



Oversendes UB dato 1.07. 1991
Kan/kan ikke utlånes.

Eksamensinspektør

W. J. J. J.

TILPASNING ELLER GODE ARGUMENTER?

En sammenliknende case-studie av variasjon i
kultursatsing mellom to kommuner

Turid Moldenæs

Hovedoppgave i samfunnsvitenskap

**Forskningsgruppen for Offentlig Politikk og
Administrasjon**

Institutt for Samfunnsvitenskap

Universitetet i Tromsø

Våren 1991

**Universitetsbiblioteket
i Tromsø**

TILPASNING ELLER GODE ARGUMENTER?

En sammenliknende case-studie av variasjon i
kultursatsing mellom to kommuner

Turid Moldenæs

Hovedoppgave i samfunnsvitenskap
Forskningsgruppen for Offentlig Politikk og
Administrasjon

Institutt for Samfunnsvitenskap
Universitetet i Tromsø
Våren 1991

91e010202

Universitetsbiblioteket
i Tromsø

FORORD

De va ikkje lætt å levere dæ - oppgaven min - fra mæ.
Du blei liksom aildri færdi - finpussa nok liksom.

Mange har bidradd tel at åran på hovefag og arbeie me oppgaven
va mulig å overleve, å dæm skal selfølgelig takkes førr det. Æ
tar me aille ætter tur:

Tel ho Nina: førr følle, mange faglige og sosiale stuinde å
ikkje minst, "kultur-turan".

Tel ho Runa: især førr stuinden vi "klødde kværandre på ryggen
som værst" å va bæst!

Tel ho Eva: førr sjokoladekaka og klapp på skuldran.

Tell ho Synnøve og ræsten av "jeintemafian" på OPA: førr
trasige, mindre trasige å fæstlige stuinde oppe i solkroken.

Tel ho Torill i Vadsø: førr fag- å jobbprata, å oppmuntring,
osså over tellefon.

Tel ho Elin på "fisk": du har vært uunværilig.

Tel han Tom: Barnevakta å husmora - No e de over.

Tel han Erik Oddvar: førr faglig "spirit", litteraturtips å
konstruktive svar på ikkje aillti ailtførr konstruktive
spørsmål.

å tel han Helge - veiledarn - førr at du stadi minna mæ om at
"kultur e suinnt åre ruint". Du va nok klokar i "svingan" einn
æ av å tel trudde.

NAVF skal ha takk for studentstipendet - ufatteli oppmuntranes

No skal æ hjem, vaske huse, vainne blomstran å se om ongan e
vokst.

Tromsø, den 24. mai 1991

Turid

INNHALDSFORTEGNELSE

1.	KULTUR SOM OFFENTLIG VELFERDSPOLITIKK	5
1.0	Presentasjon av tema	5
1.1	Hvorfor søkelyset på kommunal kultursatsing?	6
1.2	Problemstilling og hypoteser	9
1.3	Metodisk tilnærming, empiri og datagrunnlag	11
	1.3.1 Utvelgelseskriterier - Valg av kommuner	12
	1.3.2 Dokumentanalyse	16
	1.3.3 Intervju	17
1.4	Disponering av innhold - Veien videre	18
1.5	En kort oppsummering av noen sentrale poeng	19
2.	FREMVEKSTEN AV EN NY POLITISK SEKTOR	20
2.0	Innledning	20
2.1	Kulturmeldingene	21
2.2	Fremveksten av en kommunal kultursektor - Et kort historisk tilbakeblikk	24
	2.2.1 Kommunal finansiering	25
	2.2.2 Kommunal organisering	29
2.3	Kultur som sektor og aspekt	32
	2.3.1 Det samfunnsvitenskaplige kulturbegrepet - kultur som handlingsskjemaer	33
	2.3.2 Det politiske kulturbegrepet - Fra sektor til aspekt	34
2.4	Oppsummering	38
3.	FRA INSTITUSJONALISME TIL NYINSTITUSJONALISME	39
3.0	Innledning	39
3.1	To tradisjoner - To forklaringskategorier	39
	3.1.1 Forklaring og forståelse	40
	3.1.2 Fire rasjonalitetsmodi	42

3.2	Systemteori og handlingsteori	44
	3.2.1 Systemteori	44
	3.2.2 Handlingsteori	45
3.3	Den systemteoretiske retningen innen statsvitenskapen	46
	3.3.1 Institusjonalismen	47
	3.3.2 Public Policy tradisjonen	47
	3.3.2.1 Den sosioøkonomiske modellen	53
	3.3.2.2 Noen innvendinger mot den sosioøkonomiske modellen	58
	3.3.2.3 Partimodellen	61
	3.3.2.4 Interessegruppemodellen	64
	3.3.3 En vitenskapsteoretisk kritikk	66
3.4	Den handlingsteoretiske retningen innen statsvitenskapen	68
	3.4.1 Public Choice skolen - Teorier om rasjonelle valg	69
	3.4.1.1 Downs partikonkurransmodell	70
	3.4.1.2 Niskanens byråkratimodell	72
	3.4.2 Noen empiriske og vitenskapsteoretiske innvendinger	73
3.5	Det nyinstitusjonelle perspektivet - Et forsøk på syntese	75
	3.5.1 En nyinstitusjonell kritikk - Politikk som aggregering	75
	3.5.2 Et nyinstitusjonelt perspektiv - Politikk som integrering	76
	3.5.3 Kritikken av det nyinstitusjonelle perspektivet	78
3.6	En overordnet modell i analysen av kommunal kultursatsing	81
4.	FIRE MODELLER I STUDIET AV KOMMUNAL KULTURSATSING	83
4.0	Innledning	84
4.1	Partimodellen	85
4.2	Organisasjonsmodellen	88
4.3	Administrasjonsmodellen	90
4.4	Argumentasjonsmodellen	92
4.5	Oppsummering	94

5.	CASE 1: GRATANGEN KOMMUNE	96
5.0	Innledning	96
5.1	Sosioøkonomiske forhold	96
5.2	Politiske trekk	97
5.3	Kultursatsing i Gratangen	98
	5.3.1 Den kommunale kulturadministrasjonen	99
	5.3.2 Planarbeid	101
	5.3.3 Bibliotek	102
	5.3.4 Almen kultur	103
	5.3.5 Idrett	105
	5.3.6 Musikk	107
	5.3.7 Kulturvern	107
	5.3.8 Kino	110
	5.3.9 Andre aktiviteter	111
	5.3.10 Prosjekter	112
	5.3.11 Interkommunalt samarbeid	115
	5.3.12 Oppsummering og karakterisering	116
5.4	Hva kan forklare den kommunale kultursatsingen i Gratangen?	119
	5.4.1 Partipolitikk?	119
	5.4.2 Frivillige organisasjoners krav?	126
	5.4.3 Budsjettmaksimering og entreprenør- virksomhet?	132
	5.4.4 Eller gode argumenter?	138
	5.4.5 Oppsummering og konklusjon	143
6.	CASE 2: BERG KOMMUNE	146
6.0	Innledning	146
6.1	Sosioøkonomiske forhold	146
6.2	Politiske trekk	148
6.3	Kultursatsing i Berg	149
	6.3.1 Den kommunale kulturadministrasjonen	152
	6.3.2 Planarbeid	153
	6.3.3 Bibliotek	154
	6.3.4 Almen kultur	155
	6.3.5 Idrett og friluftsliv	157
	6.3.6 Musikk	160
	6.3.7 Kulturvern	161
	6.3.8 Andre aktiviteter	164
	6.3.9 Prosjekter	166
	6.3.10 Oppsummering og karakterisering	167

6.4	Hva kan forklare den kommunale kultursatsing i Berg?	170
6.4.1	Partipolitikk?	170
6.4.2	Frivillige organisasjoners krav?	180
6.4.3	Budsjettmaksimering og entreprenørvirksomhet?	183
6.4.4	Uten krav, ingen argumentasjon	188
6.4.5	Oppsummering og konklusjon	191
7.	EN SAMMENLIKNING MELLOM TO KOMMUNE	193
7.0	Innledning	193
7.1	Variasjonen	193
7.1.1	En kort utdyping	194
7.1.2	Gratangen- og Berg- modellen for kultursatsing	197
7.2	Variasjon i kultursatsing - Et resultat av....	198
7.2.1partipolitikk,	198
7.2.2grad av kopling mellom frivillige organisasjoner og de respektive kommuner,	203
7.2.3budsjettmaksimering og entreprenørvirksomhet,	206
7.2.4eller av bedre argumenter?	211
7.3	Oppsummering og funn i lys av modellene	214
8.	GODE ARGUMENTER KREVER RIKTIGE BETINGELSER	219
8.0	Innledning	219
8.1	Modellenes fundament og innbyrdes sammenheng	221
8.2	Kultursatsing: Strategisk eller kommunikativ handling?	224
8.3.1	Kultursatsing i Berg i et kommunikativt perspektiv	224
8.3.2	Kultursatsing i Gratangen i et kommunikativt perspektiv	227
8.3	Betingelser for kommunikative handlinger	230
8.3.1	Noen strukturelle betingelser	233
8.3.2	"I", "Me" og den generaliserte andre	234
8.4	Avslutning	237

KAPITTEL 1: KULTUR SOM OFFENTLIG VELFERDSPOLITIKK

1.0 Presentasjon av tema

Kultur som offentlig politisk satsingsområde er av relativt nyere dato både her i landet og i Vest-Europa forøvrig. I mange land i Europa sees fortsatt kulturlivet på som et område politikerne bør holde seg unna. Kulturliv og kulturspørsmål blir betraktet som emner som er hevet over daglig politisk strid og debatt. Norge var også en del av denne tradisjonen fram til midten av 70-tallet da de første kulturmeldingene kom. Det ble da fastslått at også kulturlivet var å betrakte som et offentlig ansvar. Det siste skudd på velferdstreets stamme er offentlig satsing på kultur; vi har fått en offentlig politikk som omfatter også dette livsområdet.

Kulturområdet har altså i liten grad vært institusjonalisert¹ tidligere og har i så måte ingen lange tradisjoner i offentlig sammenheng. Kultur som politikk skiller seg fra andre offentlige satsingsområder også ved at kulturlivet i stor grad lever gjennom støtte fra frivillige organisasjoner. Knapt noe annet område kan skilte med et slikt "hjelpekorps" til tross for at kulturen er erkjent som et offentlig ansvar. Uten denne frivillige støtten ville det ikke vært mulig å drive en såpass utstrakt kulturell virksomhet som det vi gjør i dag. I tillegg har kultur et kvalitativt aspekt som skiller det fra andre politikkområder - kultur er ikke i samme grad målbart eller mulig å kvantifisere, eller for den saks skyld definere.

Samtidig er det en kjennsgjerning at vi i dag har mer tid disponibel til fritidsaktiviteter enn det som var tilfelle for bare noen tiår tilbake. Denne tendensen vil, ifølge prognosene, fortsette i fremtiden. Mer fritid antas å ville øke behovet, og dermed også etterspørselen etter fritidsaktiviteter og kulturtilbud.

¹Med institusjonalisert forstås i denne sammenheng som nedfelt i lover og regler, eller på annen måte eksplisitt erkjent som et offentlig ansvar.

Formålet med denne oppgaven er å rette søkelyset mot kommunal kultursatsing. Den tiltakende ekspansjonen innen offentlig sektor viser seg blant annet gjennom den økte satsingen på kulturtiltak i kommunene. Mange kommuner kan faktisk vise til en stigning i bevilgninger til kulturformål på vel 50 % i perioden 1984-1987². Denne økningen er forøvrig mest påtakelig i små kommuner (SSB's kulturstatistikk, 1988; Spilling og Van der Ros, 1988), og det er mye som tyder på at offentlig satsing på kultursektoren ikke lenger er et typisk byfenomen. I dag kan alle landets kommuner vise til kulturpolitisk innsats i en eller annen form, og svært mange har gått til det skritt å etablere en egen kulturetat - med en kultursjef eller -sekretær i spissen. Selv om veksten nok i hovedsak skyldes en kombinasjon av et utvidet kulturbegrep og statlige støtteordninger, så er det rimelig å anta at kommunene selv ser positive muligheter i en mer bevisst kulturpolitikk. Med andre ord: kulturtiltak sees ikke lenger som en luksus - som noe en bare kan koste på seg når andre, viktigere felter har fått sitt. Det ser tvert imot ut til at slike tiltak i økende grad anses å ha en verdi - ikke bare for personlig utvikling og vekst - men også som sysselsettings- og næringsutviklingsfaktor og som barrierer mot fraflytting og en ugunstig demografisk utvikling.

1.1 Hvorfor søkelyset på kommunal kultursatsing?

I denne sammenheng er to begrunnelser på sin plass. Den ene for å velge kommunen som ståsted, den andre for å velge kulturområdet som studiefelt. For det første er det viktig å studere kommunal politikk generelt blant annet på grunn av at en stor del av den offentlige verdifordelingen har foregått via kommuneinstitusjonen (Kjellberg, 1980), selv om hovedmålsettingene for landets politikk er blitt og blir utpenslet på sentralt hold. I tillegg har kommunene fått endrede rammebetingelser de siste tjue år. Kommunenes virkeområde er ikke bare

²Målt i netto driftsutgifter per capita.

blitt utvidet, men kommunene har også vært under en kontinuerlig endring og omforming i hele etterkrigstiden. Det har vært en tiltakende tendens til demokratisering og desentralisering av beslutningsmyndighet fra sentralt til lokalt hold, utfra erkjennelsen om at "den som har skoen på, best vet hvor den trykker". Overføringsordningene til fylkeskommuner og kommuner er blitt endret fra spesielle til generelle og sektorvise rammetilskudd (Nytt Inntektssystem) som fordeles på den lokale beslutningsarena. Samtidig er den politiske utvalgsstruktur endret (Ny Nemdstruktur). I tillegg har den økonomiske veksten vi var vitne til på 60- og 70-tallet stagnert. De nevnte endringer må antas å ha medført økte krav til lokale politikere ved at kommunalpolitikken i større grad enn tidligere er blitt politisert. I praksis kan f.eks. sektortilskuddet til kultur brukes på helse- og sosialsektoren (Olsen og Engelsvold, 1988). Den tidligere ordningen med spesielle overføringer må nok antas å ha medført at kommunene i større grad fungerte som statlige administrative organer, enn det som er realitetene i dag.

Kultursektoren selv er viktig og interessant - av minst tre grunner. For det første er kultur som offentlig politisk satsingsområde interessant i seg selv å studere om det sees i sammenheng med det genuint spesifikke ved kultur. Med dette mener jeg at kultur har trekk som gjør det forskjellig fra andre politikkområder, blant annet fordi kulturbegrepet ikke oppfattes entydig. Kultur som politikk har kvalitative trekk som skiller det fra andre politiske delområder. Dette vil forøvrig bli grundigere drøftet i neste kapittel (2.3). Foreløpig vil de bare bli fastslått uten noen nærmere kvalifisering. Dette aspektet må antas å ha konsekvenser for hvordan kultur argumenteres for og søkes legitimert på den politiske arena.

For det andre fordi lokal satsing på kulturtiltak har vært et uttrykt ønske fra statlige myndigheter. Illustrerende i så måte er følgende sitat fra "Aksjonsplan for Nord-Norge"³:

"- et økonomisk og næringsmessig grunnlag for arbeidsplasser er ikke alene tilstrekkelig for å sikre bosettingen og bl.a søkingen til viktige stillinger. For mange vil også andre forhold enn tilgang på arbeidsplasser ha avgjørende betydning for valg av varig bosted. Dette vil på sin side ha betydning for næringsutviklingen. I denne sammenhengen spiller miljøforholdene og kulturtilbudene en stadig større rolle". (min understreking).

For det tredje fordi sektoren relativt sett er preget av betydelig lokal autonomi både på målutformings- og på virkemiddelsiden. De kommunale frihetsgrader er store på dette feltet. I St.meld. 23 (81-82): "Kulturpolitikk for 80-åra" heter det:

"Det er viktig at kommuner og fylkeskommuner drøfter og formulerer egne mål utfra lokale og regionale forutsetninger og vurderinger".

Den kommunale kultursektor er i liten grad styrt av særlover sammenliknet med andre kommunale sektorer. Bortsett fra biblioteksektoren finnes det i dag ikke lovgivning for kulturoppgavene i kommunene. Den enkelte kommune og fylkeskommune står fritt til å formulere egne kulturpolitiske mål i overensstemmelse med den overordnede og sentralt formulerte målsettingen om å "-bygge et kvalitativt rikere samfunn hvor kulturell egenaktivitet skal stimuleres sterkere-"⁴.

For å illustrere kultursektorens særtrekk på dette området vil jeg også vise til Kjellberg og Hansen's (1980) kategorisering av de fire kommunale sektorene kultur-, helse-, skole- og trygdesektoren. Kjellberg og Hansen har kategorisert de nevnte sektorer langs dimensjonene "råderett over virkemidler" og "råderett over målfastsetting" for å anskueliggjøre den enke-

³Vedlegg til St. prp. nr.1 1988-89.

⁴St. meld. 52 (73-74), side 5.

lte sektors relative autonomi i forhold til statlige myndigheter⁵. I denne sammenheng plasseres kultursektoren som det kommunale virkeområde med størst grad av lokal autonomi. Kultursektoren representerer det de kaller en "autonom virksomhetssfære" (1980:119).

Det er dermed opp til kommunene selv hvilken samlet prioritet de vil gi kultursektoren og hvordan enkelttiltak skal prioriteres i forhold til hverandre. Av dette følger at det vil være store variasjoner mellom enkelte kommuner når det gjelder den totale prioriteringen av kultursektoren samt hvordan de prioriterer de enkelte kulturelle delområdene.

1.2 Problemstilling og hypoteser

Oppgavens problemstilling er todelt, der jeg først, gjennom case-studie, vil forsøke å klarlegge noen **karakteristika ved den enkelte kommunes kultursatsing**. Siktemålet er å spore en eventuell variasjon kommunene imellom. Deretter vil en eventuell variasjon mellom de aktuelle kommuner søkes forklart.

Tradisjonelle mål eller operasjonaliseringer av kultursatsing har vært utgiftsmål som utgifter per capita og sektorens relative andel av den totale kommunale "kaken" (jfr. Billing, 1978; Hansen og Kjellberg, 1980). I dette arbeidet derimot er interessen rettet mot **hva som skjuler seg bak en eventuell variasjon i utgiftsmål**, nærmere bestemt beslutningsprosessene som ligger til grunn for de kommunale utgifter. Søkelyset rettes mot det mer kvalitative aspekt eller innholdsaspektet ved kultursatsingen, heller enn det kvantitative aspektet. I denne sammenheng er det valgt to kommuner som varierer sterkt langs de aktuelle utgiftsmål⁶.

⁵Modellen er opprinnelig utformet av Kjellberg (1980).

⁶Tallene presenteres i 1.4.1.

Flere hypoteser om hvordan kultursatsing skal forstås og forklares er aktuelle. Noen klassiske hypoteser skisseres i det følgende. For det første kan det antas å være en sammenheng mellom kultursatsing og eksterne forhold i kommunene som fraflytting, arbeidsledighet og en skjev demografisk utvikling. Dette vil igjen føre til at kommuner med ulike sosiale og økonomiske forhold antas å satse ulikt på kultur. For det andre kan variasjon i kultursatsing forstås som et resultat av den politikk som drives i kommunene. Videre kan variasjon i kultursatsing, og særlig i det kulturelle prioriteringsmønstrer antas å ha sammenheng med aktiv pressgruppevirksomhet fra de frivillige organisasjonenes side. Som en fjerde hypotese kan variasjon i kultursatsing sees i sammenheng med den kommunale kulturadministrasjonens virksomhet. Helt til slutt, som en femte hypotese, lanseres påstanden om at variasjon i kultursatsing mellom kommuner kan sees i lys av den måten kultursatsing begrunnes og argumenteres for. En interessant hypotese er her følgende: "Ulikhet i satsing på kultursektoren i kommunene vil være avhengig av i hvor stor grad den enkelte kommun evner å kople kultursatsing til andre viktige satsingsområder, og i hvilken grad det oppnås respons på effektkjeden: Kommunal satsing på kultur fører til økt trivsel, som igjen fører til at folk ønsker å bosette seg i et område, eventuelt bli boende i et område".

Min antakelse er at "argumentasjonshypotesen" har forrang for de andre hypotesene som er presentert. Blant annet fordi de fleste nord-norske kommuner lenge har hatt en negativ befolkningsutvikling. Det har vært ført mange og lange diskusjoner om hvordan denne trenden kan snus. Vi vet at kulturtilbudet har vært dårligere her enn i andre deler av landet, og dette har blitt framhevet som en av forklaringene på at det både har vært problemer med å holde på ungdommen og med å rekruttere høyt utdannet arbeidskraft. Det kan derfor være grunn til å anta at en kople mellom kultur og distriktpolitikk gir gode argumenter for en mer bevisst satsing på kulturtiltak i landsdelens kommuner.

Undersøkelsen om flytting og levekår i Finnmark fylke synes å bekrefte at kulturtilbudene er en av de sentrale faktorer ved fraflytting eller flytting til fylket. Miljøforhold og kulturtilbud oppgis som en av de viktigste sekundærfaktorer i årsaksforholdet.

Den teoretiske begrunnelsen vil det bli argumentert for i kapitlet som skisserer det teoretiske rammeverket for oppgaven (kap. 3). Uten å foregripe sentrale poeng går denne i korthet ut på at offentlig satsing må begrunnes med rasjonelle argumenter, argumenter som kan stå seg mot kritikk og kritisk prøving.

1.3 Metodisk tilnærming, empiri og datagrunnlag

I denne oppgaven er det valgt en kvalitativt preget tilnærming, det vil si en casestudie av to nord-norske kommuner, med vekt på dokumentanalyse og supplerende intervjuer av noen sentrale aktører. Ved valg av metodisk tilnærming har hensikten vært å søke å velge metode og datagrunnlag som på best mulig måte er evnet å belyse oppgavens problemstilling. I dette tilfellet med særlig vekt på innholdsdimensjonen og prosessene bak den kommunale kultursatsingen.

Valg av datagrunnlag styres i hovedsak av det teoretiske perspektiv oppgaven har som utgangspunkt. Jeg har valgt å vektlegge både et system- og et handlingsteoretisk perspektiv (jfr. kap. 3). Dette gjør det nødvendig med data som kan fange opp både objektive systemtrekk, samt til en viss grad kan tenkes å fange opp aktørenes intensjoner ved handlingsvalg. Dokumentanalyse og intervjuer ble valgt som nærliggende for å fange opp intensjoner.

Styrken ved en kvalitativ undersøkelse er muligheten for helhetsvurderinger og en mulighet for økt forståelse av prosesser siden slike undersøkelser krever en nærhet til undersøkelsesenheter. I tillegg er det en metode som gir fleksibilitet. Det er mulig å gå tilbake hvis noe er uteglemt eller gjort feil.

Kvalitative metoder sikter mot å fange opp egenarten ved den enkelte enhet, og gir gode muligheter for relevante tolkninger.

Som de fleste andre samfunnsvitenskaplige metoder er også den kvalitative metoden beheftet med en del problematiske sider. Dette gjelder både generelt og spesielt med hensyn til bruk av dokumentanalyse og intervjudata. Metoden lar klart gyldighets-hensyn (validitet) dominere over generalitetshensyn (reliabilitet). Den manglende generaliserbarheten denne metoden og case-studier gir, håper jeg å kunne kompensere for ved den dybde slike studier åpner for. Det gjøres i denne sammenheng spesielt oppmerksom på at de empiriske resultatene som blir presentert og drøftet i denne oppgaven kun gir en beskrivelse av de særskilte forholdene i de kommunene som er studert. De gir derfor primært grunnlag for å trekke konklusjoner om disse kommunene. Validitetshensyn er nevnt, videre kan nevnes objektivitetsproblemet og muligheten for å påvirke intervjuobjektet gjennom den kvalitative datainnsamlingen.

1.3.1 Utvelgelseskriterier - Valg av kommuner

Kvalitative undersøkelser baserer seg på undersøkelser av noen få enheter. Med grunnlag i denne oppgavens karakter som en nærstudie ble det derfor nødvendig å foreta en utvelgelse av kommuner bunnset i dels vitenskaplige og dels pragmatiske årsaker. For å ta det siste først: avgrensningen ble først gjort til Troms fylke, da avstanden fra Tromsø til aktuelle kommuner ikke måtte være for stor. Bakgrunnen var primært at de økonomiske og tidsmessige rammer for et hovedfagsprosjekt ikke ville dekke for mange og for lange reiser. Deretter ble det nødvendig å begrense antall kommuner til 2 på grunn av de relativt mange sider ved den kommunale kulturaktiviteten som skulle studeres og analyseres (jfr.kap. 5 og 6).

Spørsmålet var videre hvilke utvelgelseskriterier som skulle legges til grunn for å velge 2 kommuner (av 25) som i størst mulig grad var egnet til å belyse oppgavens problemstilling. Det første jeg gjorde i denne sammenheng var å knytte meg til

de økonomiske og tidsmessige rammer for et hovedfagsprosjekt ikke ville dekke for mange og for lange reiser. Deretter ble det nødvendig å begrense antall kommuner til 2 på grunn av de relativt mange sider ved den kommunale kulturaktiviteten som skulle studeres og analyseres (jfr.kap. 5 og 6).

Spørsmålet var videre hvilke utvelgelseskriterier som skulle legges til grunn for å velge 2 kommuner (av 25) som i størst mulig grad var egnet til å belyse oppgavens problemstilling. Det første jeg gjorde i denne sammenheng var å knytte meg til kommunedatabasens kommunale regnskapsdata for å få en oversikt over en eventuell variasjon angående utgifter per capita til kulturformål i kommunene i Troms fylke⁷. Dette er et gjennomsnittsmål som korrigerer for kommunestørrelse og som gjør det mulig å sammenlikne kommuner av ulik størrelse med hverandre. Tallene viste en betydelig variasjon mellom de nevnte kommuner. Samtidig kan det være verdt å merke seg at at de gjennomsnittlige netto driftsutgifter til kulturformål i Troms ligger relativt høyt i forhold til landsgjennomsnittet, som er på 513 kr⁸. For kommunene i Troms fylke derimot er gjennomsnittet på omlag 700 kr⁹ per innbygger.

Som en første grovsortering av de 25 kommunene plasserte jeg dem langs dimensjonene høye utgifter til kulturformål og lave utgifter til kulturformål. Høye utgifter ble da betraktet som de som lå over fylkesgjennomsnittet (700 kr), mens lave de som lå under fylkesgjennomsnittet. 11 kommuner plasserte seg langs dimensjonen lav, 7 langs dimensjonen høy, mens 7 kommuner fordelte seg relativt jevnt rundt det beregnede gjennomsnittet.

⁷Netto driftsutgifter til kulturformål.

⁸Kilde: SSB's kulturstatistikk 1988.

⁹1986-tall beregnet av meg.

Valget falt til sist på de to kommunene Gratangen i Sør-Troms og Berg som ligger på yttersiden av Senja. Dette er to kommuner som er relativt like langs de sosioøkonomiske variablene størrelse, befolkningsutvikling, fraflytting og arbeidsledighet, og som viste seg å variere sterkt i kulturutgifter per capita over et lengre tidsrom (1979-1989)¹⁰. Dette gir kontrollmuligheter med hensyn til om slike "ytre" variabler er avgjørende for å forklare variasjon i det fenomen som skal studeres, eller om forklaringen må søkes andre steder, f.eks internt i det politisk-administrative system.

Samtidig varierer kommunene med hensyn til den relative fordelingen av kulturutgifter i forhold til de totale kommunale driftsutgifter. Kulturutgifter per capita forteller oss at standarden på de kommunale ytelser til befolkningen i en kommune er høyere enn i en annen, men det sier ingenting om hvordan kulturområdet prioriteres i forhold til andre kommunale sektorer. Dette korrigerer den relative prioriteringen av sektoren i den enkelte kommune for. Disse to målene gir likvel ikke uten videre uttrykk for tjenestenes omfang og kvalitet.

På neste side følger en oversikt over variasjonen mellom de to kommunene langs de nevnte utgiftsmål for perioden (1979-89).

¹⁰Valg av sosioøkonomiske karakteristika vil bli begrunnet og drøftet grundig i kapittel 3.

Tabell 1: Per capita utgifter og relativ prioritering (1979-89)¹¹

Gratangen			Berg	
År	Per capita	rel. andel	Per capita	rel. andel
79	185	2,1	423	4,8
80	272	2,7	474	4,7
81	420	3,5	1268	3,5
82	508	3,6	889	9,6
83	467	2,9	811	5,9
84	650	3,4	1294	4,6
85	1139	5,4	1979	8,9
86	1699	7,4	1364	5,9
87	2205	8,4	1229	4,5
88	1865	6,7	1272	4,2
89	2198	6,8	1271	3,8

Tabellen viser at fra 1979 til og med 1985, satset Berg kommune atskillig mer på kulturområdet langs begge utgiftsmål, enn Gratangen. I perioden etter 1985 ser vi at det motsatte er tilfelle. Gratangen har hatt en betraktelig økning i sine kulturutgifter, og har de tre siste årene satset nesten dobbelt så mye som Berg.

Sammenlikningen er videre en sammenlikning i tid og rom. Dette gjør det mulig både å sammenlikne de to kommunene med hverandre for å avdekke eventuelle likheter og ulikheter mellom dem langs enkelte dimensjoner, samtidig som det er mulig å sam-

¹¹Beregningsgrunnlaget er hentet fra kommunedatabasen, men per capita utgifter og den relative andelen er beregnet av meg. Jeg har benyttet meg av netto driftsutgifter for å få et reelt bilde av kommunens satsing. I disse tallene er også kirkesektoren innkludert.

kommunene med seg selv på ulike tidspunkt for å fange opp eventuelle utviklingstrekk (Weigård, 1989).

En del problemer er beheftet ved bruk av kommunale regnskapsdata, og da særskilt innen kultursektoren. Dette er også en av begrunnelse for å gjøre en kvalitativ casestudie på kommunenivå. Tallene som forefinnes i kommunedatabasen gjelder totalt for hele kultursektoren eller kulturkapitlet¹². Det finnes ikke tilgjengelige regnskapstall for underkapitlene. Det vil med andre ord si at det ikke er mulig, via kommunedatabasen, å avdekke en eventuell variasjon mellom kommunene med hensyn til den relative prioriteringen av de ulike kulturelle delområdene. I tillegg kan det i denne sammenheng nevnes at den kommunale budsjetterings- og regnskapspraksis kan variere fra kommunen til kommune - slik at grensene for hva som kan føres opp under kulturkapitlet er flytende¹³.

Fra de to kommunene fikk jeg tilsendt detaljregnskapene for perioden 1985-1989, samt budsjettene for 1990. Posteringspraksisen viste seg ganske riktig å være høyst ulik. For at utgiftstallene skulle bli mest mulig sammenliknbare har jeg beregnet noenlunde sammenliknbare delområders prioritering i den enkelte kommune. Kirkesektoren har jeg holdt helt utenfor¹⁴. Tallene for de aktuelle delområdene blir presentert i kapittel 5 og 6.

1.3.2 Dokumentanalyse

Når jeg valgte å vektlegge dokumentanalyse som basis for den empiriske delen av undersøkelsen, så var dette som en kompensasjon eller erstatning for deltakende observasjon. De opplys-

¹²Post 1.5 i de kommunale regnskapene.

¹³Et eksempel er ansvaret for musikkskolen. I noen kommuner sorterer denne under skolesektoren, mens den i andre kommuner sorterer under kultur.

¹⁴Jeg beregnet også per capita utgifter etter at midlene til kirkesektoren var trukket fra. Den samme tendensen viste seg også da i variasjonen mellom kommunene.

ninger som var nødvendige for å gjøre bruk av de utarbeidede modellene på en best mulig måte krever, etter mitt syn, observasjonsdata over en lengre periode. Dette var desverre ikke mulig innenfor rammen av oppgaven.

Siden jeg var interessert i fange opp aktørers intensjoner benyttet jeg meg av kommunale vedtak og partiprogrammer, såkalte normative kilder (Holme og Solvang, 1986). De kommunale vedtakasdata har nærmere bestemt bestått av innstillinger til vedtak samt saksdokumenter/saksvedlegg fra kulturstyrene i de to valgte kommuner for perioden 1983-1990. I tillegg er det benyttet tilgjengelige kommunale plandokumenter, prosjektrapporter og årsmeldinger¹⁵. Med andre ord det som kalles for offentlige kilder (Holme og Solvang, 1986).

Dokumentanalyse stiller en overfor problemer av spesiell karakter når det gjelder bruk av kildene. Mange forhold er ofte ikke nedskrevet, og kan dessuten variere i innhold og kvalitet. I de to kommunene jeg undersøkte var det relativt stor variasjon med hensyn til hvor omfattende underlagsmaterialet for innstillinger til vedtak var. I tillegg var det forskjell med hensyn til hvor mye som var arkivert og tatt vare på av de kommunale vedtakene med vedlegg. Lite var også tilgjengelig fra før 1983.

1.3.3 Intervju

For å avhjelpe en del av den manglende informasjon dokumentene kunne tilby og for å fange opp kultursktorens kommunale historie ble det nødvendig å foreta kompletterende og utfyllende respondentintervjuer. Intervjuene kan karakteriseres som ustrukturerte. Ddet ble i liten grad gjort bruk av intervjuguide. Målsettingen var på den ene side å fylle ut en "del huller" fra dokumentene.

På den andre siden var intensjonen å fange opp flest mulig av de trekk ved den enkelte kommune som kunne øke forståelsen av

¹⁵En fullstendig oversikt over disse finnes bak i litteraturoversikten.

På den andre siden var intensjonen å fange opp flest mulig av de trekk ved den enkelte kommune som kunne øke forståelsen av de valg som var blitt foretatt. De ulike intervjuobjektene har heller ikke blitt stilt samme spørsmål. Intervjusituasjonen har hatt karakter av en gjensidig samhandlingssituasjon hvor inntrykk, observasjon og andre typer "data" kom frem og utvidet forståelsen til informanten og vedkommedes situasjon. Intervjuene er da heller ikke ment som forsøk på å finne dyptgående empirisk belegg for hypotesene. De er istedet knyttet til et ønske om å illustrere noen poeng, i hovedsak teoretiske, med relevante eksempler (Rønning Ryeng, pers. med).

Flere av intervjuene ble av rent praktiske årsaker som tilgjengelighet og årstid for datainnsamlingen forøvrig foretatt via telefon. Noen av de mest sentrale intervjuobjektene, eller nøkkelpersonene, med særlig kjennskap til kultursektoren har jeg hatt relativt hyppig og gjentatt kontakt med.

1.4 Disponering av innhold - Veien videre

Innledningskapitlet (kap. 1) har tatt for seg overflatiske klipp av hovedelementene i oppgaven. Hensikten har vært å skissere problemstillingen, noen hypoteser samt bakgrunnen for valg av disse.

Kapittel 2 består vesentlig av et historisk tilbakeblikk på den offentlige kultursatsingen, med særlig vekt på det kommunale nivået.

Kapittel 3 er i sin helhet en teoretisk refranseramme der mulige tilnærminger til studiet av politisk handling blir presentert og redegjort for, og som så munner ut i modellutforming for denne oppgavens siktemål, den kommunale kultursatsing.

Kapittel 4 er et rent modellkapittel der valg av "briller" kommunal kultursatsing skal forstås gjennom, og er ret-

ningsgivende for konkrete hypotesevalg. Her presenteres altså de konkrete modellene, hypotesene med operasjonalisering.

Kapittel 5, 6, 7 og 8 utgjør samlet undersøkelsens analysedel. I kapittel 5 og 6 presenteres de to kommunene. Gjennomgang av relevante observasjoner av de valgt kommuners geografiske, befolkningsmessige, næringsmessige, politiske og kommunalinterne særtrekk er her beskrevet. Videre foretas en analyse langs de tidligere presenterte modellene og variablene. I kapittel 7 blir det foretatt en sammenlikning av de to kommunene langs de samme variablene. I avslutningskapitlet (kap. 8) drøftes de empiriske funn i et kritisk lys - sett i forhold til de benyttede modellene og det fundament de hviler på.

1.5 En kort oppsummering av noen sentrale poeng

Kommunal kulturpolitikk viser seg å ha flere implikasjoner som gjør området aktuelt å studere, særlig på grunn av sektorens store grad av autonomi. Kulturområdet er en relativt ny sektor i politisk sammenheng og har i liten grad har vært institusjonalisert tidligere. Kultur som politikk har også et kvalitativt aspekt som skiller det fra andre politikkområder. Samtidig har kommunene fått endrede rammebetingelser de senere årene, blant annet gjennom nye overføringsordninger og en strammere økonomi.

Utfra dette synes det å være en rimelig antakelse at lokale politikere i større grad enn tidligere vil ha problemer med å vinne gehør for kultursatsingen. Kultursektoren antas altså å ha legitimeringsproblemer vis a vis andre kommunale sektorer. Min påstand er derfor at kultursatsingen vil være avhengig av i hvilken grad sektoren er i stand til skape legitimitet rundt sine krav gjennom gode argumenter.

KAPITTEL 2: KULTUR SOM ET KOMMUNALT VIRKEOMRÅDE

2.0 Innledning

Norsk kulturpolitikk kan deles inn i tre perioder¹ (Billing, 1978). Den første perioden går fram til 1945 og preges av tilfeldige tiltak. De områder det da ble ført en aktiv statlig politikk på var på skole og kirkesektoren. Neste periode strekker seg fra 1945 til 1975 og preges av en demokratiseringstanke, en tanke om å gjøre kulturen geografisk, sosialt og på andre måter mer alment tilgjengelig. I denne perioden føres det en mer bevisst statlig politikk på det tradisjonelle kulturområdet som i hovedsak dekker støtte til teater, litteratur og kunst. Den siste perioden, etter 1975, kan betegnes som desentraliseringsperioden. Med denne kommer et utvidet statlig og kommunalt ansvarsområde, med basis i det utvidede kulturbegrepet.

Dette kapitlet vil presentere utviklingen innen den kommunale kultursektoren samt være et forsøk på å avklare hva som ligger i det politiske kulturbegrepet. Presentasjonen vil i hovedsak konsentrere seg om demokratiserings- og desentraliseringsperioden, med særlig vekt på den siste. Årsaken er at det nettopp var fra midten av 70-tallet utviklingen av den kommunale kulturpolitikken- og satsingen skjøt fart. Oppfølgingen av de to kulturmeldingene som kom på dette tidspunktet var nok hovedårsaken til denne utviklingen².

I kjølvannet av de første kulturmeldingene fulgte flere Stortingsmeldinger som la retningslinjer for norsk kulturpolitikk, deriblant St. meld. 41 (75-76)³ og St. meld. 23 (81-82)⁴.

¹Billings inndeling er nærmest sammenfallende med Roshauws (1980). Roshauw karakteriserer de tre periodene som fordelingspolitikk, reguleringspolitikk og strukturell politikk etter et analyseeskjema av Kjellberg.

²St. meld. 8 (73-74) "Om organisering og finansiering av kulturarbeid", St. meld. 52 (73-74) "Ny kulturpolitikk".

³"Kunstnerne og samfunnet", også kalt kunstnermeldingen.

Tilsammen ga disse fire meldingene et prinsippielt og omfattende uttrykk for den statlige kulturpolitikken i årene fremover.

Innen kulturområdet, i motsetning til på andre samfunnsområder, er det i liten grad gjort bruk av legale virkemidler. Det er i hovedsak kulturmeldingene som er retningsgivende for lant annet utformingen av den lokale kulturpolitikken. Dette for å løse problemer og oppgaver etter lokale behov, vurderinger og prioriteringer.

I det følgende vil hovedretningslinjene i noen av disse meldingene bli presentert, med særlig vekt på de to første samt St. meld. 23.

2.1 Kulturmeldingene⁵

Med kulturmeldingene ble det for første gang utformet en eksplisitt offentlig politikk på kulturområdet, derav betegnelsen "ny kulturpolitikk". I forlengelsen av "ny kulturpolitikk" har det skjedd store endringer på kulturområdet, både når det gjelder kulturoppfatning, offentlig kulturorganisering, og størrelsen på de økonomiske bevilgninger sentralt, regionalt og lokalt. Meldingene henger sammen innbyrdes ved at de bygger på eller forgriper hverandre. De ble behandlet i Stortinget under ett; i form av en innstilling og en debatt, og fikk en bred tverrpolitisk oppslutning i Stortinget⁶. Det ble kun debatt rundt en formulering, nemlig at "kultur skulle være et virkemiddel for å fremme samfunnet i sosialistisk retning". Denne ble strøket.

⁴"Kulturpolitikk for 1980-åra".

⁵Enkelte av de områder som berøres relativt kort i denne presentasjonen vil bli nærmere redegjort for i avsnitt 2.2 og 2.3.

⁶Når det ble to meldinger skyldes i hovedsak at de ble lagt frem av to regjeringer, henholdsvis Korvald's og Bratteli's.

Hovedmålsettingen i kulturmeldingene var å "bygge et kvalitativt rikere samfunn" der særlig kulturell egenaktivitet skulle vektlegges:

"Kulturell egenaktivitet har stor verdi for menneskelig utvikling og trivsel og bør stimulerast sterkare"⁷.

Virkemidlene skulle være finansielle, organisatoriske og informative. I både kommuner og fylkeskommuner ble kulturadministrasjonen foreslått å bygges ut etter samme integrerte modell som det politiske styringsorganet - kulturstyret. Et kulturstyre var en forutsetning for å motta midler via den nye statlige tilskottsordningen til alment kulturarbeid. Billing karakteriserer forøvrig tilskottsordningen som "kulturmeldingene i et nøtteskall" ved at den integrerer både finansielle, organisatoriske og informative virkemidler (1978:15). Utbyggingen av administrasjonen skulle videre tilpasses lokale forhold og betemmes av lokale organ. Det ble likevel understreket at det ikke var mulig å gjennomføre samme administrasjonsmodell alle steder.

Kulturmeldingene avgrenset det kulturpolitiske arbeidsområdet, men ga ingen definisjon av begrepet kultur⁸. Den viktigste nyskapningen i denne sammenheng var likevel utvidelsen av kulturbegrepet. Et viktig trekk ved dette var blant annet at offentlige budsjett og politiske sammenhenger også skulle omfatte mer folkelige og mindre elitepregede kulturaktiviteter, det vil i hovedsak si områdene bibliotek, kino, idrett, barne- og ungdomsarbeid, samfunnshus, kulturvern, voksenopplæring, kunstformidling samt tiltak for spesielle grupper (St. meld. 52, 73-74). Samtidig ble det lagt større vekt på kulturell desentralisering og kulturelt demokrati, slik at flest mulig skulle få muligheter til å være med på å utforme den offentlige kulturpolitikken.

⁷St. meld. 52 (73-74), side 5.

⁸ Dette vil det nærmere redegjort for i avsnit 2.3.

I 1982 kom enda en Stortingsmelding som omhandlet kultur, nemlig St. meld. 23 (81-82). Denne presenterte ingen nye overordnede målsettinger, men pekte på noen hovedoppgaver som ble ansett å være viktige for å nå de overordnede målene. Det ble blant annet fremhevet at 70-årene hadde vært preget av en økonomisk vekst som nå var på tilbakegang. Dette ville medføre andre krav til det politiske system enn tidligere. Det fastslås i enda større grad enn tidligere hvor viktig det er at kulturpolitiske tiltak felles inn under den samlede samfunnspolitikken, og dermed vurderes som en naturlig del av utdanningspolitikk, sysselsettingspolitikk osv. De lanserte virkemidlene var de samme som tidligere. I tillegg ble det foreslått å opprette et eget Kulturdepartement, øke stimulan- sen til forskningen, utvide tilbudet om videre- og etterut- danning for kulturarbeidere, samt en mulig utgivelse av et tidsskrift⁹.

Som et tillegg til St. meld. 23 la Høyre-regjeringen frem en ny melding i 1983¹⁰. Det nye i denne ligger hovedsaklig på finansieringssiden. En del prinsipielle aspekt ved mediepoli- tikken tas opp, da denne i økende grad var blitt aktualisert den senere tiden. Et nytt element i denne sammenheng er nær- kringkasting innen lokalt kulturarbeid. Meldingen fremhever også den nye økonomiske situasjonen med lavere vekst. Det på- pekes at kultursektoren sammen med andre sektorer rammes, og derfor bør søke å satse på andre finansieringskilder i tillegg til de offentlige. Som forslag nevnes potensialet som ligger i "sponsing" fra næringslivet. Det understrekes likevel at driftsutgifter til kulturinstitusjonene bør sikres uten spon- sor- og reklameinntekter. Utspillet er forøvrig helt i tråd med en borgerlig ideologisk tankegang, med ikke altfor sterke innslag av offentlig styring på ulike samfunnsområder. I følge nasjonale partiprogram i tidsrommet 1945-1975 var Høyres holdning at det statlige engasjement på kulturområdet skulle

⁹Tidsskriftet "Kulturnytt" er i dag en realitet.

¹⁰St. meld. 27 (83-84), "Nye oppgaver i kulturpolitikken".

begrenses til det tradisjonelle kulturområdet. Arbeiderpartiet derimot, har knyttet sin kulturpolitiske holdning til et begrep om "folkekultur", som blant annet omfatter idretten (Roshauw, 1980).

Så langt kulturmeldingene. Neste avsnitt vil omfatte et kort historisk tilbakeblikk på utviklingen av den kommunale kultursektoren. Et streiftog i historien kan være et nyttig inntak til å forstå dagens offentlige ordninger innen kulturområdet. Spesiell vekt er som nevnt, lagt på forløpet etter kulturmeldingene.

2.2 Fremveksten av en kommunal kultursektor - Et kort historisk tilbakeblikk

Utviklingen av den kommunale kultursektoren kan sees i sammenheng med utviklingen av velferdsstaten som skjøt fart etter 2. verdenskrig. Kommunene var nemlig en viktig brikke i gjennomføringen av denne. Ved et tilbakeblikk i tid viser det seg likevel at kommunene støttet områder som ble felt inn under "ny kulturpolitikk" allerede før 2. verdenskrig (Higdem, 1989). Særlig innen de såkalte "folkelige" kulturaktiviteter som idrett og sang og musikk. Den nye uttalte statlige politikken som kom med kulturmeldingene kan altså betraktes som en statlig tillemping til en allerede eksisterende praksis på kommunenivå (Billing, 1978).

"Fra 1975 skal det utvidede kulturbegrep være retningsgivende for til hvilke tiltak fylker og kommuner skal disponere kulturbevilgninger. Men denne siste tendensen til oppgavedeling mellom stat og kommuner tyder på at kommunene i sin bevilgningspolitikk langt på vei har praktisert et vidtfavnede kultursyn, slik at utvidelsen av kulturbegrepet nå i første rekke vil bety en ny posteringspraksis for kommuneregnskapet, ikke en ny prioritering" (Billing, 1978:97).

Kultursektoren kan likevel ikke betegnes som en egen kommunal sektor i ordets egentlige forstand, før etter 1975, da det som nevnt, for første gang ble gitt tilskudd til alment kulturarbeid i kommunene.

De neste to avsnittene konsentrerer seg om kommunal finansiering og kommunal organisering. Det kan ofte være vanskelig å skille disse. Likevel har jeg valgt å presentere dem hver for seg for å lette selve fremstillingen.

2.2.1 Kommunal finansiering

Kino og bibliotek er de områder som først ble felt inn under det kommunale virkeområdet¹¹. Kinoene ble "kommunalisert" i 1920-30 årene og var en lønnsom aktivitet for kommunene helt frem til 60-tallet¹². På denne tiden ble det registrert en betydelig nedgang i besøkstallene, trolig på grunn av fjernsynets inntog (Higdem, 1989).

Loven som gjorde bibliotekene fullstendig kommunale kom først i 1947, og har forøvrig sin forankring i folkeopplysnings-tanken. Når det uttrykkes som "først i 1947", kommer det ganske enkelt av at det allerede fra 1877 ble gitt tilskudd til biblioteker i kommunene, men da via statlige institusjoner. Loven inneholdt bestemmelser om obligatorisk folkebibliotek i alle landets kommuner, obligatoriske skolebibliotek i alle landets folkeskoler og at den enkelte kommune skulle avsette et minstetilskott pr år til bokkjøp og bibliotekar-lønn. Staten forpliktet seg til årlige tilskott til bibliotekene etter en fast skala i forhold til det kommunale tilskottet.

Siden er bibliotekloven revidert flere ganger, og siste gang i 1985¹³. De viktigste nye bestemmelsene i bibliotekloven for

¹¹Av de områder som i dag regnes å tilhøre kulturområdet.

¹²Kinoloven av 1913 ga grunnlaget for drift av kinoene i offentlig kommunal regi. Våren 1987 vedtok Stortinget en ny lov om film og videogram. Denne trådte i kraft 1/1-88. Kinoene kan forøvrig grupperes i tre typer etter eierforhold (Spilling og Van der Ros, 1988). Disse er kinoer i kommunal eie, bygdekinoer som drives av Statens Filmsentral, og de som er i privat eie.

¹³Bibliotekloven ble revidert i 1935, 1955, 1971 og i 1985.

kommunenenes del er at alle kommuner skal ha fagutdannet biblioteksjef¹⁴, samt at samarbeidet med skolebibliotekene i kommunene skal sikres ved avtaler¹⁵. I tillegg inneholder den bestemmelser som berører valg av bibliotekstyre.

På 30-tallet skjedde det en oppblomstring av de lokale kulturorganisasjonene. Kommuneloven satte imidlertid i mange år en effektiv stopper for mye av virksomheten knyttet til forholdet mellom kommunen og de frivillige organisasjonene. Den inneholdt nemlig en paragraf med følgende formulering:

"Kommunestyret eller formannskapet kan ikke treffe forføyninger som kommer politiske organisasjoner til gode" (sitert etter Higdem (1989:13))¹⁶.

Formuleringen førte til at mange av de frivillige organisasjonene ikke ble ansett å være berettiget til kommunal støtte. De fleste hadde nemlig en politisk målsetting, samtidig som de drev med en utstrakt kulturell virksomhet. Dette gjaldt blant annet arbeiderbevegelsens ungdomsorganisasjoner som drev med opplysnings- og idrettsarbeid, men også de fleste andre organisasjoner som drev med denne type virksomhet. Kriteriene for å bli definert som politisk organisasjon favnet nesten alle typer frivillige organisasjoner. Dette fordi departementet i 1923 hadde uttalt at alle organisasjoner som gjennom bestemte organisatoriske midler tok sikte på å fremme sine medlemmers særlige samfunnsmessige interesser, måtte betraktes som politiske.

Likevel antas det at det kommunale engasjement knyttet til idretten har vært relativt stort på denne tiden. Dette som en følge av det i 1933 ved Kgl. resolusjon ble vedtatt "Generelle

¹⁴Den som blir ansatt skal ha eksamen fra Statens Bibliotek-
høgskole.

¹⁵Dette samarbeidet er også sikret i grunnskoleloven.

¹⁶Paragraf 26, senere paragraf 23.

regler for bidrag til opparbeidelse av idrettsplasser" og "Brukerkontrakt for idrettsplasser tilhørende kommunen" (Higdem, 1989). Kommunene engasjerte seg innen idretten ved å gi tilskudd til anlegg og stevner. Det var mulig å få kommunal støtte, kommunal grunn, og kommunalt driftstilskott; uten at overføringer til idretten på noen måte var lovfestet.

Ved Arbeiderpartiets regjeringsovertakelse i 1935, skjedde det imidlertid en tillemping av praksisen når det gjelder kommunens forhold til de frivillige organisasjoner. Forutsetningene for tilskott ble endret til at tiltakene skulle være åpne for alle og ikke inneholde politisk propaganda.

Først i årene etter 2. verdenskrig begynte mange kommuner å føre en mer aktiv politikk på kulturområdet. Det ble blant annet utviklet et bedre og bredere samarbeid mellom kommunene og de frivillige organisasjonene, selv om kommuneloven fortsatt satte en del grenser for kommunenes muligheter for å støtte det frivillige organisasjonsarbeidet.

På slutten av 50- og begynnelsen av 60-tallet bevilget kommunene penger til det som ble kalt amatørvirksomhet, og spesielt til musikk og sang. Ved siden av idretten var dette det sterkest prioriterte feltet.

Det store skillet innen kommunal kulturpolitikk kom, som nevnt, med kulturmeldingene. Normene for den lokale kulturpolitikken ble i stor grad formet gjennom disse. Her stadfestes det at kulturpolitikken skal utformes på det lokale plan, og utfra lokale mål og forutsetninger. I det utvidede kulturbegrepet innlemmes nå så og si alle typer fritidsaktiviteter, i tillegg til de tradisjonelle kulturaktivitetene. Samtidig redefineres kinoene fra å være kommunal forretningsdrift til å bli en kulturaktivitet.

Statstilskottet til kulturformål i kommunene omfattet tre hovedområder: alment kulturarbeid, bibliotekvirksomhet og

ungdoms- og fritidstilbud. Tilskott til alment kulturarbeid ble tildelt etter folketallet i den enkelte kommune. Alle disse ordningene ble administrert av Kirke- og Kulturdepartementet. I følge Billing (1978) sto de frivillige organisasjonene sentralt i gjennomføringen av den nye kulturpolitikken, ikke bare i kulturmeldingene, men også ved den faktiske fordelingen av midlene i 1975. I 1970 gikk 75% av midlene på posten for "ymse kulturformål" i kommunebudsjettene til organisasjonene. I 1975 viste fordelingen av tilskottsmidlene at 92% av disse gikk til organisasjonene. De frivillige organisasjonenes posisjon ble altså styrket i 1975 (Billing, 1978). Dette er en situasjon som er vesentlig endret på siste del av 80-tallet.

Som et ledd i reformene i lokalforvaltningen ble det fra 1. januar 1986 innført et nytt inntektssystem i kommuner og fylkeskommuner¹⁷. Målsettingen var større handlefrihet og bedre oversikt over inntektsforholdene lokalt og regionalt. Ordningen ble antatt å skulle medføre en rasjonaliseringsgevinst på alle nivå. De øremerkede tilskottene til blant annet alment kulturarbeid og bibliotekdrift ble innlemmet i sektortilskottet til kulturformål¹⁸. Enkelte av de statlige tilskottene ble opprettholdt. Dette var midlene som fordeles til sivilt-militært kultursamarbeid, tilskott til særskilte bibliotek tjenester¹⁹.

¹⁷Ved innføringen av nytt inntektssystem ble det vedtatt at alle kommuner skulle tildeles fire rammetilskott til ulike sektorer, deriblant kultur. I tillegg skulle kommunene tildeles et generelt tilskott som kunne fordeles etter eget ønske.

¹⁸Dette gjelder også mindre overføringsposter som tilskott til mobil bibliotek tjeneste, tilskott til fritidsklubber, tilskott til biblioteklokaler, tilskott til innredning for funksjonshemmede samt tilskott til kjøp av bokbiler til økonomisk svake kommuner.

¹⁹I denne sammenheng kan nevnes underpostene samisk bibliotek tjeneste, bibliotek tjeneste for innvandrere, i fengsler og formidling av nordisk litteratur og spesiallitteratur.

Etter vel to år med den nye overføringsordningen fikk Rogalandsforskning i oppgave å evaluere den. Rapporten viser at den kommunale kultursektoren i 1987 for første gang på 20 år taper terreng i forhold til andre sektorer (Olsen og Engelsen, 1988). Når det gjelder de ulike kulturelle delområdene er det idretten som kommer best ut. Almenkultur er en av de store utgiftspostene i kommunenes utgiftsbudsjett. Denne viser seg å være kraftig og direkte berørt av det nye inntektssystemet ved at statstilskottet, som tidligere dekket omlag 50% av utgiftene, så og si er falt bort. Dette har kommunene kompensert med egne midler. Utgiftskategorien har forøvrig overhodet ikke hatt realvekst siden 1983.

2.2.2 Kommunal organisering

Før midten av 70-tallet var det heller ingen retningslinjer for den politiske organiseringen innen sektoren bortsett fra på biblioteksiden²⁰. I 1975 hadde alle kommuner et kommunalt ungdoms- og/eller idrettsutvalg, og mange hadde såkalte fritids- eller kulturutvalg (Billing, 1978). Oslo fikk faktisk sitt allerede i 1950, men ellers varierte det i stor grad hvilke kommunale utvalg som behandlet kultursaker. Ofte kunne disse være spredt på flere utvalg og kommunale etater.

Den delen av det kommunale kulturarbeidet som først fikk egne politiske organer var idretten. Dette kan sees i sammenheng med at Statens Idrettskontor alt i 1947 sendte ut en oppfordring til alle landets kommuner om å danne slike utvalg. Før krigen hadde bare 40 kommuner denne type utvalg, men alt i 1949 hadde ca. 4/5 av alle landets kommuner idrettsutvalg (NOU:17, 1988). I 1958 fantes det omlag 700 kulturutvalg, noen var rene ungdomsutvalg, mens andre igjen utelukkende kan betegnes som rene idrettsutvalg (Higdem, 1989).

²⁰Allerede i 1886 kom det et rundskriv fra Kirkedepartementet som sa følgende: "Styret i bogsamlingen overtages av vedkommende kommunebetyrelse eller utenfor dens midte valgte mænd" (sitert etter Higdem (1989:12)). Dette kan nok betraktes som forløperen til de første kommunale bibliotekstyrer.

I 1946 oppfordret Kirke- og Undervisningsdepartementet kommunene om å opprette såkalte fokeopplysningsråd. Rådsrepresentantene besto av politikere og representanter fra de frivillige organisasjonene. Ungdoms- og idrettesutvalgene fikk etterhvert en sterkere stilling enn folkeopplysningsnemdene. I 1952 var det kun mellom 30 og 50 av disse som fortsatt var aktive.

På 50-tallet hadde noen kommuner kulturnemd. Disse hadde en lav status og beskjeftiget seg i hovedsak med bevaring av bygninger²¹.

Fra 1976 saneres de fleste utvalg på kulturområdet, eller underordnes et kommunalt kulturstyre etter statlig anmodning. Videre ble mange av de tidligere kommunale ungdoms- og/eller idrettssekretærer og fritidsledere innehavere av stillinger som kultursekretær- eller konsulent (Billing, 1978). Den nye kulturadministrasjonen fikk derfor et sterkt innslag av ekspertise med bakgrunn i idretts- og ungdomsarbeidet. Denne ekspertisen kan være en av forklaringene på idrettens sterke stilling vis a vis de andre kommunale kulturaktivitetene også i de senere år²².

Styrkingen av den kommunale kulturorganiseringen etter 1975 kan også betraktes som en følge av kulturmeldingene. Forutsetningen for overføring av statlige midler til alment kulturareid var som tidligere påpekt, at kommunene skulle opprette politisk valgte kulturstyrene. Det ble riktignok ikke satt noen betingelser angående den administrative oppfølgingen av kulturstyrene. I st. meld. 52 (73-74) står det at kommunene bør

²¹Kilde: Innstilling fra Kirke og Undervisningskomiteen (1958).

²²En annen forklaring på idrettens relativt sterke stilling har vært arbeiderpartiets posisjon i etterskrigstiden. Mye av den politiske fostringen forgikk nemlig gjennom idretts- og ungdomsarbeidet. Dette var med andre ord en integrert del av den politiske virksomheten til arbeiderpartiet.

ha en "høvelig" kulturorganisasjon, blant annet for å komme igang med planleggingsarbeid. Kulturmeldingene påpeker imidlertid at det i de fleste kommuner burde være grunnlag for en selvstendig fagadministrasjon underlagt ordfører, kontorsjef eller rådmann, men at dette er noe som vil ta tid: "- det synes nødvendig at samme kommunale kontor har ansvaret for for alle de kulturaktivitetene som det ble gjort framlegg om i avsnitt 6.2"²³.

Resultatet av den "nye kulturpolitikken" var at det på få år ble opprettet kulturstyret i de fleste av landets kommuner og fylkeskommuner. I 1979 hadde 99% av kommunene egne kulturstyret/utvalg, men den administrative oppfølgingen hadde vært relativt dårlig. Rundt 40% av kommunene var i 1979 ennå uten egen administrasjon²⁴.

Som et ledd i reformene for å styrke lokalforvaltningen anbefalte Kommunenes Sentralforbund i 1979 kommunene å innføre hovedutvalgsmodellen, også kalt ny nemdstruktur. Dette var et forsøk på å få en mer enhetlig struktur innen hele den kommunale forvaltningen, samt et forsøk på en sanering av de mange eksisterende nemder på lokalt nivå. For kulturområdet ble det anbefalt opprettet et hovedutvalg med ansvar for bibliotek, kino, bildende kunst, teater, musikkliv, kirkelige aktiviteter, ungdomsarbeid, idrettsarbeid, kulturvern, voksenopplæring m.m.

Lov om bibliotekvirksomhet fastslår også at folkebiblioteket skal ha et styre valgt av kommunestyret²⁵. De fleste kommuner har valgt en organisasjonsmodell der kulturutvalget er styre for folkebiblioteket, mens enkelte kommuner fortsatt har eget

²³St. meld. 8 (73-74).

²⁴Kilde: St. meld. 23 (82-83).

²⁵av 1985.

bibliotekutvalg - gjerne som et underutvalg under kulturutvalget.

Nyere undersøkelser (Higdem, 1989) viser at den administrative oppfølging av hovedutvalgsmodellen har vært dårlig. De fleste kommuner hadde i 1989 innført hovedutvalgsmodellen, men kun vel 50% av kommunene hadde fulgt opp med en egen sektoradministrasjon.

Den kommunale kultursektoren har altså fra 1975 vokst både i budsjettmessig sammenheng og når det gjelder det kommunale ansvarsområdet. Utvidelsen av det kommunale ansvarsområdet og endringen av innholdet i det politiske kulturbegrepet henger nøye sammen. Dette er en av årsakene til at kulturbegrepet er viet et eget avsnitt i dette kapitlet. En annen årsak er den betydning kulturpolitikken synes å ha fått i den politiske samfunnstyringen.

2.3 Kultur som sektor og aspekt

Torolf Elster (1985) har uttalt at ordet kultur ikke lar seg definere da det har forskjellig betydning innen ulike disipliner og også i daglig tale. Det er nok riktig at kulturbegrepet varierer i innhold fra fag til fag og at folk flest har en annen forståelse av begrepet enn for eksempel sosiologen og antropologen har. Disse arbeider i tillegg med et annet begrep enn det kulturpolitikeren og kulturarbeideren gjør. Nettopp derfor blir det nødvendig å foreta en begrepsavklaring, i dette tilfellet, angående det politiske kulturbegrepet. Min påstand er at det politiske kulturbegrepet har beveget seg mot den samfunnsvitenskaplige forståelsen av kultur. I denne sammenheng har jeg valgt å ta utgangspunkt i følgende tre dikotomier:

1. Kultur som sektor-nivå/aspekt
2. Kultur som et deskriptivt-normativt begrep
3. Kultur som noe materielt-immaterielt

Klausen (1970) skiller mellom kultur som et aspekt, en dimensjon ved hele samfunnet og kultur som en sektor av samfunnet. Kulturlivets ytringer og handlingsmønstre kan videre gis en ren beskrivelse, men kan også vurderes og felles verdidommer over, ved å betegnes det som gode eller dårlige. I tillegg kan det skilles mellom en materiell og en immateriell kulturforståelse. Med materiell kultur menes her blant annet gjenstander, teknologi, arkitektur, samfunnsplanlegging og bildende kunst (Hennestad, 1987; Spilling og Van der Ros, 1988). Immateriell eller åndelig kultur kan forstås som den menneskelige virksomhet som finnes i det som kalles folkelivet; væremåter, omgangsformer, humor og spontanitet (Spilling og Van der Ros, 1988).

2.3.1 Det samfunnsvitenskapelige kulturbegrepet - Kultur som handlingsskjemaer

Innenfor samfunnsvitenskapen er det særlig antropologene som har beskjeftiget seg med begrepet. Her betraktes det som et grunnbegrep (Sandvik, 1987). Derfor har jeg valgt å konsentere meg om den antropologiske forståelsen som basis for en samfunnsvitenskaplig kulturforståelse.

Innen nyere antropologi forstås kultur som handlingsskjemaer, eller som "modeller av og for handlinger" (Hennestad, 1987). Handlingsskjemaet eller modellen kommer før enkelthandlingen og er med dette utgangspunktet for våre handlinger. Vi kan faktisk si det slik at de styrer våre handlinger, uten at det av den grunn må forstås som en total determinisme (Gullestad, 1989). Snarere er det slik at kultur og sosial handling ikke kan skilles fra hverandre. "På samme måte som teorier ordner en mengde med enkeltfakta for vitenskapsfolk, så ordner kultur en mengde erfaring for en befolkning" (Wadel, 1988:20). Kultur er altså det som gir handlings- og væremåter betydning og mening, en fortolkningsramme for handling eller en kontekst for å forstå handling samtidig som det styrer denne. Kultur er "begreper, symboler og tankemønstre" som preger de fortolk-

ninger vi gjør av hva som er virkelig, viktig og riktig (Gullestad, 1989:14).

Kulturen har vi felles med andre, den er tillært og varierer i tid og rom. Kultur er ofte implisitt, den blir tatt for gitt. Dette gjør at vi ikke selv alltid vet hvilke handlingsskjemaer eller modeller som er virksomme, men den er menneskeskapt og i stadig endring (Hennestad, 1987).

Med mønster fra antropologien kan det samfunnsvitenskaplige kulturbegrepet forstås som et aspekt eller nivå ved samfunnet, og som samtidig er deskriptivt eller beskrivende i den forstand at det ikke feller verdidommer. Med Gullestad (1989:14) kan vi si at "- kultur tilhører det skjulte samfunn".

2.3.2 Det politiske kulturbegrepet - Fra sektor til aspekt

I motsetning til det samfunnsvitenskaplige begrepet om kultur har det politiske kulturbegrepet tradisjonelt blitt forstått som en sektor av samfunnet på linje med andre samfunnsektorer som industri, landbruk, samferdsel osv (Spilling og Van der Ros, 1988). Kulturlivet skilles fra andre livsområder og forstås som kunstneriske produkter som teaterforestillinger, konserter, litterære verk og billedkunst, også kalt "finkultur". Kulturlivet kan videre splittes opp i en "folkelig" del som består av ulike former for folkekultur og popkultur²⁶ (Gullestad, 1989).

Hvordan har så det politiske kulturbegrepet vært definert? Eller snarere hvordan har kulturbegrepet blitt forstått i offentlige-politiske sammenhengene? Før kulturmeldingene var den offentlige kulturstøtten fra statlig hold primært forbeholdt "finkulturen"; de større kulturinstitusjonene. Senere studier har vist at kommunene praktiserte en noe annen og mer folkelig form for kulturstøtte i form av støtte til idrett,

²⁶Folkekulturen kan skilles fra elite og massekultur. Folkekultur består av det vi i Norge kaller "bondekultur", "almuekultur" og arbeiderklassens kultur (Enerstvedt, 1985).

bibliotek og frivillig organisasjonsliv (Billing, 1978; Higdem, 1989). Dette vitner om en sektorforståelse av kultur, da kun deler av samfunnslivet har vært forstått som et politisk kulturelt ansvarsområde. Med kulturmeldingene og det utvidede kulturbegrepet innføres en ny kulturforståelse. Denne måtte favne svært mange sider ved samfunnslivet; både arbeid, bosted, skole og fritid.

"Ved utforming av kulturpolitiske mål bør ein ha heile samfunnet som referanseramme. Føresetnaden er at kultursynspunkt og verdiar skal prege både arbeid, skole og fritid, kort sagt alt samfunnsliv utan noka avgrensing" (St. meld. 52 73-74).

Hele samfunnet blir kulturlivets referanseramme og ikke som tidligere, da det var avgrenset til primært å gjelde kunsten og de større kulturinstitusjonene. Kulturen tillegges en overordnet rolle i samfunnet og blir gjennomgripende på tvers av alle samfunnssektorer, samtidig som det blir et kollektivt fenomen (Sandvik, 1987).

I St. meld. 52 (73-74) - "Ny Kulturpolitikk" - benyttes ordet "kultur" flere ganger, men det slås likevel fast at:

"På grunn av slike terminologiske problem (kulturbegrepets skiftende innhold) kunne det vere ønskjeleg å få ein fast definisjon av ordet kultur i kulturpolitisk samanheng. Det syntest likevel ikkje å vere ei naturleg oppgåve for sentrale offentlige organ å gi ein slik autoritativ definisjon".

Begrepets innhold defineres ikke, men kulturområdet utvides til å omfatte nær sagt alle former for menneskelige ytringsformer²⁷.

²⁷Klausen (1984) er tydeligvis uenig i utsagnet om at kulturbegrepet ikke defineres i kulturmeldingene. "Selv om man sier at man ikke vil gi noen autoritativ definisjon av kultur, gjøres dette meget grundig indirekte". Han viser i denne sammenheng til kulturministerens uttalelse ved fremleggingen av kulturmeldingene for Stortinget som lød sli: "Kulturpolitikken har fått en ny dimensjon ved at trivselsmomentet er kommet inn som et viktig kriterium ved siden av de mer estetiske verdiene og det tradisjonelle vernet om kulturvern".

En av grunnene til at begrepet ikke ble definert var at offentlige myndigheter ønsket å stille folk fritt til selv å definere sine verdier og sitt eget identitetsgrunnlag. Dette signaliserer en holdning om at alle kulturelle handlinger og ytringsformer var likeverdige. Ingen av medlemmene i komiteen som sto for utarbeidelsen av kulturmeldingene ønsket å sette opp en enhetlig definisjon av kultur. Dette var for det første vanskelig, samt at en slik definisjon ble antatt å kunne binde kulturarbeidet lokalt. Den kunne hemme desentralisering og demokratisering som var en viktig del av tanken bak kulturmeldingene (Roshauw, 1980).

Derimot ble det kulturpolitiske arbeidsområdet skissert av hensyn til praktisk avgrensning mot andre arbeidsområder. Det ble dermed mulig å nedfelle i en eksisterende administrativ ordning både sentralt og lokalt. Likevel ble ikke denne opplystingen av kulturelle arbeidsoppgaver oppfattet som utfyllende for lokale myndigheter. Det ble samtidig påpekt at kommuner og fylkeskommuner selv måtte være ansvarlig for å utforme lokale målsettinger og løsninger tilpasset egne lokale forhold (jfr. sitat s.7).

Utfra dette kan det utvidede kulturbegrepet forstås som preget av en aspekt- eller nivåtankegang, mens den praktiske gjennomføringen kan forstås som preget av en sektortankegang²⁸ (Roshauw, 1980).

Det politiske kulturbegrepet kan videre forstås både som et deskriptivt og et normativt kulturbegrep. Deskriptivt da det beskriver hvilke oppgaver som regnes som kulturelle, og normativt fordi det eksplisitt understrekes i kulturmeldingene at begrepet kultur i kulturpolitisk sammenheng har med verdier å gjøre. Dermed skiller det seg fra det verdinøytrale begrep som antropologer, sosiologer og andre forskere benytter (St. meld.

²⁸Etter Klausens vurdering (1977) er det utvidede kulturbegrep en mellomting mellom aspekt- og sektormodellen.

52). Verdier som trivsel, demokrati og desentralisering fremheves, samtidig som kulturmeldingenes hovedmålsetting var å skape et kvalitativt rikere samfunn for den enkelte.

Videre kan det utvidede kulturbegrepet forstås som en utvikling fra et materielt mot et mer immaterielt kulturbegrep. Oppmerksomheten i flere av de industrialiserte vestlige land ble nemlig rettet mot de immaterielle sider ved at ordet "levestandard" ble byttet ut med "livsstandard" (Roshauw, 1980). Med dette fulgte en fokusering på ytre og indre miljøvern som blant annet arbeids- fritids- og bomiljø. Men samtidig også en vektlegging på den enkeltes muligheter for egenutvikling.

I den senere tid, nærmere bestemt på 80-tallet og utover, synes oppfatningen av kulturlivets betydning i en samfunnsmessig sammenheng å ha endret seg. Forståelsen av kulturelivet som et mulig middel i samfunnsstyringen, i form av utvikling av arbeidsplasser og næringsutvikling har særlig vunnet innpass på lokalpolitisk hold (jfr. 1.1). Kulturens konsekvenser for trivsel, og videre valg av bosted og etablering for næringsvirksomhet har nådd en økende erkjennelse. Tanken er ikke ny, men er reaktualisert ved at gamle virkemidler ikke lenger produserer ønskede effekter²⁹. Dette kan betegnes som en tiltakende aspekttankegang med hensyn til det politiske kulturbegrepet ved at kulturelivet synes å gripe inn på nær sagt alle samfunnsområder.

Aspekttangegangen gjør seg først gjeldende i kulturmeldingene ved at kulturområdet utvides, særlig til å omfatte det meste av fritidsaktivitetene. Siden utvides aspekttankegangen ved at kulturforståelsen endrer karakter mot å bli et middel i samfunnsstyringen, og griper inn på enda flere samfunnsområder og sektorer. Som et eksempel kan nevnes den kommunale kultursektorens utvidede ansvar i forbindelse med HVPU reformen, inn-

²⁹Jfr. Arbeiderbevegelsens vektlegging på kulturens sosialiserende og integrerende virkning, blant annet gjennom å benytte idretten aktivt i den politiske fostringen.

vandrere, heldagsskolen og miljøvern. Slik sett nærmer det politiske kulturbegrepet seg mer og mer det samfunnsvitenskapelige begrepet om kultur.

Jeg har valgt å betegne dette som en overgang fra oppfatningen av kultur som et gode, et mål i seg selv, til å bli et middel for å realisere andre (i denne sammenheng politiske) målsettinger. Kort sagt en instrumentalisering av kultur og kulturliv. Særlig gjelder dette på kommunenivå der kultur knyttes til blant annet distriktsbygging.

2.4 Oppsummering

Til tross for at kultursektoren er en ny sektor i politisk og forvaltningsmessig sammenheng, er det ikke ensbetydende med at kommunene ikke har drevet en eller annen form for kultursatsing i vid forstand før 1975. Kommunene støttet nemlig områder innenfor det "utvidede kulturbegrepet" allerede før 1945. Bibliotek, kino og idrett er de områder som har de lengste tradisjoner i kommunal sammenheng, og som også var tidligst institusjonalisert i den forstand at det var utformet lover for virksomheten, samt at oppgavene var organisert inn i det politisk-administrative system.

"Hamskiftet" kom med kulturmeldingene. Kommunenes virke- og ansvarsområde innen kulturlivet har økt, og særlig etter 1975. Fra å være en sektor som utgjorde rundt 1% av den kommunale "budsjettkaken" før 1975 har denne andelen økt til omlag 4,5% i 1987. Også oppfatningen om kulturlivets plass i smafunnet har endret seg; fra å bli forstått som et område med sin egen verdi til å bli et middel i den totale samfunnsstyringen.

Det neste kapitlet vil skissere den teoretiske rammen for det videre arbeidet; analysen av kultursatsingen i Gratangen og Berg, samt variasjonen dem i mellom innen dette området.

KAPITTEL 3: FRA INSTITUSJONALISME TIL NYINSTITUSJONALISME

3.0 Innledning

For å studere og forklare variasjon i kommunal kultursatsing finnes det flere mulige tilnærminger. I denne oppgaven er det valgt to teoretiske hovedperspektiv: et system- og et handlingsperspektiv. Slik kan en fange opp flere aspekt ved politiske fenomen og blant annet drøfte ulike teorier og modellers forklaringspotensiale. Inndelingen betyr en overordnet kategorisering der det ligger et mangfold av enkeltteorier og modeller som det er mulig å utlede et analyseredskap fra. Kapitlet vil være et forsøk på å utlede et teoretisk grunnlag for å studere og forklare variasjon i kultursatsing mellom ulike kommuner, eller sagt på en annen måte - å utlede en analysemodell som er hensiktsmessig for å belyse oppgavens problemstilling.

Første del av kapitlet vil ta for seg de to ulike samfunnsvitenskaplige forklaringsstradisjoner som er knyttet til system- og handlingsteorier. Deretter vil den systemteoretiske og den handlingsteoretiske tradisjonen innen statsvitenskapen bli presentert og drøftet, spesielt med henblikk på den forklaringskategori samt den handlings- eller rasjonalitesforståelse de representerer. Det vil samtidig bli lagt vekt på å belyse den politikkforståelsen som ligger til grunn for de ulike retninger, det vil si en aggregerende, instrumentell politikkforståelse i motsetning til en mer integrativ og ekspressiv forståelse av politikk.

3.1 To tradisjoner - To forklaringskategorier

Skillet mellom system- og handlingsteori er et skille mellom ulike måter å forklare sosiale fenomen på, og som er fundert i ulike aktør- eller menneskesyn. I videste forstand representerer det også en debatt om rasjonalitetsbegrepet og skillet mellom instrumentell, strategisk, kontekstuell og kommunikativ rasjonalitet.

3.1.1 Forklaring og forståelse

De to ulike perspektivene er fundert på og har røtter fra to ulike forklaringstradisjoner innen vitenskapen - den ene en forklarende-, den andre en forstående vitenskap. Skillet mellom forklaring og forståelse avspeiler forskjellen mellom vitenskapen om naturen og vitenskapen om mennesket (Elster, 1989). Den tradisjonelle forståelsen av disse to tradisjonene er at forklaring bygger på en klarlegging av årsakssammenhenger, mens forståelse bygger på en klarlegging av meningssammenhengner (Haga, 1986).

Innenfor samfunnsvitenskapene kan dette skillet spores tilbake til Durkheim og Weber. Durkheim representerer den forklarende tradisjonen på grunn av sin vektlegging på sosiale strukturer og institusjoner som førende på menneskelig handling. Durkheim mente at sosiale fakta metodisk skulle analyseres som om de var ting som eksisterte utenfor og uavhengig av enkeltaktører, m.a.o at vitenskapelige forklaringer må bygge på ytre observerbare trekk ved samfunnet (Guneriusen, 1988). Den forstående tradisjonen kan knyttes an til Weber og hans begrep om "verstehen"¹ - ideen om at sosiale fenomen er mulig å forstå. I motsetning til Durkheim legger Weber vekt på samfunnets subjektive karakter, dermed blir meningskategorien sentral (Rossvær, 1987). Weber søkte å bruke hermeneutikkens verktøy for å forstå aktører, interaksjon og historie (Ritzer, 1983). Selv uttrykte han det slik: "-fortolkning av handling uttrykt ved den subjektive mening-". Metodologien til "verstehen" er vanligvis fortolket som et verktøy for å forstå forholdet mellom bevisshet og handling. Tidligere ble den faktisk primært benyttet for å forstå de normative begrensninger som legges på aktøren. Ideen var at sosiologen skulle plassere seg i den annens sted for å forstå de begrensninger som legges på vedkommende (Ritzer, 1983). Ut-

¹Debatten og fortolkningen av "Verstehen" er omfattende og ennå ikke et avsluttet kapittel, men den vil ikke bli tatt opp i dette arbeidet. Min forståelse bygger i hovedsak på Ritzers (1983) avklaring av begrepet, samt diskusjoner i forbindelse med forelesninger i vitenskapsteori våren 1990.

gangspunktet for den forstående tradisjonen er at den sosiale virkelighet er mangfoldig og tvetydig (Rossvær, 1987).

Elster slutter seg også til synet om at samfunnsvitenskapene er forstående vitenskaper som skiller seg fra naturvitenskapene (Haga, 1986). Men han mener denne inndelingen er ufullstendig og at det finnes en tredje klasse av relevante sammenhenger som ikke uten videre kan føres tilbake til noen av de to andre, nemlig funksjonelle sammenhenger med referanse til biologien. Biologien er altså paradigmet for funksjonelle forklaringer (Elster, 1983), akkurat som fysikk for årsaksforklaringer og sosiologi for intensjonale forklaringer. Elster foretar med dette en tredeling av vitenskapene i fysiske, biologiske og humanistiske vitenskaper, men sier at skillet mellom naturvitenskapene er mindre skarpt enn skillet mot samfunnsvitenskapene, for i siste instans er biologienes forklaringsprinsipper også kausale. Men det er ikke mulig å klarlegge samtlige av de årsaker som gjør at en organisme tilpasser seg sine omgivelser, derfor må vi i praksis nøye oss med funksjonelle forklaringer (Elster, 1979). Den konklusjon som kan trekkes fra Elsters resonnement er at det ikke er skillet mellom kausale og intensjonale forklaringer som blir det sentrale innenfor samfunnsvitenskapene, men skillet mellom funksjonelle og intensjonale forklaringer.

Funksjonelle forklaringer² er knyttet til systemteorien og forstås mer eksplisitt som at handlinger eller institusjoner forklares å ha en virkning (funksjon) som uerkjent bidrar til

²Det finnes flere definisjoner av funksjonalismebegrepet. Disse er relativt ulike med hensyn til de krav som stilles for at en forklaring skal kunne kvalifiseres som funksjonalistisk. Elster (1979:93) presenterer det som kalles en streng definisjon. Om strukturen i funksjonelle forklaringer sier han: "- en institusjon eller et atferdsmønster X forklares av sin funksjon Y for gruppe Z hvis og bare hvis Y er en virkning av X, Y er gunstig for Z, Y er utilsiktet av de aktører som produserer X, Y er uerkjent av aktøren i Z og Y opprettholder X gjennom en kausal feedback som går gjennom Z.

dets opprettholdelse³. Intensjonale forklaringer derimot er knyttet til handlingsteorien og tar utgangspunkt i at vi har med aktører å gjøre som har et formål med sine handlinger. Det blir da viktig å forstå hvilken mening aktørene har med det de gjør og som ikke kan forklares med lineære årsak-virknings sammenhenger. Meninger må derimot fortolkes gjennom normer, verdier, og interesser. I Elsters språkdrakt defineres intensjonalitet som:

"Å forstå eller fortolke en handling, ved å knytte den til en hensikt, en intensjon, en plan, et prosjekt hos den handlende. Intensjonalitet kan brukes som et stikkord for det fremtidsrettede ved forståelsen. Et noe mer omfattende begrep er mening" (1989:157).

3.1.2 Fire rasjonalitetsmodi

Til ethvert handlingsbegrep hører et korresponderende begrep om rasjonalitet. Det vil si at en handling kan evalueres som rasjonell eller irrasjonell, en vurdering som vil være avhengig av hvilken rasjonalitetsmodus handlingen bedømmes utfra. Rasjonalitetsbegrepet er både omfattende og komplisert, men her vil det bli lagt vekt på å avklare forskjellen mellom fire rasjonalitetsformer. Disse er instrumentell eller parametrisk rasjonalitet, strategisk rasjonalitet, kontekstuell rasjonalitet og kommunikativ rasjonalitet.

Den instrumentelle formen er den enkleste form for rasjonell handling og betegner situasjonen der en person skal velge de beste midler for å realisere sine mål innefor faste, gitte rammer (Elster, 1979). Det er videre en rasjonalitetsform som ikke kalkulerer inn andres preferanser eller handlinger, ergo en ikke-sosial handling. Eller med Elster (1979): intensjonalitet uten samhandling.

³ Denne definisjonen av funksjonelle forklaringer kan settes i samme kategori som Mertons (1949) begrep om latente funksjoner. Med latente funksjoner menes funksjoner som ikke er tilsiktet og oppfattet av medlemmene, i motsetning til de manifeste som er tilsiktet og oppfattet av medlemmene.

Strategisk rasjonalitet er en høyere form for rasjonell handling der det søkes å ta hensyn til det faktum at "aktørenes omgivelser består av andre aktører og at han er en del av deres omgivelser" (Elster, 1979:74) - en rasjonalitetsform som er knyttet til sosial handling. Strategisk rasjonalitet innbefatter videre at aktørene kan ta ett skritt tilbake for å ta to skritt frem. Dette innebærer en mer langsiktig form for rasjonalitet sett i forhold til den instrumentelle formen.

Både instrumentell og strategisk rasjonalitet er tankegods fra økonomisk teori og karakteriseres ofte som formålrasjonalitet, eller mål-middel rasjonalitet. Innen disse rasjonalitetsformer er målene gitt, og det fordres ikke at målene i seg selv skal være rasjonelle, i den forstand at det er gode grunner for å akseptere dem (Gullvåg, 1987). Det siste gjelder forøvrig også for den kontekstuelle rasjonalitetsform der rasjonalitet betyr normkonformitet. Handlingen forstås i dette perspektivet som normstyrt, og kan evalueres som rasjonell eller irrasjonell avhengig av om den er i overenstemmelse med de gjeldende sosiale normer i den kontekst handlingen forekommer i. Om handlingen er rasjonell eller irrasjonell vil dermed variere avhengig av kontekst (White, 1988), men normene selv vurderes ikke som rasjonelle eller irrasjonelle.

Den siste og høyeste rasjonalitetsform er den kommunikative som har språket som grunnkategori. Aktørene innen denne rasjonalitetsformen er orientert mot å oppnå gjensidig forståelse (White, 1988) - en utvidelse av rasjonalitetsbegrepet sett i forhold til både det økonomiske og det normstyrte (Eriksen, 1985). Kommunikativ rasjonalitet har røtter fra pragmatikken og kan knyttes til navn som Mead og Habermas. Det er et universelt rasjonalitetsmodus som gjelder uansett kontekst. Ideen er den rasjonelle samtale der meningsutveksling følger bestemte regler (Gullvåg, 1988). Formålet med den rasjonelle samtale er å komme til enighet om et utsagns holdbarhet. Betingelsen er at enigheten ikke er oppnådd ved sosial tvang eller manipulering. Gullvåg (1987:84)

definerer kommunikativ⁴ rasjonalitet som "- evne og vilje hos en person til å ta rasjonell samtale alvorlig, d.e., å delta i åpen, saklig diskusjon med sikte på å nå objektivt riktige dommer ved å nå bestående enighet på saklig grunnlag".

Kommunikativ rasjonalitet innbefatter blant annet at aktørene er villige til å erkjenne at de kan ta feil, og til å ta kritisk argumentasjon alvorlig uansett hvem som fremsetter den. Samtidig er det en form for preferanse- eller målrasjonalitet siden også disse utsettes for prøving og debatt. Preferanser og målsettinger betraktes ikke som gitt og er derfor heller ikke deduserbare ut fra ytre observerbare trekk ved aktøren. Med et kommunikativt rasjonalitetsbegrep kan norm- eller regelbrudd vurderes som rasjonelle handlinger ved at det gis inntak til å forstå normer, regler, preferanser og interesser som gode eller dårlige, legitime eller illegitime.

3.2 Systemteori og handlingsteori

Innen samfunnsvitenskaplige analyser finnes det altså i hovedsak to tradisjoner. Denne inndelingen finnes igjen i de politiske analyser ved at det eksisterer to prinsipielle måter å studere offentlig politikk eller politisk handling på. Den ene er et systemteoretisk perspektiv der funksjonelle forklaringer er rådende, den andre er et handlingsteoretisk perspektiv som benytter intensjonale forklaringer. Før de politiske tilnærminger blir presentert vil den generelle system- og handlingsteoretiske forståelsen bli avklart.

3.2.1 Systemteori

Det generelle systemteoretiske perspektivet ser samfunnet som et hele, et system bestående av et sett med innbyrdes sammenhengende deler som balanserer hverandre til et funksjonelt hele. Her fokuseres det på relasjonene mellom systemdelene og hvordan det overordnede systemet opprettholder seg selv over tid og regulerer

⁴Gullvåg (1988) bruker begrepet argumentativ rasjonalitet istedet for kommunikativ rasjonalitet.

konflikt. Systemteorien ser sosial handling som innrettet mot å redusere de forstyrrelser og spenninger som eksisterer i sosiale relasjoner. Analogien til en organisme som søker å overleve ved å tilpasse seg omgivelsene tydeliggjør tankegangen bak systemteorien (Eriksen, 1985).

Sosiologiske retninger tilhørende systemteorien er blant annet strukturfunksjonalisme som kan knyttes an til navn som Durkheim, Parsons og Merton samt marxistiske teoritradisjoner. Innen statsvitenskapen er det public policy studiene med forankring i Eastons's input-output modell som representerer systemteorien.

Innen systemteorien er rollebegrepet den laveste analytiske enhet. Sosiale roller er anvendelige som systemers underenhets- eller elementkategorier. Sosiale system bestemmes rett og slett som posisjons- eller rollesystem (Brinkmann, 1980). Atferd som rolleatferd er knyttet til den rolle en person er tilkjent i et system. Individuer innehar posisjoner og møtes av rolleforventninger. Dette medfører at atferd kan deduseres ut fra disse. Atferd betraktes med andre ord som rollestyrt.

3.2.2 Handlingsteori

Handlingsteorien kjennetegnes ved at trekk ved den handlende aktør blir viktige forklaringsfaktorer. Aktørene vil i dette perspektivet være intensjonale aktører, - som har et formål og en hensikt med det de gjør. Parsons tilbyr en realdefinisjon som redegjør for ulike elementer i en handlingssituasjon:

"-En handling innebærer logisk betraktet følgende: 1) Det impliserer en handlende instans, en aktør. 2) For definisjonsformål må handlingen ha et mål, en fremtidig tingenes tilstand som handlingsforløpet er orientert henimot. 3) Den må komme i gang i en situasjon hvis utviklingstendens skiller seg i en eller flere viktige henseender fra den tingenes tilstand handlingen er orientert henimot, målet. Denne situasjonen lar seg i sin tur oppløse i to slags elementer: De elementer som aktøren ikke har noen kontroll over, dvs. som han ikke i samsvar med hans målsetting kan endre, eller hindre blir endret, og de elementer som han har slik kontroll over" (Parsons, sit. etter Østerberg, 1978 s.46-47).

Også innen handlingsteorien finnes flere retninger. I denne sammenheng kan nevnes sosial bytteteori representert ved navn som Homan, Blau, Coleman, og Barth. En annen retning er rational- eller public choice teorier innen statsvitenskapen som søker å forklare hva som ligger til grunn for offentlige beslutninger. I tillegg kan også nevnes spillteorien som Elster har vært en ivrig talsmann for, og som han mener kan være den samlede teoriramme for all samfunnsvitenskap i fremtiden (Elster, 1979).

3.3 Den systemteoretiske retningen innen statsvitenskapen

Statsvitenskapen har i utstrakt grad gjort bruk av systemorienterte teorier og modeller som baserer seg på funksjonelle kategorier for å forklare politikk. Et perspektiv på politikk som fokuserer på nødvendigheten av å oppfylle visse funksjonelle betingelser for at systemet skal overleve (Eriksen, 1983). Den institusjonelle tilnærmingen ser politisk handling som determinert av institusjonelle regler og rolleatferd. Den politiske aktøren er underlagt en form for handlingstvang. Det samme aktørsynet finnes igjen i den kontekstualistiske⁵ tilnærmingen knyttet til både public policy tradisjonen og til gruppepluralismen. Den sosioøkonomiske modellen ser politisk handling som determinert av sosiale og økonomiske forhold i omgivelsene, mens partimodellen ser politisk atferd som rolleatferd knyttet til blant annet partiloyalitet. Utfra partipolitisk plassering kan politiske beslutninger til en viss grad predikeres. Pluralistisk teori ser politikk som en refleks av organiserte grupper i samfunnet. Også her finner vi igjen et deterministisk aktørsyn - politiske aktører responderer kun på press fra de eksisterende grupper og mangler fullstendig evne til å fatte beslutninger knyttet til egne intensjoner om rett og galt.

Nyere statsvitenskap kan i grove trekk karakteriseres ved å være overgangen fra institusjonalisme via en atferdstradisjon til nyinstitusjonalisme. Hva som ligger i begrepene vil bli redegjort for i de følgende avsnitt.

⁵ Dette begrepet er hentet fra blant annet March og Olsen (1986; 1989).

3.3.1 Institusjonalismen

Fokus i statsvitenskapens "barndom" var på sammenhengen mellom konstitusjonelle regler og formell struktur. Denne retningen benevnes ofte konstitusjonalisme eller institusjonalisme. Utgangspunktet for enhver politisk analyse var konstitusjonen eller grunnloven. Politikk ble betraktet som et resultat av de eksisterende regler. Det ble med andre ord sluttet direkte fra regler til faktisk atferd. Denne forståelsen av sammenhengen mellom regler og faktisk atferd medførte at få empiriske studier ble utført. De ble ansett å være overflødige og unødvendige. I stedet gjorde studier i denne tradisjonen rede for de gjeldende regler da disse ble betraktet som en fullgod beskrivelse av det politiske system. Et klassisk institusjonelt perspektiv har et deterministisk syn på politisk handling. De konstitusjonelle regler virker førende på atferd og individet levnes liten frihet til selv å velge sitt handlingsmønster.

Problemet med klassisk institusjonalisme var en fullstendig mangel på empirisk realisme. Avvik mellom regler og faktisk atferd førte til krav om større grad av realisme og dermed også om empiriske studier. Den atferdsorienterte statsvitenskapen rettet nå oppmerksomheten mot prosesser og atferd knyttet til offentlig myndighetsutøvelse. I kjølvannet fulgte en mengde empiriske undersøkelser og en fastslåing av at prosesser var viktigere enn institusjoner. Denne endringen betegnes som atferdsrevolusjonen da politiske realiteter ble viktigere enn de politiske institusjonene.

3.3.2 Public Policy tradisjonen

Den klasse av studier som oppgavens problemstilling først og fremst kan knyttes an til er den som med en samlebetegnelse ofte kalles public policy tradisjonen⁶ (Baldersheim, 1975). Retningen er en av de mest sentrale innenfor amerikansk statsvitenskap, der den også har sine røtter og har avfødt en mengde empiriske arbeid. Dette siste gjelder forøvrig også for en lang rekke andre

⁶ Retningen betegnes ofte som input-output analyser.

vestlige land, deriblant Norge. Her i landet har retningen vært særlig benyttet i tilknytning til studier av den kommunale budsjetteringsprosessen og i sammenliknende studier av kommunale utgifter (jfr. blant annet Hansen, 1985).

Grunnlaget og det teoretiske fundament for flertallet av utgiftsanalysene har vært en Easton-inspirert systemmodell. Mye av public policy forskningen har vært en foredling av Estons relativt enkle modell. Easton (1953; 1965) definerer politikk som autoritativ verdifordeling og ser det politiske system som et kretsløp av handlinger og aktiviteter. Offentlig politikk kommer altså i stand ved at bestemte forhold i omgivelsene, primært av sosioøkonomisk karakter, kombineres med bestemte trekk ved det politiske system. Gjennom systemets indre prosesser omdannes "inputs" fra omgivelsene i form av krav og støtte til "outputs" - beslutninger og vedtak som nedfelles i plikter og rettigheter, varer og tjenester som fordeles i samfunnet - for å frambringe en ønsket atferd hos de grupper som politikken tar sikte på å nå. Resultatet av politikken - "outcomes" bidrar gjennom feedback prosessen til å produsere nye "inputs" til systemet. Helheten i det politiske system betraktes som et samspill mellom "inputs", omformingsoutput og "feed-back" prosesser.

De etterfølgende studiene har tatt for seg ulike deler av Easton-modellen. Enkelte har lagt vekt på å studere input-siden, mens andre har tatt for seg output-siden. Atter andre har forsøkt å åpne den "svarte boksen"⁷ for å studere hva som skjer inni den. I hovedsak har Eastons system-modell empirisk nedfelt seg i to tildels konkurrerende retninger, den ene med vekt på sosioøkonomiske- den andre med vekt på politiske forklaringsvariabler⁸.

⁷Dye (1987:303) bruker betegnelsen "Inputs, Outputs and Black boxes" om systemanalysene.

⁸De sosioøkonomiske analysene har vært opptatt av å studere forholdet mellom de kommunale utgifter og faktorer som urbaisering, industrialisering, inntekt og utdanning. Analyser tilhørende partimodellen har derimot benyttet variabler som partikonkurrans, partipolitikk, politisk fragmentering, i tillegg til politiske sytemtrekk og valgordninger (Rakoff og

Heretter vil disse to retningene bli betegnet som en henholdsvis sosioøkonomisk- og en partimodell i studiet av politikk. Også forskningen rundt organisasjoner og interessegruppers innflytelse over politikkutformingen kan plasseres som en delteori under systemanalysene, selv om dette er en tradisjon som ikke i samme grad kan sies å være konkurrerende til de to andre modellene.

I utgangspunktet var det økonomene som gjorde policy-analyser innen den sosioøkonomiske tradisjonen⁹, mens statsvitere fulgte på og benyttet politiske variable. Dette førte igjen til relativt sprikende funn (Rakoff og Schaefer, 1970). Statsviterne fant at hovedårsaken til variasjonen i utgiftsnivå mellom ulike amerikanske delstater kunne tilskrives variasjon i partisystemene. Dette var deres hovedforklaringsvariabel i undersøkelsene. Økonomene derimot ekskluderte slike variabler fra sine analyser og fant at variasjon i sosiale og økonomiske trekk ved omgivelsene var de viktigste forklaringene på variasjon i utgiftsnivået. Statsviterne benyttet kun politiske variabler og gjorde i hovedsak case-studier, mens økonomene holdt fast ved sosioøkonomiske variabler og benyttet seg av mer multivariate teknikker¹⁰ (Rakoff og Schaefer, 1970). Dette medførte da også at økonomenes forsøk på politisk innholdsanalyse ble ansett å være mer fruktbare med hensyn til generalisering enn statsviternes. Senere studier innen tradisjonen forsøkte da også å korrigere for dette ved å inkludere begge kategorier variabler¹¹. De generelle funnene fra disse analysene har vært at sosioøkonomiske variabler synes å ha større forklaringskraft vis a vis politiske variabler med hensyn til det lokale eller kommunale utgiftsnivået

Schaefer, 1970).

⁹Jfr. Fabricant (1952).

¹⁰Med multivariate teknikker forstås analyser av sammenhengene mellom mange variabler eller faktorer (Rossvær, 1987).

¹¹Det første forsøk på syntese kom med Dawson og Robinsons studie fra 1963, og representerte et gjennombrudd innen denne typen analyser (Sørensen, 1989). Metodisk beveget de seg fra case-studier til komparative tilnærminger (Rakoff og Schaefer, 1970).

(Baldersheim, 1975; Rakoff og Schaefer, 1970; Sørensen, 1989). Dette førte da også til en noe feilaktig slutning om at politikk ikke har betydning. Funnene bekreftes forøvrig delvis av norske undersøkelser etter samme mønster (Baldersheim, 1975; Sørensen, 1989).

Dye (1987:320) oppsummerer funnene fra de amerikanske public policy analysene på følgende måte:

"The traditional litterature in American politics asserted that characteristics of political systems - particularly party competition and voter participation - had an important impact on the content of public policy. But systematic research suggests that the characteristics of political systems are not as important as economic¹² resources in shaping public policy. Most of the correlation between political system variables and public policy measure are a product of the fact that economic resources shape both the political system and public policy".

Dye er også den som har videreført og modifisert Easton-modellen. Resten av litteraturen adopterer stort sett Dye-modellen med lite endring (Rakoff og Schaefer, 1970; Hansen, Roshaw og Sørensen, 1988). Studiene blir derfor videre behandlet under ett knyttet til den generelle modellen til Dye, istedet for at enkelttilfeller blir drøftet.

I den utforming modellen har fått innen Dye-tradisjonen oppfattes de sosioøkonomiske variablene som behov. Disse blir transformert gjennom de politiske beslutningsmekanismer til konkrete tiltak fra det offentliges side. Politiske forhold antas å ha separate effekter på utgiftsbeslutningene (Hansen, Roshaw og Sørensen, 1988). I tillegg er det også gjort en antakelse om at sosioøkonomiske forhold har en direkte innvirkning på beslutningsutfallet. "Economic resources can affect public policy directly regardless of the character of the political system" (Dye, 1987:320).

¹² Med økonomiske ressurser menes her inntekt, industrialisering, urbanisering og utdanning.

Slike direkte relasjoner mellom sosioøkonomiske faktorer og utiftsnivå er en direkte feilspesifikasjon av Eastons grunnide om det politiske system som en transformasjonsmekanisme mellom krav og beslutninger (Hansen, Roshauw og Sørensen, 1988). En slik automatikk i beslutningsprosessen finnes neppe på andre områder enn de som er regulert ved lov og regelverk. For kultursektorens del gjelder dette kun bibliotekområdet. Innenfor de andre kulturelle delområdene er ikke beslutningstakerne bundet til fastlåste rammer, og særlig ikke etter det nye inntekssystemet trådte i kraft og potten til alment kulturbeid falt bort. Ved å postulere en direkte sammenheng mellom sosioøkonomiske faktorer og utgiftsbelutninger som Dye og hans etterfølgere gjør, antas det at beslutningstakerne innenfor alle analyserte enheter handler etter samme beslutningsmodell (Hansen, Roshauw og Sørensen, 1988). Det ventes altså at referanserammen for å fortolke omgivelsesbehov er den samme. Denne innvendingen er da også en av de mest sentrale som er reist mot modellen og vil bli grundigere berørt i avsnittet om kritikken av systemteorien (3.3.3).

Easton selv gjør et skille mellom "krav" og "saker". Med dette viser han til at det ikke er alle krav som blir til politiske saker og får innpass på den politiske arena. Distinksjonen mellom krav og saker er også et avvik fra Dye-modellen, som synes å helle til den oppfatning at alle krav automatisk kanaliseres inn til det politiske system og omformes til saker.

I tillegg gjør Easton en distinksjon når det gjelder kravdimensjonen. Han skiller mellom eksterne og interne krav¹³. De eksterne krav refererer til at ulike omgivelsessystem som økologi, økonomi, kultur, personlighetssystem, sosial struktur og demografi konstiturerer et sett variable som former den type krav som kommer inn i det politiske systemet. Kravene blir gjort av personer eller grupper i samfunnet som ikke kan tilfredstilles på grunn av knappe ressurser. Eastons eksterne kravdimensjon kan

¹³"Witinputs" er en annen betegnelse for interne krav.

sees som analog til både Dyes behovsbegrep og Boadens (1971) begrep om objektive behov. Samtlige bygger på en forutsetning om en antatt mangel på tjenester som markedet ikke kan dekke, i denne oppgavens henseende, en mangel på kulturelle tilbud.

Interne krav derimot er krav som kommer innenfra det politiske system og refererer blant annet til representasjonsordninger. Offentlige tjenestemenn og institusjoner kan nemlig bli viktige interessehevdere, ofte uavhengig av politiske strømninger i samfunnet (Egeberg, 1978). Dette vil bli nærmere drøftet i et senere avsnitt, primært i sammenheng med den andre inputkategorien, "støtte", en inputkategori Dye synes å se helt bort fra ved sin påstand om en direkte relasjon mellom sosioøkonomiske faktorer og utgiftsbeslutninger.

De innvendinger som er blitt reist mot system-modellen og de etterfølgende studier vil ikke bli behandlet i en egen kritikk, men heller fulgt opp underveis via drøftingen av de ulike studiene som fulgte i kjølevannet av Easton-modellen. Innvendningene retter seg i tillegg mot flere nivå. Jeg vil særlig trekke på noen av de innvendinger som retter seg mot variabelvalg og analysemetode (Hansen, Roshauw og Sørensen, 1988). Et senere avsnitt vil ta opp en kritikk som i større grad er knyttet til det vitenskapsteoretiske aspekt, samt at den politikkforståelse som ligger til grunn for analysene vil bli drøftet og satt i et kritisk lys.

I det følgende vil jeg først ta for meg tre retninger som kan plasseres innenfor en systemteoretisk tradisjon, inkludert den sosioøkonomiske. De to siste vil bli lagt til grunn for utledning av testbare modeller og hypoteser i studiet av den kommunale kultursektor. Det gjelder retningen som har vektlagt politiske variable, samt noen av studiene innen den pluralistiske tradisjonen; der vekten er lagt på organiserte gruppers innflytelse over policy-utformingen. Jeg har også forsøkt å trekke inn studier av den kommunale kultursektor som er gjort innen public

policy tradisjonen¹⁴. Den sosioøkonomiske modellen vil bli viet relativt stor oppmerksomhet til tross for at denne ikke benyttes i analysedelen. Dette særlig for å begrunne det valg av behovsindikatorer som gjorde det mulig å avvise modellen som fruktbar i studiet av variasjonen mellom Berg og Gratangen.

3.3.2.1 Den sosioøkonomiske modellen

Public policy analysene i kjølevannet av Dye-modellen har som nevnt, primært vært opptatt av å studere behov eller sosioøkonomiske faktorerers virkning på det lokale utgiftsnivået. Som vi har sett betraktes behov som objektive til det politiske system (Dye, 1987; Boaden, 1971; Skovsgaard, 1984).

Boaden (1971) definerer objektive behov som fravær eller mangel på eventuelle tjenester og fasiliteter. Fravær av ulike kulturtilbud i en kommune sees da på som et behov for disse tjenestene. Denne definisjonen gjør det mulig å avgrense eventuelle kulturbehov ved en kartlegging av hva som forefinnes av kulturelle tilbud, holde disse opp mot en eventuell nasjonal standard på kommunenivå, for så å sette likhetstegn mellom fravær og behov. Behov blir altså en differanse mellom det potesielt tilgjengelige kulturtilbud og det faktisk eksisterende i en kommune.

Videre skiller Boaden mellom det han kaller generelle (broad) og spesielle (narrow) behov. Generelle behov springer ut fra hele befolkningen, mens spesielle behov er knyttet til særskilte grupper i samfunnet. Eksempler på det første kan være fravær av museer, kinoer, gallerier og teatre. Andelen av faktiske brukere av disse tjenestene kan selvfølgelig skilles ut og vise seg å være en liten andel av den totale befolkningen. Likevel betraktes de som generelle behov så lenge tilbudet er tilgjengelig for alle. Spesielle behov på kulturområdet vil være særegne barne- og ungdomstiltak eller kulturtiltak og tilbud for eldre og handicappede.

¹⁴Output studier der effekter av offentlige beslutninger vurderes vil ikke bli drøftet i dette arbeidet.

Knyttes dette til kulturområdet vil det fange opp og forklare hvorfor det bygges kulturhus, kinoer, samfunnshus, satses på idrett, bibliotek osv. i kommuner som ikke har disse fasilitetene, eller motsatt at det ikke satses fordi de nevnte tjenester er tilstede. En hypotese om sammenhengen mellom nivå på kultursatsing samt oppgaver det satses på og behov, kan derav formuleres som følger: "Kommuner med et bredt kulturtilbud, det vil si som dekker de antatte behov, vil satse relativt lavt på kultur. De områder og oppgaver det satses på vil være vedlikehold av et allerede eksisterende tilbud. Nyinvesteringer og nye oppgaver vil kun være aktuelle i den grad en gjennomsnittlig nasjonal standard ikke er opprettholdt". De kommuner som satser mye på kultur vil i denne sammenhengen være de kommuner som ikke har et dekkende tilbud fra tidligere, sett i forhold til for eksempel nasjonale standarder.

Hansen og Kjellberg (1980) har i sin studie av kultursektoren benyttet seg av dimensjonene generelle og spesielle behov, der spesielle behov er definert ved indikatorene innbyggertall (størrelse), industrialiseringsgrad og urbanisering. Disse danner viktige rammebetingelser for utgiftsbeslutninger. Spesielle behov derimot er gjort operative ved indikatorene prosent av befolkningen som er ansatt i tertiærnæringen (service) og prosent av befolkningen som har høyere utdanning. Andel av befolkningen ansatt innenfor tertiærnæringen antas å være en noe bedre indikator for urbaniseringsgrad enn tetthetsgrad. Dette fordi kulturelle aktiviteter i byer i større grad enn i landkommuner kan være preget av passivt konsum. Slike tjenester vil igjen føre til økte krav til den kommunale aktivitet ved ytelsen av disse i urbaniserte områder. Når det gjelder prosent av befolkningen med høyere utdanning, så nyttes denne utfra antakelsen om at etterspørselen etter kulturelle goder tiltar med økende utdanning¹⁵. Analysen viste at behov i liten grad kunne forklare

¹⁵Særlig med hensyn til det Hansen og Kjellberg (1980) kaller institusjonskulturen. Det er den del av kulturlivet som dekkes av beskrivelsen "det tradisjonelle kulturområdet".

utgiftsnivået på kultursektoren¹⁶. Nå må det forøvrig påpekes at datagrunnlaget for undersøkelsen var kommuneregnskapene for 1966, altså før "ny kulturpolitikk" og et utvidet kulturområde. Om modellens¹⁷ lave forklaringskraft på kultursektoren sier Hansen og Kjellberg:

"Når det gjelder utgifter til kulturformål synes det klart at man må søke etter andre modeller for å forklare variasjonen i kommunenes utgiftsnivå" (1980:130).

De mener videre at en såpass spesiell og i 1966, politisk svak sektor kan ha fått sitt utgiftsnivå bestemt utfra hvilke finansielle ressurser kommunene hadde til disposisjon etter at utgiftene til andre og høyere prioriterte formål var bestemt.

Billing (1978) benyttet de samme behovsindikatorer, samt en ekstra indikator, befolkningsutvikling - men med et utvidet kulturområde lagt til grunn. I tillegg til utdanningsnivå benyttet hun også idretts- og organisasjonsmedlemskap, men kalte indikatorene for ressurser, og ikke behov. Politiske- (utdanning) og administrative (organisasjonsmedlemskap) ressurser ble antatt å kunne øke mulighetene for gjennomslag og innflytelse innen lokalpolitikken. Det ble med andre ord ikke gjort et skille mellom behov, krav og ressurser. Frivillige organisasjoner betraktes som mulige pressgrupper overfor det politisk-administrative system. Anvendelsen av de tradisjonelle generelle behovsindikatorerne ble knyttet til industrialiseringsprosessens konsekvenser for kommunene, altså en "bakenforliggende" variabel i forhold til

¹⁶Analysen hadde et sammenliknende siktemål mellom ulike kommunale sektorer. Funnene viste seg å variere systematisk med type sektor, det vil med andre ord si at behovsvariabelen hadde signifikant forklaringskraft på skole- og trygdesektoren, de to områdene som er sterkest lovreulert.

¹⁷Modellen som her ble benyttet inkluderte også politiske variabler som heller ikke viste seg å ha forklaringskraft med hensyn til utgiftsnivået innen den kommunale kultursektor. Resultatene med hensyn til de politiske variablene vil bli drøftet under avsnittet om partimodellen.

urbanisering (Billing, 1978). Urbanisering og sentralisering betyr videre avfolkning og fordrer en indikator som befolkningsutvikling.

Analysen viste at urbaniseringstendensen og industrialiseringsgraden var sentral for en forståelse av prioriteringen av kulturområdet. Prioriteringen av kulturområdet syntes altså å være høyere i by enn i bygdekommuner. Den generelle økonomien i kommunene syntes ikke i særlig grad å influere på hvordan kulturområdet ble prioritert i forhold til andre kommunale områder.

En generell betraktning av behovsindikatorerne viser at størrelse har varierende effekt på det kommunale utgiftsnivået, og ofte ingen påviselig effekt i det hele tatt (Boaden, 1971). Det er ikke størrelse i seg selv som oppfattes som "årsak" når det snakkes om småkommunenes problemer, krisen i storbyene, presset i de mellomstore kommunene osv. Snarere er det slik at størrelse må oppfattes som en "representant", eller samleindikator for en rekke andre forhold som har en mer direkte innvirkning på kommunenes finansielle situasjon (Hansen, Roshauw og Sørensen, 1988). De problemer eller forhold som "forårsaker" ulike kommunale tiltak, og omfanget av dem, kan likevel variere betydelig innenfor en og samme størrelsesgruppe. Det er f.eks stor forskjell på en fraflyttingskommune på Finnmarkskysten med en befolkning på 1000 innbyggere og en kraftutbyggingskommune i Telemark av samme størrelsesorden.

Urbaniserings- og industrialiseringsgrad synes heller ikke å være hensiktsmessige kategorier. Disse kan til en viss grad forklare utgiftsnivået eller variasjon i utgiftsnivå mellom store og små kommuner i sammenheng med de administrative stordriftsfordeler som ofte blir større kommuner til del.

Siden kulturområdet betraktes som en mulig barriere mot fraflytting og arbeidsledighet i utsatte distriktskommuner, vil et dekkende behovsbegrep måtte fange opp denne endringen i synet på

kultur. Behov for kultur må dermed sees i sammenheng med kommunale karakteristika som fraflytting, arbeidsledighet, eventuelle ungdomsproblemer som rusmiddelbruk, eller lokalsamfunnskriser av typen ressurskrisen innen fiskerinæringen.

Noe av årsaken til at behovsvariabelen viser seg å slå ulikt ut i forskjellige undersøkelser kan skyldes at det ikke er valgt gode nok behovsindikatorer. Et annet aspekt er at det faktisk kan være problematisk å oppfatte behov som objektive (Hansen, 1985). Spesielt kan kulturelle immaterielle behov være vanskelig å dokumentere da de ikke lar seg kvantifisere, i motsetning til materielle behov som i større grad er målbare. Som et eksempel kan nevnes behov for sykesenger og eldrehjemsplasser. Disse er i større grad mulig å dokumentere og kvantifisere ut fra en faktisk pleietrengende gruppe i samfunnet (Hesselberg, 1987). Boaden (1971) sier i denne sammenheng at det å snakke om behov for svømmehaller, konsertlokaler, teatre o.l i seg selv er uvanlig, primært på grunn av at slike behov ikke kan sees på som nødvendige og basale for å overleve.

Hansen (1985) stiller spørsmålet om ikke behovsbegrepet utfra dette må vike for et begrep om etterspørsel. Det behovsbegrep som ofte legges til grunn innebærer ikke at det faktiske forbruk av tjenester reflekterer de antatte behov. Slik sett vil de kulturelle behov kunne ses i sammenheng med den faktiske etterspørsel etter kulturtilbud målt i forbruket av de allerede eksisterende tjenester. Et faktisk forbruk blir da et mål for kulturbehovet. Konsekvensene av kultursatsing som et resultat av tilbud og etterspørsel blir at mye benyttede kulturtilbud betraktes da som stort behov for, og vil følgelig satses mye på. Og omvendt, lite benyttede aktiviteter blir det satset lite på. I så måte vil trolig idretten være den kulturaktivitet som får de største summene, noe som langt på vei beskriver virkeligheten i dagens kulturbilde (Olsen og Engelsvold, 1989). Hansens forsøk på å erstatte behov med etterspørsel synes likevel ikke å være særlig fruktbart. Indikatorene er ikke kvalitativt forskjellige. Dermed synes etterspørselsbegrepet å være lite aktuelt når det

gjelder å løse problemet med bruk av objektive mål for en analyse av den kommunale kultursektor, så fremt det ikke favner kravdimensjonen.

3.3.2.2 Noen innvendinger mot den sosioøkonomiske modellen

Debatten ovenfor har foregrepet noen av de problemer behovsbegrepet involverer. Disse kan kort oppsummeres i tre punkter. For det første og som nevnt, knytter problemene seg til kulturområdet spesielt, da behov for kultur ikke uten videre kan sammenliknes med materielle fundamentale behov. For det andre vil behov variere fra person til person alt etter hvordan de opplever og fortolker verden. Den siste tråden vil i det følgende bli fulgt opp, og vil støtte seg til Rakoff og Schaefer (1970) forsøk på reformulering av den politiske systemmodellen. For det tredje er det nødvendigvis ikke slik at alle antatte eller følte behov blir gjenstand for politisk oppmerksomhet og satsing.

Rakoff og Schaefer mener public policy tradisjonen har overforenklet inputsiden. I motsetning til Dye, mener de at omgivelsestrekk eller vilkår i lokalsamfunnet i seg selv ikke kan oppfattes som behov, eller har noen direkte virkning på den offentlige politikken¹⁸. Derimot gir denne type omgivelsestrekk særegne forutsetninger for en opplevelse av behov, og at disse videre oppfattes og oppleves individuelt avhengig av den enkeltes situasjonsoppfattelse. Hansen (1980) er i så måte på linje med Rakoff og Schaefer når han påpeker at behov vanskelig lar seg måle da de ofte oppfattes og defineres subjektivt.

Behov alene oppfattes ofte som en utilstrekkelig betingelse for at folks ønsker skal nedfelle seg i offentlig politikk, eller

¹⁸Rakoff og Schafer utvider de økonomiske variabler til å omfatte industrialiseringsnivå, inntektsnivå og arbeidsledighet. Etniske grupper, klasseforskjeller, fødselsrate og alderssammensetning regnes som sosiale forklaringsvariabler. I tillegg tar de med et sett med variabler som de kaller økologiske variabler som er knyttet til de fysiske omgivelser. Disse kan være lokalisering av elver, naturkatastrofer, miljøforurensning osv.

påvirke politikkutformingene. Behov må samles og artikuleres som krav for å ha muligheter til innpass på den politiske arena. Det er med andre ord ingen automatikk mellom faktiske behov og artikulerte krav.

Den gjennomslagskraft et politisk krav har er heller ikke utelukkende avhengig av kravets styrke eller omfang¹⁹, men først og fremst av om kravet oppfattes som legitimt og rimelig utfra beslutningstakernes preferanser (Hansen, Roshauw og Sørensen, 1988). Det politiske system består av aktører med alternativer og muligheter for valg (Eriksen, 1989). Ett og samme sosioøkonomiske trekk oppfattes heller ikke nødvendigvis likt blant beslutningstakerne. De tiltak politikerne setter i verk vil være avhengig av hvordan de velger å fortolke problemet. En rekke problemer og krav vil således stenges ute fra beslutningssystemet, eller kravene vil bli gjort til gjenstand for fortolkninger og modifikasjon blant beslutningstakerne²⁰.

For kulturområdets del vil dette innebære at selv om de aktuelle omgivelsestrekk er tilstede så er ikke dette ensbetydende med at de oppfattes som behov for kultursatsing. Like gjerne kan alternative og konkurrerende behov og løsninger velges utfra om problemet oppfattes som et kulturbehov eller behov for noe annet. Et belysende eksempel i så måte kan være rusmiddelbruk blant ungdom. Problemet kan defineres som avledet av manglende fritidsaktiviteter for ungdom og kan følgelig defineres som et behov for kulturaktiviteter. Men det kan også tenkes å defineres som et skolepolitisk problem med den følge at det bevilges mer penger til skolene, eller knyttes til problemer med arbeidsledighet; ungdom misbruker rusmidler fordi den totale livssituasjonen deres er utilfredstillende.

¹⁹I følge Boaden vil krav med stor styrke og omfang kunne karakteriseres som generelle behov.

²⁰Det samme poenget blir vektlagt av Easton når han påpeker at ikke alle saker blir politiske saker, men må ha støtte fra andre i systemet for å overkomme omforming fra krav til sak.

Følgende sitat fra Hansen og Kjellberg (1980:121) bekrefter den samme forståelsen, og forsvarer til en viss grad det de kaller et paternalistisk premiss for beslutningsfatting. Sitatet illustrerer også den nevnte problematikken med å anta behov som objektive.

"Behov er egentlig individuelle egenskaper, subjektivt oppfattet og definert. Vår bruk av begrepet refererer seg til det som kan kalles spesielle problemomgivelser i en situasjon som beslutningene er rettet mot, eller antas å være rettet mot. En sektors problemomgivelser trenger ikke nødvendigvis være sterkt korrelerte med noe aggregat av individuelt oppfattede behov. Offentlige myndigheter definerer i realiteten ofte hva som er i individets interesse og retter seg således etter andre omgivel-sesfaktorer enn individuelle krav. Dette paternalistiske premiss er egentlig en viktig del av beslutningsatferden til offentlige myndigheter i en moderne velferdsstat. Vi har derfor gjort bruk av objektivt definerte indikatorer på sektorens problemer".

Når Hansen og Kjellberg sier at "Offentlige myndigheter definerer i realiteten ofte hva som er individets interesse, og retter seg således etter andre omgivel-sesfaktorer enn individuelle krav", så er nok dette i og for seg riktig, men definisjonen forekommer ikke løsrevet fra det politiske systems omgivelser, da det poltiske system må antas å stå i et utvekslingsforhold med sine omgivelser på den måten at handlinger og valg må legitimeres. Det politiske systems legitimitet utgår i siste instans fra dets omgivelser.

Denne argumentasjonsrekken fører over i neste avsnitt som omhandler partimodellen innen systemanalysene. En av de måter behov kan fortolkes, forstås og legitimeres på er med referanse til partipolitikk eller ideologi. Flere forfattere har argumentert med at partiene er viktige interessehevdere og må tas hensyn til når kommunenes utgiftsnivå eller satsing skal studeres. De folkevalgtes viktigste oppgave oppfattes ofte som det å fremme de krav som rører seg i befolkningen med bakgrunn i de politiske programmer de er gått til valg på. En annen form for støtte kan i denne sammenheng være interessegruppekanalen. Pressgrupper konstituerer et mellomliggende nivå for handling mellom det politiske og det apolitiske, eller mellom stat og

samfunn (Eckstein, 1971). For det tredje er det de som hevder at byråkratiet kan betraktes som et interessehevdende system (Egeberg, 1978; Niskanen, 1973)²¹. Dette er krav og støttestrukturer som vil bli tatt opp i kjølvannet av partimodellen.

Oppsummert kan en si at bare i den grad omgivelsesvilkår lykkes i å passere via de to etterfølgende stadiene oppfattelsen av sosiale behov og formulering av sosiale krav vil de være å oppfatte som input til det politiske system (Rakoff og Schafer, 1970). I så måte blir det hensiktsmessig å opprettholde et skille mellom behov og krav, om man tenker seg at partiene, organisasjonene og administrasjonen er kravaggregerende mekanismer.

3.3.2.3 Partimodellen

En innvending mot systemmodellen, og spesielt i den utforming den har fått i Dye-modellen, er rettet mot oppfattelsen av det politiske system som en "svart boks". Dye-modellen blir beskyldt for ikke å si noe om hva som forgår inni den "svarte boksen", noe som har medført at innsikt i hva som skjer inni det politiske system går tapt. Det vil nærmere bestemte si innsikt i hvordan behov eller eksterne krav transformeres til politikk.

Partimodellen omfatter flere ulike politiske variable. Flere og tildels svært ulike mål har vært benyttet på den uavhengige variabelen. I denne sammenheng kan nevnes politisk ideologi eller partitilhørighet, partikonkurransen, politisk fragmentering og valgdeltakelse for å nevne noen. Jeg har valgt å legge spesiell vekt på studier som har benyttet partitilhørighet som mål for politikk, mens partikonkurranshypotesen vil bli drøftet under den handlingsteoretiske tilnærmingen. I hovedsak vil det i dette avsnittet bli referert fra funn innen norske studier, noe som

²¹I tillegg kan mediakanalen oppfattes som en krav- eller støttestruktur, særlig med hensyn til å få saker på den politiske dagsorden. Dette er dog kravaggregerende kanaler som er utenfor denne oppgaves spennvidde.

forøvrig henger sammen med at type mål for politikk, særlig innen amerikanske og norske analyser, har vært relativt forskjellig²².

Også innen denne modellen er det blitt gjort atskillige analyser med tildels motstridende resultater. En forhold er at ulike mål for politikk har vært benyttet. De ulike funnene i lys av modellen kan også tilskrives hva som har vært betraktet som den avhengige variabelen. Både utgiftsnivå og den kommunale budsjetteringsprosessen har vært gjenstand for analysene, og da med ulike konklusjoner om partimodellens forklaringskraft.

Hansen og Kjellberg (1980) sammenliknet fire kommunale sektorer som var ulike med hensyn til lokal autonomi, eller råderett over målutforming og virkemidler. De forsøkte å belyse effekten av de politiske forhold på kommunens aktivitet innen skole, sosial, trygde- og kultursektoren. Resultatet viste at denne sammenhengen varierte systematisk med type sektor. Den politiske indikatoren andel sosialiststemmer syntes å ha en uavhengig innflytelse i de sektorer der de lokale myndigheter sto relativt fritt enten med hensyn til målfastsettelse eller når det gjaldt virkemidler. Både for sosialsektoren og skolesektoren viste det seg å være en signifikant sammenheng mellom andel sosialiststemmer og utgiftsnivå, men verken sosialistisk flertall i kommunestyret eller partikonflikt hadde noen effekt.

Billings studie av den kommunale kultursektoren fra 1978 viser at det heller er sosialdemokratisk styrte kommuner²³ enn borgerlig²⁴ styrte kommuner som har de høyeste utgifter. I

²²De amerikanske analysene har i stor grad benyttet partikonkurransehypotesen.

²³Med sosialdemokratiske partier mener hun partier som fører en Arbeiderpartipolitikk.

²⁴Billing har kun benyttet andel Krf. representanter i kommunestyrene. Det er disse hun betegner som borgerlige i kultursammenheng.

tillegg er sosialdemokratene mer tilbøyelige til å prioritere ungdoms- og idrettsarbeidet høyt på kulturbudsjettet²⁵.

Når det gjelder sammenhengen mellom variasjon i utgiftsprioriteringer og partipolitikk i norske kommuner konkluderer Sørensen (1989:271) med følgende: "- utgiftsprioriteringen mellom norske kommuner kan i liten grad føres tilbake til kommunestyrets sammensetning". Med kommunestyrets sammensetning vises det her til partienes nominelle styrke.

En betingelse for at politiske skillelinjer skal ha betydning for utgiftsnivå, er at politikerne har innflytelse over den kommunale budsjetteringsprosessen. I sin studie av budsjetteringsprosessen i Nesodden kommune observerte Olsen (1972) tre typer politiske deltakere: fordelingseksperter, sektorforsvarere og en type deltakere han kalte demokratisk staffasje. Langt de fleste deltakerne kunne betegnes som demokratisk staffasje, da de hadde liten innflytelse over budsjetteringsprosessen. Deres deltakelse hadde symbolske overtoner i og med at budsjetteringsprosessen i større grad var preget av rituale enn av politisk prioritering og fordeling. Dette funnet ledet Olsen til å betegne budsjetteringsprosessen som en rituell handling uten særlig reelt innhold. Det ekspressive heller enn det instrumentelle aspekt syntes å kjennetegne de folkevalgtes aktivitet i kommunale budsjetteringsprosesser.

Senere undersøkelser av enkeltkommuner har svekket Olsens tolkning (Sørensen, 1985). Hansen og Cristoffersen (1985) fant i sin studie av budsjettprosessen at politikerne utviser et høyt engasjement i budsjettbehandlingen, ikke minst ved å fremme forslag til endringer av administrative forslag. Cowart og Brofoss (1979) analyse av budsjetteringsprosessen i Oslo kommune viste at etatenes budsjett suksess i stor grad avhenger av hvilken politisk støtte etatene har i kommunestyret.

²⁵Særlig gjelder dette små kommuner.

Konklusjonen med hensyn til innflytelsesanalysene er i følge Sørensen (1989) at budsjettbehandlingen ikke oppfattes som et meningsløst rituale. Han viser til flere studier som finner at politikerene oppviser atskillig aktivitet på flere plan og fremhever egne muligheter for innflytelse. Heller enn at partipolitikk ikke spiller noen rolle kan det påpekes at politiske representanter fra de ulike partier prioriterer ulike sider ved den kommunale tjenesteyting, og vektlegger de ulike sektorene forskjellig.

Hvilke sektorer de ulike parti prioriterer har i liten grad vært undersøkt, men Fevolden (1985) undersøkte partienes innflytelse over budsjetteringsprosessen på fylkesnivå innen sektorene helse, samferdsel og undervisning. Som uavhengige variabler benyttet han partipolitisk plassering, de politiske representantenes sosiale biografi, plassering i beslutningssystemet (sektor) samt behov. Analysen sett under ett ga lav forklaringskraft. Modellen fanget i liten grad opp hvorfor representantene prioriterte en bestemt sektor. Av de uavhengige variablene var det sektortilknytning som hadde størst effekt, mens partitilknytning ikke hadde noen signifikant betydning. Dette medførte en slutning om at sektorsosialiseringen slår sterkere igjennom enn partisosialiseringen.

3.3.2.4 Interessegruppmodellen

Om det politiske systems omgivelser betraktes i vid forstand kan også pluralistiske ideer felles inn under denne kategorien. Innholdet i den offentlige politikken kan ses som et resultat av press fra interessegrupper.

I pluralismen ligger en forståelse av at prinsippene om maktbalanse ivaretas gjennom et pluralistisk samfunn. Pluralistene ser politisk handling som en prosess som bestemmer hvem som får hva, når og hvordan (Laswell, 1950). Politikk blir en fordelingsprosess og en konkurranse mellom grupper om fordeling. Trekk ved samfunnet er etter pluralismens syn at det består av et mangfold av grupper. Teorien forutsetter at alle samfunns-

medlemmer er organisert i tillegg til at de har overlappende medlemskap, det vil si er medlemmer i flere grupper. Dette er en forutsetning både for politisk innflytelse og for å sikre mot et statlig tyranni.

Pluralismen bygger på en markedsmodell med en frikonkurransesituasjon, der staten blir en sideordnet aktør, det vil si at grupper innehar sterke innslag av autonomi vis a vis statlige myndigheter. Partier og offentlige administrative organ blir også betraktet som interessegrupper på linje med andre interessegrupper i samfunnet.

Mye forskning har konsentrert seg om forsøke på å påvise en sammenheng mellom press fra interessegrupper og utforming av offentlige politikk. Det har i liten grad vært funnet empirisk støtte for disse antakelsene (Brofoss, 1980; Brofoss og Cowart, 1979), særlig har det vært vanskelig å finne effekter av organisasjonenes deltakelse i politikkutforming (Brofoss, 1980). Blant annet har interessegruppers innflytelse i den kommunale budsjetteringsprosessen vært studert. I Olsens studie fra Nesodden (1972) konkluderes det med at interessegruppene viste en svært begrenset aktivitet i prosessen.

Derimot mener Brofoss (1980) å ha kommet til en delvis motsatt konklusjon ved studier av budsjetteringsprosessen i Oslo kommune. Han påviser at interessegruppeaktivitet har konsekvenser både for hva de kommunale etatene ber om og for det endelige beslutningsutfallet.

I en studie av 6 nord-norske kommuner undersøkte Jenssen (1985) blant annet kommunale ledes egne vurderinger av pressgruppers innflytelse i kommunalpolitikken (Årsbudsjettet)²⁶. Generelt syntes ikke pressgrupper å være et dominerende trekk i noen av

²⁶Kommunale ledere er i denne sammenheng ordførere, formannskap, kommunestyre, sentraladministrasjonen, rådmenn og etatsjefer.

disse kommunene. I en kommune ble likevel idrettslagenes betydning for den kommunale politikktutforming påpekt.

Også innen kultursektoren har organisasjonenes innflytelse blitt studert (Billing 1978). Billing undersøkte ungdoms- og idrettslagenes gjennomslagskraft, og fant at der idrettsbevegelsen sto forholdsvis sterkt var dette området klart høyere prioritert enn der den sto svakt²⁷. En betingelse var riktignok knyttet til dette, nemlig at utdanningsnivået ikke måtte være for lavt. Aktive pressgrupper må betraktes som en betydelig ressurs med hensyn til å øke bevilgningene til den enkelte frivillige organisasjon.

Som for partimodellen kan en stor del av de motsridende funnene innen interessegruppestudiene føres tilbake til variabelvalg og metode. Den avhengige variabelen som har vært benyttet har variert, det samme gjelder hvordan interessegruppers innflytelse har vært målt.

3.3.3 En vitenskapsteoretisk kritikk

Kritikken av public policy tradisjonen retter seg mot flere nivå. En kritikk er i hovedsak rettet mot variabelvalg og metode, og er forøvrig kommentert underveis i drøftingen av tradisjonens ulike retninger. Foruten kritikken rettet mot den store variasjonen i bruk av uavhengige variabler, er også utgifter som mål for innholdet i den offentlige politikken blitt ansett å være for grovt (Hansen, Roshaw og Sørensen, 1988; Sørensen, 1989). Det som utfra politikkbegrepet deres var forventet å stå i sentrum, nemlig fordelinger av utgiftene, har fått mindre oppmerksomhet (Baldersheim, 1975).

Videre er det påpekt at systemteorien baserer seg på funksjonelle forklaringer. Handlinger sees som et resultat av funksjonell tilpasning, eller det Elster (1979) kaller samhandling uten intensjonalitet (jfr. 3.2.1). Disse teoriene har vært utsatt for

²⁷Dersom den generelle kulturprioriteringen ellers var lav.

en massiv kritikk, ikke minst fra vitenskapsteoretisk hold²⁸. Denne er rettet mot teoriens forklaringsproblem og er en kritikk som går utover operasjonaliserings- og måleproblemer.

Den systemteoretiske public policy modellen, slik den har nedfelt seg i Dye-tradisjonen, er altså i utgangspunktet en aktørløs modell. Det samme gjelder den gruppepluralistiske retningen om omgivelsene betraktes i vid forstand. Det intensjonale ved sosial og politisk handling blir helt borte i disse analysene (Balderheim, 1975). Det vil med andre ord si politiske aktører som intensjonale, meningsbærende aktører. Teorien undervurderer individets rasjonelle forståelse og krav til meningsbærende begrunnelser for sin atferd. Uttrykket funksjon sier nemlig ingenting om hvorvidt resultatet var intendert eller om det er kommet istand av andre grunner (Skirbekk, 1986). Eriksen (1985) formulerer det slik:

"Ved å absoluttere systemperspektivet i politiske analyser får vi ikke grep om aktørenes handlingsorienteringer som fornuftige vesen, men som deler og mekanismer i et funksjonelt hele. En slik begrepsbruk mister av syne at sosiale prosesser og aktørenes handlinger er konstituerende for systemet".

Noe av det samme poenget blir vektlagt av March og Olsen (1984; 1989) i deres "nyinstitusjonelle" kritikk av policy- analysene. De kritiserer systemteorien for å se politikk som et speilbilde eller en refleks av omgivelsene, derav betegnelsen kontekstualisme. Politikk blir dermed et biprodukt heller enn en selvstendig forklaring på resultatet av samfunnets verdifordelinger.

Jon Elster har kritisert (1979) systemteorien med dets funksjonelle forklaringer for å være vitenskapsteoretisk uholdbar og uten forklaringskraft. Han mener funksjonalistiske forklaringer i samfunnsvitenskapene logisk sett er en umulighet, og illustrerer problemet med flere eksempler. Blant annet mener han

²⁸Slike teorier kritiseres også for å være ahistorisk, lite orientert mot endringer i samfunnet, lite konfliktorientert og tautologisk (Ritzer, 1983).

at uerkjente og utilsiktede funksjoner neppe opprettholdes så lenge de forblir uerkjent og utilsiktet. Derfor finnes ikke funksjonelle forklaringer i samfunnsvitenskapene²⁹.

Kort oppsumert synes systemteorien å være mer beskrivende - deskriptiv - enn analytisk. Den gir i større grad svar på spørsmålene hva og hvordan enn hvorfor. Dens forklaringspotensiale ligger blant annet i at den kan forklare regelatferd, men ikke organisasjonsatferd som ikke korresponderer med gjeldende regler for beslutningsatferd, eller hvordan regler oppstår. I slike tilfeller må det et begrep om intensjonale aktører med i analysen.

Et annet aspekt ved den systemteoretiske tilnærmingen, er at handlingsbegrepet kun er mulig å rekonstruere som strategisk handling (Eriksen, 1985). Dette fordi rasjonaliteten kan føres til roller i system, eller aktører som søker å maksimere gitte og eksterne målsettinger. Handlingsrasjonaliteten knyttes altså ikke til aktørenes egne intensjoner, men til regler, roller i et system eller til målsettinger hvorpå man deduserer handlinger utfra den rolle eller plassering en person har i systemet. Rasjonaliteten ligger i å oppfylle rolleforventninger og føres altså ikke til den enkelte deltaker eller aktør, men til forordninger som er eksterne i forhold til aktøren.

3.4 Den handlingsteoretiske retningen innen statsvitenskapen

Det har også blitt benyttet handlingsteoretiske tilnærminger innen statsvitenskaplige analyser. Det handlingsteoretiske perspektivet på politikk ser politikken som et direkte resultat av aktørenes intensjoner og handlinger. Her betraktes også samhandling og bytte mellom politiske aktører som kjemper om makt og innflytelse. Perspektivet behandler aktørenes intenderte eller

²⁹ Skirbekk (1986) påpeker at når Elster generelt tar avstand fra funksjonelle forklaringer i samfunnsvitenskapene så har dette sammenheng med at han ikke oppfatter samfunnet som et system. En posisjon som også underbygges av den individ-sentrerte spillteorien. Dette er en debatt som ikke vil bli forfulgt videre her.

tilsiktede konsekvenser på andre aktørers beslutninger, i motsetning til systemperspektivet som forsøker å se det hele fra utsiden. I et handlingsteoretisk perspektiv føres rasjonaliteten til den enkelte aktør og understreker blant annet handlingens uavhengighet til omgivelsene (Hesselberg, 1987). I denne sammenheng har både politikere, administratorer og velgere vært analyseenhet. Organisasjonsteorien som tradisjonelt har hatt en systemteoretisk refreanseramme (Eriksen, 1985), har med sin vekt på beslutningsteorien i politiske analyser og da særlig med carbage can modellen bidratt til mer handlingsorienterte analyser; med vekt på individets motiver og intensjoner.

I hovedsak har de handlingsteoretiske modellene betraktet individene som strategiske aktører ute etter å maksimere snevre egen- eller sektorinteresser. Med carbage can modellen innføres et annet aktørsyn. Mennesket betraktes ikke bare på søken etter å maksimere materielle interesser i politiske kontekster, men nå vektlegges også de mer ekspressive sider ved politisk liv. I denne sammenheng blir deltakelse og tilhørighet viktige forklaringer på hvorfor folk deltar i politikken. Med det nyinstitusjonelle perspektivet er denne holdningen blitt systematisert og felt under en mer omfattende kategori av forklaringer. Perspektivet har til en viss grad forsøkt å bøte på svakhetene ved tidligere statsvitenskapelige teorier. Det samme må forøvrig sies å gjelde Rakoff og Schaefers bidrag til politiske analyser³⁰. Begge disse arbeidene forsøker å bringe aktørene tilbake i analysene, samtidig som de søker å ivareta et systemteoretisk aspekt ved at politiske handlinger betraktes å være underlagt visse strukturelle begrensninger, og foregår innenfor institusjonelle rammer.

3.4.1 Public Choice skolen - Teorier om rasjonelle valg

Som en samlekategori for de handlingsteoretiske tilnærminger innen statsvitenskapen har vi public- eller rational choice teoriene som har forankring i spillteorien og teorier om

³⁰De snakker som nevnt, om at behov må fortolkes.

rasjonelle valg. Retningen er omfattende og har vært den mest dominerende tradisjon innen handlingsteorien i en årrekke. Her er det valgt å legge vekt på to modeller som har stått særlig sentralt i analyse av offentlige beslutninger (Hansen, Roshaw og Sørensen, 1988). Den ene bygger på en forestilling om hvorfor eller hva som ligger til grunn for politikernes beslutninger, den andre på hvilke motiver byråkratene³¹ har for sine handlinger. Karakteren ved beslutningssystemet vil altså påvirke beslutningsutfallet, enten det nå er de byråkratiske eller politiske trekk ved systemet, så anses de å ha en selvstendig effekt på utgiftsnivået.

Generelt bygger public choice teoriene på et postulat om at mennesket er egoistisk og nyttemaksimerende. De benytter videre en markedslogikk innen politikkens sfære. Den politiske arena blir sett på som analog til et marked der tilbud og etterspørsel betemmer varenes karakter og priser. Det skilles altså ikke mellom et økonomisk og et politisk menneske. Motivasjonen for handling og valg blir antatt å være de til den rasjonelle egoist som bedømmer offentlig politikk eller partiprogrammer i henhold til de sannsynlige fordeler disse vil tilføre aktøren selv (Self, 1985). Velgerne blir konsumenter, pressgrupper kooperativer eller økonomiske foretak og politiske partier blir entreprenører. Verktøyet er den logisk deduktive metoden til økonomene som utgår fra grunnleggende antakelser eller aksiomer (Self, 1985). Den handlingsteoretiske tradisjonen er en reduksjonistisk forståelse av politikk, en form for metodologisk individualisme der individet understrekes som analyseenhet. Politiske institusjoner og politikk forklares som aggregatresultat av en rekke individuelle valg og handlinger.

3.4.1.1 Downs partikonkurransmodell

Et av public choice skolens banebrytende arbeid (Lewin, 1988) er Anthony Downs "An Economic theory of Democracy" fra 1957.

³¹Fra et politisk ståsted må den handlingsteoretiske administrasjonsmodellen rekonstrueres systemteoretisk.

Downs gikk ut fra at mennesket handler rasjonelt også i politikken. Med rasjonelle handlinger mente han da egoistiske handlinger: "Thus, whenever we speak of rational behavior, we always mean rational behavior directed primarily towards selfish ends". Og videre: "Our main thesis is that parties in democratic policies are analogues to entrepreneurs in a profit-seeking economy. So that to attain their private ends, they formulate whatever policies they believe will gain the most votes, just as entrepreneurs produce whatever products they believe will gain the most profits for the same reason" (sitert etter Lewin, 1988:15).

Downs drøfter hvilken effekt partienes velgermaksimeringsstrategi vil ha på det offentlige utgiftsnivået. Individuell nytte har en sentral plass i Downs forklaring både av myndighetenes beslutningsatferd og medborgerenes velgeratferd. Medborgerne blir forutsatt å stemme på en måte som best tilfredstilte deres egeninteresse, en form for lommeboksmaksimering. Mens partienes eller politikernes handlinger blir beskrevet som stemmemaksimering (Lewin, 1988). Public choice skolen hviler altså på to grunnleggende antakelser eller forutsetninger. For det første at velgerne ønsker å maksimere sin egne nytte i form av for eksempel lavere skatter, mens politikerne ønsker å maksimere gjenvalg for enhver pris: "Parties formulate policy in order to win elections" (Downs, 1957 sitert etter Lewin, 1988:11). Dette blir igjen antatt å føre til en konkurranse partiene imellom om majoritet i beslutningsorganene. Mer konkret består denne konkurransen i at de enkelte partier søker å maksimere sin stemmetilslutning ved valgene (Hansen, Roshaw og Sørensen, 1988). Partikonkurranse blir definert som "en politisk situasjon der de to største partiene på den nasjonale arena har tilnærmet like mange representanter i kommunestyret" (Hansen, Roshaw og Sørensen, 1988:113).

Dawson og Robinson (1963) testet hypotesen om høy grad av partikonkurranse, men fant ingen entydig støtte for den. Hypotesen gikk i korthet ut på at jo sterkere partikonkurranse var i

delstatsforsamlingen, dess høyere ville utgiftene per capita til sosialpolitiske formål være. Konklusjonen var forøvrig, da studien også korrigererte for sosioøkonomiske variabler, at disse hadde høyere forklaringskraft enn partikonkurransvariabelen.

3.4.1.2 Niskanens byråkratimodell

Senere kom den tredje aktørkategorien til å omfattes av public choice teoriene, nemlig byråkratene. I "Inside Byreacracy" (1967) fremla Downs en deduktiv teori om hvordan byråkratiets vekst kunne forklares med den samme egeninteressehypotesen (Lewin, 1988). Forøvrig kan innføringen av en modell som bygger på byråkratenes egeninteresse sees som en innvending som svekker Downs partikonkurransmodell, da denne forutsetter fraværet av et administrativt apparat (Hansen, 1985). Modellen bygger implisitt på en weberiansk byråkratioppfatning med byråkratene som politisk impotente eller lojale iverksettere av politikernes beslutninger. Senere er denne forestillingen blitt problematisert og en del av forutsetningene i modellen modifisert. Flere forfattere har hevdet det motsatte, nemlig at byråkrater kan sees som viktige interessehevdere (Egeberg, 1978; Peters, 1978).

Downs (1967) mente at byråkratene ville forsøke å forbedre sin egen nytte i form av lønn, anseelse og innflytelse gjennom en økning av forvaltningen. Niskanen (1973) fullførte Downs resonnement ved å foreslå begrepet budsjettmaksimering. I Niskanens byråkratimodell foregår beslutningene innenfor et relativt lukket system der behov og krav utenfra ikke antas å ha noen innvirkning på utfallet av beslutningsprosessen. To aktørgrupper er sentrale, byråkratene og politikerne, men byråkratene betraktes som de dominerende. Modellen beskriver de administrative forslag som basert på egne preferanser av snever, egoistisk karakter. For eksempel profesjonelle verdier, ønsker om etatens ekspansjon, prestisje og status eller omsorg av klientene (Hansen, Roshauw og Sørensen, 1988). Klienter og publikum blir mer tilfredse, oppdragsgiveren vil være fornøyd og dette vil igjen øke etatens anseelse. De som arbeider innenfor en etat er

også spesielt oppmerksomme på denne etatens problemer (Sørensen, 1985).

Hansen og Kjellberg (1980) har i sin policy studie³² av blant annet kultursektoren undersøkt administrasjonens innvirkning på det kommunale utgiftsnivået. Variabelen som ble kalt administrative ressurser refererte seg til antall ansatte på kultursektoren. Analysen viste at variabelen hadde en signifikant effekt på utgiftsnivået, ikke bare innen kultursektoren, men også innen skole- og helsesektoren.

3.4.3 Noen empiriske og vitenskapsteoretiske innvendinger

Innvendingene mot public choice skolen retter seg som for public policy tradisjonen, mot flere nivå. For det første viser undersøkelser at retningen ikke er empirisk adekvat og kan kritiseres for en del metodiske svakheter. Lewins (1988) forsøk på å redegjøre for public choice modellenes empiriske status viser at det i liten grad har vært mulig å bekrefte hypotesene, enten det nå gjelder om velgerne stemmer etter lommeboken, om politikerne stemmemaksimerer eller administratorene budsjettmaksimerer. "- it is logically and mathematically elegant, although empirically false on each main point" (Self, 1985:67).

Forfatteren, som selv har arbeidet innen denne tradisjonen, viser hvordan empiriske analyser utført i flere land, i liten grad støtter opp om de formulerte hypoteser. De refererte analyser har blant annet benyttet data på et relativt høyt aggregeringsnivå, noe Lewin (1988:51) påpeker som uheldig:

"Med denna metod får man inte några upplysningar om motiven för väljarnas rösting. Den uförliga debatten om tekniska problem avseende data, variabler, modeller och statistiska metoder tenderar att dölja den ursprungliga frågeställningen: tänkar väljarna principiellt om politik eller ser de bara till egna fördelar?".

³² Dette er den samme studien som har vært referert til tidligere, der også politiske og sosioøkonomiske variabler ble benyttet.

For det andre kritiseres postulatet om den egoistiske nyttemaksimerende aktøren - et utilitaristisk og instrumentelt aktørsyn som er modellenes forutsetning og som handlinger deduseres fra. Et aktørsyn som også fører denne skoleretningen opp i en del forklaringsproblemer. Et logisk problem for public choice teoretikerne har nemlig vært hvordan kollektiv handling skal forklares. Slutningen har vært at som et biprodukt av den enkeltes rasjonelle valg skapes samtidig et kollektivt rasjonelt produkt. Individuelt rasjonelle aktører kan hver for seg handle slik at det samlede resultatet blir dårligere for alle. Tradisjonen har funnet det vanskelig å forklare denne overgangen fra egoistisk rasjonelle aktører som handler med egen nytte for øyet til at de kan handle kollektivt rasjonelt. Et eksempel i denne sammenheng kan knyttes til valgsituasjonen: hvordan forklare et fenomen som at egoistiske velgere stemmer ved valg når den enkelte stemme ikke betyr noe eller påvirker valgresultatet, og selve anstrengelsen ved å stemme overgår gevinsten den enkelte aktør får igjen? Kort sagt er problemet å forklare hvorfor aktører slutter seg til beslutninger som ikke er i deres egen interesse (Eriksen, 1989).

Løsningen til public choice teoretikerne ender ofte opp i et spillteoretisk resonnement der aktører antas å være langsiktig rasjonelle og derfor kalkulerer med andre aktørers handlinger og rasjonelle valg. En overgang fra instrumentell til strategisk rasjonalitet. Det strategiske rasjonalitetsbegrepet er likevel ikke kvalitativt anderledes enn det instrumentelle ved at det blant annet ikke korrigerer for normer. Normer reduseres til nyttebetraktninger eller til et råmateriale for strategisk manipulering (Hagen, 1991). Et strategisk rasjonalitetsbegrep kan heller ikke knytte sammen fornuft og rettferdighet (White, 1988).

Oppsummert vil det si et felles trekk ved de ovenfor nevnte teoriene er at de er utilitaristiske i grunnholdning. De har et snevert begrep om intensjonalitet (Haga, 1986).

3.5 Det nyinstitusjonelle perspektivet - Et forsøk på syntese

Det nyinstitusjonelle perspektivet på politikk som i særlig grad March og Olsen er eksponenter for (1984; 1989), kan langt på vei anses å være en samlet kritikk mot de tidligere teoritradisjoner. Samtidig er nyinstitusjonalismen et forsøk på å forene et system- og et handlingsteoretiske perspektiv på politikk, der forklaringer ikke bare søkes på samfunns- eller individnivå, men også i de politiske institusjonene. Nærmere bestemt et forsøk på å gjenreise intressen for analyser av de politiske institusjoner.

3.5.1 En nyinstitusjonell kritikk - Politikk som aggregering

Kritikken av de tidligere tradisjoner rammes både den klassiske institusjonalismen, public policy studiene og public choice teoriene. Den kan oppsummeres som en innvending mot disse retningenes tilløp til kontekstualisme, reduksjonisme, utilitarisme, funksjonalisme og instrumentalisme. Deler av denne kritikken faller sammen med kritikken som er tatt opp under drøftingen av både public policy- og public choice retningen, og vil derfor ikke bli gjentatt i dette ansnittet. Det kritiske punkt jeg har valgt å konsentrere meg om her, er kritikken av den ensidige vektleggingen på politikken instrumentelle sider, som i særlig grad berører den moderne politikkforståelsen fra Machiavelli via Schumpeter til Easton og Dahl³³.

Generelt vil en vektlegging av politikken instrumentelle sider si en vektlegging av fordelingshensyn. Den moderne politikkforståelsen må anses å være en betraktelig innsnevring fra den klassiske politikkforståelsen med røtter i den greske antikke tradisjonen, der politikk ble sett på som danning av borgerne og veien til det gode liv. I den greske bystaten var detakelse i det sivile liv den absolutt høyeste form for aktivitet. Kritikken mot det instrumentelle politikksynet kan kort beskrives som en kritikk av et aggregerende perspektiv på politikk, der utgangspunktet er gitte preferanser utfra den sosiale lagdeling i

³³Easton (1953) definerer politikk som autoritativ verdifordeling, mens Laswell formulerer politikisk liv som preget av "who gets what, when and how" (March og Olsen, 1989:47)

samfunnet eller plassering i sytemet, og konflikter mellom de ulike preferanser.

I et aggregeringsperspektiv betraktes politikk som et resultat av det politiske systems eksterne behov, som eksogene eller ytre til de politiske institusjoner (March og Olsen, 1990). Både den systemtoretiske public policy tradisjonen og den handlingsteoretiske public choice retningen behandler interesser og verdier som eksogene (Eriksen, 1989); som et resultat av sosiale og kulturelle motsetninger eller enkeltindividenes egne preferanser. Individ- og - gruppepreferanser summeres opp til politiske beslutninger. Fellesinteressene forstås i et aggregerende perspektiv som summen av alle individuelle - eller særinteresser. Politikerens rolle blir å registrere folks ønsker, og politikk å fordele ressursene på en måte som best mulig representerer mangfoldet av disse interessene (March og Olsen, 1986). Sagt på en annen måte: politikk blir et instrument for måloppnåelse - en mest mulig effektiv fordeling av knappe ressurser. Det politiske system blir et redskap for interesserealisering og aggregering av individuelle interesser, samt et system for teknisk instrumentell deltakelse rettet mot å manipulere bestemte tilstander. Systemets legitimitetsgrunnlag er knyttet til effektivitet i forhold til den offentlige tjenesteproduksjonen.

3.5.2 Et nyinstitusjonelt perspektiv - Politikk som integrering
Nyinstitusjonalismen ser det som et særlig ansvar å studere og analysere de politiske institusjoners oppbygging, virkemåter, effekter og utviklingstrekk (Olsen, 1985). Perspektivet har blant annet hentet inspirasjon fra nyere organisasjonsteori og antropologi (Olsen, 1988; March og Olsen, 1989).

Når den nyinstitusjonelle retningen har vært opptatt av å bringe de politiske institusjonene tilbake i politisk analyse er det fordi politikken sees som endogen eller indre til det politiske system - en vektlegging på de politiske institusjoners integrative funksjon. De politiske institusjonene oppfattes å ha en relativt autonom posisjon som produsenter av holdninger, meninger

og verdier. Mening utvikles i en handlingskontekst. Preferanser er verken stabile, presise eller eksogene, men formes gjennom læring, erfaring og diskusjon (March og Olsen, 1989). Utgangspunktet er en oppfatning om at det skjer noe med aktørenes meninger i løpet av den politiske prosessen. I så måte er perspektivet klart prosessorientert. Perspektivets aktørsyn er at enhver politisk eller offentlig aktør er en kompleks aktør med et repertoar av handlingslogikker, medlemskap og identiteter, og ikke et endimensjonalt menneske som handler utfra samme standarder og verdier uansett kontekst.

Politiske institusjoner bør studeres både som normative og symbolske ordner. Atferd betraktes som drevet av institusjonelle forpliktelser heller enn egeninteresse, samt at symboler, myter, ritualer og seremonier har en evne til å skape og ordne mening: "Politics and governance are important social rituals" (March og Olsen, 1984:742). Symboler sees som instrumenter for å fortolke orden og skape sosial integrasjon, som igjen kan sikre en felles politisk kultur med enighet, lojalitet og motivasjon (March og Olsen, 1989). Perspektivet skiller seg på denne måten fra den tidligere konfliktbaserte politikkforståelsen ved en vektlegging på politisk enighet. Det er søken etter felles beste gjennom fornuftig avveining som vektlegges, heller enn forhandling og konflikt. Politikk blir altså som en prosess som ikke bare regulerer konflikter, men som også skaper felleskap, definerer det gode samfunn og det gode styre gjennom rasjonell offentlig diskusjon (Olsen, 1985; March og Olsen, 1989). "Integrative prosesser behandler interessekonflikter som basis for avveining og autoritative beslutninger heller enn forhandling" (March og Olsen, 1986).

March og Olsen (1984) sier blant annet at de integrative prosessene ser ut til å bli viktigere når ressursene er knappe, et resonnement som hviler på forståelsen av at gode tider gjør det mulig å løse konflikter og innfri nye krav gjennom styring av et vekstelement. Nye, ikke fullt så gode tider, vil synliggjøre konflikter og aktualisere beslutningselementene i politik-

ken (Brofoss og Hansen, 1984). Til dette trengs symboler for å signalisere holdninger. Det at prosesser blir utført på riktig måte blir viktigere enn at de produserer effekter eller resultater (March og Olsen, 1989).

Perspektivet motsetter seg synet om at politikk bare er reflekser av generelle sosiale prosesser, med kausalpilen pekende fra samfunnet til de politiske institusjoner (Larsen, 1987). Nyinstitusjonalismen ønsker ikke bare å ivareta den kausale lenken mellom samfunn og stat, men også forholdet mellom stat og samfunn. Politikken har også en funksjon som samfunnsforming da den ordner og utvikler samfunnet (March og Olsen, 1984). Det er ikke bare samfunnet som former og påvirker politikken. Perspektivet antar da en dialektisk karakter og åpner for forståelsen av samspillet mellom politikk og samfunn.

Med en vektlegging på politikkenes ekspressive og integrative sider innføres et kvalitativt annet rasjonalitetsbegrep, som i lys av et økonomisk rasjonalitetsbegrep må oppfattes som irrasjonelt. Dette er det kontekstuelle rasjonalitetsbegrepet som også korrigerer for normer. Handlinger kan da evalueres som rasjonelle eller irrasjonelle straks vi forstår de gjeldende normer (White, 1988). Dette er en langt mer tilfredstillende måte å forstå den konsensuelle og integrative dimensjonen ved politikk på, enn det den instrumentelle eller strategisk rasjonelle forståelsen gir rom for.

3.5.3 Kritikken av det nyinstitusjonelle perspektivet³⁴

March og Olsen sier selv at nyinstitusjonalismen ikke er et ferdig utviklet perspektiv, der retningen er bestemt eller staket ut. Ved å søke å gripe fatt i den rasjonalitetsforståelsen som er basis for perspektivet er det likevel mulig å redegjøre for den foreløpige begrensningen ved det nyinstitusjonelle perspektivet.

³⁴Det finnes forøvrig en annen type kritikk i Statsvitenskapelig Tidsskrift nr. 1/91.

Kritikken av det nyinstitusjonelle perspektivet er særlig rettet mot at symboler i politikken ensidig knyttes til den ekspressive dimensjonen (Weigård, 1989). Et syn på symbolpolitikk som står i sterk kontrast til den tradisjonelle instrumentelle oppfatningen av symbolpolitikken, representert ved Edelman (1964). For Edelman sees symbolpolitikk som strategisk manipulering der symbolenes funksjon er å skjule det som egentlig forgår og som ikke tåler dagens lys. Weigård (1989:92) beskriver disse to diamentralt motsatte synene på symbolpolitikk som det henholdsvis "positive og negative uttrykket for et mangelfullt symbolbegrep.

Eriksen (1987) reiser noen innvendinger mot en slik forståelse som bygger på at politikken ekspressive sider kan betraktes som legitime i den forstand at de skaper sosial integrasjon. Han peker på at en offentlig politikk som i hovedsak er symbolsk betegner en politikk som ikke produserer reelle effekter, og som igjen neglisjerer at legitimitet krever en moralsk rettferdiggjøring. Denne kritikken kan knyttes an til det rådende rasjonalitetsbegrep som ligger implisitt i et nyinstitusjonelt perspektiv, nemlig det kontekstuelle. Et kontekstuell rasjonalitetsbegrep mangler en adekvat forståelse av hvordan kollektive normer blir til (Weigård, 1989), hvordan man kan skille mellom gode og dårlige normer og kanskje viktigst, et begrep som kan knytte fornuft eller rasjonalitet til rettferdighet (White, 1988). Med andre ord - kontekstuell rasjonalitet gir ikke et begrepsapparat for hvordan det vil være mulig å skille gode symboler fra dårlige, eller for den saks skyld, gode normer fra dårlige.

"This notion overlooks the cognitive and rational aspect of such phenomena as the problem of fair decisions, legitimate interests and correct procedures. The social reproduction of society is dependent upon the actors meaningful attachment to norms and values. The identity and durability of society are conditioned upon the common norms and values having an motivational and integrative force on the actors: The members must acknowledge and approve of the actual norms and values in order to be committed to rule-following behaviour." (Eriksen, 1987:19).

Eriksen mener at det normative aspektet ved politisk liv må tydeliggjøres, og må skilles både fra det instrumentelle og det ekspressive aspektet. Dette er bare mulig med et kommunikativt rasjonalitets- og handlingsbegrep lagt til grunn, der den rasjonelle argumentasjon er kritikkstandard. Med et utvidet og kvalitativt annet rasjonalitetsbegrep som det kommunikative åpnes det for å betrakte politikken som ekspressiv-instrumentell der det er den rasjonelle argumentasjonen som legitimerer og bestemmer verdifordelingen i samfunnet, et begrep som også korrigerer for moral, verdier og refferdighet. Med et kommunikativt rasjonalitetsmodus blir rasjonell argumentasjon et middel for å komme frem til felles enighet og legitime beslutninger. Politikk må rettferdiggjøres ved at den knyttes til kollektive verdier. Poenget kan formuleres så enkelt som at det integrative perspektivet March og Olsen legger opp til blir for snevert sett i lys av det rasjonalitetsbegrepet som antydes.

"In justifying policies we always have to appeal to the common interests, what would be in the interest of everybody, or what is needed in order to help the worst off" (Rawls, 1971 sitert etter Eriksen, 1990b:20)

Dette betyr videre at politikk ikke bare er en instrumentell og mekanisk verdifordeling, eller ekspressiv der aktørene sosialiseres og integreres inn i de eksisterende institusjonelle normer, men må forstås som:

"- en kontinuerlig definisjon av, eller kampen om definisjonen av, hva som er fellesinteresser og hva som er genuine særinteresser. Til denne oppgaven har en prinsippielt ingen andre midler enn argumenter....Gjennom en reell argumentasjonsutveksling mellom berørte og kompetente skal meninger integreres og interesser avveies slik at en felles vilje kan dannes og settes gjennom"³⁵ (Eriksen, 1989:5).

³⁵ Dette er et poeng både Egeberg (1981) og Wilson (1980) vektlegger. Egeberg skiller mellom spesielle og generelle saker, mens Wilson viser til fire ulike politikk-kategorier der majoritetspolitikk er den type politikk som alle har tilnærmet like fordeler av og som alle betaler for via skatteseddelen.

3.6 En overordnet modell i analysen av kommunal kultursatsing

Ved å drøfte de ulike statsvitenskaplige bidrag til studiet av politikk og knytte dem til ulike forklaringstradisjoner, samt drøfte dem langs fire rasjonalitetsmodi håper jeg å ha fanget opp og tydeliggjort noen av de muligheter og begrensninger bidragene representerer teoretisk. Intensjonen videre er å prøve ut noen modeller på et empirisk materiale som i dette arbeidet omfatter den kommunale kultursektoren. Noen av de teoretiske poengene vil bli videreført og trukket veksler på i drøftingen av de empiriske funn som gjøres i lys av de anvendte modellene.

Den overordnede analysemodellen jeg har valgt å benytte meg av er en modell som ivaretar både et system- og et handlings-teoretisk perspektiv på politikk da perspektivene kan betraktes som supplerende. Det synes å være noen strukturtrekk ved samfunnet vårt som gjør at intensjonale forklaringer ikke holder mål. Strukturene i moderne samfunn er så kompliserte og formaliserte at det blir vanskelig å rekonstruere handlinger intensjonalt. Det kan muligens være på sin plass å si at rommet for handlingsteori og intensjonale forklaringer er svekket. Individuelle handlinger er filtrert gjennom strukturer slik at resultatet av dem ikke alltid blir det som var tilsiktet. I slike sammenhenger kan systemteorien være på sin plass.

Et sitat fra Gunnar Skirbekk (1985:204) om hvorfor skillet mellom forklaring og fortåelse er viktig sier etter min mening, mer enn mange og lange utredninger gjør: "Har vi ikke klart for oss når vi nyttar ein forklarande og når vi nyttar ein forståande metode, kan vi komme i skade for å begå logiske feil. Vi kan f.eks. komme til å årsaksforklare eit argument".

Samtidig har jeg valgt å vektlegge både et aggregerende og et integrerende perspektiv på politikk. Noe av siktemålet med dette arbeidet er å prøve ut grensene for noen tradisjonelle modeller sder politikken betraktes i et aggregeringsperspektiv, samt korrigere for noen av deres "mangler" ved å introdusere en argumentasjonsmodell som kan ses som et bidrag innen det

integrative perspektivet, men med et kommunikativt handlingsbegrep lagt til grunn.

I det neste kapitlet vil den overordnede analysemodellen bli raffinert og munne ut i fire ulike modeller. Dette vil samtidig være et forsøk på å generere testbare hypoteser for det empiriske arbeidet.

KAPITTEL 4: FIRE MODELLER I STUDIET AV KOMMUNAL KULTURSATSING**4.0 Innledning**

I forgående kapittel ble det påpekt at et av siktemålene med oppgaven, foruten å belyse variasjon i kultursatsing mellom to kommuner, er å prøve ut noen tradisjonelle statsvitenskaplige modeller og hypoteser. I tillegg vil en alternativ forklaringsmodell bli presentert og prøvd på det empiriske materialet. I gjennomgangen av de ulike teoritradisjoner ble det vist at en del av de motstridende funn i lys av enkeltmodeller i stor grad skyldes bruk av ulike mål eller indikatorer; indikatorer som ikke uten videre er sammenliknbare og som i tillegg varierer med hensyn til aggregeringsnivå. Det ofte høye aggregeringsnivå på dataene kan sees i sammenheng med at mange av studiene har vært kvantitative, og dermed har benyttet seg av statistiske metoder, heller enn av case- og nærstudier der andre mer kvalitative data har vært tilgjengelige.

Problemene knyttet til variabelvalg og metode kan som sagt avhjelpest ved å gjøre case-studier der det korrigeres for noen av de svakheter som tidligere har vært drøftet, spesielt ved at det ikke i samme grad er nødvendig å gjøre bruk av data utelukkende på aggregeringsnivå, men at disse kan suppleres med intervjuer og prosessdata.

Den vitenskapsteoretiske innvendingen når det gjelder ulike modellers forklaringsproblem er en annen type innvending som kan korrigeres for ved å innføre en supplerende modell. I dette arbeidet er det argumentert for nødvendigheten av en argumentasjonsmodell som et korrektiv til de tradisjonelle modellene. Dette er en modell som også krever en mer inngående analyse og egentlig fordrer observasjonsdata over et lengre tidsrom. Det har ikke vært mulig innenfor rammen av et hovedfagsprosjekt. Isteden er det valgt et "nest-beste" alternativ, nemlig sakspapirer og innstillinger til vedtak. Dette medfører at modellen nok ikke kan betraktes å ha samme empiriske status som de andre, særlig fordi argumentasjonen som er nedfelt i dokumentene ikke gir et

fullstendig bilde av den argumentasjon og meningsutveksling som forekommer på den politiske arena¹. I tillegg kan disse argumentene sees som administrasjonens argumenter for å satse på kultur. Likevel mener jeg til en viss grad det er rimelig å anta at politikerne adopterer og benytter administrasjonens argumentasjon som "underlag" for egne argumenter i blant annet kommunestyret, og da særlig i debatter om prioriteringer mellom de ulike sektorer (Jenssen og Eriksen, 1991; Jönsson, 1988).

"Utrymmet för politik i den konkreta versomhetens bedrivande er kanske inte så stort som man skulle tro. Däremot är utrummet för konsensus betydande og värde av en förtroendefult samarbete är en dominerande faktor vid diskussion av styringsprinciper för kommunal verksamhet" (Jönsson, 1988:44)².

Foruten den nevnte argumentasjonsmodellen har jeg valgt å benytte en partimodell, en interessegruppe- eller organisasjonsmodell og en administrasjonsmodell. Alle disse tre representerer det som kalles et systemperspektiv på politikk samt at de ivaretar et aggregrende politikksyn med utgangspunkt i gitte preferanser. Administrasjonsmodellen er en modell som bygger på public choice skolens forutsetninger når det gjeldede motiver de administrativt ansatte tillegges og som videre forklarer deres handlinger. På denne måten har jeg fått en mulighet til å prøve en modell innen denne tradisjonen, selv om modellen også kan rekonstrueres systemteoretisk administratorenes motiver og ikke politikernes som er i søkelyset. Den sosioøkonomiske modellen, som er grundig drøftet i kapittel 3 vil som nevnt ikke bli benyttet. Modellens forklaringskraft anses som lite fruktbar i dette arbeidet ved at det er valgt to kommuner som er like langs noen sentrale sosioøkonomiske variabler.

Før de fire modellene presenteres vil jeg kort kommentere valget av de to kommunene som er gjort samt de behovsindikatorene som

¹Argumentasjonsmodellens analytiske status vil bli drøftet i kapittel 8.

²Dette er med hensvisning til forholdet mellom politikere og administratorer på sektornivå, og styrker den slutningen jeg har gjort angående argumentasjonen.

ble benyttet ved avvisning av den sosioøkonomiske tradisjonen som en mulig forklaring på variasjonen i den kommunale kultursatsingen. Innen den sosioøkonomiske tradisjonen forklares kommunal kultursatsing - nivå og oppgaver - med referanse til de kommunale omgivelsenes behov for kultur. Forklaringen er altså å finne i det politiske systems sosiale og økonomiske omgivelser. Endring i satsing sees som et resultat av endring i disse trekkene ved kommunen, eller tilpasning til nye sosioøkonomiske betingelser, mens variasjon mellom kommunene tilskrives variasjon mellom kommunene knyttet til de nevnte trekk.

Følgende antakelser om sammenhengen mellom behov og kultursatsing kan utledes fra denne modellen - for det første og rimelig nok, i tråd med den ovenstående drøfting, kan det tenkes at variasjon i kommunal kultursatsing kan tilskrives variasjon mellom kommunene med hensyn til faktorer som arbeidsledighet, befolkningsutvikling og fraflytting. Valget falt derfor på to kommuner som var relativt like langs disse dimensjonene, men som likevel hadde et svært ulikt satsingsnivå. På bakgrunn av denne empiriske observasjonen samt den teoretiske drøftingen av begrensningene ved denne type forklaringer, avvises den sosioøkonomiske modellen (jfr.3.3.3).

4.1 Partimodellen

Dette er forestillingen om det klassiske demokrati der arbeidsdelingen mellom politikere og byråkrater er politikerne som drøftere av politiske målsettinger og administrasjonen som iverksetter av politiske vedtak, uten at denne blander seg inn i selve utformingen av politikken. Partimodellen, som forøvrig representerer en politisk konfliktmodell, forklarer kultursatsing som et resultat av partienes politikk og holdninger til kultur, som videre er forankret i ideologiske skillelinjer. Politikeren i rollen som en maksimerer av eget partis politikk blir sentral, og dermed politikerrollen og de forventinger som er knyttet til den. Dette fordi politikeren må ta hensyn til partiideologi og velgerkrav. Endring i satsings- og prioriteringsmønster kan sees

i sammenheng med kommunevalgene hvert 4. år og endringer som da ofte skjer i partisammensetting i kommunestyre og hovedutvalg.

Variasjon mellom kommuner når det gjelder kultursatsing vil søkes forklart gjennom variasjon i hvilke partier som har flertall i de samme organ.

Tradisjonelt i slike studier har partiene vært delt langs to fløyer, nemlig den borgerlige versus den sosialistiske fløy. Dette gjelder i særlig grad større kvantitative undersøkelser. SV og Ap har da vært karakterisert som tilhørende den sosialistiske dimensjonen, mens Sp, Høyre, Krf og Frp har blitt plassert langs den borgerlige dimensjonen.

Den generelle hypotesen har vært at sosialistiske partier er mer positiv til en stor offentlig sektor enn de borgerlige partier (Hansen, Roshauw og Sørensen, 1988). Antakelsen bygger på en oppfatning om at sosialistiske partier i større grad enn borgerlige ser verdien av en stor offentlig sektor. Innenfor en sosialdemokratisk ideologi begrunnes denne verdien med hensynet til sosial og økonomisk utjamning, samt med behovet for å løse prioriterede fellesoppgaver. For disse partiene står utgiftsbehovet i sentrum (Hansen, Roshauw og Sørensen, 1988).

For de ikke-sosialistiske partier derimot, står de samfunnsmessige kostnader ved høye skatter i sentrum, samtidig som disse partiene har større tiltro til at markedet kan løse mange av de oppgaver som offentlige instanser har påtatt seg. De argumenterer i så måte med markedets effektivitet. I debatten om kultur som et offentlig ansvar eller ikke, er det særlig Frp som har sett det positive ved å overlate kulturlivet til markedskreftene.

Ett av de problemer som følger ved å dele den politiske dimensjonen i kun to kategorier er at det finnes nyanser mellom partiene som denne todelingen overhodet ikke fanger opp. Det finnes tildels store variasjoner mellom de fire borgerlige partiene, og særlig mellom de to ytterpunktene Sp og Frp. I en

case- studie vil slike variasjoner være mulig å fange opp blant annet ved å studere de enkelte partiers programmer og handlinger i konkrete valgsituasjoner; om handlingene eventuelt følger programerklæringene. Det blir også mulig å fange opp om partimodellen som en konfliktmodell har aktualitet på kommunenivå. Dette ved å undersøke om konflikter faktisk følger partilinjer.

Det finnes også innbyrdes forskjeller mellom partiene hva angår kulturelt prioriteringsmønster. Ap har vist seg å være positiv til og har støttet idretten og et alment folkelig kulturliv. Det samme gjelder for de andre sosialistiske partier. Arbeiderklassens kultur har historisk vært knyttet til arbeidet og kampen for bedre kår. Mye av den politiske skoleringen og treningen skjedde opprinnelig gjennom organisasjonsarbeidet. I tillegg til den politiske tilknytning til partiets virksomhet ble det også utviklet organisasjoner for en mengde aktivitetsformer, deriblant idrett, litteratur, kunst, skolering, friluftsliv o.l. Mens finkulturen for "borgerskapet" primært var en form for fritidsbeskjeftigelse, så spilte altså arbeiderkulturen en viktig rolle i arbeiderklassens politiske skolering og organisering.

Høyre og Krf, derimot, har vært positiv til og støttet av det tradisjonelle kulturområdet, altså oppgaver innenfor kunst, teater, litteratur og vitenskap. Innen det frivillige organisasjonslivet har disse to partiene støttet musikk og kristelig organsasjonsliv (Billing, 1978; Roshauw, 1980).

Sp's holdning til kulturlivet har befunnet seg atskillig nærmere den sosialistiske fløyens holdning enn den borgerlige. Særlig har partiet vært positiv til kultursatsing som et ledd innen forebyggende sosialvirksomhet og distriktsbygging (Roshauw, 1980). For Frp sees kulturlivet som nevnt, i liten grad som et legitimt offentlig satsingsområde. Heller enn offentlig "sponsing" har dette partiet argumentert for markedskreftenes overlegenhet også inne dette området.

Dersom antakelsen om sammenheng mellom partipolitikk og offentlig satsing på kultur overføres til den kommunale kultursektoren, vil forventningen i lys av partimodellen være at kommuner med sosialistisk flertall satser mer på kultur målt i per capita utgifter, enn kommuner med borgerlig flertall. Jeg har her valgt å karakterisere Sp som et sosialistisk parti (jfr. diskusjonen over om partienes holdninger til kultur).

I tillegg vil ulik partidominans virke inn på hvilke oppgaver som prioriteres. Det antas at de kommuner som har et sosialistisk flertall og som videre har et høyt satsingsnivå vil prioritere de kulturoppgaver som er knyttet til sysselsetting, ungdomstiltak og næringsutvikling, blant annet i form av turisme. Dette fordi de sosialistiske partiene tradisjonelt har betraktet kultur og kulturliv i et mer instrumentelt perspektiv. I kommuner med borgerlig dominans er forventningen at det satses på mer tradisjonelle kommunale kulturoppgaver som bibliotek og frivillige organisasjoner innen sang og musikk, samt kristelig organisasjonsarbeid.

For å avdekke i hvilken grad partipolitiske skillelinjer virker inn på den kommunale kultursatsingen og som en følge kan forklare variasjon på dette området mellom kommunene, blir det i første rekke nødvendig å studere de lokale partiprogrammene, for eventuelt å fange opp om det er utarbeidet kulturpolitiske målsettinger på lokalt plan og om disse varierer.

Siden partimodellen også oppfattes som en konfliktmodell forventes det at eventuelle konflikter følger partilinjene. Dette vil bli forsøkt fanget opp via eventuelle motsetninger i de ulike partiprogrammene, avstemminger i kulturutvalgene, samt de ulike partiers holdning til økning/nedskjæringer av budsjettene.

4.2 Organisasjonsmodellen

Denne modellen har røtter i pluralismen og den korporative teoritradisjonen. I lys av organisasjonsmodellen sees kultursatsing som et resultat av kampen mellom ulike frivillige

satsing som et resultat av kampen mellom ulike frivillige organisasjoner og deres press på eller krav til kommuneinstitusjonen. Forklaring på kultursatsing samt variasjon mellom kommuner tillegges det politiske systems omgivelser. Kultursatsing er altså et resultat av frivillige organisasjoners konkurranse om offentlige kulturmidler og om aksess til den kommunale beslutningsarena.

Endring i satsing kan sees som et resultat av endring i styrkeforholdet mellom de frivillige organisasjoner som kjemper om de kommunale kulturmidlene, der styrkeforholdet er knyttet til ressurser som medlemsantall og grad av kopling til kommuneapparatet.

Variasjon i kultursatsing mellom lag og organisasjoner innad i kommunen og mellom kommuner kan videre forstås som variasjon i ressurser mellom organisasjonen og den enkelte organisasjons kontaktform med beslutningsnivået i kommunen.

Det kan skilles mellom ulike typer koplinger i forholdet mellom de frivillige lag og organisasjoner og kommunen. Noen er av rutinemessig og permanent art, mens andre er av en mer midlertidig karakter. Den rutinemessige koplingen kan knyttes til kulturadministrasjonen gjennom søknad om kulturmidler. Organisasjonene kan også ha en mer rutinemessig, direkte og permanent kontakt med forvaltningsapparatet ved at kommunen har opprettet egne utvalg eller stillinger som ivaretar organisasjonens interesser spesielt. På den andre siden kan kontakten være knyttet til den politiske delen av kommuneinstitusjonen via midlertidige og permanente politiske utvalg der politikere og organisasjonsmedlemmer er deltakere på samme arena.

Frivillige organisasjoner har også muligheter for å påvirke politikktutformingene ved å fungere som høringsinstanser for kommunen, selv om denne tilknytningen må antas å være av mer tilfeldig karakter enn utvalgsordningen (jfr. Egeberg, 1981). I tillegg kan tilknytningen være av en uformell art ved at aktive

personer innen frivillig organisasjonsliv også er politisk aktive, og i så måte indirekte er bærere av organisasjonenes interesser ve deltakelse på den kommunale beslutningsarenaen. Dette kan fanges opp via et begrep om "rolleoverlapping", det vil si at politikere og administrativt ansatte ivartetar og forvalter flere roller og i så måte er bærere av ulike verdier (jfr. Billing, 1978).

I lys av organisasjonsmodellen forventes det at de frivillige kulturorganisasjoner med størst ressurser i form av antall medlemmer og tettest kopling til kommunen, vil ha sterkest innflytelse over politikktutforming, og dermed få de største bevilgningene. I så måte forventes det videre å være idrettslagene som får den største andelen av kulturmidlene da denne lagstypen tradisjonelt skårer høyest langs begge de nevnte dimensjoner (Billing, 1978).

Nå må det i denne sammenheng bemerkes at det kan være problematisk å avspeile de direkte virkninger av organisasjonens deltakelse både på utformingen av politikken og utgiftsnivået med den type data som benyttes i dette arbeidet.

4.3 Administrasjonsmodellen

Administrasjonsmodellen ser kultursatsing som et resultat av kulturbyråkratenes egeninteresse ved å opprettholde en stor kulturadministrasjon. Administrasjonens størrelse målt i antall ansatte er et ofte benyttet som mål på administrasjonens styrekraft og evne til å få gjennomslag for sine krav. Dette fordi en stor administrasjon øker sektorens potensiale for blant annet å utnytte statlige og fylkeskommunale tilskottsordninger. Dette er nemlig en krevende aktivitetsform som fordrer en viss administrativ kapasitet.

Administrativ kapasitet, turnover og grad av institusjonalisering kan sees som betingelser for å drive det som kalles administrativ entreprenørvirksomhet og som primært retter seg mot å utnytte eksterne støtteordninger (Reirsen, 1985). Kultursektoren gir i

særlig grad rom denne type virksomhet på grunn av sin relative autonomi og lave grad av regelstyring. Den gir likeledes rom for innovasjon og utnyttelse av eventuelle personlige nettverk som også er et sentralt trekk ved lokal entreprenørvirksomhet.

Den kommunale kultursektor er relativt sett en ung sektor som gjør at sektoren antas å ha legitimeringsbehov vis a vis andre kommunale sektorer, samtidig som den ivaretar immaterielle verdier og oppgaver. Dette er trekk ved sektoren som kan forklare hvorfor administrative aktører finner det nødvendig å sikre både egne og sektorens behov ved å søke å rette krav på vegne av sektoren og derigjennom øke sektorens budsjetter og anseelse. Særlig vil styrking og legitimering av sektoren være påkrevet i økonomiske nedgangstider da en strengere sektorprioritering i slike situasjoner må antas å være mer utpreget. Legitimering vil i lys av denne modellen oppnås gjennom de eksterne tilskott som trekkes til kommunen og som det kan synes vanskelig for politikerne på alle nivå å si nei til, til tross for at disse fordrer en viss grad av økonomisk forpliktelse for kommunen. Dagens trange økonomiske situasjon for kommunene kan nok gi rom for å forstå kultursatsing i lys av denne modellen.

Endring av kultursatsing er et resultat av endring i administrativ kapasitet. Variasjon mellom kommunene, både når det gjelder satsingsnivå og prioriteringsmønster, kan sees i sammenheng med variasjon i antall ansatte innen sektoren samt deres evne til å utnytte eksterne finansieringsordninger og få gjennomslag for gjentatte budsjettkrav.

Med grunnlag i en modell som forutsetter at kulturbyråkratene forsøker å maksimere egne og sektorens interesser vil det forventes at kommuner med den største administrative kapasitet og som har lengst tradisjoner med hensyn til antall år de har hatt en egen sektoradministrasjon, er de som saster mest på kultur. Det antas videre at kommuner som har et høyt satsingsnivå på kultursektoren er de som har vært i stand til å utnytte statlige og fylkeskommunale støtteordninger gjennom en

administrativ entreprenørvirksomhet. Kommuner med denne type virksomhet ventes i mindre grad å støtte frivillig organisasjonsliv og heller satse på nyskapenede prosjekter knyttet til generell lokalsamfunns- eller distriktutvikling da det særlig er innen disse områdene de eksterne tilskottene befinner seg.

4.4 Argumentasjonsmodellen

Argumentasjonsmodellen kan knyttes an til det greske idealet om politikens sfære som et område for meningsutveksling og rasjonell argumentasjon der tvangen i det bedre argument er kritikkstandarden. I denne modellen forstås kultursatsing som et resultat av at krav følges opp av gode argumenter. Meninger prøves og veies og aktørenes målsettinger er å oppnå enighet da politikere og administratorer kan fortsås som orientert mot å realisere felles forpliktende målsettinger (Eriksen og Larsen, 1990). De impliserte parter ser hvordan parti-, sektor- og gruppeinteresser kommer i konflikt med andre viktige politiske målsettinger og lokalsamfunnsverdier. Det er ikke utenkelig at aktørene har ulike motiver for sin deltakelse i politikken, men at de gjennom deltakelse og "gjensidig argumentasjonsutveksling og rolletaking tvinges til å innta mer fellesskaplige standpunkter" (Eriksen og Larsen, 1990).

Modellen tar altså høyde for en forståelse av at politikk og kultursatsing må legitimeres ved å knytte kultursatsing til andre kommunale satsingsområder som ungdomspolitik, distriktspolitikk eller næringspolitikk for å nevne noen. Den fanger dermed opp kultursektorens legitimeringsbehov vis a vis andre sektorer. Kultursektoren er en sektor som i særlig grad må antas å måtte begrunne seg selv som et viktig område for kommunal inngripen via gode argumenter, både på grunn av sektorens forvaltning av immaterielle verdier og på grunn av en relativt ny forståelse av kulturlivets plass i samfunnsstyringen. Behov og krav sees således ikke alene som tilstrekkelige betingelser for at en kommune skal satse på kultur. Disse må derimot aktualiseres og kvalifiseres.

Endring av kultursatsing er et resultat av informasjons- og meningsutveksling som medfører endring i synet på kulturens samfunnsmessige funksjon, nærmere bestemt fra å være et mål til å bli et middel, det vil si som en følge av at det kommer ny informasjon til som belyser kultursatsingen og dens eventuelle resultater og virkninger på en ny måte, og som dermed får beslutningstakerne til å forandre mening om hva som er fornuftige løsninger. Referanserammen for fortolkning og gode løsninger er ikke parti- grupper- eller egen sektors fordeler, eller geografisk tilhørighet for den saks skyld, men hele lokal- eller kommunesamfunnet - løsninger og valg der hele kommunen tilgodeses. Modellen involverer dermed et prinsipp om rettferdige løsninger.

Variasjon mellom kommuner kan forstås som variasjon i måten behov og krav argumenteres for, eller hvordan kultur oppfattes (som mål eller middel), og som videre har forankring i en ulik forståelse av hvilke oppgaver som er legitime kommunale oppgaver. Nærmere bestemt om kulturlivet skal støttes og eventuelt hvorfor.

I de kommuner der krav om kultursatsing følges opp av argumenter som knyttes til utbygging av arbeidsplasser, næringsutvikling, fraflyttingsproblematikk eller der kultursatsing begrunnes som et middel i forebyggende helse- og sosialpolitikk forventes det en høyere satsing enn i kommuner der kravene står alene; det vil si ikke følges opp av gode begrunnelser. Også i kommuner der kulturlivet forstås i mer ekspressive tremer; som et område med sin egen verdi og som ikke i særlig grad anses å være et kommunalt anliggende forventes relativt lavere satsing.

Forstås kultur i et instrumentelt perspektiv vil oppgavesatsingen være knyttet til hvordan man velger å fortolke problemet, det vil si i forhold til arbeidsledighet, fraflytting eller eventuelle særskilte ungdomsproblemer eller demografiske forskyvninger. Trolig vil slike spørsmål bli forsøkt sett i sammenheng og knyttet sammen slik at flest mulig problemer kan løses samtidig.

Om kultur iderimot forstås i et mer ekspressivt perspektiv vil det frivillige organisasjonslivet antas å skåre høyt.

Ideelt sett skal aktørene snakke seg frem til enighet, men på grunn av knapphet på tid og ressurser blir dette mer et ideal enn en realitet (Eriksen og Larsen, 1990). I argumentasjonskommunen avsluttes debatten ved hjelp av avstemninger, men kun etter en reel argumentasjonsutveksling. Debattene kan være relativt lange siden det legges vekt på da alle synspunkter og meninger skal høres før beslutninger fattes. Møtene vil i stor grad være preget av informasjonsutveksling og forsøk på å belyse saker fra flere synsvinkler. Et mål på om en argumentasjonsmodelle er rådende eller argumenatsjoene føllger den kommunikative rasjonalitetsstandarden vil også være argumentasjonsrekker som endrer retning uten at det påviselig er materielle belønninger i sikte. Dette synes i særlig grad å ha aktualitet innen kulturområdet.

4.5 Oppsummering

De fire modellen som det er redegjort for i dette kapitlet er begrepsmodeller som har røtter i ulike tradisjoner, og som retter oppmerksomheten mot ulike sider ved kommunal beslutningsfattning. Modeller er stiliserte, forenklinger av virkeligheten. Hver av dem identifiserer viktige aspekt ved politikk; i dette tilfellet kultursatsing. De styrer oppmerksomheten ved å foreslå hva som er viktig og hva som er mindre viktig, samt at de foreslår ulike forklaringer på det aktuelle fenomenet (Dye, 1987).

Modellene er ikke konkurrerende på den måte at en av dem bedømmes som "best". Selv om en modell ved første øyekast synes å forklare kultursatsing, så er nok satsingen heller en kombinasjon av disse. Samlet gir modellene forhåpentligvis et mer komplett bilde av politikutformingen.

De tre neste kapitlene vil prøve modellene på de to kommunene Gratangen og Berg; først knyttet til satsingen i den enkelte kommune og videre på variasjonen mellom kommunene.

Hypotesene og indikatorene blir også grundigere redegjort for i de enkelte analysekapittel. Dette i hovedsak for å unngå for mange gjentakelser, samt at det letter den videre fremstilling.

KAPITTEL 5: CASE 1 - GRATANGEN KOMMUNE

5.0 Innledning

I dette kapitlet vil det bli foretatt en beskrivelse og analyse av den kommunale kultursatsingen i Gratangen. Det vil bli lagt vekt på å synliggjøre noen av de trekk som kan karakterisere og forklare denne. I analysen vil modellene som er skissert i det forgående kapitlet bli benyttet. Analysen vil være prosessorientert ved at den omfatter flere år og omlag to valgperioder; i hovedsak perioden 1984-1990¹.

5.1 Sosioøkonomiske forhold

Gratangen ligger i den sørlige delen av Troms og har et befolkningstall på vel 1450 innbyggere. Kommunens areal er på ca 313 kvkm, og topografien domineres av den tre km lange Gratangsfjorden som er omkranset av høye fjell. Kommunen består av åtte bygdesamfunn hvorav ingen har hatt noen utpreget senterfunksjon. Kommuneadministrasjonen ligger på Årstein, og denne bygda er nå utpekt som det naturlige senteret i Gratangen.

Befolkningsutviklingen har de siste årene vært negativ, og SSB's befolkningsfremskrivninger viser den samme tendens frem mot år 2020². Kommunen har hatt en befolkningsreduksjon fra 1726 til 1483 i perioden 1979 til 1990, altså 14%³. En stor del av befolkningen bor i småsentra rundt i kommunen. De resterende bor spredt, med relativt korte avstander til de sentra de tilhører. Flyttemønstret innad i kommunen synes å være det samme som i andre små kommuner i Nord-Norge, der flyttestrømmen går mot de større senterene.

¹Årsaken til at denne perioden er vektlagt er at datamaterialet som i hovedsak er benyttet i dette arbeidet, nærmere betemt dokumentene, i liten grad var særlig systematisert og omfattende før 1984. Dette kan skyldes fraværet av en egen sektoradministrasjon.

²Statistisk Sentralbyrå.

³Kilde: kommunedatabasen. I tillegg var det en ytterligere reduksjon på 24 personer fra 1990 til 1991.

Utviklingstendensen i Gratangen er stor fraflytting og liten tilbakeflytting, og da spesielt av folk med høyere utdanning. Den demografiske utviklingen viser et stort fravær av ungdom i aldersgruppen 18-25 år⁴.

Arbeidsledigheten fra 1985 til 1988 har vært stabil i absolutte tall, og har ligget rundt 37 personer. Det første halvår 1990 viste de akkumulerte tallene en arbeidsledighet på 31 personer⁵. Sett i sammenheng med befolkningsutviklingen viser arbeidsledigheten likevel en prosentmessig økning.

Gratangen har fra gammelt av vært en primærnæringskommune med vekt på fiske og fangst. Fiskeoppdrettene har overtatt for fiskefartøyene, og det er dag tre større oppdrettsanlegg i kommunen. Dagens næringsstruktur er basert på tjenesteyting, der servicenæringene har over 50% av kommunenes sysselsatte, med de resterende i fiske og jordbruk, eller bygg- og anleggsbransjen.

Kommunen har tre grunnskoler og to av dem er kombinerte barne- og ungdomsskoler. Videregående skoletilbud mangler og disse elevene dag- eller ukependler til nabokommunene Lavangen, Salangen, Bardu eller Målselv. Kommunikasjonsmessig ligger kommunen bra til, da E6 passerer gjennom de indre strøk av kommunen.

5.2 Politiske trekk

Kommunestyret har 17 representanter der fordelingen er 7 Ap, 3 Høyre, 2 Sp, 1 SV og 4 fra bygdeliste⁶. Ordfører og hovedutvalgsleder for kultur kommer fra Sp. Kommunen praktiserer en delt ordførerordning, der ordførervervet denne perioden har vært fordelt mellom Ap og Sp, med 2 års funksjonstid på hver. Ordføreren fungerer også som tiltakskonsulent og ivaretar blant annet

⁴Kilde: Prosjektrapport fra NIBR i Alta.

⁵Kilde: Fylkesarbeidskontoret i Troms.

⁶Bygdelista karakteriseres som ei auneliste, men har forankring i bygda Årstein der kommunesentret ligger.

kommunens oppgaver innen turisme. Kulturadministrasjonen har ansvaret for planlegging og tilrettelegging av dette feltet.

I forbindelse med innføring av hovedutvalgsmodellen i 1986 ble det foretatt en sanering av en rekke gamle nemder og råd. Hovedutvalget for Kultur og Fritid fikk ansvaret for bibliotek og friluftsliv, i tillegg til det tradisjonelle arbeidsområdet som kunst, barne- og ungdomsarbeid, kulturvern og utbygging av idrettsanlegg m.m. I tillegg har kulturutvalget blitt tillagt oppgaven som kinostyre for å behandle søknader om utleie av video, ansvaret for reiseliv, samt et overordnet ansvar for museet og bygdebokarbeidet.

Kommunen praktiserer en gjennomgående representasjonsordning slik at alle hovedutvalg er representert med 3 medlemmer i kommunestyret. Hovedutvalg for kultur og fritid⁷ har 7 representanter, og er som nevnt både bibliotekstyre og friluftsnemd. Kulturutvalget har ett underutvalg, styret for Gratangen Båtsamling som er valgt blant kommunestyrets medlemmer.

5.3 Kultursatsing i Gratangen

I dette avsnittet vil utviklingen innen de ulike kulturelle delområdene bli presentert. Som et av delområdene er også den kommunale kulturadministrasjonen tatt med. Presentasjonen vil danne grunnlaget for den senere analysen og sammenlikningen mellom Gratangen og Berg kommune, og vektlegger i hovedsak de hendelser og aktiviteter oppgaven tar sikte på å belyse og forklare, altså oppgavens avhengige variabel. Det er særlig lagt vekt på det jeg med en samlebetegnelse har valgt å kalle "utvidelser". Dette omfatter særlig nye stillinger, nye oppgave- og ansvarsområder og er hendelser og aktiviteter som krever kommunal medvirkning i form av økonomiske "løft".

⁷Heretter benevnes dette for enklhetens skyld kun som kulturstyret eller kulturutvalget.

Før jeg går inn på selve beskrivelsen av kultursatsingen i Gratangen, så presenteres satsingen i form av en tallmessig oversikt. Oversikten dekker sentrale satsingsområder og utviklingen innen disse i perioden 1985-1990⁸.

Tabell 2: Prioritering av de ulike delområdene i %⁹

År	1985	1986	1987	1988	1989
Administrasjon m/bygdebokforf.	3,5	15,2 (18,7)	24,9 (47,7)	16,9 (25,9)	9,1 (21,2)
Bibliotek	10,7	10,1	12,9	8,0	4,3
Almen kultur	10,9	4,5	8,8	4,6	2,0
Kulturvern ¹⁰	70,9	34,9	20,5	60,4	69,4

Vi ser her at den desidert største utgiftsposten er kulturvernet, med administrasjonen på en andre plass. Utgiftene til kulturvernet har de to siste årene vært særlig økende, mens andelen til almen kultur (frivillige organisasjoner) og bibliotek har tapt terreng i forhold til de to andre områdene. Både bibliotek og almen kultur har forøvrig gått jevnt og trutt tilbake de siste fem årene. Hva er det så som skjuler seg bak disse tallene?

5.3.1 Den kommunale kulturadministrasjonen

I 1981 ble den første administrative stillingen på sektoren opprettet. Dette var 1/2 kombinasjonsstilling der kultursekretæren også fungerte som bibliotekar¹¹. Før dette besto sek-

⁸Noen områder er blitt holdt utenfor da både er vanskelig å sammelikne samt at regnskapene ikke alltid eksiplistt redegjør for hva tallene inneholder.

⁹Beregningsgrunnlaget er post 1.5 i kommuneregnskapet - kirke-sektoren.

¹⁰Kulturvern inkluderer Båtsamlingen, drift av Eliborg kulturhus og en kategori jeg har kalt "annet". "Annet" dekker blant annet kommunale egenandeler til kulturvernet.

¹¹1/4 på hver funksjon.

torens administrative kapasitet av omlag seks timer skrivehjelp i uken. Kultursekretærdelen ble i 1983 utvidet til 1/2 stilling, og fra august 1985 til en hel stilling. Den daværende lederen i kulturstyret, som forøvrig er utdannet lærer, ble tilsatt og innehar i dag stillingen som kommunenes kultursjef. I 1986 kom det første kravet om oppjustring av kultursekretærstillingen til kultursjef. Dette ble først en realitet i 1988. I november samme år som kultursekretærdelen ble omgjort til full stilling, ble det tilsatt kontorassistent ved hjelp av sysselsettingsmidler, et engasjement som varte ut juni 1986. I perioden 1985-1988 var det faktisk 8-10 kontorassistenter innom kulturkontoret, og bare i løpet av 1987 hele 5 forskjellige. Alle disse ble lønnet ved hjelp av sysselsettingsmidler.

Bemanningssituasjonen ved kulturkontoret har vært drøftet ved flere anledninger, både i budsjettsammenheng og som egne separate saker. Spesielt har behovet for ekstra kontorhjelp stått sentralt i debatten. Senhøstes 1989 ble så den kommunale kulturadministrasjonen utvidet med en fullmektig i full stilling som samtidig skulle ivareta kirkevergefunksjonen. Fordelingen er henholdsvis 3/5 og 2/5. Stillingen startet opp som et midlertidig sysselsettingstiltak med 50% refusjon fra arbeidsformidlingen. I innstillingen fra administrasjonsutvalget angående opprettelsen av stillingen står det:

"Gratangen kommune oppretter 2/5 fast stilling som kirkeverge og 3/5 fast stilling som kontorfullmektig fra 1.1.93. Stillingen opprettes i første omgang som fast kombinasjonsstilling med kontorsted kulturetaten".

Kulturadministrasjonen består i dag (1991) av kultursjefen samt den nevnte kombinasjonsstillingen som fullmektig. I tillegg er det en prosjektlederstilling knyttet til arbeidet med Foldvikkanlegget¹² (se forøvrig 5.3.7 om kulturvern).

¹²Denne stillingen forestår planlegging av Foldvikprosjektet med tanke på videreutvikling, samordning og organisering av drift, med det siktemål å etablere varige arbeidsplasser. Dette er knyttet til turistsatsingen.

Foruten årlige kulturlederkonferanser (2 i året) har både kultursjefen og medlemmer av kulturstyret deltatt på flere kurser og seminarer i den hesikt å øke sektorens informasjons- og kunnskapsgrunnlag. Spesielt gjelder dette for perioden 1985-1986. I denne sammenheng kan spesielt nevnes kurs i tippe og samfunns-husmidler og konferanse om nytt inntektssystem i 1985. I 1986 var det kurs i kulturisme på Nordkalotten, studietur til Nord Sverige og landskonferanse om kultur og reiseliv. I tillegg er Gratangen kommune medlem av Nord-Norsk Kulturråd (1985), SKINN (1986), samt at de har etablert medlemskap i NoKu¹³ for kultursekretæren fra 1986.

Kommunen har forøvrig bibliotek med en bibliotsjef i 1/2 stilling, samt musikk-skole og idrettsskole med henholdsvis musikk-skolerektor og idrettsleder i hele stillinger, samt et eget båtmuseum. Musikk-skolen er administrativt tilknyttet skolesektoren. Gratangen kommune har videre kommunal kino som drives i samarbeid med ungdomslagene; i denne sammenheng fungerer kultursjefen også som kinosjef. Når det gjelder båtmuseet har kulturkontoret ansvaret for all aktivitet som angår sysselsetting, tilsetting av personale innen tidsbegrensede oppdrag, innhenting av tilbud og øvrig organisering, i tillegg til noe budsjettansvar.

Kulturkontoret holder til sammen med den øvrige kommunale administrasjonen i kommunehuset på Årstein. Der har kultursjefen og fullmektig egne separate kontorer.

5.3.2 Planarbeid

Kommunen har ikke utarbeidet kulturplan. Det lages heller ikke årsmeldinger for kultursektoren, noe som faktisk er relativt vanlig i andre kommuner. Men flere delplaner er utarbeidet; foruten den nevnte idrettsanleggsplanen er det også utarbeidet reiselivsplan (1987), og utkast friluft- og til museumsplan

¹³Norsk Kulturforum.

(begge i 1990). Både reiselivsplanen og friluftspanen ble laget av DH-kandidater som et ledd i deres studium. Arbeidet ble finansiert via statlige tilskott.

Det er for tiden under utarbeidelse en egen ungdomsplan, et prosjekt det også har vært arbeidet med tidligere (1984-85), blant annet av den første kultursekretøren. Også dette arbeidet fikk tilført statsmidler.

5.3.3 Bibliotek

Som nevnt var den første bibliotekarstillingen 1/4 stilling som ble opprettet i 1981, der samme person fungerte som kultursekretær. Denne ble så utvidet til 1/2 stilling i september 1985, altså omtrent samtidig som kultursekretærdelen ble utvidet til hel stilling. Samme året var det tilsatt bibliotekassistent i 1/2 stilling på sysselsettingsmidler for å hjelpe til med katalogisering av biblioteksamlingen. Bibliotekaren skriver i et brev til kulturutvalget tidligere dette året angående bemanningssituasjonen:

"Før september 1985 og 1/2 stilling ved biblioteket lå bibliotekdrifta nede. Boksamlingen var ikke katalogisert og det fantes ingen oversikt over hva biblioteket hadde".

I det samme brevet ble det søkt om å få utvidet bibliotekarstillingen til full stilling, men resultatet ble altså istedet 1/2 stilling på sysselsettingsmidler. I 1986 ble det opprettet lånestasjon på Løvdal, et strakstiltak i påvente av det mer langsiktige tiltaket med interkommunal bibliotekbuss. I denne sammenheng ble kommunestyret søkt om 24.000 kr i ekstrabevilgninger, som ble innvilget. Den etterlengtede bokbussen kom først i 1990 og drives nå på interkommunal basis mellom kommunene Lavangen, Salangen, Dyrøy og Gratangen¹⁴. Kommunens økonomiske andel i denne ordningen beløper seg til ca 20.000 kroner i året, foruten grunninvesteringen (engangsbeløp) på vel 60.000 kr.

¹⁴Bardu kommune var opprinnelig med i planene, men trakk seg ut som en følge av dårlig kommunal økonomi.

Statens bibliotektilsyn bevilget 700.000 kr til dette tiltaket i 1988. Selve anskaffelsen av bokbussen ble kommunenes ansvar. Fylkeskommunen står som eier av selve bokstammen.

Hovedbiblioteket holder forøvrig til i Eliborg kulturhus (jfr. 5.3.8), en plassering som vurderes å være lite sentral i forhold til offentlige kontorer og forretninger i kommunen¹⁵. Åpnings-tiden er 8 timer per uke.

5.3.4 Almen kultur

Almen kultur dekker frivillige lag og organisasjoner. I instruks for fordeling av kulturmidler står det blant annet:

"Søknad til alment kulturarbeid kan gis til personer, lag, organisasjoner og institusjoner som har kulturarbeid eller kulturaktivitet på sitt program. Unntak for støtteordningen er organisasjoner og institusjoner som først og fremst ivaretar medlemmenes yrkes- eller økonomiske interesser. Organisasjoner og lag som kommer i grenseland eller som er delvis stønadsberettiget (ideelle, politiske, kristne, humanitære, helse og sosialformål) vurderes etter hvert enkelt tilfelle".

Kulturmidlene er inndelt i fire delkategorier; bygg/anleggsstønad til fritidsanleg, stønad til aktivitet og drift, stønad til enkelttiltak og leder/instruktør - utdanningsstøtte. Når det gjelder den første kategorien gis det stønad til planlegging, bygging, vedlikehold, istandsetting og innkjøp av utstyr til bygg og anlegg for fritidsaktiviteter. Stønad til aktivitet og drift gis til lag, organisasjoner, foreninger og institusjoner som har et kulturelt formål og som er åpne for alle. Kulturutvalget fastsetter kriteriene for størrelsen på beløpet etter aktivitetsnivå. Stønad til enkeltaktivitet gis til personer, lag, organisasjoner, foreninger og institusjoner uavhengig om grunnstønad er gitt. Aktivitetsstønad kan gis generelt til kulturtiltak og som engangstilskudd til arrangement som i utgangspunktet er åpnet for alle, men det legges også vekt på aktivitetenes innhold. I denne sammenheng ble det i 1986 vedtatt å prioritere

¹⁵Kilde: Vedlegg til kulturstyresak 17/86 om bibliotektilsynet i Gratangen.

musikklivet. I 1988 ble det presisert at "- arbeid for barn og ungdom, både innenfor musikk, idrett og andre fritidsaktiviteter som har høyeste prioritet i kommunen og tiltak for disse gruppene bør prioriteres", mens det i 1989 fastslås følgende: "Aktiviteter som retter seg mot svake grupper som eldre, barn og funksjonshemmede, samt samarbeidsprosjekter vil bli prioritert"¹⁶.

Utdanningsstøtte gis til dekning av møter, kurs og konferanser. Det påpekes i de utarbeidede prinsippene at skoleringen fortrinnsvis gjelder egne folk for å øke eller utvide aktiviteten i organisasjonene.

De eksisterende fordelingsprinsipper medfører en utsiling av enkelte lag og organisasjoner. Hvert eneste år er det lag som ikke kvalifiserer for støtte ved at de ikke kan vise til noen form for aktivitet.

Fordelingsprinsippene ble utarbeidet i 1984 og har siden ikke vært nevneverdig revidert. I 1987 ble det, riktignok etter forslag fra kultursjefen, drøftet en intern regulering mellom de ulike delkategoriene fordi den budsjetterte posten til lag og organisasjoner var vesentlig redusert fra året før. I saksfremlegget står det følgende:

"På denne bakgrunn vil en i år ha atskillig strammere rammer å holde seg innafor enn tilfellet var i fjor. Jeg ønsker allerede nå å få ei avklaring på hvordan midlene skal fordeles på de enkelte postene. Det vil forhåpentligvis forenkle behandlinga av søknadene og gjøre det hele noe enklere å foreta prioriteringer"

Det fordeles også underskuddsgarantier ved avholding av arrangementer fra posten for kulturmidler. I denne sammenheng har kultursjefen fullmakt til å gi underskuddsgarantier for inntil 5.000 kr pr arrangement innenfor budsjettammen.

¹⁶Begge sitatene er hentet fra kommunale vedtak de respektive årene.

Som en avrundning på dette avsnittet har jeg valgt å ta med en illustrerende kommentar fra 1990 (14/90) angående kultursekretær/sjefens vurdering av den totale potten til fordelig til lag og organisasjoner. Det ble da registrert at søkermassen var redusert i forhold til tidligere år:

"Med den reduserte potten som er til fordeling, kr 77.000 mot 130.000 for 4 år siden, er det vel en viss resignasjon å spore hos lag som har aktivitet og som ønsker å utvide tilbudene, men mangler økonomi til dette".

5.3.5 Idrett

Idretten får tildelt midler over posten for alment kulturarbeid, samtidig som det kanaliseres store eksterne summer til idretten via tippemidlene. De siste års tippemidler i Gratangen har i hovedsak gått til alpinsentret på Øse.

Gratangen har opprettet stilling som idrettsleder samt idrettskole. Kommunen praktiserer ikke ordningen med idrettens kontaktutvalg (IKU). Dette henger nok sammen med at idrettslederen ivaretar de funksjonene dette utvalget er ment å skulle utføre.

Etter vedtak i kommunestyret ble det i desember 1985 opprettet idrettslederstilling fra 1986, en nokså unik stilling i landsammenheng. I første omgang var dette et engasjement for ett år. Siden ble engasjementet utvidet til å gjelde ut 1988, for så å bli omgjort til fast stilling fra 1.1 1989. Idrettslederens hovedansvar er å være leder og trener for de aldersbestemte klasser. Stillingen innehas av en gratangsværing. Han er forøvrig kommunestyrerepresentant denne perioden for Ap, samt medlem av kulturutvalget. Utgifter til engasjement av ledere, kjøring, egenanskaffelser og leie av utstyr dekkes av deltakeravgift samt tilskott fra NIF¹⁷. I 1988 ble det i samarbeid med lag og organisasjoner utarbeidet instruks for stillingen.

¹⁷Norges Idrettsforbund.

Videre ble det i 1988 opprettet idrettsskole for barn i alderen 7 til 10 år. Første halvåret var en prøveperiode, før dette senere ble omgjort til et fast tiltak. Gratangen var forøvrig den første landkommune i Troms med et slikt tilbud. I januar 1989 ble det avholdt et møte mellom idrettslederen og en del av instruktørene i GIL¹⁸ der det ble enighet om at GIL skulle la sine instruktører stå for utdanningen ved idrettsskolen. Mot dette skulle da egenandelen elevene betaler overføres fra kommunen til GIL. Idrettslederen utfører fortsatt de administrative oppgavene som er knyttet til idrettsskolen, samt det praktiske lederansvaret. På grunn av dette og deltakeravgiften er skolen i hovedsak selvfinansierende.

I forhold til kommunens antall innbyggere og brukere av idrettsanlegg er Gratangen kommune godt utbygd på anleggssektoren. Til tross for at en del anlegg mangler vedlikehold holder idrettsanleggene en relativt høy standard. Det finnes både fotballbaner, friidrettsanlegg, tennisbane, svømmehaller, lysløyper, helsestudio og et større alpinanlegg. Eiere av anleggene er foruten kommunen, også ungdoms- og idrettslagene, samt velforeninger.

Gratangen Alpinsenter startet opp i 1985, et prosjekt kommunen var sterkt involvert i, før de 1989 overtok det fullstendig¹⁹.

I den nevnte idrettsanleggsplanen er det en omfattende oversikt over eksisterende anlegg samt fremtidige investeringer og planer på dette området. Planen ble til gjennom et samarbeid mellom kommunen ved idrettsleder og lag og organisasjoner.

¹⁸ Gratangen Idrettslag.

¹⁹I november 1990 ble alpinanlegget avvertert til salg på grunn av den store økonomiske belastningen det var for kommunen.

5.3.6 Musikk

Også musikklivet i kommunen finansieres i stor grad via kulturmidlene. Dette har som vi har sett vært et prioritert område både i 1986 og i 1987. Gratangen får i tillegg en del tilbud om musikkaktiviteter gjennom sitt medlemskap i Ofoten Næringsråd (se forøvrig 5.3.10). Musikkskolen, som forøvrig ikke sorterer under kultur-, men under skolesektoren, startet opp med rektor i 1/2 stilling og timelærere. Med virkning fra 1. januar 1987 ble stillingen som rektor omgjort til full. Fra Norsk Kulturråd fikk kommunen både i 1986 og 1987 tilskott til musikkaktiviteter. I utgangspunktet var dette et prosjekt knyttet til samarbeid med Tromsø lærerhøgskole, ved at musikk-klassen derfra overtok undervisningen ved Gratangsbøtn skole i en uke. Målsettingen var at uorganisert ungdom skulle trekkes med i kulturaktiviteter. Konkrete resultater av denne aktiviteten er opprettelsen av musikkgruppen "Rock mot rus". Et tiltak som fikk både statlig støtte, og støtte fra skoledirektøren.

Foruten musikkskolen finnes det både kor og korps i kommunen, selv om aktiviteten på disse feltene har vært varierende. Sangkorets aktivitet var lenge ute av drift, men startet opp igjen i 1987 med musikkskolerektoren som dirigent.

5.3.7 Kulturvern

Kulturvernet er den delen av kulturområdet det er satset mest på i Gratangen, både i form av kommunale bevilgninger, eksterne tilskott og en felles lokal dugnadsinnsats. Satsingen på dette området har primært vært rettet mot Gratangen Båtsamling, eller båtmuseet. Utbyggingen av båtsamlingen skjød for alvor fart fra 1985, samme år som full kultursekretærstilling ble en realitet. I tillegg er to gamle hus, reklingbu og kornlåve blitt restaurert i 1987, og flere hus er tenkt satt i stand i de kommende år. Også en større mølle, Foldvikmøllen, er overtatt av kommunen ved hjelp av statlige tilskott fra Norsk Kulturråd i 1989. Det arbeides også med etablering av et fartøyvernssenter i kommunen.

Gratangen Båtsamling er det største museumstiltaket blant de halvoffentlige museene i fylket og består av ca 30 båter. Samlingen regnes som unik i landssammenheng. Den har nemlig landets største samling av nordlandsbåter. Båtsamligen ble donert kommunen i 1982 av en Gratangenfamilie som selv hadde forsøkt å få offentlig finansiering til restaurering av båtene. Støtte ble ikke innvilget siden disse var i privat eie.

Båtsamlingen er tilknyttet ISTD²⁰, et interkommunalt museumsprosjekt mellom Dyrøy, Salangen, Lavangen, Ibestad og Gratangen som forøvrig ble opprettet i 1987. Museet er et halvoffentlig der driftsutgifter dekkes av stat/fylke og kommunale egenandeler. Tjenestested for konservator, som ble ansatt i 1988, var foreslått plassert i Gratangen, men er idag lokalisert til Lavangen. Arbeidet med å få igang museet startet allerede i 1985 med Gratangens kultursekretær/sjef som en av de sentrale initiativtakerne. Ved båtsamlingen er det tilsatt båtbygger i samarbeid med ISTD²¹. Stillingen startet opp som et engasjement ved begynnelsen av 1987 og varte i første omgang ut året. På sikt er den ment å bli en ren fylkeskommunal stilling.

I forbindelse med båtmuseet er det også utført en del vernearbeid på en brygge med nothjell og kai. I denne sammenheng er det bevilget midler fra Norsk Kulturråd, fylkesfriluftsnemda, lån fra næringsfondet samt sysselsettingsmidler. Ifølge anbud vil det koste nær 180.000 kr å restaurere anlegget ferdig.

På grunn av at Gratangen har satset særs mye på kystkultur, la Forbundet "Kysten"²² sitt årsstevne til Gratangen sommeren 1988. På få måneder hadde befolkningen i Gratangen bygget kafe og restaurert deler av anlegget ved Foldvik for å følge opp tilbudet om båtstevnet. Dugnadsinnsatsen er også fulgt opp i ettertid ved

²⁰Indre Sør-Troms Distriktsmuseum.

²¹Det vil si at ISTD finansierer 50% av stillingen og Gratangen kommune de resterende 50%.

²²Båtforening.

arbeidet med et mulig fartøyvernssenter og prosjektlederstillingen ved Foldvikanlegget (5.3.1).

Mye av arbeidet med båtsamlingen og restaureringen av Foldvik brygge er forøvrig et resultat av en formidabel dugnadsinnsats fra kommunens innbyggere og økonomisk støtte fra kommunen. Over en periode på 6-7 år har kommunen selv hatt kostnader på båtene på omlag fem millioner kroner, i tillegg til den statlige bevilgede støtten. De store kommunale tilskottene er egentlig refusjonsberettiget i h.h.t statlige regler. Museumsbygningen står nå ferdig med tre sammenhengende utstillingshaller samt en frittliggende verkstedbygning. Deler av administrasjonsbygningen benyttes av bygdebokforfatteren og hans sekretærer.

På høsten 1989 ble det satt i gang arbeid med å berge kondemnerte båter, for på denne måten å ta vare på deler av nord norsk kystkulturhistorie. Begrunnelsen for forslaget om å legge et slikt senter til Gratangen har vært det arbeidet som her allerede er nedlagt i kystkultur, og fartøyvern spesielt fra kommunens side. I denne sammenheng ble det søkt om midler både fra Miljøverndepartementet, Fiskeridepartementet, Kirke og Kulturdepartementet og Norsk Kulturråd samt fylkeskonservatorene i Finnmark, Troms og Nordland. Foreløpig er det gitt tilsagn om ca 111.000 kr blant annet fra Landsdelsutvalget, Rikskonservatoren, Norsk Kulturråd og Finnmark fylkeskommune til et forprosjekt som er ment å danne grunnlaget for en fartøyvernplan. Statens museumsråd vedtok i februar 1990 følgende:

"Rådet gir full støtte til at det utarbeides en samlet plan for fartøyvern i Nord-Norge. Arbeidet som gjøres ved Gratangen Båtsamling er imponerende, men planer for fartøyvernet må foreligge før det blir tatt standpunkt til spørsmålet om et senter for fartøyvern"²³.

Målsettingen med arbeidet er altså å etablere et landsdelsomfattende fartøyvernssenter med sete i Gratangen. Senteret er ment å skulle ha ansvaret for administrasjon, rådgivning og annen

²³Utkast til museumsplan, 1990.

hjelp til verneprosjekt i Nord-Norge. Det er i denne sammenheng også under planlegging et samarbeid mellom museet, fartøyvernsetret og Ibestad videregående skole, som vil kunne føre til en etablering av et videregående skoletilbud med spesiallinje for båtrestaurering med opptart høsten 1991. Undervisningslokaler er planlagt til Foldvik.

Av øvrig kulturvern kan nevnes Eliborg kulturhus som opprinnelig var et gammelt skoleinternat. Dette er blitt restaurert med tilskott fra Norsk Kulturråd, sysselsettingsmidler og kommunale midler. Senteret sto ferdigrestaurert i 1985 og kommunen leier ut en del av arealet. Foruten biblioteket huser Eliborg blant annet to kunstnere og husflidslaget. Det har ved flere anledninger blitt påpekt behov for fast vaktmesterordning og rengjøringshjelp ved senteret, uten at det er blitt realisert.

I tillegg har kommunen mottatt tilskott til restaurering av Årstein gamle skole fra fylkeskonservatoren. Også ei gammel mølle Foldvikmølla, har kommunen fått tilsagn om restaurering til. Denne regnes for å være av høy verneverdi. Hele Foldvikprosjektet er forøvrig et reiselivsprosjekt og det er særlig i denne sammenheng anlegget planlegges vernet.

Til slutt kan det også nevnes at det finnes en god del verneverdige krigsminner i kommunen som det er planer om å ta vare på, samt at kommunen har vært involvert i restaurering av en del bygninger rundt om i kommunen.

5.3.8 Kino

Gratangen har kommunal kino som drives i samarbeid med ungdomslagene. Kinoen er ambulerende, og kommunen kom med i denne ordningen som et prøveprosjekt der flere kommuner i fylket deltok. Driften startet opp i 1985 og ble gjort permanent i 1986. Økonomisk ansees tiltaket å ha vært en fiasko. Det betraktes likevel å være vellykket som kulturtiltak. Underskuddet har kommunen dekket på bekostning av tilskott til lag og foreninger,

mens ungdomslagene har tatt seg av kostnadene med oppvarming av hus, kjøring og har stilt "mannskap" til disposisjon.

5.3.9 Andre aktiviteter

Kommunen har ikke ungdomsklubbdrift i egen regi, men en del av kommunens ungdomslag gir slike tilbud, dels med kommunal støtte. I 1986 startet det opp et forsøksprosjekt med diskotekkvelder to-tre fredager hver måned hvor kommunen ved kulturkontoret dekket busstransport til og fra arrangementene. Tilbudet var rettet mot aldersgruppen 13-18 år. Også til disse arrangementene har ungdomslagene stilt sine lokaler fritt til bruk. Ungdommene selv har ellers organisert kveldene, både med hensyn til gjennomføring og etterarbeid.

I de siste årene har det i budsjettsammenheng og i forbindelse med utarbeiding av bemanningsplaner, blitt argumentert med behovet for en fritidslederstilling uten at kravet har nådd fram. Stillingen har også vært forsøkt knyttet mot en delstilling til transport for eldre og handicappede.

Foruten dette arrangeres det tre-fire kunstutstillinger i kommunen pr år. Gratangen kommune har vært medlem i SKINN siden 1985 og kunstutstillingene arrangeres i samarbeid med denne organisasjonen. Gjennom Folkeakademiet får kommunen tilbud om både foredrag og konserter. Spesielt i forbindelse med "Aktivitetsveka" som avvikles ca 20-30 juni hvert år er slike arrangement hyppige. Denne spesielle kulturuka har vært arrangert hvert år siden 1984, dog med varierende suksess. De senere årene er "Aktivitetsveka" blitt gjennomført i samarbeid med FINN²⁴. Dette samarbeidet har ført til et mer variert tilbud og større grad av stabilitet over arrangementene.

I 1984 ble det vedtatt å opprette en kulturpris i Gratangen som skulle deles ut hvert år. Kulturprisen ble likevel ikke noe annet enn en post i budsjettet. I 1990 ble det vedtatt at kulturpris-

²⁴Festspillene i Nord-Norge.

planene skulle settes ut i livet. Prisen, som er på 3000 kr, samt et kunstverk med inskripsjon, er planlagt delt ut hvert år til personer, lag eller foreninger som har stått sentralt i kommunens kulturliv. Kandidatene foreslås av kommunens innbyggere.

Flere av ungdomslagene påtar seg avvikling av konserter med omreisende artister mot underskuddsgarantier fra det kommunale kulturutvalget. "Gratangen Feskival" er ett av de årlige arrangementene og går av stabelen i regi av ungdomslaget IDUN. "Feskivalen" er en kombinert fiskekonkurranse med underholdning og diverse oppvisninger, og foregår i begynnelsen av juli. Arrangementet er det største enkeltarrangement av denne typen og har besøk fra hele regionen.

5.3.10 Prosjekter

I 1987 inngikk kommunen i et samarbeidsprosjekt med NIBR i Alta²⁵. Prosjektet, kalt "Kultur og Arbeidsplasser", ble fullfinansiert av Kultur og Vitenskapsdepartementet ved STUI, med 160.000 kr fordelt over to år.

Målsettingen med prosjektet var primært å knytte nye arbeidsplasser til kultursektoren, gjerne i samarbeid med reiselivsvirksomhet. På lengre sikt var målsettingen å bringe på det rene om en slik satsing på kultursektoren kunne virke stabiliserende på bosettingen i kommunen.

Målsettingen ble likevel noe endret på et møte i kommunen i oktober 1987, og da til i større grad å rette seg mot å bygge opp innbyggernes selvfølelse og entusiasme overfor det politisk-administrative system. Kommunen hadde nemlig flere ganger avsluttet påbegynte kulturtiltak når de satte igang nye. Dermed ble det liten kontinuitet i kultursatsingen. Innbyggerne følte at kommunen "ga med den ene hånden og tok med den andre"²⁶.

²⁵Beskrivelsen av NIBR prosjektet bygger i hovedsak på brev, søknader, saksvedlegg og en noe uferdig prosjekt rapport fra NIBR i Alta, i tillegg til samtale med kultursjefen.

²⁶Prosjektrapport, NIBR.

Den praktiske delen av prosjektet startet i begynnelsen av oktober 1987. NIBR hadde i den forbindelse møter med kultursekretæren/sjefen, kulturutvalget, representanter fra skolene, bibliotekansatte og musikkskolerektor²⁷. I tillegg var det møter med representanter fra kommunens lag og foreninger, med godt oppmøte, særlig fra bygdeundomslagene. Inntrykket av kommunens problemoppfattelse fra møtene kan kort oppsummeres slik:

"Den negative befolkningutviklingen, særlig den store nedgangen i ungdomsgruppene 7-15 og 16-19 år ble ansett å være et stort problem. I tillegg var det dårlig rekruttering utenfra, få arbeidsplasser i kommunen og ukependling var vanlig.

Mellom kommunens åtte bygdesamfunn var det lite samarbeid. Hver bygd hadde sine egne foreninger og lag, og sine egne forsamlingshus. Samordningen av aktivitetene mellom bygdelagene var dårlig og hver for seg hadde bygdelagene for svakt befolkningsgrunnlag for mange aktiviteter. En av årsakene til det dårlige samarbeidet mellom bygdelagene ble vurdert å skyldes den dårlige utbygde kommunikasjonen bygdene imellom. Det fantes ingen offentlig kommunikasjon utover skolebuss, og det var få biler i kommunen på ukedagene siden ukependlerne benyttet familiens bil.

På den andre siden kunne det også tenkes at dårlig samordning var et resultat av et tradisjonelt motsetningsforhold mellom bygdene ofte bunnet i lokaliseringstrider"²⁸.

Kommunen hadde et dårlig "selvbilde", muligens på grunn av at de lokale avisene i stor grad hadde fokusert på uenigheten mellom de ulike bygdene²⁹. Folk hadde en følelse av at ingenting nyttet. Enten dunket de hodet i "kommuneveggen", eller så falt gode tiltak bort på grunn av uenighet bygdene i mellom. På møtet i kommunen ble det vist vilje til å utnytte felles ressurser så godt som mulig slik at forskjellige tiltak og aktiviteter i de ulike bygdene ikke skulle konkurrere med hverandre. Det ble blant annet ytret ønske om å komme frem til ordninger som best mulig kunne ivarta samarbeid og informasjonsformidling.

²⁷ Idrettsleder skulle også ha vært tilstede, men hadde ikke anledning til å møte.

²⁸ NIBR-prosjektrapport (foreløpig utkast).

²⁹ Kilde: prosjektrapport fra NIBR.

Forslag til barne- og ungdomsplan, friluftspan og reiselivsplan forelå på det tidspunkt prosjektet startet opp, men var ikke vedtatt. Verken kultursekretæren eller hovedutvalget for kultur ønsket et nytt planforslag til "arkivet". Målet var å få snudd den passive stemningen i kommunen, både blant befolkningen og kommunens ledelse, samt å få utnyttet de ressurser kommunen allerede hadde.

Gjennomføringen av prosjektet ble besluttet å foregå etter en arbeidsbokmetode i regi av ungdomslagene³⁰. I tillegg ble det gjennomført en spørreundersøkelse blant en del av kommunens innbyggere mellom 16-19 år, da disse ble betraktet som den mest kritiske gruppen i forhold til fraflytting³¹.

Som et helt konkret resultat av samarbeidet mellom kommunen og NIBR er det blitt produsert en video om Gratangen, kalt "Gratangen, den gode bostedskommune". Videoen fremhever kommunen som en god bostedskommune med gode arbeids- og etableringsmuligheter. Til produksjonen ble det bevilget 75.000 kr fra Kultur og Vitenskapsdepartementet, samt søkt kommunale midler fra næringsfondet. Lag og organisasjoner gikk også inn med en fast sum hver.

³⁰Arbeidsbokmetoden besto i at det ble delt ut arbeidsbøker til lag og organisasjoner via kulturkontoret der innbyggerenes ønsker, behov og prioriteringer ble notert, for så å samlet inn igjen for vurdering. Totalt sett var det 12 arbeidsbøker som ble fylt ut, hver basert på ulike temaer.

³¹Undersøkelsen ble utført i januar 1988 blant 39 av kommunens 92 ungdommer i aldersgruppen 16-19 år i den videregående skolen. Spørsmålene var i hovedsak rettet mot trivsel og fritidsaktiviteter. Svarene ga signaler om at kommuner som kan markedsføre sitt arbeids- og fritidstilbud vil stå atskillig sterkere som mulig fremtidig bosted enn kommuner som ikke gjør dette. I den foreløpige projektrapporten fra NIBR oppsummeres undersøkelsen med følgende kommentar:

"Det er lite i ungdommens formuleringer av egne ønsker og verdier som skulle innebære at de aktivt vil søke seg bort fra sin hjemstedskommune".

Hvert år søker kommunen staten ved fylkesmannen om midler til lokale tiltak for barn og unge. Midlene blir lyst ut i avisene, og søknadene prioriteres av kulturutvalget. Tilskott av denne typen har blant annet blitt benyttet til inventar til ulike barneklubber i regi av ungdomslagene. I 1985 fikk kommunen tildelt 31.000 kr, i 1986 35.000 kr, i 1987 18.000 kr og i 1988 19.000 kr.

I 1989 ble disse midlene planlagt benyttet til å bedre transporttilbudet for barn og ungdom i kommunen. Dette året var det ingen eksterne søknader, kun kommunens egen søknad. Av de statlige barne- og ungdomsmidlene ble det gitt tilsagn om 75.000 kr. I denne sammenheng ble Transportøkonomisk Institutt engasjert for å gjøre en undersøkelse som skulle danne grunnlaget for etablering av et transporttilbud som var mer rettet mot de lokale behov. Samferdselssjefen sa seg villig til å dekke de resterende kostnader til en slik undersøkelse. Prosjektet er på det nåværende tidspunkt ikke gjennomført.

5.3.11 Interkommunalt samarbeid

Foruten det interkommunale samarbeidet med bokbuss og bygdebok³², er Gratangen medlem i Ofoten Næringsråd. Gjennom dette medlemskapet ble kommunen ved kulturutvalget i 1989 invitert til å delta i et større prosjekt, kalt "UT I NORDEN"³³. Dette var et samarbeidsprosjekt mellom Finland og Norge med en firedelt målsetting³⁴. Prosjektet er et næringsprosjekt hvor ungdom er premissleverandører og ideutviklere. Kulturkontorene fungerer som

³²Et samarbeid mellom Gratangen og Ibestad som startet opp i 1987.

³³"Ut i Norden" står for ung turist i norden.

³⁴Målet er formulert som følger:

1. Rekruttering i ei ny næring, utvikling av tjenesteytende næringer
2. Mobilisering av unge
3. Kulturetaten som viktig bidragsyter i reiselivsplanlegging
4. Endre en reisetradisjon

fag- og planleggingsansvarlige i forhold til kommunen. Kommunal og Arbeidsdepartementet støttet forprosjektfasen med 250.000 kr.

Samarbeidet med Ofoten Næringsråd resulterte også i 1990 i tilbud om deltakelse i kulturprosjekter. Et av disse er et forprosjekt for å markere kommunens geologi både som friluftslivs- og reiselivsprosjekt. I denne forbindelse ble det søkt det kommunale næringsfondet om midler, med et positivt utfall. Et annet samarbeid som også innvolverer økonomiske forpliktelser er rettet mot teatersamarbeid. Samme året førte dette medlemskapet til at kommunen deltok i et norsk-svensk samarbeid knyttet til konserttilbud.

5.3.12 Oppsummering og karakterisering

Inntrykket av kultursatsingen i Gratangen er at kommunen de siste fem årene har utvidet sitt virksområde både når det gjelder til stillinger og nye ansvarsområder. På det administrative området går utviklingen fra en 1/4 stilling som kultursekretær i 1982, via kultursekretær på heltid i 1985, til tre heltidsansatte på kulturkontoret i 1990, med en kultursjef i spissen. Samtidig har biblioteket fått økt sin administrative kapasitet og utlånskapasitet med den interkommunale bokbussen. Det er ansatt båtbygger ved museet, og idrettsleder samt musikkskolerektor. I tillegg er flere nye ansvarsområder tillagt sektoren både fra eksternt og internt hold, altså selvpålagt eller påført fra sentralt kommunalt hold. Oppgaver som turisme, museumsarbeid og utvidet satsing på kulturvern har økt sektorens oppgaver. Det har også vært drevet en relativt intens "jakt" på stalige tilskott, og med et positivt resultat. Denne jakten tyder på at kultursatsingen i Gratangen kan karakteriseres som preget av en omfattende entreprenøraktivitet (jfr. Reiersen, 1985).

Utviklingen kan grovt karakteriseres å være en utvikling som i 1985 startet med en intern kompetanseheving ved at den nåværende kultursjefen deltok i flere kurs og seminarer, via en konsolideringsfase på det mer tradisjonelle kommunale kulturområdet

(idrett, musikk og frivillig organisasjonsarbeid), til et utvidet ansvarsområde og et mer instrumentelt begrep om kultur.

De siste årene har altså medført en rekke positive hendelser innen kultursektoren. Blant annet har kommunen fått en positiv mediaomtale den siste tiden som kan ha ført til et endret selvbilde blant kommunens beboere. En foreløpig oppsummering fra NIBR prosjektet synes å vise at oppfatningen om Gratangen som et håpløst sted oppløst i indre splid, ikke lenger synes å være realiteten. Kultursjefen nevner i denne sammenheng blant annet at det er ca 1 år siden det sist var en negativ omtale av kommunen i avisene som dekker kommunen, og at det heller ikke har vært noen "sure" leserbrev fra Gratangen.

Hva har prosjektet betydd for kultursatsingen i Kommunen? Kultursjefen sier i et brev til NIBR blant annet:

"Det har vært viktig for meg å vite at de ideene og planene jeg gikk med kunne få ei empirisk oppbacking. Det var videre viktig å ha et institutt som NIBR i ryggen å vise til i en diskusjon med politikere og rådmenn. Ikke minst gjelder dette i diskusjoner om kommunens fremtid og hvilke alternative modeller man kan sette opp, utover det som skisseres i planene fra kulturetaten³⁵."

Det kan også nevnes at Gratangen i dag markedsfører seg som "Kulturkommunen Gratangen", blant annet er dette kommunens logo i stillingsannonser.

Til tross for at kommunen har utarbeidet flere delplaner har de ingen kommunal policy for kultursatsingen. Med kommunal policy forstås her "offentlige handlinger som har klart uttalte mål og hensikter"; i dette tilfellet klart formulerte bevisste (offisielle) målsettinger på kulturområdet (Kjellberg, 1977). Det er for det første ikke utarbeidet egen kulturplan i kommunen. For det andre har de ulike delplanene i liten grad formulert eksplisitte målformuleringer.

³⁵ NIBR-rapport.

I reiselivsplanen (1987) presiseres det:

"Den overordnede målsettingen med reiselivsplanen bør være å tilføre kommunen nye arbeidsplasser og dermed også høyere skatteinntekter".

Målsettingen er tydelig instrumentell. Det påpekes samtidig at kultursektoren blant flere andre vil ha ansvar for å dra det hele igang.

Idrettsanleggsplanen er nok den av delplanene som er nærmest knyttet til det tradisjonelle kommunale kulturarbeidet og de nasjonale målsettinger på området. Hovedmålsettingen har preg av kulturmeldingenes overordnede målsettinger og lyder som følger:

"- å tilrettelegge forholdene slik at flest mulig får lyst og anledning til å drive idrett og med dette ta vare på egen helse.... Dette vil si at vi må bygge og tilrettelegge anleggene slik at alle grupper uansett alder og nivå kan bruke dem. Vi må også gjøre anleggene lett tilgjengelige og ha dem åpne for alle".

I utkast til friluftspan (1987) vises det til at hoveddelen av planen er ment å trekkes ut og benyttes i kommuneplanen, samt at den er et ledd i arbeidet for å hindre konflikter som oppstår m.h.t disponering av arealer til ulike interessegrupper i kommunen. Eksempelvis mellom næringsvirksomhet, naturvern hensyn eller andre frilufsformer og aktiviteter.

I utkast til museumsplan (1990) derimot vises det ikke til lokale målsettinger. Istedet presenteres de generelle retningslinjer og målsettinger for ulike museumstyper.

Utfra dette er min påstand at Gratangen ikke har noen klar og uttalt policy på kulturområdet. Til tross for at det er utarbeidet ulike delplaner tilknyttet kultursektoren, viser ikke disse til noen felles enhetlig kommunal målsetting for kulturarbeidet. Målsettingene kan heller kalles partikulære, i den forstand at de er knyttet kun til det enkelte delområde. Det

finnes heller ikke spor av prinsippdebatter rundt kulturområdet innad i sektoren, foruten debattene og de retningslinjer som eksisterer for tildeling av midler til lag og organisasjoner. Innen dette området er det formulert- samt at det praktiseres en kommunal policy ved at aktiviteter honoreres. Det vil nærmere bestemt si at medlemsmasse i seg selv ikke kvalifiserer lagene for støtte.

5.4 Hva kan forklare den kommunale kultursatsingen i Gratangen?
For å danne meg et bilde av den kommunale kultursatsingen i Gratangen både når det gjelder utøvelse av partipolitikk, forekomsten av administrative krav, grad og form for innflytelse for frivillige organisasjoner, samt en eventuell argumentasjon, har jeg undersøkt partiprogrammer for inneværende valgperiode, kulturstyrepptokollene med vedtak og vedlegg for perioden 1984-1990, plandokumenter, en del korrespondanse og møtereferater³⁶, samt at det er blitt foretatt noen enkeltintervjuer. Det er også blitt benyttet utvalgte kommunestyresaker.

Spørsmålene som nå skal søkes besvart er om aktivitetene, eller kultursatsingen, er et resultat av partipolitikk, administrative krav, press fra frivillige organisasjoner eller gode argumenter.

5.4.1 Partipolitikk?

Før jeg går løs på analysen vil jeg kort oppsummere forventede funn i lys av en partimodell for kultursatsing. Utfra partimodellen er hypotesen at borgerlige representanter som medlemmer av Krf, Høyre og Frp vil være mer negative til utvidelser av den kommunale kultursektoren enn politikere som tilhører den sosialistiske fløyen, det vil si medlemmer fra Ap, Sp og SV. Når det gjelder oppgaveprioritering er hypotesen at medlemmer av sosialistiske partier heller prioriterer idrett og et folkelig kulturliv, mens borgerlige er mer positiv til prioritering av det

³⁶ Dette gjelder spesielt på kulturvernområdet og den korrespondansen kultursjefen har hatt med ulike instanser. Det samme gjelder møtereferatene. Disse er fra møter mellom kommunens representanter og sentrale personer innen kulturvern.

tradisjonelle kulturområdet. Sosialistiske partier antas i tillegg å være mer motivert for og positiv til å benytte kultur instrumentelt.

Partienes holdninger til kulturpolitikken forventes i hovedsak å være nedfelt i partiprogrammene. Disse er derfor blitt undersøkt med tanke på å fange opp hvorvidt innholdet i programmene gjenspeiles i kommunens faktiske handlinger og prioriteringer på kulturområdet. Konfliktsaker er også søkt etter sporet siden antakelsen er at eventuelle konflikter følger partilinjer. Det samme gjelder politikernes endringsorientering i forhold til politiske eller administrative forslag, samt omprioriteringer ved fordeling av de kommunale kulturmidlene til lag og organisasjoner. Særlig angående holdningen til forslag om omprioriteringer både mellom ulike lag og ellers mellom de ulike kulturelle delorådene i budsjettsammenheng.

Partiprogrammene

Det har kun vært mulig å skaffe til veie partiprogrammer for inneværende periode. De tilgjengelige programmene er fra Ap, SV, Sp og Høyre, altså samtlige av partiene som er representert i kommunestyret foruten bygdelista. Selv om programmene kun gjelder for den ene av de valgperiodene som her er studert, forutsetter jeg at programendringene ikke er så store at de vil få dramatiske konsekvenser for de slutninger som trekkes på bakgrunn av disse for den forrige valgperioden. Partienes grunnholdninger er nok de samme på tvers av valgperioder, mens de spesifikke oppgaver som ønskes prioritert i større grad kan antas å variere.

Samtlige fire partier ser det som en overordnet målsetting å bevare bosetting, dempe fraflytting og sikre arbeidsplasser i kommunen. Kulturområdet er behandlet relativt ulikt og med ulik dybde i programmene. Partiene synes å representere et noe forskjellige kultursyn, eller iallefall viser programmene ulik grad av forpliktelse overfor- og ønske om prioritering av kulturområdet.

Sp er det partiet som helt klart og eksplisitt kopler kultur mot næringsutvikling, bosetting og sysselsetting forøvrig, mens Ap uttrykker det samme synet om enn i mer generelle vendinger og beskjedne ordelag. I Sp's program knyttes da også kulturområdet til arbeidsplasser ved at det i denne sammenheng påpekes at partiet ønsker "å øke næringsengasjementet innenfor havbruk, turisme, pelsdyr, kultur, jordbruk, fiske og skogbruk". I tillegg blir de enkelte bolkene redegjort grundig for. For det første vises det til at:

"Gratangen Sp vil arbeide for å opprettholde og utvikle musikkskoletilbudet i Gratangen. På sikt vil vi arbeide for en regional musikkgruppe som kan bidra til å høyne den faglige musikalske kompetansen i området".

Videre under bolken om kultur og idrett fastslås det følgende:

"Gratangen Sp vil bidra aktivt til en videreutvikling av det eksisterende idretts- og kulturliv i vår kommune. Et levende idretts- og kulturliv fremmer ikke bare trivselen, men er også viktige kontakt- og karakterdannende faktorerer blant barn og unge. Det er derfor viktig å stimulere til økt egenaktivitet i det frivillige lagsarbeidet..... I kommende valgperiode vil Sp prioritere arbeidet med å få utarbeidet en kulturplan. Denne planen bør, etter Sp's mening fremheve følgende satsingsområder: turisme, museumsvirksomhet innenfor sektorer som båt og sel-fangstsamling, lokalhistorie samt lokale husflids- og håndverks-tradisjoner, bokbussamarbeid og fritidsengasjement..... Disse og andre kulturoppgaver må utvikles som en bred yrkessektor. Det vil stimulere til nye funksjoner og arbeidsoppgaver og gi økt sysselsetting".

Gratangen Sp uttrykker med dette et klart instrumentelt kultursyn samt at partiet peker på særskilte satsingsområder. Verken kultursynet til partiet eller oppgaveområdene står i kontrast til Ap og SV's syn, selv om det er atskilleg mer tydeliggjort. Forøvrig viser både Arbeider- og Senterpartiprogrammene begge spesielt til musikkskolen og idrettsarbeidet.

SV er det partiet som har færrest programerklæringer knyttet til kommunen som sådan. Partiet uttrykker seg i større grad i ideologiske og prinsippielle vendinger, men har likevel med en

kort konkretisering av sine kommunale målsettinger. I programmet kommer dette til uttrykk ved følgende formuleringer:

"dersom ungdom skal ønske å etablere seg her - dersom pendlerne skal ønske å bli boende og dersom vi skal få tilbake- eller innflytting, må vårt fortrinn framfor større sentra være det trygge, gode fellesskapet med godt utbygde og varierte fellesgoder".

For å nå denne målsettingen er det lagt vekt på åtte sentrale delområder, deriblant "et godt og variert kultur og fritids-tilbud".

Dette er et kultursyn som heller ikke skiller seg fra det som både Sp og Ap representerer, men det er enda mindre forpliktende enn det Ap skisserer i sitt program, særlig ved at det ikke vises til noen bestemte satsingsområder innen kommunens kulturliv.

Ap har særskilte bolker for turisme, kultur og idrett samt en som omhandler arbeidsplasser spesielt. Verken under bolken turisme eller arbeidsplasser er kulturlivet nevnt. I bolken som omhandler idrett og kultur står det:

"Ap vil støtte opp om de tiltak idretten trenger. En er oppmerksom på de økende behov for fritidsmuligheter, og utbyggingen av idrettsanlegg vil bli viet stor oppmerksomhet".

Videre påpekes det:

Idrettsleder og musikkskolestillingen bør opprettholdes og svømmebassenget søkes å komme i drift igjen..... Det øvrige kulturarbeid vil bli støttet slik at alle kan få glede og nytte av det".

For Høyres del har partiet en egen bolke i programmet som omhandler "Kulturforankring, toleranse og åndsfrihet", der det understrekes at:

"Høyre vil støtte opp om kommunens ulike kulturverdier, som åndssamfunn, idrett, foreningsvirksomhet og sist men ikke minst privat initiativ til skapende utfoldelser".

Altså et høyst tradisjonelt verdikonservativt politikksyn som nok i dette tilfellet mer er knyttet til de frivillige organisasjonene enn de offentlige kulturaktiviteter. I tillegg er Høyre det eneste partiet i Gratangen som ikke har knyttet kultur eksplisitt til bosetting og arbeidsplasser, det vil si at det ikke ser kultur som et virkemiddel i denne sammenheng.

Oppsummeringsvis viser det seg at partiprogrammene generelt sett ikke avspeiler et særlig motstridende syn på kulturpolitikken og dets virkeområde. Særlig ikke mellom de partiene jeg har valgt å karakterisere som sosialistiske med hensyn til kultupolitiske problemstillinger, foruten Høyre som etter min mening representerer et klart tradisjonelt kultursyn med ikke altfor stor grad av offentlig inngripen. Partiene i Gratangen kan dermed i hovedsak sies å representere et kultursyn med en instrumentell slagside.

Sees partienes programformuleringer i sammenheng med den generelle satsingen som er gjort på kulturområdet i Gratangen de siste fem årene, kan det trygt sies at denne kan forstås som et resultat av partipolitikk. For det første har partiene med flest representanter i sentrale organ som nevnt, en relativt klar instrumentell kulturpolitisk profil som også finnes igjen i kommunens faktiske kultursatsing. For det andre har to av partiene prioritering av musikkskolen med i sine programmer, et prosjekt som også er blitt gjennomført. Ved budsjettbehandlingen i kommunestyre og formannskap har det flere ganger kommet forslag fra enkelte representanter om å kutte bevilgningene til musikkskolen, men tilbudet har hver eneste gang overlevd budsjettkutt³⁷. Dette kan betraktes som et resultat av at partiene ønsker, og er villige til å følge opp sine lokale programerklæringer.

Sp har også i sitt program spesifisert at de ønsker å prioritere planarbeid innenfor alle sektorer, samt på sentralt nivå med en kommuneplan. Dette kan sees i sammenheng med den relativt aktive

³⁷ Intervju utført 5/11-90.

innsatsen som har vært innenfor kulturområdet når det gjelder planarbeid de siste tre årene. Satsingen på idretten har konkret nedfelt seg i alpisentret på Øse. Kommunen overtok sentret for at det ikke skulle stykkes opp og selges "stykkevis og delt". Denne handlingen kan også forstås i forlengelsen av partiprogrammene. Til og med Høyre i Gratangen viser til idretten som et aktuelt satsingsområde, om ikke i instrumentelle termer.

Kulturstyreprotokollene

Videre har jeg undersøkt om partipolitikken gjenfinnes på hovedutvalgsnivå ved å forsøke å spore opp eventuelle konflikter eller endringer av administrative innstillinger, og om disse kan føres tilbake til partipolitikk.

Kulturprotokollene viser et ekstremt lavt konfliktnivå. I løpet av en periode på omlag sju år har det kun vært mulig å avdekke åtte-ni saker som ikke er blitt enstemmig vedtatt. Med et gjennomsnitt på omlag seksti behandlede saker pr år, hvor friluftssakene er holdt utenfor, blir bildet av en nokså total konsensus i kulturutvalget forsterket. De sakene som ikke ble enstemmig vedtatt kan heller ikke betegnes som konfliktbaserte da de fleste av dem ble vedtatt mot en stemme. De kan heller ikke karakteriseres som spesielt viktige, da de verken gjelder prinsippsspørsmål, utvidelser, budsjettendringer eller satsing på nye prosjekter.

Når det gjelder endringer viser denne undersøkelsen at politikerne i Gratangen til en viss grad har vært aktive med å endre på innstillinger til vedtak. Endringene har vært mest fremtredende ved fordeling av kulturmidler, fremlegg av budsjetter samt en del tilføyelser knyttet til administrativt formulerte vedtak. Det synes også å være liten grad av motvilje mot krav om administrative utvidelser i form av stillinger, utvidelser av ansvarsområde eller innkjøp av utstyr. Det er heller ikke blitt rettet politiske innvendinger mot nye større prosjekter av typen NIBR.

Da formannskapet vedtok å gå inn for NIBR-prosjektet ble det i premissene for vedtaket forutsatt at kulturetaten skulle få full politisk støtte til å gjennomføre eventuelle tiltak som måtte følge av prosjektet³⁸.

For å kunne besvare spørsmålet om partipolitikken har betydning for prioritering av delområdene, så jeg nærmere på hvem som endret på den interne prioriteringen av kulturmidlene, hvilket parti de tilhørte og hva de ytret ønsker om å prioritere.

Både i 1986, 1988 og 1989 ble det foretatt politiske omprioriteringer ved fordeling av kulturmidlene. I 1988 og 1989 kom endringene etter forslag fra hovedutvalgslederen, som er representant for Sp, mens endringsforslaget fra 1986 kom fra en av de borgerlige representantene i det daværende kulturutvalget (1983-1987). Endringen i 1986 besto i en intern regulering mellom to av postene. Forslaget var å øke posten til aktivitet og drift på bekostning av stønad til enkelttiltak. Dette kan tilbakeføres til den uttalte policy i prinsippene for tildeling av kulturmidlene om at de lag og organisasjoner som har den største aktiviteten skal honoreres (jfr. 5.3.11).

Endringsforslaget fra den nytiltrådte hovedutvalgslederen i 1988 kan heller ikke fortolkes som et utslag av partipolitikk, da det kun besto i en sammenslåing av de to postene "støtte til idrettsanlegg" og "kulturmidler" for så å øke tildelingen spesielt til posten "bygg/anlegg" under kulturmidlene. Ved den samme tildelingen foreslo også en Ap-representant å endre innstillingen ved å redusere innstilte beløp til husflidlaget til fordel for midler til GIL. Samtidig benyttet vedkommende anledningen til å foreslå at idrettslaget måtte prioriteres ved resttildelingen på slutten av året. Et forslag som ble enstemmig vedtatt. Siden støtten til idrettslaget ble uttrykt fra en representant fra den

³⁸Dette siste var viktig på grunn av innbyggernes manglende tiltro til den kommunale viljen til å satse på varige tiltak innen kultursektoren (NIBR-rapport, 1990).

sosialistiske fløyen som også har dette området programfestet, kan det fortolkes som et uttrykk for partipolitikk.

I 1989 besto endringen av en intern regulering mellom sangkoret og musikkorpset, hvorpå tildelingen til koret ble økt på bekostning av korpset med 1000 kr³⁹. Dette kan heller ikke fortolkes som et utslag av partipolitikk, men også som et uttrykk for den vedtatte policy for tildeling av kulturmidlene om å honorere aktive lag. Aktiviteten i koret hadde vært relativt høy, i motsetning til korpsets aktivitet. Alle endringene (1986, 1988, 1989) var det forøvrig full politisk enighet om.

Konklusjonen om partipolitikkens betydning for utformingen av kulturpolitikken i Gratangen, er at denne i stor grad kan føres tilbake til og forstås i lys av partiprogrammene. Når det gjelder konfliktdimensjonen, det vil si om politikk forstås som et resultat av konflikterende interesser langs partilinjer, så er ikke dette noe som preger verken partiprogrammene eller den politiske aktiviteten i kulturutvalget. Intervjudata bekrefter også stor grad av enighet i kommunestyre og formannskap under behandling av kultursaker. I stedet for en konfliktmodell kan forholdene karakteriseres å være preget av en politisk konsensusmodell.

Kommunen har ikke utformet noen helhetlig policy på kulturområdet, men kulturmidlene fordeles etter prinsipper som drøftes fra år til år der også særskilte prioriteringsområder avgjøres. Disse prioriteringer kan i liten grad føres tilbake til programerklæringene.

5.4.2 Frivillige organisasjoners krav?

Hypotesen er at kulturpolitikken utformes gjennom krav fra frivillige organisasjoner. Forventede funn i lys av denne modellen er at de lag og organisasjoner som har inngått et mer

³⁹I innstillingen fra administrasjonen var sangkoret innstilt med 0 kr, mens korpset var innstilt med vel 9000 kr.

formelt og forpliktende samarbeid med kommunen, vil ha fordelene i forbindelse med tildeling fra potten "kulturmidler", mens lag som er mer løst tilkoplede vil komme dårligere ut i fordelingssituasjonen. I tillegg antas lag og organisasjoner med flest medlemmer å skåre høyt, samt at "rolleoverlapping" gir muligheter for innflytelse på den politiske arena.

Også i denne sammenheng har jeg undersøkt kulturstyreprotokollene, saksdokumenter med vedlegg og har benyttet intervjuer. Jeg så da spesielt etter om frivillige organisasjoner ble kontaktet som berørte parter ved spesielle saker for deltakelse eller uttalelser, invitert til å delta ved opprettelser av komiteer, eller på annen måte deltok i utformingen av den kommunale kulturpolitikken. I tillegg undersøkte jeg hvem som eventuelt tok kontakt til et samarbeid mellom lagene og kommunene, det vil si om de ble kommunalt initiert, eller initiert av lag og organisasjoner.

Funnene viser at kontakten mellom kommunen og de frivillige organisasjonene i Gratangen i hovedsak foregår på tre måter. For det første gjennom søknad om kulturmidler og ekstern støtte som tippemidler, lokale tiltak for barn og ungdom, og midler til kulturvern. De tre siste dreier seg om statlige og fylkeskommunale tilskott som kommunen søker om hvert år, og prioriterer etter søknader fra lag og organisasjoner.

For det andre gjennom invitasjon til deltakelse i komiteer og prosjekter der organisasjonene betraktes som berørte parter, og for det tredje gjennom større, mer rutinepregede og formaliserte samarbeidsprosjekter mellom kommunen og de frivillige organisasjonene. Spesielt gjelder dette samarbeidet i tilknytning til kino-driften og arrangering av "Aktivitetsveka" hvert år, samt kontakten på idrettsområdet som er formalisert gjennom forholdet mellom idrettslederen og idrettslagene.

Kulturmidlene lyses ut via lokalpressen hvert år. Lagene sender sine søknader som så blir prioritert etter de utarbeidede prinsippene, samt uttalte satsingsområder som blir vedtatt hvert år før midlene deles ut.

Alle de tre nevnte eksterne tilskuddene krever kommunale egenandeler. Lagene sender sine søknader som så blir prioritert i kulturutvalget, før søknader sendes til de aktuelle eksterne instanser via kulturkontoret.

Deltakelse i komite- og prosjektarbeid skjer vanligvis etter invitasjon fra kommunen til de frivillige lag og organisasjoner. Jeg har ikke funnet noen indikasjoner på at lagene selv tar initiativ til et slikt samarbeid. Komitesamarbeid synes også å ha avtatt noe de siste årene. I 1984 ble det opprettet to komiteer. Den ene skulle være ansvarlig for arrangement i forbindelse med det Europeiske musikkåret (1985). Det ble også opprettet en komite i forbindelse med FN's internasjonale ungdomsår i 1985. Videre ble det samme år startet opp arbeid med barne og ungdomsplan der Gratangen Idrettslag var representert i styringsgruppen.

I 1985 finner jeg ingen komiteopprettinger, noe som kan skyldes at de som ble opprettet i 1984 skulle ha sin funksjonstid i 1985. Men i 1986 så igjen en komite dagens lys. Denne gangen i forbindelse med organisering av "Aktivitetsveka". Komiteens mandat var å bestemme tidspunkt for avvikling av kulturuka samt organisering og engasjement av artister gjennom FINN. I 1988 ble det forslått å opprette et kontaktutvalg som skulle ha til oppgave å foreslå og prioritere fordeling av midler til musikkformål i kommunen. De to etterfølgende årene ser denne type samarbeid mellom kommunen og de frivillige organisasjonene å ha "dødd" ut.

Ved fast tilsetting av idrettsleder ble GIL bedt om å uttale seg om stillingsinstruksen. Dette gjorde de også med en relativt

fyldig kommentar som siden ble tatt til følge ved utformingen av den endelige instruksen.

De tre mest utpregede formene for kontakt mellom kommunen og de frivillige organisasjonene er forskjellig både i måten kontakten utøves på, og den grad av innflytelse lagene har over den kommunale kultursatsingen. Den første formen er en reaktiv, formidlende form der kommunen blir en formidler av eksterne statlige og fylkeskommunale midler. De to neste formene for kontakt er like på den måten at lagene er mer aktivt med i selv prosessen, men skiller seg likevel fra hverandre på den måten at den ene er mer ad hoc og tilfeldig, mens den andre er av en mer permanent karakter. I de to siste tilfellene blir også betingelsene for en direkte innflytelse over utformingen av politikken bedre, nettopp gjennom den direkte deltakelsen.

Kommitesamarbeidet synes som nevnt, å ha avtatt de siste årene. Dette kan være skjedd på beskostning av et mer formalisert samarbeid mellom kommunen og de frivillige organisasjonene. Flere av de tidligere komitesamarbeidene har faktisk resultert i en mer stabil og kontinuerlig kontakt i form av et etablert samarbeid. Konkrete prosjekter i denne sammenheng er kinodriften og arrangementet av "Aktivitetsveka".

Innen området idrett er kontakten mellom kommunen og idrettslagene blitt gjort permanent gjennom idrettslederstillingen og opprettelsen av idrettsskolen. Kontakten kan illustreres ved idrettslederens organisering av kurs for barneidrettsinstruktører, som igjen er tilknyttet GIL og som videre arbeider for idrettsskolen uten lønn. Dette samarbeidet mellom GIL og kulturkontoret innebærer i tillegg at idrettslaget stiller med de nødvendige instruktører, mens den innbetalte egenandelen fra deltakerne overføres til GIL.

I tillegg må nevnes den praktiske gjennomføringen av NIBR-prosjektet via dagbøkene. Denne ble utført i regi av ungdomslag-

ene og hadde vanskelig latt seg gjennomføre uten lagenes deltakelse.

Kontakten mellom kommunen og de frivillige organisasjonene har økt over tid og er blitt tettere, mer stabil og forpliktende for begge parter. Selv om kommunen oftest er initiativtaker og på mange måter setter dagsorden, synes kontakten å være preget av en gjensidig avhengighet mellom kommunen og lagene. Følgende sitat bekrefter dette synet (24/87)⁴⁰:

"Takket være tilskott fra ungdomslagene lot årets aktivitetsveke seg avvikle med et variert og brukbart program".

Ytterligere gjensidig avhengighet kan illustreres ved at kommunen og GIL i 1990 inngikk en avtale om preparering av skiløyper. Avtalen besto i at idrettslagene etter nærmere avtale med kommunene skulle stå for ansvaret ved å preparere og kjøre opp turløypene vinterstid, mot at de ble innvilget tilskott til innkjøp av prepareringsmaskin. Også overføringen av idrettsskolen fra kommunen til GIL, der idrettsleder har det administrative ansvaret, er en indikator på dette. Sommeren 1990 ble det avviklet en rekke konserter og arrangementer i forbindelse med "Aktivitetsveka" med musikk som et viktig innslag. De fleste av disse arrangementene var et samarbeid mellom kulturkontoret og kommunens lag og foreninger.

Totalt sett er inntrykket fra Gratangen at det er idretten som har den mest formaliserte og dermed nærmeste kontakten med kommunen gjennom idrettslederen. Ser vi på tildeling av midler til lag og organisasjoner viser det seg at idretten sammen med barne- og ungdomslagene får den største "potten". Denne tendensen synes å være økende til tross for kulturmidlenes totale tap av terreng de siste årene, sett i forhold til de andre delområdene (jfr. tabell). For idrettens del kan dette på den ene siden sees som en følge av formaliseringsgrad i kontakt. På den andre siden

⁴⁰Heretter vil vedtakene fra kulturutvalget bli referert til med saksnummer og årstall.

kan det også forstås som et resultat av idrettens grad av institusjonalisering på det kommunale kulturområdet. Idretten har nemlig lange tradisjoner i kommunal sammenheng (jfr.kap.2). Både idretts- og ungdomslagene sterke stilling kan forøvrig forstås som et uttrykk for en kommunal policy både ved at aktive lag honorere og at det de siste fem årene har vært et uttalt mål å satse på grupper som blant annet barn og ungdom.

Verken idretts- eller ungdomslagene prioritering kan betraktes som et resultat av ressurser i form av medlemmer, til tross for at disse skårer høyt langs denne dimensjonen. Det at kommunen honorerer aktivitet såpass sterkt hindrer at organisasjonene får midler uten å drive aktiv virksomhet.

Flere av medlemmene i det nåværende kulturutvalget er aktive innen lagsarbeid. Hovedutvalgslederen er medlem både av idrettslag- og ungdomslag, kultursjefen er medlem av idrettslaget, historielaget og museumsstyret. Fullmektigen i kulturadministrasjonen er medlem både av kommunestyret og flere lag og organisasjoner. Idrettslederen er kommunestyrerepresentant, med i kulturutvalget og i Gratangen Idrettslag. I forrige valgperiode var tendensen noenlunde den samme⁴¹. Det viser seg altså at slike dobbeltroller ikke bare finnes blant politikerene i Gratangen, men også blant de administrativt ansatte. Noen har sogar tre roller, både som politisk valgt, administrativt ansatt og som medlem av frivillige lag og organisasjoner.

Denne "overlappingen" av roller medfører at frivillige lag og organisasjoners betingelser for og muligheter til å påvirke den politiske dagsorden må antas å være relativt utstrakt.

Oppsummert er slutningen at frivillige lag og organisasjoners er med og utformer politikken, men ikke den politiske dagsorden. Konklusjonen kan modifiseres noe ved at politisk aktive personer også er aktive innen frivillig organisasjonsarbeid, og i så måte

⁴¹Jeg har riktignok ikke noen fullstendig oversikt over denne.

bidrar til å styrke organisasjonenes muligheter for innflytelse. Dette bekreftes også av Billings undersøkelse (1978) der hun fant at idrettslagsmedlemmenes var særlig aktive innen politisk arbeid.

5.4.3 Budsjettmaksimering og entreprenørvirksomhet?

I lys av en administrasjonsmodell for politikkutforming forventes det at administrative krav påvirker den kommunale kultursatsingen. Antakelsen er at administrativt ansatte søker å maksimere budsjettene ved å kreve flere stillinger, utvide sektorens ansvarsområde, samt kreve en generell budsjettøkning. Videre er antakelsen at dess lengre ansienitet vedkommende administrator har, og da særlig i samme funksjon, og dess større uformelt nettverk vedkommende rår over, jo sterkere blir denne tendensen. Dette fordi administrasjonen da i større grad vet hva som er politisk gangbart, samt at det uformelle nettverket kan benyttes for å skape oppslutning om kultursatsingen på ulike sentrale arenaer. Når det gjelder delområdenes prioritering i lys av denne modellen, er antakelsen at administrativt ansatte vil søke å utvide ansvarsområdet for kultursatsingen som et ledd i å legitimere krav om nye stillinger og budsjettøkninger, slik at nye og utradisjonelle kulturoppgaver blir viktige sastingsområder, i tillegg til satsing på egen administrasjon.

I Gratangen har den nåværende kultursjefen vært ansatt innen sektoren helt siden kultursekretærstillingen ble utvidet til full stilling. Han var tidligere leder for det daværende kulturstyret som representant for SV⁴². På grunn av kultursjefens relativt lange ansienitet i samme administrative funksjon og hans politiske erfaring, må det være rimelig å påstå at betingelsene for budsjettmaksimering, entreprenørvirksomhet og administrativ aktivisme klart er tilstede. For det første er mulighetene for kontinuitet i kravene tilstede, samtidig som den politiske erfaringen tilsier en "fingerspitzgefühl" for hva som kan være akseptable og gangbare krav. For det andre viser det seg at

⁴²I inneværende valgperiode også leder for SV i Gratangen.

vedkommede har et utstrakt uformelt nettverk gjennom sine ulike roller som han har muligheter for å trekke veksler på. Hvordan er så de faktiske forhold med hensyn til dette? Forekommer det hyppige og gjentatte krav, samt ekstern orientering som er administrativt initiert?

Det første synlige krav om utvidelser av den kommunale kultursektor i mitt materiale, er et krav fra 1984 som var politisk initiert. Kravet rettet seg mot utviding av kultursekretærstillingen til full post og ble fremlagt i forbindelse med behandling av kulturbudsjettet for 1985 (64/84). Hvem og hvilket parti vedkommende som fremla kravet tilhørte, har det ikke vært mulig å bringe på det rene.

Ved budsjettbehandlingen for 1986 (32/85) kommer det ytterligere krav om utvidelser, både om ekstrahjelp til biblioteket og om kontorassistent til kulturkontoret. Den nåværende kultursjefen hadde da tiltrådt i stillingen som kultursekretær. Senere samme året ble det foretatt en budsjettregulering som medførte en egenandel til opprettelse av kontorassistentstilling ved hjelp av sysselsettingsmidler. I innstilling til vedtaket heter det (59/85):

"-Kulturutvalget foreslo til årets budsjettregulering at det skulle settes av 4000,- til dekning av egenandel ved sysselsetting av kontorassistent til kontoret. Det viser seg at rådmannen ikke har tatt inn denne posten i sitt forslag, og en mangler derfor penger til å dekke egenandel til denne stillingen".

Budsjettreguleringen slik at de nødvendige midler kunne frigjøres, ble hentet fra posten for kulturmidler og enstemmig vedtatt i kulturutvalget.

I 1986 ble det opprettet idrettslederstilling, ansatt håndverkere til kulturvernarbeid i engasjement samt fremsatt krav om kontorhjelp via budsjettfremlegg for 1987, men nå uten "Rettedalsmidler", da disse falt bort dette året. Stillingen som idrettsleder ble opprettet etter vedtak i kommunestyret ved

budsjettbehandlingen i desember 1985, og personen som ble tilsatt er i inneværende valgperiode medlem både av kulturutvalget og kommunestyret, med partitilhørighet Ap (jfr. 5.3.5).

Som egen sak ble plassforholdene på kulturkontoret tatt opp, og i denne sammenheng ble det søkt om ekstra midler til utstyr. Den politiske behandlingen i formannskapet var positiv og kontoret fikk både utvidet plass samt midler til innkjøp av utstyr.

De faktiske utvidelsene i form av stillinger, midler og fremsatte budsjettkrav kan samtlige betraktes om et resultat av administrative krav da de ble administrativt initiert. Også bibliotekområdet fremsatte sine krav, og fikk gjennomslag for en del av dem gjennom opprettelsen av fast utplasseringssted på Løvdal, og med utvidelsen av bibliotekarstillingen fra 1/4 til 1/2 stilling.

Samme året ble det også fremsatt et krav om utvidelse fra politisk hold, dette gjaldt oppjustering av kultursekretærstillingen til kultursjef. Initiativet kom fra den daværende utvalgslederen (tidligere nestleder) og ble enstemmig vedtatt i kulturutvalget, men ble avvist i kommunestyre og formannskap. Som nevnt ble ikke dette en realitet før i 1988, og da etter at kravet var blitt fremmet fra administrativt hold via kultursektorens budsjettforslag. Kultursjefen hadde da lagt ved en fyldig oversikt over sektorens behov og med uttømmende begrunnelser for kravene.

Året 1987 kan stå som et vendepunkt i den kommunale kultursatsingen i Gratangen kommune, spesielt gjennom deltakelsen i NIBR-prosjektet og kommunens satsing på kulturvernet gjennom båtsamlingen. Aktiviteten var merkbart økende på flere områder sett i forhold til tidligere år. Det var dette året kommunen syntes å få gjennomslag for en mer instrumentell kulturpolitikk ved koplingen av kultur og arbeidsplasser.

NIBR-prosjektet ble initiert fra administrativt hold via kultursjefen etter at han hadde lest en artikkel av Lars Krogh

med tittelen "Kultursektoren - en vekstnæring også for Nord-Norge?". Krogh arbeidet ved NIBR i Alta, og tankene som kom frem i artikkelen dekket tanker kultursjefen selv hadde hatt rundt dette feltet. Derfor mente han også det kunne være interessant å etablere et samarbeid.

Befestingen av kommunens "nye kultursatsing" fortsatte i 1988. Det ble blant annet søkt det kommunale næringsfondet om midler til dekning av utgifter i forbindelse med turistinformasjon og kommunens satsing på turisme. Kultursekretæren fremsatte kravene i form av innstilling til vedtak. Disse fikk også en positiv politisk behandling. I tillegg hadde han innhentet tilbud fra et firma om utforming av informasjonstavler i turistøyemed. I denne forbindelse ble det også søkt næringsfondet om midler.

I 1988 ble idrettsskolen opprettet uten de store økonomiske løftene da opprettelsen ble foretatt innenfor den eksisterende budsjetttrammen, samt midler fra NIF. Dette var mulig på grunn av den allerede eksisterende stillingen som idrettsleder. Dog kan opprettelsen av idrettsskolen sees på som en konsolidering av idrettslederfunksjonen siden denne ennå ikke var gjort fast, men skulle bestå som engasjementstilling ut 1988. Idrettslederstillingen ble fra administrativt hold foreslått gjort fast allerede fra januar 1988, mens hovedutvalgslederen kom med et alternativt forslag om å forlenge engasjementet til å gjelde ut 1988, for så å bli omgjort til fast stilling. Det politisk initierte forslaget ble enstemmig vedtatt. Forslaget fra politisk hold kan mer betegnes som en symbolsk handling enn som reell politikk, da utfallet av vedtaket ikke fikk noen praktisk betydning.

Samme året ble bemanningsplanen for kulturetaten lagt frem etter at rådmannen hadde bedt sektoren gjennomgå behovet for nye stillinger. Behovet ble konkludert å være vel 7 hele stillinger. Senere er bemanningsplanens behovsanalyse benyttet både fra politisk og administrativt hold ved budsjettforslag om nye stillinger.

I 1989 kom kommunen med i "UT I NORDEN" prosjektet, et resultat av kommunens medlemskap i Ofoten Næringsråd. Selv om kravene om midler til å delta i Næringsrådets kultursamarbeid ble administrativt formulert, må det likevel betraktes som politisk initiert da samarbeidet og medlemskapet i Ofoten Næringsråd var politisk besluttet via kommunestyret dette året. "UT I NORDEN" prosjektet kan dermed betraktes som en videreføring at et allerede eksisterende samarbeid og ikke tas til inntekt for budsjettmaksimering.

I begge tilfellene stilte kommunen i regi av kultursektoren seg positiv til deltakelse. Når det gjelder de interkommunale samarbeidsprosjektene kan disse mer sees som et resultat av eksternt påførte oppgaver overfor kultursektoren, via vedtak i kommunestyre og formannskap, heller enn administrativ budsjettmaksimering.

Fra administrativt hold synes det å være en tendens til å knytte nye oppgaver og ansvarsområder til kultursektoren ut over de tradisjonelle kulturoppgavene ved orientering mot prosjekter, turisme og interkommunalt samarbeid. På den ene siden påføres sektoren nye oppgaver fra eksternt hold, via kommunens interkommunale engasjement og kommunestyrets og formannskapets vedtak om å satse på reiseliv og turisme. På den andre siden pålegger sektoren selv seg nye oppgaver og utvider sitt virkeområde, og da spesielt knyttet til kulturvernet og båtsamlingen.

I kommentarene til budsjettforslaget for 1990 står det blant annet:

"-Kultursjefen har i sitt budsjettforslag valgt å videreføre tiltak for 1989. Den smule innsparing fra enkeltposter som har vært mulig å få til, har kommet posten kulturmidler til gode....Innenfor den tildelte ramma er det lite å hente. Styrking av et kapittel vil måtte ramme andre sektorer. Rammene for kulturetaten er små i forhold til de oppgaver og målsettinger det jobbes fram mot".

Dette indikerer ikke en administrativt initiert budsjettøkning, men er unntaket heller enn regelen. Det kan riktignok fortolkes

som en evne til besinnelse og en evne, fra kultursjefens side, til å vurdere når og om tiden for krav er moden, særlig siden satsingen over en relativt kort periode hadde vært såpass omfattende. Derimot var politikerne på banen i et slikt ærend i og med hovedutvalgslederens forslag om budsjettøkning. Forslaget gikk ut på å opprette stilling som klubbarbeider og stilling som museumsconservator. Budsjettforslaget ble enstemmig vedtatt i kulturutvalget, men er foreløpig ikke fulgt opp med kommunale midler.

I kjølvannet av NIBR-prosjektet ble det søkt det kommunale næringsfondet om tilskott for produksjon av videoen "Gratangen, den gode bostedskommune". Forslaget kom fra de prosjektansvarlige ved NIBR og kan på den ene siden betraktes som administrativt initiert, siden kultursekretæren var opphavsmannen til prosjektet. På den andre siden var det politisk velvilje for å følge opp prosjektet via tidligere politiske vedtak i både kulturutvalget og i formannskapet (jfr. vedtaket i formannskapet om å følge opp forslag i kjølvannet av NIBR-prosjektet).

Kan kultursatsingen fortsås i lys av administrasjonsmodellen? Det har vært mange krav om utvidelser med påfølgende positive resultater. Langt på vei har de fleste krav vært administrativt initiert, selv om politikerne til en viss grad også har vært inne i bildet, blant annet med krav om budsjettøkninger. Politikerne i kommunestyret og formannskapet har også påført sektoren nye oppgaver, særlig i forbindelse med turistsatsingen og deltakelse i interkommunale samarbeidsprosjekter.

I hovedsak kan den administrative aktiviteten betegnes som budsjettmaksimerende og preget av entreprenørvirksomhet på grunn av orienteringen mot eksterne tilskott, nye utradisjonelle virkeområder så vel som krav om budsjettøkninger. Utformingen av kulturpolitikken kan klart forstås i lys av denne virksomheten, nettopp fordi den har vært vellykket. I så måte kan kultursatsingen i Gratangen forstås i lys av administrasjonsmodellen.

5.4.4 Eller gode argumenter?

I lys av en argumentasjons- eller legitimeringsmodell på kultursatsing, er antakelsen at oppslutningen rundt dette politikkområdet er avhengig av at krav følges opp med gode argumenter; der kultur sees og knyttes til andre kommunale satsingsområder. Behov og krav alene betraktes ikke som tilstrækkelige betingelser for gjennomslag for investeringer på kulturområdet, men er i tillegg avhengig av gode eller godt begrunnede argumenter som kvalifiserer behovene som genuine politiske behov. Kravene må søkes universalisert til å bli et område som angår og berører alle samfunnsmedlemmer noenlunde likt (Egeberg, 1981). Antakelsen er videre at prioriteringen av de kulturelle delområdene vil henge sammen med hvordan det argumenteres, det vil si hvilke andre satsingsområder kultursatsingen koples på.

Jeg har spesielt konsentrert meg om argumentasjonen ved utvidelser av samme type som er nevnt tidligere; argumentasjon ved krav om nye stillinger og nye satsingsområder eller oppgaver. Jeg har videre konsentrert meg om et utvalg av denne typen saker da mengden saker det gjelder er relativt omfattende både med hensyn til antall vedlegg og lengde på resonnementene. Jeg har valgt å presentere og drøfte noen "paradeeksempler" som etter mitt syn er illustrerende for den type argumentasjon som har vært tilstede i saksfremleggene.

Materialet avdekket at det i hovedsak er blitt benyttet fire typer argumenter. For å lette fremstillingen vil disse bli kategorisert og presentert etter den type eller kategori av argumentasjon de representerer.

Den første type argumentasjon vektlegger det økende arbeidspresset som er en følge av utvidede oppgaver, som igjen begrenser muligheten for å arbeide med prosjekter av større typer og eksterne midler. Den andre typen argumenter benytter seg av sammenlikning med andre kommuner og viser til almene standarder som enhver kommune med respekt for seg selv burde opprettholde

på kulturområdet, en imitasjonsargumentasjon. Den tredje varianten almengjør behovene for kultursatsing ved å knytte dem til næringsutvikling og fraflytting, eller utvider behovene for kultursatsing til å gjelde andre grupper enn f.eks. bare ungdom. Den fjerde og siste retter seg mot å benytte tilveieskaffet dokumentasjon om behovet for kultursatsing som referanse for viktigheten av dette satsingsområdet, og kan forøvrig betraktes som en videreføring av den forgående type argumentasjon, men nå supplert med en utfyllende dokumentasjon.

I flere tilfeller, og særlig de to siste årene har tendensen vært å benytte flere av argumentasjonsvariantene samtidig i en og samme saksfremstilling, særlig i budsjettsammenheng. Rekkefølgen i presentasjonen av argumentasjonsvariantene er heller ikke tilfeldig, de kan godt sies til en viss grad å følge etter hverandre i tid.

Ved fremlegg av budsjettforslag for 1985 (64/84) stilte kulturstyret seg negativ til den foreslåtte budsjetttrammen og uttalte:

"- minimumsøkning at kommunen tilsetter kultursekretær på heltid. Uten ei slik stilling er de øvrige budsjettposter å anse som langt på vei bortkastet ved at prosjekt, tilskottsordninger og planlagte aktiviteter ikke kan følges opp".

I budsjettforslaget for 1986 ble det i første omgang formulert krav om ei halv stilling som kontorassistent, finansiert gjennom en kommunal egenandel for sysselsetting. Som begrunnelse for dette kravet vises det til den store mengde post og utsendinger som gjør stillingen absolutt nødvendig. I tillegg blir det påpekt at planlegging og gjennomføring av prosjekt ellers vil måtte settes til side, og dermed vil nytten av full sekretærstilling være redusert.

På det første hovedutvalgsmøtet i 1987 ble arbeidssituasjonen ved kulturkontoret behandlet som egen sak (3/87). I saksfrem-

leggget skisseres sektorens utvidede oppgaver og ansvar med påfølgende stort arbeidspress.

"Det må kunne sies å være dårlig disponering av økonomiske ressurser å la ledere med konsulentlønn sitte å utføre alt av kontorarbeid. Dette er et arbeid som må utføres om en skal ha oversikt over tilskottsordninger, kontroll med økonomi og arkiv. Viktig arbeid som best kunne vært utført av person med utdanning for dette arbeidsfeltet. Den mest synlige effekten av redusert kapasitet er nedgangen i tilskott til kommunen innafor kulturretten".

I 1988 ble bemanningssituasjonen ved kulturkontoret behandlet. Her vises det til alt det positive som har skjedd i kjølvannet av kultursektoren. I saksfremlegget står det:

"- Dersom kulturkontoret også for ettertid skal ha som målsetting å få i gang nye tiltak og følge opp igangværende prosjekter, så er det et minimumskrav at bemanning ved kontoret økes".... "Krav om oppjustering av kultursekretærstillingen har i flere år vært avvist under hensvisning til en bemanningsplan".

Den andre typen argumentasjon har i hovedsak blitt benyttet i forhold til krav om bibliotekytelser. Det blir da vist til at både normen for stillingen og arealene til biblioteklokalet ligger hele femti prosent under biblioteklovens bestemmelser. I budsjettsammenheng i 1987 finnes følgende kommentar:

"Med en økning til 50.000 vil vi nærme oss bevilgningene til kommuner det er naturlig å sammenlikne oss med, slike som Lavangen og Dyrøy".

Argumentasjonen av kategori tre, gjenspeiles i følgende sitat hentet fra budsjettkommentarene ved behandling av budsjettet for 1988, og da ved krav om ny stilling som klubbarbeider:

"- som skal nå den uorganiserte ungdom og kunne etablere et fast, miljøskapende tilbud, med ringvirkninger i form av identitet og tilhørighet. Derfor er ungdomsklubb ikke ekstragavanse i trange økonomiske tider for kommunen. Det kan være en betingelse for om stedet skal overleve. En må ikke se seg blind på produktive arbeidsplasser og inntjeningsevne. Tiltaket må ses som en investering i kulturell og miljømessig infrastruktur som utvikler tilhørighet og som i neste omgang legger grunnlag for nye tiltak og arbeidsplasser".

Denne koplingen mot ungdom og trivselsfremmende kulturliv, for i siste instans å beholde bosettingen, finnes igjen både i 1987 ved etablering av NIBR prosjektet, som forøvrig hadde flere brev som vedlegg og en fyldig dokumentasjon, og i saksfremlegg fra 1989 og 1990.

En annen variant av type-tre argumentasjonen er å utvide kulturelle behov og aktiviteter til å berøre andre grupper enn det tiltaket opprinnelig var foreslått å gjelde for. Et illustrerende eksempel i så måte finnes i dette sitatet (25/89):

"Som nevnt innledningsvis er det ikke bare ungdom som har problem (angående transport). Foruten eldre, har også sjukeheimen et udekket behov, og itillegg kommer andre grupper/enkeltpersoner".

Samme type argumentasjon finnes igjen i budsjettkommentarene for budsjettet 1990 og er knyttet til opprettelsen av fartøyvern-senteret:

"Dette er et prosjekt som må ses i sammenheng med HVPU reformen og muligheten for å skaffe meningsfylt arbeid.... "Her ligger muligheter for etablering av ei ny linje med videregående skole innafor trebåtvedlikehold, mekanisk arbeid o.l.".

Argumentasjon av kategori fire var første gang tilstede i 1987 i forbindelse med oppstarten av NIBR prosjektet. Den finnes igjen ved fremlegg av budsjett for 1987, og følges opp både i 1988 og 1989 i ulike sammenhenger. Den siste tiden i kombinasjon med de tre andre typer argumenter. I budsjettkommentaren for 1988 vises det til NIBR undersøkelsen og resultatene av intervjuene blant ungdomsskolene:

"Allerde nå kan det slås fast at nytenking kan føre til en positiv utvikling av kommunen".

I samme budsjetttrunde refereres det også til Reidar Almås ved Universitetet i Trondheim. Først med et omfattende sitat fra

den nevnte forskeren. Sitatet følges så opp med kultursekretærens egne kommentarer som lyder slik:

"Dersom vi ser på de momentene Almås trekker fram som viktige når det gjelder bosettingspreferanser, så er det punktet "et rikholdig kultur og fritidstilbud" som gjenstår i Gratangen".

Senere (1989) benyttes både reiselivs- og friluftspanen som underlagsdokumentasjon.

Har så måten det argumenteres på betydning for kultursatsing? Gjennom studien av saksfremleggene viser dataene at argumentasjonen har endret seg og skiftet retning i tidsrommet 1985-1990. Det har vært en endring fra å begrunne og forstå kultursatsing som et gode i seg selv til å forstå kultur som et middel for å sikre kommunens overlevelse i form av å stabilisere bosetting, knytte til arbeidsplasser og samle innbyggerne til en felles innsats og enighet (jfr. omformulering av målet til NIBR-prosjektet).

Den tidligere kulturforståelsen avspeiles i et sitat fra budsjettkommentaren i 1985 (32/85):

"Kultursektoren er i vekst. Fritid med meningsfylte aktiviteter gir lykkelige mennesker og et kvalitativt bedre samfunn. Ei opprioritering av kulturarbeidet vil virke positivt på hele samfunnet".

Samtidig som argumentasjonen har endret seg, har sektoren vokst og blitt utvidet ved at krav og aktiviteter er fulgt opp via administrativ aktivitet, politisk handlevilje og en felles dugnadsinnsats fra kommunens innbyggere. Dette har også nedfelt seg i en økning av de kommunale utgifter til kultur.

Et annet aspekt ved argumentasjonen som tyder på at denne faktisk har betydning for gjennomslag av kravene, er observasjonen om at de krav som har nådd frem ikke er de som er rettet mot styrking av sektorens administrative kapasitet. I hovedsak er de "suksessfulle" kravene de som er rettet mot utviding av ansvarsområder

av type turistsatsing, prosjekter og kulturvernet generelt, med andre ord krav som understøttes av en argumentasjon om sikring og øking av arbeidsplasser. Illustrerende i så måte er følgende budsjettkommentar for 1991-budsjettet (27/90):

"Kulturetaten kan sikkert kritiseres for sjøl å tillegge seg oppgaver, men en har hatt den noe naive oppfatningen at arbeidsplasser og videregående skole var viktige målsettinger for den kommunale utviklinga. Nøkkelen til noe av dette ligger i kystskole og fartøyvernssenter, med skoletilbud".

Selv om dette var en argumentasjonsrekke knyttet til krav om flere ansatte på kulturkontoret, viser den hvilken type argumentasjon som synes å kvalifisere seg. Det er en argumentasjonskategori som er universell i den forstand at den også kan forsvares fra "den annens" ståsted. Som vi har sett ble det på slutten av 1990 opprettet en mer permanent stilling som fullmektig ved kontoret, selv om den i første omgang delvis er eksternt finansiert.

Oppgavene det satses på er klart knyttet til et felles lokalt symbol og den lokale kulturen ved satsingen på båtsamlingen, og ikke så mye til turisme, selv om det meste av tippemidlene er gått til alpínsenteret. Dette var også et ledd i kommunes reiselivssasting, men som ikke i samme grad har klart å mobilisere den lokale aktiviteten. Satsingen på båtsamlingen og det øvrige kulturvernet kan likevel indirekte sees som en sasting på reiseliv og turisme, men da som severdigheter.

5.4.5 Oppsummering og konklusjon

Analysen av Gratangen viser at flere kan forklare den aktuelle kultursatsingen. Denne synes å ha forankring i partipolitikk om partienes programmer legges til grunn. Både programmene og de politiske handlingene innen kulturområdet preges av en utstrakt enighet mellom politikerne innen de ulike partiene, og ikke uenighet som var en av de lanserte hypoteser.

Frivillige lag og organisasjoners medvirkning og innflytelse over politikktutformingene ivaretas i forhold til administrasjonen gjennom et samarbeid. I forhold til det politiske beslutningsnivå ivaretas derimot organisasjonens interesser trolig best gjennom en "rolleoverlapping", altså ved at politikere og administratorer også er medlemmer av frivillige organisasjoner. Idrettens relativt sterke stilling nedfelt i satsingen på Øse kan på den ene siden sees som et resultat av den formaliserte kontakten mellom idrettslagene og kommunen via stillingen som idrettsleder. På den andre siden som et resultat av at idrettslederen samtidig er kommunestyremedlem for Ap. Dette inkluderer både aksess til beslutningsarenaen og en positiv holdning til idrettssatsingen gjennom partiets programformuleringer.

Også administrasjonsmodellen vinner støtte i Gratangen både ved at administrativ aktivisme og entreprenørvirksomhet synes å ha vært tilstede samt har lyktes i kommunen. Gjennomslagskraften til de administrative kravene kan også forstås som et resultat av den argumentasjonen som er blitt ført, det vil si gjennom en endring av å argumentere for kultur som noe med en verdi i seg selv, til å argumentere med kultursatsing for å nå andre politiske mål, særlig forstått i lys av de krav som har vunnet frem. Riktignok kan det metodisk være vanskelig å skille budsjettmaksimerings- og entreprenørforklaringen fra argumentasjonsforklaringen. Det kan nemlig by på problemer for politikerne å legitimere en avvisning av kommunal innsats gjennom egenandeler for å innfri de statstilskuddene som en entreprenøraktivitet ofte utløser. I denne sammenheng fortalte kultursjefen:

"Da de første statstilskuddene raste inn til kommunen var politikerne fullstendig uforberedte. De visste ikke hva de skulle benytte dem til, derfor måtte en del av disse sendes tilbake, noe de selvfølgelig ikke ønsket skulle forekomme for ettertiden"⁴³.

⁴³ Intervju utført 5/11-90 i Gratangen per telefon. Kultursjefen var bortrist da jeg besøkte kommunen. Han ringte likevel kommunen slik at jeg fikk snakket med han.

Den argumentasjonen som har hatt gjennomslagskraft i Gratangen kan forøvrig også forstås i lys av partimodellen via programmene, da samme kultursyn og begrunnelser for kultursatsing finnes igjen her⁴⁴. Dette støtter en klassisk antakelse om politikkenes overordnede betydning (Hesselberg, 1987).

Neste kapittel vil behandle Berg kommune på tilsvarende vis, før sammenlikningen av de to kommunene blir fortatt i kapittel 7.

⁴⁴Både problemet med å skille administrasjons- og argumentasjonsmodellen fra hverandre ved fortolking av data, samt dette siste poenget vil bli tatt opp i avslutningskapitlet.

KAPITTEL 6: CASE 2 - BERG KOMMUNE**6.0 Innledning**

Dette kapitlet er bygd over samme "lest" som det forrige, med en beskrivelse og en analyse av kultursastingen i Berg kommune. Analysen vil også som for tilfellet Gratangen, gjøre bruk av de spesifikke modellene, og være prosessorientert ved at den strekker seg over flere år og omlag to valgperioder.

6.1 Sosioøkonomiske forhold

Berg kommune ligger på yttersiden av Senja og er med sine vel 1200 innbyggere en av de minste kommunene i Troms fylke. I utstrekning er kommunen 286 kvkm, og topografien kjennetegnes særlig ved "nåringene" og de mellomliggende fjordene Bergsfjorden, Steinfjord, Ersfjord samt Mefjorden. Bosettingen er tildels spredt, og tildels karakterisert som punktboetting, der Skaland og Senjahopen regnes som henholdsvis kommunens hoved- og bi-senter.

Befolkningsutviklingen i kommunen har lenge vært negativ. Den demografiske sammensettingen kjennetegnes blant annet ved en relativt økende andel eldre. Fortsatt karakteriseres likevel alderssammensettingen å være gunstig med overskudd i aldersgruppen 0-19 og 20-39 år i forhold til de to eldste aldersgruppene. Nettoutflyttingen er størst i aldersgruppen 0-39 år, og spesielt gjelder dette kvinner i alderen 16-39 år, samt familier med barn. En tidligere flyttetendens fra de mer perifere stedene i kommunen til kommunens hoved- og bisentra er stoppet opp.

De siste elleve årene (1979-1990) har befolkningen i kommunen blitt redusert fra 1402 til 1224, nærmere bestemt med 178 personer, eller nesten 13 %¹.

¹1.1. 1991 var det 1249 innbyggere i Berg kommune. Det vil si en økning på 26 personer fra 1.1 1990. Kommunen var 1 av 6 av de 25 kommunene i Troms fylke som hadde befolkningsvekst dette året, og også den eneste blant senjakommunene.

De siste elleve årene (1979-1990) har befolkningen i kommunen blitt redusert fra 1402 til 1224, nærmere bestemt med 178 personer, eller nesten 13 %¹.

Arbeidsledigheten i kommunen har vært økende siden 1970. Siden 1985 og frem til i dag har den vært relativt stabil i absolutte tall, og ligget i overkant av 20 personer². Dersom ledigheten sees i sammenheng med befolkningsutviklingen må den likevel karakteriseres som økende. I forslag til kommuneplan (1990) påpekes det store behovet for nye arbeidsplasser, både for å redusere arbeidsledigheten og for å demme opp for fraflytting.

Kommunen er todelt både nærings- og kommunikasjonsmessig. Dens status i regional og nasjonal sammenheng kan sees i sammenheng med at Berg er karakterisert som en av de 11 næringssvake kommuner i Troms fylke, og at kommunens hoved- og bi- senter er blant de ensidige industristedene i Norge (jfr. NOU 1983:10). I nordre Berg er hovedvekten av næringsvirksomheten bygd opp rundt fiskerier med blant annet fiskeforedling og fiskeriservice. I søndre Berg derimot, er hovedvekten på bergverk og offentlig service. Skalands Grafittverk brant forøvrig ned 4. april 1985, hvorpå det fulgte produksjonsstans helt frem til 1988 da verket ble overtatt av tyske eiere³.

Kommunikasjonsmessig er kommunen også delt mellom nordre (Mefjord og Senjahopområdet) og søndre Berg (Skalandsområdet). Skalands og Senjahopen er kommunenes administrasjonssenter. Både Skalands og Senjahopen har ungdomsskoler og barnehager. I Straumen er det kun barneskole. Kommunen har ingen videregående skoler, men gir

¹1.1. 1991 var det 1249 innbyggere i Berg kommune. Det vil si en økning på 26 personer fra 1.1 1990. Kommunen var 1 av 6 av de 25 kommunene i Troms fylke som hadde befolkningsvekst dette året, og også den eneste blant senjakommunene.

²Kilde: Troms fylkesarbeidskontor.

³Det vil si at aksjemajoriteten er tysk. For tiden (1990) er verket konkurs og det forhandles med Elkem om overtakelse og videre drift.

i samarbeid med fylkeskommunen diverse videregående skoletilbud etter en desentralisert modell ("Senjamodellen"). På Skaland finnes det forøvrig også syke- og aldershjem. Kommunen har de siste årene investert en del i skole-, alders- og sykehjem, barnehager, samt vann, kloakk og kaiutbygging.

6.2 Politiske trekk

Berg kan betegnes som en sosialistisk kommune når det gjelder politisk statu. Det er denne gruppen som har og har hatt majoriteten i kommunestyret de tre siste valgperiodene. Kommunestyret har 17 representanter, der fordelingen denne perioden er 12 til Ap, 1 til Høyre, 1 til Krf og 3 fra Distriktsliste for Nordre Berg. Ordføreren er fra Ap og har fungert uten avbrudd siden 1976.

Kommunen har opprettet kommunalt næringsfond som formannskapet er tiltaksnemnd og styre for. Tidligere hadde kommunen tiltakskonsulent i et interkommunalt samarbeid mellom Senjakommunene. Dette varte fra 1977 frem til midten av 1982. I dag er det ordføreren som fungerer i rollen som tiltakskonsulent.

I forbindelse med kommunevalgperioden 1980-83 gjennomførte kommunen en organisasjonsmessig reform, blant annet ved en sammenkopling og sanering av delnemder og råd. Fra 1.1 1984 ble hovedutvalgsmodellen innført fullstendig. De fire hovedutvalgene fikk 9 medlemmer, sammensatt etter forholdstallsprinsippet. Samtidig ble det innført delegering av beslutningsmyndighet så langt kommuneloven og særlover tillot. Dette innebar blant annet at det ble gitt anvisningsmyndighet til kultursekretæren.

Av de 9 representantene i kulturutvalget ble den politiske fordelingen 6 fra Ap, 1 fra Berg Uavhengige Sosialisters Fellesliste (BUSF), 1 fra Høyre samt 1 fra bydelisten. Med andre ord et ganske klart sosialistisk flertall. Som en følge av en generelt lav oppmøteprosent på hovedutvalgsmøtene ble ordningen med 9 representanter i hovedutvalgene fra 1.1 1988 endret til 5 faste representanter.

I dagens kulturutvalg kan 4 av representantene betegnes som sosialistiske da de representerer fellesliste mellom Berg Ap og BUSF. Det femte medlemmet representerer Fellesliste for Berg Høyre, Berg Krf og Distriktsliste for Nordre Berg. Representantenes lokale tilhørighet er Senjahopen og Skaland (henholdsvis 3 og 2). Hovedutvalgslederen, som forøvrig er kvinne, har politisk tilhørighet i Ap. Dette siste var også tilfelle ved de to tidligere valgperiodene. Kulturutvalget fungerer også som bibliotekstyre og friluftsnemd, samt at de behandler konsensjoner for videoutleie.

Kommunen har ikke innført gjennomgående representasjon. Dermed er heller ikke alle hovedutvalg representert i kommunestyret. Ingen av de nåværende medlemmene i hovedutvalget for kultur er med i kommunestyre eller formannsskap. Hovedutvalgslederen er vararepresentant til kommunestyret.

6.3 Kultursatsing i Berg

I de følgende avsnitt vil de ulike kulturelle delområdene bli presentert. Også i presentasjonen av Berg kommune vil det bli lagt særskilt vekt på utvidelser av ulike slag; i form av stillinger, nye oppgaver og arbeidsområder.

Følgende tabell viser en oversikt over hvordan de ulike delområdene har vært prioritert i perioden 1984-1989.

Tabell 3: Deloppgavenes prioritering (1984-1989)

År	1984	1985	1987	1988	1989
Administrasjon	36,9	32,4	48,3	45,5	46,1
Bibliotek	19,5	33,3	29,5	30,0	29,4
Almen kultur	30,9		24,8	21,3	20,3
Kulturvern	0		0	0	0

Langt den største andelen går til administrasjonen, faktisk gjelder dette nesten halvparten av kulturmidlene⁴. Resten av kulturutgiftene er jevnt fordelt mellom bibliotek og almen kultur. Kulturvernet i Berg er representert med 0 fordi prosentandelen er så forsvunnenede liten at den ikke synes hensiktsmessig å presentere⁵. De ulike delområdene kan heller ikke vise til noen utvikling de siste tre årene.

6.3.1 Den kommunale kulturadministrasjonen

I 1979 ble den kommunale kulturadministrasjonen opprettet, i første omgang med en halv kultursekretærstilling, som senere ble utvidet til en hel stilling. Fra desember 1985 ble kirke- og kulturetaten i prinsippet samordnet til en felles etat da stillingen som kultursekretær ble oppnormert til kultursjef. I tillegg ble det samtidig vedtatt i kommunestyret å opprette en fast stilling som kontorassistent gjeldende fra mai 1986. Denne kom til å avløse en tilsvarende stilling som siden 1984 hadde vært finansiert v.h.a. sysselsettingsmidler. I 1989 ble kontorassistentstillingen omgjort til fullmektig og tillagt sekretærfunksjonen for viltneemda og innlandsfiskenemda.

⁴Beregningsgrunnlaget er eksklusiv kirkesektoren

⁵I 1989 hadde sektoren en inntekt på posten for kulturvern på omlag 4.000 kr. I 1985, 1987 og 1988 var kommunens satsing henholdsvis 7.000, 7.000 og 11.500 kr.

Resultatet av de ovenfor nevnte endringene, var at kultursjefen ble øverste administrative leder for kirkeavdelingen, kulturadministrasjonen og biblioteket.

Høsten 1987 ble det administrative og politiske ansvaret utvidet ved at Berg kommunale musikk-skole ble opprettet og underlagt kultursektoren. Samme året flyttet administrasjonen inn i "telekiosken" ved siden av kommunehuset etter i flere år å ha holdt til i en brakke. Fortsatt er den kommunale kulturadministrasjonen fysisk adskilt fra resten av kommuneadministrasjonen ved at de holder til i en liten bygning ved siden av kommunehuset.

I 1988 ble lønnsmidler overført fra skole- til kulturbudsjettet for å ivareta tilsynsvaktordningen ved skolene. Hver av disse stillingene utgjør 1/4 stilling. Kommunestyret gjorde imidlertid vedtak om at disse skulle inndras på grunn av kommunens dårlige økonomi. Likevel fungerte ordningen som normalt i Senjahopen i 1989, mens stillingen var ubesatt på Skaland da vedtaket om inndragelsen ble fattet og ble dermed opprettholdt ved hjelp av sysselsettingsmidler. Det samme gjelder for 1990. Det er nå fattet vedtak om at denne funksjonen i fremtiden skal iverttas av lag og organisasjoner mot et økonomisk vederlag.

Fra 1. juli 1989 overtok kulturkontoret prestekontorfunksjonen som et ledd i kommunens forsøk på økonomiske innsparingstiltak. Ordningen viste seg å fungere særdeles utilfredsstillende p.g.a etatens forholdsvis store arbeidsmengde (Årsmelding, 1989). Samme året var nemlig kultursjefen engasjert som prosjektleder for et lokalt utviklingsprosjekt⁶. Kontorets fullmektig ble i denne perioden til en viss grad overlatt ansvaret for kultursjefens

⁶ Dette er et prosjekt som ble satt igang i kommunen med støtte fra Kommunaldepartementet. Prosjektet fungerte på den måten at kommunen i samarbeid med næringslivet aktiviserte lokalbefolkningen gjennom et idebankprosjekt hvor man forsøkte å få frem ideer som kunne videreutvikles til ny næringsvirksomhet. Initiativtaker var kommunens ordfører.

arbeid og var avlønnet som konsulent med midler fra prosjektet. Fra august var kulturkontoret ekstra bemannet med en hospitant.

I perioden fra opprettelsen av den kommunale kulturadministrasjonen har hele tre personer fungert i kultursjefstillingen, den siste tilsatt i et ettårig vikariat fra 1. juli 1990. De to første administrative lederne var begge lærere av utdanning og hjemmehørende i kommunen. Den første kultursekretæren/sjefen fungerte i begynnelsen (mens kultursekretærdelen kun utgjorde halv post) også i halv stilling ved skolekontoret. I samme tidsrom var han politisk aktiv (Ap) som medlem av kommunestyre og formannskap. Han deltok forøvrig også i det første generalplanarbeidet i 1976.

Begge de to første administrative lederne deltok i prosjekter utenom den kommunale kulturadministrasjonen i sine respektive perioder. I 1985 hadde den daværende kultursekretæren/sjefen 5 uker permisjon i forbindelse med videreutdanning ved Nordland Distriktshøyskole. Nærmiljøplanen som ble utarbeidet samtidig var et ledd i et prosjektoppgavearbeid som ble utført under studietiden. Senere samme året ble kultursekretæren/sjefen engasjert som prosjektleder for det interkommunale turistplanarbeidet mellom Senjakommunene Tranøy, Torsken og Berg, uten at kulturkontoret ble ekstra bemannet med administrativ hjelp.

Deler av 1986, før den nye kultursjefen (nr 2) ble tilsatt, var det også lang vakanse i denne stillingen uten noen form for administrativ kompensasjon. Dette gjenspeiles blant annet i at antall saker som ble behandlet i kulturutvalget i 1986 var relativt lavt⁷, samt at årsmeldingen for dette året var relativt tynn sammenliknet med tidligere og etterfølgende år.

Den kommunale kulturadministrasjonen består i dag (1991) av kultursjef og en assistent (fullmektig), samt fire personer på sysselsetting som arbeider i tilknytning til Sør Senja Byg-

⁷Kun 18 saker i 1986 mot 38 i 1985, 45 i 1984 og 41 i 1983.

demuseum. Disse driver med sortering av historisk billedmateriale. Kulturkontorets fullmektig er systemansvarlig for kommunens EDB anlegg. Kultursjefen har forøvrig kontordag i nordre Berg en dag i måneden.

Den nytilsatte kultursjefen er den første som kommer utenfra kommunen. I motsetning til de to tidligere kultursjefene er han ikke lærer, men fritidspedagog med utdanning og praksis innen kulturforvaltning⁸. Blant annet har han arbeidet som fritidsleder innen den kommunale kultursektoren og vært aktiv innen frivillig organisasjonsarbeid for barn og ungdom.

Kulturkontoret holder som nevnt til i en egen bygning ved siden av det kommunale administrasjonsbygget. Bygningen består av to rom hvorav det ene disponeres av kirkevergen, mens kultursjef og fullmektig deler ett rom samt har en felles datamaskin.

6.3.2 Planarbeid

Kommunen ved kultursekretæren utarbeidet kulturplan i 1984 og nærmiljøplan i 1985. I samarbeid med de to andre Senjakommunene ble det også utarbeidet en interkommunal turistplan som var ferdig i juli 1986, men som i liten grad er fulgt opp for Berg's vedkommende⁹. I 1989 ble det i tillegg utarbeidet en idretts- og anleggsplan med oversikt over eksisterende og planlagte anlegg i kommunen. Dette var et ledd i kommunens arbeid for å komme i betraktning ved tildeling av statlige tippemidler. Ellers utarbeides det hvert år årsmeldinger for sektoren som deretter blir politisk behandlet. Disse inneholder oversikter over sektorens gjøremål i det passerte året samt regnskaps- og budsjettoversikter.

⁸ Han har fritidspedagogutdanning fra Sverige samt samfunnsfag med fordypning i kulturforvaltning fra Rogaland DH.

⁹ Planen var ferdig i 1986. Intensjonen var at et turistselskap skulle opprettes i kjølevannet av planen som skulle foreta det videre arbeidet. Oppstarten var satt til 1986, men først i 1988 ble selskapet som fikk navnet Senja Tour A/S, en realitet. Kommunens varaordfører er med i selskapets styre.

6.3.3 Bibliotek

Hovedbibliotekethar siden 1985 holdt til i Breidablikk samfunnshus i nordre Berg. Åpningstiden er 8 timer pr uke. Av de kulturelle delområdene i kommunen er det nok bibliotekområdet som oftest har vært på den politiske dagsordenen med krav og ønsker om forbedringer av det eksisterende tilbudet, uten at dette har gitt synlige resultater. I 1988 ble bibliotekarstillingen oppjustert til bibliotekssjef etter at dette året før hadde blitt avvist i kommunestyret. Biblioteksjefen fungerer i dag i 2/5 stilling, en stillingsandel som har vært uendret helt siden opprettelsen. I tillegg er det 1/5 stilling som rengjør ved biblioteket. I nordre del av kommunen er det depotutlån, samt at det finnes bokkasse i Straumen som ble etablert i 1987 og drives i samarbeid med skolen. Også i Mefjordvær er det bokkasseutlån, men denne er selvbetjent.

Omtrent hvert eneste år (siden 1985) har det i budsjettsammenheng blitt ytret ønsker om en utviding av bibliotektilbudet. Ved utarbeiding av budsjettforslag setter sektoren opp en prioritert plan for nye tiltak utenfor den ordinære budsjetttrammen der biblioteket har vært prioritert på 2. plass, etter kulturvern. Ønskene har særlig vært rettet mot utvidelse av biblioteksjefstillingen, samt bedring av bibliotektilbudet i nordre Berg ved en egen filial i Senjahopen, der omlag halvparten av kommunens innbyggere bor. I den senere tiden synes tonen å være blitt noe mer defensiv når det gjelder fordringer på dette området. I årsmelding for 1989 oppsummeres situasjonen som følger:

"Det er ønskelig å opprette en egen bibliotekfilial i nordre Berg. Imidlertid vil dette være såpass ressurskrevende at kommunen i forhold til dagens økonomi, ikke vil make nødvendige investerings- og driftskostnader for en full utbygging. Imidlertid kan eksisterende ordning med depotutlån gradvis utvides og forbedres, slik at overgangen til en fullt utbygd bibliotekfilial senere, ikke blir så krevende".

Samtidig som det dårlige bibliotektilbudet har vært påpekt og ønsket bedret, har det vært registrert en nedgang i utlånet av bøker. Dette blir betraktet å være en følge av den begrensede

bokstammen. I 1989 ble det riktignok registret en svak oppgang i utlån.

I 1988 ble det nedsatt en prosjektgruppe bestående av biblioteksjef, skolebibliotekarene og pedagogisk konsulent. Gruppen fikk i mandat å utrede mulighetene for et organisert samarbeid mellom folke- og skolebibliotektjenesten i kommunen. Målet var at saken skulle være avsluttet i juni 1989 slik at de nødvendige tiltak kunne iverksettes samme høst. I mai 1989 la utvalget frem forslag til "Samarbeidsavtale mellom folke- og skolebibliotekene i Berg kommune", samt "Utviklingsplan for organisering og gjennomføring av bibliotekvirksomheten for barn og unge i Berg". Samarbeidsavtalen og utviklingsplanen ble godkjent av hovedutvalgene for skole og kultur, men kommunestyret ville ikke bevilge de ekstra midlene som var nødvendig for å gjennomføre opplegget¹⁰.

6.3.4 Almen kultur

Alment kulturarbeid omfatter tildeling til frivillige lag og organisasjoner, deriblant vedlikeholds- og driftsstøtte til lokaler og forsamlings- og samfunnshus. I Berg kommune er almen kultur inndelt i kulturmidler og anleggsmidler. Kulturmidlene er igjen delt inn i idrett, musikk, jakt og fiske, samt andre kulturaktiviteter. Anleggsmidlene omfatter byggetilskott og driftstilskott.

Kulturmidlene tildeles etter faste, matematiske kriterier samt skjønn¹¹. De faste kriteriene gjelder lag og organisasjoner som

¹⁰ Dette prosjektet er nå (januar 1991) iversatt med midler fra Statens Bibliotektilsyn og en kommunal egenandel i første omgang på rundt 70.000 kr.

¹¹ Retningslinjene ble vedtatt i sammenheng med overgangen til hovedutvalgsordningen. Det kan bevilges tre typer stønad: grunnstønad, aktivitetsstønad og deltakerstønad. Grunnstønad gis på bakgrunn av medlemstall til organisasjoner som driver kontinuerlig virksomhet og som har administrasjon og medlemsfortegnelse. Aktivitetsstønad (beregnes av skjønnsandelen) gis etter søknad hvor det fremgår hvilke aktiviteter som drives i søknadsperioden. Deltakerstønad kan gis til utøvere,

driver en kontinuerlig virksomhet. Disse får en fast sum beregnet etter antall medlemmer samt en skjønnsvurdert andel. Andre lag og organisasjoner får sin tildeling vurdert etter skjønnskriterier.

Det drives i liten grad noen form for kvalitativ utsiling av midlene til lag og organisasjoner ved at enkelte organisasjoner ikke kvalifiserer for midler. Det eneste krav er innsending av årsmeldinger og regnskap, samt at organisasjonene ikke må ivareta medlemmenes yrkes- eller økonomiske interesser. Aktiviteter som tar sikte på økonomisk vinning er i utgangspunktet heller ikke stønadsberettiget. På denne måten får alle lag og organisasjoner, enten det gjelder organisasjoner med almennyttige formål eller organisasjoner med mer hobbypregede aktiviteter del av kulturmidlene (Selle og Grindheim, 1989). Også nye organisasjoner får tilsgagn om midler uten problemer. I og med at rammen ikke har økt de siste årene, samt at antall lag som søker om støtte har økt, er resultatet at lagene ikke får utbetalt 100% av det beløp de tilkjennes. Ordningen fungerer derfor på den måten at lagene må nøye seg med en prosentsats av det opprinnelig beregnede beløpet etter matematiske kriterier. Denne satsen har variert en del siden 1982 (da den var på 100%), nærmere bestemt mellom 65 til 90% av utgangsbetøpet.

I 1987 endret kulturutvalget noe på regelen for tilskott til alment kulturarbeid. Siden den totale summen til dette formålet lenge hadde vært uendret, gikk det meste av beløpet til strøm og assurance eller drift. For at aktivitetene i større grad skulle kunne honoreres ble det nå fattet vedtak om at strøm og assurance heller skulle fordeles av anleggsrammen enn av rammen for kulturmidler¹².

tillitsmenn/ledere og instruktører i kulturorganisasjonene ved deltakelse på stevner, konkurranser, møter og kurs.

¹²Det vil nærmere bestemt si at de lag med størst aktivitet skulle prioriteres.

Hovedtildelingen til alment kulturarbeid foregår tidlig på året med en forutgående politisk debatt om hvilke prinsipper som skal følges, og for hvordan skjønnsandelen skal fordeles. I 1985 var prioriterte tiltak innenfor den skjønsmessige rammen tiltak som gjorde bruk av lokale kunstnere, mens det i de etterfølgende årene har vært lagt vekt på prioritering av barne- og ungdomstiltak. I begynnelsen av 1990 ble det gjort et vedtak i kulturutvalget om at det på første møtet hvert år skulle det øremerkes midler til spesielle formål. Disse midlene ble bestemt å skulle gå til et eller flere kulturprosjekter som kunne få "positive ringvirkninger for store deler av lokalbefolkningen". Noen nærmere spesifisering ble ikke gjort¹³. På slutten av hvert år foregår en tildeling av resterende midler og vurdering av tidligere tilsagn, om f.eks. gjeldende krav for tildeling er oppfylt.

Ved endring av tilskottsreglene i 1987 ble det blant annet vedtatt å avsette en ramme på 10.000 til underskuddsgarantier for arrangementer i regi av lag og organisasjoner. Denne garantien har av ulike grunner i liten grad blitt benyttet. I 1985 ble det tildelt underskuddsgarantier for omlag 10.000 kr og i 1987 4.000 kr. Til tross for spredte forslag om å gjennomført ordningen på mer permanent basis er dette ikke blitt gjort. I fall ordningen praktiseres blir hver enkelt sak politisk og individuelt behandlet. Kommunen har dermed ikke etablert noen praksis når det gjelder underskuddsgarantier.

6.3.5 Idrett og friluftsliv

Idretten får tildelt midler over posten for alment kulturarbeid både fra rammen for kulturmidler og fra anleggsrammen, samt tippemidler fra staten som idrettslagene søker om via kommunen. I tillegg finnes en egen post som kalles midler til idrett og friluftsliv.

¹³På det første møtet i 1991 var forslaget fra kultursjefen at midlene skulle øremerkes årets kulturuke.

Idretten er også den lagskategori som får den største andelen av støtten til lag og organisasjoner. Denne utgjør omlag halvparten av kulturmidlene, noe som blant annet har sammenheng med at idrettsorganisasjonene har den største medlemsmassen¹⁴ (jfr. tildelingskriteriene for kultur- og anleggsmidler). Det er også idrettslagene som får den største summen av anleggsmidlene med vel 70 %.

Ved hjelp av tippemidler, kommunale egenandeler og en betydelig dugnadsinnsats har kommunen bygd både idrettsanlegg og samfunnshus, og synes å være bra dekket på dette området. Både Senjahopen, Mefjordvær, Skalands og Bergsbotn har sine egne kulturbygg. Det finnes også fotballanlegg og lysløyper, samt fritidsanlegg. Svømmeanlegg og idrettshaller finnes i tilknytning til skolene. Noen er i dårlig, andre i mindre god forfatning, mens atter andre står relativt uferdige. Det siste gjelder blant annet lysanlegget til hoppbakken som eies av idrettslaget FOSS i nordre Berg. Eiere av de ulike anleggene er primært idretts- og ungdomsidrettslagene, mens kommunen selv står som eier av langrennsløype på Skalands i tillegg til svømme- og idrettsanleggene ved skolene.

De fremtidige planene på området er basert på nærmiljøanlegg og kommuneanlegg. Det vil nærmere bestemte si at kommunen satser på anlegg som ikke er altfor kostnadskrevenende, men som likevel "dekker almene behov samtidig som de gir muligheter for de som ønsker å utøve sin idrett på et høyere nivå"¹⁵. I denne sammenheng kan nevnes avslutning av lysløype i Bergsbotn¹⁶, lysanlegg til fotballbanen i Senjahopen, fotball- og friidrettsanlegg i Bergsbotn¹⁷ og alpinanlegg i Senjahopen¹⁷. Samtidig

¹⁴Jakt og fiske er da tatt med under denne posten, men den utgjør en forsvinnende liten del.

¹⁵Idrettsanleggsplanen (1990-93).

¹⁶Denne ble forøvrig gjort ferdig høsten 1990.

¹⁷I dette prosjektet er også forsvaret inne i bilde med hesnyn til finansiering.

er det planlagt opprusting av hoppbakken til IL FOSS og begge lysløypene i kommunen.

Arbeidet med en kommunal idrettskole ble aktualisert i 1988. I sammenheng med at NIF og Troms Idrettskrets har som målsetting at det skal finnes et idrettsskoletilbud i alle kommuner innen 1990/91, er det lyst ut midler for igangsetting av idrettsskoler for barn. Kulturutvalget ba derfor administrasjonen om å utarbeide konkrete forslag til hvordan slike skoler kunne etableres i Berg, før nærmere politiske avgjørelser ble foretatt. Forløpig ligger arbeidet "på is". Administrasjonen har ikke gjort noen fremstøt eller kommet med konkrete forslag til en eventuell etablering. Arbeidet stoppet trolig opp på grunn av manglende administrativ kapasitet for oppfølging av prosjektet.

"Effektiviteten i kulturadministrasjonen, sett i forhold til synlige resultater på kultursektoren, har kanskje ikke vært så stor i 1989. Dette skyldes kanskje flere forhold, men spesielt har nok utviklingsprosjektet og systemansvarsfunksjonen (EDB) opptatt en stor del av kapasiteten ved kontoret"¹⁸.

Ved utarbeidelsen av forslag til idrettsanleggsplan for Berg kommune ble det i 1989 opprettet et idrettens kontaktutvalg (IKU). Dette etter at kulturadministrasjonen hadde sammenkalt representanter for idrettslagene i kommunen til et møte. Kontaktutvalget sto for utarbeidelsen av den ovenfor nevnte planen i samarbeid med kulturadministrasjonen. Planen ble senere godkjent i kommunestyret med de prioriteringer som utvalget hadde forslått. I 1990 ble rullering av planen foretatt for 1991 i et samarbeid mellom administrasjonen og IKU.

Friluftaktivitetene jakt og fiske har sterke tradisjoner i kommunen (Nærmiljøplane 1984:34), og det finnes flere lag og organisasjoner i området som driver med denne typen aktiviteter. Den spede kommunale satsing på friluftsliv forøvrig kan også sees

¹⁷Det er ikke utarbeidet konkrete planer for alpinanlegget foreløpig.

¹⁸Arsmelding 1989.

i sammenheng med kommunens noe beskjedne forsøk på turistsatsing. I denne sammenheng har kommunen i samarbeid med velforeningene i 1989 og 1990, både i nordre og søndre del av kommunen opparbeidet rasteplasser med blant annet toaletter. På finansieringssiden inngikk kommunen avtale med bygdelagene om at disse skulle ta opp lån som kommunen selv senere skulle overta.

Av større prosjekt på friluftssiden ble det i 1985 foreslått et friluftsanlegg i Mefjordvær (forøvrig i tråd med forslag i turistplanen). Samtidig ble det i budsjettforslaget av samme år påpekt at av nye tiltak burde opparbeidelse til et maritimt friluftsliv i Bergsjordbotn prioriteres. Disse planene er det heller ikke blitt arbeidet videre med senere. Dette kan skyldes den foreslåtte opprettelsen av selskapet Senja Tour A/S, som forøvrig viste seg å ta sin tid.

I 1988 startet kommunen arbeidet med "Friluftsguiden" som var ment å være en informasjonsguide om jakt, fiske og friluftsliv i kommunen. Kostnadene ble anslått til omlag 25.000 hvorav 5.000 ble bevilget fra kulturutvalget/friluftsnemda, mens det ble søkt fylkesmannen om det resterende beløp. Guiden var planlagt å være ferdig i 1989, men foreløpig er arbeidet "skrinlagt" på grunn av manglende ekstern finansiering. I Årsmelding for 1989 står det blant annet:

"Planen var å bli ferdig med friluftsguiden i 1989. Manglende bevilgninger fra fylkesmannen har ført til at dette arbeidet foreløpig er blitt utsatt"¹⁹.

Videre konkluderes det med at om det oppnås statlig støtte til prosjektet i 1989, vil arbeidet med guiden fortsette²⁰.

6.3.6 Musikk

Musikklivet i kommunen har særlig forankring i korpsenes virksomhet (Nærmiljøplanen 1984:32). Både nordre og søndre Berg

¹⁹Side 5.

²⁰side 9.

har egne korps. I 1989 ble kommunens kulturpris tildelt Skaland Skole- og Amatørkorps for deres "funksjon som kulturinstitusjon i bygda og for deres rolle som ambassadør for kommunen både i inn- og utland" (årsmelding 1989:6). Videre ble det poengtert at prisen også var en honnør til bygdefolket for deres uvurderlige støtte i korpsarbeidet. I denne sammenheng kan det nevnes at før musikkskoletilbudet ble opprettet, ble det nedlagt stor frivillig innsats i opplæring og dirigentvirksomhet.

Musikklivet er som nevnt også en del av det almene kulturarbeidet og får dermed midler over posten for kulturmidler. Men i tillegg omfatter det musikkskoletilbudet i kommunene. I enkelte kommuner kan musikkskolen sortere under skolesektoren, men i Berg er altså ansvaret tillagt kultursektoren.

Etter mange år med utredninger og mislykkede forsøk med kombinasjonsløsning musikkleder/organist vedtok kommunestyret å igangsette forsøk med kommunal musikkskole høsten 1987, midlertidig administrert av kulturkontoret med kultursjefen som musikkskoleleder. I slutten av september 1987 kom musikkskolen i drift. Budsjettrammen ble 50.000 kr, mens det opprinnelige budsjettforslaget hadde vært på 167.000. Midler til tiltaket ble ikke bevilget utover skoleåret 1987/88, men ved hjelp av overføringer fra skolebudsjettet, samt en intern regulering av kulturbudsjettet, ble tilbudet opprettholdt ut 1988. Musikkskolen har drevet undervisning på ettermiddagstid. I 1987 sysselsatte den 6 timelærere, mens antallet i 1988 var 10. Skolen har blant annet ivaretatt korpsundervisningen. I 1989 lå tilbudet "brakk", men kommunestyret signaliserte samme år at de ønsket å ha en musikkskole i kommunen, og dermed ble det besluttet å arbeide for å gjenopprette dette tilbudet. For tiden (høsten 1990) er skolen ute av drift.

6.3.7 Kulturvern

Kulturvernet i kommunen består i hovedsak av restaurering av verneverdige bygninger samt registrering av historisk materiale. Planen har likevel lenge vært et eget bygdemuseum. Berg kommune

kjøpte i denne sammenheng losje "Roallen"²¹ i Senjahopen i 1987.

I april 1988 var fylkeskonservatoren på befaring i Berg. I den forbindelse ble det avholdt et orienteringsmøte der bygdefolket var invitert. Konklusjonen etter befaringsen og det påfølgende møtet, var at det snarest burde settes i gang et organisert kulturvernarbeid i nordre Berg for å ta vare på de "skatter" som fantes i miljøet. På møtet ble det også signalisert stor interesse for å etablere et frivillig lag som kunne ta seg av dette arbeidet.

Kulturutvalget fikk saken til behandling i juni og uttalte seg positivt til ideen. Det ble besluttet at kulturutvalget skulle ha en representant i styret for museumslaget. Hovedutvalgslederen ble tildelt dette vervet. Samtidig ble det bevilget et tilskudd på 7.500 kr til dette arbeidet fra posten for kulturmidler. I tillegg ble det vedtatt at kommunen skulle stå for strøm- og vedlikeholdsutgiftene til lokalet. Den 22. juni ble det holdt stiftelsesmøte for Nordre Berg Bygdemuseumslag der blant annet leder (medlem av menighetsrådet) ble valgt. Sør Senja bygdemuseum er faglig base for denne virksomheten.

I 1990 overtok Nordre Berg Museumslag en 35 fots kutter med tanke på vern. I den forbindelse ba den daværende kultursjefen hovedutvalget for kultur å tiltre en uttalelse som ble sendt fylkeskonservatoren, riksantikvaren, lokalutviklingsgruppa i Berg samt formannskapet. I uttalelsen ble det store sysselsettingspotensialet innen kulturvern påpekt som blant annet alternative arbeidsplasser for ledige innen fiskerinæringen.

I tillegg til planene om et bygdemuseum har det i flere år vært planer om et bergverksmuseum i tilknytning til det gamle

²¹En bygning som opprinnelig er fra århundreskiftet. Foreløpig er det ikke helt avklart hva den skal benyttes til, men det har vært ytret ønske om å gjøre bruk av den i kultuvernsammenheng. Gamle gjensatnder fra nordbygda er foreløpig plassert i huset.

grafittverket på Skalands (Senjen Nikkelverk). Spørsmålet ble allerede drøftet i kulturutvalget i 1985, samt redegjort for i kultur- og nærmiljøplanen. Formannskapet sluttet seg til dette²², uten at det har blitt tatt noen formelle og bindende avgjørelser fra kommunen eller A/S Skalands Grafittverk. Ved fylkeskonservatorens befaring i nordre Berg i juni 1988 ble også branntomta ved Skalands Grafittverk undersøkt. I befarringsrapporten ble det fastslått at samtlige eldre bygninger i dette området er verneverdige, og at området utvilsomt er rette plassen for et gruvemuseum i Berg. I en kommentar til rapporten har kulturutvalget bedt kultursjefen sørge for å igangsette arbeid med sikte på å få etablert et bergverksmuseum. I forlengelsen av dette vurderte kultursjefen, sammen med fylkeskonservatoren, Sør Senja Bygdemuseum og representanter for A/S Skalands Grafittverk muligheten for en slik etablering. Alle partene var positivt innstilt til et samarbeid om realisering av prosjektet. Det videre planleggingsarbeidet skulle gjøres med utgangspunkt i en økonomisk vurderingsrapport som fylkeskonservatoren skulle sørge for å utarbeide. Også fylkeskulturutvalget har besøkt branntomten og ble i den forbindelse orientert om planene. Imidlertid er planleggingen på kommunalt hold stoppet opp på grunn av manglende oppfølging fra fylkeskonservatoren. Det fastslås i årsmelding av samme år følgende:

"Framdriften i prosjektet er avhengig av fylkeskonservatorens vilje til aktiv medvirkning i planprosessen"²³.

Etter dette er det blitt foretatt to befaringer på branntomta, siste gang i april 1989. Denne kom i stand etter initiativ fra bedriften for å få fortgang i etableringsplanene. Grafittverket har hatt ansatt en person på timebasis til registrerings- og vedlikeholdsarbeid. I tillegg har kulturkontoret hatt 2 personer i arbeid der gjennom Sør Senja Bygdemuseum siden september 1990.

²²F-sak 148/85.

²³Side 9.

Av andre verneverdige bygninger i kommunen kan nevnes "Larsen gården" på Bøvær, et gammelt handelshus. I 1985 ble taket restaurert ved hjelp av sysselsettingsmidler fra riksantikvaren og kommunale egenandeler. I tillegg fulgte kommunen opp med administrativ bistand. Samme året ble det i samarbeid med Sør Senja Bygdemuseum satt i gang sysselsettingstiltak i tilknytning til registrering av fotominner og stedsnavn. Dette arbeidet er nå på det nærmeste er avsluttet. Tidligere, nærmere bestemt i 1982 og- 83, ble det utført flere restaureringer med tilskott fra blant annet riksantikvaren, Norsk kulturråd og kommunale egenandeler.

Året etter (1986) ble det igangsatt registreringsarbeid av bygninger og kulturminner fra før 1900 med sikte på vern. Sommeren 1987 startet arbeidet opp i søndre Berg med en kommunal egenandel på 7.500 som ble dekket med refusjonspenger fra folketrygden. Det ble ikke utbetalt kommunale midler til bygging og vedlikehold av verneverdige bygninger. Det var søkt fylkeskonservator/riksantikvar om midler til fortsettelse av restaurering av "Larsen-gården", men siden søknaden ikke ble innvilget - "har ikke motatt svar fra fylkeskonservator/riksantikvar engang"²⁴ -, ble det ikke gjort mer med prosjektet dette året. I 1988 ble takreparasjonene fullført, også denne gang med midler fra riksantikvaren.

6.3.8 Andre aktiviteter

Etter vedtak i kommunestyret i 1987 har Berg kommune delt ut kulturpris hvert år. Tidligere ble prisen utdelt kun annet hvert år. Den går til personer i kommunen som har utmerket seg innen kulturarbeidet på en eller annen måte. Aktuelle kandidater til prisen foreslås fra befolkningen i kommunen etter utlysning i lokalavisen.

Det har i liten grad vært drevet fritidsklubbordning i Berg, men i 1988 ble det gitt tilskott til dette formålet fordelt på en

²⁴Arsmelding 1987:5.

klubb i sør og en klubb i nord. I løpet av året ble klubbene etablert i samarbeid med- og forankring i henholdsvis UL Havørn og IL FOSS. Initiativet kom fra elever ved skolene på Skaland og i Senjahopen. På bakgrunn av kultursjefens utredning av saken vedtok kulturutvalget å forsøke å få til et slikt tiltak. Frem til i dag har driften av klubbene imidlertid vist seg å være relativt ustabil. I søndre Berg tok IL FOSS over ungdomsklubben da UL Breidablikk ikke hadde ressurser til å drive den lenger, men klubben opphørte å eksistere etter omlag et års tid. Den er nå forsøkt startet opp igjen i et samarbeid mellom de to lagene. I nordre Berg har også driften vært ustabil, men i Mefjordvær drives likevel et relativt aktivt ungdomsarbeid.

I 1989 ble det for første gang arrangert kulturuke i kommunen, et arrangement som ble ansett å være særdeles vellykket. Arrangementet kom i stand ved et samarbeid mellom kulturadministrasjonen og kommunens lag og organisasjoner. I denne sammenheng besøkte nordre og søndre del av kommunen hverandre og viste frem sine respektive tilbud og aktiviteter. Tidligere har Berg kommune vært kjent for sine vise- og rock festivaler i Mefjordvær på sommeren (Draugen), et arrangement som ble nedlagt da det etter hvert ble for omfattende. Siste gang festivalen ble avholdt var i 1988. I dag er festivalen, eller Mefjorddagene som de også kalles, redusert til 2 dager. Skalandsområdet pleier å arrangere FOSS-dagene, men de siste årene har også disse arrangementene utvist en laber aktivitet.

Berg kommune har ikke kommunal kino, men det drives bygdekino i regi av ungdomslaget Breidablikk som fikk konsesjon til drift i 1985.

I 1988 og 1989 fungerte kulturadministrasjonen som redaksjon for informasjonsavisa "Det skjer i Berg" der samtlige kommunale etater er ment å skulle bidra med stoff. Første utgivelse var i desember 1988, mens den i 1989 kom med tre nummer.

6.3.9 Prosjekter

Turistplanarbeidet var et interkommunalt samarbeidsprosjekt mellom de tre senjakommunene. Dette kom i stand etter initiativ fra Sør-Senja Utviklingsforening. I mai 1982 kom de med en anmodning overfor Tranøy kommune om å inngå i et samarbeid med Berg og Torsken for å utvikle turistnæringen på Senja. Hovedformålet var å øke sysselsettingen, bedre vilkårene for etablerte turistbedrifter samt å få i gang en styrt utvikling av turistnæringen. Dette førte frem til at det ble etablert et formelt forum for prosjektet kalt "Turistplankommiteen for Tranøy, Torsken og Berg". Kommiteen fikk i oppdrag å utarbeide plan for utviklingen av turistnæringen. I styringsgruppen for prosjektet satt blant annet den nåværende varaordføreren i Berg samt at kultursjefen ble ansatt som prosjektleder.

For å iverksette de skisserte forslagene i planen ble det foreslått å opprette et organ eid av blant annet kommunene. Etableringen av et slikt selskap eller organ ble sett som en nødvendig betingelse for iverksetting. Planen var at selskapet som fikk navnet "Senja Tour", skulle ha vært stiftet høsten 1987, men dette ble utsatt. Selskapet ble opprettet i 1988 og er lokalisert på Finnsnes.

Sommeren 1989 startet Berg kommune opp et prosjekt som ble kalt "Lokalutviklingsprosjektet". Dette hadde som hovedmål "Å sette i gang en varig utviklingsprosess med det formål å øke leveligheten i Berg". Prosjektet som også omhandler ungdomspolitikken i kommunen, ble støttet av kommunaldepartementet og forprosjektet er ganske nylig avsluttet. Initiativtaker var kommunens ordfører, mens kultursjefen var prosjektleder.

Samme året foretok "Utviklingssentret i Midt Troms" en ungdomsundersøkelse i forbindelse med med prosjektet "Midt Troms i 90-årene" der Berg kommune var med. Blant annet ønsket de å få frem tanker og ideer om fritids- og kulturtilbudet i Midt Troms kommunene

Alle de tre ovenfor nevnte prosjektene har vært eksternt initiert. Den kommunale kultursektoren i Berg via administrasjonen har blitt dratt aktivt med i disse; uten at dette avspeiles på aktiviteten forøvrig innad i kultursektoren ved at sektoren blant annet er blitt pålagt eller har utvidet sitt ansvarsområde til å omfatte denne type oppgaver.

6.3.10 Oppsummering og karakterisering

Utviklingen innen kulturområdet i Berg de siste fem årene kan karakteriseres som relativt statisk. Særlig siden verken oppgave- og ansvarsområde eller stasingsnivå har enderet seg påtakelig. De oppgaver som iverats er relativt tradisjonelle i kulturell forstand. Det frivillige organisasjonslivet prioriteres høyt. Veksten har vært størst innen administrasjonen, selv om de administrative ressursene ikke er blitt utnyttet maksimalt innenfor eget ansvarsområde; den kommunale kultursektoren. Kommunen synes i særlig grad å fungere som en tilrettelgger for de frivillige organisasjonene. Dette kommer også til uttrykk i kommunens målsettinger innen området. Sektoren kan også karakteriseres som marginal, i den forstand at kultursektoren synes å få sitt først etter at andre, og viktigere områder er blitt prioritert (jfr. skole- og sykehjemssatsingen). Dette er en holdning som også kommer til uttrykk og symboliseres gjennom lokaliseringen av den kommunale kulturadministrasjonen og dens nokså kummerlige kontorforhold (jfr. 6.3.1).

Kommunen har med sine mange planer innen kulturområdet utformet en kommunal kulturoolicy. I det følgende vil denne bli presentert og drøftet. Kulturstyreprotokollene er også blitt undersøkt i den hensikt å avdekke en eventuell redefinering av målsettingene.

Følgende hovedmålsettinger er formulert i sektorplan for kultur fra 1984:

"Berg kommune vil i sin kulturpolitikk søke å bidra til et kvalitativt bedre samfunn, å legge mulighetene til rette for et godt og meningsfylt liv for alle, bl.a ved å styrke tiltak som skaper økt egenaktivitet, å legge forholdene til rette for arbeid i organisasjonene ved å gjøre disse mest mulig i stand til å

ivareta sine oppgaver i samfunns-, miljø-, sosial- og kulturmessig sammenheng bl.a ved å delta i utbygging og vedlikehold av kulturanlegg. Fremme kulturell toleranse og å bidra til at den enkelte får et godt og variert kulturtilbud i rimelig nærhet av hjemstedet, slik at det finnes reelle valgmuligheter både når det gjelder valg av aktiviteter og valg av nivå en ønsker å delta på, samt å bidra til økt forståelse for og kunnskap om kommunens særpreg og historie" (min understreking).

Denne målformuleringen er et ektefødt barn av 70-tallets kulturmeldinger der den kulturelle desentraliseringstanken sto i høysetet. I dette tidsrommet ble det lagt særlig vekt på at kultur var "et gode i seg selv" som alle skulle få del i, og på egne premisser. På kommunenivå var tanken at den nye kulturpolitikken skulle iverksettes gjennom de frivillige organisasjonene.

Allerede tidlig i 1985 (3/85) ble kommunens målsetting på kulturområdet endret og fikk et mer instrumentelt innhold. Den nye målformuleringen lød som følger: "Som nytt hovedmål bør fokuseres på kultursektorens sysselsettingspotensiale" (3/85). Forslaget ble utarbeidet etter at den daværende kultursekretæren hadde deltatt på en konferanse om dette emnet i forbindelse med Festspillene i Nord-Norge. Samme tone og tankegang finnes igjen i nærmiljøplanen som kom omtrent samtidig, og som ble utarbeidet av samme person, nemlig den daværende kultursekretæren/sjefen. I nærmiljøplanen står det blant annet:

"Utarbeidelsen av nærmiljøplanen antas å ha betydning for utformingen av nye sektormål. På kultursektoren vil spørsmål om kultur og sysselsetting være aktuelt å vektlegge sterkere".

Kultur ble altså knyttet til næringsutvikling, i første omgang med tanke på skaping av arbeidsplasser innen sektoren. De samme ideer finnes igjen i turistplanarbeidet. Kommunestyrene i de tre samarbeidende kommunene (Torsken, Tranøy og Berg) vedtok følgende hovedmål til grunn for planarbeidet:

"Det kommunale engasjement i reiselivsnæringen må være å fremme kommunens hovedmål om å opprettholde bosettingsmønstret samt kommunale mål for sysselsetting og service, kultur og fritidstilbud".

Den kommunale oppfølgingen av turistplanens handlingsdel ble så foreslått innarbeidet i den enkelte kommunes handlingsprogram og langtidsbudsjett.

I nærmiljøplanen og i den nye hovedmålsettingen fremheves altså sektorens sysselsettingspotensiale. Turistplanen kopler kultur og reiseliv sammen, og utvider kulturlivets potensiale til også å betraktes som et virkemiddel for opprettholdelse av bosetting, samt andre ringvirkninger av økonomisk karakter.

Holdningen finnes også i de årsmeldinger som kom i 1985 og 1986. I årsrapport for 1985 står det blant annet "Kultursektoren er blitt en ny dimensjon i debatten om bevaring av kommunens bosetting" hvorpå det vises til kultursektorens næringspolitiske engasjement i forbindelse med fokuseringen av reiselivet. I årsrapport for 1987 oppsummeres samme sak med at "Berg kommune har gitt sin tilslutning til å satse på reiselivsnæringen, da det utvilsomt kan skapes mange nye arbeidsplasser innefor næringen dersom et fornuftig samarbeid i Senjaregionen kan finne sted", og videre at "1988 vil bli et avklarende år m.h.t organisering, prosjekter o.s.v". Nå ble ikke dette fulgt opp før relativt lang tid etter.

Ved utarbeidelse av forslag til kommuneplan i 1990 er også den instrumentelle kulturforståelsen videreført, selv om det nå legges spesiell og sterkere vekt på den ikke-instrumentelle kulturforståelsen i hovedmålsettingen for kulturområdet.

Den kommunale policy for kulturområdet i Berg var i utgangspunktet nær knyttet til de overordnede målsettinger som finnes igjen i de omtalte kulturmeldingene, men siden har kommunens offisielle målsettinger på kulturområdet vært forsøkt dreid i en noe annen retning. I perioden 1985-1990 sees tilløp til å instrumentalisere kulturforståelsen ved en kopling mellom kultur og næringsutvikling. Det samme er til en viss grad gjort i den relativt nylig utarbeidede idrettsanleggsplanen. Her blir idrettens potensiale som forebyggende og trivselsskapende element

trukket frem, særlig når det gjelder sikring av bosetting i kommunen. Også i det nylig utarbeidede forslag til kommuneplan er kultur og reiseliv pekt ut som et eget kommunalt satsingsområde. Dette til tross, så betones sterkt det ikke-instrumentelle perspektivet i hovedmålsettingen.

6.4 Hva kan forklare den kommunale kultursatsingen i Berg kommune?

Kan så den kommunale kultursatsingen i Berg forklares som et resultat av partienes politikk, krav fra frivillige organisasjoner og fagadministrasjon eller gode argumenter?

6.4.1 Partipolitikk?

Operasjonaliseringen og datagrunnlaget for å undersøke om kultursatsingen kan sees som et resultat av partipolitikk, er identisk med fremgangsmåten benyttet i analysen av Gratangen.

Nå har det kun vært mulig å skaffe til veie Ap's partiprogrammer for Berg kommune²⁵. Til gjengjeld har jeg fått fatt i programmer for begge de nevnte valgperioder. Når det gjelder holdningen til kulturarbeidet innen den borgerlige fløyen, representert ved KrF og Høyre, må jeg derfor nøye meg med de generelle antakelsene om disse partienes holdninger som det er redegjort for i kapittel 4.

Partiprogrammene

I partiprogrammet for perioden 1983-87 er Ap's overordnede lokale målsetting å trygge kommunens bosetting. Virkemidlene i så måte er satsting på veiutbygging, skaping av arbeidsplasser, boligbygging, servicetilbud samt kultur- og fritidstilbud. Programmet inneholder videre en utdyping av de enkelte punktene. Dette gjelder også for punktet om kultur- og fritidstilbud med dertil konkretisering av tiltak i valgperioden. Før dette punktet blir nærmere redegjort for vil jeg kort peke på noen formuleringer

²⁵Som tidligere påpekt har partiet stått sterkt i kommunen gjennom flere valgperioder.

som formidler partiets kultursyn. I programmet står det blant annet:

"Tilgang på kultur- og fritidstilbud gir muligheter for et rikere og mer meningsfylt liv. Særlig synes dette viktig når den totale fritid øker, enten gjennom arbeidstidsforkortelser eller ved økt ledighet. Et godt utbygd kultur- og fritidstilbud er dessuten viktig for sosial aktivitet og trivsel og er derfor av vesentlig betydning for bosetningen. Forøvrig må et positivt oppvekstmiljø betraktes som særlig viktig for barn og ungdoms utvikling".

I denne sammenheng pekes det på at partiet vil arbeide for å utbygge gode bo- og nærmiljøer. Særlig utheves støtte til tiltak som skaper økt egenaktivitet, samt at kommunen i større grad vil delta i utbygging, vedlikehold og drift av kultur- og fritidsanlegg, og i tillegg sikre tilgang til friluftsområder og muligheter for hyttebygging. Av konkrete tiltak nevnes realisering av samfunnshus på Skaland, utbygging av lysløype ved Skaland skole, samt å sørge for belysning av blant annet lekeplasser. Til sist nevnes sikring av hytteområder i Svanelvdalen og Svartholvatn.

Programerklæringene antyder en instrumentell holdning til kultur ved at kultur sees i sammenheng med opprettholdelse av bosetting, uten at dette utrdes noe nærmere. De konkrete aktivitetene og oppgavene som oppmerksomheten rettes mot er relativt tradisjonelle fritidsaktiviteter, og kan i mindre grad betegnes som instrumentelle. Dette fordi de er knyttet til egenaktivitet og ikke til næringsutvikling. I praksis vil det si at kulturlivet betraktes som ivaretatt gjennom organisasjonslivet og at tilstrekkelig med "fritidssysler" er bestemmende for bosetting.

Har så Ap som har hatt majoritet i sentrale politiske organer denne perioden, blant annet med 7 av 9 representanter i kulturstyret, fulgt opp sin politikk innen kulturområdet? For å kunne svare på dette har jeg vurdert de tiltak som er kommet i stand i perioden 1984-1987, deriblant også policyutformingene.

Både kulturplanen, nærmiljøplanen, samt den interkommunale turistplanen ble utarbeidet i dette tidsrommet. Riktignok kom

initiativet fra kultursekretær/sjefen, men samtlige inneholder elementer av denne politikken. Dette er kanskje ikke så overraskende da "forfatteren" var medlem av Ap og representant både i kommunestyre og formannskap på denne tiden. Kommunens policy, som kommer til uttrykk særlig i kultur- og i nærmiljøplanen må betegnes som svært sammenfallende med den kulturpolitikken som skisseres i arbeiderpartiprogrammet for denne perioden²⁶. I så måte kan den kommunale policy på kulturområdet forstås som et resultat av partipolitikk.

I tillegg ble det arbeidet intenst med å trekke tippe- og samfunnshusmidler til kommunen, og med positivt resultat. Denne aktiviteten er også i overenstemmelse med den skisserte Ap-politikken.

Ved prioritering av tiltak utenfor den ordinære budsjettammen er det forsåvidt ingen av tiltakene som kan forstås i lys av de lokale partiprogrammene, da det var kulturvernet og bibliotekområdet som var prioritert øverst. Likevel kan nok bibliotekkravene forstås i lys av Ap's generelle politikk med bakgrunn i arbeidet med opplysningsvirksomhet (jfr. 2.2.1).

Programmet for perioden 1988-91 er noe forandret innholdsmessig fra det forgående. Som overordnet målsetting er det fortsatt trygging av bosettingen som er primær, men i tillegg er det foretatt en tilføyelse om sikring av arbeidsplasser. Et av virkemidlene i forrigevalperiode er nå omgjort til en overordnet målsetting. Dette kan forøvrig skyldes at trygging av bosetting og sikring av arbeidsplasser vanskelig kan sees uavhengig av hverandre. Kulturpolitikken blir også i dette programmet påpekt som et virkemiddel for å nå den overordnede målsettingen. Kulturforståelsen har ikke endret seg fra det forgående programmet, men de konkrete oppgavene er noe endret. I dette programmet nevnes forslag om oppretting av fritidslederstillinger, utbygging

²⁶Rammene for nærmiljøplanen var også trukket opp fra politisk hold våren 1984.

av fritidsanlegg som lekeplasser, akebakker og aktivitetsanlegg med lys. Videre blir det fastslått at Berg Ap vil "arbeide for at de eksisterende grendehus og idrettsanlegg blir bevart og vedlikeholdt" og "vil gå inn for at det gjennomføres musikkskoletilbud i kommunen". Heller ikke tilgang på friluftsområder og muligheter for hyttebygging er uteglemt. Dette siste trolig fordi det var et av de tiltak som ikke ble gjennomført i den forgående perioden.

Av de konkrete tiltakene som er nevnt og som kan føres tilbake til partiprogrammene er det primært musikkskoletilbudet det er blitt arbeidet med i inneværende periode. Det har imidlertid vist seg å være vanskelig å få til en kontinuerlig drift av musikkskolen. Det synes som om kommunen med kommunestyret og formannskap ikke har vært villig til å prioritere dette området i konkurranse med tiltak innen andre sektorer som helse, veiutbygging o.l. Kommunestyrets "signaler" om at de ønsker musikkskoletilbudet opprettholdt utover 1989, kan riktignok også fortolkes som et uttrykk for den formulerte politikken, men da som en symbolpolitisk handling for å signalisere en holdning, heller enn at dette er uttrykk for en reell prioritering. "Signalene" har foreløpig (høsten 1990) ikke kommet til uttrykk gjennom faktiske handlinger. Det samme gjelder kommunestyrets forslag om opprettelsen av utvalget som skulle utrede hva som skulle til for at ungdommen skulle trives og bli i kommunen. Særlig ved at utvalgets arbeid ikke er fulgt opp fra politisk hold av de sentrale politikere som initierte opprettelsen av utvalget.

Oppsummeringsvis viser det seg altså at holdninger om kultursatsing i tråd med partiprogrammene signaliseres fra blant annet kommunestyret. Disse har som nevnt, i liten grad nedfelt seg i praktiske handlinger, noe som igjen viser liten vilje til å prioritere tiltak innen sektoren i konkurranse med andre oppgaveområder og sektorer. Tendensen synes særlig å ha vært rådende i inneværende valgperiode. Et sentralt eksempel i denne sammenheng er også saken om badevaktordningen. I så måte synes

ikke den instrumentelle tankegangen som finnes i partiets overordnede målsettinger å følges opp i kommunen, nærmere bestemt kultursatsing som et mulig middel for å sikre bosetting og sysselsetting i kommunen. Forøvrig avspeiler Ap's patiprogrammer et klassisk sosialistisk kultursyn, der nærmiljø og masse- og egenaktiviteter favoriseres. Kort sagt vitner programmet med de foreslåtte oppgaveområdene om et relativt tradisjonelt arbeiderpartisyn på kultur, der holdningen synes å være "en sunn sjel i et sunt legeme", og kultur, og særlig da idrett og fellesaktiviteter, som noe å fylle en økende fritid med. Et slikt syn honorerer nok i praksis det frivillige organisasjonslivet og gjør det dermed mer problematisk å få gjennomslag for middeltankegangen.

Kulturstyreprotokollene

Kulturstyreprotokollene for årene 1984, 1985 og 1986 viser at samtlige saker ble enstemmig vedtatt. Det har ikke vært mulig å avdekke noen tilløp til konflikt i denne perioden, verken mellom eller på tvers av partigrenser. Det ble heller ikke endret på noen av de administrative innstillinger til vedtak. Administrasjonens innstillinger ble politisk vedtatt uten unntak, både ved budsjettfremlegg og ved fordeling av kulturmidlene. Først i 1987 synes politikerne å "levne til". Dette viser seg blant annet ved at det i to saker kommer alternative forslag til vedtak fra politisk hold. Disse førte faktisk også til en viss uenighet mellom politikerne. I tillegg var det flere forslag til endring av de administrative innstillingene.

Den ene saken det ble det en viss uenighet rundt, gjaldt politisk utpeking av satsingsområde for hvert år ved fordeling av kulturmidlene. Dette var samme år og i samme behandlingsrunde som kulturutvalget gjorde en endring av prinsippene for tildeling av midler til lag og organisasjoner (jfr. 6.3.4). Den utformede innstilling til vedtak fra kultursjefen inneholdt flere punkter, deriblant et forslag om at politikerne for hvert av årene burde peke ut ett bestemt satsingsområde. En av representantene ønsket dette punktet fjernet, mens hovedutvalgslederen (Ap) foreslo musikk som et prioritert område. Utfallet ble at kulturutvalgsle-

ders forslag og kultursjefens innstilling ble nedstemt til fordel for å stryke det nevnte punktet. Forslaget om musikk som satsingsområde kan ikke forstås i lys av partimodellen da slike tiltak ikke er nevnt i partiprogrammet denne perioden (1983-87). Musikk har tradisjonelt heller ikke vært et satsingsområde for de sosialistiske partiene. I stedet kan forslaget forstås som et utslag av organisasjonstilghørighet, da den daværende hovedutvalgsleder var aktiv innen kommunens musikkliv.

Ved fremlegg av budsjettforslag for 1988 (31/87) fremsatte en representant fra Krf forslag om å vedta kultursjefens innstilling med et lite tilleggspunkt om å øke menighetsrådets rammer med 15.000 kroner. Dette er et forslag som kan forstås i lys av en partimodell og den generelle hypotesen om at Krf mest sannsynlig vil støtte og prioritere kristelige tiltak.

Spørsmålet om kommunal musikk-skole ble som tidligere nevnt, også behandlet i 1987. Administrasjonen foreslo at ansvaret burde legges til skolesektoren, hvorpå et enstemmig kulturutvalg vedtok at ansvaret skulle tillegges kultursektoren. Dette er en av de sakene der politikerne klart uttrykte uenighet med egen administrasjon. Det er likevel vanskelig å fortolke dette utspillet fra kulturutvalgets politikere som en indikasjon på partipolitikk. Heller kan det forstås som et ønske fra politikernes side om å styrke sektoren ved å øke ansvaret og bredden av oppgaver, trolig på grunn av at kulturpolitikere i liten grad føler seg "viktige" ved at deres utvalg ikke er representert i de sentrale politiske organ²⁷.

På det samme møtet ble det vedtatt prinsipper for tildeling av drifts- og vedlikeholdsmidler til fritidsanlegg. Ved behandlingen kom det et alternativt forslag til administrasjonens innstilling fra en (kvinnelig) Ap representant om å senke den foreslåtte tildeling til et av idrettslagene fra 55.500 til 50.000. Forslaget fra politisk hold kan ikke forstås i lys av partimodel-

²⁷Kilde: intervju med hovedutvalgslederen.

len ved partiprogrammene da Ap's representanter i lys av disse ventes å være særlig positive til å støtte idretten. Avstemningsresultatet derimot, er preget av denne holdningen (Ap-holdning) siden administrasjonens innstilling vant frem. Det at den borgerlige representanten stemte med de sosialistiske forstås ikke i lys av denne modellen; vedkommende stemte på tvers av partilinjene og stemte for at idrettslaget skulle beholde sin opprinnelige sum.

På slutten av året ble forslag til kulturpriskandidat behandlet (38/87), hvorpå det ble uenighet om hvem som skulle tildeles prisen. Avstemningsresultatet ble 5 mot 3 for å tildele prisen til den foreslåtte kandidaten²⁸. Dette er forøvrig det eneste året utdelingen av kulturprisen ikke er blitt enstemmig vedtatt. Det er vanskelig å si om denne uenigheten kan knyttes til bygdetilhørighet, da det ikke har vært mulig å etterspore hvem av representantene som stemte for hva, i og med at kulturstyreprotokollene ikke dokumenterer slike forhold.

1988 var en ny valgperiode med total utskifting av medlemmene i kulturutvalget. Ingen av de nyvalgte representantene hadde særlig politisk erfaring. Samtidig trådte den nye ordningen med 5 representanter i hovedutvalgene i kraft. Siden kommunen ikke praktiserer gjennomgående representasjon, er heller ikke denne perioden noen av medlemmene representert i formannskap eller kommunestyre, selv om det må påpekes at den da nyvalgte hovedutvalgsleder er vararepresentant til kommunestyret.

Dette året var det ingen uenighet mellom politikerne, og heller ingen alternative forslag til de administrative innstillingene. I 1989 ble det en viss uenighet mellom politikerne i to saker. Den ene var en sak uten innstilling fra administrasjonen angående en for sen søknad (etter søknadsfrist) om støtte fra et av husmorlagene. Representanten med borgerlig tilhørighet forslo at

²⁸ Personen som fikk tildelt kulturprisen fikk den på grunn av sitt arbeid for kinodriften i nordre Berg.

søknaden ikke skulle innvilges, mens kulturutvalgsleder mente det motsatte. Saken gikk til avstemming der resultatet ble 3 mot 2 for avslag. Heller ikke dette tilløpet til konflikt kan forstås i lys av en partimodell, da verken forslaget eller avstemmingsresultatet gikk langs partigrensene. Når det gjelder kulturutvalgslederens velvillighet overfor husmorlaget kan denne knyttes til vedkommedes rolle som medlem av samme type lag og som et mulig utslag av kjønnsolidaritet.

Den andre saken som skapte uenighet, var en søknad om under-skuddsgaranti til et arrangement i regi av et privat etablissement. Søknaden gjaldt garanti ved underholdning av artister utenfra kommunen. I saksfremlegget fra administrasjonen ble det argumentert med at selv om kulturmidlene ikke burde benyttes til å støtte det private næringsliv, burde likevel slike tiltak støttes da de ble antatt å føre til at folk utenom kommunen ville besøke kommunen i slike sammenhenger. Hovedutvalgsleder ga sin tilslutning til dette synet, men foreslo beløpet noe redusert. En annen av Ap's representanter stilte seg negativ til forslaget. Det siste forslaget ble vedtatt med 3 mot 2 stemmer. Som tidligere observert ser vi også her at konflikter like gjerne går mellom partifeller som mellom ulike partier. Avslaget kan likevel forstås i lys av partimodellen, da Ap generelt antas å støtte almene og felles aktiviteter og særlig egenaktiviteter, heller enn underholdningskultur. Dette kommer da også til uttrykk i de lokale partiprogrammene.

Totalt sett dette året syntes den politiske aktiviteten å være økende i kulturutvalget, både når det gjelder en viss uenighet og et visst ønske om å markere seg politisk overfor administrasjonen. I tillegg kom det fra politisk hold forslag om å arrangere en kulturuke i kommunen i 1990 i samarbeid med lag og organisasjoner, noe som ble møtt med en positiv holdning både fra medpolitikere og administrasjonen.

I 1990 synes det igjen å være stor grad av konsensus mellom politikerne i kulturutvalget. En del endringer på de administrative

innstillingen fant likevel sted. I hovedsak skjedde dette i sammenheng med friluftnemdas behandling av konsesjoner for snøscooterkjøring. Endringsforslagene dreide seg om flytting av datoene for snøscooterferdsel - enten en uke frem eller en uke tilbake - uten at det totale tidsrommet ble forandret. Jeg vil karakterisere de nevnte endringene dette året mer som utslag av symbolpolitikk enn som utslag av reell politikk. De var i hovedsak ubetydelige endringer av administrasjonens formuleringer som ikke fikk konsekvenser for vedtakenes innhold.

I hovedsak kan kulturpolitikken forstås i lys av en partimodell for begge de undersøkte valgperiodene, om partiprogrammene legges til grunn. Særlig gjelder dette utformingen av den kommunale kulturpolitikken, nærmere bestemt de oppgaveområder det velges å satses på. Om en konfliktmodell legges til grunn blir konklusjonen en noe annen siden enigheten innen kulturstyret er stor. Det er svært få saker som ikke blir vedtatt enstemmig. I den grad uenighet kan avspeiles fra protokollene følger den i liten grad partilinjene. Den nåværende kulturutvalgsleder uttaler i denne sammenheng:

"I kulturutvalget kan man ikke skjære etter partiboka" og videre: "Jeg sympatiserer selvfølgelig med partiet, men det er ikke partipolitikken som er viktigste drivkraft i kulturutvalget, men hvordan man skal få til trivsel i bygda, dessuten kjenner vi jo hverandre godt²⁹".

Selv mener hun at hun ble rekruttert til lokalpolitikken nettopp fordi hun hadde vært aktiv i lag og organisasjonsarbeid, og ikke fordi hun var særlig aktiv innen partiet. Det forekommer heller ikke ofte at kultursjefens innstillinger til vedtak blir endret. I de tilfeller det gjøres er det som oftest knyttet til endringer av formuleringer og i liten grad til substans eller faktisk innhold.

²⁹ Intervju utført 23/10-90.

De kultursakene som har vært behandlet i kommunestyret og formannskap synes heller ikke å ha ført til synlige konflikter. Enstemmigheten har også vært overveldende i disse to organene.

Ved behandlingen av saken om badevaktordningen var politikerne i kulturutvalget enig om at disse stillingene skulle opprettholde og finansieres av kommunen. Dette ble, som tidligere nevnt avvist i kommunestyre og formannskap og begrunnet med kommunens dårlige økonomi. Totalt sett synes partipolitikken i den siste valgperioden å være mer symbolpreget, iallefall innen kulturområdet. Andre oppgaver, som veiutbygging og eldreomsorg, har blitt betraktet som viktigere og er dermed blitt prioritert.

Et interessant trekk ved den politiske aktiviteten i kulturutvalget, er forøvrig at politikernes aktivitet når det gjelder å endre kultursjefens forslag til vedtak, eller komme med alternative forslag, synes å øke mot slutten av hver valgperiode. Dette indikerer at politikerne må bli "varme i trøya" før de deltar mer aktivt i politikkkutforming. Det nåværende kulturstyret består som nevnt av relativt uerfarne politikere, som primært har vært varamenn til politiske verv tidligere.

Det kan til slutt legges til, i forbindelse med observasjonen om fravær av konflikt mellom partiene i kulturutvalget, at betingelsene for å markere forskjeller mellom partiene i kulturutvalget - i liten grad har vært til stede i Berg, spesielt i inneværende valgperiode. Innledningsvis (jfr. 6.2) ble det påpekt at antall hovedutvalgsmedlemmer i 1988 ble redusert fra 9 til 5 medlemmer på grunn av dårlig oppmøte på hovedutvalgsmøtene. Av de 5 som tiltrådte etter siste valg tilhører 4 den sosialistiske fløyen, altså kun 1 borgerlig representant. I en slik situasjon kan det være vanskelig for mindretallspartiet å vinne gehør for særskilte partipolitiske prinsippaker. Protokollene viser også at den lille uenigheten som er avdekket i like stor grad går mellom partifeller som det motsatte. Dette er et trekk som forøvrig kan knyttes til bygd- eller lagstilhørighet, uten at jeg har et dekkende materiale for å fastslå dette sikkert.

I perioden 1984-1987, før reduksjonen av antall medlemmer, synes også spillerommet for utøvelse av partipolitikk å ha vært relativt snevert. Ikke fordi de borgerlige representantene ikke hadde muligheter for politiske innspill, men rett og slett fordi de i stor grad var fraværende fra møtene.

6.4.2 Frivillige organisasjoners krav?

Jeg har forsøkt å avdekke om og eventuelt på hvilken måte frivillige organisasjoner har innflytelse over politikktutforming. Dette er gjort ved å finne ut i hvilken grad, eller i hvilke faser frivillige organisasjoner "dras" med i det kommunale kulturarbeidet. I tillegg har jeg forsøkt å finne ut hvem som initierer et eventuelt samarbeid; kommunen via administrasjonen og politikerne, eller organisasjonene selv. En hypotese har som nevnt vært, at tette koplinger mellom organisasjonene og kommunen fører til fordelaktige resultat for de aktuelle lag.

Som tidligere påpekt er det flere måter kommunen og de frivillige organisasjonene kan ha kontakt med hverandre på. I hovedsak er denne kontakten knyttet til den administrative delen av kommuneapparatet. Den ene og mest åpenbare, er gjennom søknader om støtte til organisasjonsarbeid, den andre er at organisasjonene betraktes som berørte parter eller høringsinstanser ved plan- og utredningsarbeid, eller at de deltar i komiteer der organisasjonene fungerer som input-, eller premissleverandører for politisk-administrative beslutninger. Den tredje typen kontakt er av en mer permanent karakter, der et samarbeid mellom de to partene blir av en mer vedvarende, formell og rutinemessig karakter ved at utvalg blir permanente, eller at det opprettes kommunale administrative stillinger for å imøtekomme organisasjonenes krav. Til sist har jeg valgt å fokusere på en form for uformell kontakt som fanges opp via begrepet "rolleoverlapping". Utover den rutinemessige kontakten organisasjonene har med kommunen ved søknad om kultur- og tippemidler, er hovedtendensen fra Berg en kontaktform der organisasjonene fungerer som premissleverandører ved planarbeid, initiert av kommunen. Denne

kontakten synes den senere tiden riktignok å ha beveget seg mot et mer gjensidig og forpliktende samarbeid.

Ved utarbeidelsen av kulturplanen og nærmiljøplanen i 1984 ble organisasjonene trukket med i begge disse arbeidene, men på ulike måter. Når det gjelder kulturplanen var organisasjonenes medvirkning primært av høringskarakter, men høringsuttalelsene ble tatt til etterretning og flere av dem føyd inn i planen. I arbeidet med nærmiljøplanen kom lag og organisasjoner med allerede i utformingsfasen, ved at det ble avholdt bygdemøter i samtlige større bygder³⁰. Her bler ideer og ønsker fra lokalbefolkningen lagt frem. Nærmiljøplanen preges i stor grad av de forslag som kom frem på møtene. Tiltakene som skisseres i planen kan grovt sett karakteriseres å være en systematisering av de nevnte forslag og ideer.

Det har vært relativt få forsøk på kommiteopprettinger på kulturområdet i kommunen der frivillige organisasjoner har vært invitert med. Det var blant annet en i 1985 i forbindelse med FN's ungdomsår, en i 1988 ved utarbeidelse av forslag til idrettsanleggsplan og en i 1989 som fikk ansvaret for å se på tiltak for ungdom i kommunen. Opprettelsen av IKU er planlagt å være på permanent basis, men må karakteriseres å være initiert fra eksternt hold, nærmere bestemt NIF og idrettskretsene. Den siste komiteen ble kultursektoren pålagt å oppnevne av kommunestyret. Denne kan i liten grad vise til resultater i form av konkrete forslag til tiltak³¹. Det må nevnes at kommunestyrets direktiver var vage og sa lite eller ingenting om komiteens egentlige mandat og målsetting.

Forslaget om opprettelse av et historie- eller museumslag var faktisk allerede luftet i nærmiljøplanen (1984). Opprettelsen av Nordre Berg Museumslag (1988) kan dermed både fortolkes som

³⁰ 8 bygder totalt.

³¹ Intervju med hovedutvalgsleder.

initiert fra administrativt hold, samt som opprettet i et samarbeid mellom kommunen og organisasjonen.

I 1989 og 1990 ble det anlagt rasteplasser i samarbeid med kommunens velforeninger. Rasteplassen på Bøvær ble oppført av Bøvær Vel, men de økonomiske forpliktelsene skal på sikt overtas av kommunen. Arbeidet var kommunalt initiert og kan sees i forlengelsen av turistplanen, og dermed som et ledd i kommunens turistsatsing. Det hevdes også i turistplanen at gjennomføringen av satsingen på dette området i stor grad er avhengig av organisasjonens medvirkning.

Kulturuka som ble arrangert sommeren 1990 ble gjennomført i samarbeid med lag og organisasjoner. Ved dette arrangementet var administrasjonen aktivt med, noe som synes å ha forekommet relativt sjeldent i Berg. Tidligere festivaler og arrangementer har som oftest foregått uten særlig grad av administrativ medvirkning.

Det er ikke opprettet noen administrative stillinger innen kultursektoren som er ment å ivareta organisasjonenes interesser. I 1987 ble det i budsjettforslaget påpekt behovet for fritidslederstillinger, et behov som ikke er blitt etterkommet.

Som tilfellet var for Gratangen kommune har jeg også undersøkt om det finnes noen form for "rolleoverlapping" mellom de politisk valgte i kulturutvalget, de administrativt ansatte på kultursektoren og de frivillige organisasjonene. Den nåværende kulturutvalgsleder har alltid vært aktiv i lag og foreningsarbeid og er i dag medlem av både husmorlaget og helselaget. I sin tid var hun også leder ved bygging av bygdas samfunnshus. Hun fungerer i tillegg som nevnt, som kommunens representant i Nordre Bergs Museumslag, hvis leder også er relativt politisk aktiv. Den første kultursekretæren i Berg var aktiv innen idrettslagsarbeid. Dette kan forklare vedkommedes sterke engasjement angående tippemidler til kommunen. Den andre kultursjefen er aktiv innen

kommunens musikkliv. Det samme gjelder hovedutvalgslederen fra forrige valgperiode.

Resurssterke lag i form av antall medlemmer honoreres i Berg. Dette på grunn av at medlemsantall er en av de matematiske kriteriene som legges til grunn for beregning av støtte.

Kort oppsummert kan kontakten mellom kommunen og de frivillige organisasjonene karakteriseres som relativt tilfeldig, ad-hoc preget og lite permanent. Denne er primært initiert fra kommunen, men er økende. Det synes å ha skjedd en endring de to siste årene med forsøk på et mer permanent samarbeid, blant annet gjennom hovedutvalgsleders deltakelse i styret i Nordre Berg's Museumslag samt opprettelsen av den mer permanente komiteen på idrettsområdet (IKU). Også gjennomføringen av kulturuka i 1990 der kulturadministrasjonen og lagene samarbeidet aktivt, viser at kontakten har vært økende. Dette arrangementet kan på den ene siden betraktes som internt initiert, nærmere bestemt fra politisk hold ved lederen for hovedutvalget. På den andre siden kan den også forstås som organisasjonsinitiert ettersom hovedutvalgsleder er aktiv i flere lag og foreninger.

6.4.3 Budsjettmaksimering og entreprenørvirksomhet?

Er det slik at den kommunale kulturpolitikken i Berg kommune utformes ved gjentatte krav fra den kommunale kulturadministrasjonen om stadig økende budsjetter i form av nye stillinger, utvidet ansvarsområde, og orientering mot eksterne tilskott?

Vilkårene for å drive administrativ aktivisme og entreprenørvirksomhet har i liten grad vært tilstede i perioden med kultursjef nummer to og tre. Dette fordi en slik type virksomhet betinger et uformelt nettverk som aktøren kan nyttiggjøre seg ved å opptre på flere arenaer og i flere roller. Dette var kun tilfelle for den første kultursjefen i Berg. Det er også i denne perioden det er søkt om og mottatt mest eksterne midler. Samtidig har det vært stor turnover i kultursjefsstillingen, noe som

heller ikke er gunstig for mulighetene til å drive budsjettmaksimering og entreprenørvirksomhet.

Generelt synes kravmentaliteten fra kulturadministrasjonens side i forbindelse med budsjettfremleggene å være liten. Kravene ligger tett opp til forgående års budsjettkrav der kun små justeringer er synlige (inkrementelle endringer). Det området det hyppigst har vært reist krav på er biblioteksektoren, særlig når det gjelder utvidelse av bibliotektilbudet i nordre Ber. Kravene har vært relativt beskjedne, og er etterhvert blitt preget av en viss resignasjon og modifisering (jfr. 6.3.3). Utenom budsjettkravene er det i liten grad blitt fremsatt forslag om flere stillinger og nye ansvarsområder, foruten de vurderinger av aktuelle behov som gis i årsmeldingene under hvert av delområdene.

Sektoren er blitt påført en del nye oppgaver de siste årene, men disse har ikke blitt administrativt initiert. Derimot er de pålagt sektoren fra kommunestyret, kulturutvalget samt at arbeidet med idrettsanleggsplanen var en "dyd av nødvendighet" for å kvalifisere for tippemidler. I denne sammenheng kan også ansvaret for friluftsnemdene og musikkskoletilbudet nevnes, samt redaksjonsansvaret for informasjonsavisa "Det skjer i Berg". Til tross for dette og en relativt presset arbeidssituasjon ved kulturkontoret, særlig på grunn av at de ansatte der til tider har vært engasjert på annet hold, er det ikke kommet krav om flere stillinger ved kontoret. En del av arbeidet har det også vært problemer med å få gjennomført på grunn av arbeidssituasjonen.

Når det gjelder forsøk på å trekke eksterne tilskott til kultursektoren har heller denne type aktiviteter vært særlig fremtredende, bortsett fra i perioden 1984-1986 da den første kultursekretæren/sjefen var ansatt i administrasjonen. Aktiviteten var da særlig rettet mot samfunnshus- og tippemidler. Det ble også arbeidet med og sendt søknader om midler til blant

annet kulturvern og planarbeid³², selv om ikke alle disse søknadene ble innfridd. Betingelsene for en slik administrativ aktivisme var nok i større grad til stede i denne perioden ved at kultursekretæren/sjefen hadde et uformelt nettverk med sine ulike roller som både sentral politiker, administrativt ansatt innen sektoren og aktivt medlem av idrettslaget.

Krav om nye stillinger var også mest fremterdende i perioden 1984-1986. Denne perioden kan den administrative atferden karakteriseres som budsjettmaksimerende. Kravmentaliteten kan forøvrig også henge sammen med den relativt raske responsen på disse kravene. En slik respons må antas å motivere for nye krav. Oppbyggingen av sektoradministrasjonen var i startfasen og den politiske viljen til prioritering av sektoren synes å ha vært større denne tiden, særlig gjelder dette utvidelsen av den administrative kapasiteten. I 1984 ble det fremsatt krav om å gjøre den eksisterende eksternt finansierte kontorassistentstillingen om til fast stilling. I slutten av 1983, i forbindelse med overgangen til hovedutvalgsordningen, kom også kravet om oppjustering av kultursekretærstillingen til sjef, også dette kravet fra administrativt hold. Begge disse kravene ble innfridd året etter. Senere, nærmere bestemt i 1987, ble stillingen som kontorassistent utvidet til fullmektig etter krav fra administrasjonen.

I 1985 ble det ytret ønsker om større plass og bedre kontorforhold for kulturadministrasjonen, et ønske som det også nokså umiddelbart ble respondert på. Samme året kom det krav om musikkskoleleder i hel stilling, et krav som ble utvidet i 1986 og 1987 til å gjelde musikkskolerektor i 1/2 stilling. Som vi har sett ble musikkskolen opprettet i 1987, ikke på permanent basis, men med kultursjefen som musikkskoleleder. Dermed ble kravet om en egen stilling ikke etterkommet, men ansvaret tillagt en allerede eksisterende stilling.

³²Det ble søkt om 30.000 kr i statsmidler til nærmiljøplanen, men denne søknaden ble ikke innfridd.

Fra 1986 har det som nevnt kommet jevnlige, men moderate krav om opprusting av biblioteksektoren. Det har vært krav om utvidelse av den eksisterende biblioteksjefstillingen, samtidig som bibliotektilbudet i nordre Berg har blitt påpekt som utilstrekkelig, med dertil krav om en egen bibliotekfilial og deltidsstilling som bibliotekassistent. Bibliotekkravene har som kjent i liten grad blitt innfridd.

Da saken om administrativ og politisk plassering av musikkskolen (1987) ble behandlet i kulturutvalget, var forslaget fra kulturadministrasjonen at ansvaret skulle tillegges skolesektoren og ikke kultursektoren. Til dette kom det et alternativt forslag fra politisk hold ved kulturutvalget om at ansvaret skulle tillegges kultursektoren og som ble enstemmig vedtatt. Forslaget fra administrasjonen ble begrunnet med mye ekstra administrativt arbeid, men ble ikke fulgt opp med krav om styrking av administrasjonen. I den forbindelse kan det nevnes at i årsmeldingen for 1987 kom det et lite "hjertesukk", da det ble konkludert med at opprettelsen av musikkskolen hadde ført til "nokså mye administrativt arbeid", og at "arbeidet innenfor naturnemdene tar mer og mer tid". Det ble samtidig påpekt at kontorassistenten hadde påtatt seg mer og mer ansvarsfullt arbeid og at denne stillingen derfor burde omgjøres til sekretær snarest.

Til tross for at det på administrativt hold oppfattes at oppgavene og saksmengden er økende, følges dette i liten grad opp med krav om flere ressurser. Dette gjelder ikke bare for 1987, men også for 1988 og 1989. I årsmeldingen fra 1988 står det i sluttordet:

"Det dukker stadig opp nye oppgaver og arbeidsområder som kultursektoren skal involvere seg i, både med hensyn til økonomiske bevilgninger og bruk av arbeidsressurser. Dette gjør at en er nødt til å drive strengere prioriteringer med tanke på hvilke områder og oppgaver det skal satses på. Men samtidig er dette en utfordring der krav til effektivitet gjør seg sterkere gjeldende, og det er derfor viktig at en stadig er innstilt på å finne fram til nye måter å disponere arbeidskraft og kapital på. Da vil en til tross for trange økonomiske rammer kunne ha muligheter til

å skape ny utvikling uten at det skal gå på bekostning av eksisterende tiltak"³³.

Både forsøket om fraskyving av ansvar for musikkskolen fra administrativt hold, samt kommentarene fra årsmeldingen viser at kulturadministrasjonen i Berg ikke kan karakteriseres som budsjettmaksimerende. Tvert imot vitner disse eksemplene på en helt motsatt holdning.

Intervjuene med kultursjefene synes heller ikke å bekrefte hypotesen. En av dem uttrykker det slik:

"Hadde det vært mulig ville jeg ha prioritert anderledes i forhold til administrasjonen. Det vil si at det egentlig ikke er behov for en kultursjef, men "folk ute i marken" som kan arbeide mer effektivt mot de frivillige organisasjonene som tilrettelggere for deres arbeid. Det er slik kulturarbeidet egentlig skal drives. Problemet i dag er at kulturadministratoren både skal være administrator og animatør, to roller som er vanskelig å kombinere"³⁴.

Kulturutvalget har heller ikke vedtatt underskuddsbudsjett, heller tvertimot. Kulturbudsjettet har flere år vist et lite overskudd.

I det hele tatt fremtrer kulturadministrasjonen i Berg kommune som en ytterst ansvarlig administrasjon som i liten grad stiller krav om økte ressurser verken personell- eller budsjettmessig. De administrative aktørene kan i liten grad forstås som budsjettmaksimerende. I stedet kan de oppfattes å forsøke å gjøre det beste innenfor de relativt beskjedne rammer de har til rådighet. Holdningen kan best illustreres ved følgende sitat fra budsjettkommentarene i 1988:

³³Årsmelding 1988.

³⁴Intervju utført i september 1990.

"Utfra kommunens økonomiske situasjon vil det være urealistisk å håpe på bevilgninger av en slik størrelsesorden innenfor et budsjettår utenom rammen"³⁵.

6.4.4 Uten krav, ingen argumentasjon

Argumentasjonstesen kan på den ene side sees som knyttet til antakelsen om at administratorer er budsjettmaksimerende aktører, da krav må begrunnes og følges opp med gode argumenter. På den andre siden kan den forstås dithen at gode argumenter er betingelsen for å få gjennomslag for krav og behov da disse må kvalifiseres som særskilte politiske eller offentlige oppgaver. Det er tidligere argumentert for at gode begrunnelser og argumentasjon er spesielt viktige for kulturområdet (jfr. kap. 1).

Hvordan har så kravene blitt begrunnet? De første årene av den undersøkte perioden synes kravene å ha hatt større gjennomslagskraft enn det som er tilfelle for perioden etter 1986. Kan dette ha sammenheng med at ulik type argumentasjon har vært benyttet?

Kravene fra 1984 og 1985 er i liten grad fulgt opp med eksplisitte begrunnelser i budsjettkommentarene. Kravene kan mer betraktes som behov som kun fastslås. Et eksempel i så måte er fra 1984 ved krav om fast stilling som kontorassistent:

"Stilling som kontorassistent på kultursektoren bør søkes opprettet som fast stilling".

Denne måten å formulere kravene på, med en manglende oppfølging av begrunnelser, kan ha sammenheng med at sektorens behov var grundig redegjort for i både kultur- og friluftspanen som ble utarbeidet i denne perioden, med dertil begrunnelser for resurser innen de ulike delområdene. I denne sammenheng kan det

³⁵Det refereres da til forsøket året før om forsøk på å prioritere en hel "kulturpakke".

nevnes at nærmiljøplanen inneholder en artikkel av Cato Wadel der han redegjør for kultursektorens sysselsettingspotensiale³⁶.

I så måte kan kravenes gjennomslagskraft fortsås som en følge av gode argumenter, om enn på et noe spinkelt grunnlag.

Med hensyn til krav om opprustning av bibliotekområdet påpekes det i 1986:

"Biblioteksektoren har i 1986 drevet med et svært beskjedent budsjett hvor midler til bokinnkjøp har vært så lavt at det grenser til det uforsvarlige etter de minimumsnormer som gjelder".

Dette siste er noe som mer kan fortolkes som en respons på objektive behov, altså at et standardtilbud er fraværende og må søkes opprettholdt. Fortolkningen styrkes av følgende uttalelse:

"Biblioteksektoren har en mediaramme som er altfor liten i forhold til retningsgivende normer" (årsmelding, 1987).

I 1988 synes tonen å være blitt mer defensiv, da det kun fastslås at:

"Forøvrig kan en si at mediabudsjettet er for lite og at det fremdeles er aktuelt å arbeide for opprettelse av egen bibliotekfilial i nordre Berg".

I budsjettkommentarene for 1988 begrunnes kravet om utvidet biblioteksjefstilling slik:

"Etter den nye bibliotekloven pålegges biblioteket å betjene kommunens helseinstitusjoner samt fast samarbeid med grunnskolen. Dette medfører økt arbeidsmengde som må resultere i utvidelse av stillingen".

Om bibliotektilbudet i nordre Berg fastslås det:

³⁶ Cato Wadel: "Om forholdet mellom lønnet og ulønnet sysselsetting". I tillegg er det i den samme planen et vedlegg fra Norske Kommuners Sentralforbund med tittelen "Kultur og arbeid" (29/3-85).

"Bibliotektilbudet i nordre Berg bør utvides. I dag har ikke publikum et skikkelig bibliotektilbud i egnede lokaler med muligheter til den sevice de har lov til å forvente".

Forsøkene på å begrunne kravene på bibliotekssektoren har vært knyttet til forhold som nasjonale standarder, gjeldende lover samt appellering til rettferdighetshensyn, uten at dette synes å ha hjulpet.

Angående musikkskolen har heller ikke disse kravene blitt fulgt opp med særlige begrunnelser. Etter at musikkskolen ble etablert i 1987 påpekes det i årsmeldingen av samme år at både etableringen av denne og det at arbeidet innen naturnemdene stadig krever mer tid, har medført at kontorassistenten har påtatt seg mer ansvarsfullt arbeid: "stillingen må omgjøres til sekretær snarest". I budsjettkommentarene for 1988 er kommentarene angående musikkskolen som følger:

"At kultursjefen skal administrere virksomheten også i 1988 vil på mange måter begrense musikkskolens utvikling. Musikkskolestyret (Kulturutvalget) bør derfor vurdere en økning av rammen til musikkskolen i konkurranse med de andre skisserte tiltakene".

For 1989-budsjettet slås det fast at:

"Tilfeldige inntekter medførte at tiltaket kunne opprettholdes uten å radere de øvrige tiltak. For 1989 er situasjonen at det ikke er plass til musikkskolen innenfor rådmannens budsjetttramme. Dersom musikkskolen skal fortsette i 1989, er det nødvendig med ansettelse av musikkskoleleder i 1/2 stilling".

Argumentasjonen angående musikkskolen sier altså i liten grad noe om hvorfor det er viktig å opprettholde dette tilbudet, dermed kan ikke de "spede" kravene sies å ha blitt fulgt opp av gode argumenter.

Sammenfatningsvis kan en si at det i liten grad har vært mulig å finne utsagn, argumenter eller holdninger som kan fortolkes dithen at sektorkrav søkes begrunnet med argumenter av en mer universell kategori, så som å knytte kultur til andre kommunale

satsingsområder, for på den måten å bli berettiget til flere stillinger eller høyere budsjetter, eller utviding av virke- og ansvarsområde for den saks skyld.

De beskjedne krav som er rettet innen de ulike områder følges i liten grad opp med gode argumenter. Den lave gjennomslagskraften for disse kravene kan i lys av argumentasjonsmodellen derfo forstås som et resultat av mangel på gode argumenter.

6.4.5 Oppsummering og konklusjon

Kultursatsingen i Berg kommune kan i hovedsak forklares som et resultat av den stabile arbeiderpartipolitikken som er blitt ført i kommunen over flere perioder. Dette hvis partiets programmerklæringer legges til grunn, og partipolitikk ikke enisidig forstås i et konfliktperspektiv med splid mellom de ulike partier. I så måte er en konsensusmodell for å beskrive den politiske hverdagen i kulturutvalget, samt forholdet mellom sektoradministrasjonen og politikerne mer dekkende.

Det er vanskelig å påvise direkte krav fra frivillige organisasjoner. Det synes i hovedsak som om lag og organisasjoner i Berg har levd et aktivt liv ved siden av den kommunale kultursektoren uten særlig form for gjensidig avhengighet eller innveving i hverandre, men at tendensen er i ferd med å endre seg mot større avhengighet og samarbeid mellom de respektive parter. Det er i hovedsak kommunen som tar initiativ til slikt samarbeid. Organisasjonene synes primært å fungere som informasjonsleverandører overfor kommunen. En viss "rolleoverlapping" er til stede mellom organisasjonsmedlemmer, politikere og administratorer. Dette kan føre til en mer indirekte innflytelse for organisasjonene, samt direkte innpass på den politiske beslutningsarenaen.

Konklusjonen er videre er at lag og organisasjoner synes å ha relativt sterk innflytelse over utformingen av den kommunale kulturpolitikken. Ikke fordi den formelle og rutiniserte kontakten mellom kommunen og organisasjonene er særlig stor, men

fordi organisasjonenes ønsker og preferanser er blitt fanget opp i utformingsfasen ved at de har deltatt aktivt i arbeidet med sentrale plandokument. Samtidig som politikken i kommunene i stor grad er fulgt opp i samme retning som den policy som kommer til uttrykk i disse dokumentene.

Krav fra fagadministrasjonen synes i liten grad å ha vært til stede. Dermed kan utformingen av kulturpolitikken i Berg ikke forklares som et resultat av krav fra budsjettmaksimerende aktører, eller administrative entreprenører, for den saks skyld. Dette gjenspeiles også i den type oppgaver som er prioritert. Riktignok gjelder denne konklusjonen med en viss reservasjon for perioden 1984-1986. I lys av administrasjonsmodellen kan kultursatsingen, som ikke er bunnet i krav fra administrasjonen, i hovedsak forklares med at betingelsene for å drive budsjettmaksimering og entreprenørvirksomhet ikke har vært til stede i kommunen, særlig ikke etter 1986.

Det er i liten grad mulig å trekke slutninger om argumentasjonshypotesens gjennomslagskraft i Berg, siden kravmentaliteten har vært såpass lite omfattende. Det må være rimelig å hevde at "uten krav, ingen argumentasjon". Den lave grad av gjennomslagskraft både for kravene når det gjelder bibliotekområdet og musikkskolen kan fortsås dithen at disse ikke har blitt begrunnet og fulgt opp med gode argumenter.

I neste kapittel vil det bli gjort et forsøk på å sammenlikne de to kommunene Gratangen og Berg, for å finne eventuelle forklaringer på variasjonen i kultursatsing mellom dem.

KAPITTEL 7: EN SAMMENLIKNING MELLOM TO KOMMUNER

7.0 Innledning

I dette kapitlet vil tråden fra innledningskapitlet og andre del av oppgavens problemstilling bli tatt opp. Det vil bli foretatt en sammenlikning med henblikk på kultursatsingen mellom de to kommunene Gratangen og Berg, for så å forsøke å finne svar på hva som eventuelt kan forklare den store variasjonen kommunene imellom innen dette området.

Før hypotesene prøves på variasjonen vil aktuelle aktiviteter og handlinger som antas å ha ført til utgiftsvariasjonen bli oppsummert. Både beskrivelsen av variasjonen og den påfølgende analysen bygger på de to forgående kapitlene¹. Variasjonen vil også bli forsøkt anskueliggjort gjennom det jeg har valgt å kalle Berg- og Gratangen modellen for kultursatsing.

7.1 Variasjonen

De kommunale regnskapene viser at den satsingsmessige variasjonen mellom de to kommunene kan forstås som variasjon langs to kvantitative dimensjoner; per capita utgifter og relativ prioritering av sektoren i den enkelte kommune. Variasjonen i utgiftsmål kan i stor grad forstås som en følge av en vellykket ekstern orientering i Gratangen; mot såkalte statlige og fylkeskommunale "gulrøtter". Dette fordi eksterne tilskott fordrer og forplikter kommunene til lokal økonomisk oppfølging i form av kommunale egenandeler. Videre er også variasjonen markant når det gjelder det kulturelle prioriteringsmønster, eller hvilke oppgaver den enkelte kommune satser på og prioriterer.

¹I denne sammenheng vil det nok forekomme en del gjentakelser, særlig på grunn av den relativt omfattende beskrivelsen av kommunene som er gjort i kapittel 5 og 6. Jeg har likevel sett dette som nødvendig, både for å underbygge slutninger samt understreke noen sentrale poeng.

Tabell 4: Prioriteringsforskjeller mellom Gratangen og Berg²

	Gratangen	Berg
Administrasjon	13,0	41,8
Bibliotek	9,2	28,4
Almen kultur	6,2	19,4
Kulturvern	19,5	0

Sammenlikningen langs de fire delområdene viser at prioriteringen er høyst ulik. Alle områdene prioriteres faktisk ulikt. Særlig stor forskjell er det i den relative prioriteringen av administrasjonen, der Berg ligger merkbart høyere enn Gratangen.

7.1. En kort utdyping

Variasjonen som skal forklares vil i hovedsak være knyttet til det jeg tidligere har valgt å kalle utvidelser i form av nye stillinger, nye oppgaver og ansvarsområder, interkommunalt samarbeid samt gjennomslag for ekstern orientering.

De to forgående kapitlene har vist at den kommunale kultursektorens virekområde er relativt statisk og begrenset i Berg, i den forstand at det ikke har endret seg særlig mye i den undersøkte perioden. Ansvarsområdet dekker de tradisjonelle kulturoppavene med særlig vekt på frivillig organisasjonsliv.

Som tidligere påpekt er satsingsnivået i Berg relativt lavt i forhold til i Gratangen. Sektoren kan ikke vise til noen særlig utvikling de siste fem årene. Både nivå og ansvarsområde har altså vært relativt stabilt siden 1985-86. Den administrative

²Tallene viser et gjennomsnitt % over fem år. Jeg har valgt å iillustre variasjonen innen delområdene med gjennomsnittstall da disse gir et mer oversiktlig bilde enn det tallene for hvert enkelt år gjør. Tendensen, eller forskjellen, kommer også klarest frem med gjennomsnittsmål og korrigerer samtidig for enkelte års avvik.

kapasiteten har heller ikke økt³. De relativt beskjedne administrative ressursene i Berg har ofte vært bundet opp i plan- og skrivebordsarbeid (jfr. arbeidet med årsmeldingene, fri-luftsguiden og informasjonsavisa "Det skjer i Berg"), samt eksterne prosjekt.

Det motsatte er tilfelle for Gratangen, der ansvarsområdet er utvidet utover det tradisjonelle kommunale kulturområdet til også å omfatte områder som kan sees i sammenheng med blant annet distriktsbygging. Den administrative kapasiteten har nok økt, men i mindre grad enn det som har vært tilfelle for de andre kulturelle delområdene. Kultursektoren har fått et utvidet ansvarsområde, har satset på prosjekter, valgt utradisjonelle løsninger på tradisjonelle kulturområder (jfr. interkommunal bokbuss) samt en utrolig stor sasting på kulturvern og museumsvirksomhet. Dette er satsingsområder som har fordret store økonomiske løft fra kommunens side.

Variasjon i aktiviteter innad i sektoren kan også illustreres ved den store variasjon i antall saker som behandles i kulturutvalgene pr år⁴. Dette er en tendens som har vært rådende helt siden 1983. Samtidig som sakene er blitt flere i Gratangen, har også vedleggene blitt lengre og mer omfattende.

Variasjonen mellom de to kommunene kan ikke bare spores til administrativ kapasitet og ansvarsområder. Også når det gjelder å orientere seg mot statlige og fylkeskommunale støtteordninger har Gratangen vært mer aktiv enn Berg. Dette gjelder innen samtlige av de kulturelle delområdene; utnyttelse av sysselsettingsmidler, biblioteksektoren, kulturvernet, idretten og prosjekter. I 1985 var forskjellen på dette feltet ikke påfal-

³Hvis en ser bort fra interne stillingsopprykk.

⁴I Gratangen er snittet i antall saker per år i perioden 1983-1990 ca. 60, mens Berg har et snitt på omlag 30 saker. Det må i denne sammenhengen nevnes at for Berg's del er året 1986 med på å dra ned gjennomsnittet da det kun ble behandlet 18 saker på grunn av lang vakanse i kultursjefstillingen.

lende mellom de to kommunene. Fra 1986 har den eksterne orienteringen tatt hver sin vei. Et illustrerende eksempel kan gis gjennom antall sysselsettingsstillinger innen sektoren i de to kommunene i 1990. Dette året hadde båtmuseet i Gratangen 13 1/2 stilling inkludert 2 1/2 hos bygdebokforfatteren, mens Berg hadde 2 stillinger.

I Berg har denne type aktivitet også blitt betydelig redusert de siste årene. Søknadene til eksterne instanser har i hovedsak rettet seg mot relativt beskjedne fylkeskommunale midler til restaureringsarbeid innen kulturvernet samt tippemiddelsøknader. I den grad det har vært søkt om eksterne kulturmidler har det ofte endt med et negativt utfall, som nok også har ført til en viss resignasjon når det gjelder videre søknader. I budsjettkommentaren fra 1987 og 1988 kommer dette særlig til syne:

"Det har vist seg vanskelig å få tilskott fra riksantikvaren-/fylkeskonservatoren ved første gangs søknad - ofte går det flere år før en kommer i betraktning"⁵.

Til tross for at det foreligger en ganske omfattende mengde planer innen de enkelte delområder i Gratangen er det ikke utarbeidet kultur- eller kommuneplan som skisserer overordnede kommunale målsettinger for kulturområdet. Kommunen mangler en kommunal kulturpolicy, i motsetning til i Berg, som så tidlig som i 1983 utarbeidet en kulturplan der kultusektorens målsettinger ble sett i sammenheng med de overordnede målsettinger for kommunen og andre sektorers delmål. I Gratangen utarbeides det heller ikke årsmeldinger slik som i Berg.

Forskjellen i kommunenes måte å løse oppgaver på kan illustreres med henvisning til museumssatsingen. I Gratangen har kommunen selv gått inn med atskillige egenandeler og administrativ bistand, mens det i Berg ble opprettet et eget museumslag av mer frivillig karakter for å ivareta museumsinteressene. Eksempelet

⁵Vedlegg 31/87 og vedlegg 42/88.

illustrerer også de ulike kulturoppfatninger som er rådende i de to kommunene.

Variasjonen mellom de to kommunene lar seg enklest beskrives og oppsummeres gjennom to modeller for kultursatsing. Modellene har rendyrket noen av de dimensjoner der variasjonen er størst.

7.1.2 Gratangen- og Berg-modellen for kultursatsing

Berg-modellen representerer det jeg har valgt å kalle en privat modell for kultursatsing, der både iverksetting og initiativ foretas av de frivillige organisasjoner. Denne modellen representerer et mer ekspressivt kultursyn der kultur og deltakelse i kulturelle aktiviteter sees som viktige i seg selv og ikke som et mulig virkemiddel for å oppnå andre målsettinger. Dette kommer til syne gjennom de oppgaver det satses på og som prioriteres. Disse er oppgaver innenfor det tradisjonelle kulturområdet, som foruten frivillig organisasjonsliv, også rommer idrett og bibliotekområdet. Modellen kan også romme en marginal modell for kultursatsing der andre sektors behov er overordnet kultursektorens behov⁶.

Gratangen-modellen er en modell som står i skarp kontrast til Berg-modellen. Dette er en offentlig modell for kultursatsing der kultur er anerkjent som et offentlig ansvarsområde på linje med andre kommunale oppgaver. Av dette følger at den heller ikke blir marginal i den forstand som er referert til ovenfor. Det betyr likevel ikke at den budsjettmessig prioriteres like høyt eller på linje med de andre kommunale sektorene. Gratangen-modellen er en modell for kultursatsing som prioriterer andre og mer utradisjonelle kulturoppgaver enn det som er tilfellet for Berg-modellen. Dette viser seg også i at de frivillige organisasjonene taper terreng i forhold til andre kulturelle

⁶Det at jeg har valgt å betegne den som marginal kommer av prioriteringen i forhold til andre sektorer. Dette kommer blant annet til syne gjennom den politiske representasjonsordningen, og symboliseres gjennom den fysiske strukturen.

satsingsområder, og da særlig i forhold til de områder der det finnes eksterne tilskottsordninger.

7.2 Variasjon i kultursatsing, et resultat av...

Kan så den observerte variasjonen mellom Berg og Gratangen forstås som et resultat av partipolitikk, ulik grad av kopling mellom de frivillige organisasjoner og kommunen i de respektive kommuner, krav fra fagadministrasjonen eller bedre argumenter?

7.2.1partipolitikk,

Hypotesen i lys av en partimodell på variasjon er at partier som kan kategoriseres som sosialistiske antas å være mer positive til høye offentlige utgifter, og derav høyere utgifter til kultur enn borgerlige partier (jfr. Hanssen, Roshauw og Sørensen, 1988). Samtidig antas sosialistiske partier å prioritere idrett og frivillig organisasjonsarbeid, i motsetning til borgerlige partier som heller prioriterer tradisjonelle kulturoppgaver, derblant sang og musikk og museumsarbeid (Billing, 1978).

Om hypotesene i lys av partimodellen vinner støtte kan være avhengig av hvilke indikatorer som benyttes for partipolitikk. Benyttes partienes relative prioritering i kommunestyret i analysen av Gratangen og Berg, vil begge kommunene plassere seg som sosialistisk styrte kommuner, i alle fall innen kulturområdet. Dette fordi jeg har valgt å plassere Sp som et sosialistisk parti på bakgrunn av partiets forhold til kultursatsingen⁷. Slik sett vil antakelsen være at de to kommunene satser like mye i per capita utgifter på kultur, noe vi har sett ikke stemmer. Oversikten over de kommunale kulturutgifter siden 1985 viser at Gratangen satser atskillig mer enn Berg, og også ligger høyt i forhold til landsgjennomsnittet⁸. I så måte kan partimodellen avvises.

⁷ Denne plasseringen bygger på Roshauws (1980) presentasjon av partienes holdning til kultur. Hun undersøkte partiprogrammer på nasjonalt nivå fra 1945-1975.

⁸ Landsgjennomsnittet var 712 kr per capita i 1986.

Når det gjelder oppgaveprioritering, fortsatt med indikatorene andel av kommunestyrerepresentantene som kan betegnes som borgerlige/sosialistiske, så vinner heller ikke partitesen støtte. De to kommunene har satset på og prioritert svært forskjellige typer oppgaver. Gratangen prioriterer museumsarbeidet via båtsamlingen noe sterkere idretten⁹, mens Berg støtter og er særlig positiv til det frivillige organisasjonsarbeidet. Prioriteringen av idretten innen det frivilillige organisasjonslivet i begge kommunene kan like gjerne ha sammenheng med at denne lagstypen skårer høyt både på aktivitetsdimesjonen og på antall medlemmer¹⁰.

Nå har som sagt det ovenfor benyttede mål for partipolitikk ofte blitt brukt i statistiske analyser med sammenlikninger av mange kommuner. Jeg har deimot valgt å benytte meg av partiprogrammene for å undersøke om partienes holdninger til kulturpolitikken totalt sett varierer i de to kommunene.

Partiprogrammene avkket et ganske forskjellig kultursyn, som heller ikke var felles for samme parti i de to kommunene¹¹. Ulikheten var ikke så tydelig i partienes overordnede målsettinger, men kom derimot til syne gjennom hvilke kulturoppgaver som ble foreslått prioritert. Konklusjonen var at partiprogrammene fra Gratangen ga rom for- og uttrykte et mer instrumentelt kultursyn enn partiprogrammene fra partiene i Berg¹², særlig sett i forhold til Sp's programerklæringer i Gratangen. I lys av dette

⁹Den stortstilte satsingen på alpinanlegget er nå på retur i og med kommunens planer om salg av anlegget.

¹⁰Det er tidligere blitt understreket at lagene i Breg i stor grad honoreres utfra medlemsantall, mens Det i Gratangen benyttes aktivitet som kriterium for tildeling av kulturmidler.

¹¹I denne sammenheng må jeg minne om at jeg kun har benyttet Ap's programmer fra Berg kommune. Dermed kan jeg ikke uttale meg om de andre partienes kultursyn i denne kommunen.

¹²I denne sammenheng vil jeg minne om at programmene fra Berg kun omfatter Ap, men fra begge valgperioder.

er forventningen at Gratangen satser både mer og på andre oppgaver enn i Berg.

Før eventuelle konklusjoner vil jeg kort oppsummere funnene i lys av partimodellen i begge kommunene. Politikken og de faktiske prioriteringer innen kulturområdet viste seg å være relativt konsistent med innholdet i programmene.

Konklusjonen for Gratangens del var at satsingen og prioriteringen klart kan forstås i lys av partiprogrammene. Det samme gjelder for Berg, der også den kommunale policy kan forstås som et resultat av partienes programerklæringer. Det må riktignok trekkes inn et visst forbehold her. I Berg synes det som om partipolitikken i sterkere grad har vunnet frem i den første av de to valgperiodene som er studert. I den andre perioden er det nemlig ikke helt samsvar mellom de uttrykte holdninger om oppgavesatsing og faktiske prioriteringer. Inntrykket er at kommunen ikke har vært villig til å prioritere kultursektorens behov i konkurranse med andre kommunale sektors behov. De siste årene har blant annet skole- og sykehjemsutbygging blitt prioritert i kommunen. Dette behøver nødvendigvis ikke å indikere at prioriteringen ikke er konsistent med de uttrykte programprioriteringene, men at andre kommunale behov anses å være viktigere i en presset økonomisk situasjon for kommunen¹³.

Utfra dette kan variasjonen i kultursatsing mellom Gratangen og Berg klart forstås i lys av den partipolitikk som føres på kulturområdet i den enkelte kommune, og som videre er forankret i partienes programmer. Både utgifter- og oppgaver i den enkelte kommune følger av det kultursynet som kommer til uttrykk i programmene. Instrumentelle holdninger til kultur synes å føre til et høyere utgiftsnivå innen området slik som Gratangen er et

¹³Om den dårlige økonomiske situasjonen i kommunen er eller har vært reel har jeg ingen muligheter for å si noe sikkert om. Jeg bygger dette utelukkende på utsagn under samtaler med politikere og administratorer samt understrekinger av kommunenes dårlige økonomi i ulike kommunale dokumenter.

eksempel på, mens det ekspressive kultursynet Berg representerer fører til et lavere satsingsnivå, og forøvrig også til andre typer oppgaver.

Konflikt-konsensus dimensjonen kan i seg selv ikke forklare variasjonen. Denne er undersøkt med et noe annet siktemål, som forøvrig vil bli drøftet i kapittel 8. Jeg vil likevel understreke at konfliktnivået når det gjelder kultursatsingen var lavt i begge kommunene, både i kulturutvalg, formannskap og kommunestyre. Politikerne i kulturutvalget i Gratangen syntes likevel å være mer aktive med å foreslå alternative løsningsforslag både overfor andre politikeres innspill, og med å endre på administrative innstillinger til vedtak, enn hva som var tilfelle i Berg. Også når det gjelder å ta initiativ til krav om stillinger og nye ansvarsområder syntes dette å være en mer fremtredende tendens i Gratangen. I Berg forekommer det omtrent ikke at politikere krever budsjettøkning for egen sektor eller forslår økte rammer til kulturformål utover administrasjonens budsjettforslag. Politikerne synes stort sett å fungere reaktivt i forholdet til kulturadministrasjonen¹⁴.

Den politiske mer-aktiviteten i Gratangen kan muligens sees i lys av politikernes kompetanse knyttet til politisk erfaring både i bredde og dybde. Kulturpolitikere i Gratangen har erfaring som både strekker seg over tid, eller antall år i politikken og til et bredere erfaringsområde ved at de deltar på flere beslutningsnivå. De må dermed antas å ha større muligheter for å bli hørt og tatt hensyn til. De har med andre ord hatt muligheter for å utvikle en form for politisk generalistkompetanse som det ikke har vært muligheter for i Berg. Dette kan knyttes både til representasjonsordningen og rekrutteringsstrategien av representanter til kulturutvalget. I hovedsak er det rekruttert folk som har vært aktive innen lag og organisasjon-

¹⁴I begge kommunene påpekes rådmannen som den som har vært mest negativ til kultursatsingen. I Gratangen var det en periode stadige avisskriverier om konflikten mellom rådmannen og kultursjefen.

sarbeid. Disse må også antas å ikke i særlig grad ha vært gjennom partiskolering, eller partisosialisering for den saks skyld.

Kort oppsummert kan dette forstås for det første som at politisk organisering har betydning for hvem som får hva. Organisering kan som kjent, defineres som en form for rutinisert utvelgelse, som kan få betydning for hvem som får anledning eller muligheter for innflytelse over politikkutformingene (Olsen, 1978). Siden Berg kommune ikke praktiserer en gjennomgående representasjon, hvor kulturpolitikere har muligheter for å delta der fordelingsbeslutninger tas, blir deres meninger og synspunkter ikke i samme grad ivaretatt, for eksempel ved budsjettbehandlingene. Organiseringens potensielle betydning for fordelingseffekter vinner for såvidt støtte gjennom observasjonen om at Gratangen har et høyere satsingsnivå enn Berg¹⁵.

Funnene kan også fortolkes dithen at politisk erfaring eller fartstid i kommunalpolitikken betyr noe for politikutforming og satsing, både når det gjelder politikernes evne til å hevde seg vis a vis en fagadministrasjon og til å bli hørt blant andre politikere. Slutningen underbygges ved observasjonen i Berg om at den politiske aktiviteten er økende mot slutten av hver av valgperiodene.

Det viser seg altså at variasjonen i kultursatsingen mellom Gratangen og Berg kan forklares som et resultat av partipolitikk om partiprogrammene legges til grunn. Dette gjelder både satsingsnivå og oppgaver. Det må likevel understrekes at den tradisjonelle konfliktmodellen på politikk, der konflikter antas å følge partilinjer, i liten grad er operativ i de to kommunene. Den tradisjonelle forskjellen mellom partiene som er forankret i ulike ideologiske tyngdepunkt, finnes ikke igjen i partiprogrammene eller i de faktiske handlingene på lokalt plan. Dette til tross for at det relativt klart uttrykkes at partienes lokale

¹⁵Noen sikker konklusjon kan likevel ikke trekkes siden selve budsjetterings- eller fordelingssituasjonens forløp ikke er studert.

målsettinger har forankring i partienes nasjonale og overordnede problemstillinger. Larsen og Offerdal (1990:69) sier i denne sammenheng:

"Men de konfliktlinjene partiene representerer, er nasjonale konfliktlinjer og de sakene de tar opp er nasjonale saker. Konfliktlinjene lokalt kan være andre og forskjellige. Derfor passer kanskje ikke partiene i mange kommuner. Og de må holdes kunstig i live ved hjelp av offentlige tiltak".

7.2.2 grad av kopling mellom frivillige organisasjoner og kommunen,

Finnes det så variasjon når det gjelder forholdet eller koplingen mellom det politisk-administrative system og de frivillige organisasjonene i de to kommunene som kan forklare variasjonen i den kommunale kultursatsingen? Hypotesen er at dess tettere koplinger mellom kommunen og organisasjonene, dess større innflytelse har disse over politikkutforming. Dette antas videre å medføre at i de kommunene der lagene har tetteste koplinger til det politisk-administrative system der får også lagene relativt sett en større andel av den kommunale "kulturkaka".

Koplingen mellom kommunen og frivillige organisasjoner kan som nevnt, forekomme på flere ulike måter. For det første indirekte, ved søknader om kulturmidler. For det andre ved direkte kontakt gjennom samarbeid i plan- eller kommitearbeid, der organisasjonene fungerer som premissleverandører til kommunen. For det tredje ved en mer formalisert og permanent kontakt. Til sist gjennom "rolleoverlapping" som kan betraktes som en mer indirekte form for kontakt, der organisasjonsmedlemmer også er aktive på den politiske eller administrative arena. Denne kan antas å ha betydning for utforming av den kommunale kulturpolitikken siden aktører som deltar på flere arenaer bærer med seg identitet og informasjon fra organisasjonslivet og inn i det politiske system. Dermed har de muligheter til å benytte sine nettverk strategisk til fordel for sin eller sine organisasjoner. Gjennom en "rolleoverlapping" når organisasjonene også frem til det politiske nivå, selv om effekten av denne nok bare kan antydes som

potensiell, og i liten grad kan identifiseres eller direkte påvises.

De tre siste formene for kontakt gir forøvrig lag og organisasjoner muligheter for direkte innflytelse over politikktutforming, enn den første.

Ved sammenlikning av de to kommunenes kopling og forhold til det frivillige organisasjonslivet viser det seg at denne er langt tettere i Gratangen enn i Berg. Den relativt tette koplingen i Gratangen kan anskueliggjøres gjennom idrettslederstillingen i kulturadministrasjonen som har et kontinuerlig og formalisert samarbeid med idrettsorganisasjonene¹⁶. Den kommunale kinoen drives i samarbeid med lag og organisasjoner, det samme gjelder idrettsskolen og arrangementet av den årlige "aktivitetsveka".

I Berg består organisasjonenens kontakt med kommunen hovedsaklig i at disse er premissleverandører ved utarbeiding av plan-dokumenter, foruten den årlige kontakten via søknader om kulturmidler. Berg kommune har også kinodrift, men denne drives helt og holdent i regi av organisasjonene i og med at kinoen ikke er kommunalt eid. Også det lokale museumsarbeidet ivaretas gjennom frivillig organisasjonsarbeid via museumslaget. Lag og organisasjoner lever stort sett sitt eget liv ved siden av de kommunale kulturaktivitetene. Koplingen til kommunen er i høyeste grad å betrakte som en løs kopling, selv om samarbeidsprosjekter synes å ha vært økende den senere tid og også har antatt en mer permanent karakter.

I begge kommunene finnes en "rolleoverlapping", om enn mer gjennomgripende i Gratangen enn i Berg.

¹⁶De to kommunene har valgt ulike løsninger med hensyn til å etablere kontakt med idrettslagene. I Gratangen er det som nevnt en idrettslederstilling på permanent basis som har dette ansvaret. I Berg derimot er det opprettet et Idrettens Kontaktutvalg (IKU). Kommunene er faktisk fra NIF's side anmodet om å opprette slike utvalg. Dette er som vi har sett ikke gjort i Gratangen.

Til tross for en langt tettere kopling i Gratngen enn i Berg, - synes denne ikke å ha gitt uttellingene i form av høyere andel utgifter til lag og organisasjoner i Gratangen, heller tvert i mot. I Berg viser det seg nemlig at denne andelen er atskillig høyere enn i Gratangen, også i absolutte tall¹⁷. I den sistnevnte kommunen har også lag og organisasjoner tapt terreng i forhold til de andre kulturelle delområdene etter som satsingen på kulturlivet forøvrig har økt. Derimot synes de store organisasjonene med størst medlemsantall å få de største tilskottene, særlig i Berg. Ikke fordi de driver pressgruppevirksomhet, men fordi fordelingene i hovedsak beregnes utfra antall medlemmer. I Gratangen drives en større utsiling ved at aktivitet heller enn medlemsantall er en av betingelsene for å få tildelt midler. Dette viser seg også i at antall lag som søker om og får støtte i Berg er vesentlig høyere enn i Gratangen¹⁸.

Modellen synes dermed ikke å kunne forklare variasjon i det totale satsingsnivå mellom kommunene. Dette kan forklares med at organisasjonens kontakt med kommunen i hovedsak retter seg mot administrasjonen (jfr. Eckstein, 1971). Koplingen er forsåvidt såpass indirekte at det er vanskelig å påvise fordelings effekter i kjølvannet av den.

Nå må det likevel understrekes at politikkutformingen i Berg i stor grad gjenspeiler lag og organisasjoners ønsker og behov, særlig gjennom arbeidet med nærmiljøplanen (1984) der lagene kan betegnes som premissleverandører. Slik sett kan det være mulig å forklare lagenes store andel av kulturbudsjettet totalt og også over tid. Et formalisert samarbeid mellom kommunen og lagene synes dermed ikke å være noen betingelse for lagenes gjennomslagskraft i fordelingsøyemed.

¹⁷Nærmest dobbelt så stor.

¹⁸I Berg har gjennomsnittet i antall lag som har fått tildelt midler i den undersøkte perioden vært 34, mens gjennomsnittet i Gratangen har vært 22. Gratangen avviser også en god del søknader utfra labert aktivitetsnivå, noe som i liten grad skjer i Berg.

Forskjellen i koplingen mellom kommunen og organisasjonene i de to kommunene forsterker forsåvidt også bildet av en privat versus en offentlig modell for kultursatsing. En modell som trolig kan forklare hvorfor det ikke forekommer noen form for kvalitativ utsiling av lagene i Berg.

Om funnene knyttes til oppgavenivået, synes konklusjonen å bli en noe annen. Gratangens store uttelling i form av tippemidler sett i forhold til Berg kan forstås som et resultat av idrettens formelle kopling til kommunen via idrettslederstillingen. Dette medfører muligheter for administrativ aktivisme på lagenes vegne på mer formell basis. På den andre siden er også idrettslederen politisk aktør i kommunestyret tilhørende Ap, som igjen viser til andre koplinger mellom kommunen og organisasjonene enn den først nevnte. Dette kan forklare idrettssatsingen i kommunen ved at idrettsleder har anledning til å hevde idrettens interesser i kommunestyret samt få oppslutning rundt de kommunale egenandeler som trenges for å følge opp tippemidlene, og ikke minst vedlikeholds- og driftsutgifter som følger i kjølvannet av slike investeringer. I så måte kan denne variasjonen forstås i lys av begrepet om "rolleoverlapping".

7.2.3 budsjettmaksimering og entreprenørvirksomhet,

I lys av en budsjettmaksimeringsmodell på variasjon er antakelsen at kommuner med en stor administrativ kapasitet i form av antall ansatte vil satse mer enn kommuner med mindre administrativ kapasitet. Logikken er at dess flere det er til å fremme og maksimere sektorens interesser, dess bedre vil sektoren stå seg i kampen om de kommunale midlene. Dette blant annet på grunn av grundigere saksforberedelser og mer tid til å orientere seg mot eksterne tilskott, da administratorer antas å ønske å maksimere egen sektors vekst og egne karrieremuligheter gjennom budsjettøkninger. Variasjon i hvilke oppgaver det satses på vil følge av om aktiviteten innad i administrasjonen kan karakteriseres å være en vellykket budsjettmaksimering og entreprenørvirksomhet, eller ikke. Det vil nærmere bestemte si på hvilke områder de eksterne midlene finnes.

Foruten administrasjonens størrelse vil jeg også anta at både institusjonaliseringsgrad, hvor lang tid kommunene har hatt egen kulturadministrasjon, og turnover blant de administrativt ansatte er nødvendige betingelser for både budsjettmaksimering og entreprenørvirksomhet.

Sammenliknes kommunene langs antall ansatte i administrasjonen og i forhold til per capita utgifter i samme tidsrom, så viser det seg at avstanden i utgifter øker mellom de to kommunene fra 1986, samtidig som Gratangen får en ekstra ansatt (henholdsvis 3 og 2) innen administrasjonen. Det er med andre ord en positiv sammenheng mellom variasjon i antall ansatte og variasjon i utgifter. Dette kan på den ene siden sees som en naturlig konsekvens av at idrettslederstillingen kom inn i kommunes kulturbudsjett i 1986. Nå viser det seg likevel at økningen er atskillig større enn den idrettslederstillingen utgjør, og må altså skyldes andre faktorer enn utelukkende en økning i lønnsutgifter.

Det må også understrekes at antall ansatte i kulturadministrasjonen i hele den undersøkte perioden reelt sett har vært enda større i Gratangen enn i Berg enn de faktiske tallene viser. Ikke bare har den administrative kapasiteten vært mindre i Berg i antall faste stillinger, men de ansatte ved kulturkontoret i kommunen har relativt hyppig vært opptatt med utenforliggende prosjekter også før 1986. Dette gjelder både for kultursjefen og kontorets fullmektig.

Angående de andre betingelsene for budsjettmaksimering og entreprenørvirksomhet, så er det nok Gratangen som står sterkest både på grunn av at de har hatt den samme administrative lederen nærmest siden opprettelsen av kulturadministrasjonen og fordi denne personen har et omfattende uformelt netteværk. Dette oppveier trolig at kulturadministrasjonen i Berg ble opprettet 2 år tidligere enn hva som var tilfelle for Gratangens del.

I Gratangen har det i tillegg til kultursjefen og kontorfullmektig vært flere sysselsettingsstillinger som har kunnet avhjelpe det administrative arbeidet, blant annet i tilknytning til båtsamlingen/kulturvernet og alpinsentret. Dette viser at lokalt entreprenørskap kan være selvforsterkende over tid. Det kan nemlig være vanskelig å legitimere avvikling av allerede etablerte prosjekter som for eksempel sysselsetter flere personer.

Betingelsene for budsjettmaksimering og administrativ entreprenørvirksomhet har altså i liten grad vært til stede i Berg, både når det gjelder potensielle nettverksforbindelser og faktisk utnyttelse av de eksisterende administrative ressursene. Den store grad av turnover i kultursjefstillingen svekker også mulighetene for denne type virksomhet.

Ved å benytte administrativ kapasitet og turnover som indikatorer synes modellen å vinne støtte som forklaring på variasjonen. Det er en klar positiv sammenheng mellom disse to faktorene og nivåvariasjonen. Det er tidligere påpekt at økningene i kulturbudsjettene for alvor tok til i Gratangen ved ansettelse av kultursekretær i full stilling¹⁹. Institusjonaliseringsgrad derimot kan ikke forklare variasjonen.

Men er det faktisk slik at administratorene i de to kommunene trer frem som budsjettmaksimerende aktører, eller har lykkedes med krav om budsjettøkninger og entreprenørvirksomhet? I begge kommunene ble det undersøkt om administrasjonen systematisk arbeidet for å få flere stillinger, arbeidet for å utvide sitt virke- og ansvarsområde ved aktuelle anledninger som f.eks ved budsjettbehandlinger, eller benyttet eksterne tilskott som legitimering for kommunal satsing, og om en slik virksomhet eventuelt hadde vært vellykket.

¹⁹Og da refererer jeg til de egenandeler kommunen har gått innmed og ikke til veksten i budsjettposten "administrative" utgifter.

I Gratangen har vi sett at den administrative aktiviteteten kan betegnes som budsjettmaksimerende og entreprenørrettet. Administrasjonen har lagt for dagen stor aktivitet når det gjelder å formulere nye krav om stillinger både i budsjettsammenheng og ellers. I tillegg har administrasjonen vært særdeles aktiv med å forsøke å utvide sitt ansvarsområde utover de tradisjonelle kommunale kulturaktivitetene. Administrativt initiativ er tatt både til interkommunalt samarbeid (bokbuss, museumsprosjekt), båtmuseum og større prosjekter med sikte på å bevare bosetting via utvikling av nye arbeidsplasser. Kultursjefen i Gratangen har blant annet arbeidet intenst for kommunale kulturprosjekter som NIBR-prosjektet og Gratangen båtsamling. Videre kan også nevnes arbeidet med fartøyvernsetret og berging av kondemnerte fiskefartøy. Dette er en særdeles krevende og omfattende aktivitet som fordrer søknader til utallige instanser, reising og møter som har resultert i et bredt kontaktnettverk også utover kommunen. Orienteringen har kort sammenfattet vært klart rettet mot de eksterne tilskott som finnes i det offentlige systemet innen kulturområdet. Den kan også i stor grad karakteriseres som velykket.

I Berg har aktiviteten til de administrativt ansatte i hovedsak vært av en annen type. I stedet for en budsjettmaksimerende atferd med entreprenørtrekk, kan den betegnes som tradisjonell på det kulturpolitiske området. De kulturelle delområdene det har vært rettet sterkest krav angående er blant annet bibliotek og frivillig organisasjonsliv, områder som ikke på noen måte kan karakterises som innovative områder i kulturell forstand. Aktiviteten er forøvrig svært ansvarlig innenfor de gitte rammer og preges av stor grad av budsjett disiplin. Hensyn til kommunens totale økonomi og andre sektors situasjon tas i betraktning ved vurdering av egne behov. I budsjettkommentaren fra 1987 og 1988 (31/87 og 28/88) står det følgende:

"Utfra kommunens økonomiske situasjon vil det være urealistisk å håpe på større bevilgninger innenfor et budsjettår utenom rammen. Kultursjefen vil derfor be kulturstyret vurdere og

prioritere en del tiltak, satt sammen slik at hvert enkelt av dem kan iverksettes - m.a.o. ikke som en total pakke"²⁰.

Kun i perioden med den første kultursjefen kan en ane snev av kravmentalitet og tilløp til administrativt entreprenørskap, og da særlig rettet mot idrettsområdet og søknader om tippe- og samfunnshusmidler. Vedkommende hadde da også et nettverk som det var mulig å benytte gjennom sine ulike roller både som politiker, administrativt ansatt og deltaker i interkommunalt samarbeid.

De senere årene har denne type aktiviteter i liten grad vært synlig i Berg. I stedet for å kreve flere stillinger ved økende arbeidspress påpekes heller mulighetene for å øke den interne effektiviteten ved kulturadministrasjonen. Dette synes å bli betraktet som en utfordring for sektoren fra de administrativt ansattes side. Heller enn å benytte økende arbeidspress som en mulighet for å stille krav og begrunne en økning av administrasjonens kapasitet, avvises oppgavene eller de utsettes til et senere tidspunkt med den begrunnelsen at den administrative kapasiteten er for dårlig. I en av årsmeldingene (1989:6) står det følgende:

"Arbeidet med selve redigeringa av stoffet (til informasjonsavisa) er såpass tidkrevende at kulturkontoret ikke har kapasitet til også å forfatte mestparten av innholdet i avisa. Skal informasjonsavisa fortsette å eksistere i den form den har i dag, og med kulturkontoret som redaksjon, kreves det at hver etat selv sørger for å bidra med aktuelt stoff".

Sees sitatet i sammenheng med kulturadministrasjonens ønske om ikke å stå for det administrative ansvaret for musikkskolen samt andre refererte forsøk på å fraskyve seg ansvaret for nye oppgaver, føyer det seg inn i rekken av flere forsøk som bekrefter en "anti-krav" holdning.

²⁰ Dette avsnittet er helt identisk begge årene.

Det synes også å være tilløp til en viss resignasjon i kravmentaliteten i Berg kommune. Kravene har sjeldent vært særlig fremtredende, men de siste to årene synes de å ha avtatt. Spesielt gjelder dette forholdene innen biblioteksektoren som har vært påpekt som lite tilfredsstillende de siste fem år, men som i liten grad har fått gjennomslag for de ønskede midler og prioriteringer. Disse har vært avvist fra formannskap og kommunestyre. Det samme gjelder den tidligere omtalte badevaktordningen ved skolene.

Variasjon i kultursatsingen mellom de to kommunene, både i nivå og oppgaver, kan i lys av denne modellen forstås som et resultat av en vellykket budsjettmaksimerende administrativ atferd samt en vellykket administrativ entreprenøraktivitet i Gratangen, en aktivitet som ikke synes å ha forekommet i Berg. Den budsjettmaksimerende atferden i kombinasjon med entreprenørvirksomheten kan fortolkes å ha gitt uttelling i form av stillinger, nye arbeidsoppgaver, ansvarsområder og eksterne tilskott i Gratangen og et relativt høyt satsingsnivå. I Berg kan den noenlunde passive administrative atferden sies å ha resultert i en nokså marginal sektor i budsjettmessig sammenheng, som i liten grad har vokst i form av stillinger og ansvarsområder.

7.2.4eller av bedre argumenter?

I lys av denne modellen er det argumentasjonslogikken som antas å ha betydning for variasjon i kultursatsing mellom kommunene. Krav alene vurderes ikke som en tilstrekkelig betingelse for satsing. Det antas at krav må følges opp med gode argumenter for å få gjennomslag på den politiske arena. Kort sagt er antakelsen at i kommuner der det argumenteres for kulturens positive virkninger for lokalsamfunnet i form av arbeidsplasser og fraflyttingsproblematikk, der vil det satses mer enn i kommuner der kultur betraktes i et mindre instrumentelt perspektiv. Det vil også satses på andre oppgaver, da disse vil følge de områder der argumentasjonen settes inn.

Nå må det i denne sammenheng gjøres oppmerksom på at kommunene vanskelig lar seg sammenlikne langs dimenjonen "gode argumenter". Argumenter følger ofte som nevnt, krav. I Gratangen har som kjent kravene vært hyppige, og de har i stor grad vunnet frem. I Berg derimot har det i liten grad vært rettet krav på vegne av kultursektoren. Antakelsen blir derfor at det er den måten kravene argumenteres for i Gratangen som i siste instans har ført til kravenes gjennomslagskraft, og derigjennom den store variasjonen mellom de to kommunene, både i sastingnivå og i oppgaveprioritering. Altså ikke som i lys av administrasjonsmodellen; som en følge av at eksterne tilskott til kommunen benyttes som legitimeringsbasis for kommunale tilskott.

I Gratangen fant jeg fire ulike typer argumentasjon som i større eller mindre grad har vist seg å følge hverandre i tid. Alle argumentkategoriene er forøvrig benyttet for å begrunne utvidelser av sektoren. Kategori en vektlegger økt arbeidspress, kategori to benytter sammenlikning med andre kommuner og almene standarder innen enkelte delområder, spesielt på biblioteksektoren. Den tredje argumentasjonsvarianten forsøker å almenngjøre behovene for kultursatsing ved å knytte satsingen til den positive virkning den vil ha for fenomener som fraflytting og arbeidsledighet. Den siste kategorien retter seg mot å benytte utstrakt dokumentasjon om kulturens virkninger som referanse for viktigheten av å satse på kulturområdet.

I Berg har jeg i hovedsak avdekket en type argumentasjon, som forøvrig likner mye på den andre argumentasjonskategorien i Gratangen, og som i begge kommunene er knyttet til bibliotekområdet. Dette funnet synes konsistent med det faktum at sektoren i liten grad har endret kurs i Berg. Kommunen har stort sett har fulgt det samme mønster i hele den undersøkte perioden. Denne argumentasjonstypen slo som vi har sett, heller ikke gjennom i Gratangen. Dette stemmer forøvrig også overens med den kommunale policy i Berg på kulturområdet, som i liten grad har vært gjenstand for instrumentalisering, i allefall har slike forslag ikke vunnet frem. Bibliotekområdet er trolig heller ikke et

område som er særlig aktuelt for entreprenørrettet virksomhet, da denne per definisjon rettes mot nye og utradisjonelle områder (jfr. Reiersen, 1985).

Argumentasjonen ved krav om utvidelser i de to kommunene er altså ikke bare ulik i kvalitet, men også i kvantitet. Det argumenteres mer i Gratangen enn i Berg. Dette kommer også til syne gjennom den store forskjellen i dokumentasjon og sakspapirer som følger de administrative innstillingene. Ved at kravmentaliteten i Berg ikke er spesielt utpreget blir det også mer problematisk å avdekke en eventuell argumentasjon som er spesiell for denne kommunen i en slik sammenheng, uten å ha deltatt på politiske møter og overvært debattene. I stedet for argumentasjon kan det heller snakkes om fraværet av argumentasjon, som trolig følger fraværet av krav. Gode argumenter blir i så måte overflødige. Det finnes rett å slett ikke krav som det er nødvendig å begrunne. Den nåværende hovedutvalgslederen i Berg uttaler forøvrig:

"Vi kan ikke kreve ekstra eller flere ressurser til sektoren. Det er andre oppgaver som er viktigere å prioritere, særlig de eldre. Forøvrig mener jeg kultur er det vi gjør i lag, det at vi er sammen om gjøremål i bygda".

Utfra dette kan variasjonen i kultursatsing mellom Gratangen og Berg i lys av en argumentasjonsmodell forklares ved at (de få) kravene i Berg ikke følges opp av gode argumenter. Det spores stor variasjon mellom de to kommunene med hensyn til hvordan de argumenterer for og begrunner kultursektorens eksistens og eventuelle utvidet satsing. Argumentasjonen som synes å vinne frem i Gratangen er knyttet til almengjøring av kulturbehov, og bekrefter i så måte oppgavens hovedhypotese. Særlig er endring av argumentasjonsmodus blitt synlig de siste årene i denne kommunen, og gjennomslag for krav synes å følge endringen positivt.

En annen innvending som kan reises mot konklusjonen i lys av argumentasjonshypotesen er at siden det i hovedsak er den administrative argumentasjonen som er studert, kan funnene i lys av

denne modellen like gjerne tas til inntekt for budsjettmaksimeringshypotesen, og i så måte forsterke og bekrefte den. Dermed kan argumentasjonsendringen forstås som strategisk heller enn kommunikativt fundert. En strategisk aktør forutsettes å benytte gode begrunnelser og argumenter som en måte å overtale på og legitimere sine krav på. Dette er et poeng som vil bli drøftet i avslutningskapitlet.

7.3 Oppsummering og funn i lys av modellene

Analysen av variasjonen i kultursatsing mellom de to kommunene Gratangen og Berg viser at denne kan forklares i lys av alle de fire modellene. Riktignok er det kun tre av dem synes å kunne forklare utgiftsvariasjonen. Hver av modellen har likevel hver på sin måte bidratt til å vinne innsikt i hvordan utforming av kulturpolitikken kan forstås og forklares i to små kommuner med relativt like sosioøkonomiske forhold.

Som påpekt synes partimodellen å ha stor grad av forklaringskraft, selv om konflikthypotesen ikke vant støtte. En kommunal konsensusmodell er mer dekkende for å beskrive samhandlingen i begge kommunene. Dette er en observasjon som også har vært gjort og understreket av andre, og er i så måte ikke et overraskende funn (jfr. Larsen, 1987; Larsen og Offerdal, 1990; Weigård, 1989). Partitilhørighet synes å bety mindre enn geografisk tilhørighet eller forsåvidt sektortilhørighet (Fevolden, 1985). I denne sammenheng kan det nok være relevant å stille spørsmålstegn ved en konfliktmodells aktualitet på kommunenivå.

I den grad uenighet ble avdekket har denne vært knyttet til bygdestreider og da særlig i lokaliseringsdebatter. I Gratangen har dette tidligere vært et utpreget fenomen, mens det nå ble påpekt at enigheten er stor og da særlig rundt kultursatsingen²¹. I denne kommunen mener jeg kultursatsingen og aktiviteteten rundt museet og båtsamlingen rett og slett har blitt benyttet som et

²¹I Berg går det for tiden en debatt om et fremtidig "Senjatroll". Blant befolkningen er lokaliseringsdebatten allerede i gang. Skal det plasseres i nordre- eller søndre Berg?

middel for å bilegge de omtalte bygdekonfliter, et poeng som vil bli nærmere redegjort for og drøftet i kapittel 8.

Også den politiske representasjonsordningen, eller organiseringen kan benyttes som en mulig forklaring på variasjonen da denne er høyst ulik i de to kommunene. Dette er et perspektiv som ikke har vært vektlagt i dette arbeidet, men som også vil bli forsøkt trukket inn i avslutningskapitlet.

Hva så med forholdet mellom kommunen og de frivillige lag og organisasjoner? Variasjonen i kultursatsing kan i liten grad tilbakeføres til tette versus løse koplinger mellom de respektive kommuner og organisasjonene.

Koplingen mellom frivillige organisasjoner og kommunene i Berg er atskillig løsere enn i Gratangen. Det er relativt lav grad av kontakt mellom kommunen og lagene utover de årlige søknadene om kulturmidler. Lag og organisasjoner kan på den ene siden betraktes som kommunens forlengede arm i den grad det er nødvendig med kontakt sett fra kommunens side. På den andre siden lever organisasjonene i Berg stort sett sitt eget og meget aktive liv ved siden av det offentlige kulturlivet. Det synes riktignok å være en tendens mot større grad av samarbeid og gjensidig avhengighet. Dette gjelder forøvrig i begge kommunene. En noe dristig påstand i denne sammenheng er at forholdet mellom de frivillige organisasjoner og kommunen har beveget seg fra å kunne betegnes å ha innslag av pluralistiske trekk mot innslag av korporative trekk, i allefall på idrettsområdet²².

Den tette koplingen i Gratangen mellom kommunen og organisasjonene har totalt sett ikke gitt utslag i fordelingsøyemed, og kan dermed ikke forklare variasjonen. Berg satser atskillig mer på frivillig organisasjonsliv, både i absolutte tall og i den relative prioriteringen av dette området. Den innbyrdes priori-

²²Jeg har da ikke problematisert begrepet korporativisme, men forstår det her som en rutinisert kontakt mellom kommunen og de frivillige organisasjoner.

teringen mellom lagstypene kan likevel forstås via idrettslederstillingen i Gratangen, siden idrettslagene der får en relativt større andel av de eksterne tippemidlene enn i Berg.

Forholdet mellom kommuneinstitusjonen og de frivillige organisasjonene kan ikke betraktes som at frivillige organisasjoner utøver press overfor kommunen, og så får noen tjenester tilbake i form av midler. I stedet for press og krav fra de frivillige organisasjonene kan en heller betegne forholdet som samhandling og samarbeid. Organisasjonene kan sees på som en måte å kople stat og samfunn på kulturområdet, og en måte for det offentlige å få iverksatt deler av sin kulturpolitikk på. I et historisk perspektiv har organisasjonene vært kommunenes redskap for dette, og en kilde til informasjon som det offentlige kan benytte seg av.

Lag og organisasjoner har forøvrig ikke annet å tilby det offentlige enn informasjon og et ønske om samarbeid. De besitter i liten grad effektive sanksjonsmidler. På den andre siden har deres deltakelse et legitimerende aspekt overfor lokalsamfunnet, sett i lys av en deltakerdemokratisk modell. Et belysende eksempel i så måte er dreiningen av målsettingen for NIBR-prosjektet. I prosjektrapporten fra NIBR står det:

"- Og prosjektet gikk mer i retning av et mobiliseringsprosjekt hvor det ble lagt vekt på innbyggernes sevfølelse og entusiasme.-...I premissene for vedtaket (i formannskapet) forutsettes det at kultursektoren får tilslutning til ideen bak prosjektet og at etaten får full politisk støtte til å gjennomføre eventuelle tiltak som følger av prosjektet. Dette siste var viktig for å prøve å endre innbyggernes manglende tiltro til satsing på varige tiltak i kultursektoren".

Administrasjonsmodellen har vunnet empirisk støtte i Gratangen, men ikke i Berg. I Gratangen har krav blitt stilt fra administrasjonens side og også vunnet frem, samt at det har forekommet en velykket entreprenørvirksomhet rettet mot eksterne tilskottsordninger. Dermed kan administrasjonsmodellen også forklare variasjon i kultursatsing. Ikke fordi administrativt ansatte per definisjon kan betraktes som budsjettmaksimerende, men fordi

denne type aktivitet har forekommet og vunnet frem i en kommune og ikke i en annen.

Administrasjonsmodellen bygger på et postulat om nyttemaksimerende aktører i snever forstand. Analysen har også vist at administrasjonen i Berg ikke utviser denne type aktivitet. I lys av modellen kan dette som nevnt, forklares med at betingelsene for å drive denne type virksomhet ikke har vært tilstede. Min påstand er, og vil bli argumentert for i neste kapittel, at fraværet av en slik aktivitet kan ha andre forklaringer

Argumentasjonsmodellen synes også å kunne forklare variasjon i kultursatsingen mellom kommunene. I så måte kan en si at oppgavens hovedhypotese har vunnet støtte. Der aktørene evner å kople kultursatsingen til andre satsingsområder og får gjennomslag for sine krav gjennom argumentasjon, vil også sektoren komme best ut satsingsmessig.

Dette er en modell som kan forstås i et integrativt perspektiv som er tuftet på et kommunikativt rasjoanlitesbegrep. På den andre siden kan de fortolkes som å underbygge administrasjonsmodellen, særlig sett i lys av funnene i Gratangen og det datamaterialet som er vektlagt i undersøkelsen²³. Neste kapittel vil ta opp noen av problemene med fortolkning av de empiriske funnene i lys av modellene, blant annet med å rette blikket mot de forutsetninger modellene implisitt bygger på (jfr. kap. 3 og kap. 4).

En videre konklusjon som synes nærliggende på bakgrunn av observasjoner i løpet av analysen, er at administratorene er de egentlige politikkkutformere da disse i begge kommunene trer frem som mer aktive i politikkkutformingene enn politikerne. En noe annen observasjon er som nevnt, politisk konsensus på tvers av partilinjer, mens en tredje er stor grad av enighet mellom

²³Jeg tenker da spesielt på de dokumentene argumentasjonen er hentet fra og som er ført i pennen av administrasjonen.

politikerne og administratorene i begge kommunene. Administratorene synes å legge premissene for vedtakene. Hvordan kan slike funn fortolkes? Er politikere passive nikkedukker overfor administrasjonen?

Aktuelle spørsmål i kjølvannet av analysen og som også vil søkes forklart i neste kapittel, er knyttet til modellenes innbyrdes forhold. Er de gjensidig utelukkende eller komplementære? Kan de settes- og sees i en helhetlig sammenheng?

KAPITTEL 8: GODE ARGUMENTER KREVER RIKTIGE BETINGELSER**8.0 Innledning**

Analysen av variasjonen i kultursatsing mellom de to kommunene Berg og Gratangen har vist at både partimodellen, administrasjonsmodellen og argumentasjonsmodellen har forklaringskraft. Organisasjonsmodellen derimot, synes til en viss grad kun å kaste lys over variasjon i den relative prioritering mellom ulike lag og organisasjoner. I så måte er flere konklusjoner mulige. På den ene siden kan dette resultatet fortolkes dithen at modellene er gjensidig utelukkende, det vil si at de lanserer ulike forklaringer på samme fenomen (jfr. Allison, 1971). På den andre siden kan modellene fortolkes å være komplementære; at de sammen gir en mer fullstendig og uttømmende forklaring på variasjonsfenomenet.

Ved prøving av modellenes forklaringskraft på kommunal kultursatsing er det videre mulig å trekke to ulike slutninger om hvordan variasjonen i kultursatsingen skal forklares. Ulike forklaringer har forankring i de forskjellige politikk-, handlings- og rasjonalitetssyn som legges til grunn for fortolkning av handlingene. Før jeg går nærmere inn på dette vil jeg kort oppsummere og kommentere resultatet av analysen.

Partimodellen viste seg, i lys av partiprogrammene, å ha stor forklaringskraft med hensyn til variasjon i kultursatsing mellom kommunene. Det paradoksale er likevel at i motsetning til forventningen om konflikt mellom ulike partier, er det heller konsensus og enighet som synes å være rådende. Dette gjelder ikke bare i den praktiske utføring av politikken i de kommunalpolitiske fora, men også i partienes programerklæringer. Det var f.eks kun partiprogrammet fra Høyre i Gratangen som viste seg å ha et mer avvikende helhetssyn på kulturlivet enn de andre partiene, noe som likevel ikke synes å ha fått praktiske konsekvenser. Partimodellen kan altså forklare variasjon i kultursatsing, men ikke konsensusorienteringen. Det viste seg, med andre ord, å være et totalt avvik fra den opprinnelige hypotesen om politikk preget av konflikt og stridigheter langs

ideologiske tyngdepunkt og partigrenser. Kan dette funnet være en indikasjon på at politikk og politisk liv forstås for snevert, - en erkjennelse av modellens utilstrekkelighet -, eller en følge av passive politikerne som er styrt av en sterk fagadministrasjon? Er det "feil" ved modellen ved at den hviler på gale forutsetninger, eller er det "feil" ved aktørene som ikke handler som forventet?

Budsjettmaksimeringshypotesen vant støtte i Gratangen, men ikke i Berg. I Berg synes nemlig de administrativt ansatte å følge en annen linje, uten de store krav og fordringer på vegne av egen sektor. Dette funnet gjør det mulig å avvise at administrativt ansatte er egoistiske i snever forstand, slik public choice- og spillteortikerne hevder, uten egentlig å ha eller ønske empirisk belegg for sin påstand (Lewin, 1988).

Argumentasjonsmodellen bygger på et kommunikativt handlingsbegrep og kan også forklare variasjon i kultursatsing mellom de to kommunene. Funnene i lys av denne modellen kan på den andre siden tas til inntekt for et aggregerende politikkperspektiv. Dermed vil den støtte opp om budsjettmaksimeringshypotesen og den administrative entreprenørvirksomheten, da argumentasjonen synes å følge kravaktiviteten. Den endres og økes i takt med kravene, eller er fraværende der kravene er fraværende.

Jeg har valgt en noe annen måte å forstå funnene og modellenes innbyrdes sammenheng på. Modellene kan ikke betraktes verken som å gi alternative eller komplementære forklaringer på samme fenomen¹. Før jeg utdyper dette vil jeg forsøke å samle noen tråder fra innledningskapitlet. Den lanserte antakelsen der var at argumentasjonshypotesen har forrang foran de andre hypotesene. Funnene synes ikke å bekrefte antakelsen ved at flere av modellene viser seg å ha forklaringskraft. Likevel vil jeg argumen-

¹Dersom modellene betraktes som komplementære vil de forklaringsmessig representere en helhet, men teoretisk fremstår de som fragmenter av ulike teorier, med andre ord - ingen enhetlig teori.

tere for at de samme funnene ikke motbeviser den opprinnelige antakelsen. Jeg vil argumentere for at ved å forstå funnene i lys av et kommunikativt handlings- og rasjonalitetsbegrep så står fortsatt antakelsen ved lag. På denne måten vil jeg også søke å vise at ulike rasjonalitetsmodi gir opphav til å forstå den innbyrdes sammenhengen mellom modellene og funn i lys av dem på forskjellig vis. Min påstand er at funnene like gjerne kan tas til inntekt for et integrerende politikkperspektiv med et kommunikativt handlingsbegrep lagt til grunn, som for et aggregerende perspektiv; der politikk forstås som motivert av strategisk rasjonalitet.

Helt til slutt vil jeg gå nærmere inn på begrepet "rolleoverlapping". "Rolleoverlapping" kan nemlig forstås som en av betingelsene som har muliggjort gjennomslag for "gode argumenter" og oppslutning rundt kultursatsingen i Gratangen.

8.1 Modellenes fundament og innbyrdes sammenheng

De fire modellene som er benyttet i oppgavens analysedel kan forstås som et forsøk på å prøve ut noen klassiske, statsvitenskapelige hypoteser om hvordan politikken utformes på kulturområdet. Samtidig kan modellene også forstås som et forsøk på å benytte to ulike og til dels konkurrerende perspektiv på politikk, det vil si et aggregerende og et integrerende perspektiv. Egentlig er det her snakk om to kvalitativt ulike syn på hva politikk er. De er fundert på ulike menneskesyn representert ved forestillingen om henholdsvis det økonomiske mennesket som til enhver tid søker å maksimere egeninteressen, og det politiske mennesket som ikke alltid vet hva det vil (Sejersted, 1984). Eller med Olsen (1986; 1988): "Det politiske mennesket bærer i seg et repertoar av handlingslogikker, medlemskap og identifikasjoner" (s. 39).

Både parti- og administrasjonsmodellen hviler i utgangspunktet på et strategisk handlingsbegrep, mens argumentasjonsmodellen er kommunikativt fundert. Forholdet og sammenhengen mellom modellene vil som sagt, bli drøftet langs handlings- og rasjo-

nalitetsdimensjonen. I denne sammenheng vil jeg først forsøke å avklare forholdet mellom administrasjonsmodellen og argumentasjonsmodellen, deretter forholdet mellom den sistnevnte og partimodellen.

Det er flere ganger blitt påpekt at funnene i lys av både administrasjons- og argumentasjonsmodellen kan forstås i forlengelsen av et strategisk rasjonalitetsbegrep, da gode argumenter sees som en betingelse for å få til oppslutning rundt krav. Særlig kan dette være en nærliggende konklusjon når krav og argumentasjon følger hverandre så tett som det er avdekket i dette arbeidet. Den argumentasjonen som er benyttet er da knyttet til retorikk som overtalelse heller enn overbevisning (Eriksen, 1990a)². Problemet med denne forståelsen er blant annet at den "inviterer til konspirasjon om intensjoner" (Eriksen, 1990a:291). Ved å legge et kommunikativt rasjonalitetsbegrep til grunn vil den benyttede retorikken istedet kunne forstås som en tilnærming mot overbevisningskategorien. Eriksen (1990a) sier i denne sammenheng om forholdet mellom overtalelse og overbevisning:

"Overtalelseskategorien forutsetter overbevisningskategorien, men ikke omvendt. Overtalelse forholder seg parasittisk til kommunikativ handling ved at utsagnene påstås å stå i forhold til noe som argumentativt må kunne forsvares. Forbindelsen mellom disse vil variere med graden av åpenhet og demokrati, med aksessen og autonomien. Det vil si med borgernes adgang til beslutningsarenaer og deres mulighet til selvstendig standpunkt-taking" (s. 294).

Nettopp dette betegner også forholdet mellom administrasjons- og argumentasjonsmodellen forstått på den ene siden som strategisk handling, og på den andre siden som kommunikativ handling.

²Eriksen (1990) har en grundig drøfting av skillet mellom retorikk som overtalelse og retorikk som overbevisning i avhandlingen "Grenser for staten?" (kap. 6). Han argumenterer blant annet med at retorikken nærmer seg overbevisning i åpne demokratiske samfunn, mens den i totalitære regimer i større grad vil nærme seg overtalelseskategorien.

Dersom man videre, med utgangspunkt i funnene- og ikke i lys av partimodellen som en konfliktmodell, bertrakter forholdet mellom argumentasjons- og partimodellen, viser det seg at begrunnelsen for kultursatsing som benyttes i partiprogrammene, samt den politikk som synes å ha vunnet støtte i Gratangen, samsvarer med tesen om kultursatsingens avhengighet av "gode argumenter" for å få oppslutning. Det er ganske nøyaktig den samme type argumentasjon eller begrunnelser for kultursatsing som finnes igjen i partiprogrammene. Dette er særlig tydelig i Sp's program i Gratangen. Denne observasjonen mener jeg forsterker inntrykket av argumentasjonshypotesens forrang i forhold til de andre hypotesene. Funnene i lys av partimodellen står dermed heller ikke i et motsetningsforhold til funnene i lys av argumentasjonsmodellen. De hviler nemlig på det samme fundament - nødvendigheten av å legitimere politikk med gode argumenter.

Den empiriske observasjonen - stor grad av konsensus mellom politikere tilhørende ulike partier i begge kommuner - kan utfra et integrativt politikkperspektiv med forankring i et kommunikativt handlingsbegrep, både forklares og forstås som rasjonelle handlinger. Dersom partimodellen sees i et integrativt politikkperspektiv i stedet for et aggregerende, fremstår konsensus som et resultat av en forståelsesorientert handlingsinnstilling, der enighet er målet. Dette i motsetning til en resultatorientert handlingsinnstilling, grunnet i søken etter oppslutning rundt snevre sektor- eller partiinteresser. Her vil konsensus fremstå som utslag av irrasjonalitet.

En annen implikasjon av et aggregerende politikkperspektiv og funnene i lys av modellene i dette perspektivet er også mulig. Det gis nemlig rom for å forstå forholdet mellom kulturpolitikere og fagadministrasjon som at fagadministrasjonen er den som i størst grad legger føring på kulturpolitikken i begge kommunene. Både i Gratangen og Berg trer politikerne frem, ikke bare som konsensusorienterte, men også som atskillig mindre aktive i politikkkutformingene enn kulturadministratorene, til tross for en relativt stor innbyrdes forskjell mellom de to kommunene.

8.2 Kultursatsing - Strategisk eller kommunikativ handling?

I det følgende vil jeg forsøke å argumentere mot oppfatningen av det påpekte forholdet mellom politikk og administrasjon. Samtidig vil jeg forsøke å vise at til tross for variasjon i kultursatsing mellom de to kommunene, som også har nedfelt seg i ulike modeller, så kan denne forstås i et integrativt perspektiv i begge kommunene. Nå er det selvfølgelig ikke noe mål i seg selv å forsøke å "tvinge" funnene inn i et eller annet perspektiv. Hensikten er derimot å vise at den samme empiri kan forklares og forstås i lys av ulike handlingsbegrep, og at avvik fra modellene både blir mulig å forklare samt kan forstås som rasjonelle handlinger med skifte av perspektiv. Riktignok må det påpekes at en ensidig absoluttering av et strategisk eller et kommunikativt perspektiv gir opphav til enten for kyniske eller for idealiserte forklaringer.

8.2.1 Kultursatsing i Berg i et kommunikativt perspektiv

Analysen viste at konsensusorienteringen i Berg kommune var stor blant politikerne, samtidig som administrasjonen synes å ha sterkerere innflytelse over politikktutforming enn politikere³. Det viser seg at politikerne i liten grad endrer på og eller er uenige i de administrative innstillinger. I stedet for å se dette som passivitet og aktivitet fra henholdsvis politikere og administratorer, kan det like gjerne forstås dithen at politikerne er fornøyd og enig med administrasjonen. Dette på bakgrunn av at innstillinger til vedtak er utformet i henhold til den kommunale policy på kulturområdet, som både er forankret i partipolitikk, og som det er enighet rundt. En slik forståelse kan knyttes an til rollefordelingen mellom politikere og administratorer. Politikerne står for drøfting og fastlegging av prinsipielle spørsmål, mens administrasjonen utarbeider sine

³Det må i denne sammenheng påpekes at slike innflytelsesforhold er vanskelig å måle. Problemet rundt maktforholdet mellom politikere og administratorer er gitt en inngående teoretisk drøfting av Weigård (1989). I denne sammenheng sier han blant annet: "Politisk valgte vil i første rekke kunne utøve sin innflytelse gjennom signaler og retningslinjer de gir administrasjonen å operere innenfor" (1989:257).

innstillinger utfra sin faglige kompetanse med basis i politisk vedtatte prinsipper. En politisk beslutning om å si ja til administrasjonens forslag er fortsatt en beslutning - "dersom den hviler på en reell vurdering" (Weigård, 1989:302).

Kommunens policy er bunnet i et kultursyn som i liten grad ser kultur og kulturliv som et utpreget offentlig eller kommunalt virkeområde, men heller som et område der kommuneinstitusjonen skal fungere som en tilrettelegger. Både politikere og administratorer synes å akseptere og være innefortsatt med dette kultursynet. Enigheten om kultursatsingen i Berg kan dermed forstås som et resultat av en kommunal politikk og policy som er kommunikativt tilveiebrakt. Intervjudata fra Berg viser at administrasjonens innstillinger ikke blir vedtatt uten debatt. Den nåværende hovedutvalgsleder for kultur i Berg kommune formulerer det slik:

"Vi bruker mye tid på å debattere forslagene. Jeg er ingen streng møteleder som liker å klubbe igjennom saker på kortest mulig tid. Alle må få anledning til å si sin mening. Alle er nemlig ikke like raske til å ta ordet. Man må bruke tid for å få sakene skikkelig belyst. Går det for fort, spør jeg de som ikke har uttalt seg om de har noe å si. Administrasjonen får også legge frem sitt syn"⁴.

Sitatet synes å bekrefte at søken etter objektivt riktige løsninger på lokale problem og enighet er viktig innen den kommunale kultursektoren i Berg kommune. Hovedutvalgslederen påpeker også til stadighet at kommunen er så liten - alle kjenner alle - og at enighet da er viktig.

Videre mener hun at politikerne i kulturutvalget har "noe de skulle ha sagt" i forhold til kulturadministrasjonen. Verre mener hun det er overfor kommunestyre og formannskap. Der sektoren føler at den kommer til kort i forhold til andre, sterkere sektorer, og i forhold til helhetstankegangen i kommunen. Andre sektorer stiller sterkere nettopp på grunn av at de er represen-

⁴Intervju utført 15/9-90.

tert i "tyngre" politiske organ som for eksempel kommunestyret. Når det er sagt, legger hun til at de gangene hun har møtt som "vara" i kommunestyret er hun blitt rådspurt i forhold til saker som angår egen sektor. Hun poengterer også uttrykkelig at det er en hemsko for kultursektoren at den ikke er representert i de nevnte organer. I denne sammenhengen ble det referert til badevaksordningen som ble avist i formannskapet, med den begrunnelse at dette arbeidet kunne organsiasjonene ta seg av mot et økonomisk vederlag. På den ene siden kan denne avvisningen forstås som et resultat av sektorens relativt lave innflytelse vis a vis de andre sektorer, mens den på den andre siden kan forstås som en naturlig avgjørelse i forlengelsen av kommunens policy på kulturområdet.

I lys av hovedutvalgslederens kommentarer, og med et integrativt politikkperspektiv lagt til grunn, kan kulturpolitikken- og satsingen i Berg forstås som et resultat av en kommunikativ handlingsinnstilling. Politikerne og administrativt ansatte utformer kulturpolitikken i et samspill, heller enn at administrasjonen kan forstås som den egentlige politikkutformer. I denne kommunen synes politikerne å drøfte seg frem til de løsninger de mener passer best, og som er riktigst i forhold til den kommunale kulturpolicy og de økonomiske rammebetingelser det arbeides under⁵.

Nå kan det på den andre siden påpekes at kommunal policy kan betraktes som en barriere mot nytenking og utvikling. Nedfelte normer er vanskelig å endre (jfr. Elster, 1990). I tilfellet Berg kan den kommunale policy på kulturområdet også fortolkes som en politisk hvilepute, og en legitimering for å la være å sette inn kommunale økonomiske ressurser på dette området. Materialet fra Berg synes i liten grad å vise til politisk vilje når det gjelder drøfting av prinsipielle kulturpolitiske

⁵Jeg vil i denne sammenheng understreke at denne slutningen ikke generaliseres til formannsskaps- og kommunestyrenivå.

retningslinjer⁶. Selv om fordelingsprinsipper med hensyn til de kommunale kulturmidlene drøftes ved begynnelsen av hvert år, synes det å være liten vilje til prioritering mellom ulike delområder, for eksempel mellom ungdom, musikk eller idrett (jfr. kap. 6). Dette gjelder også viljen til å foreta kvalitativ utsiling mellom de lagstyper som søker om støtte.

8.2.2 Kultursatsing i Gratangen i et kommunikativt perspektiv

I tilfellet Gratangen er også den politiske enigheten stor i kulturutvalget. I tillegg har den politiske enigheten om satsing på kultur på tvers av parti- og sektorgrenser vært formidabel også i formannskap og kommunestyre, samt blant lokalbefolkningen. Via analysen ble konklusjonen at dette kan være en følge av en administrativ entreprenørvirksomhet der kultursjefen opptrer på flere arenaer og bruker sine nettverk strategisk. Jeg vil i det følgende argumentere for at dette også kan forstås som kommunikative handlinger.

For det første kan det vises til den tidligere debatten (side 4) om forholdet mellom argumentasjons- og administrasjonsmodellen, men foruten dette aspektet er det tre sentrale elementer jeg vil legge vekt på som kan tas til inntekt en kommunikativ forståelse av kultursatsingen i Gratangen, heller enn en strategisk. Derigjennom vil jeg forsøke å vise at den tilsynelatende passive holdningen til kulturpolitikere sett i forhold til administrasjonen, ikke behøver å være en indikasjon på en administrativ slagside i politikutformingen.

Det første element i denne sammenheng er som tidligere påpekt, at et strategisk handlingsbegrep kan betraktes som en mistenkelig gjøring av aktørenes handlingsmotiver. For det andre viser materialet noen empiriske trekk som kan tas til inntekt for et

⁶Slutningen bygger på observasjonen om at forsøket på å instrumentalisere kulturområdet i Berg ble vedtatt på alle politiske beslutningsnivå i kommunen, men ble i liten grad debattert, og som vi har sett heller ikke fulgt opp.

kommunikativt perspektiv. For det tredje, og kanskje viktigst, et element knyttet til kulturens egenart.

I lys av administrasjonsmodellen kan kultursjefen i Gratangen forstås som en strategisk aktør ute etter å maksimere egennytte eller snevre sektorinteresser. Spørsmålet blir da om vedkommedes enorme engasjement, som blant annet arbeidet på fritiden med innsamling av gamle gjenstander, kan forklares utfra et strategisk handlingsbegrep? Dette er ikke aktiviteter som gir personlig materiell vinning, eller noen form for offentlig anerkjennelse. Er ikke en slik forståelse å overdrive administratorens vilje til å vie sitt liv for sektorens vekst (Lewin, 1988)? Kan ikke slike handlinger heller forstås som en innsats motivert av en ekte interesse for kulturlivet, som rett og slett motiverer i seg selv, utover de eventuelle positive fordeler det måtte bibringe kommunen og lokalsamfunnet forøvrig?

Når det gjelder den andre begrunnelsen for å forstå kultursatsing som kommunikativ handling vil jeg referere til en ytring fra et kommunestyremedlem i Gratangen:

"Vi vet jo ikke om dette (kultusatsingen) vil føre til at fraflyttingen stopper opp. Så langt har vi jo ikke fått etablert så mange arbeidsplasser heller, men på sikt håper vi jo at dette skal bli realitetene. Uansett så er det ikke dette som betyr mest, saken er at vi trives med dette arbeidet (henviser til dugnadsinnsasten rundt båtsamlingen), vi liker å treffes og gjøre ting sammen, dette er det viktigste. Folk flytter tilbake til Gratangen selv om det ikke er så mange jobbtilbud her, det er heller det at det skjer noe her i bygda i fellesskap som er årsaken til at fraflyttede gratangsværingene ønsker å vende tilbake. Faktumet er at folk ikke engang har lyst til å reise bort fra bygda på ferie".

Dette sitatet vil jeg fortolke dithen at de materielle vinninger av kultursatsingen synes mindre vesentlige for gratangsværingene enn de immaterielle. Den integrerende effekten som samhandling via kulturlivet gir blir på denne måten det sentrale aspekt, og dette er en forståelse som ikke kan fanges opp via begrepet om

strategiske handlinger. Bivirkningene er blitt virkningene som skal forklare hvorfor kultursatsing er viktig i Gratangen.

Ser vi på argumentasjonen som avdekkes i saksdokumentene så har den endret seg over tid, og i kjølvannet også kulturforståelsen i kommunen. Den samme tendensen bekreftes som vist i kapittel 5, også av endringen som ble foretatt av målsettingen i forbindelse med oppstarten av NIBR-prosjektet. I stedet for den materielle målsettingen om skaping av arbeidsplasser og stabilisering av bosettingsmønster, ble prosjektet rettet mot å være et tiltak for å forsøke å skape enighet og samhold i kommunen, på grunn av tidligere nokså stor uenighet bygdene i mellom. Den nye immaterielle målsettingen lar seg ikke forklare som motivert av strategisk rasjonalitet. Målsettinger fremtrer også som ikke gitt, og som mulig å endre gjennom meningsutveksling og debatt, i dette tilfellet en debatt mellom lokalbefolkningen og politikere samt administratorer.

Kan dette fanges opp i et aggregerende politikkperspektiv? Som nevnt, kan argumentasjonsendringen tas til inntekt for budsjettmakismershypotesen. Det ble påpekt at med et slikt syn kan argumentasjonen forstås som manipulering og overtalelse. Oppslutning rundt politiske krav fordrer at disse må legitimeres som støtteverdige krav, ved at de knyttes til fellesanliggende.

Når det gjelder kulturens egenart kan den forstås dithen at kultur er et livsverdensfenomen som ikke kan frembringes administrativt eller manipuleres med. Kulturell identitet og sosial tilhørighet er avhengig av at aktøren selv forbinder en mening med den, at de opplever det som goder i seg selv heller enn midler for å nå andre politiske mål (Eriksen, 1990). Elster (1990) benytter dette poenget når han viser til mulighetene for å manipulere med normer. Han påpeker følgende:

"If some people successfully exploit norms for self-interested purposes, it can only be because others are willing to let norms take precedence over self-interest. Moreover, even those who appeal to the norms usually believe in it, or else the appeal

might not have much power. The power of norms derives from the emotional totality that gives them a grip of mind" (s.128).

Poenget er at normer, og heller ikke kultur kan manipuleres med hvis ikke noen tror på dem eller forbinder en mening med dem, inkludert den som søker å manipulere.

8.3 Betingelser for kommunikative handlinger

I Gratangen har kulturforståelsen endret seg over tid fra å være mål, et område med en egenverdi, til å få et mer instrumentelt preg. I Berg kommune har dette ikke skjedd til tross for at det har vært forsøkt. Hva kan årsaken til dette være?

En mulig tilnærming til dette spørsmålet er den ulike politiske organiseringen som ikke er blitt vektlagt i dette arbeidet. I Gratangen praktiserer kommunen en gjennomgående representasjon, noe som gjør det mulig for politikerne fra kultursektoren å argumentere for satsing på egen ektor, samt at muligheten for å sette kultursaker på den politiske dagsorden i større grad er tilstede. Hovedutvalgslederen i Berg påpeker også at det er vanskelig å få gjennomslag for kultursakene nettopp på grunn av representasjonsordningen. Til tross for dette har jeg valgt å utvide organiseringen til også å omfatte de mer uformelle sider ved den politiske og administrative organiseringen. Dette aspektet fanges opp av begrepet "rolleoverlapping". Jeg vil betone at formell politisk organisering ikke er en tilstrekkelig betingelse for å forklare variasjonen i kultursatsing mellom de to kommunene.

Påstanden min er at det finnes noen strukturelle trekk som har gjort kommunikative handlinger med derav følgende enighet og oppslutning rundt kulturområdet mulig. Dette vil, som nevnt bli argumentert for via begrepet om "rolleoverlapping".

Jeg vil forsøke å si noe om hvilke betingelser som har vært tilstede i Gratangen i forhold til i Berg utover trekk som kommunestørrelse som har muliggjort denne utviklingen på kul-

turområdet⁷. At den kommunale kulturpolitikken kan beskrives som konsensusorientert er for såvidt ikke overraskende, men stemmer rimelig bra overens med tidligere funn fra kommunalpolitiske studier (Larsen, 1987; Weigård, 1989). En av forklaringene som er lansert på dette fenomenet er kommunens nærhet til sine omgivelser, som særlig kan antas å gi utslag i små kommuner, det vil si i land- heller enn i bykommuner. Nærheten kan anskueliggjøres gjennom lokalpolitikkerens rolle som nabo, venn o.l. til de som direkte eller indirekte berøres av de kommunale beslutninger. Denne nærheten til omgivelsene medfører at politikerne i større grad, og på en mer direkte måte må antas å ansvarliggjøres for sine beslutninger ved direkte konfrontasjoner med de personer fordelingsbelutningene rammer. Et kommunestyremedlem i Gratangen formulerte dette slik:

"Når politiske prioriteringer gjøres så er det ikke bare en prioritering mellom eldre-og ungdom. Man fordeler ikke sykehjems-plasser eller tilgang til kulturaktiviteter, men prioriteringene foretas mellom ens egne gamle foreldre og ens egne barn, eller nære venner og naboer".

Felles eller rasjonell enighet oppnådd gjennom tvangsfri kommunikasjon (jfr. Habermas) er vanskelig å skape i komplekse moderne samfunn, da betingelsene for en slik enighet i liten grad er tilstede. Denne type enighet må reserveres for en mer ideell tilstand enn det som er praktisk mulig. Noe av kompleksiteten kan anskueliggjøres ved at en tenker seg den politiske og den administrative sfæren som to atskilte sfærer med konflikterende mål, samtidig som både den politiske og den administrative sfæren igjen kan tenkes oppdelt i henholdsvis partiinteresser og sektorinteresser. Videre kan partiinteresser deles opp i sektorinteresser osv. Det er altså mange ulike interesser som skal forenes for at enighet skal bli mulig. I stedet for konsensus og felles vilje kan slike trekk heller anta å medføre konflikt og uenighet.

⁷Begrenset størrelse påpåskes ofte som en kommunikativ handlingsbetingelse.

Ideen om den ideelle kommunikasjon er blitt kritisert av blant annet Jon Elster (1989). Han mener teorien i hovedsak er korrekt, men kan oppfattes å være utopisk, i den forstand at den ideelle talesituasjon er umulig å konstruere på grunn av barrierer som knapphet på tid og ressurser⁸. I følge Elster må rasjonell kommunikasjon stabiliseres gjennom politiske institusjoner. Det vil med andre ord ikke kunne fungere etter direktedemokratiets idealer. Noe av problematikken med å forsøke og ivareta et kommunikativt perspektiv i den praktiske politiske virksomheten kan illustrere med følgende utsagn fra den nåværende vise-stor-tingspresident Kirsti Kolle Grøndahl⁹:

"Men fremdeles kan jeg oppleve politikerrollen som lammende. Jeg savner det å få anledning til å ha en offentlig debatt hvor man diskuterer seg frem til en løsning, hvor det er lov til å endre standpunkt dersom motpartens argumenter virker overbevisende. Norske partipolitikere forventes å være statiske i sine meninger, noe jeg særlig fikk oppleve som Kirke- og Undervisningsminister. Ikke minst driver pressen en sitat-terror hvor du hele tiden konfronteres med tidligere uttalelser. Dette hindrer ofte at man får de beste løsningene frem".

Likevel viser denne undersøkelsen at en felles enighet om kultursatsing er oppnådd i Gratangen på tvers av partigrenser, sektorinteresser og bygdekonflikter. Mitt spørsmål blir da hvilke betingelser det er som har gjort dette mulig, og som i siste instans har medført en endret oppfatning av kulturlivets plass i lokalsamfunnet, og som videre er grunnlaget for den store variasjonen mellom kultursatsingen i Berg og Gratangen?

På den ene siden viser studien at Gratangen benytter en annen type argumentasjon enn Berg i sine bestrebelser på å få til kultursatsing. På den andre siden avdekkes en utstrakt "rolle-overlapping", det vil si at politikere, byråkrater og kulturentusiaster er noenlunde identiske personer. I tillegg har

⁸Kritikken er atskillig mer omfattende, men vil ikke bli redegjort for i sin fulle bredde her.

⁹Sitatet er hentet fra et intervju med Kirsti Kolle Grøndahl i ukebladet *Kvinner og Klær* (KK) nr. 32 1990.

Gratangen kommune en felles kultur nedfelt i kystkulturen, mens Berg kommune i så måte er todelt, ved at den nordre delen av kommunen har forankring i kystkultur og den søndre delen i bergverkskultur. Dette er tre poeng som i det følgende vil bli redegjort nærmere for og drøftet, for så forsøkt sett i sammenheng.

8.3.1 Noen strukturelle betingelser

Det særegne trekket ved Gratangen kommune som jeg har kalt "rolleoverlapping" viser til at en og samme person innehar flere sentrale roller, både internt i det politisk-administrative systemet og eksternt som aktiv deltaker innen frivillig organisasjonsliv. Noen eksempler som kan belyse dette er blant annet at kultursjefen i kommunen tidligere var politisk aktiv som kommunestyremedlem og som leder av det kommunale kulturstyret. Dette er verv han måtte si fra seg da han tiltrådte som administrativ leder for kultursektoren. Han er også aktiv innenfor frivillig organisasjonsliv som medlem av forbundet Kysten og i et av de lokale idrettslagene. Den relativt nytilsatte fullmektigen i den kommunale kulturadministrasjonen har vært medlem av kommunestyret gjennom 15 år og har i de to siste valgperiodene fungert som hovedutvalgsleder innen teknisk sektor. Vedkommende er og har vært aktiv innen idrettslagsarbeid og andre kulturelle aktiviteter. Et tidligere kulturstyremedlem var i den perioden han satt som politisk valgt i kulturstyret også ansatt innen teknisk sektor osv.

Formelt avspeiler den nevnte "rolleoverlapping" seg ved at Gratangen kommune praktiserer en gjennomgående representasjon ved at alle hovedutvalg er representert med tre representanter hver i kommunestyret. Tre av de sju medlemmene i Hovedutvalg for Kultur og Fritid er altså med i kommunestyret.

I Berg kommune er en slik "rolleoverlapping" i atskillig mindre grad til stede. For det første praktiseres ikke en gjennomgående politisk representasjon - ingen av hovedutvalgsmedlemmene innen kultursektoren er med i kommunestyret. Hovedutvalgsleder er kun

vararepresentant til dette sentrale politiske organet. Heller ikke er den utstrakte "overlapping" mellom administrativt ansatte og politisk sentrale personer tilstede i Berg kommune. Den eneste form for "rolleoverlapping" som har vært mulig å avdekke i denne kommunen er at de politisk aktive også er aktive inne frivillig organisasjonsliv.

Oppsummert vil det si at betingelsene for en felles enighet om kommunal kultursatsing kan forklares med referanse til noen strukturelle trekk, som i siste instans muliggjør konsensus og felles vilje. For en mer utdypende forklaring på den etablerte konsensus, eller felles vilje til handling, vil jeg benytte meg av Mead's begrep om "den generaliserte andre". For at denne ikke skal bli for ufullstendig og løsrevet fra sammenhengen vil jeg først redegjøre for "selv'et" (self).

8.3.2 "I", "Me" og den generaliserte andre

Helt sentralt hos Mead står forståelsen og fokuseringen av "selv'et", som først ble lansert i "Mind, Self and Society" (1962). "Selv'et" består av "I" og "Me", og er et komplekst forhold å gå inn på. Johan Asplund (1967) sier:

"- Mead menar at "me" är personlighetens socialt determinerade aspekt, dvs., grovt talt, den som uppstår gjennom att individen lär sig att se på sig själv med andras ögon. "I" därimot ar personlighetens fria, handlande eller dynamiska aspekt" (s. 145).

"Me" er altså den delen av selv'et som er sosialisert, internalisert og normativt belastet, den delen som er påvirket av de sosiale omgivelser og som består av overtatte roller. "Me" er utviklet i samhandling med andre og er den delen av selv'et aktøren har bevisshet om. "I", derimot, representerer det kreative, uforutsigbare ved mennesket og er den del av selv'et individet ikke er klar over.

Mead's begrep om selv'et består altså av "I" og "Me", "I" som bærer av viljens frihet, et dynamisk aspekt og et mer konformt, sosialt determinert aspekt "Me". Men "Me" består også av tre påfølgende stadier som Mead kaller lek, spill og det generaliser-

te andre. Disse tre stadiene blir sentrale i forsøket på å forklare sammenhengen mellom mitt eget begrep "rolleoverlapping" og dens betydning for mobilisering av en felles vilje til å satse på kultur i Gratangen.

Mead forklarer de tre stadiene av "Me" ved å ta utgangspunkt i barnets sosialiseringssprosess. Gjennom lek kan barnet innta rollen som ulike personer, men bare etter tur, eller sekvensielt. I et spill, derimot, må individet overta flere personers roller samtidig. "Å kunne spille etter regler er det samme som å samtidig kunne overta medspillernes roller" (Asplund, 1967:147). Videre mener Mead at en slik rolleovertaking kan generaliseres, det vil si at individers handlinger ikke reguleres av at det overtar noen bestemt persons rolle, men en mer almen, anonym motpart som han kaller den generaliserte andre og som er det samme som samfunnet (Asplund, 1967). På denne måten får individet et generalist perspektiv som det handler utfra.

Mead mener altså at ethvert menneskets bevissthet om seg selv blir til ved å overta og innta andre menneskers synspunkter på og plass i tilværelsen ved det han kaller rolleovertaking (Østerberg, 1984). Ved å sette seg selv i den andres plass ("taking the role of the other"), kan vi bedre forstå betydningen av det den andre sier eller gjør.

Med denne korte (og høyst ufullstendige) presentasjonen og fortolkningen av en "flik" av Meads sosialpsykologi, vil jeg vende blikket mot case't Gratangen igjen og den felles vilje som der er kommet i stand rundt kultursatsingen gjennom det jeg har valgt å kalle "rolleoverlapping", almene argumenter og et symbol med felles mening.

"Rolleoverlapping" innebærer som nevnt, at en og samme person innehar ulike roller i det politisk-administrative og det sosiokulturelle systemet, hvorpå disse rollene generaliseres i en og samme person. Flere roller møtes i den samme personen som igjen gjør det mulig for vedkommende å vurdere en politisk

valgsituasjon fra ulike ståsted før handling eller valg treffes. Evnen til å se utover særinteress er knyttet til at enkeltroller utvides slik at potensielle og ofte reelle konflikter mellom administrativt personale, ulike sektorinteresser og politisk folkevalgte nedtones, eller hviskes helt bort.

Når den enkelte person i Gratangen inntar først rollen som politiker, deretter rollen som administrativ kulturarbeider, for så i neste øyeblikk å innta rollen som lagsmedlem i idrettsgruppen eller båtforeningen, eller når kommunestyremedlemmene "tropper opp" på kulturell dugnadsinnsats, så forenes de ulike rollene i en generalisert rolle som gjør den enkelte i stand til å fatte mer kvalifiserte beslutninger og vurderinger. Dette kan sammenliknes med det Mead synliggjør gjennom leken der barnet lærer å ta den andres rolle, og videre spillet, der rollene tas samtidig, for så å munne ut i den generaliserte andre. De ulike rollene integrert i den generaliserte andre blir erfaringen den politiske aktøren så anvender i den politiske valgsituasjonen, og som resulterer i en felles enighet og oppslutning rundt kultursatsingen. Som folkevalgt representant som skal prioritere og fordele mellom ulike grupper og sektorer vil det etablerte generalistperspektivet motivere for en felles vilje til kulturprioritering og satsing.

Det politiske "Me" som gjør at den politiske aktøren evner å se utover partigrenser, sektorgrenser eller administrative særkrav forenes med det soiale "Me", det sivile mennesket i den sosiokulturelle sfæren gjennom den nevnte dugnadsinnsatsen. Politikereren får utvidet sitt generalistsyn utover det politisk-administrative system.

Samtidig vil politiske aktørers deltakelse i dugnadsinnsats på lik linje med andre lokalsamfunnsmedlemmer, og i kraft av sin rolle som deltaker i lokalsamfunnet, legitimere satsingen på denne spesielle sektoren på bekostning av andre samfunnsområder. Aktiviteten i seg selv skaper trivsel; den motiverer i seg selv. Det at aktiviteten motiverer i seg selv (ekspressiv hensikt)

virker samfunnsintegrerende, som igjen på sikt kan gi materielle resultater i form av vekst for kommunen (instrumentell hensikt). Et av de tidligere uttrykte problemene i Gratangen var jo nettopp det høye konfliktnivået bygdene i mellom og den sviktende troen og tilliten til det politisk-administrative systemet. Gjennom et felles formål som har en felles mening for alle gratangsværingene, tapes konfliktene av syne og legitimiteten til systemet gjenopprettet. Slik sett overkommes eventuelle konflikter i kjølvannet av særgruppers egeninteresser, f.eks. eldreomsorg, ungdomspolitik eller skolepolitikk - som Løchen (1989) formulerer det: "intet formål - intet fellesskap" (s.60).

8.4 Avslutning

Dette siste kapitlet har vært et forsøk på å vise at skifte av handlings- og rasjonalitetsbegrep fra strategisk til kommunikativt, for det første gir et bredere analytisk redskap for analyse av politikk. Dette blant annet ved at begrepet bidrar til å overkomme noen av de forklaringsproblemer som følger av et strategisk handlingsbegrep (jfr. kap. 3). Skifte av rasjonalitetsmodus medfører også at handlinger som i lys av et strategisk rasjonalitetsbegrep oppfattes som irrasjonelle, med et kommunikativt rasjonalitetsbegrep fremstår som rasjonelle. Gjennom dette har jeg også forsøkt å vise at hypotesen som ble formulert i innledningskapitlet kan forsvares i lys av de funn som er gjort i analysen av variasjonen mellom Berg og Gratangen kommune. Det er dermed ikke sagt at all handling nødvendigvis er fundert i kommunikativ rasjonalitet. Om det kommunikative perspektivets analytiske status sier Eriksen:

"Det hevdes verken at all handlingsskoordinering foregår på en slik måte, eller at det i praksis er mulig eller ønskelig å organisere samfunnet som et ideelt kommunikasjonsfellesskap. Realisering av noe slikt vil kunne få barbariske konsekvenser i kompliserte samfunn. Det hevdes imidlertid at dette er en standard som er konstituerende for all kommunikasjon. Det er en kontrafaktisk standard som ivaretar kritiske funksjoner og som derfor er uomgjengelig i sosial og politisk analyse. Det appelleres til denne målestokken når fordelinger skal rettferdiggjøres, når maktens legitimitet skal undersøkes eller gyldigheten i en faktisk konsensus skal prøves. Jo mer innslag det er av denne rasjonaliteten i den politiske verden, jo mer

sannsynlig er det at løsninger anerkjennes, at kompromisser godtas og prioritering mellom behov og interesser blir akseptert. Det lar seg vanskelig gjøre å forklare hvordan interesse-regulerende beslutninger kan oppnå legitimitet uten referanse til denne rasjonalitetsnormen" (1990a:75).

LITTERATURLISTE

- Allison, G.T. 1969: "Conceptual Models and the Cuban Missile Crises", American Political Science Review. September 1969. Vol LXII nr.3.
- Asplund, Johan 1978: "George Herbert Mead" i Asplund (red.): Sociologiskateorier. Studier i sociologins historia. Almqvist & Wiksell Forlag AB.
- Baldersheim, Harald 1975: Forvaltningsorganisasjon og samfunnsstruktur. Oslo: Universitetsforlaget.
- Billing, Greta 1978: Kulturpolitikk og samfunnsforandring. En kultursosiologisk analyse av statens tilskottsordning til alment kulturarbeid i kommunene. Oslo: Universitetsforlaget.
- Brinkmann, Johannes 1980: Generell sosiologi. J. W. Cappelens Forlag.
- Boaden, Noel 1971: Urban Policy-Making. Cambridge: University Press.
- Brofoss, Karl Erik 1980: "Interesseorganisasjonene og budsjetteringsprosessen i Oslo kommune", i F. Kjellberg (red): Den Kommunale virksomhet. Oslo: Universitetsforlaget.
- Cowart, Andrew T. & Brofoss, Karl Erik 1979: Decisions, Politics and Change - A study of Norwegian Urban Budgeting. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dawson, Richard & Robinson, James 1963: "Inter-Party Competition, Economic Variables, and Welfare Policies in the American States", Journal of Politics vol. 25, 1963.
- Downs, Anthony 1957: An Economic Theory of Democracy. New York: Harper & Row.
- Downs, Anthony 1967: Inside Byreaucracy. Boston: Little & Brown.
- Dye, Thomas R. 1987: Understanding Public Policy (sixth edition). New York: Prentice Hall.
- Easton, David 1953: The Political System. New York: Alfred Knopf.
- Easton, David 1965: A Systems Analysis of Political Life. New York: Wiley.
- Eckstein, Harry 1971: "The Determinants of Pressure Group Politics". I Castles, Murray & Potter (red.): Decisions, Organizations and Society. Middelsex: Penguin Education/The Open University.

- Edelman, Murray 1977: The Symbolic Uses of Politics. Urbana: University of Illinois Press.
- Egeberg, Morten 1978: "Institusjonell pluralisme som interes seartikulerende system". Tidsskrift for Samfunnsforskning 1978, 19:42-54.
- Egeberg, Morten 1981: Stat og Organisasjoner. Bergen: Universitetsforlaget.
- Elster, Jon 1979: Forklaring og dialektikk. Oslo: Pax Forlag.
- Elster, Jon 1988: Ulysses and The Sirens. Studies in Rationality and Irrationality. Cambridge: University Press.
- Elster, Jon 1989a: The Cement of Society. Cambridge: University Press.
- Elster, Jon 1989b: Vitenskap og politikk. Oslo: Universitetsforlaget.
- Elster, Torolf 1985: "Om kultur", i Kultur og kulturpolitikk. Norsk kulturråd - fortid og framtid. Oslo: Cappelen.
- Enerstvedt, Åse 1985: "Folkekultur, elitekultur og massekultur", i Kultur og kulturpolitikk. Norsk Kulturråd - fortid og framtid. Oslo: Cappelen.
- Eriksen, Erik Oddvar 1983: Grenser for styring? Samfunnstyring og rasjonalitet: Et kritisk perspektiv. Hovedoppgave. Tromsø: ISV, Universitetet i Tromsø.
- Eriksen, Erik Oddvar 1984: Organisasjonsteori og handlingsrasjonalitet. Stensil. Tromsø: ISV, Universitetet i Tromsø.
- Eriksen, Erik Oddvar 1985: "Begrepsstrategier i organisasjonsanalysen", Tidsskrift for Samfunnsforskning 1985, 26:499-523.
- Eriksen, Erik Oddvar 1987: "Symbols, Stratagems and Legitimacy in Political Analysis" i Scandinavian Political Studies 1987, 4:259-278.
- Eriksen, Erik Oddvar 1989: "State Autonomy in the Age of Corporatism. Towards a Theory of the Post-Corporate State?" Paper, Tromsø: Institute of Social Science, University of Tromsø.
- Eriksen, Erik Oddvar 1990a: Grenser for staten? Om makt, penger og kommunikasjon som styringsinstrumenter. Avhandling. Tromsø: ISV, Universitetet i Tromsø.
- Eriksen, Erik Oddvar 1990b: Overtalelse og rasjonalitet. Paper til IX Nordiske statsviterkongress i Reykjavik 15-19 august 1990. Tromsø: ISV, Universitetet i Tromsø.

- Eriksen, Erik Oddvar & Larsen, Mai-Liss 1990: Sykehusorganisasjon - Fra hierarki til verksted. Utkast. Tromsø: ISV/Forut, Universitetet i Tromsø.
- Eriksen, Erik Oddvar & Jenssen, Synnøve 1991: Fra sentral styring til kommunal autonomi. Notat. Tromsø, ISV, Universitetet i Tromsø.
- Fabricant, Solomon 1952: Trend of Government Activity in the United States since 1900, New York: National Bureau of Economic Research.
- Fevolden, Trond 1985: "Partipolitikk og prioriteringer" i T. Hansen (red.): Offentlige budsjettprosesser. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gullestad, Marianne 1989: Kultur og hverdagsliv. På sporet av det moderne Norge. Universitetsforlaget.
- Gullvåg, Ingemund 1987: Rasjonalitet, forståelse og forklaring. Tapir.
- Gneriussen, Willy 1988: Tvang og Autonomi. Det problematiske forholdet mellom individ og samfunn i Emilie Dürheims sosiologi. Avhandling. Tromsø: ISV, Universitetet i Tromsø
- Haga, Ånund 1986: Handling og Samfunn. Manus, Tromsø: ISV, Universitetet i Tromsø.
- Hagen, Roar 1991: "Ti år for dialektikken". Nytt Norsk tidsskrift 1991, 1:88-94.
- Hansen, Tore 1985: "Om fordeling og offentlige budsjetter", i T. Hansen (red.): Offentlige budsjettprosesser. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hansen, Tore 1985: "Budsjettering og offentlig politikk", i T. Hansen (red.): Offentlige budsjettprosesser. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hansen, Tore 1985: "Tilnærminger til studiet av offentlige budsjettbeslutninger", i T. (red.): Offentlige budsjettprosesser. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hansen, Tore & Roshauw, Helene & Sørensen, Rune 1988: Analyse av kommunal økonomi. Teksthefte til lærepackage. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hansen, Tore & Christoffersen, Lise 1985: "Budsjettering og politisk styring", i T. Hansen (red.): Offentlige budsjettprosesser. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hansen, Tore & Kjellberg, Francesco 1980: "Kommunale utgifter i Norge: Autonomi og sentral kontroll i lokalforvaltningen", i F. Kjellberg. (red.): Den kommunale virksomhet. Oslo: Universitetsforlaget.

- Hennestad, Bjørn W. 1987: Kulturelle perspektiver på organisering. Et grunnlag for kulturbevisst ledelse. Oslo: Bedriftsøkonomisk Forlag.
- Hesselberg, Kari 1987: Eldrebølgen - en politisk utfordring. Hovedoppgave. Tromsø: ISV, Universitetet i Tromsø.
- Higdem, Ulla 1989: Kultursektoren i lokalforvaltningen. Organisering og planlegging. Hovedoppgave. Oppland Distriktshøyskole.
- Holme, Idar M. & Solvang, Bernt Krohn 1986: Metodevalg og metodebruk. Oslo: TANO A/S.
- Håndbok, 1988: "Hovedutvalg for kultur". Kommunenes Sentralforbund.
- Jenssen Synnøve 1985: Frihetsgrader i kommunal budsjettering. Prosjektrapport. Tromsø: ISV, Universitetet i Tromsø.
- Jönsson, Sten 1988: Kommunal organisation - från programbudgetering till kommundelsnemder. Ekonomi och organisation i kommuner og landsting. Lund: Studentlitteratur.
- Kjellberg, Francesco 1980: "Et perspektiv på utviklingen av kommuneinstitusjonen", i F. Kjellberg, (red.): Den kommunale virksomhet. Universitetsforlaget: Oslo.
- Klaussen, Arne Martin 1970: Kultur. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Klaussen, Arne Martin 1977: Kunstsosiologi. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Larsen, Helge O. 1985: "Hva kan forklare variasjonen i kommunenens engasjement i tiltaksarbeid? i H.O Larsen & N. Aarsæther (red.): Kommunalt tiltaksarbeid. Tromsø: Universitetsforlaget.
- Larsen, Helge O. 1987a: Political Authority and Local Leadership. Paper ECPR Amsterdam, april 1987. Tromsø: ISV, Universitetet i Tromsø.
- Larsen, Helge O. 1987b: Lokalpolitikeren mot tusenårsskiftet. Foredrag. Tromsø: ISV, Universitetet i Tromsø.
- Larsen, Helge O. & Offerdal Audun 1990: Demokrati uten deltakere? Arbeidsvilkår og lederroller i kommunepolitikken. Kommuneforlaget.
- Laswell, Harold 1950: Politics: Who Gets What, When, How? (reprinted New York: Pete Smith).
- Lewin, Leif 1988: Det Gemänsamme bästa. Borås: Carlssons Forlag.

- Løchen, Yngvar 1990: "Den sosiale forvitringen" i Yngvar Løchen (red.): Formål og fellesskap. Oslo: Prosjekt alternativ framtid.
- March, James G. & Olsen Johan P. 1976: Ambiguity and Choice in Organizations. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, James G. & Olsen, Johan P. 1984: "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", American Science Review 1984, vol. 78:734-749.
- March, James G. & Olsen, Johan P. 1986: Popular Sovereignty and the Search for Appropriata Institutions. Upublisert. Bergen: Institutt for Offentlig Administrasjon og Organisasjonskunnskap, Universitetet i Bergen.
- March, James G. & Olsen, Johan P. 1989: Rediscovering Institutions. New York: The Free Press.
- Mead, George Herbert 1962: Mind, Self and Society from the Standpoint of a Social Behaviorist. Chicago: The University of Chicago Press.
- Niskanen, W.A. 1973: Bureaucracy: Servant or Master. London: Francis Pinter.
- NOU 1988:17 Frivillige Organisasjoner.
- Olsen, Johan P. 1972: "Informasjon og innflytelse", i F. Kjellberg (red.): Kommunalpolitikk. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. 1984: Nyinstitutionalismen og statsvitenskapen. Foredrag ved VII Nordiska Statsvetenskapliga Kongressen i Lund. Bergen: Institutt for Offentlig Administrasjon og Organisasjonskunnskap, Universitetet i Bergen.
- Olsen, Johan P. 1988: Statsstyre og institusjonsutforming. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, Kjell Harald & Engelsvold, Jone 1989: Kultur under lupen. En studie av kommunale og fylkeskommunale utgifter til kultur før og etter nytt inntektssystem.
- Peters, Guy 1978: The Politics of Bureaucracy. London: Longman.
- Reiersen, Jan Einar 1985: "Kommunale utbyggingsstrategier og distriktpolitiske virkemidler" i Helge O. Larsen & N. Aarsæther (red.): Kommunalt tiltaksarbeid. Tromsø: Universitetsforlaget.
- Ritzer, George 1983: Sociological Theory. New York: Alfred Knopf.
- Rossvær, Tore 1987: Organisasjonsteorier i sosiologisk belysning. TANO A.S.

Sandvik, Tor 1987: Kultur: Sektor eller nivå? En kritisk analyse av norsk kulturpolitikk og offentlig kulturforvaltning i forhold til en sosiologisk kulturforståelse. Hovedoppgave. Oslo: Universitetet i Oslo.

Schaefer, Guenther & Rakoff, Stuart 1970: "Politics, Policy and Political Science: Theoretical Alternatives". Politics and Society, november 1970.

Self, Peter 1985: Political Theories of modern Government. London: Unwin & Hyman.

Sejersted, Francis 1984: Demokrati og rettsstat. Oslo: Universitetsforlaget.

Skirbekk, Gunnar 1985: Filosofihistorie II. Innføring i europeisk filosofihistorie med særleg vekt på politisk filosofi. Bergen: Universitetsforlaget.

Skirbekk, Sigurd 1986: Ideologiavsløring som ideologi. En argumentasjonsanalyse av norsk moraldebatt. Oslo: Universitetsforlaget.

Skovsgaard, Carl Johan: "Kommunal service: Fra utbygging til omstilling", i C. J. Skovsgaard (Red.): Kommunernes service under press. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Spilling, Olav R. & Van der Ros, Janneche 1988: Kultur og regional utvikling. Østlandsforskning.

Sørensen, Rune 1985: "Offentlig budsjettering: Byråkratisk makt og politisk avmakt? i T. Hansen (red): Offentlige budsjettprosesser

Sørensen, Rune 1989: "Det kommunale demokrati: En fortsettelse av rikspolitikken med andre midler?" Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift, 1989 3:267-292.

Wadel, Cato 1988: Den samfunnsvitenskaplige konstruksjon av virkeligheten. SEEK A/S.

Weigård, Jarle 1989: Grenser for administrasjon? Tromsø: Hovedoppgave. ISV, Universitetet i Tromsø.

Weber, Max 1971: Makt og byråkrati. Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

White, Stephen K. 1988: The Recent Work of Jurgen Habermas: Reason, justice & modernity. Cambridge: University Press.

Wilson, J.Q. 1980: The politics of Regulations. New York: Basic Books.

Østerberg, Dag 1985: Sosiologiens nøkkelbegreper og dets opprinneles. J.W. Cappelens Forlag 3. reviderte utgave.

Aarsæther, Nils 1986: Kommunalpolitisk budsjettering - tverrsektorielle beslutningsprosesser i ein innstrammingsfase. Avhandling. Tromsø: ISV, Universitetet Tromsø.

OFFENTLIGE DOKUMENTER

Aksjonsplan for Nord-Norge - Vedlegg til Stprp. nr.1 1988-89.

Kulturmeldingene:

St.meld 52 (1973-74): Om organisering og finansiering av kulturarbeid.

St.meld 8 (1973-74): Ny kulturpolitikk.

St.meld 41 (1975-76): Kunstnerne og samfunnet.

St.meld 23 (1981-82): Kulturpolitikk for 80-åra.

St.meld 27 (1983-84): Nye oppgaver i kulturpolitikken.

Statistisk Sentralbyrå: Kulturstatistikk 1988.

Fylkesplan for Troms 1984-87.

Innstilling fra Kirke og Undervisningskomiteen: Om organisering og støtte til det frivillinge opplysnings- og kulturarbeid

KOMMUNALE DOKUMENT

Gratangen:

Reiselivsplan for Gratangen 1987.

Utkast til: Friluftspan 1987, Reiselivsplan 1990.

Utkast til Idrettsanleggsplan 1990-93.

Foreløpig prosjektrapport NIBR-Alta 1990.

Budsjetter og detaljregnskaper: 1985-90.

Partiprogrammer.

Berg:

Sektorplan for Kultur og fritid 1984.

Nærmiljøplan 1985.

Turistplan for Senja 1986.

Idrettsanelggsplan 1990-93: del 1 og 2.

**Forslag til kommuneplan for Berg Kommune, 1991-2000,
Langsiktig del.**

Årsmeldinger for Kirke, Kultur og Fritid 1984-1989.

Budsjetter og detaljregnskaper 1984-1989.

Partiprogrammer.