulturuttrykk skal være en integrert del av Den kulturelle skolesekken.

Møre og Romsdal fylkeskommune nevner ikke samisk i relasjon til DKS i relevante styringsdokumenter. Det innebærer at denne føringen i denne fylkeskommunen hører inn under kategori 2, dvs. statlige føringer som ikke har noen form for ekvivalent i fylkeskommunale mål. Tekstrapporteringen viser at Møre og Romsdal har sendt ut en samisk skolekonsertproduksjon i 2019, og de påpeker at de vil øke formidlingen av samisk kunst og kultur. I løpet av kalenderåret 2019 avholdt Møre og Romsdal 80 aktiviteter/arrangement med samisk innhold (Kulturtanken, 2020).

I Nordland fylkeskommunes styringsdokumenter derimot, beskrives en relativt omfattende satsning på samisk. Samisk i DKS nevnes i flere ulike dokumenter og i Handlingsprogram til kulturstrategien 2018-2021 beskrives det slik:

Nordland fylkeskommune bør, som et fylke hvor alle de samiske språkene er representert, ta et spesielt ansvar for at det lages produksjoner for den kulturelle skolesekken som kan turneres i hele landet. DKS Nordland skal bidra til utvikling av nye samiske produksjoner for Den kulturelle skolesekken (Nordland fylkeskommune, 2017a, s. 8).

Dette innebærer at samisk i dette tilfellet bør defineres som kategori 1, dvs. at den statlige føringen samsvarer med fylkeskommunale mål.

I tekstdelen av rapporteringen fra Nordland trekker fylkeskommunen samisk frem som en fylkeskommunal satsning og det refereres til samiske nyproduksjoner. I 2019 ble det gjennomført til sammen 522 samiske arrangement og aktiviteter i Nordland. Det er høyest i landet og 442 flere enn i Møre og Romsdal(Kulturtanken, 2020) .

På bakgrunn av funnene ovenfor har jeg satt opp følgende tabell:

Tabell 7: Samisk

Statlig føring		Møre og Romsdal	Nordland
Formidling av samisk kunst og kultur.	Fylkeskommunal ekvivalent til statlig føring	Nei (Kategori 2)	Ja (Kategori 1)
	Grad av realisering i førstelinjen	Lav	Høy

Nynorsk

I tilskuddsbrevet fra Kulturtanken til fylkeskommunene for skoleåret 2019-2020 står det: *I 2019 skal det være et spesielt fokus på å kartlegge og øke omfanget av produksjoner med nynorsk som målform* (Kulturtanken, 2019a). I rapporten fra fylkeskommunene besvares denne føringen ved hjelp kvalitativ av tekstbeskrivelse.

Møre og Romsdal fylkeskommune har vedtatt politiske mål som omhandler nynorsk. Disse er til en viss grad relatert til DKS og omhandler samarbeid med Nynorsk kultursentrum/Dei nynorske festspela:

Bjørnsonfestivalen, Nynorsk kultursentrum/Dei nynorske festspela og Midtnorsk forfattersentrum er døme på sentrale aktører i det profesjonelle litteraturfeltet i Møre og Romsdal. Saman med folkebiblioteka og Den kulturelle skulesekken, er desse viktige aktører for å styrke kontakten mellom den profesjonelle forfattere og hans publikum (Møre og Romsdal fylkeskommune, 2018a, s. 4).

Denne beskrivelsen går ikke eksplisitt på at DKS skal satse på nynorsk, men den nevner aktører som i stor grad benytter seg av nynorsk som skriftspråk. Jeg vurderer derfor denne målsettingen til å befinne seg et sted mellom kategori 1 og kategori 2. Det virker som at skolesekkforvalterne i Møre og Romsdal tolker dette på samme vis. I den innsendte rapporten står det at Møre og Romsdal har prioritert nynorske litteraturproduksjoner i 2019, og de viser videre til tre spesifikke nynorske litteraturproduksjoner (Møre og Romsdal fylkeskommune, 2020). I språkkategorien i rapporten har Møre og Romsdal kategorisert alle produksjoner på

nynorsk som *norsk*. Det gjør at det dessverre ikke finnes gode nok kvantitative data på dette. Nynorsk benyttes nesten konsekvent av skolesekkforvalterne i Møre og Romsdal i beskrivelse av produksjonene.

Sammenlignet med samisk er rollene snudd ved at Nordland fylkeskommune ikke nevner nynorsk i sine politiske styringsdokumenter. Og i DKS-rapporten for 2019 beskriver Nordland et mer generelt søkelys på språkutvikling, men har ingen spesifikk satsning på nynorsk. Etter en gjennomgang av samtlige produksjoner i Nordlands DKS-rapport for 2019, viser det seg at ingen av dem er registrert som nynorsk i språkkategorien, de har heller ikke brukt nynorsk i titlene på produksjonene, slik Møre og Romsdal har.

På bakgrunn av resonnetet ovenfor har jeg satt opp følgende tabell:

Tabell 8: Nynorsk

Statlig føring		Møre og Romsdal	Nordland
Nynorsk	Fylkeskommunal ekvivalent til statlig føring	Delvis (Kategori 1)	Nei (Kategori 2)
	Grad av realisering i førstelinjen	Høy	Lav

Så langt tyder det på at det er en viss sammenheng mellom realisering av statlige føringer i fylkeskommunal DKS-aktivitet og hvilken kategori de tilhører. Det er viktig å poengtere at jeg ikke påberoper meg å ha avdekket årsakssammenhenger, men at jeg ønsker å tydeliggjøre at funnene frem til nå viser en viss korrelasjon mellom i hvilken grad de statlige føringene realiseres i førstelinjen, og i hvilken grad disse føringene har sine fylkeskommunale ekvivalenter.

Samarbeid med skolen, elevmedvirkning og samspill med læreplaner

I det siste eksemplet vil jeg trekke frem statlige føringer som omhandler samarbeid med skolesektoren. Jeg har viet dette eksemplet noe større plass enn de foregående. Årsaken til det er at samarbeidet mellom kultursektoren og skolesektoren fremheves av både Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet som en viktig begrunnelse for DKS-reformen da den ble lansert i 2015:

Flere rapporter har påvist ujevn kvalitet, og behov for bedre samarbeid mellom skole- og kultursektor (Regjeringen, 2015).

Omleggingen skal bidra til at kunst og kultur blir bedre integrert i elevenes arbeid, sier kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksen (Regjeringen, 2015).

I tilskuddsbrevet fra Kulturtanken er det flere føringer som omhandler dette. Det står blant annet at tilbudene skal samspille med læreplaner og at fylkeskommunene skal rapportere om elevmedvirkning og samarbeid med skolen. Både Møre og Romsdal og Nordland har vedtatt egne mål for DKS som er i tråd med disse føringene.

I Møre og Romsdal sin økonomiplan 2018-2021 står det tydelig beskrevet at *fylkeskommunen skal sikre eit profesjonelt kunsttilbod i skolen for barn og unge, på ein måte som støttar det pedagogiske arbeidet og bidreg til å realisere skolen sine læreplanmål* (Møre og Romsdal fylkeskommune, 2018b, s. 94).

Når det gjelder elevmedvirkning og samarbeid med skolen har Møre og Romsdal ifølge rapporten gjort følgende: For det første har man gjennom flere år benyttet elevmedvirkning i form av deltakelse sammen med profesjonelle kunstnere. Dette gjøres i stor grad ved hjelp av verksteder skolene kan bestille selv. For det andre er elever ved videregående skoler i Møre og Romsdal deltakende i programmeringen av DKS-tilbudet på sin skole. For det tredje er elever medvirkende i produksjonsfasen når nye kunstproduksjoner skal utvikles. I tillegg har Møre og Romsdal fylkeskommune deltatt i et prosjekt der en videregående skole i Ålesund har sett på en alternativ programmeringsmodell for å øke elevmedvirkningen.

Det står også i rapporten at DKS i Møre og Romsdal samarbeider med kulturinstitusjoner, Kulturtanken og en rekke utdanningsinstitusjoner om prosjektet *Ung kunst*. Prosjektet skal bidra til innovasjon ved å teste nye samarbeidsmåter mellom DKS utdanningssektoren (Møre og Romsdal fylkeskommune, 2020).

Det står lite om annet samarbeid med skolene i rapporten, men i intervjuene med skolesekkforvalterne i Møre og Romsdal kommer det frem at de ulike informantene har noe ulikt syn på samarbeidet med skolene, og hvordan det har utviklet seg. En av dem opplever personlig at det er mindre tid til samarbeid med skolene nå enn tidligere. Dette forklares med

at vedkommende har andre oppgaver som tar mye tid, men denne skolesekkforvalteren åpner samtidig for at hvis man virkelig vil samarbeide mer med skolene, er det antakelig rom for å prioritere det på bekostning av noe annet.

De øvrige skolesekkforvalterne opplever i større grad at samarbeidet har utviklet seg i en positiv retning. En av disse trekker frem at DKS i Møre og Romsdal de siste årene har jobbet med å forankre tilbudet i skolen, og det trekkes frem som vesentlig at samarbeidet med skolen synes å være preget av i hvilken grad den lokale kulturkontakten lykkes i å forankre DKS på sin skole.

Et annet grep de har gjort er å omgjøre en tidligere *visningsarena* til en *fagarena*³, der både kulturkontakter og skoleledelsen er invitert til å delta. Skolesekkforvalterne i Møre og Romsdal beskriver at de enda ikke har merket noe særlig resultat av dette arbeidet. På tross av dette kan de allikevel fortelle at kulturkontakter her gitt dem tilbakemelding om at utviklingen har vært positiv, men de stiller seg selv tvilende til tiltakenes effekt.

En ting er hvordan dette ser ut fra skolesekkforvalternes perspektiv, men et sentralt element i den fortolkende forskningstradisjonen er at verden ser annerledes ut, avhengig av hvor du står. Derfor utgjør kulturkontaktens observasjoner og tolkninger et viktig tilleggsperspektiv. De to kulturkontaktene som er intervjuet i Møre og Romsdal er en del av ledelsen på hver sin skole. Begge disse kulturkontaktene mener at samarbeidet mellom DKS i fylkeskommunen og skolen deres er godt og at det har utviklet seg i en positiv retning. Dette tyder på at samarbeidstiltakene har hatt en viss effekt. I tillegg trekker de frem at de opplever at DKS i fylkeskommunen legger godt til rette for at de som ledere kan informere lærerne på skolen om kunstnerbesøk, slik at lærerne kan forberede elevene.

Når det gjelder samspill med læreplaner skriver Møre og Romsdal i rapporten at de ikke har noen konkrete tiltak for dette, men trekker allikevel frem noen elementer. De har jevnlig nettverksmøter med kommunekontakter og kulturkontakter der dette har vært tatt opp som tema. Hensikten har vært å vise hvordan man kan jobbe med dette både i DKS i fylkeskommunen og i skolene. I tillegg har de etablert en dialog med statsforvalteren for å

³ En visningsarena er et type arrangement der man kan oppleve kunst og kultur, mens en fagarena bærer mer preg av en kunnskapskonferanse.

bedre samarbeidet med grunnskolen. Gjennom sterkere forankring i skolen håper DKS i Møre og Romsdal å oppnå samspill mellom DKS-produksjoner og skolens læreplaner (Møre og Romsdal fylkeskommune, 2020).

I intervjuene med skolesekkforvalterne trekker de i liten grad frem eget arbeid rundt dette, men det pekes på en generell økt bevissthet rundt produksjonenes relevans til læreplaner i forbindelse med etableringen av Kulturtanken. Dette gjelder ikke minst utøverne. I mange av programforslagene som sendes inn fra utøvere som ønsker å turnere i Den kulturelle skolesekken trekkes relevansen til ulike læreplanmål frem. Dette er en utvikling som har funnet sted de siste årene:

Det var tidligere en og annen utøver som la ved når man søkte at «denne produksjonen kan du knytte opp til det og det faget». Men ikke i samme grad som det er nå. Så det er nok noe som har skjedd etter at Kulturtanken er kommet på plass (Skolesekkforvalter, Møre og Romsdal)

I tillegg mener flere at fagfornyelsen⁴ er en faktor som gjør det enklere enn tidligere å knytte DKS-produksjoner til læreplanmål.

Når det gjelder kulturkontaktene, er de delt i sitt syn på i hvilken grad DKS i Møre og Romsdal sine produksjoner samspiller med læreplanene. En uttrykker at dette er noe hen ikke har lagt merke til, mens den andre uttrykker at DKS i Møre og Romsdal er gode til å la DKS-produksjonene samspille med læreplanene.

DKS i Nordland har i likhet med Møre og Romsdal eksplisitte politisk vedtatte målsettinger som omhandler forankring av DKS i skolen. Dette kommer tydeligst frem i handlingsprogrammet for kulturstrategien (Nordland fylkeskommune, 2017a). Her står det at Nordland fylkeskommune gjennom DKS vil tilpasse seg skolens behov ved å forholde seg til den generelle delen av læreplanen, og at dette skal skje i samarbeid med skolen og aktuelle fagmiljøer. I tillegg nevnes blant annet medvirkning i Økonomiplan for 2019-2022 som et virkemiddel i forbindelse med barn og unge.

⁴ Fagfornyelsen er navnet på prosessen med å fornye læreplanene i Kunnskapsløftet. Nye læreplaner ble tatt i bruk fra 2020. Utdanningsdirektoratet. (2021). *Fagfornyelsen*. Utdanningsdirektoratet. Hentet 31.08. fra <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/fagfornyelsen/>

Nordland driver tre ulike programråd forbindelse med DKS, alle med elevrepresentanter. I tillegg gjennomfører også kurset *elever som arrangører*, noe som fører til at elevene medvirker i arrangørprosessen på skolene. I tillegg benytter Nordland, i likhet med Møre og Romsdal, seg av elevmedvirkning i utvikling av produksjoner. I rapporten beskrives samarbeidet mellom DKS i Nordland og Universitet Nord. Samarbeidet innebærer at alle førsteårsstudenter ved grunnskolelærerutdanningen i Bodø får en innføring i hva DKS er. Dette skjer ved at ansatte i DKS i Nordland avlegger lærestedet besøk (Nordland fylkeskommune, 2020b).

I likhet med Møre og Romsdal står det lite utover elevmedvirkning som omhandler samarbeidet med skolene i Nordlands DKS-rapport for 2019. Derimot sies det mye om dette i intervjuene. Det som kommer frem i intervjuene er at dette har vært et betydelig satsningsområde for DKS i Nordland. For å forbedre kommunikasjonen med skolene har de valgt et system der de er distriktsansvarlige. Det innebærer at en kulturkontakt i stor grad kun skal forholde seg til en person i DKS i Nordland. Et annet tiltak de har gjennomført er å produsere e-læringsvideoer som skal hjelpe kulturkontaktene til å gjøre jobben sin. På tross av dette uttrykker skolesekkforvalterne usikkerhet når det gjelder disse tiltakenes effekt.

Skolesekkforvalterne i Nordland opplever en del av de samme utfordringene som Møre og Romsdal når det gjelder forankring i skolen. Det gjelder spesielt dette med at samarbeidet med skolene avhenger av enkeltpersoner:

Det varierer litt fra skole til skole, og dessverre så er det litt personavhengig. Er det en kulturkontakt eller rektor som tenker at DKS er et viktig bidrag inn i skolen, så prioriteres det i mye høyere grad (Skolesekkforvalter Nordland, 2021)

Sett fra de intervjuede kulturkontaktens side fremstår utviklingen i Nordland, i likhet med Møre og Romsdal generelt som positiv når det gjelder samarbeidet mellom DKS og skolene: *Det har utviklet seg enormt positivt sammenlignet med da jeg begynte* (Kulturkontakt, Nordland). Men det påpekes også at det tidligere ble arrangert samlinger med kommunekontaktene i fylkeskommunen. Disse samlingene skapte inspirasjon og engasjement. En av de intervjuede kulturkontaktene uttrykker et ønske om å få disse samlingene tilbake igjen.

Når det gjelder samspill med læreplaner trekkes kompetanseheving blant skolesekkforvalterne fram som et viktig virkemiddel (Nordland fylkeskommune, 2020b). *Nasjonalt senter for kunst og kultur i opplæringen* har på bestilling fra DKS i Nordland utviklet et kurs tilpasset skolesekkforvalterne. Målet med kurset er at de ansatte i DKS tilegner seg kunnskap om læreplanen. Kunnskap som kan benyttes i arbeidet med å styrke samarbeidet mellom DKS og skolen (Nordland fylkeskommune, 2020b).

I intervjuene går skolesekkforvalterne mer i detalj inn på hvordan de har jobbet med læreplanmål. En av skolesekkforvalterne uttaler at selv om læreplanmålene i liten grad har vært benyttet i programmeringsfasen, har man tatt seg bryet med å se nærmere på hvilke læreplanmål som er relevante for de ulike produksjonene som velges ut. En annen skolesekkforvalter uttrykker det slik:

Vi kobler produksjonene opp mot de overordnede målene. Som tilskuddsbrevene sier, ikke sant? Vi skal samspille med læreplanmålene. Men vi går ikke inn i kompetansemålene, det er det skolen og lærerne som skal koble produksjonene til.

(Skolesekkforvalter, Nordland)

Kulturkontaktene i Nordland uttrykker på sin side at de opplever at samspillet med læreplanene vektlegges mer enn tidligere og ser en det som en positiv utvikling. I tillegg opplever de at fylkeskommunen i større grad enn før legger til rette for at kulturkontaktene kan forankre produksjonene lokalt på sin skole.

Som vi har sett i drøftingen over har begge fylkeskommunene mål som samsvarer med statlige føringer når det gjelder samarbeid med skolen og forankring i læreplaner, og mye tyder på at skolesekkforvalterne realiserer disse føringene og målene i førstelinjen. På den annen side peker skolesekkforvaltere fra begge fylkeskommuner på at de er avhengige av enkeltpersoner ute i skolene, i form av lærerens, kulturkontaktens og rektors velvilje, for å lykkes med dette. Allikevel tyder det meste på at DKS i begge fylkeskommuner har hatt en positiv utvikling på dette området. På bakgrunn av dette har jeg satt opp følgende tabell:

Tabell 9: Forankring i skolen

Statlige føringar		Møre og Romsdal	Nordland
Forankring i skolen	Fylkeskommunal ekvivalent til statlig føring	Ja (Kategori 1)	Ja (Kategori 1)
	Grad av realisering i førstelinjen	Høy	Høy

Generelt om realisering av statlige DKS-forventninger i de to fylkeskommunene

Ved å gå i detalj på noen av de statlige føringene og hvordan disse realiseres i førstelinjen begynner det å utkrystallisere seg et mønster, men det er viktig å påpeke at ikke alle de statlige føringene er med i analysen ovenfor.

F.eks. når det gjelder nyproduksjon praktiserer begge i stor grad det som av Nordland fylkeskommune i rapporten omtaler som *samproduksjon*. Noe som innebærer at nye produksjoner utvikles i samarbeid med andre. I tillegg lager fylkeskommunene egne produksjoner. DKS i Nordland initierte i 2019 så mye som 13 nye produksjoner i 2019. Dette tyder på at samproduksjon er en effektiv måte å øke tilfanget av produksjoner i DKS på. Samproduksjon er forøvrig et sentralt element i strategi for scene 8, og betegnes i strategien som scene 8 sin viktigste arbeidsform (Nordland fylkeskommune, 2017b).

Funnene beskrevet ovenfor viser at skolesekkforvalterne både i Møre og Romsdal og i Nordland i stor grad realiserer de statlige forventningene innenfor de rammene de har fått tildelt, men de gjør det på noe ulikt vis ved at noe prioriteres foran noe annet.

Selv om føringene fra staten er omfattende viser dette også at det er noe rom for regional variasjon. Som jeg var inne på i teoridelen vil en desentralisering muliggjøre tilpasning til lokale og regionale forhold. Noe som fører til et mangfold av måter å løse utfordringer på.

Alt tyder på at det er en viss sammenheng mellom i hvilken grad de statlige føringene har samsvarer med fylkeskommunale mål, og i hvilken grad de blir realisert i førstelinjen. Disse funnene kan oppsummeres i tabell 10. Dette funnet taler i retning av at når fylkeskommunen implementerer ekvivalenter til statlige føringar i sitt planverk, virker det som en forsterker for

måloppnåelse. Det er allikevel grunn til å være kritisk til om det er en direkte årsakssammenheng. Det kan tenkes at korrelasjonen er tilfeldig, eller det kan være andre faktorer som påvirker utfallet.

En faktor som taler i retning av en årsakssammenheng er at skolesekkforvaltere i begge fylkeskommuner meddeler at de til en viss grad har bidratt til medvirkning til tekstutforming i fylkeskommunale styringsdokumenter. Enten direkte, eller indirekte. Dette skjer i stor grad ved at skolesekkforvalterne representerer fylkesadministrasjonens DKS-ekspertise i utformingen av forslag til politikerne. Dette tyder på at de statlige føringene med fylkeskommunale ekvivalenter er bedre forankret i førstelinjen enn de øvrige, og som jeg har påpekt i teoridelen tidligere, er det mye forskning som viser at det er en sammenheng mellom deltakelse og ytelse (Jacobsen & Thorsvik, 2019).

Tabell 10: Realisering av statlige føringer

Statlig føring		Møre og Romsdal	Nordland
Formidling av samisk kunst og kultur.	Fylkeskommunal ekvivalent til statlig føring	Nei (Kategori 2)	Ja (Kategori 1)
	Grad av realisering i førstelinjen	Lav	Høy
Nynorsk	Fylkeskommunal ekvivalent til statlig føring	Delvis (Kategori 1)	Nei (Kategori 2)
	Grad av realisering i førstelinjen	Høy	Lav
Samarbeid med skolen, elevmedvirkning og samspill med læreplaner	Fylkeskommunal ekvivalent til statlig føring	Ja (Kategori 1)	Ja (Kategori 1)
	Grad av realisering i førstelinjen	Høy	Høy

6.3 Hvordan opplever skolesekkforvalterne statlig- og fylkeskommunal styring i sin arbeidshverdag?

Før jeg går inn på hvordan skolesekkforvalterne opplever styring, ønsker jeg å gjøre en kort oppsummering. I den første drøftingsdelen analyserte jeg samsvar mellom statlige føringer og fylkeskommunale mål for DKS. Hovedfunnet var at enkelte statlige føringer har såkalte fylkeskommunale ekvivalenter, mens andre ikke har det. I neste del plukket jeg ut tre ulike statlige føringer for å se i hvilken grad disse ble realisert i førstelinjen. Funnene så langt antyder en sammenheng mellom i hvilken grad de statlige føringene samsvarer med fylkeskommunale mål og i hvilken grad disse føringene realiseres i førstelinjen.

Dette underkapitlet handler om hvordan styring oppleves i førstelinjen, og som vi har vært inne på tidligere har skolesekkforvalterne mange likhetstrekk med bakkebyråkrater ved at de har knapphet på ressurser, forholder seg til vage mål og at de utøver stor grad av skjønn. De opplever også stor grad av krysspress og dilemmaer (Rykkja & Homme, 2013). Det er bakkebyråkratene som til syvende og sist skal omforme politiske intensjoner til faktiske handlinger. Derfor vil det være nyttig å kaste lys over skolesekkforvalternes subjektive opplevelser i førstelinjen, og hvordan de selv opplever styring fra stat og fylkeskommune.

Møre og Romsdal

Skolesekkforvalterne i Møre og Romsdal opplever i hovedsak staten som mer styrende enn fylkeskommunen. Alle informantene i denne gruppen svarer at de i sitt arbeid med DKS søker å imøtekomme de statlige føringene, men to av tre påpeker at det er utfordringer knyttet til mengden. En av dem uttrykker følgende:

Det er ganske mye forventninger til oss i det tildelingsbrevet. Det er mange mål og føringer, det er tilleggsforventninger, det er forventninger om at vi skal være med på prosjekt, at vi skal stå for egenproduksjon, og så er det sånn at vi skal bidra til f.eks. nyproduksjon, og vi er ikke mange sjelene som jobber med DKS (Skolesekkforvalter, Møre og Romsdal).

Skolesekkforvalterne kan fortelle at begrensede ressurser i form av personell og økonomi fører til at mengden av mål og forventninger oppleves som såpass omfattende at de må foreta

en prioritering. En av skolesekkforvalterne i Møre og Romsdal uttrykker seg slik om disse utfordringene:

(...)vi må bare tenke at vi klarer ikke å oppfylle alt som står i det brevet på ett år. (...) Vi prøver å finne elementer i tilskuddsbrevet vi er gode på. Vi må bare prøve å være gode der vi kan (Skolesekkforvalter, Møre og Romsdal).

Dette taler i retning av at skolesekkforvalterne ved hjelp av prioritering som en *avvergingsmekanisme* agerer som politiske beslutningstakere, dvs. som bakkebyråkrater (Lipsky, 1980). Det at bakkebyråkrater prioriterer forhold som gir større sannsynlighet for suksess omtales av Lipsky (1980) som skumming, da i relasjon til klienter. Winter og Lehmann Nielsen (2008) på sin side omtaler skumming mer generelt som en mekanisme som kan gjelde arbeidsoppgaver. Dette kalles suksess-skumming og innebærer at man prioriterer oppgaver som har større sjanser for suksess (Winter & Lehmann Nielsen, 2008).

I tillegg til dette trekker en av skolesekkforvalterne frem krysspress som et problem. Alle skolesekkforvalterne i Møre og Romsdal har andre forvaltningsoppgaver i tillegg til Den kulturelle skolesekken, men det varierer i hvilken grad de opplever dette som et problem.

Krysspresset gjelder ikke bare mellom forvaltningsoppgaver og DKS-arbeid, men mellom ulike oppgaver innenfor DKS. En av skolesekkforvalterne trekker særlig frem motsetningsforholdet mellom drift og utvikling som en utfordring. På den ene siden er det svært omfattende driftsoppgaver som skal håndteres. I DKS omfatter dette programmering, turneplanlegging, kontraktsinngåelser mm. På den annen side er det en forventning om at man skal bake utvikling inn i driften. Denne forventningen om utvikling kommer både fra staten og fylkeskommunen og oppleves særlig krevende ved sykdom og personellutskiftning. Det tar tid å sette nye folk inn i DKS, samtidig skal man drive utviklingsarbeid. Det uttrykkes at det er vanskelig å ha kapasitet til begge deler. Det blir også påpekt at det er for få personer som jobber i DKS. Dette gjør at det er lite rom til utviklingsarbeid.

Det antydes videre at den statlige styringens omfang går på bekostning av fylkeskommunens mulighetsrom innenfor DKS:

Vi som regionalt ledd skal liksom ha friheten til å gjøre sånn og sånn, men så føler jeg jo at det er ganske sterke forventninger om at man skal oppfylle mange ting i tilskuddsbrevet (Skolesekkforvalter Møre og Romsdal, 2021).

Med dette gis det inntrykk av at skolesekkforvalterne har nok med å imøtegå de statlige føringene, og at det derfor er lite rom til å gjøre egne fylkeskommunale satsninger innenfor DKS. Dette betyr ikke nødvendigvis at de er negative til innholdet i brevet. En av dem uttrykker seg slik:

Jeg synes tilskuddsbrevet fra Kulturtanken både er interessant og det er styrende. Og så tenker jeg det er med på å skape utvikling hos meg selv også, og det er jo bra (Skolesekkforvalter Møre og Romsdal, 2021).

På den ene siden gir skolesekkforvalterne i Møre og Romsdal uttrykk for at antallet føringer og innholdet i disse er vanskelige å imøtekomme i sin helhet med dagens ressurser. På den annen side slutter de lojalt opp om føringene, men erkjenner at de er nødt til å foreta en viss prioritering på grunn av omfanget.

Når det gjelder fylkeskommunal styring sier samtlige skolesekkforvaltere i Møre og Romsdal at dette er noe de opplever i liten grad. Dette forklares blant annet ved at deres administrative ledelse har ansvar for svært mange ulike områder innenfor kultur. Det innebærer generelt at DKS ikke får spesielt mye oppmerksomhet. På den annen side poengteres det fra noen at nærmeste leder er interessert, og ønsker jevnlig oppdateringer.

I tillegg meddeles det at skolesekkforvalterne i stor grad medvirker til tekstutforming i fylkeskommunale styringsdokumenter. Noe som kan tenkes å være en medvirkende årsak til at de opplever sin egen arbeidsgiver, Møre og Romsdal fylkeskommune, som lite styrende. Det påpekes av en av skolesekkforvalterne at medvirkningen til tider er så omfattende at det går på bekostning av de mer operative arbeidsoppgavene i DKS.

Nordland

I likhet med Møre og Romsdal opplever også skolesekkforvalterne i Nordland staten som mer styrende enn fylkeskommunen. En av dem sier at (...) *Vi har et oppdrag fra staten, og det er*

det som er hovedfokuset. Jeg opplever at styringen fra staten er større enn styringen fra fylkeskommunen (Skolesekkforvalter, Nordland).

En av skolesekkforvalterne trekker frem utviklingen fra Kulturtankens tilblivelse i 2016 og hevder at staten, representert ved Kulturtanken i sine første år hadde en tilnærming til fylkeskommunen som minnet om tradisjonell hierarkisk styring. Siden den gang opplever informanten at Kulturtanken gradvis er blitt mindre direkte styrende og mer dialogorientert, og viser til bestemte hendelser. Av hensyn til informantens anonymitet kan jeg ikke gå inn på disse hendelsene i detalj, men det uttrykkes at statlig styringsiver fra Kulturtanken en kort periode ble oppfattet som problematisk av fylkeskommunen.

Selv om det fra skolesekkforvalterens hold oppleves som at statlig styring har avtatt noe, er det fortsatt slik at skolesekkforvalterne har en klar oppfatning av at de skal levere på de statlige føringene i tilskuddsbrevet. Tilskuddsbrevene gjennomgås årlig i DKS-teamet i Nordland fylkeskommune. En av skolesekkforvalterne nevner i intervjuet mulighetsrommet hen mener finnes i de statlige føringene:

I Nordland har vi sagt: Det her er ganske styrende, men det innebærer også en del muligheter. Vi hopper på de mulighetene det gir oss, og så prøver vi å tilpasse oss mest mulig etter de tilskuddsbrevene. For vi tenker at her er det noen utviklingsmuligheter som kan komme oss til gode (Skolesekkforvalter, Nordland)

Den samme informanten nevner at de relativt omfattende statlige føringene ikke har vært like godt mottatt i en del andre fylkeskommuner og trekker frem eksempler der ledelse og skolesekkforvaltere i enkelte av disse fylkeskommunene har gitt uttrykk for at de har fått noe *tredd ned over hodet* og at det i noen fylkeskommuner eksisterer en oppfatning om at Kulturtanken beveger seg i grenseland for hva som kan aksepteres innenfor rammene av kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre. Dette er ikke særegent for DKS. Regelmessig oppstår det reaksjoner i kommunesektoren på sterk styringsiver fra statlig hold (Christensen et al., 2014).

Statlig styring, slik den utøves i dag, oppfattes i utgangspunktet ikke som problematisk, men det poengteres at omfanget av disse føringene er for stort i forhold til tildelte ressurser, og de etterlyser forståelse fra Kulturtanken:

Sånn som tendensen har vært de siste to årene, så opplever jeg at vi har fått et mindre økonomisk spillerom, og det gjør at vi er blitt mer kritisk til krav som stilles, men det er ikke noen forståelse for at man kanskje ikke kan levere på alle krav.

(Skolesekkforvalter, Nordland).

Skolesekkforvalterne i Nordland vektlegger i intervjuene manglende økonomiske ressurser fremfor mangel på personell. Den økonomiske utviklingen er reell. Gjennom de siste årene har både Nordland og Møre og Romsdal fått trangere DKS-budsjett. Dette har skjedd parallelt med at utgiftene har økt (Appendiks, side 78). Skolesekkforvalterne i Nordland opplever ikke i samme grad som Møre og Romsdal at de har utilstrekkelig med personellressurser. Det er i den sammenheng verdt å nevne at Nordland fylkeskommune har dedikert i overkant av seks årsverk til DKS, i motsetning til fire årsverk i Møre og Romsdal (Kulturtanken, 2020). I tillegg har skolesekkforvalterne i Nordland i mindre grad andre forvaltningsoppgaver. Ser vi på antall årsverk pr. elev er forskjellen enda større i Nordlands favør. Mens Nordland har 0,21 årsverk pr. 1000 elev, har Møre og Romsdal kun 0,09 årsverk pr. 1000 elev (Kulturtanken, 2020). Dette kan være en av årsakene til at skolesekkforvalterne i Nordland opplever krysspress i mindre grad enn sine kolleger i Møre og Romsdal, både når det gjelder mellom DKS og andre forvaltningsoppgaver, samt mellom ulike oppgaver innenfor DKS.

I Nordland påpekes det av en av skolesekkforvalterne at det har vært et problem at Kulturtanken og Nordland fylkeskommune har hatt litt ulik inngang til hvordan DKS skal utformes. Hen uttaler følgende:

Fylkeskommunale og statlige mål er ikke direkte motstridende, men det oppleves som litt lammende fordi fokusene har vært litt forskjellige. Fordi vi (fylkeskommunen) har hatt søkelys på god kunstnerisk kvalitet, og det tar jo mye ressurser av hver enkelt produsent, og turnelegger. Og det søkelyset på samarbeid, gode arenaer for utvikling og skole – det krever også sitt. Man har ikke klart å oppfylle alle ønsker. Ergo blir man litt lammet. Man blir stående litt i skvisen (Skolesekkforvalter Nordland, 2021)

Igjen pekes det på det store antallet føringer som gjør at skolesekkforvalteren opplever det som vanskelig å komme samtlige forventninger i møte, og at det hersker usikkerhet om hva som bør prioriteres. Det som skiller denne uttalelsen fra øvrige, er at den går i retning av å

peke på motsetninger mellom hva som vektlegges av de to ulike forvaltningsnivåene. Dette er et dilemma for en bakkebyråkrat ved at det på grunn av begrensede ressurser må gjøres en prioritering, men det oppleves som vanskelig å foreta et valg fordi ulike interessenter, i dette tilfellet fylkeskommunen og staten, oppleves å ha ulike ønsker og forventninger. Dette kan betegnes som et multippel prinsippal-problem, der bakkebyråkraten opplever det som et dilemma (Winter & Lehmann Nielsen, 2008).

Skolesekkforvalterne i Nordland sier de i liten grad opplever fylkeskommunal styring. En av dem forklarer det med etableringen av Scene 8 som en kulturinstitusjon:

Scene 8 skulle være en kunstinstitusjon. Armlengdes avstandsbegrepet ble ganske tidlig etablert, samt hvordan vi skulle praktisere det. Så lenge vi holdt våre budsjetter, så la ikke politikerne seg opp i kunstneriske utforminger (Skolesekkforvalter, Nordland).

Her refererer skolesekkforvalteren til delegasjonsreglementet for Nordland fylkeskommune der det er vedtatt at politikerne skal ha en armlengdes avstand til de fylkeskommunale kulturinstitusjonene (Nordland fylkeskommune, 2020a). Dette gjorde det mulig for Scene 8 å utforme en strategi som ikke krevde politisk behandling. Strategi for scene 8 ble utformet med noe medvirkning fra skolesekkforvalterne:

Når det gjelder Strategi for Scene 8, så var hele kollegiet med i strategiarbeidet gjennom en personalsamling med strategi som fokus. Lederne ferdigstilte dette dokumentet og de konkrete strategier (Skolesekkforvalter, Nordland).

Skolesekkforvalterne i Nordland varierer i sitt syn på i hvilken grad de opplever at de deltar i utforming av øvrige fylkeskommunale politiske dokument, men medvirkningsgraden er generelt lavere enn i Møre og Romsdal. På den annen side opplever skolesekkforvalterne i Nordland mindre grad av krysspress mellom driftsoppgaver tilknyttet DKS og andre forvaltningsoppgaver, som f.eks. utforming av politiske dokumenter, enn det skolesekkforvalterne i Møre og Romsdal gjør. Selv om høy grad av medvirkning som hovedregel er bra for trivsel og ytelse (Jacobsen & Thorsvik, 2019), tyder dette på at dersom hver medarbeider har flere ulike roller, kan det føre til økt krysspress. På bakgrunn av drøftingen ovenfor har jeg satt opp følgende tabell:

Tabell 11: Skolesekkforvalternes opplevelse av statlig og fylkeskommunal styring

	Nordland	Møre og Romsdal
Opplevd statlig styring	Høy	Høy
Opplevd fylkeskommunal styring	Lav	Lav
Opplevd medvirkningsgrad i utforming av fylkeskommunale styringsdokumenter	Middels	Høy
Opplevd krysspress	Lavt	Høyt
Årsverk 2019 (Kulturtanken, 2020)	6,25	4
Årsverk 2019 pr. 1000 elev (Kulturtanken, 2020)	0,21	0,09

7 Oppsummering og konklusjon – En sammenligning

I denne delen av oppgaven vil jeg ta utgangspunkt i hvert av forskningsspørsmålene og drøfte likheter og ulikheter mellom de to fylkeskommunene.

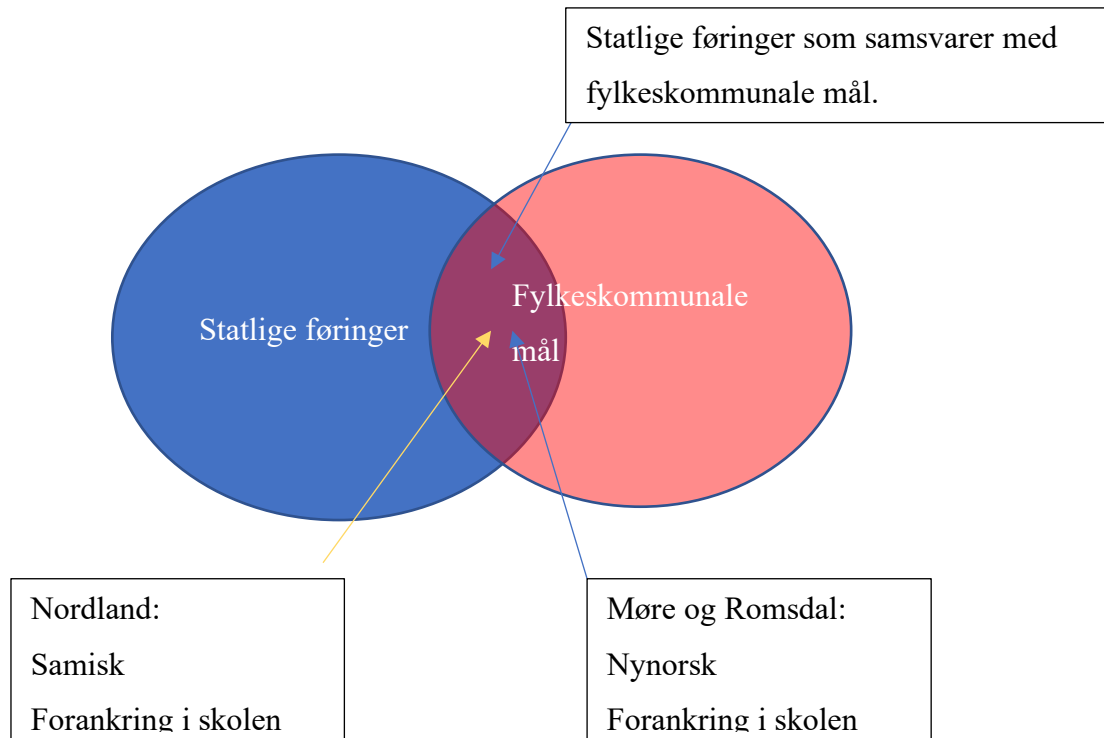
Det første forskningsspørsmålet omhandler hvordan statlige føringer og fylkeskommunale mål for Den kulturelle skolesekken samsvarer med hverandre. Her finnes det både likheter og ulikheter mellom de to fylkeskommunene. Når det gjelder likheter, er det for det første ingen av fylkeskommunene som har mål for DKS som på noe vis står i motsetning til statlige føringer. For det andre har begge fylkeskommuner flere mål som samsvarer med de statlige forventningene, og for det tredje har fylkeskommunene noen få egne politisk vedtatte mål som omhandler DKS og regional utvikling, men som ikke har noen form for ekvivalent i det statlige tilskuddsbrevet.

Når det gjelder forskjeller, er det slik at de to fylkeskommunene skiller seg delvis fra hverandre med tanke på hvilke statlige føringer de fylkeskommunale DKS-målene samsvarer med. Generelt kan vi si at de er like ved at de begge har vedtatt politiske mål for ordningen, men ulike med hensyn til hva disse målene består i. Det gir en viss grad av diversitet. I et flernivåperspektiv vil en si at denne typen diversitet er en av konsekvensene ved desentralisering av beslutninger til lavere forvaltningsnivå.

Mål, føringer og strategier sier ingenting om det faktiske arbeidet som gjøres i førstelinjen. Derfor er det andre forskningsspørsmålet som omhandler hvordan forventninger i tilskuddsbrevet realiseres i fylkeskommunal DKS-aktivitet, viktig. Det jeg anser som det mest sentrale funnet, er at det kan se ut som det er viss sammenheng mellom i hvilken grad de statlige føringene samsvarer med fylkeskommunale mål og grad av realisering i førstelinjen. Skolesekkforvaltere fra begge fylkeskommuner ytrer at de på grunn av den store mengden av føringer må gjøre prioriteringer. I Møre og Romsdal bærer noen av disse prioriteringene preg av avvergingsmekanismer i form av prioritering slik de er beskrevet av Lipsky (1980) og Winter og Lehmann Nielsen (2008), også kalt suksess-skumming. Funnene i begge fylkeskommuner kan også tyde på at skolesekkforvalterne balanserer kravene mellom to ulike prinsipaler ved å prioritere områder som blir ansett som viktig av begge. Et slikt valg kan begrunnes med at i de fleste tilfeller der det er mer enn en prinsipal involvert, vil

bakkebyråkrater være lojale overfor sin egen arbeidsgiver (Winter & Lehmann Nielsen, 2008).

Figur 2



Det tredje og siste forskningsspørsmålet tar for seg hvordan skolesekkforvalterne selv opplever statlig og fylkeskommunal styring i sin arbeidshverdag. I begge fylker er det en oppfatning av at staten opptrer mer styrende enn fylkeskommunen. De statlige føringene karakteriseres som i overkant omfattende i forhold til de begrensede ressursene skolesekkforvalterne har til rådighet. I Nordland fylkeskommune er dette hovedsakelig knyttet til økonomi, mens i Møre og Romsdal pekes det i tillegg på knapphet på personellressurser. Informanter i begge fylkeskommunene gir uttrykk for at økonomien har blitt dårligere de siste årene. Dokumenter i form av tilskuddsbrev og rapporter støtter informantenes beskrivelser. Noe av dette er tatt med i Appendiks på side 78.

Skolesekkforvaltere i begge fylkeskommuner forteller at de medvirker i utforming av fylkeskommunale styringsdokumenter, men graden av medvirkning i denne typen prosesser er høyere i Møre og Romsdal enn i Nordland. Skolesekkforvalterne har ingen slik innvirkning på statlige føringer, det gjør at de fylkeskommunale målene har en viss forankring hos

medarbeiderne i førstelinjen. På dette punktet skiller skolesekkforvalterne seg fra den typiske bakkebyråkraten (Lipsky, 1980). På den ene siden er skolesekkforvaltere førstelinjearbeidere med klare bakkebyråkratiske trekk. På den annen side har de muligheter til å påvirke beslutninger på høyere nivå. Denne typen deltakelse er svært vanlig innenfor det som kan betegnes som Den skandinaviske modellen (Jacobsen & Thorsvik, 2019). Denne modellen er kort beskrevet i kapittel 6.3.

Rapportene viser at Nordland har i overkant av 2 årsverk skolesekkforvaltere mer enn Møre og Romsdal (Møre og Romsdal fylkeskommune, 2020; Nordland fylkeskommune, 2020b). I tillegg er det flere av skolesekkforvalterne i Nordland som kun jobber med DKS, mens i Møre og Romsdal har alle informantene andre oppgaver i tillegg. Disse faktorene kan være en del av forklaringen på at skolesekkforvalterne i Møre og Romsdal opplever større grad av manglende personellressurser og mer krysspress enn skolesekkforvalterne i Nordland.

Skolesekkforvalterne i begge fylkeskommuner uttrykker stor lojalitet til statlige føringer, men rapportene og intervjuene viser at det er ulikheter i hvordan skolesekkforvalterne i de to fylkeskommunene velger å imøtekomme de statlige forventningene. Disse ulikhetene beskrives med at de statlige føringene stort sett av er av en generell karakter, med enkelte unntak. Noe som åpner for et mangfold i hvordan de ulike fylkeskommunene velger å imøtekomme disse.

På neste side har jeg satt opp en tabell med det jeg betrakter som de mest sentrale funnene. Deretter følger et forsøk på et kortfattet svar på den opprinnelige problemstillingen som ble introdusert i starten av oppgaven.

Opprinnelig problemstilling:

Hvordan samsvarer statlige føringer med fylkeskommunale mål for Den kulturelle skolesekken (DKS) i to sammenlignbare norske fylker, og hvordan virker statlig- og fylkeskommunal styring på skolesekkforvaltere i disse fylkene?
--

Tabell 12: Forskningsspørsmål oppsummert

Forskingsspørsmål	Generelt	Nordland	Møre og Romsdal
Hvordan samsvarer statlige føringer og fylkeskommunale mål for Den kulturelle skolesekken?	Ingen direkte motsetninger. Enkelte av de statlige føringene sammenfaller med fylkeskommunale mål.	Utvalgte statlige føringer som sammenfaller med fylkeskommunale mål: Samisk Forankring i skolen	Utvalgte statlige føringer som sammenfaller med fylkeskommunale mål: Nynorsk (delvis) Forankring i skolen
Hvordan realiseres DKS-forventninger i tilskuddsbrevet i fylkeskommunal DKS-aktivitet?	Statlige føringer som sammenfaller med fylkeskommunale mål, viser høyere grad av realisering enn øvrige statlige føringer.	Realiseres i stor grad: Samisk formidling Forankring i skolen	Realiseres i stor grad: Nynorsk Forankring i skolen
		Realiseres i mindre grad: Nynorsk	Realiseres i mindre grad: Samisk
Hvordan opplever skolesekkforvalterne statlig- og fylkeskommunal styring i sin arbeidshverdag?	Staten oppleves som mer styrende enn fylkeskommunen.	Staten oppleves som mer styrende enn fylkeskommunen.	Staten oppleves som mer styrende enn fylkeskommunen.
	Føringene fra staten oppleves som for omfattende i forhold til tilgjengelige ressurser.	Gjelder økonomiske ressurser.	Gjelder både økonomiske ressurser og personell
	Opplevelse av medvirkning i utforming av fylkeskommunale styringsdokumenter	Middels grad av medvirkning	Høy grad av medvirkning
	Opplevelse av krysspress er ulik mellom de to fylkeskommunene	Lite krysspress	Betydelig krysspress

Problemstilling oppsummert:

Enkelte statlige forventninger samsvarer med fylkeskommunale mål, andre gjør ikke det. Skolesekkforvalterne i de to fylkeskommunene synes å bli sterkest påvirket av statlige føringer som sammenfaller med fylkeskommunale mål, da studien viser at disse føringene realiseres i noe større grad enn øvrige føringer. Sett fra skolesekkforvalternes perspektiv oppleves staten som mer styrende enn fylkeskommunen.

8 Praktiske implikasjoner

Et av de mest entydige funnene i oppgaven er at skolesekkforvalterne i begge fylkeskommuner opplever at staten utøver stor grad av styring, og at de statlige forventningene er for omfattende sammenlignet med tilgjengelige ressurser. Dette funnet er spesielt interessant fordi DKS ofte omtales som en desentralisert ordning (Bamle & Wang, 2020; Regjeringen, 2021).

Disse funnene viser at begrepene *desentralisert* eller *sentralisert* som binære verdier har lite for seg i denne sammenhengen. Det er mer hensiktsmessig å studere hvordan de ulike forvaltningsnivåene fungerer sammen, og på grunnlag av det vurdere graden av desentralisering. Det er heller ikke uten betydning hva man sammenligner med.

Som jeg beskrev i kapittel 8, er dagens DKS et resultat av en fusjon mellom to ulike ordninger: Rikskonsertenes skolekonsertordning og Den kulturelle skolesekken. Sammenligner vi graden av styring fra Kulturtanken i 2019 med hvordan Rikskonsertenes skolekonsertordning fungerte i sin tid, tyder det på at graden av desentralisering har økt. Rikskonsertene praktiserte i mye større grad direkte styring enn Kulturtanken gjør i dag. Denne styringen ble uttrykt gjennom tilskuddsbrev med øremerkede midler og omfattende avtaler mellom Rikskonsertene og fylkeskommunene (Rikskonsertene, 2013b, 2013e). Disse avtalene hadde vedlegg som beskrev detaljerte rutiner for turnelegging og nøyaktige instruksjoner for blant annet hvordan konsertproduksjoner skulle kvalitetskontrolleres av et nasjonalt programråd (Rikskonsertene, 2013a, 2013c, 2013d).

I motsetning til Rikskonsertene, som var statlig initiert, vokste DKS frem som et resultat av initiativ fra kommuner og fylkeskommuner (NOU 2013:4). Sett fra dette perspektivet er DKS mer sentralisert i dag enn tilfellet var i DKS sin barndom på starten av 2000-tallet.

Detaljstyringen fra Rikskonsertene er erstattet med generelle føringer. I praksis beskriver disse føringene hva som skal oppnås, men ikke hvilken fremgangsmåte som skal benyttes, da det er opp til fylkeskommunene. Denne måten å styre på er i tråd med målstyringsprinsipper der staten gir generelle føringer, men ikke detaljerte instruksjoner. I et flernivåperspektiv innebærer dette at gamle styringsmåter blir erstattet av nye, som er mer tilpasset en governanceforståelse der de ulike nivåene fungerer sammen i et mer komplekst samspill

(Pierre & Peters, 2004) Dette kan betegnes som en reregulering, fremfor en deregulering av styring (Helgøy & Aars, 2008).

Et annet sentralt funn i studien er at det er indikasjoner på at statlige føringer som er forankret i fylkeskommunale planer realiseres i større grad enn statlige føringer som ikke har en slik forankring. Denne studien er for begrenset til å si noe om årsakssammenhenger, men i forskningslitteraturen finner jeg for det første belegg for at mulighet for deltakelse i beslutninger øker organisasjonens ytelse (Jacobsen & Thorsvik, 2019), og for det andre er det forskning som tyder på at når flere prinsipaler er involvert, vil vanligvis bakkebyråkrater prioritere styring fra arbeidsgiver fremfor fra en sekundær prinsipal (Winter & Lehmann Nielsen, 2008).

Dette tyder på at skolesekkforvaltere bør få medvirke i utforming av fylkeskommunale styringsdokumenter, samt at statlige føringer som ønskes realisert bør implementeres i fylkeskommunale planer. Det er også funn som tyder på at dersom det blir for mange og for omfattende mål i forhold til tilgjengelige ressurser, vil skolesekkforvalterne kunne agere som bakkebyråkrater, og gjennom avvergingsmekanismer foreta prioriteringer

9 Teoretiske implikasjoner

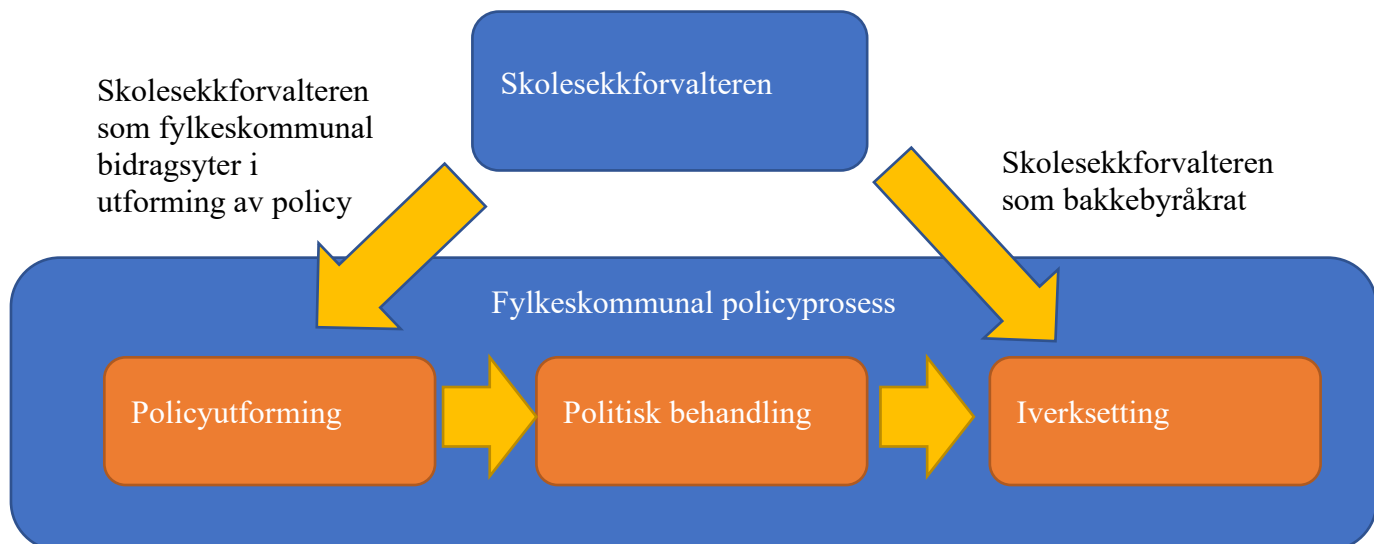
Det er viktig å påpeke at studien ikke gir seg ut for å være noe mer enn den er. Denne studien er en komparativ analyse av to ganske like fylkeskommuner, med de begrensninger det innebærer. Det betyr at funnene i utgangspunktet begrenser seg til si noe om de faktiske enhetene det er forsket på.

I denne oppgaven har jeg tatt utgangspunkt i flernivåstyring og teorien om bakkebyråkratiet for å belyse en problemstilling. I og med at problemstillingen omfatter samspillet mellom flere forvaltningsnivå og en førstelinje, ble dette tidlig vurdert å være relevant. Jeg har forsøkt å forholde meg åpen til empiriske funn, og jeg har som en følge av det vært forberedt å legge til og/eller bytte ut teoretisk materiale dersom det skulle vise seg hensiktsmessig. Etter empiriske analyser ble fortsatt flernivåstyring og teorien om bakkebyråkratiet vurdert som de mest relevante perspektivene, men de empiriske funnene resulterte i at jeg introduserte noe mer teori. Det har i tillegg vært behov for å forklare noen begreper, som f.eks. armlengdeprinsippet i norsk kulturpolitikk. Ved at jeg i interaksjon med empirien har søkt

etter den beste forklaringen for funnene, vil metoden brukt i denne studien i hovedsak karakteriseres som abduktiv.

Et interessant funn i teoretisk sammenheng er skolesekkforvalterens dobbeltrolle som bakkebyråkrat på den ene siden og fagbyråkrat med andre forvaltningsoppgaver på den andre. Skolesekkforvalteren har mange felles trekk med bakkebyråkraten, og funn i oppgaven viser at den andre rollen som fagbyråkrat i forvaltningen gjør at den samme medarbeideren har større muligheter for deltakelse på høyere nivåer i organisasjonen enn det som er vanlig for en typisk bakkebyråkrat. Det innebærer at skolesekkforvalteren kan delta på to ulike steder i prosessen. Både i policyutformingsprosessen og i iverksettingen.

Figur 3: Skolesekkforvalterens dobbeltrolle



I den sammenheng er det relevant å trekke inn teori som berører *den skandinaviske modellen* som viser at deltakelse i beslutninger over ens eget nivå innvirker på organisasjonens ytelse (Busck et al., 2010; Gustavsen, 1990; Jacobsen & Thorsvik, 2019; Thorsrud et al., 1970), noe som igjen kanskje kan være med å forklare funnene som tyder på at statlige føringer som sammenfaller med fylkeskommunale mål, realiseres i større grad enn andre statlige føringer.

Ellers er Pierre og Peters (2004) sine teorier om flernivåstyring relevant for funnene i oppgaven. Selv om staten har avgitt makt til subnasjonale forvaltningsnivå, er det fortsatt staten som avgjør hva er nasjonal politikk, og i og med at governance i stor grad har erstattet mer tradisjonell hierarkisk styring, bruker da staten andre styringsmodeller for å realisere nasjonal politikk.

Kulturfeltet er i liten grad lovstyrt. Det har antakelig vært en av årsakene til at den mer detaljerte styringen fra Rikskonsertene baserte seg på tilskuddsbrev, avtaler og vedlegg til avtaler i form av detaljerte instruksjoner. Denne måten å styre på ble avvirket med DKS-reformen. Dagens tilskuddsbrev fra Kulturtanken er ikke styrende på samme måte, men tilskuddsbrevet viser at staten fortsatt har behov for en viss kontroll, men i motsetning til mer tradisjonell regelstyring representerer tilskuddsbrevet i større grad overordnede mål og føringer. Fylkeskommunene har som en følge av dette en frihet i hvordan de velger å organisere seg, men staten legger føringene for hva som skal oppnås og hva det skal rapporteres på, og likner på denne måten et typisk målstyringsregime (Helgøy & Aars, 2008), men uten insentivordninger.

Et annet aspekt ved flernivåstyring er at forholdene mellom de ulike nivåene er preget av gjensidig tilpasning fremfor formalisert lovverk (Pierre & Peters, 2004). Dette kommer frem i begge fylkene. Med den nye loven om kommunalt selvstyre og en kulturlov som i svært liten grad stiller spesifikke krav (Kommuneloven, 2018; Kulturloven, 2007), har fylkeskommuner og kommuner stort handlingsrom. Samtidig må nasjonal politikk iverksettes på en måte som gagnar helheten. Dette gir seg utslag i at forholdet mellom forvaltningsnivåene preges av tilpasning og forhandling. Begge fylkeskommuner bidrar med egne ressurser inn i DKS og som vi har sett implementerer fylkeskommunene statlige føringer i egne styringsdokumenter, men de gjør det på ulikt vis og velger selv hvilke føringer de ønsker å implementere. Dette fører til en viss variasjon i hvordan de to fylkeskommunene former Den kulturelle skolesekken i sin region.

10 Videre forskning og avsluttende kommentarer

Noe av det mest interessante i denne oppgaven har vært å lytte til hva informantene forteller om sin egen arbeidshverdag. Et av momentene som går igjen hos de fleste skolesekkforvalterne, er at den statlige styringen gjennom tilskuddsbrevene oppfattes som omfattende. Det står i kontrast til Kulturtankens egen fortelling om en desentralisert ordning (Bamle & Wang, 2020). I denne motsetningen ligger det et potensielt spenningsfelt. DKS skal i utgangspunktet gi elever i hele landet et likeverdig tilbud, men er det mulig å kombinere likhetstanken med utstrakt desentralisering? Eller bør ønsket om et likeverdig tilbud føre til mer sentralisering og styring? Denne studien kan dessverre ikke gi noe svar på dette, men det vil kunne være et interessant tema for videre forskning.

Et annet tema jeg mener kan inspirere til videre forskning, er det som omhandler skolesekkforvalternes dobbeltrolle. På den ene siden har skolesekkforvalterne bakkebyråkratiske trekk, på den annen side bidrar de til policyutforming i fylkeskommunen. Det kan føre til at de i noen tilfeller i rollen som fagbyråkrater utformer tekst til styringsdokumenter som de i rollen som bakkebyråkrater skal implementere. Det kan være interessant å se nærmere på hva denne dobbeltrollen betyr for skolesekkforvalterens prioriteringer i førstelinjearbeidet.

Et siste tema som kan være interessant å forske videre på er det som omhandler kulturkontaktens evne til å implementere DKS på sin skole. I intervjuene med kulturkontaktene kom det frem en del interessant informasjon som dessverre er utelatt fra drøftingsdelen av oppgaven fordi den ikke berører problemstillingen direkte. Det går ut på at det er funn i studien som taler i retning av at lærere med kulturkontaktfunksjon har utfordringer med å implementere DKS i hverdagen på grunn av manglende ressurser og krysspress. Disse utfordringene virker ikke i like stor grad å være til stede i de tilfellene kulturkontakten er en del av skolens ledelse. Funnene taler i retning av at kulturkontaktansvaret bør ligge hos rektor, og ikke hos en enkelt lærer. Utvalget i denne oppgaven er for lite til å trekke noen slutninger. Forklaringen på funnene kan være at lærerne er bakkebyråkrater, med de konsekvensene det har for deres hverdag i form av krysspress etc. Som blant annet leder til avvergingsmekanismer (Lipsky, 1980). Ledelsen på skolen er i kraft av å ikke være bakkebyråkrater antakelig ikke utsatt for de samme mekanismene. Selv om funnene gir indikasjoner i denne retningen, bør det forskes mer før man kan trekke slutninger.

I og med at flere av skolesekkforvalterne opplever at forankringen av DKS på skolene ofte er krevende fordi det er personavhengig og litt tilfeldig, bør det i det minste vurderes om andre organiseringsmodeller kan fungere bedre.

10.1 Men hva med den kunstneriske kvaliteten?

Til slutt vil jeg si at målet med studiet har vært å analysere deler av Den kulturelle skolesekken i et samfunnsvitenskapelig perspektiv. Jeg har derfor bevisst unngått tema som omhandler kunstnerisk kvalitet. Det betyr ikke at det er lite viktig, men at jeg anser det som et så omfattende tema, at det antakelig ville blitt en masteroppgave i seg selv og tilhøre et annet, eller flere andre fagfelt. Det er på den annen side viktig å påpeke at jeg i synet på kvalitet er like konstruktivistisk i min tilnærming som jeg er i denne oppgaven. Det innebærer at mitt syn på kvalitet er intersubjektivt, og i og med at Den kulturelle skolesekken er for elever, vil følgelig deres tanker og oppfatninger være av stor betydning.

11 Litteraturliste

- Anda, Øyvind. (2017). Det var et feilgrep å legge ned Rikskonsertene. *Ballade*.
<https://www.ballade.no/politikk-debatt/det-var-et-feilgrep-a-legge-ned-rikskonsertene/>
- Anda, Øyvind & Urnes, Johan Fredrik. (2020). Kulturtanken, en fremvandrer? *Morgenbladet*.
<https://morgenbladet.no/ideer/2020/01/kulturtanken-en-fremvandrer>
- Bache, Ian & Flinders, Matthew. (2004). Themes and Issues in Multi-level Governance. I I. Bache & M. Flinders (Red.), *Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press, Incorporated.
- Bamle, Pelle & Wang, Knut Egil. (2020). Noe måtte gjøres for å sikre at Den kulturelle skolesekken skulle leve videre. *Morgenbladet*.
<https://www.morgenbladet.no/kultur/2020/03/13/noe-matte-gjores-for-a-sikre-at-den-kulturelle-skolesekken-skulle-leve-videre/>
- Breivik, Jan Kåre & Christophersen, Catharina. (2013a). Den kulturell skolesekken: Kunst, kvalitet og kontrovers. I J. K. Breivik & C. Christophersen (Red.), *Den kulturelle skolesekken*. Kulturrådet Fagbokforlaget.
- Breivik, Jan Kåre & Christophersen, Catharina. (2013b). *Den kulturelle skolesekken* (J. K. Breivik & C. Christophersen, Red.). Kulturrådet.
- Busck, Ole, Knudsen, Herman & Lind, Jens. (2010). The transformation of employee participation: Consequences for the work environment. *Economic and industrial democracy*, 31(3), 285-305. <https://doi.org/10.1177/0143831X09351212>
- Christensen, Tom, Egeberg, Morten, Lægreid, Per, Roness, Paul G. & Røvik, Kjell Arne. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg. utg.). Universitetsforl.
- Christensen, Tom, Egeberg, Morten, Lægreid, Per & Aars, Jacob. (2014). *Forvaltning og politikk* (4. utg. utg.). Universitetsforlaget.
- Creo. (2019). *Rammeavtalen for DKS er reforhandlet*. Hentet 28.09. fra
<https://creokultur.no/nyheter/rammeavtalen-for-dks-er-reforhandlet/>
- Dalheim, Eirik. (2009). *Giardiasaken i Bergen – Krisehandtering, samordning og flernivåstyring*. Rokkansenteret. Rokkansenteret.
- Eidsvåg, Terje. (2018). Kulturens berettigede angst for fylkeskommunen. *Adresseavisen*.
<https://www.midnorskdebatt.no/meninger/2018/02/11/Kulturens-berettigede-angst-for-fylkeskommunen-16056565.ece>
- Grønmo, Sigmund. (2016). *Samfunnsvitenskapelige metoder* (2. utg. utg.). Fagbokforl.
- Gustavsen, Bjørn. (1990). *Strategier for utvikling i arbeidslivet*. TANO.
- Hagen, Terje P., Knudsen, Jon P., Fimreite, Anne Lise, Sandkjær Hansen, Gro, Hjortland, Christine, Eriksen, Tore & Ludvigsen, Svein. (2018). *Rapport fra ekspertutvalg: Regionreformen - Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/2ac32be8629541259acade7d15d9451e/regio nreform---rapport-fra-ekspertutvalget.pdf>
- Helgøy, Ingrid & Aars, Jacob. (2008). *Flernivåstyring og demokrati*. Fagbokforl.
- Heywood, Andrew. (2013). *Politics* (4th ed. utg.). Palgrave.
- Hill, Michael & Hupe, Peter. (2002). *Implementing public policy : governance in theory and in practice*. Sage.
- Holøs Pettersen, Ole-Henrik. (2018). Regionreformen og kulturen. *Moss avis*.
<https://www.moss-avis.no/kronikk/region-viken/ostfold/regionreform-og-kulturen/o/5-67-617922>
- Jacobsen, Dag Ingvar. (2010). *Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens §27 – Omfang, organisering og virkemåte*. Regjeringen.

- <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/evaluering-av-interkommunalt-samarbeid-e/id640614/>
- Jacobsen, Dag Ingvar. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utg. utg.). Cappelen Damm akademisk.
- Jacobsen, Dag Ingvar & Thorsvik, Jan. (2019). *Hvordan organisasjoner fungerer* (5. utgave. utg.). Fagbokforlaget.
- Jensen, Michael C. & Meckling, William H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics*, 3(4), 305-360. [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X) (Journal of Financial Economics)
- John, Peter. (2001). *Local Governance in Western Europe*. London: SAGE Publications.
- Johnsen, Erik, Vanebo, Jan Ole, Valstad, Stein Jonny & Busch, Tor. (2007). *Endringsledelse i et strategisk perspektiv*. Universitetsforl.
- Kaufmann, Geir & Kaufmann, Astrid. (2009). *Psykologi i organisasjon og ledelse* (4. utg. utg.). Fagbokforl.
- Kommuneloven. (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner. LOV-2018-06-22-83*. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>
- KS. (2018). *Rammeavtale for Den kulturelle skolesekken*. <https://www.ks.no/fagomrader/lonn-og-tariff/ovrig-informasjon/ny-rammeavtale-for-den-kulturelle-skolesekken/>
- Kulturdepartementet. (2007). *Kulturell skulesekk for framtida*. Departementet.
- Kulturloven. (2007). *Lov om offentlige styresmaktens ansvar for kulturverksemd (kulturlova)*. LOV-2007-06-29-89. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2007-06-29-89>
- Kulturtanken. (2019a). *Tilskuddsbrev Møre og Romsdal 2019-2020*.
- Kulturtanken. (2019b). *Tilskuddsbrev Nordland 2019-2020*.
- Kulturtanken. (2020). *DKS-Årsrapport 2019*. Kulturtanken. https://issuu.com/kulturtankendks/docs/dks_rapport_2019_issuu
- Kulturtanken. (2021). *Om DKS*. Kulturtanken. Hentet 02.05. fra <https://www.denkulturelleskolesekken.no/forside/om-dks/>
- Lagesen, May Britt & Espelund, Karen. (2018). *Kulturen trenger ikke frykte fylkeskommunen*. *Adresseavisen*. <https://www.midnorskdebatt.no/meninger/kronikker/2018/02/14/Kulturen-trenger-ikke-frykte-fylkeskommunen-16080136.ece>
- Langsted, Jørn. (2010). *Spændvidder - om kunst og kunstpolitikk*.
- Lipsky, Michael. (1980). *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Mangset, Per. (2012). *En armlengdes avstand eller statens forlengede arm? Et notat om armlengdesprinsippet i norsk og internasjonal kulturpolitikk*. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kud/styrer_raad_utvalg/kulturutredningen/mangset_armlengdes_avstand.pdf
- Marks, Gary. (1993). Structural policy and multilevel governance in the EC. I A. Cafruny & G. Rosenthal (Red.), *The State of the European Community Vol.2: The Maastrich Debates and Beyond*. Longman.
- Marks, Gary & Hooghe, Liesbet. (2004). *Contrasting Visions of Multi-Level Governance*. I I. Bache & M. Flinders (Red.), *Multi-Level Governance*. Oxford University Press.
- Marks, Gary & Hooghe, Liesbet. (2020). *The Golden Rule of Multilevel Governance. Keys to European Politics* [Online Lecture]. Youtube.com. <https://www.youtube.com/watch?v=DglsLuwmesg>
- Moses, Jonathon W. & Knutsen, Torbjørn L. (2012). *Ways of knowing : competing methodologies in social and political research* (2nd ed. utg.). Palgrave Macmillan.
- Møre og Romsdal fylkeskommune. (2017). *Økonomiplan 2018-2021 med budsjett for 2018*.

- Møre og Romsdal fylkeskommune. (2018a). *Kunstpolitikk for Møre og Romsdal*.
- Møre og Romsdal fylkeskommune. (2018b). *Økonomiplan med handlingsplan 2019-2022 med budsjett for 2019*.
- Møre og Romsdal fylkeskommune. (2020). *DKS-rapportering for Møre og Romsdal 2019*.
- Nordland fylkeskommune. (2017a). *Handlingsprogram til kulturstrategien 2018-2021*.
- Nordland fylkeskommune. (2017b). *Strategi for scene8*. http://scene8.no/_f/p90/i249f52cc-0b42-4b25-a7d1-afbe5b6ce5e5/scene-8-strategi-trykket.pdf
- Nordland fylkeskommune. (2017c). *Økonomiplan 2018-2021. Budsjett 2018*.
- Nordland fylkeskommune. (2017d). *Økonomiplan 2019-2022. Budsjett 2019*.
- Nordland fylkeskommune. (2020a). *Avdeling for samfunnsutvikling. Delegererte fullmakter fra fylkesdirektør*.
- Nordland fylkeskommune. (2020b). *DKS-rapportering for Nordland 2019*.
- NOU 2000:22. (2000). *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2000-22/id143239/?ch=1>
- NOU 2013:4. (2013). *Kulturutredningen 2014*. Kulturdepartementet. Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning. <https://www.regjeringen.no/contentassets/1e88e03c840742329b9c46e18159b49c/nou/pdfs/nou201320130004000dddpdfs.pdf>
- NOU 2016:4. (2016). *Ny kommunelov (Bd. NOU 2016:4)*. Departementenes sikkerhets- og serviceavdeling, informasjonsforvaltningen.
- Pierre, J. & Peters, B. G. (2004). Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain? I I. Bache & M. Flinders (Red.), *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0199259259.003.0005>
- Pressman, Jeffrey L. & Wildavsky, Aaron. (1973). *Implementation : how great expectations in Washington are dashed in Oakland, or, Why it's amazing that federal programs work at all : this being a saga of the economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes* (3rd ed. utg.). California University Press.
- Regjeringen. (2003). *St.meld. nr. 38 (2002-2003) Den kulturelle skulesekken*. Kulturdepartementet. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-38-2002-2003-/id197053/>
- Regjeringen. (2015). *Den kulturelle skulesekken styrkes*. Regjeringen. Hentet 24.januar fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/den-kulturelle-skulesekken-styrkes/id2429939/>
- Regjeringen. (2020). *Lytter til innspill: Staten beholder hovedansvaret for kulturinstitusjonene*. Regjeringen. Hentet 15.januar fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/lytter-til-innspill-staten-beholder-hovedansvaret-for-kulturinstitusjonene/id2701056/>
- Regjeringen. (2021). *Meld. St. 18 (2020-2021). Oppleve, skape, dele - Kunst og kultur for, med og av barn og unge*. Kulturdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-18-20202021/id2839455/>
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political studies*, 44(4), 652-667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Rhodes, R. A. W. (2000). Governance an Public Administration. I J. Pierre (Red.), *Debating Governance: authority, Steering and Democracy* (s. 54-90). Oxford University Press.
- Rikskonsertene. (2013a). *Rutinebeskrivelse rapportering Tono-rapportering 2013*. Kulturdepartementet.
- Rikskonsertene. (2013b). *Samarbeidsavtale om skolekonsertordningen*. Kulturdepartementet.
- Rikskonsertene. (2013c). *Skolekonsertene: Rutinebeskrivelse for turnélegging 2013*. Kulturdepartementet.

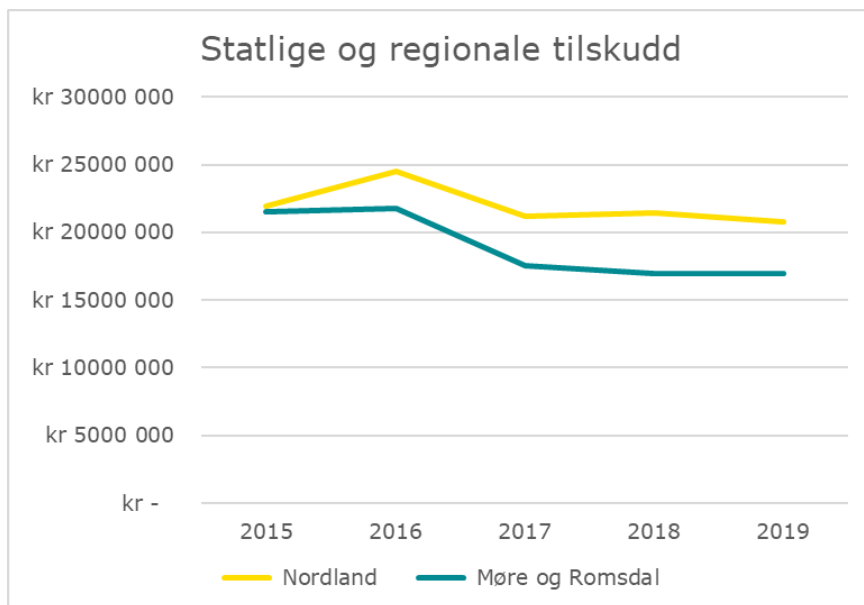
- Rikskonsertene. (2013d). *Skolekonsertordningen: Programmering, programrådet og rapportering*. Kulturdepartementet.
- Rikskonsertene. (2013e). *Tilsagn om tilskuddsbeløp*. Kulturdepartementet.
- Rikskonsertene. (2015). *Årsrapport 2014*. Kulturdepartementet.
https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/kud/tildelingsbrev-og-arsrapporter/aarsrapport_2014_rikskonsertene.pdf
- Ringdal, Kristen. (2018). *Enhet og mangfold : samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode* (4. utg. utg.). Fagbokforl.
- Rykkja, Lise H. (2008). *Flernivåperspektiv og krisehåndtering*.
<https://hdl.handle.net/1956/4301>
- Rykkja, Lise H. & Homme, Anne. (2013). *Skolesekkforvaltning - krysspress og handlingsrom*. I J. K. Breivik & C. Christophersen (Red.), *Den Kulturelle skolesekken*. Kulturrådet Fagbokforlaget.
- Røiseland, Asbjørn & Vabo, Signy Irene. (2016). *Styring og samstyring : governance på norsk* (2. utg. utg.). Fagbokforl.
- Thorsrud, Einar, Emery, Fred E., Arbeidsforskningsinstituttene, Tavistock Institute of Human Relations & Institutt for industriell, miljøforskning. (1970). *Mot en ny bedriftsorganisasjon : eksperimenter i industrielt demokrati* (Ny utg. utg., Bd. 2). Tanum.
- Tjora, Aksel Hagen. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg. utg.). Gyldendal akademisk.
- Utdanningsdirektoratet. (2021). *Fagfornyelsen*. Utdanningsdirektoratet. Hentet 31.08. fra <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/fagfornyelsen/>
- Vandvik, Tone. (2018). *Rikskonsertenes historie*. Akademisk publisering.
- Winter, Søren & Lehmann Nielsen, Vibeke. (2008). *Implementering af politik*. Academica.

Appendiks

Økonomiske tabeller og forklaring

Denne tabellen viser samlet fylkeskommunal- og statlig tilskuddsutvikling, indeksregulert til 2015.

Figur 4: Tall hentet fra økonomitabell 1. Kilder: Tilskuddsbrev fra Rikskonsertene, Kulturdepartementet, DKS, samt fylkeskommunale rapporter for DKS 2015-2019



Økonomitabell 1. Forklaring tabell: Tallene er indeksregulert til 2015. Rikskonsertenes statlige andel er inkludert i tallene. Kilder: Tilskuddsbrev fra Rikskonsertene, Kulturdepartementet, DKS, samt fylkeskommunale rapporter for DKS 2015-2019:

Tabell 13: Økonomitabell 1

Tilskudd Møre og Romsdal						
År	Statlig tilskudd	Regionalt tilskudd	Sum	Sum ind 2015	Indeks	
2015	kr 16 633 774	kr 4 868 865	kr 21 502 639	kr 21 502 639	1	
2016	kr 17 907 060	kr 4 611 987	kr 22 519 047	kr 21 736 532	1,036	
2017	kr 15 734 205	kr 2 795 057	kr 18 529 262	kr 17 563 282	1,055	
2018	kr 15 409 581	kr 3 005 530	kr 18 415 111	kr 16 988 110	1,084	
2019	kr 15 617 015	kr 3 131 770	kr 18 748 785	kr 16 921 286	1,108	
Tilskudd Nordland						
År	Statlig tilskudd	Regionalt tilskudd	Sum	Sum Ind 2015	Indeks	
2015	kr 19 046 280	kr 2 926 270	kr 21 972 550	kr 21 972 550	1	
2016	kr 19 246 632	kr 6 147 511	kr 25 394 143	kr 24 511 721	1,036	
2017	kr 18 125 854	kr 4 206 127	kr 22 331 981	kr 21 167 755	1,055	
2018	kr 17 517 570	kr 5 764 396	kr 23 281 966	kr 21 477 828	1,084	
2019	kr 17 325 163	kr 5 674 726	kr 22 999 889	kr 20 758 023	1,108	

Parallelt med denne utviklingen har Creo og KS fremforhandlet ny rammeavtale.

Rammeavtalen innebærer økte dagshonorarer til utøverne som leies inn i ordningen. Justert for prisstigning tilsvarer dette en økning fra 2012 til 2019 på omtrent 18% (Creo, 2019; KS, 2018). På grunn av det store produksjonsvolumet i DKS, vil små prosentendringer gi store økonomiske utslag. Verdiene er indeksregulert til 2012, kilder er rammeavtaler 2012-2019:

Figur 5:

