

UB

30.09.1992



Wiri Saug -

**FREMVEKSTEN AV EN KOMMUNAL KULTURSEKTOR -
OMGIVELSESPÅDRETT - ELLER LEDELSESPÅDRETT?**

En studie av utforming og eventuell
variasjon i to kommunale kultursektorer.

Nina Smaadal

**Hovedfagsoppgave i offentlig politikk og
administrasjon**

Universitetet i Tromsø

Høsten 1992

TSV/sos 122
eks. 2



92C019745

**FREMVEKSTEN AV EN KOMMUNAL KULTURSEKTOR -
OMGIVELSESPÅDRETTET?**

En studie av utforming og eventuell
variasjon i to kommunale kultursektorer.

Nina Smaadal

**Hovedfagsoppgave i offentlig politikk og
administrasjon**

Universitetet i Tromsø

Høsten 1992

920019745

UNIVERSITETSBIBLIOTEKET
TROMSØ
KUNST- OG HANDELSHØIUSKOLEN
TROMSØ
KUNST- OG HANDELSHØIUSKOLEN
TROMSØ

UNIVERSITETSBIBLIOTEKET
TROMSØ
KUNST- OG HANDELSHØIUSKOLEN
TROMSØ
KUNST- OG HANDELSHØIUSKOLEN
TROMSØ

Universitetsbiblioteket
i Tromsø

FORORD

Jeg har valgt å skrive om den kommunale kultursektor i min hovedfagsoppgave. Min interesse for kultur ble til relativt tilfeldig under arbeidet med grunnfagsoppgaven i offentlig politikk og administrasjon. Senere på storfaget skrev jeg ytteligere en oppgave om samme tema. Derfor var det nesten naturlig å fortsette med kultur som hovedfagsoppgavetema.

Den kommunale kultursektor er interessant fordi det er en kommunal oppgave som er relativt ny. Det kan bety at kultur som offentlig forvaltningsområde ikke har fått "satt seg" i den kommunale forvaltning. Et annet spenningsområde med kultur er at det på den ene siden skal være et forvaltningsområde på lik linje med de andre kommunale forvaltningsområdene. I tillegg er kultur et felt som oppleves forskjellig av ulike mennesker. Det medfører at det er svært mange områder som defineres innenfor kulturområdet. Dette spenningsfeltet mellom kultur som forvaltningsområde og kultur som felt medfører at den kommunale kultursektor blir svært spennende som forskningsområde.

Jeg vil også her bruke anledningen til å takke de som har, mer eller mindre, vært med på denne lange prosessen:

- tusen takk til Turid for mange inspirerende diskusjoner, forslag til endring/utbedring, kulturturer, korrekturlesing og mindre faglige sammenkomster.
- takk til Eva for følge og kameratskap i en lang skriveprosess; det har vært godt å være to.
- takk til Runa for korrekturlesing.
- takk til Helge for veiledning og forsøk på å holde meg i øran når det ble for lange empiri-kapittel.
- takk til alle på tenkeloftet; Nina L., Merethe, Anne Gro, Ingelin, Synnøve, Dagrund, Arild, Raimo, Viggo, Inger Janne og Trine. Vi har hatt mange artige og nyttige diskusjoner i hjørnet på lesesalen. Velkommen etter!
- takk til kultursjefen i Målselv Gunnar Kaasen, og kultursjef i Balsfjord Aina Løhre (konstituert) og Bjørn Abelsen. Uten dere hadde det ikke blitt noe oppgave.
- tilslutt takk til Ståle for tålmodighet i mange lange år, og økonomisk støtte den siste tiden av hovedfagsoppgaven. Nå er jeg endelig ferdig, og vi kan begynne å gjøre ting sammen igjen.

Tromsø, 7. september 1992
Nina Smaadal

INNHOLDSFORTEGNELSE

1. KAPITTEL:

KULTUR SOM OFFENTLIG FORVALTNINGSOMRÅDE	1
1.0. Tema for oppgaven	1
1.1. Begrunnelse for valg av tema	3
1.2. Problemstilling og hypoteser	5
1.3. Metodisk tilnærming	6
1.3.1. Valg av kommuner	7
1.3.2. Dokumentanalyse	9
1.3.3. Intervju	9
1.3.4. Inndeling av empirien	10
1.4. Disponering av oppgaven	11
1.5. Oppsummering	11

2. KAPITTEL:

OM KULTUR	13
2.0. Innledning	13
2.1. Kultur som offentlig ansvar	13
2.2. Kulturmeldingene	16
2.3. Utviklingen av en kommunal kultursektor	18
2.3.1. Før 1945: Tilfeldige tiltak	18
2.3.2. 1945 til 1975: Demokratiseringsperioden	20
2.3.3. Etter 1975: Desentraliseringsperioden	21
2.4. Kultur som begrep	23
2.4.1. Det samfunnsvitenskapelige kulturbegrep	24
2.4.2. Det politisk-administrative kulturbegrep	24
2.4.3. Kulturbegrepets mulige konsekvenser for kulturpolitikk/kulturforvaltning	26

3. KAPITTEL:

UTFORMING AV EN KOMMUNAL KULTURSEKTOR	29
3.0. Innledning	29
3.1. Tilnærming til den kommunale sektor	29
3.1.1. Verdi-dimensjonen	29
3.1.2. Nivå-dimensjonen	31

3.2. To perspektiver på utforming av en kommunal kultursektor	33
3.3. Det instrumentelle perspektivet	33
3.3.1. Generelle instrumentelle trekk	34
3.3.2. Operasjonalisering og hypoteser	36
3.4. Det institusjonelle perspektivet	39
3.4.1. Institusjonalisering innen en organisasjon	39
3.4.2. Institusjonalisering mellom en organisasjon og dens omgivelser	40
3.4.3. Operasjonalisering og hypoteser	42
3.5. Funksjonelle og intensjonale forklaringer	49
4. KAPITTEL:	
MÅSELV KOMMUNE	53
4.0. Innledning	53
4.1. Generelle trekk ved kommunen	53
4.2. Fremveksten av kultursektoren	55
4.2.1. Første periode - før 1975	55
4.2.2. Andre periode - fra 1975 til 1984	62
4.2.3. Tredje periode - etter 1984	76
4.3. Oppsummering og karakterisering av kultursektorens fremvekst i Måselv	80
5. KAPITTEL:	
BALSFJORD KOMMUNE	83
5.0. Innledning	83
5.1. Generelle trekk ved kommunen	83
5.2. Fremveksten av kultursektoren	84
5.2.1. Første periode - før 1975	85
5.2.2. Andre periode - fra 1975 til 1984	89
5.2.3. Tredje periode - etter 1984	99
5.3. Oppsummering og karakterisering av kultursektorens fremvekst i Balsfjord	109

6. KAPITTEL:

EN SAMMENLIGNING AV FREMVEKSTEN I KULTURSEKTOREN MELLOM MÅSELV OG BALSFJORD	114
6.0. Innledning	114
6.1. Variasjon og forklaringsvariabler	114
6.2. Sammenligning mellom kommunene	115
6.2.1. Politisk struktur	115
6.2.2. Administrativ struktur	120
6.2.3. Ansvars- og arbeidsområder	122
6.2.4. Policy	125
6.3. Karakteristikk av kultursektorens fremvekst i Måselv og Balsfjord	127
6.4. Teoretiske kommentarer	130

7. KAPITTEL:

INSTITUSJONALISERING AV EN KOMMUNAL KULTURSEKTOR	133
7.0. Innledning	133
7.1. Hva er institusjonalisering?	133
7.2. Institusjonalisering av en kommunal kultursektor	134
7.3. Institusjonalisering av kultursektorene i Måselv og Balsfjord	136
7.4. Kultursektorenes institusjonalisering	140
7.5. Mulige konsekvenser av kultursektorens institusjonalisering på det kommunale forvaltningsnivå	140

KAPITTEL 1: KULTUR SOM OFFENTLIG FORVALTNINGSOMRÅDE

1.0. Tema for oppgaven

I Norge er kultur et relativt nytt offentlig forvaltningsområde, men har - særlig de siste årene - hatt en rask vekst. I mange land i Europa ses fortsatt kultur som et område den offentlige sektor bør holde seg unna. Kulturliv og kulturspørsmål blir sett på som emner som er hevet over daglig strid og debatt. Norge var på mange måter også en del av denne tradisjonen fram til midten av 1970-årene, da de første kulturmeldingene kom¹. Disse legger grunnlaget for dagens norske kulturpolitikk, hvor det blir fastslått at også kultur er å betrakte som et offentlig ansvar.

En grunnleggende årsak til fremveksten av en bred offentlig kulturpolitikk og for oppbygningen av lokale kulturadministrasjoner ligger i den økende betydning **fritida** har fått i vårt samfunn. Først i det moderne industrisamfunnet ble fritida skilt ut som et eget separat livsområde for folk flest med sine egne verdier, normer og kollektive ordninger. I det før-industrielle samfunnet var fritidsaktiviteter² på en helt annen måte enn idag integrert i lokalsamfunnets totale liv. Fremveksten av en egen fritidsarena og av egne fritidsinstitusjoner hang nøye sammen med den nye tidsoppfatningen som fulgte industriarbeidet. Den industrielle teknologien fordret en strengere tidsdisiplin i gjennomføringen av arbeidsoperasjonene og en klarere tidsmessig avgrensing av det produktive arbeidet fra ikke-arbeidet.

Opprettelsen av kommunale kulturorgan kan ses som et uttrykk for en allmenn samfunnsmessig rasjonaliseringsprosess³. Denne

¹St.meld. nr 8 (1973-74) "Organisering og finansiering av kulturarbeid", og st.meld. nr 52 (1973-74) "Ny kulturpolitikk". Disse vil senere i oppgaven bli referert til som kulturmeldingene uten nærmere beskrivelse.

²Med fritidsaktiviteter menes det rekreasjon, hvile, fest, lek m.m.

³Det er særlig Max Weber som bruker betegnelsen "rasjonalisering" om tendensen til at saklige, kalkylepregede og kontraktsmessige sidene mer og mer preger folks samhandling. Den tiltakende rasjonalisering betyr ikke nødvendigvis at folk handler mer fornuftig (rasjonelt), - den betyr ikke nødvendig-

prosessen er et foreløpig endepunkt der samfunnsmessige fenomener, som tidligere har hatt et uformelt og frivillig preg, blir trukket mer og mer inn i en formell sfære for å bli ivaretatt av offentlige organ. En slik utvikling kan også finnes på mange andre samfunnsområder. Sosialpolitiske oppgaver ivaretas ikke lenger i samme grad som før av det lokale sosiale nettverk, men i økende grad av profesjonelle offentlige organ. Sosialisering av barn og unge foregår i stadig mindre grad i lokalsamfunnet i tilknytning til foreldregenerasjonens liv og arbeid. Slike oppgaver blir i økende grad overtatt av formelle utdanningsinstitusjoner. Uformelle kulturelle institusjoner og samværsformer svekkes og klarer ikke lenger å stå på egne bein. De erstattes av formelle organisasjoner (foreninger) og/eller av offentlige fritidstilbud. I en slik rasjonaliseringsprosess utgjør kultur og fritid et rest-område, det vil si et kulturelt etterslep fordi prosessen for området ble igangsatt mye senere iforhold til de andre offentlige forvaltningsområdene.

Hovedformålet med denne oppgaven er å studere utviklingen av en kommunal kultursektor. Den tiltakende ekspansjonen innen offentlig sektor viser seg blant annet i at et økt antall kommuner oppretter kulturpolitiske organ, samt flere administrative stillinger på kulturområdet. I tillegg blir ansvars- og arbeidsområdene til disse kulturorganene utvidet. I 1979 opplyste 96% av kommunene (n=402) at de hadde et samordnende organ for det kulturpolitiske arbeidsområdet (kulturstyre)⁴. I 1989 hadde 91,5% av kommunene (n=353) innført hovedutvalg for kultur (Higdem, 1989). I 1980 hadde omlag 60% av landets kommuner (n=347) kulturadministrasjon (Mangset, 1984). I 1989 hadde 50% (n=353) av kommunene kulturadministrasjon ved innføringen av hovedutvalgsmodellen (Higdem, 1989).

vis "en økende generell forståelse av de livsbetingelser man (i dagliglivet) er stillet overfor". Men den medfører en økt tro på at man "i prinsippet kan beherske alle ting ved be-
regning" (Weber, 1971).

⁴Kilde: St.meld. nr 23 (1981-82) "Kulturpolitikk for 1980-årene".

Dette viser at et økende antall kommuner oppretter kulturpolitiske organ og kulturadministrasjoner som et ledd i en økende rasjonaliseringsprosess på kulturområdet.

1.1. Begrunnelse for valg av tema

To begrunnelser for valg av temaet **fremveksten av den kommunale kultursektor** er sentrale. For det første for å velge kommunen som ståsted, og for det andre for å velge kultursektoren som studiefelt.

Kommunen som sådan er viktig fordi den har en sentral plass i det politiske styringssystemet. Stortinget bestemmer formelt sett ved sin lovgivning hvilke oppgaver kommunene kan og skal løse i samfunnet. Kommunens makt kan derfor sies å være avledet statsmakt fordi Stortinget gjennom lovgivning har overlatt til kommunen en betydelig del av den makt staten har etter grunnloven. I prinsippet står kommunene ganske fritt til å ta på seg alle slags oppgaver når disse ved lov ikke er tillagt andre organ⁵. Selv om staten kan gripe inn i tilfeller der kommunen går ut over det som rimelig kan kalles kommunale oppgaver, er det få formelle hindringer for at kommunene kan orientere seg mot et vidt spekter av lokale problem og ta opp saker som er særlig viktige for den enkelte kommune.

Kultursektoren er primært viktig og interessant utfra tre årsaker. For det første fordi organisering av et kommunalt engasjement på kulturområdet er et viktig virkemiddel for å fremme et kvalitativt bedre samfunn⁶. Dette kan illustreres med et sitat fra Kirke- og undervisningskomiteens innst. S. nr 23 (1974-755) hvor det heter:

"En avgjørende forutsetning for sterkere innsats i kulturarbeidet er at det bygges opp et egnet organisasjonsmønster på kommunalt plan med folkevalgte og

⁵Kilde: Kommuneloven §19.

⁶I tillegg til organisering av det kommunale engasjement på kulturområdet er også statlige tilskottsordninger og informasjon viktige virkemidler.

administrative organer". (s. 21)

For det andre er kultur som offentlig forvaltningsområde interessant hvis det ses i sammenheng med det genuint spesifikke ved kultur. Dette betyr at kultur har spesielle trekk som gjør det forskjellig fra andre områder som er organisert på det lokale forvaltningsnivå. Kultur kan sies å ha kvalitative trekk som skiller det fra andre delområder på den kommunale arena. Dette vil bli nærmere belyst i neste kapittel (2.4). Foreløpig vil det bare bli fastslått uten nærmere drøfting. Denne siden ved kultur kan også ha konsekvenser for hvordan området organiseres på den politiske arena.

For det tredje fordi kultursektoren relativt sett er preget av stor grad av lokal autonomi når det gjelder å utforme den politiske og administrative organisasjon. I st.meld. nr 8 (1973-74) heter det:

"Kommunene er innbyrdes så ulike at organisasjonsmøn-
stret bør være fleksibelt". (s. 103)

Og i st.meld. nr 52 (1973-74):

"Kommunene må sjølve ha ansvaret for korleis dei vil
leggje opp kulturadministrasjonen". (s. 63)

Kirke- og undervisningskomiteen understreket på sin side at:

"Særlig i kommunene er imidlertid forutsetninger og
muligheter svært uensartede, og de bør derfor stå mest
mulig fritt i valget av organisasjonsløsning"⁷. (s.
63)

Den kommunale kultursektor er altså i svært liten grad styrt av særlover sammenlignet med andre kommunale sektorer. Bortsett fra Bibliotekloven⁸ finnes det idag ikke noen dekkende lovgivning for organisering av kultursektoren i kommunene. Den enkelte kommune står nokså fritt til å utforme kulturorganisasjonen i overensstemmelse med den overordnede og sentralt formulerte målsettingen om å:

⁷Kilde: Innst. S. nr 23 (1974-75).

⁸ Lov av 18. juni 1971 om folke- og skolebiblioteker.

"- ha et felles kulturstyre med ansvar for et område som minst dekker de oppgaver som tilskottsordningen omfatter"⁹. (s. 103)

Dette betyr at det er kommunene selv som avgjør hvordan de vil utforme kultursektoren. Dette medfører igjen at vi vil ha en forventning om variasjon mellom kommuner når det gjelder organisasjonsutforming på kultursektoren utfra lokale trekk.

1.2. Problemstilling og hypoteser

Tema for denne oppgaven vil bli belyst gjennom en studie av fremveksten i to kommuners kultursektorer, nemlig Målselv og Balsfjord. Kultursektorens utvikling vil bli vektlagt for å vise noen sentrale og viktige trekk ved organisasjonsutformingsprosessen i den enkelte kommune. Problemstillingen er todelt, hvor første del skal beskrive og forklare fremveksten av en kommunes kultursektor. I andre del vil de to kommunenes kultursektorer bli sammenlignet for å etterspore en eventuell variasjon. Disse vil tilslutt søkes forklart. I tillegg vil det også bli undersøkt om kultursektoren blir institusjonalisert på den kommunale forvaltning i begge kommuner.

Fremveksten av en kommunes kultursektor vil i denne oppgaven bli definert som utformingen av den formelle politiske og administrative struktur, utformingen av ansvars- og arbeidsoppgavene, samt policy-utformingen. Den formelle politiske struktur kommer til uttrykk i hvilke politiske organ som blir opprettet, hvilken forbindelse disse har til overordnede organ, hvilke og antall underutvalg, antall representanter, samt drivkreftene bak. Den formelle administrative struktur kommer til uttrykk i hvilke stillinger som er på sektoren, antall stillinger, men også i hvilke drivkrefter som ligger bak den administrative struktur. Ansvars- og arbeidsoppgavene kommer til uttrykk i hvilke satsingsområder den enkelte kommune har, og hvem som tar initiativ til utvidelse av disse. Policyen kommer til uttrykk i hvilke mål den enkelte kommune har for kultursektoren.

En sentral hypotese for første del av problemstillingen er at det

⁹Kilde: St.meld. nr 8 (1973-73).

kan antas å være en sterk sammenheng mellom fremveksten av kultursektoren i kommunen og sentrale myndigheters ønske om et mere regulert kulturområde. En annen antakelse kan være at utformingen av kultursektoren er initiert av kommunens politiske eller administrative ledelse.

I andre del av problemstillingen skal fremveksten i de to kommunene sammenlignes for å finne en eventuell variasjon som deretter skal forklares. Variasjon kan komme til uttrykk i utformingen av den formelle politiske og administrative struktur, i ansvars- og arbeidsoppgavene, samt i policy-utformingen.

Flere hypoteser på hvordan variasjon i fremveksten av to kommunale kultursektorer kan forstås og forklares er aktuelle. For det første kan variasjon mellom kommunene forklares utfra forskjell i næringsgrunnlag, økonomi, tradisjon og ressurser. For det andre kan variasjon også forklares utfra de politiske og administrative organers aktivitet. For det tredje kan variasjon mellom kommunene forefinnes med hensyn til hvilket tidspunkt de ulike endringene skjer. Er det slik at en av kommunene er raskere med å innføre endringer enn den andre? Hvordan kan det forklares? Tidsvariabelen ser altså ikke på **om** en endring blir innført, men **når** den blir det. I tillegg kan variasjon forekomme med hensyn til **hvordan** kommunene innfører ulike endringer. Kommunene kan altså ha ulike metoder for å innføre endringer på.

1.3. Metodisk tilnærming

Denne oppgavens problemstilling vil bli belyst utfra en kvalitativ preget tilnærming. Denne tilnæringsmetoden er valgt fordi forhåndskunnskapen om de to aktuelle kommunenes kultursektorer var svært begrenset. En kvalitativ metode kan være med på å øke kunnskapsnivået. Oppgavens hovedintensjonen har vært å analysere en tildels kompleks og utviklende prosess, nærmere bestemt en organisasjonsutformingsprosess i en kommunal forvaltningssektor.

Oppgaven benytter altså en kvalitativ metode med vekt på dokumentanalyse og supplerende intervjuer av noen sentrale aktører.

Fordelen med å benytte en kvalitativ metode er at den gir mulighet/åpning for en helthetsfremstilling, som igjen åpner for økt forståelse av prosessene. Videre gir denne metoden mulighet for fleksibilitet i forhold til hvilke erfaringer en gjør i selve undersøkelses- og datainnsamlingsfasen. Dersom en i løpet av undersøkelsen finner at visse problemstillinger er uteglemt eller feilstilte, kan dette rettes på. Metoden er også fleksibel i forhold til hvilken måte en nærmer seg de ulike undersøkelsesenheter på, både med hensyn til hvilke spørsmål som blir stilt, og i hvilken rekkefølge de stilles. Kvalitativ metode kan altså både være preget av liten grad av styring fra forskerens side og åpenhet for læring og ny forståelse.

Kvalitativ metode har også en del svake sider. For det første er det heller gyldighet enn generalisering som dominerer metoden. Denne manglende generaliserbarheten kan til en viss grad kompenseres for ved den dybdestudie som den kvalitative metoden gir. Dette betyr at denne tilnæringsmåten vil innebære å fange opp egenarten ved noen få undersøkelsesenheter. I denne forbindelse gjøres det oppmerksom på at de empiriske resultatene som blir representert og drøftet i denne oppgaven kun gir en beskrivelse og analyse av de to kommunene som er studert. Grunnlaget for å trekke konklusjoner er i første rekke knyttet til disse to kommunene. Objektivitetsproblemet er en annen svak side ved kvalitativ metode. Forskerens tradisjon og fagmiljø, det omkringliggende politiske, sosiale og kulturelle miljø, personligheten, interessene og evner er alle elementer som kan være med på å prege/påvirke et samfunnsvitenskapelig prosjekt.

1.3.1. Valg av kommuner

Denne oppgaven tar altså utgangspunkt i en kvalitativ metode, dermed er det en undersøkelse av få enheter. En utvelgelse av kommuner er nødvendig både utfra vitenskapelige og mere pragmatiske årsaker. Beliggenheten til kommunene ble Troms fylke fordi avstanden fra Tromsø til de aktuelle kommuner ikke måtte være for stor. Begrunnelsen ligger først og fremst i at de økonomiske og tidsmessige rammer for et hovedfagsprosjekt ikke

vil dekke for mange og lange reiser. Antallet kommuner blir begrenset til to fordi det er så mange variabler ved fremveksten av den kommunale kultursektor som skal forstås og forklares, samt at tidsperspektivet for utviklingen er relativt langt (se kap. 4,5 og 6).

Utvelgelsen av to kommuner krevde noen utvelgelseskriterier. De 25 kommunene i Troms fylke ble sortert etter innbyggerantall, hvor små kommuner ble definert til opptil 2999 innbyggere, mellomstore kommuner fra 3000 til 7999, samt store kommuner over 8000 innbyggere. Jeg valgte å benytte denne variabelen som utvelgelseskriterium fordi den har betydning for om kommunene har kulturadministrasjon eller ikke. Kommunestørrelse blir primært sett på som en behovsvariabel; med stigende folketall øker den potensielle etterspørselen etter kommunale tjenester på kultursektoren (Mangset, 1984). I denne oppgaven blir kommunene valgt utfra innbyggerantall, dvs. kommunene var noenlunde like store. Denne variabelen ble altså søkt holdt konstant i de to utvalgte kommunene fordi den dermed ikke skulle innvirke på utformingen av den politiske og administrative struktur på kultursektoren.

Utvelgelsen av kommuner ble i første omgang gjort utfra innbyggerantallet. Valget falt på en del små og mellomstore kommuner, fordi det er svært få store kommuner i Troms fylke¹⁰. Disse kommunene ble kontaktet pr telefon og bedt om å sende en del opplysninger om kultursektoren. Valget falt på to mellomstore kommuner; Balsfjord med ca 7000 innbyggere og Målselv med ca 7400 innbyggere. Et interessant element med disse to kommunene er at de er nabo-kommuner, slik at "kultur-smitte"¹¹ over kommunegrensene kan ha endel å si for fremveksten av kultur-

¹⁰Tromsø med ca 50000 innbyggere og Harstad med ca 20000 innbyggere. Det er stor forskjell mellom disse to dermed kan de bli vanskelige å sammenligne.

¹¹Med det mener jeg at to nabo-kommuner kan benytte hverandre som et referansepunkt når det gjelder å argumentere for nye eller utvidede oppgaver, stillinger, midler osv.

sektoren. Dette betyr at innbyggerantallet holdes konstant fordi det har vist seg i tidligere undersøkelser at denne variabelen har innvirkning på utforming av strukturene.

1.3.2. Dokumentanalyse

Jeg har valgt å benytte dokumentanalyse som hovedelement for den empiriske undersøkelsen. Dokumentanalysen blir sett på som en erstatning for deltakende observasjon. Oppgavens tidsperspektiv (fra 40/50-tallet og opp til idag) medfører at deltakende observasjon ikke var mulig.

Jeg benyttet meg av tilgjengelige kommunale plandokumenter, årsmeldinger, budsjett, innstillinger til vedtak, samt saksdokumenter og vedlegg. Dette kalles for offentlige kilder (Holme og Solvang, 1986).

Dokumentanalyse medfører endel problemer. Bl.a. er mange forhold ikke nedskrevet, og dokumentene varierer dessuten i innhold og kvalitet. Dette kan bety at dokumenter til en viss grad kan være utsikre kilder. Det var også stor variasjon mellom de to kommunene jeg undersøkte med hensyn til hvor mye som var arkivert og tatt vare på av de kommunale vedtakene med vedlegg. Når oppgavens tidsperspektiv er så langt som nevnt ovenfor, så er det svært variabelt hva som er blitt ivaretatt av sakspapirer i de aktuelle kommuner. Dette medfører at analysen av første periode hovedsaklig er aggregerende fordi aktørene som var sentrale på dette tidspunkt var vanskelig å få tak i, samt at "faren" for at aktørene ikke husker så langt tilbake var "overhengende".

1.3.3. Intervju

Da dokumentene ikke kunne gi meg en helt utfyllende informasjon om fremveksten av den kommunale kultursektor ble det også nødvendig å foreta komplementerende og utfyllende respondentintervju. Disse intervjuene kan ses som ustrukturerte i den forstand at det ikke ble brukt intervjuguide. Formålet var å supplere det arkiv- og dokument-materialet som var innsamlet.

Intervjusituasjonen ble preget av en gjensidig samhandlingsprosess hvor både respondenten og undertegnede til en viss grad styrte denne. Det vil si at jeg utformet nye spørsmål hvis respondenten svarte noe som jeg ville ha mere belyst. Jeg lot imidlertid respondenten få snakke utfyllende om de spørsmål som ble stilt. Jeg var ingen streng "ordstyrer". Intervjuene er som tidligere nevnt ment som en utfyllende informasjon som dokumentene ikke inneholdt, som f.eks. holdninger, meninger, intensjoner o.l.

En del respondenter ble intervjuet over telefon både på grunn av tidspress og tilgjengelighet. De mest sentrale respondentene har jeg hatt gjentatt kontakt med.

1.3.4. Inndeling av empirien

Oppgavens empiri har jeg valgt å dele inn i tre tidsperioder. Bakgrunnen for denne inndelingen er at oppgaven strekker seg over et langt tidsrom og dermed er det hensiktsmessig å dele den opp slik at oversikten blir best mulig. De tre tidsperiodene går fra; før 1975, mellom 1975 og 1984, og etter 1984. Valget falt på disse tre periodene fordi det skjer noen svært sentrale hendelser nettopp ved årene 1975 og 1984 som får store konsekvenser for de kommunale kultursektorene. I 1975 kom kulturmeldingene med kulturstyre og "det utvidede kulturbegrep". I 1984 innførte svært mange kommuner ny nemndstruktur og dermed hovedutvalgsmodellen. Disse to hendelsene har stor innvirkning på kultursektorens utforming.

Utvelgelsen av oppgavens empiri er foretatt av undertegnede. Det betyr at alt som skjer på kommunenes kultursektorer ikke er like relevant i forhold til oppgaven. Valget har i stor grad falt på endringer i de avhengige variablene både på grunn av at tidsperspektivet er så langt, men også fordi oppgaven ikke skulle bli for omfattende.

1.4. Disponering av oppgaven

Første kapittel har omhandlet valg av tema og begrunnelse for dette valget. Videre har også oppgavens problemstilling blitt skissert, samt noen hovedhypoteser. Tilslutt ble oppgavens metode beskrevet så langt det var mulig.

Den videre gangen i oppgaven vil for det første i **andre kapittel** hovedsaklig bestå av et historisk blikk på kulturområdet på den kommunale sektor. I tillegg vil det bli en utdyping av kulturbegrepet.

Tredje kapittel fremstiller to teoretiske perspektiver for hvordan en kommunal kultursektor kan utformes. I tillegg blir det også presentert to hypoteser for hvordan de to perspektivene ser på utforming i en kommunal kultursektor.

Fjerde og femte kapittel beskriver og drøfter fremveksten av kultursektorene i henholdsvis Målselv og Balsfjord.

Sjette kapittel sammenligner de to kommunenes kultursektorerers fremvekst for å finne eventuelle variasjoner. Disse søkes forklart til slutt. I tillegg vil det bli sett på hvilke teoretiske implikasjoner oppgaven har.

Sjuende kapittel ser på hvordan en kommunal kultursektor kan bli institusjonalisert på det kommunale forvaltningsnivå, samt hvilke implikasjoner dette kan ha for kultur som felt.

1.5. Oppsummering

Som vi har sett i dette kapitlet er kultursektoren interessant å studere utfra flere hensyn. Spesielt blir sektorens store grad av autonomi fremhevet. Kultur som sektor er et relativt nytt fenomen i politiske sammenhenger, og dermed blir det interessant å se hvordan dette området blir institusjonalisert på det kommunale forvaltningsområdet. Gjennom en institusjonalisering vil kultur som sektor bli sett på som et område på lik linje med de andre sektorene på den lokale forvaltningsarena. Dette kan

innbære både en fordel og en ulempe for kulturen som sådan. En fordel fordi kultur blir prioritert på samme måte som de andre sektorene, men en /ulempe fordi synet på kultur som noe annet enn kloakk, veier, helse o.l. kan gå tapt i "kampen" for samme status som de andre områdene.

KAPITTEL 2: OM KULTUR

2.0. Innledning

I dette kapitlet vil jeg drøfte utviklingen i den kommunale kultursektor samt noen av hovedpunktene i kulturmeldingene. Framstillingen vil i hovedsak konsentrere seg om demokratiserings- og desentraliseringsperioden, med hovedvekt på den siste. Årsaken er at det nettopp var fra midten av 70-tallet utviklingen av den kommunale kulturorganisasjon skjøt fart. Jeg vil også drøfte hva som ligger i kulturbegrepet utfra en samfunnsvitenskapelig og en politisk- administrativ synsvinkel. Imidlertid vil jeg først se på den debatt som gikk forut for bestemmelsen om offentlig inngripen på kulturområdet.

2.1. Kultur som offentlig ansvar.

På midten av 1970-tallet ble det fastslått i kulturmeldingene at kultur skulle være en del av det offentliges ansvarsområde. Forut for dette standpunktet, "byråkratisering av kulturlivet", foregikk det en livlig offentlig debatt. Endel spurte seg om det var nødvendig å legge også kulturområdet under offentlig administrasjon. Kunne og burde ikke kultur- og fritidssektoren greie seg mest mulig gjennom egen innsats? Er det ikke en fare for at kultursektoren kunne bli et redskap for en uheldig styring av kulturlivet? Hvilke kultur- og fritidsaktiviteter som skulle prioriteres vil ofte være verdi- og konfliktladde tema i de enkelte lokalsamfunn. Mange så dessuten på sitt valg av kultur- og fritidsaktiviteter som høyst personlig, og som offentlige organ burde nærme seg med største varsomhet.

Denne motviljen mot "byråkratisering av kulturlivet" kunne være forankret i en tradisjonell karismatisk kulturoppfatning (Mangset, 1984). Kunstnerne og det tradisjonelle borgerlige publikum hadde ofte regnet kulturelle fenomen som en opphøyet, "sakral" - snarere enn en "verdslig" - livssfære. I følge en slik tradisjonell kunstoppfatning var de ypperste kulturytringer et resultat av en type talent, som hevet seg over dagligdage vurderinger. Både det å skape og det å oppleve kunst var

betinget av en medfødt nådegave (karisma), snarere enn en tilegnet, teknisk/formell kunnskap som derimot kjennetegnet den byråkratiske tankegang (Klausen, 1977). Kunst og kultur var dermed fenomener som unndro seg det moderne samfunns iboende rasjonaliseringstendenser og som ikke burde gjøres til gjenstand for formelle regler, tørr saksbehandling og budsjettmessig kremmerånd.

Denne kulturoppfatningen har imidlertid forandret seg noe de siste 15 årene. En mere saklig kunstnerrolle har langt på vei erstattet den tradisjonelle, "karismatiske" kunstnerrollen. Ambisjonen om å være "arbeider" eller "håndverker" erstatter i noen grad ambisjonen om å være "geni". Denne utviklingen har skjedd i takt med en økt fagpolitisk aktivitet, og en viss vensterpolitisk bevisstgjøring blant kunstnere (Klausen, 1979). Utifra en slik synsvinkel skulle ikke grunnlaget for skepsis mot et lokalt kulturbyråkrati fra kunstnere og tradisjonelle kulturarbeidere være så sterk lenger.

Den offentlige kulturdebatt har altså tatt opp spørsmålet om hvilket ansvar det offentlige skulle ha på kulturområdet, og hvorfor dette ansvaret burde være tilstede. I forlengelsen følger også diskusjonen om hvilke uheldige aspekter offentlig innblanding i markedsmekanismen på dette området kunne ha, og hva slags virkemidler som eventuelt skulle benyttes. Denne debatten pågikk først og fremst i etterkrigstiden.

En begrunnelse for offentlig ansvar kunne være hensynet til at Norge skulle bli oppfattet som en "kulturnasjon". Samfunnet måtte derfor legge forholdene til rette slik at kunstens utøvere skulle kunne nå et høyest mulig nivå. Kulturen ble dermed en slags "gallionsfigur" for landet. Ansvaret ble begrunnet utfra hensynet til nasjonen, og med kunstnere som utøvere, dvs. ulike kunstnergrupper skulle ha ansvaret for utøvelse av kulturen.

En annen kilde til offentlig ansvar var hensynet til å få en større bredde innen kulturlivets aktiviteter, og at befolkningen

skulle få bedre muligheter til å oppleve forskjellige uttrykksformer innen kunsten. Omsorgsgruppen var også nå de ulike kunstnergruppene. Begrunnelsen gikk i retning av hensynet til å tjene et større publikum.

De vesentligste innvendingene mot offentlig ansvar, ved siden av de utgiftene som det ville medføre, var frykten for offentlig dirigering av kulturlivet, samt muligheten for oppblomstring av et offentlig kulturbyråkrati som ville sluke store deler av bevilgningene. Andre igjen fremhevet markedsmekanismens gunstige virkninger også på dette området, og avviste derfor større offentlig inngrep på kulturområdet.

En del av debatten rundt det offentliges engasjement på kulturområdet har også kretset rundt hva innholdet i de forskjellige kulturytringer skulle bestå av. Det har dreid seg om hvilke kulturytringer som i det hele tatt skulle aksepteres, og hvilke aktiviteter som skulle anses som støtteverdige utfra forskjellige kvalitetsvurderinger.

En tredje side ved kulturpolitikken som har vært viet en viss oppmerksomhet i den offentlige kulturdebatten er spørsmålet om hvem som skulle nyte godt av de offentlige tiltak innen sektoren. Dette er en debatt som har tiltatt i styrke etterhvert som undersøkelser om hvilke grupper som benytter de støttede kulturgoder blir lagt frem¹. Et moment som kan ha presset frem denne delen av debatten er et økende gap mellom f.eks. billettpriser for offentlige forestillinger, og det de forskjellige produksjoner reelt har kostet. Dermed blir det offentliges byrde økt uten at det medfører noen vesentlig økning i antall personer som blir berørt av tiltakene.

Kulturdebattens første del, hvor det offentliges inngripen blir stilt spørsmålstegn med og hvor motviljen mot "byråkratisering av kulturlivet" blir vist, vil bli tatt opp i siste kapittel hvor

¹Kilde: St.meld. nr 8 (1973-74) s.176.

det diskuteres mulige konsekvenser av en institusjonalisering av den kommunale kultursektor.

I neste avsnitt vil jeg se på hovedpunktene i kulturmeldingene. I framstillingen vil det først og fremst bli lagt vekt på hvilke målsetninger og virkemidler som fremheves i meldingene.

2.2. Kulturmeldingene

Grunnlaget for norsk kulturpolitikk er idag først og fremst kulturmeldingene, St. meld. nr 8 (1973-74) "Om organisering og finansiering av kulturarbeidet", og St. meld. nr 52 (1973-74) om "Ny kulturpolitikk". Disse to første meldingene ble lagt fram av to ulike regjeringer, henholdsvis regjeringene Korvald og Bratteli. De ble behandlet i Stortinget under ett, og fikk bred politisk oppslutning om alle hovedpunktene under drøftingen i januar 1975.

Hovedmålsettingen i kulturmeldingene var å "bygge et kvalitativt rikere samfunn" der særlig kulturell egenaktivitet skulle vektlegges. For å gjennomføre den nye kulturpolitikken ble det satset på organisatoriske, finansielle og informative virkemidler. Det vil si at alle fylkeskommuner og kommuner skulle etablere et folkevalgt organ som skulle samordne det utvidede kulturområdet. Et slikt kulturstyre var en forutsetning for å motta midler via den nye statlige tilskottsordningen til allment kulturarbeid. Billing (1978) sier at tilskottsordningen var "kulturmeldingene i et nøtteskall", ved at den integrerte både finansielle, organisatoriske og informative virkemidler. Behovet for utbygging av en lokal kulturadministrasjon ble understreket i kulturmeldingene. Det ble også skissert to forholdsvis like modeller for utbyggingsgraden i ulike typer kommuner². Likevel blir den lokale valgfriheten poengtert når det gjaldt valg av administrativ løsning.

Kulturmeldingene avgrenset det kulturpolitiske arbeidsområdet,

²Størrelse var en svært sentral variabel når modellene ble utformet.

men ga ingen definisjon av begrepet kultur. I denne sammenheng var utvidelsen av kulturbegrepet den viktigste nyskapingen. Det "utvidede kulturbegrep" omfattet både det tradisjonelle kulturområdet som kunst, teater, musikk o.l. samt barne- og ungdomsarbeid, idrett, kino, bibliotek, samfunnshus, kulturvern, voksenopplæring, kunstformidling og tiltak for spesielle grupper som f.eks. funksjonshemmede (St. meld. nr 52 (1973-74)). Samtidig ble det lagt større vekt på kulturell desentralisering og kulturelt demokrati, som skulle gi flest mulig en sjanse til å være med å utforme den offentlige kulturpolitikken.

I 1981 ble enda en Stortingsmelding som omhandlet kultur utgitt: St. meld. nr 23 (1981-82) om "Kulturpolitikken for 1980-årene". Formålet med denne meldingen var å legge frem prinsipielle retningslinjer for den kulturpolitikken som skulle føres i årene fremover. Det ble fremhevet at 1980-årene ville føre med seg nye problemer og utfordringer. Veksten i de offentlige budsjett ville bli mindre enn på 1970-tallet. Samtidig ville kulturpolitikken i årene framover i stigende grad bli preget av et par utviklingstrekk som var kjent fra de siste tiårene: For det første ville de fleste få mere fritid og dermed bedre mulighet til å benytte kulturtilbud og til selv å være kulturelt aktive. For det andre ville nye teknologiske massemedia konkurrere om vår tid og våre penger på en langt mere pågående måte enn før.

Det ble også understreket i enda sterkere grad enn tidligere hvor viktig det var at kulturpolitiske tiltak ble lagt inn under den samlede samfunns politikken, og dermed kunne vurderes som en naturlig del av utdanningspolitikken, sysselsettingspolitikken, økonomisk politikk osv.

I 1983 fikk St. meld. nr 23 (1981-82) et tillegg som ble fremlagt av Høyre-regjeringen (St. meld. nr 27 (1983-84) om "Nye oppgaver i kulturpolitikken"). Noen prinsipielle sider ved mediepolitikken ble tatt opp, da denne i økende grad var blitt aktualisert. Et nytt element i den sammenheng var nærkringkasting. Meldingen fremhevet den nye økonomiske situasjonen med

lavere vekst. Det ble påpekt at kultursektoren sammen med andre sektorer ble rammet, og derfor burde søke å satse på andre finansieringskilder i tillegg til de offentlige. Som forslag nevntes muligheten som lå i "sponsing" fra næringslivet. Likevel ble det understreket at driftsutgifter til kulturinstitusjoner burde sikres uten sponsor- og/eller reklameinntekter.

2.3. Utviklingen av en kommunal kultursektor

Offentlig kulturpolitikk slik vi kjenner til den idag er som tidligere nevnt et relativt nytt fenomen. Historisk kan den deles inn i tre perioder (Billing, 1978). Den første perioden går fram til 1945 og preges av tilfeldige tiltak. De eneste områdene det føres en aktiv statlig kulturpolitikk på var skoleverket og kirken. Den andre perioden strekker seg fra 1945 til 1975 og er preget av en demokratiseringstanke. Dette er en ide om å gjøre kulturen geografisk, sosialt og på andre måter mere allment tilgjengelig. I denne perioden føres det en mere bevisst statlig politikk på det tradisjonelle kulturområdet som i hovedsak dekker støtte til teater, litteratur og kunst. Den tredje og siste perioden, etter 1975, kan betegnes som desentraliseringsperioden. Disse tankene bygger på et utvidet kultursyn, og legger større vekt på kulturell egenaktivitet. Kulturpolitikken blir et integrert og aktivt virkemiddel i den generelle samfunnsplanleggingen.

I dette avsnittet vil fremveksten av en kommunal kultursektor, med spesiell vekt på organisering, bli fremstilt for å vise at kommunene også før 1975 engasjerte seg på kulturområdet.

2.3.1. Før 1945: Tilfeldige tiltak

Første periode kan karakteriseres som tilfeldige tiltak fordi det bare var på kirke- og skoleområdet at det ble ført en statlig kulturpolitikk. Bibliotek og kino var de første kulturområder som skaffet seg fotfeste innenfor den kommunale forvaltning³. Allerede i 1877 fikk kommunene tilskott til drift av bok-

³Av de områder som idag regnes inn under kultur.

samlinger, men forutsetningen for driftstilskott var at det skulle ytes "tilsvarende stedlig bidrag". I 1886 ble styret for boksamlingene opprettet. Det skulle bestå av 3 representanter fra kommunens ledelse eller 3 utvalgte medlemmer. Dette kan sies å være det første kommunale utvalg på kulturområdet (Higdem, 1989). I 1902 skjer en stor bibliotekreform i Norge. Biblioteket reorganiseres etter faglige kriterier, og sentrale myndigheter tar på seg et samordnings- og veiledningsansvar (op.cit.).

Kino kommunaliseres i Norge i 1920-30 årene. Kinoene var en lønnsom forretning for kommunene helt fram til 1960-årene, da det ble registrert en betydelig nedgang i besøkstallene. Innføringen av fjernsynet kan være en årsak til denne nedgangen (Higdem, 1989).

Forholdet mellom kommunene og de frivillige organisasjonene tar seg opp på 30-tallet. I årene før satte imidlertid Kommunelovens §26 (senere §23) en effektiv stopper for kommunenes engasjement og innsats for og i organisasjonene. Der heter det bl.a.:

"Kommunestyret kan ikke treffe førføyninger som særskilt kommer politiske organisasjoner tilgode".

Dette medførte at de fleste frivillige organisasjoner ikke kunne anses å være berettiget til kommunal støtte, fordi de både hadde en politisk målsetting og drev med kulturell virksomhet. Likevel antas det at kommunenes engasjement i idrett var stor på denne tiden. Dette som en følge av at det i 1933 ved Kgl. resolusjon ble vedtatt "Generelle regler for bidrag til opparbeidelse av idrettsplasser" og "Brukskontakt for idrettsplasser tilhørende kommunen" (Higdem, 1989). Kommunene engasjerte seg i stor utstrekning i idrettsarbeid blant annet ved å gi tilskott til stevner. Det var også mulig å få kommunal grunn, kommunal støtte og kommunal driftstilskott. Dette på tross av at overføringer til idretten ikke på noen måte var lovfestet. Først i 1935 ved Arbeiderpartiets regjeringsovertakelse ble det en tillemping av praksisen i Justisdepartementet og i Kommunaldepartementet mht

kommunenes forhold til de frivillige organisasjonene⁴. Forutsetningen for tilskott ble endret til at tiltakene skulle være åpne for alle og ikke inneholde politisk propaganda.

2.3.2. 1945 til 1975: Demokratiseringsperioden.

Andre periode kan altså kalles for en demokratiseringsperiode fordi kultur skulle gjøres geografisk, sosialt og på andre måter allment tilgjengelig. I årene etter 2.verdenskrig begynner mange kommuner å føre en mere bevisst og aktiv politikk på kulturområdet. Bibliotekene fikk i 1947 styrket sin stilling innenfor den kommunale forvaltning ved at en ny lov om folke- og skuleboksamlinger kom⁵. Loven inneholdt bestemmelser om obligatorisk folkebibliotek i alle landets kommuner, obligatorisk skolebibliotek i alle landets folkeskoler, og hver kommune skulle avsette et minstetilskott pr år til bokkjøp og bibliotekarlønn. Staten forpliktet seg også til årlige tilskott etter en fast skala i forhold til det kommunale tilskottet. Bibliotekloven er siden blitt revidert flere ganger, siste gang i 1985⁶. De viktigste endringene i bibliotekloven for kommunenes del var at biblioteklederen skulle ha fagutdanning. Kommunene skulle også ha et bibliotekstyre oppnevnt av kommunestyre. Kommunene måtte oppfylle disse (og andre) krav for å få rett til statstilskott.

Samarbeidet mellom kommunene og de frivillige organisasjonene ble også bedre og bredere i årene etter 2.verdenskrig, selvom Kommuneloven fremdeles satt en del begrensninger for kommunenes muligheter til å støtte det frivillige organisasjonsarbeidet. I 1946 oppfordret Kirke- og undervisningsdepartementet kommunene til å opprette såkalte folkeopplysningsråd. Rådsrepresentantene skulle både være kommunalt valgte politikere og representanter fra frivillige organisasjoner. I 1950 ble kommunene igjen oppfordret av Kultur- og vitenskapsdepartementet til å opprette

⁴Paragrafen i Kommuneloven ble imidlertid ikke endret før ved lov av 7.mars 1975 nr. 3.

⁵av 12 des 1947.

⁶Ble revidert i 1935, 1955, 1971 og 1985.

ungdoms- og idrettsnemder. Før krigen hadde bare 40 kommuner slike utvalg, men alt i 1949 hadde ca 4/5 av alle landets kommuner denne type utvalg. I 1958 eksisterte det omlag 700 slike utvalg, noen var rene ungdomsutvalg, mens andre igjen utelukkende kunne betegnes som rene idrettsutvalg (Higdem, 1989). Ungdoms- og idrettsutvalgene fikk etterhvert en sterkere utbredelse i kommunene enn folkeopplysningsrådene. I 1952 var det kun mellom 30 og 50 aktive folkeopplysningsråd.

På slutten av 50-tallet og begynnelsen av 60-tallet bevilget kommunene midler til det som ble kalt amatørvirksomhet, spesielt til sang og musikk. Ved siden av idretten var dette det sterkeste prioriterte området. Noen kommuner hadde på 50-tallet kulturnemnder. Disse hadde lav status og beskjeftiget seg hovedsaklig med bevaring av bygninger.

2.3.3. Etter 1975: Desentraliseringsperioden.

Tredje periode kalles for desentraliseringsperioden fordi et utvidet kultursyn ble sentralt, samt vektleggingen av den kulturelle egenaktivitet.

I 1975 ble det utgitt, som tidligere nevnt, to kulturmeldninger. Kommunene ble i disse anmodet om å opprette et samordnende kulturstyre som skulle ha ansvaret for hele kulturområdet. Dette var en forutsetning for å få overført statstilskott til allment kulturarbeid. Kommunene kunne selv bestemme hvordan kulturadministrasjonen skulle utformes. Det ble altså ikke gitt noe pålegg fra statens side på dette området. Det heter bare at:

"Kommunene burde ha en høvelig administrasjon bl.a. for å komme igang med planleggingsarbeidet".

Likevel ble det hevdet i kulturmeldingene at i de fleste kommuner burde det være grunnlag for en selvstendig fagadministrasjon direkte underlagt ordfører, kontorsjef eller rådmann, men at dette ville ta noe tid. I St.meld. nr 8 (1973-74) heter det:

⁷Kilde: St.meld. nr 52 (1973-74).

"- det synes nødvendig at samme kommunale kontor har ansvaret for alle de kulturaktivitetene som det ble gjort fremlegg om i avsnitt 6.2".

I 1976 ble en stor del av kulturorganene nedlagt eller underlagt kulturstyre. Det betydde en samordning av kulturområdet under ett politisk organ. I tillegg fikk de tidligere ungdoms- og idrettssekretærene og fritidslederne ny tittel som kultursekretær eller kulturkonsulent.

Kulturmeldingene med den "nye kulturpolitikken" ga raskt resultater. På få år ble det opprettet kulturstyrene i de fleste av landets kommuner. Nærmere 96% av kommunene hadde et samordnende kulturstyre for det kulturpolitiske arbeidsområdet. Prosentandelen som hadde kulturadministrasjon var atskillig mindre, bare 40% av kommunene⁸.

I forbindelse med arbeidet i "Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen" utarbeidet Kommunenes Sentralforbund en rapport⁹ hvor kommunene anbefales å innføre ny nemndstruktur, eller også kalt hovedutvalgsmodellen. Rapporten var et forsøk på å få til en mere samordnende og helhetlig struktur i kommunene, samt få til en sanering av antallet eksisterende nemder. For kulturområdet ble det anbefalt å opprette et hovedutvalg for kultur med ansvar for idrett, sang, kulturvern, bibliotek, kino, natur- og miljøvern, friluft, kirker, voksenopplæring, teater o.l.

Som nevnt i kapittel 1 innførte de fleste kommunene hovedutvalgsmodellen, nærmere 92%, mens vel 50% av kommunene i 1989 har fulgt opp med egen kulturadministrasjon (Higdem, 1989). Vi ser her at den kommunale kulturforvaltning fra 1975 vokser både i det strukturelle omfanget og i omfanget av ulike arbeidsområder.

⁸Kilde: St.meld. nr 23 (1981-82).

⁹KT-rapport nr 2/77 "En revurdering av nemndstrukturen i norske kommuner".

2.4. Kultur som begrep

I dagens språkbruk har begrepet kultur en stor variasjonsbredde og har derfor et nokså diffust innhold. Allerede i 1952 fant antropologene Kroeber og Kluckhohn mer enn 150 definisjoner av kultur, og færre er det neppe blitt. Det er derfor nødvendig å skille mellom betegnelsen kultur og de forskjellige kulturbegrepene, alt etter hva som omfattes av den.

Den første dimensjonen ser på kultur som materiell eller immateriell (Spilling og van der Ros, 1988; Moldenæs, 1991). Denne dimensjonen strekker seg på den ene siden fra den materielle betydningen kultur har, til på den andre siden den åndelige (immaterielle) betydningen kultur har. Med det menes det at kultur både kan oppfattes materielt som gjenstander, teknologi, arkitektur, samfunnsplanlegging og bildende kunst (Hennestad, 1987), samt immaterielt som menneskelig virksomhet som finnes i det som kalles folkelivet, væremåter, omgangsformer, humor og spontanitet (Spilling og Van der Ros, 1988).

Den andre dimensjonen ser på kultur som normativ eller deskriptiv. Med det menes det at kulturlivets ytringer og handlingsmønstre kan gis en ren beskrivelse, eller den kan også vurderes og felles verdidommer over, ved å betegne kultur som god eller dårlig.

Den tredje dimensjonen ser på kultur som et aspekt eller en sektor i samfunnet (Klausen, 1970). I sektormodellen blir samfunnet sett på som en sirkel med samfunnsmedlemmene innenfor. De ulike mennesker og aktiviteter er ordnet i sektorer som bløtkakestykker, som f.eks. industrisektor, landbrukssektor, sosialsektor o.l. En av sektorene kalles også kultursektor. I denne sektoren finnes bl.a. teater, konserter, skuespillere og andre kunstnere, vitenskapsmenn og museumsfolk osv. Aspektmodellen derimot ser på kultur som en side ved alle aktiviteter som foregår i samfunnet. Kultur er et felleskap av ideer, verdier og normer som et samfunn, dvs. en gruppe mennesker har og som de vil føre videre til den kommende generasjon. Nedslags-

feltet er altså hele samfunnet.

2.4.1. Det samfunnsvitenskaplige kulturbegrep

Det samfunnsvitenskaplige kulturbegrep har særlig vært antropologenes interessefelt. Jeg vil derfor gripe fatt i deres definisjon av begrepet.

Antropologene ser på kultur som modeller av og for handling. En slik kulturoppfatning kalles gjerne ideasjonale fordi den bygger på ideen eller tanken (Hennestad, 1987). Det er fordi en går utfra at kulturen først og fremst består av et system av meninger - modeller av og for handling - som brukes til å fortolke virkeligheten gjennom. Denne kulturoppfatningen blir av enkelte kalt for semiotisk. Det er fordi den har historiske røtter i semiotikk, en fagtradisjon som har sprunget ut av språkvitenskapene og omhandler studiet av tegn og den prosess hvorved disse får betydning (op.cit.).

Modellene av og for handling kan også kalles for handlingsbetingelser. De består på den ene siden av språk, tegn, signaler m.m. På den andre siden består de også av kunnskap og viten, som over tid er samlet innenfor et samfunn og som danner et viktig grunnlag for folks handlinger (Bakke, 1988). Denne viten omfatter samfunnets moralverdier, dets normer for atferd i forskjellige sosiale situasjoner, samt viten om hvordan man løser mere konkrete oppgaver, f.eks. ulike former for produksjon.

Det samfunnsvitenskaplige kulturbegrep kan forstås som et aspekt eller nivå ved samfunnet. Samtidig er det deskriptivt eller beskrivende i betydningen at det ikke feller verdidommer (Roshauw, 1980; Bakke, 1988).

2.4.2. Det politisk-administrative kulturbegrep

Definisjonen av det tradisjonelle politisk-administrative kulturbegrep er forskjellig fra det samfunnsvitenskaplige kulturbegrep. Det tradisjonelle politiske kulturbegrep ble forstått som en sektor av samfunnet på lik linje med andre

samfunnssektorer som f.eks. landbruk, utdanning, industri o.l. (Klausen, 1977). Kultur ble avskilt fra andre samfunnsområder og forstått som profesjonell kunst og kulturvern, også kalt "finkultur". Den statlige kulturstøtten ble forbeholdt nettopp finkulturen eller de større kulturinstitusjonene som f.eks. Nasjonalgalleriet, Nasjonalteatret o.l.

Imidlertid blir det politisk-administrative kulturbegrepet utvidet da de første kulturmeldingene kom i 1973-74. Det medførte at offentlige budsjett og politiske sammenhenger også kunne omfatte mere folkelige og mindre elitepregende kulturaktiviteter. I St.meld. nr 23 (1981-82) heter det bl.a.:

"Dei kulturpolitiske måla vil på mange måtar gjelde for heile samfunnet på tvers av administrative grensar og båsar. Slik det er peikt på i kulturmeldinga fra 1974¹⁰ (s. 20) bør kulturelle synspunkt og verdiar prege både fritid, utdanning, arbeid og bustadmiljø". (s.20).

Kulturpolitikken blir sett på som en viktig del av allmennpolitikken, ikke lenger først og fremst som et spesialområde for noen få interesserte. Kulturbegrepet blir altså oppfattet videre enn det som før hadde vært vanlig i norsk kulturpolitikk. Kulturelle aktiviteter skulle inkorporeres i det daglige liv, både ved at hverdagslige skapende aktiviteter får merkelappen kultur, og ved en langt bedre distribusjon av de profesjonelles virksomhet.

Kulturmeldingene fra 1973 og 1974 avgrenser det kulturpolitiske arbeidsområdet, men gir ingen definisjon av begrepet kultur. I St. meld. nr 52 (1973-74) slås det fast at:

"Kultur er ikkje noko som er forma ein gong for alle, og innhaldet i ordet skiftar frå samfunn til samfunn frå det eine miljøet til det andre. Det synest derfor ikkje å vere ei naturleg oppgåve for statlege organ å gi ein autoritativ definisjon av omgrepet og enda mindre å fastleggje innhaldet i kulturen".

I motsetning til selve kulturbegrepet blir det kulturpolitiske

¹⁰St.meld. nr 52 (1973-74).

arbeidsområdet derimot avgrenset mest mulig presist. En slik avgrensning og arbeidsdeling blir sett på som nødvendig for at den samlede administrasjonen skulle fungere formålsmessig i samfunnet. Den administrative grenseoppgangen gjaldt først og fremst organiseringen og finansieringen av kulturarbeidet. Likevel blir ikke opplistingen av kulturelle arbeidsoppgaver oppfattet som utfyllende for lokale myndigheter. I denne sammenheng blir det klart påpekt at kommuner og fylkeskommuner selv måtte være ansvarlig for å utforme lokale målsettinger, samt organisasjonsløsninger tilpasset lokale forhold (jfr. kap. 1).

Det utvidede kulturbegrepet kan dermed forstås som en mellomting mellom aspekt- og sektormodellen (Klausen, 1977). Det kulturpolitiske arbeidsområdet kan derimot kun forstås utfra en sektormodell (Roshauw, 1980).

Det politiske og administrative kulturbegrep kan også forstås som et deskriptivt og normativt kulturbegrep. Beskrivelsen av hvilke oppgaver som regnes som kulturelle kan kalles deskriptive, men også normative fordi begrepet kultur i kulturpolitiske sammenhenger har med verdier å gjøre (Moldenæs, 1991).

I tillegg kan det utvidede kulturbegrep forstås som en utvikling fra et materielt til et mere immaterielt kulturbegrep. Utviklingen i de industrialiserte land har langsomt beveget seg mot mere immaterielle sider ved tilværelsen ved at begrepet levestandard er blitt byttet ut med livsstandard (Roshauw, 1980). Det betyr at det blir fokusert på ytre og indre miljøvern som f.eks. arbeids-, fritids- og bomiljø. Samtidig blir også den enkeltes muligheter for egenutvikling vektlagt (op.cit.).

2.4.3. Kulturbegrepets mulige konsekvenser for kulturpolitikk- /kulturforvaltning.

Som nevnt ovenfor blir kommuner og fylkeskommuner stilt relativt fritt når det gjelder å utforme lokale mål og organisasjonsløsninger for de lokale kulturforvaltningene. Dette kan bety at de kulturpolitiske mål kan være like mangfoldig som antallet

kommuner og fylkeskommuner.

Moldenæs (1991) har i sin studie av to kommuners fortolkninger og utforming av lokal kulturpolitikk gjort bruk av to ulike definisjoner av kultur. Jeg har valgt å skille ut to tilnærmet like forståelser som bygger på definisjoner jeg har redegjort for i det foregående.

Den første definisjonen av kultur kan ses på som en "privat" kulturforståelse. Det innebærer at iverksetting av og initiativ til utvikling av den kommunale kultursektor tas av aktører i omgivelsene. Kultur blir sett på som et mål i seg selv. Det medfører at kultur og deltakelse i kulturelle aktiviteter blir sett på som viktig i seg selv, og ikke som et mulig virkemiddel for å oppnå andre målsettinger. Kulturaktivitetene som blir prioritert i denne forståelsen av kultur kan defineres innenfor det tradisjonelle kulturområdet, samt mere folkelige kulturaktiviteter som f.eks. idrett og allmenn kultur¹¹. Den "private" forståelsen av kultur rommer også en marginal satsing på kultur, der andre sektors behov er overordnet kultursektors behov. I tillegg innebærer forståelsen at kapasiteten til den lokale kulturadministrasjon er relativt begrenset. Det betyr at kommuner som har en "privat" kulturforståelse nødvendigvis må overlate mye av forvaltningsarbeidet innenfor kultur til de frivillige lag og organisasjoner. Kultursektors rolle eller atferd blir i den "private" forståelsen av kultur sett på som en tilrettelegger for frivillige lag og organisasjoner.

Den andre definisjonen av kultur kan ses på som en "offentlig" kulturforståelse. Det innebærer at iverksetting av og initiativ til kulturaktiviteter blir tatt av den kommunale kulturforvaltning. Kultur blir sett på som et mulig virkemiddel for å oppnå andre målsettinger. Kultur er anerkjent som et offentlig ansvarsområde på linje med andre kommunale oppgaver. Den blir ikke marginal i den forstand som referert ovenfor. Det offentli-

¹¹Allmenn kultur blir i budsjettsammenhenger definert som frivillige lag og organisasjoner.

ge kulturbegrepet prioriterer andre og mere utradisjonelle kulturoppgaver enn det som er tilfellet ovenfor. I tillegg vil et offentlig kulturbegrep innebære at kapasiteten til den lokale kulturadministrasjonen er relativt stor. Kommuner som forstår kultur på denne måten har dermed relativt mange ansatte i kulturadministrasjonen. Kultursektorens rolle eller atferd blir i den "offentlige" kulturforståelsen sett på som ivaretaker av kulturelle aktiviteter.

Vi ser altså at kulturpolitikk og kulturforvaltning kan bli påvirket mht hvilken kulturforståelse som legges til grunn. Senere i oppgaven vil det bli drøftet om de to forståelsene av kultur eksisterer i de to aktuelle kommunene.

KAPITTEL 3: UTFORMING AV EN KOMMUNAL KULTURSEKTOR

3.0. Innledning

Som nevnt i kapittel 1 er oppgavens formål å skaffe innsikt i en kommunal utformingsprosess¹, nærmere bestemt å belyse hvordan en kommunal kultursektor vokser fram, samt hva som kan forklare fremveksten. Følgende områder vil være interessante å rette blikket mot i denne sammenheng: politisk og administrativ struktur, ansvars- og arbeidsområder og en eventuell policy. I tillegg vil også en mulig variasjon i fremveksten² av kultursektoren mellom to kommuner søkes forklart. Studien er sammenlignende med det siktemålet å belyse en eventuell variasjon mellom kommunene.

3.1. Tilnærming til den kommunale sektor

Ved utforming av den kommunale sektor er det særlig to dimensjoner som vil være sentrale. Den ene er en **verdi-dimensjon** og den andre er en **nivådimensjon**. Med verdi-dimensjon menes det at kommunen har noen særegne kommunale og forvaltningsmessige verdier som skal ivaretas i motsetning til en bedriftsorganisasjon. Med nivå-dimensjon menes det, som tidligere nevnt, at kommunen representerer det laveste nivå i det offentlige styringssystemet. Dette vil bli nærmere drøftet i det følgende.

3.1.1. Verdi-dimensjonen

Egeberg (1984) mener at selve utgangspunktet for en offentlig organisasjon er grunnleggende forskjellig fra en bedriftsorganisasjon. Vanligvis vil det være avgjørende for bedrifter å finne en avgrenset nisje i markedet, mens det for offentlige organ vil være avgjørende å etablere kollektive ordninger, allment aksepterte prosedyrer for konfliktløsning og integrasjon på samfunnsnivå. Vellykket tilpasning til et marked vil lede

¹Utforming og fremvekst blir definert på samme måte, dvs. den avhengige variabel - politisk og administrativ struktur, ansvars- og arbeidsområder, samt policy.

²Det vil si redegjørelsen og analysen av fremveksten i de to kommunene.

organisasjonsutformerens interesse i retning av prosedyrer og mekanismer som sikrer automatisk og kontinuerlig tilpasning, mens organisering for samfunnsstyring tvertimot vil kreve rigiditet og kontinuitet (Egeberg, 1984).

Det eksisterer en rekke forskjeller mellom en bedriftsorganisasjon og en lokalforvaltning. Jeg vil her peke på tre hovedskiller:

1) Ledelsesprinsippet. Bedriftsorganisasjonen har ett formelt hierarki og forholdsvis lite rigide beslutningsregler. Lokalforvaltningen har to hierarkier - ett administrativt og ett politisk. Beslutningsreglene er i tillegg forholdsvis rigide.

2) Målsettingsstrukturen. Selvom det er en rekke delmålsettinger i bedriftsorganisasjonen, er profittmålsettingen den overordnede (enhetlig mål). . I lokalforvaltningen er det en serie målsettinger, delvis motstridende, som alle skal forsøkes oppfylt³. Bl.a. representerer kommuner arenaer for utøvelse av folkestyret. Dermed blir målet for arbeidet i politiske fora et forsøk på å virkeliggjøre de demokratiske hensyn og verdier. Kommunen skal også gjennom sin utøvelse av forvaltningsmyndigheten ivareta målsettinger som rettferdighet, likestilling og rettssikkerhet. Sentralt innen rettssikkerhetsidealet står ideen om at det enkelte individ skal være beskyttet mot vilkårlighet og myndighetsmisbruk fra forvaltningen. Rettsikkerhetsidealet skal også sikre likebehandling i samme type saker. Det må derfor være tungtveiende grunner tilstede før ulik behandling av i prinsippet like saker kan godtas. I den senere tid har kommunen stadig fått en viktigere rolle som produsent av samfunnstjenester. Den skal oppfylle målsettinger om å levere publikumstjenester som er kvalitativt gode, best mulig tilpasset aktuelle behov og produsert så effektivt som mulig.

3) Finansieringen. Bedriftsorganisasjonens produkter selges på markedet og "finansierer" således den videre virksomhet.

³Den politiske og administrative ledelse i en kommune kan ha ulike og motsettende mål.

Lokalforvaltningen krever inn skatter uten noen direkte kobling til de ytre "produktene" som leveres. Produktene er heller ikke gjenstand for salg på markeder⁴. Ofte er kommunen i en monopol-situasjon fordi den produserer tjenester som ingen andre i lokalsamfunnet skaffer til veie. Lokalforvaltningen har også andre finansieringskilder som f.eks tilskott fra staten. Riktignok kan bedriftsorganisasjoner også oppnå statstilskott f.eks. i form av subsidier, men i lokalforvaltningen er dette en finansieringskilde som er svært vanlig.

3.1.2. Nivå-dimensjonen

Kjellberg (1979) mener det er to grunnleggende kjennetegn ved kommuneinstitusjonen. På den ene siden er kommunen det laveste nivået i det offentlige styringssystemet hvor Stortinget gjennom sin lovgivning formelt sett bestemmer hvilke oppgaver kommunen kan og skal løse i samfunnet. På den andre siden har Stortinget gjennom lovgivningen overlatt kommunen en betydelig del av den makt de sentrale myndigheter har etter grunnloven. Det lokale selvstyret er imidlertid ikke grunnlovfestet. Dette medfører at kommunen både er **avledet statsmakt**, samt en **politisk autonom aktør**.

Helt fra 1814 og opp til dagens arbeid med reformer i lokalforvaltningen har kommunens to-delte rolle fremkalt en stadig debatt. Debatten har i hovedsak dreid seg om hvor stor frihet kommunene skal ha til å avgjøre hva de skal beskjefte seg med i forhold til sentrale regler og forordninger. For på den ene siden er kommunenes myndighet negativt avgrenset. Det vil si at kommunene kan påta seg oppgaver som sentrale myndigheter gjennom lovverket ikke forbyr dem å utføre. Dette kalles for det kommunalrettslige kardemommeprinsipp: "Og forvørig kan de gjøre som de vil" (Kjellberg, 1979). På den andre siden er kommunene samtidig underlagt den allminnelige lovgivning og de rettsregler

⁴ Dette er bare hovedregelen i den kommunale forvaltning. En del tjenester prissettes og selges. Eks. strøm, kino, transport. Ofte vil en merke at vurderingene av de prissette tjenestene er en annen enn for de som ikke er prissette. Lønnsomhetsvurderinger gis en atskillig større vekt.

som ellers gjelder, når loven ikke spesielt har gjort unntak. Det medfører at av-veiningen mellom kommunens to-delte rolle skaper endel strid og debatt mellom sentrale myndigheter og lokalforvaltningen.

Settes dette i forbindelse med hvilken frihet lokalforvaltningen har til å utforme organisasjonen har Kommunestyreloven⁵ kun spredte bestemmelser. I loven heter det at hver kommune skal ha et kommunestyre og et formannskap, samt en ordfører og en administrasjonssjef. I tillegg skal det ansettes en kommunekasserer og en regnskapskyndig revisor, samt en formannskapssekretær til hjelp for ordføreren. Utover dette er det ingen bestemmelser i Kommunestyreloven for hvordan kommunene skal utforme organisasjonen.

Videre har studiefeltet i denne oppgaven, den kommunale kultursektor, svært få lover som regulerer oppbygningen av organisasjonen. Kjellberg (1979:15) har utarbeidet en firefeltstabell som viser at kommunenes råderett over sin virksomhet varierer både når det gjelder grad av målfastsettelse og kontroll over virkemidler.

Råderett over målfastsettelse

		Høy	Lav
Råderett over virkemidler	Høy	1. Eks: Kultursektor	2. Eks: Skolesektor
	Lav	3. Eks: Generalplanlegging	4. Eks: Trygder

Som vi ser av tabellen peker Kjellberg på at kultursektoren har høy grad av råderett over både målfastsettelsen og over virkemidlene. Med andre ord har kultursektoren stor grad av lokal autonomi. Kultursektoren kan dermed sies å representere en klar

⁵Kommunestyreloven av 12.nov. 1954.

desentralisert virksomhet. Det vil si at kommunene i større grad enn for andre sektorer selv kan bestemme hvilke områder det skal satses på og hvordan sektoren skal utformes. Dette medfører at sektoren blir svært interessant i et forskningsøyemed fordi kommunene selv kan legge føring på utforming av kultursektoren.

Kommunenes to-delte rolle gir rom for to perspektiver på hvordan den kommunale kultursektor vokser frem. For det første gir kommunenes autonome rolle opptakt til et perspektiv som ser på utforming av kultursektoren som en intern oppgave for kommunens ledelse. Dette kalles for et instrumentelt perspektiv. For det andre gir kommunenes avledede statsmaktsrolle en opptakt til et perspektiv som ser utforming av kultursektoren som en påvirkning fra omgivelsene på kommunens ledelse. Dette kalles for et institusjonelt perspektiv.

3.2. To perspektiver på utforming av en kommunal kultursektor

Jeg har altså valgt å se på utforming av den kommunale kultursektor i lys av to perspektiver, et instrumentelt - og et institusjonelt perspektiv. Årsaken til at disse perspektivene er valgt, er for det første at det kan trekkes opp sentrale motsetninger langs disse to dimensjonene. Det instrumentelle perspektivet ser på organisasjonen som et virkemiddel som blir benyttet for å oppnå mål, mens det institusjonelle perspektivet ser på organisasjonen som et mål i seg selv, dvs. den får en egenverdi. Perspektivene vil også kunne fange opp sentrale sider ved det som ønskes belyst i dette studiet som f.eks. hvem er initiativtaker til utviklingen, hvordan innføres endringer, samt hvordan begrunnes endringer o.l. Grunntrekkene i perspektivene vil først bli presentert. Deretter vil perspektivene bli rettet inn mot den spesifikke undersøkelsesenheter, nemlig kultursektoren, for til slutt å utlede testbare hypoteser⁶.

3.3. Det instrumentelle perspektivet

⁶Jeg vil ikke gå inn på kritikken av perspektivene, bare henviser til andre kilder som f.eks. Scott, 1981, Egeberg, 1984 og andre.

Det instrumentelle perspektivet har dominert vestlig organisasjonstenkning i det 20. århundret. Perspektivet har historiske røtter tilbake til 1800-tallet da næringslivets utvikling medførte et økt behov for begreper om utforming av organisasjoner. En av de grunnleggende teorier innenfor perspektivet er scientific management. Teorien ble utviklet av Frederick W. Taylor. Gjennom vitenskapelig analyse mente Taylor at det var mulig å finne en produksjonsmåte som kunne gi maksimalt utbytte for minimal ressursbruk (Scott, 1981). Dette kan kalles for en bedriftsteori på organisasjon fordi den ser på organisasjonen som et målrettet system for nyttemaksimering, basert på mål-middel rasjonalitet (Eriksen og Larsen, 1990). En annen grunnleggende teori innenfor det instrumentelle perspektivet er byråkratiteorien. Denne teorien ble utviklet av Max Weber. Byråkratiet ble av Weber sett på som en spesiell form for administrasjon som kun var fullt utviklet i "den moderne stat" og i "den mest avanserte kapitalistiske institusjon" (Scott, 1981). Byråkratiteorien på organisasjon karakteriserer organisasjonsatferden som regelfølgning og ansvarlighet overfor et formelt opptrukket normsystem (Eriksen og Larsen, 1990).

3.3.1. Generelle instrumentelle trekk

Innenfor det instrumentelle perspektivet defineres den formelle organisasjonen bl.a. av Chester Barnard som sier at: "Formelle organisasjoner er en form for bevisst, kalkulert og målrettet samhandling mellom mennesker" (Barnard, 1948). Simon og March (1958) mener at formelle organisasjoner karakteriseres av en sentral koordinering og høy grad av spesifisert struktur. Dette medfører at det instrumentelle perspektivet bygger på forestillingen om at organisasjoner er redskaper eller instrumenter utformet for å oppnå spesifikke mål (Scott, 1981). I denne forbindelse har begrepet rasjonalitet stor betydning. Det vil si rasjonaliteten i det instrumentelle perspektivet er mål-middel orientert. Organisasjonen blir altså sett på som et mulig virkemiddel for å oppnå bestemte mål.

I det instrumentelle perspektivet er det organisasjonens ledelse som står for intensjonene og målene for den konkrete utforming av organisasjonen. Ledelsen er videre enhetlig, dvs. de er enige om hvilke virkemidlene som skal benyttes for å oppnå målene. Da organisasjonen er et virkemiddel (og ikke har noen verdi i seg selv) så både **må** og **kan** den styres og utformes på alternative måter, avhengig av de mål som søkes oppnådd. Perspektivet preges av en sterk tro på planlagte og rasjonelle utformingsprosesser. Dermed blir det viktig å utføre et grundig forarbeide foran valg av utforming, slik at oversikten over de ulike alternativer blir hensiktsmessig.

I denne forbindelse er konsekvensanalyser viktige fordi ved slike analyser vil den beste løsning bli valgt i forhold til de mål som på forhånd blir satt opp. Utforming av en organisasjon foregår altså utfra dette perspektivet mest rasjonelt og hensiktsmessig ved grundig planlegging, for så å iverksette den antatt beste løsning i den aktuelle organisasjonen (Scott, 1981).

Aktørsynet innenfor det instrumentelle perspektivet er rasjonelt. Det innebærer at den formelle strukturen styrer organisasjonsatferden i ønsket retning (Egeberg, 1984). Det gjør den ved å spesifisere hva deltakerene skal gjøre, og hvordan de skal handle. Med andre ord sier den noe om hva som skal oppfattes som viktige problemer for organisasjonen og gode løsninger. Den formelle strukturen kan dermed sies å være et filter for problemopptatthet og løsningsmuligheter (op.cit.). "Rasjonaliteten" ligger dermed først og fremst i organisasjonen som sådan ikke hos den enkelte rolleinnhaver (Scott, 1981). Den enkelte rolleinnhavers rom for rasjonell kalkulasjon er beskåret av de forventninger som knytter seg til atferd i rollen; han eller hun er i betydelig grad "programmert" for en bestemt type atferd. Den formelle strukturen antas imidlertid å virke til at summen av alle rolleinnhavernes atferd fremmer organisasjonens mål ("organisasjonsrasjonalitet") (Egeberg, 1984).

Opprinnelig var det instrumentelle perspektivet basert på en lukket strategi. Det medførte at man så bort fra organisasjonens relasjoner til omgivelsene. Dette for å sikre forutsigbarhet. Slikt sett ble variabler og relasjoner forstått som styrbare og kontrollerbare (Thompson, 1967). Imidlertid foreslår Thompson (1967) å lukke noen kritiske deler av organisasjonen for omgivelsene, mens andre blir åpnet. På denne måten mener han at organisasjonen kan ta i betraktning omgivelsene når den skal utforme sin organisasjon (op.cit.).

3.3.2. Operasjonalisering og hypoteser

Innenfor et instrumentelt perspektiv ses utforming av kultursektoren som et instrument for måloppnåelse. Målet i denne forbindelse kan f.eks. være styrking av den politiske og administrative kapasitet. Det eksisterer altså en styrings-tankegang som hviler på forestillingen om at kultur som sektor **kan, bør og må** styres. Styringsredskapet er først og fremst den formelle strukturen. I kulturmeldingene ser vi denne styrings-tankegangen ved at kommunene må opprette et ansvarlig politisk organ for kultur for å bli berettiget til tilskott til kulturelle aktiviteter.

Rasjonaliteten er mål-middel-orientert. Det betyr at den er instrumentell ved at de beste midler blir valgt for å oppnå et gitt mål. I denne forbindelse blir målene ikke debattert, kun midlene. Ved at rasjonaliteten er mål-middel orientert vil endring eller utvikling i den kommunale kultursektor bli begrunnet instrumentelt. Eksempelvis kan endringer i den politiske struktur bli begrunnet utfra effektivitetsmål eller bedre ressursutnyttelse.

Ved utforming av kultursektoren er det kommunens politiske og administrative ledelse som er initiativtaker og kilde til utviklingen. Det medfører at utviklingen av kultursektoren søkes forklart utfra organisasjonsinterne variabler som f.eks. den politiske og administrative struktur. Ledelsesstrukturen i en kommune er som tidligere nevnt to-delt, dvs. med en politisk og

en administrativ ledelse. Nærmere beskrevet er det kommunestyret/formannskapet og sentraladministrasjonen. Imidlertid er det også en egen sektorledelse for kultur, kulturutvalget og kulturadministrasjonen. I et instrumentelt perspektiv vil den politiske og administrative struktur bli sett på både som en uavhengig og avhengig variabel. Det vil si som en sirkulær forklaring eller også populært kalt "høna og egget problematikken". ("Hva kom først - høna eller egget?") I dette tilfellet ved utviklingen av den kommunale kultursektoren vil det antas at det er den overordnede politiske ledelsen⁷ i kommunen som etableres før kultursektoren. Den vil dermed antas å være med på å utforme sektoren. Etterhvert når det blir etablert ledelse på kultursektoren vil denne anta å være med på samme utvikling.

Den politiske ledelse i en kommune blir som nevnt ovenfor definert som kommunestyret/formannskapet og kulturutvalget. Årsaken til at begge to blir definert som den politiske ledelse er at kommunene i første periode (før 1975) ikke har en samordnet kultursektor. Det betyr at det er kommunestyret/formannskapet som er avgjørende myndighet for kulturområdet i denne perioden. Senere blir området samordnet og kulturutvalget får både innstillende og avgjørende myndighet⁸. Den administrative ledelse blir definert som sentraladministrasjonen og kulturadministrasjonen. Årsaken til to-delingen er den samme som for den politiske ledelsen.

I en instrumentell modell blir forståelsen av kultur sett på som "offentlig" (jfr. 2.4.3.). Det betyr at kultur og deltakelse i kulturelle aktiviteter blir sett på som et mulig virkemiddel for å oppnå andre målsettinger. Atferden til en kommune/kultursektor vil i det instrumentelle perspektivet være preget av initiativtaking. Det vil si at kommunens/kultursektorens politiske og administrative ledelse står som initiativtakere og iverksettere

⁷Kommunestyret/formannskapet

⁸ Dette gjelder ikke på alle områder. I f.eks. saker hvor det skal opprettes nye stillinger er det de overordnede organer som har den avgjørende myndighet.

av kulturelle aktiviteter. Kommunen/kultursektoren spiller en aktiv rolle som entreprenør som søker i omgivelsene etter nye tilskott eller samarbeidspartnere fordi entreprenørskap innebærer som regel en antakelse om at aktøren søker profitt i en eller annen form (Larsen, 1985). Den er også innoverende ved at den prøver ut nye løsninger istedet for de velkjente og velprøvde. Dette medfører at entreprenøren stilles overfor økte krav om legitimering av kulturaktivitetene, og disse kravene vil forsterkes når kommunen engasjerer seg på utradisjonelle og omfattende måter (op.cit.).

Utviklings- og endringsprosessen for kultursektoren i et instrumentelt perspektiv er nøye planlagt og styrt. Det betyr at kommunens/kultursektorens ledelse må være klar over hvilke midler som skal benyttes for å oppnå målene. Videre må ledelsen også være klar over hvilke konsekvenser de ulike midler vil medføre. Utformingsprosessen i et instrumentelt perspektiv er derfor planlagt og strukturert.

Hovedhypotesen for utforming av kultursektoren kan i lys av det instrumentelle perspektivet ses som et resultat av initiativ fra kommunens/kultursektorens politiske og administrative ledelse.

Variasjon i utforming av kultursektoren mellom kommunene kan i lys av et instrumentelt perspektiv ses på som et resultat av variasjon i aktivitet på kulturområdet internt i kommunene. Det vil si om kultursektorens ledelse er entreprenører som aktivt søker i omgivelsene etter nye tilskott til kultur. Dette vil igjen skape større vekst i form av flere ansatte, samt flere og utradisjonelle oppgaver for kultursektoren. Middeltankegangen er også tydelig ved at kultur blir heftet på andre områder som f.eks. nærings- og befolkningsutvikling. Ved et entreprenørsyn på kultursektoren vil nettverket til kultursjefen antas å være omfattende. Det vil si at kultursjefen ikke bare er administrativ leder for kulturadministrasjonen, men er i tillegg i stor

grad opptatt av lokalsamfunnets frivillige organisasjonsliv.

3.4. Det institusjonelle perspektivet

Det institusjonelle perspektivet har sine røtter fra den naturlige systemtankegangen. Det naturlige systemperspektivet fremhever at organisasjoner først og fremst er kollektiver (Scott, 1981). Det medfører at organisasjoner ikke bare, eller kanskje ikke primært, er instrumenter for måloppnåelse, men at de også utgjør et mål i seg selv (op.cit.). I dette perspektivet blir offentlige organisasjonsformer ikke sett på som et resultat av plan og bevisst styring. Organisasjoner utvikler seg slik organismer gjør det; de blir ikke konstruert, men vokser og gror. Organisasjonsformer utkrystalliserer seg gjennom kontinuerlig tilpasning til indre og ytre behov (Egeberg, 1984). Riktignok er det bare gjennom bevisste beslutninger at formelle organisasjonsstrukturer kan etableres og endres, men slike beslutninger er bare uttrykk for en stegvis tilpasning av det formelle til den utvikling som uformelt har foregått (Selznick, 1957).

Institusjoner og institusjonalisering er blitt definert på forskjellige måter opp igjennom tiden. Scott (1987) understreker at institusjonell teori ikke er et homogent felt, men er preget av noen analytiske hovedretninger med både likhetstrekk og avvik i fokus og begrepsbruk.

Det viktigste kjennetegnet ved et institusjonelt perspektiv er vektleggingen av de sosialt vedtatte oppfatninger både for å forstå fenomener a) innen en organisasjon, og b) mellom en organisasjon og dens omgivelser. Dette antyder to varianter av institusjonell teori (Zucker, 1987; Scott, 1987).

3.4.1. Institusjonalisering innen en organisasjon

En av de tidligste og mest innflytelsesrike versjoner av institusjonell teori er den som ble lansert av Philip Selznick (1949, 1957). Selznick oppfattet offentlige organisasjoner som langsomt tilpassende til både interne og eksterne forhold

(Selznick, 1948). Denne tilpasningsprosessen, institusjonaliseringsprosessen, gir organisasjonene et bestemt preg med hensyn til sentrale verdier og normer, ut over trekk ved deres formelle struktur (Selznick, 1949). Organisasjoner blir dermed et mål i seg selv, og får en egenverdi. De blir "institusjoner" (Selznick, 1957). Utviklingen av institusjoner skjer langsomt og over tid, som et resultat av den daglige virksomhet (op.cit.). Denne varianten vil bli drøftet i kapittel 7. Det vil der bli sett på om kultursektoren blir institusjonalisert på den kommunale forvaltning, samt hvilke implikasjoner institusjonalisering kan ha for kultur som felt.

3.4.2. Institusjonalisering mellom en organisasjon og dens omgivelser.

Denne varianten av det institusjonelle perspektivet er sterkt påvirket av Peter Berger og Thomas Luckmann (1967). De mener at institusjonalisering er en prosess hvor individer aksepterer en felles definisjon av den sosiale virkelighet. Den sosiale virkelighet er menneskeskapt, men oppleves som en objektiv realitet. Virkeligheten skapes gjennom en sosial interaksjon (eksternalisering), hvor gjentatte handlinger gis felles fortolkning (objektivisering) og hvor aktører etter hvert tar sentrale verdier, organisasjonsformer, prosedyrer og tenkemåter for gitt (internalisering) (Berger og Luckmann, 1967). Berger og Luckmanns generelle begrepsavklaring er grunnlaget for Meyer og Rowans (1977) klassiske artikkel om myter i offentlige organisasjoner. De mener at organisasjoner har normative så vel som tekniske og strukturelle begrunnelser for etablering. Organisasjoner blir opprettet ved at både institusjonelle regler og overbevisninger, samt strukturelle og forholdsmessige sammenhenger blir utviklet. Meyer og Rowan mener at de forholdsmessige overbevisningene ikke bare spiller en bakenforliggende og legitimerende rolle, men at de ofte er de primære begrunnelsene for å utvikle en organisasjon (Scott, 1981).

De institusjonelle omgivelsene preges av at det til enhver tid er noen fremherskende verdier og normer for hva som er akseptable

og viktige tenkemåter og organisasjonsprinsipp eller -former. De kan f.eks. omhandle hvordan formelle organisasjoner skal bygges opp, planlegge og styre sin virksomhet, utvikle tjenester, produkter osv. Disse verdiene og normene kalles institusjonalierte, rasjonaliserte myter fordi de får en allmenn utbredelse og en regellignende karakter, samtidig som deres faktiske effekter sjelden berøres (Meyer og Rowan, 1977:344). De vinner allmenn oppslutning utfra en symbolsk begrunnelse, ikke fordi man faktisk kan påvise bestemte resultat og mål som følge av endringsprosesser. Meyer og Rowan (1977) utvikler videre sitt resonnement ved å fokusere på hvordan institusjonelle omgivelser og myter kan få konsekvenser for organisasjoners indre liv, da særlig deres formelle struktur.

Institusjonelle myter kan oppstå rundt en organisasjonsmodell hvor denne blir en "riktig" organiseringsmåte. Disse mytene kan spre seg raskt mellom organisasjoner og nedfelles i deler av deres formelle struktur. Dette kan resultere i isomorfi, dvs. strukturell likhet. Denne likheten, i organisasjoner som i utgangspunktet kan være svært ulike, innebærer at den formelle strukturen reflekterer en sosial konstruert virkelighet (Meyer og Rowan, 1977:345-46). Strukturen blir delvis et uttrykk for myter i omgivelsene, myter om at strukturen er en rasjonell måte å nå bestemte mål på. Sentralt i dette resonnementet er at myter er elementer i organisasjoner som utelukkende er overfladiske, og som dermed ikke har virkninger av instrumentell karakter (Christensen, 1991).

I det institusjonelle perspektivet er altså den grunnleggende ideen at organisasjoner trenger legitimitet fra omgivelsene og at de oppnår det bl.a. ved å adoptere de sosialt sett "riktige" strukturer, prosesser og ideologier. Organisasjonsformer er ikke først og fremst redskaper for å få frem effektive beslutninger. De er heller elementer som består av verdier eller normer og som i tillegg har en funksjon som fremviser av hva organisasjonen "står for" overfor de institusjonelle omgivelsene.

3.4.3. Operasjonalisering og hypoteser

Innenfor et institusjonelt perspektiv ses den kommunale kultursektor som et mål i seg selv. Den er ikke bare et middel for å oppnå bestemte mål som i den instrumentelle modellen. Kultursektoren som kommunalt forvaltningsorgan består altså av verdier utover de rent forvaltningsmessige som f.eks. at den skal skape et kvalitativt bedre samfunn, samt en kulturell toleranse hvor det skal være rom for kulturytringer etter ulike kvalitetsvurderinger og etter ulike livssynsoppfatninger⁹.

Kultursynet i dette perspektivet er ekspressivt ved at kultur og deltakelse i kulturelle aktiviteter blir sett på som viktige i seg selv. Videre er overlevelse viktig i det institusjonelle perspektivet. Da kultursektoren er et relativt nytt kommunalt forvaltningsområde vil det medvirke til at omgivelsene i forholdsvis stor grad vil kunne påvirke kommunen ved utforming av kultursektoren.

Rasjonaliteten i et institusjonelt perspektiv kan ses på som kontekstuell, dvs. normkonformitet. Utforming av kultursektoren forstås i dette perspektivet som normstyrt, og kan ses som rasjonell eller irrasjonell avhengig av om den er i overensstemmelse med de gjeldende sosiale normer i den kontekst utformingen forekommer i. En rasjonell eller irrasjonell utforming vil dermed variere avhengig av kontekst (White, 1988), men normene selv vurderes ikke som rasjonelle eller irrasjonelle. Eksempelvis bærer begrunnelsene for endringer i den politiske strukturen til kultursektoren preg av at de er tidsriktige signaleffekter som skaper legitimitet (Røvik, 1992).

I et institusjonelt perspektiv vil forståelsen av kultur bli sett på som "privat" (jfr. 2.4.3.). Det betyr at kultur og deltakelse i kulturelle aktiviteter blir sett på som en verdi i seg selv. Kultursektorens atferd vil være preget av tilrettelegging. Det vil si at kultursektorens politiske og administrative ledelse er

⁹Kilde: St.meld. nr 8 (1973-74).

tilretteleggere for de frivillige lag og organisasjoner i lokalsamfunnet. I lys av et institusjonelt perspektiv har kultursektoren en passiv rolle og reagerer kun på og tilpasser seg utspill fra omgivelsene. Rollen kan derfor karakteriseres som imiterende.

Endringsprosessen i et institusjonelt perspektiv er et resultat av tilpasning. Således er fremveksten og utformingen av kultursektoren lite planlagt og styrt. Kultursektoren implementerer organisasjonsløsninger som omgivelsene initierer¹⁰.

Ved utforming av den kommunal kultursektor er det de institusjonelle omgivelser som er den sentrale forklaringsfaktor. Det er altså omgivelsene som legger føring på endring eller utvikling. I den forbindelse vil jeg klargjøre hva jeg legger i omgivelsesbegrepet. Jeg har valgt å skille mellom to typer omgivelser; **1) nære omgivelser**, og **2) fjerne omgivelser**. Med de nære omgivelsene menes det omgivelsestrekk som er **innenfor** den geografiske enheten (kommunegrensen), mens de fjerne omgivelsene er de omgivelsestrekk som er **utenfor** den geografiske enheten (kommunegrensen).

1. Nære omgivelsestrekk - sosioøkonomiske variabler

Innenfor de nære omgivelsene kan det defineres flere variabler. For det første vil **størrelsen på kommunene**, i denne sammenheng innbyggertall bli definert som et trekk innenfor kommunegrensen. Som nevnt i metodeavsnittet i kapittel 1 blir kommunestørrelsen holdt tilnærmet lik ved utvelgelsen av de to aktuelle kommunene. Målselv har ca 7400 innbyggere, mens Balsfjord har ca 7000 innbyggere. Likhet i størrelsesvariabelen vil medføre at denne variabelen ikke vil være med på å forklare variasjon i fremveksten av kultursektorene. Kommunestørrelsen antas altså i utgangspunktet å føre til en variasjon mellom kommunene. Dette fordi Mangset i sin undersøkelse om kultursekretærer finner at størrelsen på kommunen hadde mest å si for om det var opprettet

¹⁰Det vil si at det er en gradvis tilpasning til ytre behov, nærmere bestemt en stegvis prosess.

kulturadministrasjon eller ikke (Mangset, 1984). Denne variabelen kan derfor elimineres som forklaringsfaktor på variasjon ved å velge kommuner som er noenlunde like i størrelse.

For det andre vil også **næringsgrunnlaget** i kommunene bli definert under kategorien nære omgivelsestrekk. Med næringsgrunnlag menes det først og fremst hvilke hovednæringer som eksisterer i kommunene. Balsfjord er en typisk landbrukskommune, mens Målselv er en tjenesteytende kommune. Denne ulikheten i næringsgrunnlag vil i noen grad bli utjevnet fordi Målselv tidligere var en jord- og skogbrukskommune. Likevel vil det til en viss grad forventes variasjon mellom kommunene med hensyn til utforming av kultursektoren fordi enkelte av de nye næringene i Målselv er svært sentrale pådrivere i lokalsamfunnet. Variasjonen vil først og fremst forventes utfra hvordan enkelte av ansvarsområdene på kultursektoren blir ivaretatt i kommunen.

En tredje forklaringsvariabel som defineres som nære omgivelsestrekk er kommunenes **tradisjon** eller **historie**. Målselv har en tradisjon eller historie som har sitt opphav i Østerdalen og Gudbrandsdalen. Den er sterkt levende idag, og setter sitt preg på både språk, mat, husflid, byggestil o.l. Målselv vil i tradisjoner og historie skille seg fra sine nabokommuner (unntatt Bardu), mens Balsfjord i større grad har sin historie og tradisjon felles med de øvrige kommuner i landsdelen. Dette vil medføre en forventning om at variasjon i fremveksten av kultursektorene kan forklares utfra ulik tradisjon eller historie.

En fjerde forklaringsfaktor som defineres under de nære omgivelser er **ressurser**¹¹. Ressurser kan defineres som f.eks. kommunenes fritidstilbud, beliggenhet i fylket, befolkningsutvikling, samt skole- og idrettshalltilbudet. De to kommunene

¹¹Jeg har i oppgaven valgt å se bort fra ressurser definert som økonomiske fordi det har vært problematisk å sammenligne budsjett-tall mellom kommunene. Dette fordi det er svært ulik praksis mellom kommunene hvilke poster som tas med i kulturbudsjettet. I tillegg er tidsperspektivet svært langt og budsjettpraksisen varierer i stor grad i dette tidsrommet.

har et godt utbygget lag- og organisasjonsliv. Fritidstilbudet til befolkningen er i begge kommuner godt. Videre har begge kommunene både et grunn- og videregående skoletilbud. Målselv har et noe større tilbud innenfor den videregående skolen enn Balsfjord, men det er liten sannsynlighet for at det vil ha innvirkning på utformingen av kultursektoren. Idrettshalltilbudet er også godt i begge kommuner. Her ses en viss forskjell fordi Målselv har en idrettshall som skal dekke et regionalt behov ved at den ligger i tilknytning til toppidrettssentret på Bardufosstun. Denne forskjellen vil likevel ikke få noe utslag på variasjon i fremveksten av kultursektorene. I tillegg ligger begge kommunene sentralt til i fylket med gode kommunikasjonsmuligheter. En viss forskjell er det fordi Målselv har flyplass innenfor kommunegrensene. Sannsynligheten for at dette vil ha innvirkning på variasjon i fremveksten av kultursektorene antas å være svært liten. Befolkningsutviklingen i kommunene er preget av stor bevegelse i folkemassene i form av inn- og utflyttinger. Målselv har størst reduksjon i de yngre årsklassene (0-12 år), mens en økning i antall eldre. I tillegg har kommunen prosentvis flere 20-29 åringer enn fylket og landsgjennomsnittet ellers. I Balsfjord er fødselshyppigheten gått noe ned slik at den naturlige tilveksten forventes å bli noe mindre. Videre har kommunen prosentvis flere barn og unge under 20 år enn fylket og landsgjennomsnittet ellers. Dette viser at det bare er marginale forskjeller mellom Målselv og Balsfjord når det gjelder befolkningsutviklingen. Det betyr igjen marginale grunner til variasjon i fremveksten av kultursektorene mellom de to kommunene.

Frivillige lag og organisasjoner i lokalsamfunnet er den siste forklaringsfaktoren som defineres som nær omgivelse. De frivillige lag og organisasjoner kan påvirke fremveksten av en kommunal kultursektor fordi de utsetter kommunen overfor press eller krav om støtte eller tilskott. Variasjon mellom kommunene i utforming av kultursektorene kan ses som resultat av variasjon i aktivitet/kravmentalitet til de frivillige lag og organisasjoner i lokalsamfunnet.

2. Fjerne omgivelsestrekk

Staten vil for det første bli definert som en del av den fjerne omgivelse for kommunene. Som tidligere nevnt kan kommunene forstås som avledet statsmakt, og som et element i den offentlige styringskjeden. Det betyr at staten til en viss grad kan ha stor innflytelse over kommunenes anliggender. Denne forklaringsvariabelen er litt spesiell fordi staten gjennom lovpålegg kan bestemme at kommunene skal ivareta visse oppgaver, som f.eks. Grunnskoleloven og Lov om sosialhjelp. Når det gjelder kultursektoren har vi tidligere i oppgaven sett at staten i liten utstrekning har benyttet særlover. Dette fordi kommunene selv skal utforme strukturer og satsingsområder. Imidlertid har staten utarbeidet flere kulturmeldinger for hvordan kommunene kan utforme kultursektorene. Disse er kun anbefalinger som kommunene ikke er tvunget til å etterfølge. Dette medfører en forventning om at staten kan legge føring på kommunen ved utforming av kultursektoren.

Staten har makt nok til å pålegge kommunene visse strukturelle former (Scott, 1987). Begrepet "pålagt" kan deles i to; pålagt ved autoritet eller pålagt ved tvang (op.cit.). Det betyr at de lovpålagte utformingene kan sies å være "pålagt ved tvang", mens de anbefalte kan derimot sies å være "pålagt ved autoritet". Imidlertid trenger ikke en organisasjon å tvinges til endringer i organisasjonsformen. En annen type mekanisme omhandler autorisasjon eller legitimering av de strukturelle sidene fra en overordnet enhet til en lokal organisasjonsform (Scott, 1987). Skillet mellom denne formen og den først nevnte er at den underordnede enheten ikke tvinges til å tilpasse seg, men søker frivillig oppmerksomhet og bifall fra den overordnede enheten. Forventningen blir at kultursektorenes fremvekst i de to kommunene er lik fordi staten påvirker dem på samme måte, men at variasjon skyldes varierende implementering eller lokal evne og vilje til å implementere.

Den andre forklaringsfaktoren som vil bli definert som en fjern omgivelse for kommunene er **fylkeskommunen**. Dette fordi en

fylkeskommunal kulturpolitikk er ment å integrere alle sub-enhetene innenfor et fylke. For å få gjennomført konkrete tiltak trengs det ofte et nært praktisk og økonomisk samarbeid mellom kommunale kulturutvalg og fylkeskulturutvalg. Det betyr at det blir gitt tilskott til spesielle kulturtiltak som har interesse både for kommunene og fylkeskommunene. Fylkeskommunen kan altså påvirke kommunene i utviklingen av en kultursektor. Forventningen blir at fremveksten av kultursektorene er lik fordi fylkeskommunen påvirker kommunene på samme måte. Variasjon kan skyldes varierende iverksetting eller lokal evne og vilje til endring.

Kommunenes Sentralforbund (KS) vil defineres som den tredje forklaringsfaktoren i de fjerne omgivelsene. KS er en interesseorganisasjon for alle landets kommuner og fylkeskommuner. Organisasjonen skal ivareta kommunenes interesser overfor Storting, regjering og andre sentrale organer. Den skal også samordne kommunenes interesser som arbeidsgivere, samt hjelpe kommunene i deres virksomhet. KS ivaretar kontaktoppgaver på vegne av kommunene overfor staten og kunstnerorganisasjonene, deltar i utarbeidelse av rettledningsmateriale for hovedutvalget for kultur og kulturadministrasjoner i kommunene, samt formidle erfaringsmaterialet mellom forbundets medlemmer. KS legger vekt på kontakt med kulturformidlere og kulturadministrasjonen gjennom konferanser, seminar og kurs. Dette skulle tilsi en relativ stor anledning for KS til å påvirke utformingen av de kommunale kultursektorer. Denne typen omgivelse vil ikke ha samme type makt som f.eks. staten. I dette tilfellet vil kommunene ta et "bevisst" valg mht valg av strukturell modell (Scott, 1987). Innføringen av den nye strukturelle modellen kan begrunnes normativt eller utfra effektivitetsgrunner (Dimaggio og Powell, 1983). Det betyr at kommunene forsøker å utforme sine strukturer etter mønstre som blir holdt for å være mer moderne, passende eller profesjonelle enn de opprinnelige mønstrene (op.cit.). Her vil det også forventes at KS påvirker utformingen av kultursektoren slik at den blir lik for begge kommunene. Variasjon vil

imidlertid forventes i måten nye løsninger blir iverksatt på.

En fjerde forklaringsfaktor som inngår som en del av den fjerne omgivelse for kommunene er **andre kommuner**. Det betyr at kommunene har anledning til å påvirke hverandre fordi de er på samme nivå. Denne faktoren er litt spesiell i oppgaven fordi de to aktuelle kommunene er naboer. Det vil si at de ligger ved siden av hverandre og deler kommunegrenser. Det skulle tilsi en viss smitte-effekt over kommunegrensene når det gjelder utforming av kultursektorene.

Den siste forklaringsvariabelen, **profesjoner**, defineres som liggende mellom nære og fjerne omgivelser. Dette fordi profesjoner både finnes innenfor og utenfor kommunens grenser. Profesjoner består av tre sentrale kjennetegn: 1) langvarig formell utdanning, 2) ensidig yrkesmotivasjon, og 3) monopol på en bestemt yrkesfunksjon (Torgersen, 1972). På kulturområdet er det bibliotekaryrket som kan oppfylle de sentrale kjennetegnene for en profesjon. Bibliotekarene har bak seg en forholdsvis lang formell utdanning, de har ensidig yrkesmotivasjon og de har - innenfor formaliserte grenser - et yrkesmonopol. Dette yrkesmonopolet er regulert gjennom en form for statlig autorisasjon (Bibliotekloven). Det er en viss forskjell i profesjonaliseringen mellom f.eks. medisinerne og bibliotekarere fordi medisinerens yrkesmotivasjon er mye sterkere enn bibliotekarene. Det betyr at en medisinere **kun** vil arbeide innenfor legeyrket, mens en bibliotekar kan virke i andre yrker også.

En annen "profesjon" som det er et sterkt innslag av på kultursektoren er lærerne. I begge kommunene er de nåværende kultursjefene lærere. Mangset (1984) påpeker imidlertid at det kan settes spørsmålstegn ved om de ulike "lærerutdanningene" har så mye felles at de gir grunnlag for en felles profesjonsidentitet. En annen indikator som kan ses i sammenheng med profesjon er antall år ansatt i kulturadministrasjonen, eller såkalt "fartstid". De to kultursjefene har ulik "fartstid" i de respektive

kulturadministrasjoner. Kultursjefen¹² i Målselv har vært ansatt siden 1978, mens kultursjefen i Balsfjord siden 1989. Dette gir en forskjell på 11 år. Nå kan riktignok denne forskjellen utlignes litt fordi kultursjefen i Balsfjord egentlig har lengre erfaring fra kulturadministrasjon idet han har vært ansatt som kultursjef i Berg kommune tidligere. Imidlertid vil variasjon mellom kommunene i andre og første del av tredje periode kunne forklares utfra at Målselv har hatt en person som kultursjef hele tiden, mens Balsfjord har byttet relativt ofte. Dette betyr at kultursektoren til en viss grad vil være person-avhengig, dvs. variasjon i utformingen av kultursektorene i Målselv og Balsfjord kan forklares utfra hvilken aktør som befinner seg på sektoren.

Hypotesen for utforming av den kommunale kultursektor kan i lys av det institusjonelle perspektivet ses som et resultat av tilpasning til løsninger som er initiert av omgivelsene. Utformingen som velges er "riktig", dvs. at den er i overensstemmelse med de gjeldende normer for den kontekst utformingen skjer i. Kultursektorens atferd vil i dette perspektivet ses på som imiterende eller passivt tilpassende. Det betyr at kultursektoren tar opp i seg de løsningene som er rådende i omgivelsene.

Variasjon i utforming mellom to kultursektorer kan i lys av det institusjonelle perspektivet ses som et resultat av variasjon i de nære omgivelsene.

3.5. Funksjonelle og intensjonale forklaringer

I de to perspektivene som skal benyttes i analysen ligger det implisitt to ulike forklaringstradisjoner. På den ene siden det institusjonelle perspektivet som kan sies å bygge på funksjonelle forklaringer. På den andre siden det instrumentelle perspektivet som kan sies å bygge på intensjonale forklaringer. I det

¹²Kultursjefen i Målselv er i tillegg til administrativ leder for kulturadministrasjonen også svært opptatt av det lokale kulturliv som f.eks. teater, musikk og idrett.

følgende vil jeg drøfte hvordan de to forklaringstradisjonene blir utledet.

Funksjonelle forklaringer bygger på forståelsen av at sosiale fenomen har "en funksjon". Det vil si at de har virkninger som er gunstige eller nyttige for samfunnet som et hele. I tillegg har funksjonelle forklaringer ofte en bestemt oppgave som **må** utføres for at samfunnet skal bestå (overleve), f.eks. kultursektorens oppgave er å legge forholdene til rette for det frivillige organisasjonsliv i lokalsamfunnet. Imidlertid forklarer ikke denne påstanden at fenomenet skal ha en slik nødvendig funksjon fordi det kan være andre institusjoner som kunne utføre den samme oppgaven. Det betyr at nødvendigheten av oppgaven forklarer **at** den blir ivaretatt, men ikke **hva** som ivaretar den. Likevel blir fenomener i samfunnsforskning ofte forklart gjennom de gunstige virkninger de har for den større helhet som de er en del av.

Funksjonalismen begrunnes utfra teorien om utvikling gjennom naturlig utvalg. Det kan med andre ord sies at denne teorien fra biologien er et mønster for funksjonalisme. Elster (1979) mener å kunne påvise at funksjonelle forklaringer innen samfunnsvitenskapen ikke er reelle. De er enten intensjonale eller en spesiell form for årsaksforklaringer. I det følgende vil jeg vise Elsters argumentasjon for dette.

Funksjonalistiske forklaringer i samfunnsvitenskapen kan anta flere former. Presten og samfunnsforskeren Eilert Sundt (1817-75) gjorde det første forsøket i Norge på en funksjonell forklaring. Sundt mente at Charles Darwins teori om naturlig utvalg kunne anvendes på utviklingen av f.eks. båttyper. Han observerte at selvom en båtbygger er flink så blir ikke to båter like uansett hvor mye båtbyggeren bestreber seg. Avvikene må dermed kalles for tilfeldige. Dette avviket kan få konsekvenser ved at båter som er blitt bedre blir lagt merke til. Sundt mente at dette kunne sammenlignes helt med naturlig utvalg. Imidlertid er det viktig forskjeller fordi etter en tid opphører endringene

å være tilfeldige, men blir bevisste og systematisk utprøvd. Dette fordi enkelte båter oppleves som bedre av brukerne. De blir lagt til grunn for den videre utvikling. Dette kalles et kunstig utvalg fordi det foretas et bevisst valg. Når det "blir lagt merke til" hvilke båter som er best og de velges som forbilde er det innført en form for formålsforklaring som går utover det naturlige utvalg. Disse kan også kalles for filterforklaringer, dvs. de er ikke tilsiktet av de som produserer dem, men er erkjent av de som har fordeler av dem.

Funksjonalistiske forklaringer i samfunnsvitenskapen står overfor et dilemma fordi hvis de er **gode** forklaringer kan de ikke være funksjonalistiske, og hvis de insiterer på å være funksjonelle så har de ikke noe belegg. En form for belegg er å angi en tilbakeføringsmekanisme fra de gunstige virkningene til fenomenet som produserer dem. Da er det imidlertid en spesiell form for **årsaksforklaringer**. En annen form for belegg er å angi en bevisst person som har valgt ut det fenomen som søkes forklart, men da er det en ren **formålsforklaring**.

Nå har vi beveget oss over i intensjonale forklaringer eller såkalte formålsforklaringer. Disse forklaringene er grunnet/motivert i en plan eller en hensikt. Intensjonale forklaringer gjør at mennesker er istand til å produsere endringer. Det betyr at de kan vente til den beste "mutasjonen" skal inntreffe. De kan velge noe som er negativt på kort sikt for å oppnå noe positivt på lang sikt. Dette er en utenkelig atferd i naturlige utvalg. Mennesket er istand til å vente og bruke indirekte strategier, samt velge mellom **mulige** strategier. Det naturlige utvalg må derimot velge mellom noe som skjer der og da, dvs. uten å se til fortiden eller fremtiden. Intensjonalitet er altså handlinger som er styrt av fremtidige mål og urealiserte muligheter. Elster kaller slike forklaringer for strategiske¹³, dvs. "aktørenes omgivelser består av andre aktører og at han er en del av deres

¹³Ånund Haga (1986) påpeker imidlertid at slike forklaringer også kan ses på som kontekstuelle og kommunikative forklaringer. Dette vil jeg imidlertid ikke gå inn på her.

omgivelser" (1979:74). Det vil si at strategiske forklaringer er knyttet til sosial handling hvor aktørene kan ta ett skritt tilbake for å ta to skritt frem.

Som tidligere nevnt i avsnittet skilles det mellom det instrumentelle perspektivet og det institusjonelle perspektivet ved at instrumentelle forklaringer er intensjonale, og institusjonelle forklaringer er funksjonale. Imidlertid skiller det institusjonelle perspektivet mellom ubevisst og bevisst utforming av en organisasjon. Ved bevisst utforming er det tale om en viss form for instrumentaltet i begrunnelsen for valg av utforming. Dette vil innebære en intensjonal forklaring. Det vil si at en organisasjon velger en utforming utfra instrumentelle eller strategiske årsaker. Dette valget er begrunnet utfra at skillet mellom perspektivene blir mere "synlig" enn hvis "bevisst valg" blir definert innenfor det institusjonelle perspektivet. De to forklaringskategoriene kan altså ses på som idealtyper som blir en viktig skillelinje mellom de to perspektivene i et analyseøyemed. Dette fordi det kan være problematisk å skille mellom en ren instrumentell forklaring og en "institusjonell-instrumentell" forklaring i oppgavens analyse.

KAPITTEL 4: MÅLSELV KOMMUNE

4.0. Innledning

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for fremveksten og utviklingen av kultursektoren i Målselv kommune. Denne vil i tillegg bli drøftet i lys av to perspektiver. Redegjørelsen og drøftingen vil omfatte flere år, i hovedsak perioden fra midten av 60-tallet og opptil 1991.

4.1. Generelle trekk ved kommunen

Målselv utgjør sammen med Bardu det meste av det som betegnes som Troms Innland eller Indre Troms. Med sine godt og vel 3300 kvadratkilometer er Målselv den nest største kommunen i Troms fylke hva areal angår. Den strekker seg fra svenskegrensen i sørøst til Malangen i nordvest. Målselv kan sies å dele Troms fylke på midten.

Opprinnelig var jord- og skogbruk hovednæringsveien i Målselv. Dette holdt seg fram til siste verdenskrig. I tiden etter har jordbruket lidd samme skjebne som i så mange bygder, nemlig å sakke akterut i konkurransen med andre næringer. Industrien har en beskjeden plass i Målselv, selv om det de senere år har vært en økning i antall sysselsatte innenfor industrien. Dette skyldes hovedsaklig etableringen av Nord-Norges Salgslag. Den største næringen i Målselv er privat og offentlig tjenesteyting. Privat tjenesteyting har hatt en betydelig ekspansjon på 1970- og 80-tallet, men ennå mangler kommunen en del spesialbedrifter. Innenfor offentlig tjenesteyting har Målselv et betydelig antall arbeidsplasser, såvel statlige som fylkeskommunale og kommunale. Nest etter Tromsø er Målselv den kommunen i Troms fylke som har flest statlige og fylkeskommunale virksomheter. Det er f.eks. Forsvaret, Statens skoger, Reindriftskontoret, Fylkesskogkontoret. Videre er det flere arbeidsplasser som er tilknyttet idrett som f.eks. Bardufosstun og Troms Idrettskrets.

En av kommunens største fortrinn er dens sentrale beliggenhet i fylket. Dette er en av årsakene til at kommunikasjonene er

forholdsvis gode, bl.a. ligger Bardufoss flyplass i kommunen, samt at E6 går igjennom kommunen.

Målselv kommune består av 6 tettsteder - Bardufoss (Heggelia og Andselv), Moen-Olsborg, Karlstad, Bakkehaug, Øverbygd og Holt. Den største befolkningskonsentrasjonen befinner seg i Andselv-Heggelia-området. Kommuneadministrasjonen ligger på Moen i Målselv kommunehus, hvor også kulturadministrasjonen er lokalisert.

Innbyggertallet i Målselv er på ca. 7400 personer, med stor overvekt av menn. Dette har sin naturlige forklaring i Forsvarets virksomhet i kommunen. I de siste årene har det vært sterk nedgang i aldersgruppen 0-12 år.

Skoletilbudet i Målselv er godt utbygget - også det videregående tilbudet. Det er 5 barneskoler, 1 ungdomsskole, 2 kombinerte barne- og ungdomsskoler, samt 2 videregående skoler som gir tilbud i både allmennfaglige, handel- og kontor, handverk og industri, samt husflid og estetiske fag. Kommunen er godt dekket når det gjelder idrettshaller med 2 fylkeskommunale/kommunale haller; Bardufosshallen og Gimlehallen. I tilknytning til Bardufosshallen ligger også et kommunalt samfunnshus. Hovedbiblioteket ligger på Andselv, mens 2 filialer ligger henholdsvis på Moen og på Holt. Målselv har også 2 bygdemuseum; et på Fossmo/Andselv og et ved Lille Rostadvann - Kongsvold bygdemuseum.

Det frivillige lag og organisasjonsliv omfatter svært mange aktiviteter. Det er bl.a. 9 skytterlag, 8 idrettslag, 7 ungdomslag, 4 korps, 4 kor, pistolklubb, trekkspillklubb, rideklubb, bridgeklubb, Jeger- og fiskeforening, kunstforening, fritidsklubber osv.

Forsvaret setter naturlig nok sitt preg på kommunen, ikke bare befolknings- og næringsmessig, men også når det gjelder samarbeid med kommunen om velferdstiltak for både sivilt og militært

personell. Bl.a. driver Forsvaret kino og har stor medvirkning i idrettsanleggene i kommunen.

4.2. Fremveksten av kultursektoren

Det vil først og fremst bli fokusert på utviklingen av kultursektorens politiske og administrative struktur. I tillegg har jeg valgt å se på utviklingen av ansvars- og arbeidsområdene, samt policy-utformingen.

I analysen vil det bli benyttet to perspektiver for utforming av kultursektoren; et instrumentelt perspektiv og et institusjonelt perspektiv. Jeg vil først redegjøre for hvilke funn som kan forventes i lys av det instrumentelle perspektivet. Den sentrale hypotesen i lys av dette perspektivet er at det er ledelsen i kommunen som legger føring på utformingen av kultursektoren. Dette fordi kommunens ledelse i prinsippet står fritt til å utforme kultursektoren, både på grunn av få særlover på kulturområdet, samt kommunenes frihet i henhold til Kommunestyreloven (jfr. kap 1). I tillegg forventes det at endringer i kultursektoren blir sett på som et virkemiddel.

I lys av det institusjonelle perspektivet er utgangshypotesen at kommunens ledelse blir påvirket av forhold i omgivelsene ved utforming av kultursektoren. Årsaken til dette kan på den ene siden være at kommunen er en del av et offentlig styringssystem hvor delene til en viss grad kan påvirke hverandre. På den andre siden er det også institusjonelle normer og verdier i omgivelsene som er viktige for kultursektoren å ta opp i seg for å overleve som sektor. Forventningen blir dermed at kommunens ledelse leter i omgivelsene etter forbilder som er "riktige" organisasjonsløsninger for å overleve som sektor fordi kultur er et relativt nytt kommunalt forvaltningsområde.

4.2.1. Første periode - før 1975.

Politisk struktur

Målselv kommune opprettet i denne perioden en rekke politiske organ på kulturområdet. Kulturnemnden var det første organet som ble opprettet, dette skjedde i 1963. Nemnden skulle arbeide med

oppgaver som ble definert inn under det "tradisjonelle" kulturbegrep, eller populært kalt "finkulturelle" aktiviteter. I tillegg var også bygdetun og andre verneområder sentrale arbeidsområder. Målselv opprettet en kulturnemnd etter initiativ fra Kirke- og undervisningsdepartementet ved en innstilling i 1958¹. I innstillingen ble det påpekt at:

"- kulturnemnda skal håndheve alle saker som angår det frivillige opplysnings- og kulturarbeidet som ikke er lagt under andre organ i kommunen. Nemnda skal være kommunal og fungere på lik linje med f.eks. skolestyret. Videre skal den ha egen budsjettpost i kommunebudsjettet, samt at den ikke skal gjennomføre tiltak, men bevilge midler til frivillige organisasjoner og være behjelpelig med utstyr og lokaler".

Opprettelsen av kulturnemnden kan forstås i lys av det institusjonelle perspektivet. Dette fordi kommunen implementerer et statlig foreslått kulturorgan. Kulturnemnda kan sies å være pålagt ved "autoritet" (Scott, 1987), fordi statsmakten som sådan kan antas å ha stor grad av autoritet overfor kommunene på grunn av at kommunene er avledet statsmakt.

Videre ble det, åtte år senere², opprettet et ungdoms- og idrettsutvalg. Utvalget skulle bl.a. være innstillende myndighet for søknader om tilskott og tippemidler fra frivillige lag og organisasjoner, til henholdsvis overordnede organer³ og Troms fylkes idretts- og ungdomskontor. Utvalget hadde verken egen budsjettpost eller noen utstrakt beslutningsmyndighet, noe som medførte at alle saker måtte gå gjennom overordnede organ som kommunestyret/formannskapet og fylkets ungdoms- og idrettskontor. Dette var altså et organ som i begynnelsen **kun** hadde innstillingsmyndighet, ikke beslutningsmyndighet.

Initiativet til opprettelsen av utvalget kom via Kirke- og undervisningsdepartementet ved Statens ungdoms- og idrettskontor

¹KUD 13. juli 1958 "Innstilling som organisering og støtte til det frivillige opplysnings- og kulturarbeid".

²Nærmere bestemt i 1970.

³Kommunestyret og formannskap.

(STUI). STUI anmodet kommunene i 1947 om å opprette idrettsutvalg, og videre i 1950 om å opprette ungdomsutvalg. I mange kommuner ble disse to utvalgene slått sammen, bl.a. i Målselv. Ved opprettelsen av utvalget ble det generelt ikke gitt økonomiske virkemidler til arbeidet fra staten⁴. I tillegg gikk det nokså lang tid fra anmodningen kom, til utvalget ble opprettet. I lys av dette kan opprettelsen ses som et initiativ fra kommunens politiske ledelse til å ville satse sterkere på idrett, og at det da måtte være et ansvarlig organ for å ivareta området interesser. Dette betyr at opprettelsen av ungdoms- og idrettsutvalget på den ene siden kan tolkes i lys av det institusjonelle perspektivet fordi det var STUI som var initiativtaker. På den andre siden kan opprettelsen også tolkes i lys av det instrumentelle perspektivet fordi det var kommunens politiske ledelse som opprettet organet. Dette fordi det tok så lang tid fra anmodningen kom til dannelsen skjedde. Det medfører at opprettelsen av ungdoms- og idrettsutvalget kan ses på som en intensjonal forklaring, fordi tiden det tok fra anmodningen om opprettelsen kom til utvalget ble opprettet var relativt lang. Dette medfører en antagelse om at kommunen foretok et bevisst valg om å opprette organet for bedre å ivareta området.

To år senere i 1972 ble det etablert et bibliotekstyre i kommunen. Styret skulle stå for drift av folke- og skolebiblioteket i kommunen. Etableringen av styret kan ses i lys av Biblioteklovens revidering i 1971⁵. Der ble det bl.a. fastslått at:

"Kommunene må, for å få rett til statstilskott, ha et styre for bibliotekområdet oppnevnt av kommunestyre".

Kommunen så det derfor best å opprette et politisk organ for bibliotekområdet for å få tilgang til statstilskott.

Opprettelsen vil her tolkes i lys av det institusjonelle perspektivet fordi det var staten gjennom Bibliotekloven som var

⁴ Dette er dog en sannhet med modifikasjoner fordi tippe-midlene var svært sentrale når det gjaldt idrettsområdet.

⁵ Kilde: Bibliotekloven av 18. juni 1971.

initiativtaker dette. Opprettelsen vil bli sett på som en implementering av et statlig lovpålegg. Imidlertid vil det være en annen type implementering enn den som kan knyttes til kulturnemnden, fordi staten påbyr kommunene ved lov å opprette bibliotekstyre. Denne opprettelsen kan slik sies å være pålagt ved "tvang" (Scott, 1987).

Samme år ble det dannet en bygdeboknemnd. Denne skulle forestå kontroll med framdriften og skrivingen av bygdebok for Målselv. Initiativet kom fra den politiske ledelsen⁶ i kommunen. Riktignok etter at en "privat" person med stor interesse for kommunens historie hadde hatt kontakt med kommunen for å få dette prosjektet realisert. Som nevnt i kapittel 3, har Målselv en nokså særpreget historie eller tradisjon som ofte kalles "døla-kulturen". Denne er fortsatt levende i kommunen ved at befolkningen viser stor interesse for sine røtter bl.a. gjennom matkulturen, språk, husflid, folkemusikk og dans o.l.

Opprettelsen av bygdeboknemnden kan på den ene siden ses i lys av det instrumentelle perspektivet fordi det var kommunens politiske ledelse som etablerte organet og dermed hadde en forståelse for å ivareta kommunens tradisjon/historie. På den andre siden kan opprettelsen også ses i lys av det institusjonelle perspektivet fordi kommunens tradisjon eller historie (normene i kommunen), som er definert som en del av de nære omgivelsene, påvirket, gjennom en "privat" aktør (Alf Kiil), kommunens politiske ledelse til danneels av organet.

Det siste politiske utvalget som ble etablert i første periode var natur- og friluftsnemnda. Denne hadde hovedsaklig rene ekspedisjonsoppgaver som f.eks. løyve til å benytte motorkjøretøy i utmark. Opprettelsen av nemnda kan ses som et resultat av Friluftsløven⁷. Riktignok ble det poengtert i lovens §23 at:

⁶Med det menes det den overordnede politiske ledelse, dvs. kommunestyret/formannskapet.

⁷Lov om Friluftsliv av 28.juni 1957.

"- det er tillagt kommunestyret å bestemme om det skal opprettes friluftsnemnd i en kommune".

I Frilufsloven ble det påpekt at det var opp til kommunene selv å bestemme om de skulle opprette en slik nemnd. På den ene siden kan opprettelsen ses i lys av det institusjonelle perspektivet fordi kommunen ble anbefalt av staten å danne et slikt organ. På den andre siden kan opprettelsen også ses i lys av det instrumentelle perspektivet fordi det var opp til kommunen selv å bestemme om den ville opprette organet. Målselv kommune dannet organet fordi dannelsen ble sett på som et middel for å nå et bestemt mål, dvs. bedre ivaretagelse av friluftsområdet.

Administrativ struktur

I første periode var det flere av de politiske organene på kulturområdet som ikke hadde egne sekretariater, bl.a. kultur- nemnden, natur- og friluftsnemnden og bygdeboknemnden. Sentral-administrasjonen måtte dermed forestå disse organene med sekretær- og saksbehandlingsarbeid. Da ungdoms- og idrettsutvalget ble opprettet i 1970 ble også en hel stilling som ungdoms- og idrettssekretær opprettet. Stillingen skulle bl.a. ivareta sekretær- og saksbehandlingsfunksjonen for utvalget, samt drive rådgivende virksomhet overfor de frivillige lag og organisasjoner i kommunen.

Initiativet til stillingen kan på den ene siden sies å komme fra de kommunale fritidskonsulenters råd. Dette var en organisasjon som gjennom kommunenes fritidsadministrasjoner skulle gi råd og rettledning i arbeidet innenfor kultur- og fritidssektoren. Organisasjonen ble startet på slutten av 60-tallet, og hadde et nært samarbeid med STUI. I et rundskriv⁸ fra ovennevnte kontor til kommunene heter det bl.a.:

"- ansettelsen av kommunale fritidskonsulenter vil bli det viktigste fremstøt for ungdoms- og idrettsarbeidet i de kommende år".

⁸Rundskriv nr 34-I-69 fra Kirke- og undervisningsdepartementet ved Statens ungdoms- og idrettskontor.

Dermed kan opprettelsen av ungdoms- og idrettslederstillingen ses i lys av det institusjonelle perspektivet fordi kommunen kan antas å ha latt seg påvirke av de kommunale fritidskonsulenters råd og STUI. På den andre siden kan også initiativet antas å komme fra kommunens politiske ledelse fordi det var den som besluttet å opprette stillingen og den som hadde klare intensjoner om hva stillingen skulle innebære. Det betyr at opprettelsen også kan ses i lys av det instrumentelle perspektivet.

Videre ble det ved bibliotekstyrets etablering i 1972 opprettet en deltidsstilling som bibliotekar. Bibliotekaren skulle bl.a. ivareta sekretær- og saksbehandlingsfunksjonen for styret, samt ordinært bibliotekfaglig arbeid. Bakgrunnen for stillingen kan føres tilbake til Bibliotekloven hvor det heter i §4:

"- folkebiblioteket skal ha ansatt bibliotekar med faglige kvalifikasjoner i samsvar med de krav departementet setter"⁹.

Det var altså staten gjennom Bibliotekloven som påla kommunen å opprette en bibliotekarstilling. Slikt sett kan opprettelsen ses i lys av det institusjonelle perspektivet. Men Målselv retter seg ikke helt etter lovteksten, fordi det ansettes en person uten bibliotekfaglig bakgrunn¹⁰. Dette kan forklares utfra at staten også i samme lov gir kommunene dispensasjon fra bestemmelsene i §4.

Det ble også engasjert en forfatter/redaktør for bygdeboka. Vedkommende skulle samle inn og skrive historien om Målselv. Initiativet til denne stillingen var den samme som for bygdeboknemnden, nemlig kommunens historie. Dermed kan stillingens opprettelse på den ene siden ses i lys av det institusjonelle perspektivet. På den andre siden kan opprettelsen også ses i lys

⁹Kravene som departementet satt var bl.a. at den tilsatte bibliotekar skulle ha formell utdanning fra Statens bibliotekar-skole.

¹⁰Dette var svært vanlig i små kommuner fordi det var vanskelig å få utdannede bibliotekarer. Dermed ble det heller ikke opprettet hele stillinger.

av det instrumentelle perspektivet fordi det var kommunens politiske ledelse som vedtok og startet arbeidet med en bygdebok og opprette organet.

Ansvars- og arbeidsområder

Ansvars- og arbeidsområdene i første periode strekker seg fra kulturvern via ungdom og idrett, friluftsliv og bibliotek til bygdebokarbeidet. Arbeidsområdene kan altså plasseres både innenfor det finkulturelle og det mere "folkelige" kulturbegrepet.

Utviklingen går fra finkulturelle til mere "folkelig" arbeidsområder innenfor kultur. Forklaringen på dette var som for den politiske og administrative struktur, i stor grad forhold i omgivelsene. Det betyr at arbeidsområdet til kulturområdet kan ses i lys av det institusjonelle perspektivet fordi kommunen ivaretar kulturelle aktiviteter som var eksternt initiert. Det eneste arbeidsområdet som kommunens ledelse tok initiativ til var utarbeidelsen av bygdeboka. Bygdebokarbeidet vil derfor ses i lys av det instrumentelle perspektivet fordi ledelsen i kommunen så området som viktig for å ivareta lokalsamfunnets historie. Det skal i tillegg sies at kommunens ledelse nok ikke var en avskilt del av lokalbefolkningen slik at de, som resten av befolkningen, var bærere av den lokale tradisjon og historie.

Policy

Den kommunale policy eller målsettinger for kulturområdet i første periode var i hovedsak preget av en mere "privat" forståelse av kultur (jfr. 2.4.3.). Dette innebærer at Målselv kommunale kulturarbeid i liten grad var preget av direkte kommunal satsing på kultur. Det var heller de frivillige lag og organisasjoner som ivaretok disse oppgavene. Kommunen fungerte kun som en tilrettelegger for det frivillige organisasjonslivet, den var selv ikke initiativtaker til kulturaktiviteter eller utforming av policy. Denne policy-retningen preget i stor grad nettopp denne tidsperioden (før 1975) generelt. Bl.a. kan man lese i en uttalelse fra Nordnorsk Kulturråd fra 1965 følgende:

"En kulturnemnd skal selvsagt ikke **selv** påta seg det mangslungne kulturarbeidet. Den skal **kun** fungere som et kontaktorgan mellom de forskjellige kulturvirksomheter i kommunen og hjelpe til med å formidle deres kontakt med sentralinstitusjoner utad".

Kommunens kulturorgan skulle kun være katalysator, dvs. en drivkraft som påvirket de frivillige lag og organisasjoner til å ivareta kulturaktivitetene i lokalsamfunnet.

Siden kommunens forståelse av kultur i denne perioden kan beskrives som "privat" vil policyen bli tolket i lys av det institusjonelle perspektivet fordi kulturdefinisjonen både hadde sitt utspring i omgivelsene, samt at kulturområdene ble definert innenfor det tradisjonelle og folkelige begrepet om kultur. Som en følge av det førstnevnte var kommunen ikke aktiv med å finne egne løsninger for utforming av kulturområdet.

4.2.2. Andre periode - fra 1975 til 1984.

Politisk struktur

Andre periode starter ved at Målselv kommune oppretter et kulturstyre, og innfører "det utvidede kulturbegrep" i 1975. I dette ligger det at kulturstyret skulle være rådgivende organ for kommunen i kulturpolitiske spørsmål, samt administrere kommunale tilskottsordninger for frivillige organisasjoner, grupper og institusjoner. Videre fikk kulturstyret disposisjonsrett over eget budsjett.

Drivkraften bak opprettelsen av kulturstyrer i kommunene og innføringen av "det utvidede kulturbegrep" var nok kulturmeldingene som ble utgitt i 1973-74. I meldingene ble det bl.a. stilt krav til kommunene om å opprette:

"-et felles kulturstyre med ansvar for et område som minst dekker de oppgaver som tilskottsordningen¹¹ dekker"¹².

¹¹Tilskottsordningen omfatter alle tiltak innenfor kulturområdet unntatt de områdene som får statstilskott for drift (museer, idrettshaller, kulturhus o.l.).

¹²Kilde: St. meld. nr 8 og 52 (1973-74).

Kulturstyrets ansvars- og arbeidsområde ble som sagt avgrenset innenfor "et utvidet kulturbegrep".

Når det gjelder medlemsantallet for kulturstyrer i "mellomstore kommuner" ble det i kulturmeldingene anbefalt til 7. Målselv som faller inn under denne kategorien fikk da også 7 medlemmer i kulturstyret. Vi ser her at kommunen følger kulturmeldingenes anbefalinger både når det gjelder å opprette kulturstyre, innføre "et utvidet kulturbegrep"¹³, samt antallet medlemmer i kulturstyret.

På den ene siden kan opprettelsen av kulturstyret tolkes i lys av det institusjonelle perspektivet, nærmere bestemt som en iverksetting av statlige anbefalinger gjennom kulturmeldingene. Kommunen følger statens anbefaling for å få rett til statstilskott¹⁴. På den andre siden skal det også sies at kommunens handling i dette tilfellet kan forstås som instrumentell i den betydning at atferden var betinget av, og framstod som et middel til å få statlige overføringer til kulturområdet. Dette var et strategisk valg med henblikk på å oppnå statstilskott for kulturområdet. Derfor kan opprettelsen også tolkes i lys av det instrumentelle perspektivet. Nå skal det riktignok sies at kommunen i dette tilfellet har et valg ved at den kan velge om den vil opprette kulturstyret eller ikke. Men i realiteten stod ikke kommunene i noen virkelig valgsituasjon. Hvis kommunen ikke opprettet organet så var den heller ikke berettiget til de økonomiske incentivene som lå i den statlige anbefalingen. Kommunen hadde i dette tilfellet få muligheter for å få økonomisk støtte fra andre steder enn staten. Dette innebærer at opprettelsen av kulturstyret hovedsaklig blir sett i lys av det institusjonelle perspektivet.

¹³Nå skal det riktignok sies at Målselv også før 1975 hadde kulturaktiviteter som var definert innenfor "det utvidede kulturbegrep" som f.eks. idrett.

¹⁴Kommunen kunne ha ivaretatt kulturområdet på andre måter ved at området ble lagt til andre utvalg.

Til tross for opprettelsen av kulturstyret i 1975 ble ikke kulturområdet i kommunen samordnet. De eneste endringene i den politiske strukturen som ble foretatt var nedleggelsen av kulturnemnden, samt at ungdoms- og idrettsutvalget ble gjort til et underutvalg for kulturstyret. I kulturmeldingene ble kommunene anbefalt å samordne kulturarbeidet under ett politisk organ. Det som derimot skjedde i Målselv var at flere politisk valgte kulturorgan ble opprettholdt, og fremdeles direkte underlagt kommunestyret/formannskapet. Bl.a. gjaldt dette bibliotekstyret, bygdeboknemnda og natur- og friluftsnemnda. Vi ser altså her at kommunen ikke følger anbefalingene i kulturmeldingene. Dette kan antas å ha sin forklaring i at den administrative kapasitet på kulturområdet var svært knapp på dette tidspunkt. Dermed måtte de politiske kulturorganene også påta seg administrative oppgaver. Det kan derfor antas at kommunen så denne løsningen som best utfra den daværende økonomiske situasjonen på dette området. Utifra dette vil opprettholdelsen av kulturorganene forstås i lys av det instrumentelle perspektivet fordi de politiske organene ble brukt som middel for å opprettholde en nogenlunde tilfredstillende situasjon på kulturområdet.

Ett år senere, i 1976, ble det opprettet et museumsstyre som hovedsaklig skulle bestyre de kommunale museer i Målselv. Initiativet til opprettelsen kom fra lokale foreninger i kommunen som ønsket en kommunal overtakelse av dette området. Bakgrunnen var at det i 1975 ble etablert et statstilskott for halvoffentlige museer. For å komme inn under tilskottsordningen måtte museene ikke være fullt ut statlige eller fullt ut private, men enten kommunale eller halv-offentlige. I tillegg måtte det være oppnevnt et politisk organ som kunne ivareta driften. Slikt sett kan det antas at både kommunen og de lokale foreningene så det som en fordel at kommunen overtok ansvaret for bygdemuseene fordi de da var berettiget til statstilskott. Vi ser her at kommunen til en viss grad blir utsatt for påvirkning både fra de lokale foreningene og indirekte fra staten, gjennom tilskottsordningen. Dette skulle indikere at opprettelsen av museumsstyret kan ses i lys av det institusjonelle perspektivet. Likevel velger jeg

å tolke dette i lys av det instrumentelle perspektivet fordi kommunen i sin adferd er mål-middel orientert ved at den oppretter et politisk organ og overtar ansvaret for bygdemuseene for å bli berettiget til statstilskott. Kommunen bruker altså den politiske strukturen (organisasjonen) som et middel for å oppnå bestemte mål.

I 1978 engasjerte Målselv kommune Norske Kommuners Sentralforbund (NKS) for å vurdere muligheten for en rasjonalisering innenfor de ulike etater. NKS hovedinntrykk etter kartleggingen av organisasjonsforholdene var at kommunen som organisasjon fungerte forholdsvis godt. Kommunen ville dog være tjent med å sette iverk enkelte effektivitetsfremmede tiltak. Ett av tiltakene gikk ut på forenklinger i nemndsystemet, spesielt for kultursektoren og teknisk sektor. NKS viser i den forbindelse til KT-rapport nr 2/77¹⁵. I rapporten ble kommunenes forvaltningsområder delt inn i 4 sektorer; teknisk, helse og sosial, undervisning og kultur, samt et administrasjonsutvalg som skulle ivareta kommunenes ressurser dvs. kommunenes ansatte og de kommunale eiendommer. Videre mente NKS at Målselv kommune burde innføre fullført saksbehandling for å unngå dobbeltbehandling av saker og dermed få til en arbeidsbesparelse for kontorsjefen. I tillegg ble det påpekt at kommunen burde innføre faste møter mellom etatsjefene hvor viktige fellesanliggende ble tatt opp, samt gjøre større bruk av prosjektorganisering¹⁶. EDB ble også fremhevet som et effektivitetsfremmende tiltak i forslaget.

I forlengelsen av NKS vurdering av Målselv kommunes organisasjon, foretok kultursjefen i 1979 en revurdering av organiseringen av kulturarbeidet i Målselv, og da spesielt nemndstrukturen. Den politiske organisasjonen tilknyttet kulturområdet bestod først og fremst av kulturstyret, i tillegg til bibliotekstyret, museumsstyret, ungdoms- og idrettsutvalget som underutvalg av kultur-

¹⁵KT-rapport nr 2/77 "En revurdering av nemndstrukturen i norske kommuner".

¹⁶Dette ville være særlig aktuelt i forbindelse med gjennomføring av utbyggingsprosjekter i generalplanen.

styret, samt natur- og friluftsnemnda og bygdeboknemnda som direkte underlagt kommunestyret/formannskapet. Kultursjefens forenklingsforslag gikk for det første ut på at kulturstyret burde overta bibliotekstyrets arbeidsoppgaver. Bibliotekstyret kunne legges ned fordi biblioteket måtte ses som en del av det allmene kulturbegrepet. For det andre ble det foreslått at kulturstyret burde overta museumsstyrets arbeidsoppgaver. Dette styret kunne så legges ned, da det ikke ble sett på som påkrevet med et spesielt utvalg for bygdemuseene. Kultursjefen mente videre at ungdoms- og idrettsutvalget var en overlevning fra tidligere organiseringsmønstre og derfor burde nedlegges. Istedet ble det foreslått at kulturstyret også kunne overta dette utvalgets arbeidsoppgaver fordi det både var en idrettssekretær og en ungdomssekretær som fullgodt kunne ivareta dette områdets interesser. Kulturstyret burde også overta natur- og friluftsnemndas arbeidsoppgaver fordi nemnda ikke hadde eget sekretariat. Områdets saksforbredelsene ble dermed for dårlig ivaretatt. Bygdeboknemnden burde bli et underutvalg for kulturstyret med et tidsbegrenset mandat til bygdeboka var ferdigstillet fordi det ville medvirke til at kulturstyret fikk en bedre kontroll med fremdriftsplanene og kostnadene.

Resultatet av NKS vurdering av Målselv kommunes organisasjon var at det i 1980 ble innført ny nemndstruktur. De fleste anbefalingene som NKS fremsatte i sitt effektivitetsforslag hadde "røtter" fra KT-rapport nr 2/77. Bl.a. ny nemndstruktur med 4 sektorer, fullført saksbehandling, prosjektorganisering, etatsjefmøter og EDB. Innføringen av ny nemndstruktur kan derfor på den ene siden ses i lys av det institusjonelle perspektivet fordi kommunen implementerer et forslag som ble framsatt av NKS. Imidlertid tok kommunens politiske ledelse initiativ til å bringe NKS inn for at de skulle gi en vurdering av organisasjonen. Dermed kan innføringen av ny nemndstruktur også ses i lys av det instrumentelle perspektivet fordi kommunen konsulterer "opphavet" til ny nemndstruktur og får en vurdering spesielt for sin organisasjon. Ledelsens atferd kan i dette tilfellet sies å være instrumentell fordi den bringer inn NKS for å foreta en vurdering

av organisasjonen, dvs. viser aktivitet ved å gå rett til kilden for løsningsforslaget. Dette medfører at innføringen av ny nemndstruktur i Målselv ikke bare var en "mekanisk" tilpasning til ytre krav. Prosessen vitner også om i alle fall et ønske om selv å styre utviklingen, selv om dette ikke resulterer i "revolusjonerede" løsninger. Prosessen ved innføring av ny nemndstruktur kan i tillegg ses som planlagt og styrt med klare målsettinger som f.eks. bedre kontroll og styring med administrative apparat for de folkevalgte. Ny nemndstruktur blir brukt som et middel for å oppnå mål som som f.eks. bedre kontroll for de folkevalgte med administrasjonen.

Samtidig med innføringen av ny nemndstruktur i 1980 ble også kulturområdet samordnet. For det første fikk "kulturstyret" endret navn til "Hovedutvalg for kultur". I tillegg overtok kulturutvalget arbeidsoppgavene til bibliotekstyret og ungdoms- og idrettsutvalget. Disse ble nedlagt. Museestyret skulle imidlertid fortsette som underutvalg for kulturutvalget. Dette samsvarer ikke med kultursjefens forslag, hvor det ble påpekt at kulturutvalget skulle ha det direkte ansvaret for bygdemuseene. Det ble altså foretrukket en annen løsning enn den kultursjefen og NKS i KT-rapporten nr 2/77 hvor det ble påpekt at:

"- ved opprettholdelse av underutvalg bør prinsippet være at antallet holdes på et så lavt nivå som mulig".

Nå skal det riktignok sies at kulturutvalget ikke hadde mange underutvalg, kun museestyre og bygdeboknemnda. Derfor kan løsningen ses i lys av ovennevnte KT-rapport. Bygdeboknemnda på sin side fortsatte som et tidsavgrenset utvalg underlagt kulturutvalget. Denne løsningen finnes også igjen i den nevnte KT-rapporten:

"Tidsavgrensede utvalg/komiteer må opprettes etter behov når kommunen skal løse en oppgave av større omfang som er av midlertidig karakter".

Vi ser at forslagene til samordning for kulturområdet hentet sine "forbilder" både fra kulturmedingene og fra NKSs KT-rapport nr 2/77. Dermed vil samordningen av kulturområdet bli sett i lys av det institusjonelle perspektivet fordi kommunen henter sitt

"forbilde" fra NKS og kulturmedingene og iverksetter disse løsningene.

Administrativ struktur

I 1976 ble det planlagt en kommunal fritidsklubb på Andselv. I den sammenheng ble det fra fritidsklubbens arbeidsutvalg og ungdoms- og idrettsutvalget tatt initiativ til å få opprettet en hel stilling som ungdomssekretær. Saken ble behandlet i kommunestyret i forbindelse med budsjettbehandlingen for 1977. Der ble det vedtatt at det som en prøveordning skulle opprettes en engasjementsstilling som ungdomssekretær for 3 år. Kulturadministrasjonen hadde på dette tidspunktet to hele saksbehandlerstillinger. Som vi ser var det en "frivillig" organisasjon og et kommunalt kulturorgan som var initiativtaker til opprettelsen av stillingen, samt at det var kommunestyret som forestod den formelle opprettelsen. Den politiske ledelsen i kommunen kan antas å se på stillingen som nødvendig fordi den var oppmerksom på kulturområdets behov for større administrativ kapasitet. Opprettelsen av ungdomssekretærstillingen kan derfor forstås i lys av det instrumentelle perspektivet fordi det var ungdoms- og idrettsutvalget og arbeidsutvalget som tok initiativ til stillingen. Arbeidsutvalget kan riktignok ses på som en del av omgivelsene, men det kan antas at samarbeidet mellom utvalget og kulturorganet var relativt tett slik at i denne situasjonen kan utvalget bli sett på som en integrert del av kommuneforvaltningen.

Kulturstyret tok i 1976 initiativ til å få opprettet en hel stilling som bibliotekleder. Kommunestyret vedtok opprettelse av denne året etter. Opprettelsen kan ses i lys av det instrumentelle perspektivet fordi det var en del av kommunens ledelse dvs. kulturstyret som fikk satt bibliotekområdets behov på "dagsorden".

I 1980 ble det etablert to bibliotekfilialer i kommunen, en på Holt og en på Moen. To deltids bibliotekstillinger ble tilknyttet filialene. Det kan antas at som en følge av disse

stillingenes etablering ble den hele biblioteklederstillingen redusert til halv. Forslag om utvidelse av stillingen gikk over flere år, fra 1981 og fram til i dag, uten resultat. På spørsmål til kultursjefen om hvorfor biblioteksektoren har hatt så store problemer med å få utvidede eller nye stillinger var svaret:

"Biblioteksektoren har ikke bare vanskelig med å få utvidede eller flere stillinger, men også velegnede lokaler, samt tilstrekkelige midler til å kjøpe inn bøker. Dette er en sektor med dårlig status, som aldri har vært oppvurdert. En annen årsak til den dårlige statusen kan ligge i at det har vært ansatt bibliotekledere uten utdanning. De har dermed ikke hatt den formelle "autoritet" som følger med en formell utdanning".

Vi ser her at begrunnelsen for biblioteksektorens lave status synes å være, for det første at personellet er uten formell utdanning. Dette kan medføre at argumentene som føres for utvidelser har liten "tyngde" i kommuneforvaltningen. Videre er biblioteksektoren et område hvor det tildels kan være vanskelig å vise til virkninger som går utover det rent bibliotekfaglige. Det vil si at å lese bøker kan gi den enkelte en fin og verdifull opplevelse, samt at en også lærer noe om kulturarven, mens det å vise til at å lese bøker på noen måte kan gi økonomisk vinning kan være svært vanskelig. Med andre ord å bruke bibliotekområdet som et virkemiddel for å nå andre samfunnspolitiske mål som f.eks. bosetting eller distriktsutbygging kan være svært vanskelig.

I 1977 ble det nedsatt et politisk oppnevnt utvalg som skulle vurdere situasjonen for kulturadministrasjonen. Medlemmene i dette utvalget kan karakteriseres som "kulturpersonligheter". Det vil si at de hadde gjort mye/var aktive i kommunen på kulturområdet, bl.a. hadde en av dem spesiell interesse for idrett, mens en annen hadde vist interesse for kommunens historie. I denne forbindelsen kan utvalget kalles for et "fagbasert" utvalg. Utvalget tok initiativ til å få opprettet en hel kultursjefstilling. Dette for å styrke kulturadministrasjonen. Etableringen av stillingen ble vedtatt i 1978 i kommunestyret. Opprettelsen av kultursjefstillingen kan dermed ses i lys av det instru-

mentelle perspektivet fordi kommunens politiske ledelse betegnes som initiativtaker til opprettelsen av stillingen gjennom det "fagbaserte" utvalget. Nedsettelsen av utvalget kan tolkes som et tegn fra kommunens politiske ledelse om en opprioritering av kulturområdet, dvs. at kultur nå ble sett på som et viktig satsingsområde.

Samme året opprettet Forsvarsdepartementet og Kulturdepartementet en arbeidsgruppe som skulle drøfte og ivareta kulturelle samarbeidstiltak. På høsten ble det avholdt en landsdelskonferanse om sivilt/militært kultursamarbeid i Tromsø for kommuner i Nord-Norge som var vertskommuner for militære avdelinger. Her ble kommunene Målselv og Bardu utpekt som prøveområder for et kultursamarbeidsprosjekt mellom Forsvaret og kommunene. Året etter ble det inngått en avtale mellom Forsvarsdepartementet/Kulturdepartementet og Målselv kommune om et prøveprosjekt på kultursamarbeid for 3 år. Målet med prøveprosjektet ble uttrykt slik:

"Målet med prosjektene er å finne fram til samarbeidsmodeller og -avtaler som kan styrke kommunikasjonen mellom Forsvarets avdelinger og sivile myndigheter med sikte på felles kulturplanlegging og best mulig utnyttelse av de samlede ressurser lokalt".

Opprettelsen av samarbeidsprosjektet kan forstås i lys av det institusjonelle perspektivet fordi det var Forsvarsdepartementet og Kulturdepartementet som var drivkraften bak prosjektet.

I forbindelse med prøveprosjektet ble det opprettet en hel kontorassistentstilling i 1979. Denne stillingshjemmelen var 100% dekket av FD/KUD fram til 1.7.82. Kontorassistenten skulle ha sin arbeidsplass ved kulturadministrasjonen i Målselv, fordi etaten virket som sekretariat for prosjektet. Likevel inngikk stillingen som en del av kulturadministrasjonen ved at den deltok i det daglige arbeidet ved etaten.

Opprettelsen av kontorassistentstillingen kan ses i lys av det instrumentelle perspektivet fordi det var kultursektorens politiske og administrative ledelse som tok initiativ til å få

stillingen tillagt kulturadministrasjonen i Målselv¹⁷. Stillingen ble opprettet fordi sekretariatet for prøveprosjektet ble tillagt kulturetaten. Nå skal det ikke påstås at det lå noen form for strategi bak dette i utgangspunktet ved å få sekretariatsfunksjonen tillagt etaten, men det kan antas at det ble sett på som en stor fordel fordi en ansatt i denne stillingen også kunne bidra i de daglige gjøremål. Dette var samtidig en alternativ måte å få sekretærhjelp til kontoret uten at den belastet de kommunale budsjetter. Kultursektorens handling må i dette tilfellet sies å være instrumentell fordi de tilbyr å påta seg sekretariatsfunksjonen til prosjektet og får dermed til en utvidelse av kulturadministrasjonens personell. Bl.a. blir det påpekt i en oppsummering av prosjekttiden at:

"Kulturadministrasjonen har i sin befatning med prosjektet vært nødt til å prioritere andre gjøremål, slik at samarbeidssaker har blitt lagt til side i visse hektiske perioder".

Dette kan på den ene siden tolkes som om kontorassistenten hovedsaklig hadde arbeidsoppgaver i den daglige drift av kulturadministrasjonen, og dermed kan stillingen ses på som instrumentelt begrunnet. På den andre siden var kultursjefen et medlem av prosjektgruppen slik at det kan trolig være hans arbeid det blir vist til i oppsummeringen. Dette medfører at stillingen som kontorassistent nok kan ses som institusjonelt begrunnet, dvs. at stillingen rett og slett ble tillagt kulturadministrasjonen i Målselv uten at sektoren kunne utøve så mye påvirkning.

Da prosjekttiden utgikk ble det fremsatt et forslag fra kultursektorens politiske og administrative ledelse om en forlengelse av kontorassistentstillingen. Forslaget ble begrunnet med at stillingen ivaretok arbeidsoppgaver utover selve prosjektet. Den hadde altså inngått som en del av kulturadministrasjonen. Kultursjefen sier i sitt saksfremlegg 17/82:

¹⁷Stillingen kunne like godt ha blitt tillagt kulturadministrasjonen i Bardu.

"Behovet for en hel dags stilling vil ikke bli noe mindre etter 1.juli¹⁸. Arbeidsmengden ved kulturkontoret har det siste året vært svært stor både for kultursjefen og kontorassistenten. Kulturkontoret har en viktig funksjon som serviceorgan, og i løpet av arbeidsdagen mottar en til stadighet forespørsler over telefon".

Formannskapet forlenget stillingen ut året (1982). Forlengelsen av stillingen kan tolkes i lys av det instrumentelle perspektivet fordi det var kultursektorens ledelse som var initiativtaker. I kommentarene til budsjett for 1983 sier kultursjefen imidlertid:

"I følge vedtak i Målselv formannskap dekker kommunen lønn for kontorassistent i full stilling ut året 1982. Dette må tolkes slik at en mener behovet er tilstede. Arbeidsmengden vil ikke bli mindre etter 1.1.83, og fører derfor opp lønn for full stilling ved å vise til sak 17/82".

Kultursektorens ledelse tok altså forlengelsen som et tegn på at de overordnede organene i kommunen så behovet for stillingen. Det ble vedtatt av de overordnede politiske organene å forlenge stillingen, men bare i 4/5 stilling. Dette kan også tolkes i lys av det instrumentelle perspektivet fordi også denne gangen ble initiativet tatt av en del av kommunens ledelse (kultursektorens politiske og administrative ledelse). I tillegg var begrunnelsen for stillingsforlengelsen klart instrumentell ved at argumentasjonen gikk ut på at kontorassistenten skulle ivareta noe av den økte mengden arbeidsoppgaver som kultursektoren hadde fått den siste tiden.

Ansvars- og arbeidsområder

Ved starten av andre periode ble "det utvidede kulturbegrep" innført i Målselv. Det innebar at, i tillegg til de tradisjonelle kulturaktivitetene, skulle også de mere folkelige aktiviteter innlemmes. Målselv hadde for såvidt også før 1975 et "videre" kulturbegrep lagt til grunn. Det kan derfor sies at det egentlig var staten som tilnærmet sitt kulturbegrep ved å fortolke

¹⁸Forsvarsdepartementet dekket lønn for kontorassistenten frem til 1.7.82.

begrepet på den samme måten som var rådende i kommunene, og som gav seg utslag i organiseringen av dette feltet.

I 1977 ble voksenopplæring tillagt kulturstyret og ble dermed kultursektorens ansvar. Arbeidsoppgavene på dette området ble fordelt mellom kultur- og skolestyret. Kulturstyret skulle ha koordineringsansvaret for den samlede voksenopplæring, samt den ikke-eksamensrettede voksenopplæring. Skolestyret på sin side skulle ha ansvaret for den kompetansegivende voksenopplæringen. Initiativet til kultursektorens utvidede arbeidsområde kan føres tilbake til Voksenopplæringsloven¹⁹. Der heter det bl.a. i §4:

"Kulturstyret er ansvarlig for utviklingen av voksenopplæringen i kommunen, og for kommunens forhold til studiearbeid i organisasjonene.....Skolestyret er styringsorgan for førstegangsutdanningen for voksne i grunnskolen".

Utvidelsen av arbeidsområdet for kultursektoren ble altså pålagt kommunen gjennom lov. Kommunen implementerte løsningen som ble fremsatt i loven. Dermed kan utvidelsen ses i lys av det institusjonelle perspektivet, fordi kultursektoren ikke hadde noe reelt valg med hensyn til om de ville ivareta dette området eller ikke. Utvidelsen kan dermed også ses som pålagt ved tvang.

Videre ble arbeidsområdet for kultursektoren ytterligere utvidet ved at det ble opprettet to kommunale fritidsklubber i Målselv. En i Øverbygd i 1976 og en på Andselv i 1977. Initiativtaker til opprettelsen av de kommunale fritidsklubbene var bygdeungdomslagene på de respektive steder. De mente at en kommunal drift av fritidsklubbene ville gjøre virksomheten mere stabil. I tillegg hadde kommunen et ansvar for å gi ungdommen i lokalsamfunnet et tilbud som var attraktivt. Opprettelsen av kommunale fritidsklubber kan på den ene siden ses i lys av det institusjonelle perspektivet fordi det var noen frivillige organisasjoner som tok initiativ til disse. På den andre siden kan opprettelsen også ses i lys av det instrumentelle perspektivet fordi den kan ses som et rasjonelt søk etter en god løsning. Det

¹⁹ Lov om voksenopplæring av 28.mai 1976.

vil si at kommunen opprettet kommunale fritidsklubber fordi den kunne ivareta området på en mere stabil måte enn frivillige organisasjoner kunne gjort.

Policy

Målselv kommunestyre vedtok i 1982 at det skulle utarbeides en sektorplan for kultur- og fritidsformål. Planen skulle tas inn i generalplanen, samt at de tiltakene som krevde økonomisk satsing skulle innarbeides i langtidsbudsjettet. Kulturutvalget valgte en plankomite for å utarbeide et planforslag. Kulturplanen var ferdig i 1983. Planen tok for seg alle områdene innefor kultur: bibliotek, kulturvern, idrett, sang og musikk, barn og ungdom, teater, film, voksenopplæring, kunst og kunstformidling, turisme, friluftsliv osv. Det overordnede målet for kulturpolitikken i Målselv kommune skulle være:

"å bidra til et kvalitativt bedre samfunn. Gi gode vekstvilkår for lokale og nasjonale kulturtradisjoner som hadde slått rot i kommunen. Gi rom for nye kulturytringer om dette var ønskelig eller nødvendig, samt bygge på prinsippet om åndsfrihet og kulturell toleranse".

Videre skulle også forholdene legges til rette for lag og organisasjoner slik at disse best mulig kunne ivareta sine samfunns-, miljø-, sosiale- og kulturmessige oppgaver.

Bakgrunnen for kommunestyrets initiativ til kulturplanen kan antas å være Bygningsloven²⁰. Loven innebar at planlegging ble obligatorisk for alle kommuner. Riktignok gikk det lang tid fra loven kom, til Målselv kommunestyre tok initiativ til kulturplanen. Dette vil forsøkes forklart i det følgende.

De nye planleggingsbestemmelsene innholdt en viktig endring i selve planleggingsbegrepet. Da den tidligere planleggingslovgivningen opererte var planleggingsbegrepet oppfattet som et spørsmål om å utarbeide detaljerte direktiver eller regelverk for arealutnytting innenfor kommunene. Det nye planleggingsbegrepet

²⁰Bygningsloven av 1965.

ble utvidet til også å omfatte den økonomiske og sosiale utvikling på lokalt nivå (Hansen, 1980). Utviklingen i generalplanarbeidet svarte ikke til noen av de forventninger som det i utgangspunktet ble stilt til denne type planlegging. Etter en ti-årsperiode (1975) var det mindre enn seks prosent av kommunene som var i en slik stilling at de kunne gjøre bruk av planene som virkemidler i den daglige beslutningsvirksomhet (op.cit.). En viktig forklaring på denne utviklingen henger sammen med oppbyggingen av det lokale planleggingsapparatet, dvs. hvorvidt kommunene hadde en egen planleggingsadministrasjon eller ikke. Bygningsloven ga ingen klar "oppskrift" på hvordan det lokale planleggingsapparatet skulle bygges opp - bortsett fra å slå fast at de folkevalgte skulle innta en sentral plass i dette arbeidet. Det var derfor opp til den enkelte kommune å bestemme hvordan den ville organisere sitt planleggingsarbeid, og hva slags ekspertise som skulle benyttes for å utføre dette arbeidet. Hvis vi ser dette i forbindelse med Målselv ligger nettopp noe av forklaringen i administrativ kapasitet. Arbeidet med kulturplanen ble ikke igangsatt av kommunestyret før kultursektoren hadde tilstrekkelig administrativ kapasitet. Nå skulle det riktignok være et planutvalg som skulle lage et kulturplanforslag, men likevel vil det antas å bli ekstra arbeid for kulturadministrasjonen med utskrivning o.l.

På den ene siden kan kulturplanen ses som et "ektefødt barn" av 70-tallets kulturmeldinger, fordi målet om "et kvalitativt bedre samfunn" ble fremhevet, altså i tråd med det institusjonelle perspektivet. På den andre siden kan kulturplanen ses som et resultat av en instrumentell handling fordi planen skulle tas inn i generalplanen og de tiltakene som krevde økonomisk satsing skulle inn i langtidsbudsjettet. Planen kan altså bli sett på som et "styringsinstrument" som skulle vise veien videre for kultursektoren. Den ble altså brukt som et middel for å oppnå et mål om bedre kontroll og styring av kulturområdet.

I andre periode utviklet policyen på kulturområdet seg fra en "privat" forståelse av kultur til en mere "offentlig" kultur-

forståelse. Dette ser vi bl.a. ved at både den politiske og administrative strukturen ble utvidet (flere utvalg og stillinger), samt at ansvars- og arbeidsområdene til sektoren ble svært utvidet. Rollen som tilrettelegger for de frivillige lag og organisasjoner ble delvis byttet med en "ivaretaker-rolle", dvs. at kommunen selv tar initiativ til og driver aktiviteter (fritidsklubber). Kultursektoren i Målselv tar i tillegg i denne perioden også på seg en entreprenør-rolle. Dette kan bl.a. ses i samarbeidsprosjektet mellom kommunen og Forsvaret, samt etableringen av to kommunale fritidsklubber.

4.2.3. Tredje periode - etter 1984

Politisk struktur

Den politiske strukturen på kultursektoren i tredje periode endres relativt lite. I 1991 ble det fra musikkskolerektoren i kommunen tatt initiativ til en sammenslåing av Målselv sang- og musikkråd og musikkskoleutvalget. I forslaget heter det at:

"Kommunen kanalisere midler til sang og musikk via to kanaler: skolestyret og hovedutvalg for kultur. Her er behov for et organ som kan ha et ord med i laget til begge hold, og se helheten og sammenhengen mellom de forskjellige delene av musikklivet, også det uorganiserte. Sang og musikkrådet har fungert ujevnt, og til tider ikke i det hele tatt. Den foreslåtte nyordninga vil sikre alle deler av musikklivet en mer stabil innflytelse. Et felles utvalg vil bli "tynge", og alle med felles interesse vil kunne dra sammen, i samme retning og samtidig".

Vi ser her at musikkskolerektoren benytter begrunnelser for sammenslåing som var mål-middel orientert. Endring i organisasjonsstrukturen skulle altså gi organet bedre innflytelse, samt bedre samarbeidet mellom det frivillige og kommunale sang- og musikkliv. Sammenslåingen av Målselv sang- og musikkråd og musikkskoleutvalget kan ses i lys av det instrumentelle perspektivet. For det første fordi initiativtaker til endringen var musikkskolerektoren som kan regnes som en del av den administrative ledelsen i kommunen. I tillegg benyttet rektoren argumenter som kan sies å være klart mål-middel orienterte eller instrumentelle.

Administrativ struktur

I kulturutvalgets forslag til langtidsbudsjett for 1984-88 ble det tatt initiativ til å få utvidet kontorassistentstillingen ved kulturadministrasjonen. Forsvarsdepartementet hadde dekket denne fram til 1.7.82. Etter det ble den 4/5 stilling ved kulturadministrasjonen fra 1.1.83. Nå ville kulturutvalget utvide og oppnormere stillingen til hel kontorfullmektigstilling fra 1985. En deltidstilling som kontorassistent ble også foreslått opprettet. I langtidsbudsjettet for kultursektoren for 1984-88 ble utvidelsene begrunnet med bl.a.:

"Kulturkontoret har pr idag en kontorassistent i 4/5 stilling. Stillingsinnehaveren har et arbeidsområde som langt går over det en kontorassistent skal gjøre. En god del selvstendig arbeid er tillagt jobben, også budsjettkontroll. Arbeidsmengden har de siste to årene økt betraktelig. Saksmengden og den konsultative virksomheten medfører at kultursjefen ikke har fått arbeidet unna i rimelig tid i henhold til frister".

I tillegg ble det også påpekt:

"For mer effektivt arbeid ved etaten (kultur), bør en fra 1.1.85 i en deltidstilling ha en kontorassistent til forefallende arbeid".

De to forslagene fikk gjennomslag i de overordnede politiske organ riktignok med endring, en halv stilling som kontorfullmektig og en halv stilling som kontorassistent. Utvidelsen av de to stillingene vil tolkes i lys av det instrumentelle perspektivet fordi det var kultursektorens politiske ledelse som tok initiativ til stillingene. I tillegg ble det benyttet instrumentelle argumenter for utvidelsene som f.eks. at stillingene ville medføre en mere effektiv saksbehandling for kultursektoren.

I 1987 ble det opprettet en halv stilling som kirkeverge. Kirkevergen skulle være saksbehandler for menighetsrådene, samt et bindeledd mellom kommunen og kirken. Initiativtaker til etableringen av stillingen var kultursektorens politiske og administrative ledelse. Opprettelsen av kirkevergestillingen vil derfor bli tolket i lys av det instrumentelle perspektivet.

Ansvars- og arbeidsområder

En del endringer på ansvars- og arbeidsområdet til kultursektoren skjedde i 1986. Da ble parker/grøntanlegg og idrettsanlegg underlagt kultur. I Kommunenes Sentralforbunds håndbok "Hovedutvalg for kultur" (1987) ble disse områdene tilrådet lagt under kultursektorens ansvar. Bl.a. ble det påpekt at:

"Bygg, anlegg og utstyr for kulturformål er en nødvendig del av arbeidsområdet for kulturutvalget, både i forhold til planlegging og finansiering av nybygg og nyanlegg og i forhold til restaurering av eldre bygg". (s. 82).

I håndboken ble med andre ord ulike bygg og anlegg sett på som en naturlig del av kultursektorens ansvarsområde. Den overordnede politiske ledelse i kommunen følger KS anbefaling og overfører ansvaret for bygg og anlegg til kulturformål fra teknisk sektor til kultursektoren²¹. Utvidelsen av ansvars- og arbeidsområdet kan ses i lys av det institusjonelle perspektivet fordi KS var initiativtaker til utvidelsen, mens kommunen implementerte den foreslåtte løsningen.

Et annet ansvars- og arbeidsområdet som ble kultursektorens ansvar var kirker og kirkegårder. I håndbok "Kommunal virksomhet" (1987) fra KS het det bl.a.:

"Kommunens forpliktelser i forholdt til menighetene består for det første i å holde kirker og kirkegårder i forsvarlig stand og å dekke nødvendige driftsutgifter (oppvarming m.m.)". (s. 81).

Kultursektoren skulle altså kun ha ansvaret for drift og vedlikehold av kirker og kirkegårder. Det videre ansvaret var det menighetsrådene for de repsektive prestegjeld²² i Målselv som hadde. Menighetsrådene hadde en relativt selvstendig posisjon fordi kulturutvalget ikke engang hadde innvirkning på deres budsjett. Som for bygg og anlegg ble også ansvaret for kirker

²¹Området var tidligere underlagt teknisk sektor. Imidlertid fikk ikke kultursektoren hele ansvaret for idrettsanleggene. Teknisk sektor ivaretok vedlikehold av hallene, mens kultursektoren hadde driftsansvaret.

²²Øverbygd og Målselv prestegjeld.

og kirkegårder begrunnet utfra at området naturlig hører inn under kultursektorens ansvar. Denne utvidelsen kan igjen ses i lys av det institusjonelle perspektivet fordi kommunen implementerer en anbefalt løsning fra KS.

Policy

I tredje periode ble det utformet en plan for kultur; en idrettsanleggsplan. Idrettsanleggsplanen ble utarbeidet av kulturadministrasjonen, men bygget i hovedsak på opplysninger og ønsker som kom fra kommunens mange lag og organisasjoner, samt Troms Idrettskrets og andre særidretters anleggsplaner. Initiativet til idrettsanleggsplanen ble tatt av kulturutvalget. I planen ble det fremhevet at behovet for nye anlegg måtte vurderes med utgangspunkt i de lokale behov. Videre ble det påpekt at investering i idrettsanlegg var investering i **"bedre helse, økt trivsel og bedre oppvekstvilkår for barn og unge, større tilflytting til/stopp i fraflyttingen fra kommunen, samt et godt kulturtilbud"**. I tillegg ble det vist til at utbygging og drift av idretts- og friluftsanlegg vil kunne gi økt sysselsetting med varige virkninger. Ikke bare under utbyggingsperioden, men også ved oppfølging på drifts- og vedlikeholdssiden. Tilslutt ble det understreket at ved å bygge ut idrettsanlegg ville kunne utløse trivselsfremmende faktorer som for næringslivets side kunne være viktig for å skaffe nøkkelpersonell. Utformingen av idrettsanleggsplanen vil på den ene siden ses i lys av det institusjonelle perspektivet fordi det var kommunens frivillige lag og organisasjoner som kom med de opplysninger og ønsker som planen bygget på. På den andre siden kan idrettsanleggsplanen også ses i lys av det instrumentelle perspektivet fordi det var kultursektorens politiske ledelse som vedtok at den skulle utarbeides. I tillegg var begrunnelsene for dens utarbeidelse instrumentelle, dvs. at satsing på utbygging av kulturanlegg skulle gi økt sysselsetting og var en trivselsfremmende faktor for næringslivets nøkkelpersonell. Utforming av et plandokument kan i det store og hele ses på som en instrumentell handling fordi planen kan sies å være et middel for å oppnå bestemte mål.

4.3. Oppsummering og karakterisering av kultursektorens fremvekst i Målselv.

Det vil nå bli foretatt en oppsummering av de tre periodene under ett for å finne noen karakteristiske trekk ved fremveksten av kultursektoren i Målselv.

I første periode blir det opprettet 5 politisk valgte organ på kulturområdet. Alle kulturorganene er direkte underlagt kommunestyret/formannskapet, slik at det er liten eller ingen samordning av området. Kulturorganenes ansvars- og arbeidsområder strekker seg fra kulturvern via ungdom og idrett, friluftsliv og bibliotek til bygdebokarbeid. Arbeidsområdene kan altså både defineres innenfor det tradisjonelle og det mere "folkelige" kulturbegrep (jfr. 2.4.2.). Kommunens engasjement i kultur kan sies å være lite direkte, dvs. ved at kommunen selv driver en aktivitet. De eneste områdene som kommunen satser mere direkte på er bibliotek og utarbeiding av bygdeboka. Utenom disse områdene støtter kommunen de frivillige lag og organisasjoner med driftstilskott. Videre er kulturadministrasjonen svært beskjeden²³ i antall stillinger, og kan til en viss grad forstås som en lekmannsforvaltning. Det betyr at innehaverne av stillingen ikke har formell utdanning. Bakgrunnen for kommunens lite utbyggede kulturadministrasjon og indirekte satsing på kultur kan forstås som et resultat av kommunens forståelse av kultur. Målselv kan sies å ha en "privat" forståelsen av kultur i første periode (jfr. 2.4.3.). Det innebærer at kulturadministrasjonens kapasitet er marginal, samt at ivaretagelsen av lokalsamfunnets kulturliv i stor grad blir overlatt til det frivillige organisasjonsliv. I tillegg er arbeidsområdene innenfor kultur mere tradisjonelle.

Utviklingen i første periode kan i stor grad sies å være en refleks av statlig initierte organer og arbeidsoppgaver. Derfor er det det institusjonelle perspektivet som benyttes for å

²³Engasjementsstillingen som forfatter av bygdeboka vil ikke regnes med fordi den har liten betydning for den generelle kulturadministrasjonen da den kun ivaretar bygdebokarbeidet.

forklare opprettelsen av de ulike politiske og administrative strukturer, ansvars- og arbeidsområder, samt policy.

I andre periode på ca 10 år skjer det radikale endringer for kultursektoren i Målselv. Den politiske strukturen utvikles i første rekke ved at kulturstyret opprettes. I tillegg blir ny nemndstruktur innført. I den forbindelse blir kulturområdet samordnet. Den administrative strukturen utvikles ved at det opprettes tre nye stillinger for kultursektoren; ungdomssekretær, kontorassistent og kultursjef. Kultursektoren får dermed en viss administrativ kapasitet. Endringene i den politiske og administrative struktur på kulturområdet innvirker på utviklingen av kultursektorens ansvars- og arbeidsområdene ved at de i stor grad blir utvidet. I tillegg øker kravene om nye stillinger.

Policyen utvikler seg fra en "privat" forståelse av kultur til en mere "offentlig" kulturforståelse. Dette ser vi ved at både den politiske og administrative strukturen blir "større" (antall utvalg og stillinger), samt at ansvars- og arbeidsområdene til sektoren blir svært utvidet. Dette innebærer at kultursektorens tidligere "tilrettelegger-rolle" blir byttet ut med en mere "iva-retaker-rolle". I det legges det at kommunen selv direkte satser på kultur f.eks. fritidsklubbene, og ikke kun gir støtte til de frivillige organisasjonene i form av tilskott.

Fremveksten i andre periode kan i stor utstrekning ses i lys av det instrumentelle perspektivet fordi det i stor grad er kultursektorens politiske og administrative ledelse som tar initiativ til utviklingen av de politiske og administrative strukturene, arbeidsområdene og policyen (gjennom kulturplanen).

I tredje og siste periode ser vi at kultursektoren i Målselv befester sin stilling på det kommunale forvaltningsnivå ved at den politiske og administrative struktur opprettholdes ved hovedutvalg for kultur og kulturadministrasjonen. I tillegg får kultursektoren endel utvidede ansvars- og arbeidsområder som også gjør sitt til at sektoren styrker sin stilling. Policyen får et

enda mere offentlig preg ved at sektoren utvider sitt arbeidsområde til f.eks. å ivareta turisme. Vi ser også tydelig i denne perioden at kultursektoren tar på seg en "ivaretaker-rolle" istedenfor "tilrettelegger-rollen". Tredje periode kan sies å være et tidsrom hvor kultursektoren jobber for å bli akseptert som en "naturlig" del av den kommunale forvaltning. Det klarer den til en viss grad ved at f.eks. kultursjefen blir medlem av et etatlederforum hvor sektoren oppnår forståelse og aksept fra de andre sektorene. Dette vil imidlertid bli belyst nærmere i kapittel 7. Utviklingen av kultursektoren i tredje periode kan hovedsaklig bli sett i lys av det instrumentelle perspektivet fordi det i stor grad er kultursektorens politiske og administrative ledelse som tar drivkraften bak utviklingen.

Oppsummeringen viser at både et institusjonelt og instrumentelt perspektiv kan forklare fremveksten av kultursektoren i Målselv i de tre periodene. Vi ser det skjer en endring i andre periode når kulturstyret blir opprettet, kulturområdet blir samordnet og når sektoren får administrativ kapasitet. Da blir det i større grad kultursektorens politiske og administrative ledelse som tar initiativ til utviklingen. Tidligere implementerte kommunen løsninger som ble initiert fra omgivelsene. I andre periode søker den løsninger som passer de lokale forhold bedre. Jeg vil dermed hevde at opprettelsen av kulturstyret, samordningen av kulturområdet, samt den administrative kapasitet på området i de fleste tilfellene var opphavet til større aktivitet på kultursektoren. Dette ser vi bl.a. ved at kultursektoren starter en større kravmentalitet i forhold til å kreve økte midler og arbeidsoppgaver, personell o.l. Imidlertid skal det sies at kultursektoren i liten grad hadde fått sine krav igjennom hvis ikke de overordnede organene i kommunen hadde hatt forståelse for kultur som et område som var viktig å satse på.

KAPITTEL 5: BALSFJORD KOMMUNE

5.0. Innledning

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for fremveksten av kultursektoren i Balsfjord kommune. Fremgangsmåten vil bli den samme som for foregående kapittel.

5.1. Generelle trekk ved kommunen

Balsfjord kommune med sine 1493 kvadratkilometer utgjør en del av Tromsøregionen¹. Topografisk består Balsfjord av et variert landskap med flate fruktbare landområder og ville fjellandskap.

Jord- og skogbruk er den dominerende næringen i kommunen med ca 35% sysselsetting. Øvrige næringer som industri og bergverk, samferdsel, offentlig og privat tjenesteyting og bygg og anlegg utgjør ca 12% sysselsetting hver. Jord- og skogbruket har hatt positiv utvikling de siste 10 til 15 årene. Fiskeoppdrett er en ny næring i Balsfjord, og det skulle fra naturens side være gode utviklingsmuligheter i kommunens fjorder. Handelsvirksomheten på sin side er delvis utbygget, men det er behov for spesialforretninger innen de fleste bransjer. _Videre har hotell- og restaurantnæringer hatt en økning i antall sysselsatte de siste årene. Mens industrisysselsettingen baserer seg på flere små bedrifter med Meieriet Nord som den største med 45 ansatte.

Kommunen ligger sentralt til i Troms fylke med gode vegforbindelser. To europaveier går gjennom kommunen (E6 og E78) med knutepunkt i Nordkjosbotn. Flyplassene i Tromsø og på Bardufoss ligger henholdsvis ca 10 og 5 mil fra kommunesentret Storsteinnes.

Befolkningssammensetningen viser, at i forhold til langsgjennomsnittet, er det en betydelig overvekt av unge (16-20 år), mens kommunen har relativt sett færre i aldersgruppen 30-45 år og under 10 år. Befolkningsutviklingen viser at det stort sett er

¹I tillegg til Balsfjord består Tromsøregionen av kommunene Tromsø, Karlsøy, Lyngen og Storfjord.

balanse mellom antall fødte og døde, men det er en betydelig netto utflytting fra kommunen (ca 1% av befolkningen pr år). Det er dessuten en viss tendens til at Storsteinnesområdet øker sin relative andel av befolkningen i kommunen.

Bosettingen i kommunen er spredt, men med konsentrasjon omkring Storsteinnes og Nordkjosbotn, Meistervik, Laksvatn og Mortenhals/Sand. Kommuneadministrasjonen er lokalisert på Storsteinnes, nærmere bestemt i Balsfjord rådhus. Her er også kulturadministrasjonen lokalisert. Hovedbiblioteket ligger også på Storsteinnes, mens en bibliotekfilial ligger i Meistervik.

Balsfjord kommune har en videregående skole i Nordkjosbotn, 4 kombinerte barne- og ungdomsskoler, samt 4 rene barneskoler. Kommunen har også 2 idrettshaller, en beliggende på Storsteinnes som er i kommunalt eie, samt en i Nordkjosbotn som er i fylkeskommunalt eie. Samfunnshuset på Storsteinnes ligger i tilknytning til idrettshallen, hvor også den kommunale kinoen blir drevet.

Organisasjonslivet i Balsfjord er omfattende. Bl.a. består det av 12 idrettslag, 7 skytterlag, 8 fritidsklubber, 5 skole- og ungdomskorps, bygdekor, barnekor, husflidslag, 4H-klubber, historielag, rideklubb, pistolklubb osv. Med dette omfattende spekter betyr det at kommunen er godt dekket når det gjelder frivillige lag og organisasjoner.

5.2. Fremveksten av kultursektoren

I dette avsnittet vil utviklingen av kultursektoren i Balsfjord kommune bli presentert og drøftet. Det vil bli fokusert på utviklingen av den politiske og administrative struktur, ansvars- og arbeidsområdene, samt policy-utformingen.

Operasjonaliseringen og datagrunnlaget for å undersøke om fremveksten av kultursektoren i Balsfjord er identisk med fremgangsmåten som er benyttet i foregående kapittel om Målselv.

Som for Målselv vil det også i dette kapitlet bli benyttet to perspektiver for utforming av en kultursektor; et instrumentelt perspektiv og et institusjonelt perspektiv. Hypotesene vil også være de samme for dette kapitlet som for foregående.

5.2.1. Første periode - før 1975

Politisk struktur

Balsfjord kommune opprettet allerede i 1947 et kommunalt idrettsutvalg. Utvalgets arbeidsoppgaver bestod i å kartlegge kommunens idrettsanlegg, herunder eksisterende anlegg og behovet for kommunale sentralanlegg. I tillegg innstilte utvalget idrettslagenes søknader om tippemidler til Troms Idrettskrets, Utvalget for idrettsanlegg², som var bevilgende myndighet. Initiativet til opprettelsen av idrettsutvalget kom i form av en anmodning fra Kirke- og undervisningsdepartementet ved Statens ungdoms- og idrettskontor (STUI). STUI mente at kommunene burde ha et ansvarlig organ som kunne ta seg av innstillingen av idrettslags tippemidellsøknader. Noen år senere ble idrettsutvalgets betegnelse endret til ungdoms- og idrettsutvalget, og det ble utarbeidet instruks for utvalget. Den største endringen var imidlertid at utvalget fikk disposisjonsrett over eget budsjett uten formannskapets behandling. "Navne"-endringen var det også STUI som stod bak i 1950.

Opprettelsen av ungdoms- og idrettsutvalget vil ses i lys av det institusjonelle perspektivet fordi det gjennom påvirkning fra omgivelsene, nærmere bestemt STUI, at etableringen ble foretatt. Dette kan ses på som pålagt ved autoritet (Scott, 1987) fordi kommunen ikke ble tvunget til å opprette organet. Kommunen følte trolig at det var nødvendig for den å følge STUIs anbefalinger for å oppnå oppmerksomhet og bifall hos organet. Dette kunne igjen føre til at kommunen i større grad ivaretok lokalsamfunnets interesser på området i forhold til sentrale myndigheter.

Noen år senere, i 1964, opprettet kommunestyret en friluftsnemnd. Nemnden skulle ivareta friluftinteressene og fremme tiltak for

²Senere overtok Troms fylkes ungdoms- og idrettsnemnd denne myndigheten.

utøvelse av friluftslivet. Initiativet til opprettelsen av friluftsnemnda kan forstås som et resultat av Friluftsløven³. Riktignok ble det poengtert i lovens §23 at det

var opp til kommunene selv å foreta et valg for om de skulle opprette et slikt organ eller ikke. Når Balsfjord kommune oppretter friluftsnemnden kan det på den ene siden ses som en implementering av en løsning som staten initierte. Dermed kan opprettelsen av friluftsnemnda ses i lys av det institusjonelle perspektivet. Beveggrunnen for å opprette organet vil antas å være den samme som for opprettelsen av ungdoms- og idrettsutvalget, dvs. kommunen følger forslag som kommer fra overordnede organ for å oppnå anerkjennelse. Det kan f.eks. være at kommunen ønsker å oppnå et godt samarbeid med overordnede myndigheter, og gjennom det oppnå fordeler som statlige tilskott. Nå ble det imidlertid i liten grad gitt midler til friluftsområdet, slik at en slik tolkning kan modifiseres litt. Kommunen kunne også ha opprettet friluftnemnden fordi den så at det var nødvendig utfra arbeidsmessige årsaker å ha en egen politisk nemnd for området. Det medfører at opprettelsen av friluftsnemnden kan ses i lys av det instrumentelle perspektivet.

I 1965 ble det opprettet en kulturnemnd av kommunestyret. Nemnden skulle være med på å styrke kulturlivet i kommunen, samt medvirke i planleggingen av bygninger, byggefelt og andre offentlige områder. Opprettelsen av kulturnemnden kom etter en anmodning fra Kirke- og undervisningsdepartementet⁴. I anmodningen ble det påpekt at det i hver kommune skulle finnes et organ som hadde til oppgave å formidle kontakten mellom de kommunale myndigheter og de organisasjoner som drev med kulturarbeid. Slikt sett kan opprettelsen av kulturnemnden ses i lys av det institusjonelle perspektivet fordi kommunen innfører en løsning som ble foreslått av staten.

³Lov om friluftsliv av 28.juni 1957.

⁴Kilde: KUD 13.juni 1960 "Innstilling om organisering og støtte til det frivillige opplysnings- og kulturarbeid".

Det siste politisk valgte kulturorganet som ble opprettet i denne perioden var bibliotekstyret, som kom i 1972. Styret skulle hovedsaklig ivareta drift av folke- og skolebiblioteket i kommunen. Opprettelsen av bibliotekstyret skjer i henhold til Bibliotekloven⁵, hvor det bl.a. ble påpekt at alle kommuner skulle ha et folkevalgt organ som hadde ansvaret for biblioteksektoren. I dette tilfellet kan det sies at kommunen tar opp i seg et forslag som er lovpålagt fra statens side. Implementeringen av dette forslaget innebærer noe annet enn de tidligere fordi det kan sies å være pålagt ved tvang (Scott, 1987). Kommunen var altså "tvunget" til å opprette bibliotekstyret gjennom lovpålegget. Slikt sett kan opprettelsen av bibliotekstyret derfor ses i lys av det institusjonelle perspektivet.

Administrativ struktur

Sentral-administrasjonen ivaretok i begynnelsen av første periode sekretær- og saksbehandlingsfunksjonen for de politiske organer på kulturområdet. Det vil si for ungdoms- og idrettsutvalget, kulturnemnda og friluftsnemnda.

I 1972 ble imidlertid en stilling som ungdoms- og idrettsleder opprettet. Stillingen overtar dermed sekretær- og saksbehandlingsfunksjonen for ungdoms- og idrettsutvalget. I tillegg bestod arbeidsoppgavene i å rettlede ungdoms- og idrettslag ved tilstelninger og møter, samt arrangere samlinger og kurs for å utdanne ungdomsledere, tillitsmenn og instruktører på lokalt plan. Den kanskje viktigste oppgaven for ungdoms- og idrettslederen var å holde oversikt over de ulike tilskottsordningene og gi informasjon om disse til de frivillige lag og organisasjoner i lokalsamfunnet. Opprettelsen av ungdoms- og idrettslederstillingen kan på den ene siden ses utfra en påvirkning fra de kommunale fritidskonsulenters råd⁶, samt fra STUI. Fra nevnte

⁵Bibliotekloven av 28.juni 1971.

⁶ Dette var en organisasjon som skulle gi råd og rettleiding i arbeidet innenfor kultur- og fritidsektoren. Organisasjonen ble startet på slutten av 60-tallet og hadde et nært samarbeid med STUI.

kontor het det i et rundskriv⁷ bl.a. kommunale fritidskonsulenter skulle være det viktigste virkemiddel for å fremme ungdoms- og idrettsarbeidet i årene fremover. Det betyr at etableringen av stillingen kan forstås i lys av det institusjonelle perspektivet fordi den synes å skje etter påtrykk fra STUI. På den andre siden kan opprettelsen også tolkes i lys av det instrumentelle perspektivet fordi kommunestyret vedtok etablering av stillingen. Opprettelsen av stillingen kan forøvrig tolkes som en opprioritering av området fra de overordnede organer i kommunen. Antakelsen blir at disse organene så behovet for en stilling som kunne ivareta ungdoms- og idrettsområdet, samt holde oversikt over hvilke eksterne tilskott som var tilgjengelige for de frivillige lag og organisasjoner.

Samme år som bibliotekstyret ble opprettet ble også en heltidsstilling som bibliotekar etablert, nærmere bestemt i 1972. Bibliotekaren skulle ivareta sekretær- og saksbehandlingsfunksjonen for bibliotekstyret, og i tillegg ha ansvaret for folkebiblioteket, samt det bibliotektekniske arbeidet for skolebibliotekene. Opprettelsen av bibliotekarstillingen kan ses i forlengelsen av Bibliotekloven hvor det het at det kommunale folkebiblioteket skulle ha ansatt en bibliotekar med formell utdanning⁸. Kommunen ble altså gjennom Bibliotekloven pålagt av staten til å opprette en bibliotekarstilling. Opprettelsen vil derfor bli tolket i lys av det institusjonelle perspektivet. Det kan dermed sies at kommunen ble pålagt å opprette stillingen under "tvang" (Scott, 1987). Bibliotekarstillingen ble senere redusert til en deltidsstilling fordi en av de ansatte i kommunen påtok seg bibliotekararbeidet ved siden av en annen stilling.

Ansvars- og arbeidsområder

Kulturområdets ansvars- og arbeidsoppgaver i første periode strekker seg fra idrett via almen kultur til friluftsliv og

⁷Rundskriv nr 34-I-69 Fra Kirke- og undervisningsdepartementet ved Statens ungdoms- og idrettskontor.

⁸De departementale krav var bl.a. at den tilsatte bibliotekar skulle ha formell utdanning fra Statens bibliotekarskole.

bibliotek. Arbeidsområdet dekket dermed både "finkulturelle" og mere "folkelige" kulturoppgaver. Kommunen synes i hovedsak å implementerte aktiviteter som initieres fra omgivelsene. I den forbindelse var det staten som var en sterk initiativtaker.

Policy

Kommunens policy på kulturområdet i første periode kan karakteriseres som å være av "privat" karakter. Det innebar at initiativet til kulturaktivitetene ble tatt av aktører i omgivelsene, ikke av kommunens ledelse. Videre lå oppgavene innenfor det tradisjonelle kulturområdet, men med aktiviteter som bibliotek og idrett. Den "private" kulturforståelsen innebar også at kapasiteten til kulturadministrasjonen var svært begrenset. Dette ser vi var tilfelle i Balsfjord i denne perioden.

5.2.2. Andre periode - fra 1975 til 1984

Politisk struktur

Kommunestyret i Balsfjord opprettet i januar 1975 et midlertidig kulturstyre med funksjonstid fram til desember 1975⁹. Dette hadde en sammensetning bestående både av politisk valgte representanter og repersentanter fra frivillige organisasjoner. Arbeidsoppgaven til det imidlertidige kulturstyret ble å utarbeide en instruks for det kommunale kulturstyret og et kommunalt kulturkontor, samt vurdere hvorvidt stillingsbetegnelsen til ungdoms- og idrettslederen burde endres til kultursekretær.

Opprettelsen kan tolkes i lys av det institusjonelle perspektivet fordi kommunen implementerer en organisasjonsløsning som staten var intiativtaker til gjennom kulturmeldingene.

På den andre siden kan det sies at opprettelsen skjedde fordi kommunen skulle bli berettiget til statstilskott. Billing (1978) sier i den forbindelse at tilskottordningen fra Kirke- og

⁹Fra 1.1.76 ble det valgt et kulturstyre for 4 år.

undervisningsdepartementets side kunne vurderes som et usedvanlig vellykket virkemiddel for opprettelse av kulturstyret. Kommunen stod altså overfor et valg om å opprette kulturstyret eller ikke. Valget kan imidlertid sies å være lite reelt fordi kommunen uten opprettelsen ikke ville vært berettiget til tilskott. Når vi også vet at kommunene i realiteten hadde få andre muligheter for å skaffe midler til den kommunale forvaltning vil det antas at kommunene retter seg etter statens krav for å bli berettiget. Det kan dermed antas at kommunen hadde en strategisk-instrumentell begrunnelse for å opprette kulturstyret ved at organet ble midlet for å oppnå målet om statstilskott. Opprettelsen kan således også tolkes i lys av det instrumentelle perspektivet. Når vi også ser hvor raskt kulturstyret ble opprettet kan det også tolkes i lys av det instrumentelle perspektivet fordi det antas at rask opprettelse vil gi rask tildeling av statstilskott.

Ved opprettelsen av kulturstyret ble det ikke foretatt en helhetlig og samordnede vurdering av kulturområdets politiske organer, men heller en tilpasning til eksisterende struktur i kommunen. Dette medførte at bibliotekstyret og ungdoms- og idrettsutvalget ble underutvalg for kulturstyret, mens friluftsnemnden ble direkte underlagt kommunestyret/formannskapet. I kulturmeldingene ble det påpekt at biblioteket ble betraktet som en institusjon, men at det ikke var noe iveien for at kulturstyret kunne virke som institusjonsstyre. Når bibliotekstyret ble underutvalg ble ikke bibliotekets muligheter for annen kulturell virksomhet, bortsett fra den tradisjonelle bibliotekrollen, vurdert. Videre ble det også påpekt i kulturmeldingene at selv om ungdoms- og idrettsutvalgene representerte et kulturområde som stod meget sterkt, og selvom kommunene som en konsekvens av dette hadde et godt etablert organ med en solid tradisjon innen sektoren så var det likevel viktig å unngå et eget underutvalg. Ungdoms- og idrettsområdet ble anbefalt betraktet som ett av flere aktivitetsområder under kultur og burde følgelig ikke gis spesiell vektlegging organisasjonsmessig. Når i tillegg Balsfjord hadde en administrativ stilling som ungdoms- og idrettsleder kunne dette medføre at et underutvalg

som ungdoms- og idrettsutvalget ville få en noe uklar stilling mellom administrasjonens fagvurderinger på den ene siden, og kulturstyrets vurderinger og avgjørelser på den andre siden. Som vi ser følger ikke kommunen kulturmeldingenes anbefalinger om et samordnet kulturområde. I Balsfjord velges det en annen løsning. Dette kan antas å ha sammenheng med den kappe administrative kapasitet som kulturområdet har på dette tidspunkt, dvs. kun en stilling som ungdoms- og idrettsleder. Dette medfører at de politiske kulturorganene må påta seg administrative oppgaver. Kulturområdets manglende samordning vil derfor tolkes i lys av det instrumentelle perspektivet fordi kommunens ledelse tar initiativ til en løsning som passer for kulturområdets situasjon på dette tidspunkt som var annerledes enn anbefalingene fra sentralt hold.

To år senere, i 1977, ble det opprettet et utvalg for sang og musikk som skulle være et underutvalg for kulturstyret. Arbeidsoppgavene bestod hovedsaklig i å ta seg av kursvirksomheten blant det frivillige musikklivet i kommunen. Initiativet ble tatt den overordnede politiske ledelsen i kommunen. Dermed kan opprettelsen ses i lys av det instrumentelle perspektivet. Imidlertid ble ansvaret for sang og musikk i kommunen delt ved at skolesektoren hadde ansvaret for musikkskolen, mens kultursektoren ivaretok det frivillige musikklivet. Denne to-delte løsningen var foreslått i kulturmeldingene. Dermed kan ansvarsdelingen på sang og musikkområdet ses i lys av det institusjonelle perspektivet.

I forbindelse med at kommunen overtok driften av den lokale kinoen ble det opprettet et kommunalt kinostyre, som skulle ivareta drift av kinoen. I kulturmeldingene ble kino sett på som et kulturpolitisk arbeidsområde. Det var imidlertid ikke noe iveien for at kulturstyret kunne ivareta driften. Når kommunen imidlertid velger å opprette et eget kinostyre kan det tolkes som en reaksjon på kultursektorens knappe administrative kapasitet. Opprettelsen av kinostyret kan ses i lys av det instrumentelle

perspektivet fordi kommunen velger en selvvalgt løsning uavhengig av kulturmeldingene.

Året etter ble det opprettet en kommunal studienemnd. Nemnden skulle ha ansvaret for voksenopplæringen i kommunen, samt den ikke-eksamensrettede voksenopplæring. Dette kan ses i forlengelsen av Voksenopplæringsloven¹⁰. Loven sier ikke uttrykkelig at kommunene **må** opprette et egen studienemnd, men at det kan være hensiktsmessig å opprette et fagorgan under det styringsorganet som har ansvaret for voksenopplæringen. Balsfjord følger anbefalingen og implementerer Voksenopplæringslovens forslag. Opprettelsen av studienemnden kan på denne måten ses i lys av det institusjonelle perspektivet.

I 1979 ble det fra kontorsjefens side lagt fram et utredningsfor-
slag som var ment å være en begynnelse på en total revurdering av nemndstrukturen i kommunen. Det ble foreslått at bibliotekstyret skulle være underutvalg for kulturstyret som kinostyret, sang og musikkutvalget og studienemnda var fra tidligere. I tillegg ble det foreslått at museumsområdet skulle tillegges kulturstyret fordi arbeidet med bygdemuseet ikke var av så stort omfang. Begge forslagene gikk igjennom i de overordnede politiske organene.

Ett år senere gikk kommunen videre med sin revurdering av nemndstrukturen. Da ble det nedsatt et arbeidsutvalg som fikk i oppgave å utrede et forslag til innstilling om ny nemndstruktur for Balsfjord kommune. Innstillingsforslaget var ikke ferdig før i 1983¹¹. Målsettingen med den nye nemndstrukturen skulle være:

"- å forbedre den demokratiske ledelsen gjennom en endret nemndstruktur og gi de folkevalgte økt styring med den kommunale virksomhet. Samtidig skulle nemndstrukturen og administrasjonsordningen samordnes for å legge grunnlaget for en økt produktivitet".

¹⁰Lov om voksenopplæring av 28.mai 1976 - iverksatt 1.august 1977.

¹¹Det tok altså 3 år fra arbeidsutvalget ble nedsatt til utredningen forelå.

Begrunnelsen var at kommunen opp i gjennom årene var blitt pålagt å opprette nye politiske organ som hadde ført til at nemndstrukturen var blitt uoversiktlig og komplisert. De folkevalgte hadde dermed vanskelig for å holde oversikt over og utøve effektiv styring med kommunedriften. Ett av de viktigste redskapene de folkevalgte hadde til rådighet for styring og kontroll var nettopp de politiske organene. Da utvalgene ofte var spesialiserte og overlappet hverandres arbeidsoppgaver hadde mange folkevalgte en rekke verv for å få bredest mulig kommunalpolitisk oversikt. Dette medførte at noen få sentrale politikere med mange verv, og i realiteten hadde innflytelse over de viktige avgjørelsene i kommunen.

I innstillingen fra arbeidsutvalget ble det foreslått at den utadrettede virksomheten skulle deles i 4 sektorer; undervisningssektoren, helse og sosialsektoren, teknisk sektor og kultursektoren. Videre skulle hovedutvalgene ha en administrasjon som ivaretok saksforbredelsen med innstilling og forslag til vedtak, nærmere bestemt fullført saksbehandling. For som arbeidsutvalget påpeker:

"Dette ville gjøre det mulig for hovedutvalgene å bruke tiden på drøfting av politisk viktige og prinsipielle saker. En del av siktemålet med hovedutvalgene er å få til en mer hensiktsmessig utnyttelse av kommunens samlede ressurser".

Størrelsen på de enkelte hovedutvalg ble anbefalt til 9 medlemmer. Representanttallet ble fastsatt slik at kommunestyrets representanter og eventuelt vararepresentanter i størst mulig grad skulle bli valgt inn i utvalgene, dvs. en gjennomgående representasjon.

Forslaget om ny nemndstruktur kom fra Kommunenes Sentralforbund i KT-rapport nr 2/77¹². Imidlertid var det kommunestyret i Balsfjord som tok initiativ til å opprette et arbeidsutvalg som skulle revurdere kommunens nemndstruktur. Forslagene fra

¹²KT-rapport nr 2/77 om "En revurdering av nemndstruktur i norske kommuner".

arbeidsutvalget ligger nært opptil KT-rapportens tilråding når det gjelder endringer i nemndstrukturen. Utredningen av ny nemndstruktur i Balsfjord vil derfor på den ene siden tolkes i lys av det institusjonelle perspektivet. På den andre siden kan utredningen også tolkes i lys av det instrumentelle perspektivet fordi ny nemndstruktur blir sett på som et middel for å oppnå målene om bedre oversikt og kontroll for de folkevalgte.

Administrativ struktur

En del av de pålagte oppgavene til det midlertidige kulturstyret var som nevnt å vurdere stillingsbetegnelsen til ungdoms- og idrettslederen. Kulturstyret kom fram til at stillingen skulle kombineres med kultursekretærstilling. Det vil si at stillingen ble en kombinert ungdoms- og idrettsleder- og kultursekretærstilling. Begrunnelsen for kombinasjonsløsningen var at ved innføringen av "det utvidede kulturbegrep" fikk kultursektoren nye og utvidede ansvars- og arbeidsoppgaver. Bl.a. skulle det til stillingen ligge lederansvaret for kulturadministrasjonen. Kulturstyret mente at betegnelsen på lederstillingen burde være i samsvar med kulturmeldingenes forslag. Kombinasjonsløsningen ble fremsatt som en mulig løsning i kulturmeldingene. Valget av betegnelse for lederen for kulturadministrasjonen vil tolkes i lys av det institusjonelle perspektivet fordi kulturstyret henter "forbildet" i kulturmeldingene.

Betegnelsen på kombinasjonsstillingen ble omgjort til kun "kultursekretær" i 1978. Omgjørelsen kan forklares utfra at lederen for kulturadministrasjonen burde ha en tittel, ikke to, fordi dette kunne skape forvirring både blant publikum og innenfor kommunens egen forvaltning. Når en stilling tituleres som ungdoms- og idrettsleder kan det tilsynelatende se ut som om et område innen for kultursektoren favoriseres. Dermed var det bedre å benytte den "nøytrale" tittelen kultursekretær som signaliserte at stillingen skulle ivareta alle oppgaver innenfor området.

I 1982 foreslår kultursekretæren at det opprettes en halv stilling som kontorassistent ved kulturkontoret. Kultursekretæren sier i sin begrunnelse for opprettelsen:

"Økende saksmengde, økt antall styremøter, samt at antall lag og foreninger har økt jevnt. Nye arbeidsområder som ikke-eksamensrettet voksenopplæring, kommunal kinodrift, biblioteksektoren underlagt kulturstyret, saksbehandling og sekretærarbeid i kulturvernsaker, museumsarbeid og Balsfjord bygdebok. For mye tid går bort til kontorteknisk arbeid og postekspedisjon til lag, foreninger og styrer/utvalg. Det blir alt for liten tid til utadrettet virksomhet, råd og hjelp til andre organer, lag og publikum generelt".

I tillegg hadde også arbeidsoppgavene økt betraktelig slik at kultursekretæren hadde jobbet et betydelig antall overtidstimer den siste tiden. Året etter opprettet kommunestyret en halv stilling som kontorassistent ved kulturadministrasjonen. Dette kan tolkes i lys av det instrumentelle perspektivet fordi det var kultursekretæren, som en representant for kommunens administrative ledelse, som tok initiativ til stillingen. I tillegg var begrunnelsen for stillingen mål-middel-orientert, dvs. at kontorassistenten skulle brukes som et "middel" for å forbedre kulturadministrasjonens kapasitet overfor frivillige lag og organisasjoner og publikum generelt.

Biblioteklederstillingen ble omgjort fra deltid til hel stilling i 1983. Initiativet til utvidelse av stillingen ble tatt av biblioteklederen og kulturstyret, altså både den administrative og politiske ledelse på kultursektoren. Begrunnelsen for utvidelsen var at biblioteket hadde fått et betydelig omfang den senere tiden fordi det var åpnet en filial i Meistervik, og at utlånet av bøker var steget betraktelig. Kulturstyret konfererte i denne forbindelse med fylkesbibliotekaren i Troms og Norske Kommuners Sentralforbund. Tilrådingen fra disse instansene var å opprette stillingen som biblioteksjef fordi en lavere lønnsplassing ville medføre at kommunen ikke fikk tilsatt en

kvalifisert søker¹³. Dette kan også forstås i lys av det instrumentelle perspektivet fordi det var kultursektorens politiske og administrative ledelsen som var initiativtaker til endringen. I tillegg ble det benyttet instrumentelle argumenter for omgjøringen, dvs. at utvidelsen av biblioteklederstillingen ville medføre at bibliotekområdet ble bedre ivaretatt på grunn av at utlånet av bøker hadde steget den siste tiden.

I forbindelse med utredningen av ny nemndstruktur i kommunen ble det også sett på administrasjonsordningen. Arbeidsutvalget påpekte at den kommunale administrasjonen på mange områder hadde en dobbelt-funksjon ved at den både var administrasjonsorgan for lokalsamfunnet, samtidig som den på enkelte områder også var statens "forlengende arm" ute i kommunene. Denne dobbeltfunksjonen mente arbeidsutvalget hadde vært vanskelig å innpasse i den nye nemndstrukturen¹⁴.

I forslaget til ny nemndstruktur ble det fastslått at kulturadministrasjonen var det området innenfor den kommunale forvaltning som stod svakest i forhold til hovedutvalget og de arbeidsoppgaver denne sektoren skulle ivareta. Det ble også påpekt at kultursektoren hadde vært uoversiktlig fordi den ikke hadde noen klar administrasjonsordning. Isteden var det en spredning innenfor kirke, park- og idrettsanlegg, idretts- og ungdomsarbeid og kulturarbeid generelt. I tillegg mente arbeidsutvalget at dersom kultursektoren skulle være en egen etat så burde det også vurderes å endre stillingsbenevnelsen for lederen av kulturadministrasjonen. Utvalget utviste imidlertid en noe avventende holdning til å foreslå tiltak som kunne forbedre den svake administrative situasjonen innen kultursektoren. Den samme avventende holdningen hadde også de over-

¹³Det vil si en søker som hadde statens 3-årige bibliotekskole.

¹⁴Dette er egentlig ikke så rart fordi ny nemndstruktur i utgangspunktet **kun** var en politisk reorganiseringsprosess. Senere ble det oppdaget at strukturendringene i den politiske organisasjonen fikk innvirkning på den administrative organisasjonen.

ordnede politiske organer i kommunen. Fra det hold ble det presisert at:

"- i den utstrekning ny nemndstruktur eller andre forhold medfører endringer i den administrative oppbygningen skal disse spørsmål bli utredet og behandlet særskilt".

I KT-rapport nr 1/79 fra Norske kommuners Sentralforbund¹⁵ finner vi også den samme avventende holdingen. I første del av rapporten var signalene helt klare - dvs. at hvert hovedutvalg skulle ha en sektoradministrasjon, som skulle dekke hele kommunens virksomhet innenfor sektoren. Videre skulle ikke hver sektoradministrasjon plasseres i en stabsfunksjon eller i sentraladministrasjonen. Da det i rapporten senere ble beskrevet, forholdsvis detaljert, hvordan kommunene¹⁶ skulle organisere den administrative funksjonen så ble den mere tvetydig for kultursektorens del. Bl.a. var det i rapporten en inndeling av oppgavefordelingen på forskjellige stillinger knyttet til kommunestørrelse. For kultursektoren var det derimot **bare** foretatt en oppgavelisting **uten** inndeling etter kommunestørrelse. Dette begrunnes med følgende:

"- organisert virksomhet i kommunal regi innen denne sektoren er forholdsvis ny i mange kommuner og bemanningen i sektoren vil **neppe** øke i samme grad som de andre sektorene".

Dette viser en tendens til at kultursektoren gjerne måtte sidestilles politisk med de andre forvaltningsnivåene med eget hovedutvalg, men den fikk ikke samme administrative status som de andre. Kommunens avventende holdning til utforming av den lokale kulturadministrasjonen kan ses i lys av Norske Kommuners Sentralforbunds holdning til kulturadministrasjonen. Dermed vil det medføre at kommunens reserverte innstilling til kulturadministrasjonen kan tolkes i lys av det institusjonelle

¹⁵KT-rapport nr 1/79 om "Vurdering av administrasjonsordningen i kommunene".

¹⁶Avhengig av innbyggertall.

perspektivet fordi det at kommunen ble påvirket til denne innstilling fra en aktør i omgivelsene.

Ansvars- og arbeidsområder

Ved opprettelsen av kulturstyret i 1975 ble også "det utvidede kulturbegrep" lagt til grunn for kulturforståelsen. Nå kan det riktignok sies at kommunen også før andre periode benyttet et mere utvidet kulturforståelse enn det rent "tradisjonelle", fordi den også ivaretok ungdoms- og idrettsarbeid under kulturområdet.

I 1977 ble det vedtatt av Balsfjord kommunestyre å starte en prøveordning med kommunal kinodrift for ett år. Kommunen ved kinostyret overtok kino-driften fra Storsteinnes kinostyre¹⁷ som opptil da hadde drevet kinoen i ca 8 år. Storsteinnes kinostyre begrunnet overtakelsen med at steder med såpass stor befolkningkonsentrasjon burde ha en permanent kommunal kino. Filmfremvisningen skjedde på dugnad, og publikum fikk et lite tilfredstillende tilbud. Dette kunne en kommunal kinodrift rette på ved at Kommunale Kinematografers Landsorganisasjon var sentral i all norsk filmvirksomhet. En kommunal kino hadde dermed langt større mulighet for å velge et attraktivt program enn en privat kino hadde. Initiativet til den kommunale kinodriften var det Storsteinnes kinostyre som stod for. Overtakelsen kan derfor tolkes i lys av det institusjonelle perspektivet fordi det var en frivillig organisasjon som var initiativtaker.

I andre periode ble også ansvaret for voksenopplæringen i kommunen tillagt kulturstyret. Bakgrunnen for det utvidede ansvaret var Voksenopplæringsloven. Kulturstyret skulle være ansvarlig for den overordnede voksenopplæringen i kommunen, samt den ikke-eksamensrettede opplæringen. Skolestyret skulle på sin side være ansvarlig for den eksamensrettede voksenopplæringen. Kommunen velger den samme ansvarsdeling som loven foreslår. Det medfører at delingen av ansvaret mellom kultur- og skolestyret kan ses i lys av det institusjonelle perspektivet.

¹⁷Dette var en privat organisasjon.

I andre periode var det også en begynnende tendens til at kultursektoren selv tok initiativ til å innføre nye arbeidsoppgaver. Bl.a. ble arbeidet med en barne- og ungdomsplan påbegynt av kultursektoren og helse- og sosialsektoren. Det kan antas at kultur som forvaltningsområde hadde "fått satt seg" i den kommunale forvaltning. I tillegg kan det også antas at kultursekretærstillingen hadde fått en "skarpere" utforming fordi den hadde bestått noen år. Det hadde altså tatt noen år å utforme stillingen, og tore å påta seg nye oppgaver. Tidligere hadde kultursekretæren hatt nok med å forsøke å holde "hodet over vann", mens stillingens arbeidsoppgaver "gått seg til". Nye arbeidsoppgaver ble nå også sett på som en utfordring.

Policy

I andre periode ser vi at kommunen ennå står for en "privat" kulturform. Dette ses både i hvilke arbeidsområder som ble overtatt av kultursektoren, samt hvem som initierte disse. I stor grad var det arbeidsområder som var initiert fra omgivelsene og frivillige organisasjoner som kan defineres som tradisjonelle. Arbeidet med en kulturplan og en barne- og ungdomsplan ble startet, men ikke fullført før på et senere tidspunkt. Utviklingen i den administrative struktur var heller liten med en halv stilling som kontorassistent som eneste utvidelse.

5.2.3. Tredje periode - etter 1984

Politisk struktur

I 1984 ble det innført ny nemndstruktur i Balsfjord kommune. For kultursektorens del medførte dette at et hovedutvalg for kultur overtok oppgavene som tidligere hadde blitt ivaretatt av kulturstyret, bibliotekstyret, styret for Balsfjord bygdemuseum, ungdoms- og idrettsutvalget, kinostyret og studienemnda. I tillegg ble naturvern- og friluftsnemnda et underutvalg for kulturutvalget.

Noe av intensjonen med ny nemndstruktur var at det skulle delegeres myndighet til hovedutvalgene. Dette medførte at hovedutvalget for kultur skulle forvalte midler bevilget til

kulturformål innenfor de rammer og etter de retningslinjer som var fastsatt i lov¹⁸. Videre hadde kulturutvalget rådgivende myndighet ved årsbudsjett, langtidsbudsjett og øvrig planlegging innen sitt arbeidsområde.

En betydelig endring skjedde i 1988 for kulturutvalgets del. Da ble saksbehandlingen mellom kulturadministrasjonen og hovedutvalget for kultur ved at saker som ble ansett for kurante ble fremlagt som referat med innstilling til vedtak. Dette reduserte antall saksnummer, mens det likevel ble tatt flere avgjørelser både som realitetsbehandling og uttalelser og som initiativ til videre utredning eller oppfølging. Argumentasjonen som ble benyttet for å få innført denne ordningen var at den ville effektivisere saksgangen. Kultursektorens administrative og politiske ledelse var initiativtaker til denne ordningen. Kultursektoren var først ute med å innføre forenklet saksbehandling. Forenklingen kan tolkes i lys av det instrumentelle perspektivet fordi det var kultursektorens ledelse som tok initiativ til ordningen og innførte den først blant de andre sektorene. Noe av årsaken til at kultursektoren var først ute med å innføre ordningen var at det er en relativt ny sektor som sannsynligvis ikke har så fastlåste rutiner for hvordan ting skal gjøres. Dette gjør at sektoren trolig har lettere for å innføre nye ordninger enn de andre sektorene som har vært kommunalt forvaltningsområde mye lengre. Det vil si at kultursektoren ikke har nedfelt normer og verdier for hvordan ting skal gjøres. Motstanden mot forandringer vil dermed være mindre på kultursektoren enn i de andre sektorene.

I 1989 ble det opprettet et hovedutvalg for miljøvern. Dette medførte at naturvern- og friluftsnemnda ble nedlagt og dennes arbeidsoppgaver tillagt miljøvernutvalget. Forslaget var lansert i håndbok "Hovedutvalg for kultur" (1987) fra Norske Kommuners Sentralforbund hvor det bl.a. het:

¹⁸Det vil si i medhold av lov eller vedtatt av kommunestyret/formannskapet.

"Kommunene vil få større ansvar for miljøsaker. I enkelte kommuner vil miljøvernarbeidet bli lagt til/delt mellom de hovedutvalg som allerede fins, mens andre kommuner vil etablere hovedutvalg for miljøvern". (s. 84).

KS mente altså at kommunene selv måtte bestemme hvilken organisasjonsløsning de skulle ha for miljøvernarbeidet. Siden Balsfjord valgte å opprette et eget hovedutvalg for miljøvern kan dette ses i lys av det institusjonelle perspektivet fordi kommunene fulgte forslaget fra KS.

Administrativ struktur

Da ny nemndstruktur ble innført i Balsfjord i 1984 ble kulturadministrasjonen utvidet endel. Bl.a. ble en halv stilling som kommunegartner flyttet fra teknisk sektors administrasjon til kulturadministrasjonen. I tillegg ble det opprettet en halv stilling som kirkeverge¹⁹. Stillingen skulle ivareta kontakten mellom menighetsrådenes Fellesråd²⁰ og kommunen.

Senere samme år ble den halve kontorassistentstillingen utvidet til hel stilling, samt at kultursekretærstillingen ble oppnormert til kultursjef av kommunestyret. Initiativtaker til disse endringene var kultursekretæren. Forslaget ble begrunnet med at arbeidsmengden for kulturadministrasjonen generelt hadde økt jevnt. Antall lag/foreninger hadde økt, samt at arbeidet innad i kommuneadministrasjonen med budsjett, plan og saksbehandlingsarbeid også hadde økt. Kultursekretæren påpekte at ved innføringen av ny nemndstruktur ble kontoret definert som egen etat. Derfor burde det skje en stillingsnormering på lik linje med de øvrige etatsjefene. Utvidelsen og oppnormeringen kan ses i lys av det instrumentelle perspektivet fordi det var kultursekretæren, altså en del av kultursektorens administrative ledelse, som tok initiativ til disse endringene.

¹⁹Den halve kirkevergestillingen og den halve kommunegartnerstillingen ble ivaretatt av en og samme person slik at de utgjorde en hel stilling.

²⁰Balsfjord kommune består av to menigheter; Malangen og Balsfjord.

Kultursekretæren tok også initiativ til en ny saksbehandlerstilling som skulle dekke flere områder innen kulturarbeidet, spesielt ungdom og idrett. Forslaget til stillingen ble første gang reist i barne- og ungdomsplanen som var ferdigstillet i 1985. Her het det bl.a.:

"Ungdomssekretæren vil kunne koordinere og samkjøre de ressurser kommunen, foreninger og lag har til rådighet i ungdomsarbeidet. Dette vil ha stor betydning for kontinuitet i arbeidet med tiltak for ungdom. Både for allerede eksisterende og nye tiltak". (s. 51).

Det ble opprettet en hel stilling i 1987. Riktignok ikke som ungdomssekretær, men som kulturkonsulent. Kommunestyret valgte å opprette en stilling som var mere generell enn forslaget i barne- og ungdomsplanen. Dette fordi en slik stilling ville kunne ivareta oppgaver fra flere områder enn kun en ungdomssekretærstilling. Dette kan ses i lys av det instrumentelle perspektivet fordi initiativtaker var kultursekretæren, samt at begrunnelsen for stillingen var mål-middel-orientert.

Den siste stillingen som ble opprettet i denne perioden var en museumsstyrerstilling i 1990. Lønnsutgifter ble dekket av Troms fylkeskommune, og så lenge fylkeskommunen dekket lønnsutgiftene skulle stillingen vedvare. Museumsstyreren skulle ivareta oppgaver i regi av Balsfjord bygdemuseum, samt øvrige oppgaver som kommunen engasjerte seg i på museums- eller kulturvernsektoren. Opprettelsen av denne stillingen kan tolkes i lys av det instrumentelle perspektivet fordi kultursektoren søker i omgivelsene etter tilgjengelige midler for å dekke områder innenfor kommunens grenser. Sektoren opptrådte instrumentelt i den forstand at den aktivt gikk ut og søkte etter tilskott som kunne dekke lønn til stillingen. Med andre ord kan dette ses på som entreprenøraktivitet fordi kultursektoren aktivt søkte etter midler.

Ansvars- og arbeidsområder

Ved innføring av ny nemndstruktur i 1984 ble det vurdert hvilke oppgaver de enkelte hovedutvalg skulle ivareta. For kulturutvalgets del ble park- og idrettsanlegg overført fra teknisk

sektor. Dette medførte at kultursektoren skulle administrere driften av anleggene, mens teknisk sektor fortsatt skulle ha ansvaret for anleggenes vedlikehold. Norske Kommuners Sentralforbund anbefalte kommunene å overføre ansvaret for park- og idrettsanlegg til kultursektoren fordi området "naturlig" hørte inn under kultur. I NKS håndbok (1987) "Hovedutvalg for kultur" het det bl.a. at:

"Bygg, anlegg og utstyr for kulturformål er en nødvendig del av arbeidsområdet for kulturutvalget". (s. 82).

NKS begrunnet overtakelsen med at et rikt kulturliv var avhengig av at det fantes passende bygg og anlegg for forskjellige former for kulturaktivitet. På samme måte som kulturutvalget hadde ansvaret for tilskott, rådgivning m.m. for alle typer kulturaktiviteter, burde også bygg og anlegg for kulturformål være en naturlig del av arbeidsområdet til kulturutvalget. Dette kan tolkes i lys av det institusjonelle perspektivet utfra at det var NKS som fremsatte løsningen som kommunen valgte.

Kirkesektoren ble også underlagt kultursektorens ansvarsområde. Det ble opprettet et Fellesråd for menighetsrådene som hadde budsjettansvar på kirkesektoren. Kultursektoren skulle ha ansvaret for drift og vedlikehold av kirker og kirkegårder. Dette ansvaret hadde tidligere vært underlagt teknisk sektor. I NKSs håndbok (1987) "Kommunal virksomhet" ble det påpekt at:

"Kommunens forpliktelser i forhold til menighetene består for det første i å holde kirker og kirkegårder i forsvarlig stand og å dekke nødvendige driftsutgifter (oppvarming m.m.). (s. 81).

Kultursektoren skulle altså kun ha ansvaret for drift og vedlikehold av kirker og kirkegårder. Kulturutvalget hadde derfor liten myndighet over kirkesektoren som sådan fordi det ikke hadde noen reell innflytelse på budsjettforslagene til menighetsrådene. Dette kan ses i lys av det institusjonelle perspektivet fordi kommunen velger en løsning som ble fremsatt av KS.

Policy

I den tredje perioden startet kultursektoren i Balsfjord en voldsom offensiv med hensyn til å utforme kulturplaner. Dette kan nok ha sin naturlige forklaring i at sektoren hadde fått en større administrativ kapasitet i perioden.

Den første planen som ble utarbeidet for bl.a. kultursektoren var **barne- og ungdomsplanen**. I 1982 vedtok formannskapet at det skulle utformes en slik plan for kommunen. Imidlertid var det kultur- og sosialkontoret som tok initiativ til BU-planen. Arbeidet pågikk i over 3 år. Planen ga en oversikt over ansvarsforholdene overfor barn og unge til de ulike sektorene. For kultursektorens del ble spesielt **fritiden** pekt på som ansvarsområde. Kultursektoren skulle gi støtte/tilskott til lokale tiltak, lag og foreninger, samt støtte og drive fritidsklubbvirksomhet. I tillegg ble det foreslått opprettet en stilling som ungdomssekretær tilknyttet kulturadministrasjonen.

Noen år senere, i 1989, ble kulturplanen **"Vi trives i Balsfjord"** fremlagt av kultursektoren. I planen ble "trivselsbegrepet" tillagt betydelig vekt fordi trivsel ved siden av det å ha arbeid var en betydelig betingelse for å unngå fraflytting og heller få tilflytting. Tre satsingsområder ble utpekt i planen: kulturvern, turisme/reiseliv og informasjon/markedsføring. I den forbindelse ble det startet tre prosjekter.

For det første ble prosjektet **"Lokal mobilisering i Balsfjord"** igangsatt for å stimulere til samhandling og samarbeid mellom kommunen som organisasjon, lag og foreninger, kommunens næringsliv, grupper/enkelt personer og andre instanser som det ville falle naturlig å samarbeide med. Det skulle etableres rasjonelle former for drift og tilrettelegging av ulike kultur- og fritidstiltak. I den forbindelse ble det foreslått opprettelse av Storsteinnes Idretts- og Fritidsservice A/S (SIFAS), da det i stramme økonomiske tider ble vurdert som viktig å vurdere iverksettelse av nye metoder som kunne resultere i en bedre ressursutnyttelse. Imidlertid ble prosjektet ikke igangsatt fordi Storsteinnes idrettslag på grunn av svak økonomi ikke ville

være med på å drive et slikt driftsselskap. Kultursjefen uttrykte i denne sammenheng at:

"Det er viktig å få med seg de lokale foreningene på et slikt opplegg fordi forutsetningene for at det skal lykkes blir desto større".

I tilknytningen til satsingsområdet kulturvern ble det startet et prosjekt kalt "**Kulturlandskap i gamle Balsfjord**". Prosjektets initiativtakere var representanter fra fylkeslandbrukskontoret, kulturadministrasjonen i Balsfjord og Tennes U.I.L. Prosjektet fikk støtte fra Landbrukets Utbyggingsfond. Målsettingen "var å foreta en systematisk registrering og dokumentering som presentasjonsgrunnlag for et av de mest interessante kulturlandskaper i Troms fylke". En stilling som prosjektleder ble tillagt prosjektet. Resultatet av "kulturlandskapsprosjektet" var svært vellykket. Kultursjefen uttalte i denne forbindelse at:

"Kulturvernprosjektet på Tennes var vellykket. Det skapte nye holdninger blant folk. De fikk noe nytt å snakke om og være opptatt av i sine nære omgivelser".

En naturlig oppfølging av kommunens satsing innenfor reiselivssektoren var et prosjekt som ble kalt for "**Balsfjord mer enn E6**". Hovedmålene med prosjektet var å organisere opplevelser/aktiviteter, samt å lære opp ledere (guider) og informasjonsarbeidere. Videre skulle også markedsføringen/informasjonen styrkes, samt at det skulle lages en brosjyre for området. De aktiviteter som skulle bidra til dette var produktutvikling, markedsinntregning/-etablering og organisering og opplæring. Prosjektet ble igangsatt i mai 1989 med en prosjektleder engasjert i halv stilling for inntil et halvt år. I løpet av 4 måneder ble det merket turløyper og stier, avholdt et idedugnadsmøte hvor ideer og erfaring ble utvekslet, etablert turistinformasjon på Heia og i Nordkjosbotn, samt laget en enkelt turistbrosjyre for Balsfjord. Kultursektoren ønsket å få forlenget prosjektet og få utvidet engasjementsstillingen fra 1/2 til 3/4 for 1990. Dette ble nedstemt i de overordnede politiske organer fordi prosjektet krevde for store midler. Kultursjefen sa i denne forbindelse:

"Prosjektet gikk veldig bra i begynnelsen ved at det ble etablert turistinformasjon på to plasser i kommunen. Etterhvert ble det en motkultur mot dette

området - spesielt i sentraladministrasjonen hvor det ble hevdet at det krevde for mye midler. Reiselivskonsulenten følte seg motarbeidet og sa opp. Prosjektet var ikke vellykket".

Turisme og reiseliv ble etter dette samkjørt med næringskonsulenten. Det vil si at næringskonsulenten ivaretar finansieringen av tiltakene, mens kultursektoren organiserer driften av tiltakene. Dette medførte et uavklart ansvarsforhold. Kultursektoren ønsket en permanent bevilgning til området fordi den mente det ikke var riktig at midlene skulle gå av sektorens budsjett.

I juni 1989 ble idrettsanleggsplanen "**Best når det gjelder**" ferdigstillet. I planens tittelen ble det lagt opp til "å oppnå gode resultater gjennom et konstruktivt og målrettet samarbeid mellom kommunen og idrettens organisasjonsledd". Målet var å få til en helhetlig planlegging og samordning for den videre utbygging av idretts- og friluftsanleggene i kommunen. Ved vurdering av behovet for nye anlegg skulle det først og fremst tas utgangspunkt i lokale behov. Ved utbygging av større og kostnadskrevenende anlegg i kommunen burde de eventuelle fortrinn kommunen hadde i regionalsammenheng vektlegges.

Samme år ble det også lagt fram en kulturbyggplan for Balsfjord kommune. Planen fikk tittelen "**Hus under hver busk eller...?**". Dette ble knyttet an til hvilken videre utbyggingsstrategi som både gangnet det enkelte lokalsamfunn, men også kommunen som helhet. Bygging og drift av lokale kulturbygg ble påpekt og skulle være en av bærebjelkene for oppgaveløsning og ansvar for fellesskap og trivsel i alle kommunens lokalsamfunn. I kulturbyggplanen ble det også påpekt at det generelle kulturpolitiske mål om kulturelt mangfold og aktivitetsmuligheter i rimelig nærhet av ens hjemsted for lengst var innarbeidet i allmennhetens forståelse av **det utvidede kulturbegrep**. Kommunen ville fortsatt følge opp dette kulturpolitiske målet. Imidlertid ville kommunen i tida fremover også forfølge **det utdypede kulturbegrep**. Det innebar en sterkere fokusering på kvalitet og mere profesjonell oppfølging, samt at kultursatsing også kunne være en nærings-

politisk "mulighetsressurs", også økonomisk. Denne utviklingen kunne føre til en "utviklingskultur" som stimulerte både befolkningsutviklingen og kommunens næringsutvikling. I tillegg til den forebyggende effekt dette kunne ha mot negative utviklingstrekk som f.eks. rusmiddelmissbruk og fraflytting.

Den siste planen som ble utarbeidet for kultursektoren var organisasjonsplanen i 1991. Den ble kalt for "**Kulturskuta som isbryter**". Tittelen skulle henspille på kultur som en foregangssektor med hensyn til organisering og utforming av den administrative og politiske organisasjon. Organisasjonsplanenes formål var å fremstille en oversikt over hvilke personellmessige ressurser kultur- og kirkeetaten hadde for å løse de tillagte oppgaver. I planen ble det påpekt at kultursektoren som helhet hadde innført en del endringer som igjen hadde påvirket arbeidsmetoden. Bl.a. ble det hvert år fremmet et sektorprogram i henhold til intensjonene i kulturplanen og innenfor rammen av handlingsprogrammet og de tildelte budsjetttrammer. Sektorprogrammet inneholdt bl.a. oversikt over de oppgaver som skulle løses i budsjettåret. Dette var dermed et uttrykk for de resultater som ble forventet oppnådd i budsjettåret. Det medførte at kulturadministrasjonen fikk større frihet til å løse oppgaver på sektoren uten gjentatte politiske "konsultasjoner" med hovedutvalget for kultur.

Som vi har sett blir det i tredje periode utarbeidet en rekke planer på kultursektoren hvor bl.a. mål og satsingsområder ble utmeislet. Planene bærer tydelig preg av en instrumentell argumentasjon for satsingsområdene. Med instrumentell argumentasjon menes det at kultursektoren forstår kultur som et middel for å oppnå mål, dvs. kultur betraktes ikke lenger kun som et mål i seg selv. Dette kan bl.a. ses i kulturplanen hvor prosjektet "**Lokal mobilisering i Balsfjord**" blir begrunnet utfra at det skal etableres rasjonelle former for drift og tilrettelegging av ulike kultur- og fritidstiltak. Dette betyr at kultur blir brukt som et middel for å oppnå mål om samarbeid og samhandling mellom kommunen som organisasjon og lokalsamfunnet. Videre skal

prosjektet "Balsfjord mer enn E6" organisere opplevelsene eller aktivitetene i kommunen med hensyn til turisme og reiseliv. Prosjektet skal organisere de kulturelle opplevelser på en bedre måte for å trekke turister til kommunen.

Vi ser at kultursektoren etablerer prosjekter på alle satsingsområdene i kulturplanen. Dette fordi man ser at det dermed er større sjanse for å løse oppgavene innenfor en rimelig tidsramme. Dessuten er det stillingsstopp i kommunen slik at hvis nye oppgaver skal løses med mere personell så må engasjementsstillinger benyttes i større grad. Vi ser også at kultursektoren i to av prosjektene har vært aktiv med å søke i omgivelsene etter midler til disse områdene. Sektoren opptrer altså som en entreprenør som søker i omgivelsene etter tilgjengelige tilskott.

I idrettsanleggsplanen kan den instrumentelle vinklingen ses ved at det i målsettingen i planen legges vekt på å få til en helhetlig planlegging og samordning av den videre utbyggingen av idretts- og fritidsanlegg i kommunen. Planen blir brukt som et middel for å oppnå målet om bedre planlegging av "kulturanlegg" i kommunen. Det instrumentelle aspekt ses i kulturbyggplanen ved at det pekes på at man i tida fremover vil satse på **det utdypede kulturbegrep**. Det vil si at det vil fokuseres sterkere på kvalitet og mere profesjonell oppfølging, samt at kultursatsing også kan være en næringspolitisk "mulighetsressurs" også økonomisk. Kultur blir altså sett på som et middel for å oppnå mål som en positiv befolkningsutvikling og næringsutvikling, samt som en forebyggende effekt mot rusmiddelmissbruk, fraflytting o.l.

Denne dreiningen til en mere instrumentell forståelse av kultur ses sannsynligvis best i organisasjonsplanen for kultur. Innføringen av sektorprogrammet som viser oversikt over de oppgaver som forventes løst i budsjettåret kan i stor grad sies å være instrumentelt. Sektorprogrammet gir kulturadministrasjonen større frihet til å løse oppgaver uten å konsultere hovedutvalget

hver gang. Dette medfører at saksbehandlingen i en del tilfeller utføres mere effektivt, dvs. at kulturutvalget slipper å behandle saker som blir sett på som kurante.

Planene knyttet til kulturområdet kan med dette ses i lys av det instrumentelle perspektivet fordi det å utforme planer kan tolkes som en rasjonell planlegging for å oppnå bestemte mål. I tillegg er det kultursektorens politiske og administrative ledelse som tar initiativ til planene, dvs. de er initiert internt i kommunen.

Vi ser i tredje periode at kommunens forståelse av kultur har beveget seg fra en "privat" til en mere "offentlig" forståelse av kultur. Dette ser vi bl.a. ved antall ansatte og utvidelser av stillinger i kulturadministrasjonen, ved utforming av planer for kultursektoren, samt begrunnelsene for satsingsområdene, dvs. kultur blir sett på som et middel for å oppnå mål. Rolleutformingen til kultursektoren har kort sagt beveget seg fra å være en "tilrettelegger-rolle" til en "ivaretaker-rolle". Det betyr at kultursektoren er blitt mere aktiv i forhold til å initiere nye oppgaver, samt å stå for aktivitetene selv.

5.3. Oppsummering og karakterisering av kultursektorens fremvekst i Balsfjord.

Jeg vil nå foreta en oppsummering av de tre periodene for å påpeke noen karakteristiske trekk ved fremveksten og utviklingen av kultursektoren i Balsfjord.

I første periode opprettet Balsfjord kommune 4 politisk valgte organ på kulturområdet. Disse var selvstendige organ direkte underlagt kommunestyret/formannskapet. Det var altså liten eller ingen samordning av kulturområdet i denne perioden. Kulturorganenes ansvars- og arbeidsområder strekker seg fra idrett via almen kultur som f.eks. kunst, teater, musikk o.l. til friluftsliv og bibliotek. Kommunen satset dermed både på tradisjonell kultur og mere folkelig kultur. Satset er kanskje et vel sterkt begrep å bruke fordi kommunen hadde lite direkte engasjement i

kultur. Det eneste kulturområdet som kommunen engasjerer seg mere direkte i var biblioteket gjennom drift folke- og skolebibliotek. Videre var den administrative strukturen i første periode svært beskjeden. Det ble opprettet to heltidsstillinger som ungdoms- og idrettsleder og bibliotekar. "Kulturadministrasjonen"²¹ kan karakteriseres som en lekmannsforvaltning, dvs. at stillingsinnehaverne i liten grad har noen formell utdannelse i de aktuelle områdene bibliotek og ungdom og idrett. I tillegg kan policyen eller definisjonen av kultur i første periode ses på som "privat". Det vil si at initiativ til kulturaktiviteter tas av aktører i omgivelsene. I denne perioden var staten en svært aktiv initiator for aktivitetene og de politiske kulturorganene. Dessuten lå kulturoppgavene innenfor det tradisjonelle og det mere folkelige kulturområdet. Vi ser også at kapasiteten til kulturadministrasjonen var svært begrenset slik at endel av forvaltningsarbeidet innenfor kultur antas ble ivare tatt av de frivillige lag og organisasjoner.

Første periode kan i hovedsak forstås i lys av det institusjonelle perspektivet fordi utviklingen kan forklares i lys av påtrykk fra omgivelsene.

Ved begynnelsen av andre periode ble det opprettet et kulturstyre, samt at "det utvidede kulturbegrep" ble lagt til grunn for forståelsen av kultur i kommunen. Nå skal det riktignok sies at Balsfjord også før kulturmeldingene hadde et mere utvidet kulturbegrep enn det rent tradisjonelle ved at også idrett ble sett på som en kulturaktivitet. I denne perioden ble kulturområdet samordnet ved at endel kulturorganer ble underutvalg for kulturstyret. Det gjaldt bl.a. kinostyret, studienemnda, ungdoms- og idrettsutvalget, samt bibliotekstyret. Ungdoms- og idrettsutvalget ble senere nedlagt, og kulturstyret overtok ansvars- og arbeidesoppgavene til utvalget. I tillegg ble museumsarbeidet overtatt av kulturstyret. Kommunen som helhet startet i 1980 en revurdering av nemndstrukturen fordi den stadig

²¹Settes i hermetegn fordi to stillinger som ikke er samordnet under ett område knapt kan kalles for en kulturadministrasjon.

var blitt pålagt nye oppgaver med tilsvarende politisk valgte organ. Dette medførte at nemndstrukturen ble oppfattet å være komplisert og lite oversiktlig. I forbindelse med revurderingen ble det nedsatt et arbeidsutvalg som skulle utarbeide et forslag til ny nemndstruktur. For kultursektorens del ble det foreslått å opprette et hovedutvalg for kultur med ansvar for hele kulturområdet.

Kulturadministrasjonen var fremdeles liten i andre periode. Riktignok ble den utvidet med en halv kontorassistentstilling, samt at biblioteklederstillingen ble utvidet fra halv til hel, men ennå var det mange arbeidoppgaver for den ene saksbehandlerstillingen (kultursekretæren) på kultursektoren. Videre ble andre kulturoppgaver tillagt kultursektoren. Det var for det første kino hvor kommunen overtar driften av en privat forening. For det andre var det også voksenopplæring. Området ble pålagt av kommunen gjennom Voksenopplæringsloven. I andre periode kan det sies at kommunens forståelse av kultur fremdeles var "privat" ved at det i stor grad var fra omgivelsene påvirkningen til nye oppgaver kom, og dermed nye politiske kulturorgan. I tillegg var kulturadministrasjonen i liten grad aktiv med å egen-initiere kulturaktiviteter. Andre periode kan dermed i overveiende grad tolkes i lys av det institusjonelle perspektivet.

Tredje og siste periode medførte store endringer for kultursektoren i Balsfjord, både struktur- og ansvars- og arbeidsmessig, samt for policy-utforming. For det første ble ny nemndstruktur innført. Dette medførte at kultursektoren fikk samme politiske struktur som de andre sektorene dvs. at hovedutvalg for kultur ble øverste organ for kultursektoren. Nesten alle de tidligere utvalgene på kultursektoren ble nedlagt og deres arbeids- og ansvarsområder ble overtatt av kulturutvalget. Nye områder som ble tillagt kultursektoren var park- og idrettsanlegg, samt kirker- og kirkegårder. Denne løsningen ble foreslått av Kommunenes Sentralforbund som mente at områdene hørte "naturlig" inn under en kultursektorens ansvarsområde.

I denne perioden la kultursektoren fram en rekke planer for kulturområdet. Det var bl.a. en barne- og ungdomsplan, en kulturplan, en idrettsanleggsplan, en kulturbyggplan, samt en organisasjonsplan for kultur. Målene eller satsingsområdene for kultursektoren ble utmeislet med sterk vekt på "trivselsbegrepet". Trivsel ble vektlagt fordi kultursektoren ser en sammenheng mellom det "**å trives i kommunen**" og det "**å bli værende i kommunen**". Det var altså gjennom trivsel at kommunen skulle prøve å beholde sin del av overvekten i ungdomsbefolkningen. Kultur ble sett på som et middel for å oppnå mål som tilflytting og det at folk skulle bli værende i kommunen. Det ble også utpekt noen satsingsområder som f.eks. reiseliv og turisme, kulturvern og informasjon/markedsføring. I forbindelse med disse satsingsområdene ble det startet prosjekter og engasjert prosjektledere. I planene ble det påpekt at kultursektoren i Balsfjord hadde beveget seg fra "**det utvidede kulturbegrep**" til "**det utdypede kulturbegrep**". Dette innebar at kultursektoren i framtiden sterkere ønsket å fokusere på kvalitet og mere profesjonell oppfølging (se f.eks. prosjektene i forbindelse med satsingsområdene).

I tillegg skulle satsing på kultur også ses som en økonomisk ressurs. Dette betyr at satsing på kultur var ment å være et middel for å skape nye arbeidsplasser eller i kampen mot fraflytting eller rusmiddelmisbruk. I denne perioden ble den administrative kapasiteten utvidet med en hel stilling som kontorassistent, kultursekretærstillingen ble oppnormert til kultursjef, samt at en ny stilling som kulturkonsulent ble opprettet. Initiativet til disse utvidelsene og kulturplanene var det kultursektorens politiske og administrative ledelse som stod for.

I tredje periode beveger forståelsen av kultur seg fra å være "privat" til å bli preget av en mere "offentlig" tankegang. Dette kan ses bl.a. ved utvidelsen av den administrative kapasitet, samt den stor vektleggingen på utforming av kulturplaner. I tillegg blir kultursektoren i større grad aktiv med å egen-

initiere satsingsområder. Kultur blir kort sagt sett på som et virkemiddel for å oppnå mål i lokalsamfunnet.

Vi har sett at begge perspektivene kan forklare fremveksten og utviklingen av kultursektoren i Balsfjord kommune, men i ulike perioder. Det karakteristiske i første og andre periode er at kommunen lar seg påvirke av de institusjonelle omgivelsene og implementerer løsninger som blir fremsatt. I tredje periode derimot begynner kultursektoren å initiere egne løsninger for området. Dette kan forklares utfra at sektoren får større administrativ kapasitet, samt at den blir likestilt de andre sektorene på den politiske strukturen. Det betyr at kultursektoren får en større evne til å "kjempe" blant de andre kommunale områdene om tildelinger av midler. Sektoren "setter seg" i den kommunale forvaltning. Dette innvirker på evnen og muligheten sektoren har til å ta initiativ til nye oppgaver eller styrking av sektoren via stillinger.

KAPITTEL 6: EN SAMMENLIGNING AV FREMVEKSTEN I KULTURSEKTOREN MELLOM MÅLSELV OG BALSFJORD.

6.0. Innledning

I dette kapitlet vil jeg ta opp andre del av oppgavens problemstilling. Det vil altså bli foretatt en sammenligning av fremveksten og utviklingen i kultursektoren mellom Målselv og Balsfjord for å avdekke en eventuell variasjon. Den eventuelle variasjon vil deretter søkes forklart ved hjelp av de to perspektivene som er benyttet tidligere. Videre vil jeg vurdere hva som er karakteristisk for kultursektoren i Målselv i forhold til kultursektoren i Balsfjord. Til slutt vil det bli sett på noen teoretiske implikasjoner i forhold til oppgavens empiri.

6.1. Variasjon og forklaringsvariabler

Variasjonen som skal søkes avdekket vil i hovedsak være knyttet til det jeg tidligere har valgt å kalle for fremveksten og utviklingen av den kommunal kultursektor. Det vil si utforming av den politiske og administrative struktur, utforming av arbeidsområder, samt policy-utformingen. Jeg har valgt å disponere sammenligningen mellom kommunene noe forskjellig fra de to foregående kapitlene. Inndelingen vil bli foretatt via de avhengige variablene og ikke etter tidsperiodene fordi det var mest hensiktsmessig i forhold til sammenligningen.

Når jeg skal forklare variasjon vil jeg benytte meg av forklaringsvariabler innenfor perspektivene. I det institusjonelle perspektivet er omgivelsen en sentral forklaringsfaktor ved utforming av den kommunale kultursektor. Vi ser i kapittel 3 at omgivelsene blir delt i to distinksjoner; **nære** og **fjerne** omgivelser. Variasjon mellom kommunene vil hovedsaklig forklares som et resultat av de nære omgivelsene. Dette fordi de fjerne omgivelsene legger føring på kommunene gjennom lover/forordninger/anbefalinger som vil være felles for alle kommuner. Riktignok kan det finnes variasjon som kan forklares utfra fjerne omgivelser. Disse går ikke ut på **om** kulturorgan og aktiviteter blir etablert, men **når** og **hvordan** disse etableres.

De nære omgivelsene som kan forklare variasjon mellom Målselv og Balsfjord er bl.a. næringsgrunnlaget, kommunenes frivillige lag og organisasjoner, samt tradisjon eller historien til den enkelte kommunen. I lys av det institusjonelle perspektivet på variasjon er antakelsen at utformingen av kultursektoren mellom kommunene varierer ved variasjon i de nære omgivelser. I tillegg vil det også forventes variasjon mellom kommunene mht **når** og **hvordan** endringer blir innført.

I det instrumentelle perspektivet er det ledelsen i kommunen som er den sentrale forklaringsfaktor ved utforming av den kommunale kultursektor. Som jeg har vist i kapittel 3 blir ledelsen i en kommune delt i to, det vil si den politiske og den administrative ledelse. Med den politiske ledelse menes det kommunestyre, formannskap og kulturutvalget. Mens med den administrative ledelse menes det sentraladministrasjonen og kulturadministrasjonen. I lys av det instrumentelle perspektivet vil variasjon i utforming av kultursektoren mellom kommunene ses som et resultat av variasjon i aktivitet på kulturområdet internt i kommunene. Dette medfører en forventning om at kommunens/-kultursektorens ledelse opptrer som entreprenører som aktivt søker i omgivelsen etter tilskott til kultur. Dette vil igjen skape større vekst i form av flere ansatte, samt flere og utradisjonelle oppgaver for kultursektoren.

6.2. Sammenligning mellom kommunene

6.2.1. Politisk struktur

Første periode

Langt på vei kan vi se at Målselv og Balsfjord er relativt like i utformingen av den politiske strukturen i første periode. Likevel er det forskjell mellom kommunene. I Balsfjord blir det etablert et ungdoms- og idrettsutvalg allerede i 1947, mens Målselv ikke etablerer et slikt organ før i 1970, altså 23 år etter. Variasjonen finnes først og fremst i tidspunktet for **når** det politiske kulturorganet blir etablert, ikke **om** det blir etablert. Denne variasjonen mellom kommunene kan på den ene siden ses som et resultat av at Balsfjord var/er en typisk

"Arbeiderparti-kommune". Etter andre verdenskrig fikk Arbeiderpartiet en mere praktisk og kortsiktig kulturpolitikk enn tidligere, da den var mer ideologisk. Det vil si at i årene etter andre verdenskrig ble det i større grad behov for en mere målrettet politikk på kulturområdet, fordi kultur ble sett på som et virkemiddel i kampen for gjenoppbyggingen av landet. Dette ga seg utslag i Arbeiderpartiets prinsipp-program "**Arbeid for alle**" hvor det stod:

"Stat og kommuner må i større utstrekning enn før gi støtte til det organiserte opplysningsarbeid for voksne, utbygging av bibliotek og folkeboksamlinger særlig på landsbygda, til våre teatre, vår bildende kunst, vår litteratur og musikk. I tillegg er også tanken om forsamlingshus og sportsanlegg gunnpilarer i arbeidet med spredning av kulturgodene"¹.

Kommunene skulle altså legge forholdene til rette for at de frivillige lag og organisasjoner kunne drive sine aktiviteter. Dette skulle kommunene gjøre ved å bygge forsamlingshus og idrettsanlegg. Som vi ser av arbeidsoppgavene til ungdoms- og idrettsutvalget i Balsfjord så er nettopp en av oppgavene å kartlegge kommunens idrettsanlegg, samt behov og beliggenhet for kommunale sentralanlegg og treningsbaner. Mye av den politiske fostringen i Arbeiderpartiet foregikk gjennom idretts- og ungdomsarbeidet. Dette var med andre ord en integrert del av den politiske virksomheten til Arbeiderpartiet (Moldenæs, 1991).

På den annen side kan variasjonen i tidspunktet for etablering av ungdoms- og idrettsutvalget mellom kommunene forklares utfra at Balsfjord synes å være mere "lydhør" overfor statlige anmodninger enn Målselv. Det vil si at Balsfjord raskere implementerer ordninger som staten fremsetter, enn Målselv. ("Balsfjord gjør det staten sier den bør gjøre"). Balsfjords tidligere etablering av ungdoms- og idrettsutvalget vil tolkes i lys av det institusjonelle perspektivet fordi kommunen etablerer organet utfra en anmodning fra STUI, og indirekte fra Arbeiderpartiet. Målselvs senere etablering av ungdoms- og idrettsutvalget kan

¹Kilde: Arbeiderpartiets prinsipp-program "Arbeid for alle", 1945 pkt.12, s.14.

derimot ses som et resultat av det instrumentelle perspektivet fordi det var kommunens politiske ledelse som opprettet organet flere år senere enn Balsfjord. Etableringen av organet kan ses som et tegn på at den politiske overordnede ledelsen i Målselv mente at behovet for en bedre ivaretagelse av området var tilstede i lokalsamfunnet.

Andre periode

Andre periode starter relativt likt for begge kommunene ved at de begge oppretter kulturstyret. Senere i perioden oppstår det variasjon mellom kommunene. Balsfjord oppretter et politiske utvalg på kulturområdet som Målselv ikke oppretter, nærmere bestemt en studienemnd. Målselv på sin side oppretter ikke et eget politiske organ for voksenopplæringen. Dette området blir ivaretatt av kulturstyret. Variasjonen mellom Målselv og Balsfjord i dette tilfellet er ikke arbeidsområdet som sådan, men **hvordan** det blir ivaretatt. Begge kommunene holder seg innenfor Voksenopplæringsloven som påpeker at de selv kunne bestemme hvordan området skulle ivaretas. Variasjonen kan dermed søkes forklart ved at Målselv har større administrativ kapasitet på kultursektoren enn Balsfjord. Dette medfører at Balsfjord må ha et eget politisk organ for studiearbeidet i kommunen som ivaretok arbeidsoppgaver som egentlig kunne blitt ivaretatt av en kulturadministrasjon. Dette kan tolkes i lys av det instrumentelle perspektivet fordi Balsfjord velger en egen løsning utfra den administrative situasjonen på kulturområdet på dette tidspunkt. Det skal også sies at opprettelsen av studienemnden kan ses som et virkemiddel for å ivareta studiearbeidet på en tilfredstillende måte. Løsningen i Målselv kan også ses i lys av det instrumentelle perspektivet fordi kommunen velger en løsning utfra kultursektorens situasjon på det daværende tidspunkt. Kulturstyret har ansvaret for området fordi kulturadministrasjonen hadde kapasitet til å ivareta de administrative oppgaver. Et eget politisk organ var derfor ikke nødvendig. Variasjonen mellom kommunene ses dermed som et resultat av forskjellig valg av løsning.

En annen variasjon mellom kommunene med hensyn til politisk struktur i andre periode var tidspunktet for innføringen og iverksettelsen av ny nemndstruktur, dvs. ikke at ordningen ble innført, men når og hvordan den ble innført. Målselv engasjerte allerede i 1978 Kommunenes Sentralforbund for å vurdere strukturene i organisasjonen. Målselv kan på en måte sies å ha tradisjon for å konsultere KS ved slikt arbeid. Dette fordi kommunen allerede i 1973 benyttet organet for å revurdere organisasjonen. Antakelsen kan være at Målselv ved konsultasjon kunne medvirke til utforming av sin egen organisasjon. Det er altså ikke bare KS som påvirker utforming av strukturene. Ny nemndstruktur ble innført relativt raskt i Målselv, allerede i 1980.

Balsfjord på sin side startet i 1980 sin revurdering av nemndstrukturen. Et arbeidsutvalg ble oppnevnt for å utarbeide et forslag til ny nemndstruktur. Dette forslaget var sterkt preget av KSs løsning for ny nemndstruktur som kom i form av en KT-rapport² (jfr. 5.2.2). Ny nemndstruktur ble ikke innført i Balsfjord før i 1984.

Vi ser altså her at kommunene har forskjellig måte å angripe vurderingen av nemndstrukturen på. Målselv går rett til kilden, mens Balsfjord utarbeider et eget forslag. Det varierer også mellom kommunene med hensyn til hvilket tidsrom de innfører ny nemndstruktur. Målselv innfører den nye ordningen med en gang, mens Balsfjord innfører den nye løsningen mere skrittvis. Rådmannen sier i denne sammenheng:

"Den foreslåtte begrensede strukturendringen vil gi kommunens administrasjon så vel som politiske organer en verdifull erfaring som kan legges til grunn når det skal vurderes om det er riktig å gå over til en annen oppbygging av de kommunale styringsorganer".

Vi ser at ny nemndstruktur kan i begge kommunene tolkes i lys av det institusjonelle perspektivet fordi det er KS som er initia-

²Kilde: KT-rapport nr 2/77 om "En revurdering av nemndstrukturen i norske kommuner".

tivtaker til ordningen. Iverksettelsen av ny nemndstruktur i Målselv kan imidlertid tolkes i lys av det instrumentelle perspektivet. Dette fordi kommunen bringer inn KS og kunne gjennom dette ha innflytelse på utformingen av organisasjonen. I tillegg kan det sies at prosessen for innføring av ny nemndstruktur var planlagt og styrt, samt at ordningen ble svært raskt innført.

I Balsfjord derimot kan iverksettelsen av ny nemndstruktur ses som et resultat av det institusjonelle perspektivet fordi prosessen for å innføre ordningen var mere tilpassende og skrittvis. Dette ser vi i rådmannens uttalelse om først å innføre en begrenset endring for deretter å vurdere om det var riktig å endre organisasjonen ytterligere. I tillegg tok det relativt lang tid før Balsfjord innførte ordningen. Vi ser altså at ledelsen i Målselv er aktive med hensyn til å utforme organisasjonen, samtidig som den innfører ordningen raskt. Det kan synes som om Målselv "griper sjansen til å endre strukturen", dvs. kommunen kan sies å være "endringsvillig".

Tredje periode

Utviklingen av den politiske strukturen i tredje periode ble tilnærmet utjevnet mellom kultursektorene i Målselv og Balsfjord. Dette fordi Balsfjord innfører ny nemndstruktur i 1984. Variasjonen mellom kommunene finner vi først og fremst mht hvordan sang- og musikkområdet ivaretas. I Målselv ble sang- og musikkrådet og musikkskoleutvalget sammenslått til et utvalg. I Balsfjord skjedde ikke denne endringen, dvs. organene ble opprettholdt som to "selvstendige" utvalg.

Den nye løsningen for sang- og musikkområdet i Målselv ble fremsatt av musikkskolerektoren, dvs. en intern aktør i kommunen. Dette betyr at kommunen finner en ny løsning som er utradisjonell, og som i tillegg passer bedre for situasjonen på musikkområdet. Løsningen kan dermed tolkes i lys av det instrumentelle perspektivet fordi det er en intern aktør av kommunens administrative ledelse som tar initiativ til å endre den politiske

strukturen på sang- og musikkområdet. Den overordnede politiske ledelsen i Målselv utviser også endringsvilje ved at de vedtar å innføre den nye ordningen. Dette kan derfor tolkes i lys av det instrumentelle perspektivet.

6.2.2. Administrativ struktur

Første periode

I første periode opprettet begge kommunene en bibliotekarstilling og en ungdoms- og idrettslederstilling på kulturområdet. Den administrative kapasiteten på kultur var dermed svært beskjeden i begge kommunene.

Variasjonen mellom Målselv og Balsfjord kan imidlertid ses ved tidspunktet for opprettelsen av ungdoms- og idrettslederstillingen. I Balsfjord ble den opprettet i 1972, mens i Målselv i 1970, altså 2 år før. Stillingens tidligere etablering i Målselv kan synes å ha sin forklaring i at de politiske overordnede organer i kommunen vil oppprioritere området. Det vil si at etablering av administrative stillinger på kulturområdet vil bli sett på som en politisk opprioritering av området. Det betyr at variasjonen mellom Målselv og Balsfjord kan forklares utfra at de politiske overordnede organer i Målselv tidligere vil oppprioritere området enn de politiske organene i Balsfjord. Opprettelsen av stillingen i Målselv kan ses som et resultat av det instrumentelle perspektivet fordi det er den politiske ledelsen i kommunen som tok initiativ til den. I tillegg kan det sies at aktiviteten i de overordnede politiske organ i Målselv er større enn i Balsfjord. Det vil si at endringsviljen er større i Målselv enn i Balsfjord.

Andre periode

I andre periode varierer den administrative strukturen mellom kommunene i forholdsvis stor grad. De to kultursektorene kan sies å utvikle seg i ulike retninger. Målselv fikk i denne perioden opprettet tre nye stillinger som henholdsvis ungdomssekretær, kontorassistent og kultursjef. Balsfjord på sin side fikk omgjort den kombinerte ungdoms- og idrettsleder/kulturskre-

tærstillingen til kun kultursekretær, samt opprettet en halv stilling som kontorassistent.

I analysen av Målselv så vi at initiativtaker til utvidelsene av de administrative stillingene på kulturområdet var den politiske og administrative ledelsen. Dette medførte at etableringen av stillingene ble tolket i lys av det instrumentelle perspektivet. Riktignok kan også utvidelsene i Balsfjord også tolkes i lys av det instrumentelle perspektivet fordi også her var det den politiske og administrative ledelse på kultursektoren som var initiativtakere. Når det imidlertid blir påpekt at det er variasjon mellom kommunene går den ut på at Målselv i denne perioden får flere administrative stillinger på kultursektoren enn Balsfjord. Dette kan forklares utfra at den overordnede politiske ledelse opprioriterer kulturområdet. Dette gjelder ihvertfall for to av stillingene, dvs. ungdomssekretæren og kultursjefen. Dette ses ved at arbeidsutvalget for fritidsklubben på Andselv og ungdoms- og idrettsutvalget får gjennomslag for stillingen som ungdomssekretær. Mens et oppnevnt "fagutvalg" får gjennomslag for kultursjefstillingen. I tilfellet med kontorassistenten blir lønnen dekket av Forsvarsdepartementet slik at det ikke er den interne politiske ledelse som sådan som oppretter stillingen. Variasjonen kan derfor forklares utfra politisk prioritering av kultursektoren som gir seg utslag i etablering av nye stillinger. Dette betyr at den overordnede politiske ledelse i Balsfjord på samme tidspunkt ikke prioriterer kultursektoren i like stor grad. Hvorfor de to kommunene ikke prioriterer kultursektoren på samme måte har vært problematisk å finne ut innenfor oppgavens empiri. En antakelse kan være at tradisjonen eller historien i Målselv i større grad er levende i lokalsamfunnet enn i Balsfjord. Dette medvirker til at påvirkningen fra kulturlivet i kommunen vil være større i Målselv enn i Balsfjord. Det vil si at befolkningen og dermed politikerne i Målselv har den særpregede "døla-kulturen" "inn under huden" i større grad enn Balsfjord med sin kultur som den på en måte har mere felles med de andre kommunene i fylket.

Tredje periode

Den administrative strukturens utvikling i Målselv og Balsfjord blir tilnærmet utjevnet i tredje periode. Kultursektoren i Balsfjord får i denne perioden kultursekretærstillingen oppnormert til kultursjef, kontorassistentstillingen oppnormert til kontorfullmektig, samt en ny stilling som kulturkonsulent. Endringene og utvidelsene av kulturadministrasjonen kan tolkes i lys av det instrumentelle perspektivet fordi det var ledelsen av kultursektoren som stod som pådriver for disse. Kultursektoren i Målselv har i denne perioden kultursjef, idrettsleder som blir omgjort til kultursekretær ved avgang for aldersgrense (pensjonering), samt en kontorfullmektig og en kontorassistent. Det vil si at det er liten variasjon mellom kommunene i denne perioden når det gjelder administrativ struktur. Det kan synes som om Balsfjord opprioriterer kultursektoren ved at flere nye stillinger blir opprettet. I tillegg blir administrativ leder for kultursektoren oppnormert til samme nivå som de andre etatslederne i kommunen.

6.2.3. Ansvars- og arbeidsområder

Første periode

Ansvars- og arbeidsområdene i første periode varierer mellom kommunene. I Målselv blir bygdebokarbeid i tillegg til idrett, kulturvern, bibliotek og friluftsliv definert som et kommunalt arbeidsområde for kultur. Bygdebokarbeidet medfører at kommunen oppretter et bygdebokutvalg og en engasjementsstilling som bygdebokforfatter. I Balsfjord blir idrett, bibliotek, kulturvern og friluftsliv definert som kommunalt arbeidsområde for kultur. Her ser vi at Balsfjord er mere tradisjonell enn Målselv når det gjelder arbeidsområder for kultur. Måselvs tidlige arbeid med bygdeboka kan på den ene siden antas å finne sin forklaring fra den utpregede og levende historien/tradisjon som kommunen har. På den andre siden kan det også antas at forklaringen kan ligge i at en "privat" aktørs interesse for kommunens historie (Alf Kiil) har klart å påvirke kommunen til å starte dette arbeidet. Det medfører at variasjonen kan forklares i lys av det institusjonelle perspektivet fordi det på den ene siden

er kommunens utpregede historie som "påvirker" kommunens politiske ledelse til å starte arbeidet med bygdeboken, men også fordi en ekstern aktør (ikke i kommunens politiske og administrative ledelse) tar initiativ til dette arbeidet. Likevel har kommunen et valg om å beskjeftige seg med bygdebokarbeid. Når Målselv velger dette så kan det synes som om det er utfra et syn om at området er viktig å ivareta for den kommunale forvaltning.

Andre periode

I andre periode varierer også ansvars- og arbeidsområdene mellom kommunene. Målselv er mere aktiv når det gjelder å initiere nye kulturaktiviteter enn Balsfjord. Dette kan bl.a. ses ved at Målselv starter to kommunale fritidsklubber, samt et kultursamarbeidsprosjekt med Forsvaret³. Balsfjord på sin side ivaretar kun oppgaver som blir initiert eksternt fra i første rekke de fjerne omgivelsene. Sektoren kan sies å være implementerende i sin atferd fordi den reagerer på eller tar opp i seg impulser fra omgivelsene.

Variasjonen kan på den ene siden antas å bli sett på som et resultat av forskjellen i den administrative kapasiteten mellom kommunene på kultursektoren. Målselv har større administrativ kapasitet. Dette synes som om det medvirker til at kulturadministrasjonen er aktiv og søker i omgivelsene etter nye oppgaver eller prosjekter som kan innbringe flere midler eller stillinger. Kulturadministrasjonen i Målselv opptrer som en initiator som selv tar initiativ til å bringe inn nye arbeidsoppgaver til sektoren. Dette stemmer overens med forventningen i det instrumentelle perspektivet hvor stor administrativ kapasitet vil medføre at administrasjonen maksimerer sektorens interesser.

Et annet arbeidsområde som varierer mellom kommunene er kino-driften. Begge kommunene har kino, men ivaretakelsen av driften

³Nå skal det sies at det egentlig er Forsvars- og Kulturdepartementet som tar initiativ til dette samarbeidsprosjektet. Men kultursektoren i Målselv er aktiv i betydningen at de blir valgt ut som prosjekt-kommune og at sekretariatet blir tillagt sektoren.

varierer. I Balsfjord er kinoen kommunal, etter at kommunen overtok driften fra Storsteinnes Kino. I Målselv blir kinodriften ivarettatt av Forsvaret, dvs. Forsvaret driver kino som også er åpen for lokalbefolkningen. Variasjonen i begge kommunene kan forklares utfra det institusjonelle perspektivet. I Balsfjord blir kommunen påvirket av en privat organisasjon til å overta driften, mens i Målselv ser vi et eksempel på at en næring i lokalsamfunnet ivarettar et område som er definert i kulturmeldingene som en kulturaktivitet.

Tredje periode

Utviklingen av ansvars- og arbeidsområdene blir tildels utjevnet mellom kommunene i tredje periode. Begge kommunene overtar ansvaret for park- og idrettsanlegg, samt kirker- og kirkegårder i denne perioden. Park- og idrettsanlegg overtas fra teknisk sektor, mens kirkesektoren tidligere var et selvstendig område uten særlig kontakt med kommuneadministrasjonen. Overtakelsene kan ses på som en påvirkning fra KS fordi det i rapporten om ny nemndstruktur⁴ blir foreslått at alle aktiviteter som naturlig hører inn under "det utvidede kulturbegrepet" skal samles inn under ett politisk organ, dvs. hovedutvalget for kultur. Det medfører at overtakelsen av park- og idrettsanlegg og kirker- og kirkegårder kan ses i lys av det institusjonelle perspektivet.

Likevel er det variasjon på arbeidsområdet mellom kommunene i tredje periode. Variasjonen kan i første rekke ses på sang- og musikkområdet. Dette området blir oppprioritert i Målselv ved at tilskottene til sang og musikk økes betraktelig. I Balsfjord skjer ikke denne oppprioriteringen. Variasjonen kan forklares utfra at Målselv får ansatt en aktiv musikkskoleleder som er sterkt opptatt av at kommunen skal oppjustere tilskottene til musikk. Han sammenligner Målselv med andre kommuner. I denne sammenligningen kommer Målselv svært dårlig ut. Antakelsen blir at musikkskolelederen klarer å argumentere for økt satsing på musikk overfor de politiske overordnede organene i kommunen. En

⁴KT-rapport nr 2/77 om "En revurdering av nemndstrukturen i norske kommuner".

annen antakelse kan være at Målselv kaller seg for en "sang- og musikk-kommune" hvor området har vært svært sentralt som kulturaktivitet. Denne aktiviteten har imidlertid gått noe ned de siste årene på grunn av små tilskott. Dette ville de overordnede organene rette på ved å tildele større bevilgninger til området. Variasjonen kan dermed både ses i lys av det instrumentelle perspektivet på grunn av musikkskolelederens initiativ, men variasjonen kan også ses i lys av det institusjonelle perspektivet fordi sang- og musikkområdet som sådan var sterkt levende i det frivillige organisasjonslivet i lokalsamfunnet. Dette medførte at det ble et visst press på politikerne i de overordnede organer. Imidlertid bevilget den overordnede politiske ledelse midler til området slik at det kan ses som en oppprioritering av området og dermed i hovedsak tolkes i lys av det instrumentelle perspektivet.

6.2.4. Policy

Første periode

Policyen i første periode er relativt lik for begge kommunene. Kommunene kan sies å ha en "privat" forståelse av kultur. Dette innebærer at kommunenes kulturaktiviteter ble definert innenfor de tradisjonelle kulturområdet, i tillegg til idrett og allmenn kultur. Videre var kulturadministrasjonen i stor grad lite utbygget, samt at kulturområdet ikke var sidestillet både organisatorisk og ressurstildelingsmessig med de andre sektorene. Policyen for kultursektorene i første periode kan derfor ses i lys av det institusjonelle perspektivet fordi det også i omgivelsene rådet en "privat" forståelse av kultur (jfr. 4.2.1.).

Andre periode

I andre periode er det relativt stor variasjon i policy-utformingen mellom Målselv og Balsfjord. Kultursektoren i Målselv utformer en kulturplan i 1983 som skisserer målsettingene innenfor de ulike kulturområdene. På den ene siden kan planen sies å være et "ekte-født" barn av 70-tallets kulturpolitikk. Eksempelvis blir det påpekt i planen at kommunens kulturpolitikk skal bidra til "et kvalitativt bedre samfunn, gode oppvekstvilkår

for lokale og nasjonale kulturtradisjoner som har slått rot i kommunen, gi rom for nye kulturytringer, samt bygge på prinsippet om åndsfrihet og kulturell toleranse". På den andre siden blir det også skissert noen satsingsområder som går utover de områder som er definert i "det utvidede kulturbegrep". Bl.a. turisme og kultursamarbeid med Forsvaret. Dette viser at kommunen ikke bare følger de "statlige" definerte kulturområdene, men har også egne kulturområder som den vil satse på. I Balsfjord blir det ikke utformet noen kulturplan med policy i andre periode. Variasjonen kan antas å ha sammenheng med den relativt større administrative kapasitet som kultursektoren i Målselv har i forhold til kultursektoren i Balsfjord. En viss administrativ kapasitet på kultursektoren vil antas å måtte være tilstede før kulturplaner blir utformet. Variasjonen i policy-utforming mellom kommunene kan forklares utfra det instrumentelle perspektivet fordi kultursektoren i Målselv har større administrativ kapasitet. I tillegg kan variasjonen også forklares utfra at Målselv hadde en annen forståelse av kultur enn Balsfjord, dvs. at Målselv hadde en "offentlig" kulturforståelse som medførte at kultursektoren ble sett på som en "ivaretaker" i motsetning til "tilretteleggeren" som ses i den "private" forståelsen av kultur. Den "private" kulturforståelsen kan ses i Balsfjord.

Tredje periode

Utviklingen av policyen blir tilnærmet utjevnet mellom kommunene i tredje periode. Balsfjord starter en aktiv prosess med utarbeidelse av planer hvor kultursektorens mål og satsingsområder blir utformet. Det blir bl.a. utarbeidet en barne- og ungdomsplan, en idrettsanleggsplan, en kulturbyggplan, en kulturplan og en organisasjonsplan for kultur. Kultursektoren i Målselv utarbeider også en ny plan i perioden, dvs. en idrettsanleggsplan. Som vi ser er planaktiviteten i Balsfjord større enn i Målselv. Aktivitetsvariasjonen kan tolkes som at Balsfjord skal "ta igjen" Målselv⁵ fordi kommunen ikke har

⁵Det var vel ikke snakk om å "ta igjen" Målselv bokstavelig talt. Det synes imidlertid som om kultursektoren i Balsfjord "oppdager" at planer var viktige for å oppnå resultater og ha et fremtids-

utarbeidet planer på kultursektoren tidligere. I tillegg har nok den større administrative kapasitet som Balsfjord har fått i den siste perioden også innvirkning på plan-aktiviteten. Vi ser at begge kommunene får en "offentlig" forståelse av kultur. Det medfører at kultur blir sett på som et virkemiddel for å oppnå mål som f.eks. næringsutvikling, samt å motvirke til negative trekk som rusmiddelmisbruk og fraflytting. Dette innebærer størst endring for Balsfjord fordi definisjonen på kultur endrer seg fra "privat" til "offentlig". Det medfører at kultursektorens rolle, administrative og politiske struktur, samt arbeidsområdene endres. Dette vil bli nærmere utdypet i siste kapittel.

6.3. Karakteristikk av kultursektorenes fremvekst i Målselv og Balsfjord.

I sammenligningen mellom Målselv og Balsfjord ser vi at fremveksten av kultursektorene varierer i de tre periodene. I første periode er fremveksten relativt lik. Det betyr at utformingen av kultursektorene blir påvirket av de institusjonelle omgivelsene. Variasjonen som fremtrer er først og fremst i ansvars- og arbeidsområdene som igjen medvirker til at et politisk utvalg, samt en stilling som bygdebokforfatter blir etablert.

I andre periode er variasjonen mellom kommunene relativt stor. Vi ser at kultursektoren i Målselv utvikler seg raskere både på den politiske og administrative strukturen, samt arbeidsområdene og policyen. Kultursektoren i Balsfjord har en mye svakere utvikling i denne perioden. Forklaring på variasjon kan ses som et resultat av den overordnede politiske ledelsen i Målselv opprioritering av kultursektoren, samt den aktivitet den administrative ledelsen på kultursektoren utviser.

I tredje periode blir variasjonen mellom kommunene tilnærmet utjevnet fordi det skjer mer både strukturmessig og på andre måter med kultursektoren i Balsfjord enn med kultursektoren i

perspektiv som var akseptert i kommuneforvaltningen generelt.

Målselv. Kultursektoren i Balsfjord får bl.a. større administrativ kapasitet, hovedutvalgsmodellen blir innført, arbeidsområdene blir utvidet, samt at policy endres fra en "privat" til en "offentlig" kulturforståelse.

Inntrykket jeg sitter igjen med etter denne sammenligningen mellom kommunenes kultursektorer er at Målselv er mere aktiv til å søke i omgivelsene etter nye løsninger og innarbeider disse raskt. Kultursektoren i Målselv benytter nesten alle muligheter for å dra eksterne midler til kommunens kulturaktiviteter. Den benytter sentrale næringer som f.eks. Forsvaret til å fremme egne interesser. Eksempelvis kultursamarbeidsprosjekter, Målselv kultur- og næringspark⁶, kino, samt andre arrangementer som det kan samarbeides om som f.eks. konserter, tilstelninger o.l. Kultursektoren i Målselv har også en litt spesiell måte å etablere nye stillinger på. Den foreslår først at stillingen skal opprettes for et avgrenset tidsrom, f.eks. et engasjement. Når engasjementstiden er utgått påpekes det fra kultursektorens side stillingens store arbeidsområder og arbeidspress. Den forsøker altså å legitimere en stilling gjennom å opprette den, gi den et arbeidsområde, og gjør den dermed uunnværlig for kulturadministrasjonen. Dette fordi engasjementsstillingene ikke bare ivaretar tidsavgrensede oppgaver. De inngår ofte som en del av kulturadministrasjonen fordi de deltar i det daglige arbeid innenfor sektoren. Dette ser vi i flere tilfeller i Målselv, bl.a. i kontorassistentstillingen og ungdomssekretærstillingen. I tillegg får Målselv svært tidlig en "offentlig" forståelse av kultur som medfører at kommunen ser på kultur som en kommunal forvaltningsoppgave på lik linje med de andre oppgavene på et mye tidligere tidspunkt enn Balsfjord.

Balsfjord har en mere "vente- og se-holdning" som medfører at det tar lang tid før nye ordninger blir innført. Dette kan ses bl.a.

⁶Dette er et samarbeidsprosjekt mellom kommunen, fylket og Forsvaret. Det er dannet et aksjeselskap hvor kommunen er største aksjonær. Anlegget inneholder svømmehall, høyskoletilbud som Forsvaret organiserer. Anlegget er finansiert ved DU-midler, tippe-midler og andre.

i innføringen av ny nemndstruktur, utviklingen av den administrative kapasitet, samt utviklingen/utvidelsen av arbeidsområder og policy-utformingen på kultursektoren. Balsfjord er hele tiden i etterkant av Målselv når det gjelder å innføre nye tiltak. Det kan videre synes som om kommunen har en mere "privat" forståelse av kultur enn Målselv. Det vil si at det i hovedsak er de lokale frivillige lag og organisasjoner som skal være ivaretagere av kulturaktivitetene i lokalsamfunnet. Balsfjord er også lite aktiv med å søke i omgivelsene etter samarbeidspartnere. Den forsøkte i samarbeid med Storsteinnes Idrettslag å etablere Storsteinnes idretts- og fritidsserivce A/S. Det ble det ikke noe av fordi idrettslaget ikke kunne ta på seg et så stort ansvar på grunn av svak økonomi. I Balsfjord er det ikke noen sentrale "rike" næringer som kommunen kan søke samarbeid med. Dette kan tildels være et stort aber fordi kommunen hele tiden må "stå på egne bein" og får ingenting gratis. I Målselv er Forsvaret en svært sentral samarbeidspartner og det vinner kommunen på i mange sammenhenger. Kultursektoren i Balsfjord har også relativt hyppig skiftet kultursekretær/kultursjef noe som kan være en ulempe fordi innehaverne av stillingen ikke får tid til å skape kontakter både i lokalsamfunnet og i omgivelsene ellers. Kultursjefen i Målselv har vært ansatt siden 1978 (14 år), samt at idrettslederen har vært ansatt siden 1970 til 1991. Dette medfører en stor fordel fordi kultursektoren både får stor kontinuitet og innehaverne får et stort personlig nettverk som de kan benytte seg av i sitt arbeid for kultur.

Likevel ser vi at kultursektoren i Balsfjord på mange måter har utvikler seg og "tar igjen" kultursektoren i Målselv. Dette gjelder både den politiske og administrative struktur, ansvars- og arbeidsområdene, samt policy-utformingen. Dette kan trolig ha noe å gjøre med at den nåværende kultursjefen i Balsfjord er en person som er aktiv mht å søke i omgivelsene etter tilskott og utradisjonelle oppgaver for kultursektoren. Dette ses bl.a. i kulturplanen ("Vi trives i Balsfjord") hvor han får igangsatt flere prosjekter med eksterne tilskott.

6.4. Teoretiske kommentarer

Vi ser av kapitlene 4, 5 og 6 at det institusjonelle perspektivet forklarer relativt mye når det gjelder utforming av en kommunal kultursektor. Dette skulle innebære at det er stor likhet mellom kommunene fordi det er omgivelsene som legger føring på utformingen. Det er det forsåvidt også ved at de to kommunene ender opp med to relativt likt utformede kultursektorer. Likevel ser vi at det er forholdsvis stor variasjon mellom dem. Variasjon ses imidlertid ikke ved at et organ eller en stilling blir etablert, men heller **når** og **hvordan** de etableres. Tid og den interne ledelse er sentrale forklaringsvariabler når variasjon skal forklares. I tillegg vil også nære omgivelser som f.eks. næringsgrunnlag og tradisjon/historie ha forklaringskraft for variasjon mellom kommunene.

Videre ser vi i oppgavens analyse at det er mange hendelser som samtidig kan forklares i lys av det instrumentelle og institusjonelle perspektivet. Dette har antakelig noe gjøre med perspektivenes komplementære egenskapet. Det vil si at perspektivene ikke **kun** er konkurrerende, men også utfyllende. Det betyr at på den ene siden så kan en hendelse tolkes i lys av det ene perspektivet, men på den andre siden kan den også tolkes i lys av det andre perspektivet. Det avhenger mye av hva man er ute etter, "hvilke briller" man tar på seg. Modellene fokuserer nemlig både på like og ulike sider ved en hendelse. Det medfører at en hendelse kan tolkes i lys av begge perspektivene uten at det med sikkerhet kan sies hvilken av dem som forklarer mest.

Noe av forklaringen på at det kan være problematisk å skille mellom det instrumentelle og institusjonelle perspektivet kan henge sammen med det som ble tatt opp i kapittel 3 om funksjonale og intensjonale forklaringer.

Vi kan si at det institusjonelle perspektivet består av de mest grunnleggende elementer fra samfunnsvitenskapene - nemlig at vi som mennesker skaper våre egne sosiale vilkår. Tankekorset blir

da om kultursektoren som sådan er klar over at den handler under slike vilkår. I denne forbindelse kan det skilles mellom **den sosialiserte aktør** og **den strategiske aktør** som to alternative forklaringer på hvordan man vil forholde seg til sosialt skapte betingelser (Røvik, 1992). Den sosialiserte aktør er i liten grad bevisst om at den handler under sosialt skapte normer. De "riktige" organisasjonsformene blir oppfattet som objektive fakta (op.cit.). For kultursektoren betyr "den sosialiserte aktør" at den ubevisst imiterer de "riktige" organisasjonsformene. Det medfører en imitasjon av de "riktige" organisasjonsformene uten å være klar over dette. Den strategiske aktør er derimot bevisst at den opptrer under sosialt skapte konvensjoner. Denne aktøren er også klar over at organisasjoner bør adoptere "riktige" organisasjonsformer for å oppnå legitimitet (Røvik, 1992).

For kultursektoren betyr "den strategiske aktør" et bevisst valg i utforming for å oppnå tillit, troverdighet og legitimitet (Dimaggio, 1988; Scott, 1987; Christensen, 1991; sitert i Røvik 1991). Dette skillet er problematisk fordi det tildels kan være svært vanskelig å si hvilke handlinger som er bevisste og hvilke som er ubevisste. Et eksempel fra oppgaven er opprettelsen av kulturstyret. På den ene siden oppretter kommunene dette organet fordi det skal være en tilrettelegger for de frivillige lag og organisasjoner i lokalsamfunnet, dvs. en funksjonal forklaring. På den andre siden kan beveggrunnen for innføringen av kulturstyret også ses på som en måte å oppnå statstilskott på fordi kommunene ikke får tildelt midler uten å opprette organet, dvs. en intensjonal forklaring. Så om denne handlingen har en bevisst eller ubevisst beveggrunn er vanskelig å si fordi intensjonen bak kan sies å være begge. Det vil si at kulturstyret blir opprettet både fordi det skal være en tilrettelegger for de frivillige lag og organisasjoner, samt at kommunen også oppnår statstilskott ved opprettelsen.

Hvilken av disse to variantene - den bevisste eller ubevisste utforming - som passer best som beskrivelse av kultursektorene er vanskelig å si noe om utfra det empiriske materialet som denne

oppgaven bygger på. Imidlertid kan det synes som om kultur- sektorene over de tre periodene både har utformet organisasjonen bevisst og ubevisst.

KAPITTEL 7: INSTITUSJONALISERING AV EN KOMMUNAL KULTURSEKTOR

7.0. Innledning

Jeg vil nå på bakgrunn av oppgavens empiri og analyse se på i hvilken grad det kan sies at kultursektoren er blitt institusjonalisert på det kommunale forvaltningsnivå. Nå kan jeg riktignok bare uttale meg om kultursektorene Målselv og Balsfjord. Likevel vil dette være interessant fordi kultur er en relativt ny sektor som er blitt innlemmet i den kommunale forvaltning. Men først en avklaring av hvordan begrepet institusjonalisering kan forstås, og hva hvilke betingelser som må ligge til grunn for at en kultursektor skal bli institusjonalisert.

7.1. Hva er institusjonalisering?

Som nevnt i kapittel 3 er det to varianter av institusjonell teori. Hittil i oppgaven er det varianten som fokuserer på forholdet mellom organisasjonen og dens omgivelser som er blitt benyttet. I dette kapitlet vil derimot bli fokusert på varianten som vektlegger forholdet innen en organisasjon.

Philip Selznick dannet, som tidligere nevnt, en av de tidligste og mest innflytelsesrike versjoner av institusjonell teori. Selznick så på institusjonalisering som en prosess, noe som skjer med en organisasjon over tid. Prosessen reflekterer organisasjonens egen bestemte historie, menneskene som har vært i den, gruppene den innlemmer og de hevdvunne interessene de har opprettet, samt måten den har tilpasset seg til omgivelsene på (Selznick, 1957). Berger og Luckmann (1966) sier på sin side at i enhver sosial situasjon som varer over tid finner en begynnende institusjonalisering sted. Institusjoanliseringsprosessen gir altså en organisasjon unike trekk i forhold til sentrale verdier og normer. Dette går utover trekkene ved deres formelle struktur (Selznick, 1949). Å institusjonalisere er, sier Selznick (1957:17), "to be infused with values beyond the technical requirements of the task at hand". Det betyr at organisasjoner blir gjennomsyret med verdier når de symboliserer samfunnets aspirasjoner eller dets identitet. Det er en tett forbindelse

mellom "infused with values" og "selv-oppretholdelse". Når en organisasjon tilegner seg et self, dvs. en bestemt identitet, så blir den en institusjon. Det medfører at organisasjonen overtar verdier, måter å opptre på, samt en overbevisning som er viktig for dens egen del. Det betyr at selv-oppretholdelse blir mer enn bare organisasjonens overlevelse. I tillegg blir det en kamp for å beholde unikheten til organisasjonen når nye problemer og endrede situasjoner oppstår (op.cit.).

Utbredelsen av institusjonalisering varierer mellom organisasjoner - f.eks. er organisasjoner som har spesifikke mål og som er spesialiserte og tekniske i sine arbeidsoppgaver mindre utsatt for institusjonalisering enn organisasjoner som mangler disse elementene. Dermed er kultursektoren "et godt emne" til å bli institusjonalisert fordi kultur som sådan ikke er særlig teknisk og spesialisert.

7.2. Institusjonalisering av en kommunal kultursektor

Som nevnt ovenfor så sier Selznick (1957) at institusjonalisering er å gi en organisasjon et bestemt preg utover trekkene ved de formelle strukturene. Det betyr at en kommunal kultursektor skal ha en egen verdi utover verdien som de formelle strukturene gir den. Hva vil dette innebære? Hvordan kan man operasjonalisere dette? Selznick er blitt kritisert fordi hans begreper heller er definerende enn forklarende, dvs. han definerer og beskriver prosesser, men gjør ikke eksplisitt rede for dem. Med andre ord Selznick operasjonaliserer ikke hva han mener med institusjonalisering. Det er i tillegg ikke foretatt mange undersøkelser på hvordan en organisasjon blir institusjonalisert. Det betyr at jeg må i første omgang operasjonalisere hva det vil si for en kultursektor å bli institusjonalisert på den kommunale forvaltning.

Når en organisasjon institusjonaliseres er det ulike variabler som er interessante for å forklare denne prosessen. F.eks. en institusjon som staten består av bestemte del-institusjoner som storting, regjering, statsadministrasjon osv., har rett til å

pålegge borgerne en mengde plikter. En annen institusjon som familien hvor de sosiale relasjoner som gjelder er "mann" og "kone", foreldre og barn, og hvor reglene bl.a. går ut på at en ikke har lov til å ha mer enn en kone/mann ad gangen og hvor foreldre er tillagt et bestemt ansvar for sine barn (Wadel, 1983). Den kommunale kultursektor som institusjon på sin side består også av bestemte del-institusjoner som bl.a. "hovedutvalget for kultur" og "kulturadministrasjonen". Disse organene skal ivareta og støtte den lokale kulturaktivitet.

Hvordan blir så en kultursektor institusjonalisert på det kommunale forvaltningsområdet? Institusjonalisert i betydningen at kultur blir sett på som en naturlig del av en kommunes forvaltningsoppgaver blant mange andre. Kultursektoren må dermed overta noen verdier som forvaltningen internt består av for å overleve som område. Forvaltningens verdier kan stå i motsetning til de verdier som det lokale kulturliv verdsetter høyt. Det kan medføre at det lokale kulturlivet med sine verdier kan bli "fiender" overfor kulturforvaltningen. Dette fordi hvis kultursektoren skal ivareta disse verdiene så taper den status internt blant de andre sektorene.

En av de viktigste forutsetningene for at en kultursektor skal bli institusjonalisert i den kommunale forvaltning er strukturell likhet. Med det menes det at kultursektoren må ha samme organisatoriske status som de andre sektorene på det kommunale forvaltningsnivå. Det innebærer en tilnærmet likhet i politisk struktur, tittel på leder, samt administrativ struktur. Man kan også kalle den strukturelle likhet for isomorfi fordi kultursektoren gjennom å være lik de andre sektorene kan legitimere sin rett som kommunalt område.

Videre må kultursektoren ha en historie (Selznick, 1957). Det betyr at for å bli institusjonalisert må kultursektoren ha bestått som sektor noen år, dvs. vært samordnet under ett bestemt politisk organ.

Kultursektorens institusjonalisering innebærer også at den må ha en egen administrasjon hvor den kan fremme krav/interesser overfor de andre sektorene og overordnede organ¹. Det er ikke tilstrekkelig med politiske organ på kultursektoren for denne virksomheten.

I tillegg må kultursektorens atferd være mer lik atferden til de andre sektorene for å bli institusjonalisert. Det betyr at beslutningsstrukturen og budsjettprosessen må være den samme. Det er også viktig for kultursektoren å utvikle kulturplaner for å vise hvilke muligheter kulturområdet har for å utvikle lokalsamfunnet til en trivelig plass å bo for alle aldersgrupper. Gjennom kulturplaner vil kultur som en mulighetsressurs bli tydeliggjort overfor resten av kommunens forvaltning.

Det at kultursektoren er med i organer som vurderer kommunens totale situasjon kan også ses som en del av en institusjonaliseringsprosess. Med det menes det at kultursektoren blir sett på som en viktig samarbeidspartner som har noe å tilføre andre områder i kommunen.

7.3. Institusjonalisering av kultursektorene i Målselv og Balsfjord.

Jeg vil nå se om jeg finner noen av de overnevnte betingelsene for institusjonalisering av kultursektoren på den kommunale forvaltning i Målselv og Balsfjord.

Hvis man først tar for seg den strukturelle likhet mellom kultursektoren og de andre sektorene på den kommunale forvaltning ser man at begge kommuner har innført hovedutvalgsmodellen. Det betyr at kommunenes oppgaver er delt inn i 4 sektorer; helse og sosialsektor, undervisningssektor, teknisk sektor og kultursektor. Kulturområdet ble i begge kommuner sett på som en egen sektor ved innføringen, slik at den ble sidestilt med de andre områdene fra innføringen mht den politiske organisasjon. I

¹Med overordnede organ menes det kommunestyre/formannskap og sentraladministrasjonen.

Målselv var det allerede en egen administrasjon av en viss betydning, samt at tittel på lederen var kultursjef. I Balsfjord ble innføringen av hovedutvalgsmodellen, til en viss grad, begynnelsen på utviklingen av kultursektorens administrasjon. Med det menes det at hovedutvalgsmodellen medførte at kulturområdet ble sett på som et likestilt område overfor de andre områdene fordi den banet vei for noen administrative stillinger, samt at når sektoren ble sett på som en egen etat ble også tittel på leder oppnormert til kultursjef.

Kultursektorene i begge kommuner har en relativ lang historie. I Målselv har kulturområdet en ca 25 årig lang historie. Riktignok ble ikke kulturområdet samordnet før for 12 år siden, men man kan si det er en relativ lang tid også. I Balsfjord ble det første kulturorganet etablert i 1947 slik at kulturområdet også i denne kommunen har en lang historie. Kulturområdet ble imidlertid ikke samordnet før for 8 år siden.

Både Målselv og Balsfjord har egen administrasjon for kultursektoren. Målselv er noen år tidligere ute enn Balsfjord med å etablere administrativ kapasitet på kulturområdet. I sammenligningen ser vi at dette har innvirkning på kultursektorens egen utforming av arbeidsområder og policy. Det betyr at egen administrasjon har betydning for områdets utvikling både mht den administrative struktur og arbeidsområder. Det er altså ikke tilstrekkelig å kun opprette et politisk valgt organ for kulturområdet. Det må også være en viss administrativ kapasitet som fremmer sektorens krav og interesser blant kommunens andre forvaltningsområder. Kultursjefen i Målselv sier:

"Kultursektoren har befestet sin plass ved at den har fått mange stillinger i administrasjonen. De "gamle" etatene har hatt større status, men kultur har på mange måter tatt de igjen ved hjelp av de administrative stillingene".

Her ser vi altså at administrativ kapasitet medfører at kultursektoren befester sin stilling blant de andre sektorene og får også høyere status.

I begge kommuner er atferden til kultursektoren blitt mere lik atferden til de andre sektorene. Med atferd menes det beslutnings- og budsjettbehandlingsatfreden. Kultursektorene i Målselv og Balsfjord benytter fullført saksbehandling i størst mulig utstrekning. Det kan se ut som om kultursektorene er foregangsetater når det gjelder å benytte denne rasjonaliserte metoden for saksbehandling. Forklaringen kan ligge i det at kultursektorene er "nye" etater med liten tradisjon for hvordan ting skal gjøres. Dermed er det lettere å innføre nye arbeidsmetoder i kultursektoren enn i andre sektorer fordi de i liten grad har vært institusjonaliserte.

Budsjettrutinene i kommunene blir fulgt av begge kultursektorer. Kultursjefen i Balsfjord ble spurt om han mente at kultursektoren var en marginal sektor, dvs. en sektor som får ressurser når andre "viktigere sektorer" har fått sin del. Han svarte:

"Nei, det er ikke mitt inntrykk. Etter at det i 1987 ble innført rammebudsjettering - så beholdes tiltakene som før".

Her ser vi at nye stillinger og aktiviteter må inn i budsjettforslagene for å bli godtatt som forslag til utvidelser. Når det gjelder utvidelser av nye stillinger ble kultursjefene spurt om kultursektoren hadde vanskeligere enn de andre sektorene for å få utvidet eller nye stillinger. Kultursjefen i Balsfjord sier:

"Kultursektoren har det ikke vanskeligere enn de andre sektorene mht å få nye eller utvidede stillinger. Det er innført stillingsstopp i kommunen og, bortsett fra noen stillinger i sentraladministrasjonen, virker den effektivt for alle sektorene".

Kultursjefen i Målselv sier:

"Ja, har hatt det helt opp til det siste året. Nå er det kommet en ny kulturplan som viser veien videre med nye stillinger og satsingsområder".

Kultursjefene i begge kommunene er også medlemmer av organer som vurderer hele kommunenes situasjon. Kultursjefen i Målselv er med i et etatlederorgan hvor alle etatlederne er medlemmer. Han

sier:

"Etter at jeg er blitt med i dette organet så har det blitt en større forståelse blant de andre etatlederne for at kultur er et viktig og nyttig område som kan gi utvikling i kommunen både nærings- og trivselsmessig."

Kultursjefen i Balsfjord er på sin side medlem av et organ som skal vurdere forbedringer i hovedutvalgsreformen ved at forutsetningene som delegering av myndighet, rammebudsjettering, gjennomgående representasjon og fullført saksbehandling blir gjennomført på en bedre måte.

I kommuneplanen for Målselv; **"Målselv mot år 2000!"** blir kultur² utpekt som satsingsområde. Dette tyder på at kultur blir sett på som et viktig område som det er verdt å satse på. Da kulturplanen i Balsfjord; **"Vi trives i Balsfjord"** kom opp i kommunestyret skapte satsingsområdene i den debatt noe som aldri tidligere hadde skjedd. I tillegg ble det tilføyd et satsingsområde, kunsthåndverk i næringsøyemed, noe som også var uvanlig.

Kultursjefene i Målselv og Balsfjord blir også spurt direkte om hvilken status de mener kultursektoren har i forhold til de andre sektorene. Kultursjefen i Balsfjord svarer:

"I kommunestyret har skole og helse- og sosial hatt det best. Nå har det imidlertid skjedd en endring ved at kommunestyret har ytret at kultur og teknisk bør prioriteres".

Kultursjefen i Målselv sier også:

"Statusen er blitt forbedret i de siste to årene. Kultursektoren er blitt tatt med på andre områder som f.eks. næringsutvikling".

Hvis man tolker status som det å bli anerkjent som en fullverdig aktør ser man her at det har skjedd en utvikling mot at kultursektoren i begge kommuner er blitt godtatt på lik linje med de andre sektorene.

²Sammen med næringsutvikling, befolkningsutvikling/utbygging-smønster, miljø, kommunal service og barn, ungdom og eldre.

7.4. Kultursektorenes institusjonalisering

Hvis man sammenholder det ovenfor så ser man at kultursektoren i begge kommuner for det første har samme organisatoriske status som de andre sektorene. For det andre har begge kultursektorene også en relativ lang historie hvor det etterhvert nedfelles verdier eller normer for hvilken atferd som er "riktig". Videre har begge kultursektorene egen administrasjon som medvirker til at kulturområdet befester sin stilling blant de andre forvaltningsområdene. I tillegg er beslutnings- og budsjettatferden i begge kultursektorene lik de andre sektorenes atferd, samt at begge kultursjefene er med i organer som vurderer kommunens totale situasjon. Dermed får andre etatledere en større forståelse for at kultur er et viktig område. I Målselv er kultur er satsingsområde i kommuneplanen, og i Balsfjord skaper kulturplanen debatt i kommunestyret, noe som ikke har skjedd tidligere. Forklaringen på dette kan være den endrede status som kultursektoren har oppnådd de siste årene. Kultursjefene i både Målselv og Balsfjord svarer da også bekreftende på at kultursektoren har fått en forhøyet status blant forvaltningsområdene i kommunene.

Alle disse variablene indikerer at kultursektoren både i Målselv og Balsfjord er blitt institusjonalisert på det kommunale forvaltningsnivå. Det betyr at kultur blir sett på som en "naturlig" del av kommunens oppgaver, og får dermed en likeverdig plass blant de andre sektorene på den kommunale forvaltning.

7.5. Mulige konsekvenser av kultursektorens institusjonalisering på det kommunale forvaltningsnivå.

Jeg vil nå rette blikket litt utover oppgaven og se på noen mulige konsekvenser institusjonalisering av en kommunal kultursektor kan få for kulturlivet i lokalsamfunnet. Det er flere betenkeligheter ved at kultursektoren blir institusjonalisert på den kommunale forvaltning. Noen av disse vil bli drøftet i det følgende.

For det første kan institusjonalisering av kultursektoren antas å ville føre til en viss mulighet for at evnen til nytenkning eller endring går tapt i kulturforvaltning. Strukturene blir så stramme og ressursene så fastlåste i de "opprinnelige" kulturaktivitetene at forvaltningen ikke evner å tenke nytt. I kulturlivet ellers kan denne evnen også gå tapt fordi følelsen av å "stange hodet" mot et byråkrati som ikke tar hensyn til de nye eller endrede kulturverdier kan bli for stor. I et intervju i Nordlys 25.juni 1992 sier Helge Matheussen³ bl.a. :

"Som kulturbyråkrat har jeg opplevd på kroppen hvordan man blir fanget i det tunge systemet".

og videre:

"Vi må aldri glemme at byråkratiet er til for kulturlivets skyld, **ikke** omvendt".

Tilslutt:

"Etter min mening burde kulturbyråkrater ha en mere fleksibel arbeidsordning enn for eksempel skolebyråkrater og tekniske byråkrater. Kulturlivet er så mangfoldig og uensartet at vi må jobbe på **en annen måte** enn når det gjelder veger og kloakk".

Matheussen ser det altså som en ulempe at kultursektoren er blitt lik de andre sektorene i struktur og atferd. Han mener med andre ord at det bør være forskjell mellom en kulturforvaltning og en skole- eller teknisk forvaltning fordi kultur er så mangfoldig og uensartet.

For det andre kan det også antas at når kultur blir en naturlig del blant de andre sektorene blir den fanget av den byråkratiske rasjonaliteten (Hompland, 1987). Dette fordi det politiske og administrative system ikke spør etter opplevelse, men etter formål. De som sitter på pengesekken spør ikke etter nyting, men etter nytte. De som prioriterer og forvalter fornuften ser først og fremst på tall, arbeidsplasser og målbare resultat. Det er deres rolle. Det er det de er satt til å gjøre. Det er slik

³Tidligere leder for festspillene i nord-norge. Nå kultursjef i Fauske.

systemet skal fungere.

For det tredje når kultursektoren blir institusjonalisert vil det antas at den må rettferdiggjøre seg innenfor systemets rammer. Derfor blir kultursektorens viktigste oppgave ikke å produsere kulturaktiviteter, men å produsere administrativ legitimitet. Derfor jakter kulturbyråkrater på argumenter hvor de kan finne allment aksepterte begrunnelser for å bruke offentlige midler. I den jakten er vikarierende argument like gode som substansielle argument. De er kanskje vel så gode fordi de er lettere å innpasse i den politiske og administrative virkelighetsoppfatningen.

Dette medfører at rekken med vikarierende argumenter for de kulturelle sektoradministrasjonene blir lengre ettersom deres strategiske dyktighet blir større. Kultursektoren driver forebyggende arbeid som hindrer ungdomsproblem, og sosiale og psykiske problem. Den lager også en meningsfull fritid for folk flest som sparer samfunnet for utgifter til helsevesen og luksusforbruk. Kultursektoren gjør lokalsamfunnet mere attraktivt og skaffer nøkkelpersonell og nye arbeidsplasser. I det hele tatt det som skjer i kultursektoren har store økonomiske ringvirkninger - fra bedre grunnlag for sportsforretninger og turisme til arbeidsplasser i bokhandlere og trykkerier. Alle disse argumentene er viktige og sanne. Men argumentasjonen er ikke ufarlig fordi man ikke kan unngå å bli fanget i spillet. Kultursektoren investerer så mye energi i jakten på passende legitimeringsgrunner at det ikke blir noe igjen til det den opprinnelig skulle være; en tilrettelegger for lokalsamfunnets kulturliv.

For det fjerde kan det antas at en institusjonalisering av den kommunale kultursektoren medfører at rolleutformingen endrer seg fra en tilretteleggerrolle for frivillige lag og organisasjoner til en initiativ- og ivaretakerrolle av kulturaktiviteter. Dette er en nødvendig konsekvens for å overleve på den kommunale forvaltning. Organisasjonen har altså endret mål for å overleve

eller vokse (Perrow, 1986). Verdien som egentlig skulle har blitt institusjonalisert har blitt underminert av organisatoriske prosesser (op.cit.). For kultursektoren kan dette bety at den opprinnelige ideen om kulturforvaltningen som tilrettelegger ikke har "livets rett" i den kommunale forvaltning. Dette fordi det "i kampen" for økte ressurser mellom kultursektoren og de andre sektorene blir tilretteleggerrollen så forskjellig fra de andre sektorenes rolle som ivaretakere. Det betyr at hvis kultursektoren skal overleve og vokse i den kommunale forvaltning så må den også ta den rollen som de andre sektorene "spiller". Det vil si at "i kampen" om fordeling av ressurser må kultursektoren bli lik de andre sektorene både med hensyn til struktur, mål og atferd.

Sagt på en annen måte når kultursektoren blir institusjonalisert på den kommunale forvaltning kan det antas at animatør-kommunen ikke blir levedyktig (Hauge og Hoff, 1977). Det vil si at kulturbyråkraten som en støttespiller til det frivillige kulturlivet i lokalsamfunnet ikke har livets rett. I stedetfor blir grensene mot kulturen i lokalsamfunnet opprettholdt eller forstørret, dvs. kulturforvaltningen beveger seg bort fra det lokale kulturlivet og blir en profesjonell medspiller til de andre sektorene på den kommunale arena. Rollen som amatør blir byttet ut med en profesjonell rolletolkning av den kommunale kulturforvaltningen. Dette innebærer et "offentlig" kulturbegrep. Det vil si at det er den kommunale kulturforvaltning som trekker opp linjene for hva det lokale kulturlivet skal bestå av, samt hvordan det skal ivaretas.

Vi ser her at en institusjonalisering av kultursektoren i den kommunale forvaltning kan medføre flere mulige konsekvenser. Det skal imidlertid være usagt om institusjonaliseringen av kultursektorene i Målselv og Balsfjord har medført noen av disse konsekvensene.

LITTERATURLISTE

- Bakke, Marit: **Spillet om kulturen.** Dansk kulturpolitikk 1945 - 1985. Aarhus universitetsforlag, 1988.
- Barnard, Chester I.: **Organizations and management.** Cambridge Mass.: Harvard University Press, 1948.
- Berger, Peter L. og Thomas Luckmann: **The social construction of reality.** New York: Doubleday, 1967.
- Billing, Greta: **Kulturpolitikk og samfunnsforandring.** En kultursosiologisk analyse av statens tilskottsordning til allment kulturarbeid i kommunene. Universitetsforlaget, 1978.
- Christensen, Tom: **Virksomhetsplanlegging.** Myteskaping eller instrumentell problemløsning. Tano, 1991.
- Dimaggio, Paul J. og Walter W. Powell: **The iron cage revisites: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields.** American Sociological Review vol 48, 1983.
- Egeberg, Morten: **Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet.** Aschehoug/Tanum-Norli, 1984.
- Elster, Jon: **Forklaring og dialektikk.** Pax Forlag, 1979.
- Eriksen, Erik-Oddvar og Mai-liss Larsen: **Sykehusorganisasjonen - fra hierarki til verksted?** FORUT-rapport 1990.
- Haga, Ånund: **Handling og samfunn.** Institutt for samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø, 1986.
- Hansen, Tore: **Lokal planlegging og økonomisk vekst i F.Kjellberg (red): Den kommunale virksomhet.** Universitetsforlaget, 1979.
- Hauge, Lars og Trygve Hoff: **Ny kulturpolitikk - frå ord til handling.** Det Norske Samlaget, 1978.

- Hennestad, Bjørn: **Kulturelle perpspektiver på organisering.** Et grunnlag for kulturbevisst ledelse. Bedriftsøkonomisk Forlag, 1987.
- Higdem, Ulla: **Kultursektoren i lokal forvaltningen.** Organisering og planlegging. Hovedoppgave Oppland distr. høgskole, 1989.
- Holme, Idar Magne og Bernt Krohn Solvang: **Metodevalg og metodebruk.** Tano, 1986.
- Kirke- og undervisningsdep.: **Offentlig kulturpolitikk.** Håndbok for kommunale og fylkeskommunale kulturorgan, 1976.
- Kirke- og undervisningsdep./Norske Kommuners Sentral forbund v/Finn Ellingsen: **Organisering av kulturarbeid i kommuner og fylkeskommuner.** 1976.
- Kjellberg, Francesco: **Et perspektiv på utviklingen av kommunale institusjoner i F.** Kjellberg (red): Den kommunale virksomhet. Universitetsforlaget, 1979.
- Klausen, Arne Martin: **Kultur - variasjon og sammenheng.** Gyldendal Norsk Forlag, 1970.
Kunstsosiologi. Gyldendal Norsk Forlag, 1977.
- Larsen, Helge O.: **Politisk entreprenørskap og administrativ aktivisme.** Hva kan forklare variasjon i kommuners engasjement i tiltaksarbeid? i H.O.Larsen og N.Aarsæther (red.): Kommunalt tiltaksarbeid. Univeristetsforlaget, 1985.
- Mangset, Per: **Kultursekretæren.** Mellom byråkrati og profesjon. Universitetsforlaget, 1984.
- March, James G. og Herbert Simon: **Organizations.** New York: John Wiley, 1958.

- Moldenæs, Turid: **Tilpasning eller gode argumenter?** En sammenlignende case-studie av variasjon i kultursatsing mellom to kommuner. Hovedoppgave Universitetet i Tromsø, 1991.
- Norske Kommuners Sentralforbund: **Kommunal virksomhet.** Håndbok nr 01/1983.
Kulturstyre. Håndbok nr 5/1979
Hovedutvalg for kultur. Håndbok 1987.
Kommunenes kulturstyre og kulturadministrasjon. Kommunal rapport nr 4/1984.
En revurdering av nemndstrukturen i norske kommuner. KT-rapport nr 2/1977
Vurdering av administrasjonsordningen i kommunene. KT-rapport nr 1/1979.
- Olsen, Kjell Harald og Jone Engelsvold: **Kultur under lupen.** En studie av kommunale og fylkeskommunale utgifter til kultur før og etter nytt inntektssystem. Rogalandsforskning 62/1988.
- Perrow, Charles: **Complex organizations.** A critical essay. Third edition. Random House, New York, 1986.
- Roshaw, Helene: **Fra mesenvirksomhet til velferdspolitik.** Utviklingen av norsk kulturpolitikk. Hovedoppgave, Universitetet i Oslo, 1980.
- Røvik, Kjell Arne: **Den "syke" stat.** Universitetsforlaget, 1992.
- Sandvik, Tor: **Kultur: Sektor eller nivå.** En kritisk analyse av norsk kulturpolitikk og offentlig kulturforvaltning i forhold til en sosiologisk kulturforståelse. Hovedoppgave, Universitetet i Oslo, 1987.
- Scott, Richard W.: **Institutional analysis: Variance and process theory approaches.** Paper to a conference om organizations, Stockholm, Sweden, 1990.
The adolescence of institutional theory. Cornell University, 1987.

- Scott, Richard W.: **Organizations: Rational, natural and open systems.** Prentice Hall Int. Ed. 1981
- Spilling, Olav R og Janneke van der Ros: **Kultur og regional utvikling.** En rapport fra et forprosjekt om samspillet mellom kultur og regional utvikling i Innlandet. Østlandsforskning 13:1988.
- St. meld. nr 8: **Om organisering og finansiering av kulturarbeid.** (1973-74).
- St. meld. nr 52: **Ny kulturpolitikk.** (1973-74).
- St. meld. nr 23: **Kulturpolitikk for 1980-åra.** Kyrkje- og undervisningsdep., (1981-82).
- Thompson, James D: **Hur organisationer fungerer.** Prisma, 1967.
- Tolbert, Pamela S. og Lynne Zucker: **Institutional sources of change in the formal structure of organizations: The diffusion of civil service reform 1880- 1935.** Administrative Science Quarterly 28(1983):22-39.
- Wadel, Cato: **Om den sosiale konstruksjon av virkeligheten - i dagliglivet og blant samfunnsforskere.** Institutt for samfunnsvitenskap, Universitetet i Tromsø, 1983.
- Weber, Max: **Byråkrati.** i E. Fivesdal (red.): Max Weber. Makt og byråkrati. Gyldendal, 1971.
- Zucker, Lynne G. **Institutional theories of organizations.** Annual Reviews Sociol. 13:1987.

ANDRE KILDER:

- Dagbladet 2.mai 1987: Andreas Hompland: Når kultur blir sektor
- Nordlys 25.juni 1992 intervju med Helge Matheussen

Planer i Målselv:

Kulturplan 1983
Idrettanleggsplan 1991

Planer i Balsfjord:

Barne- og ungdomsplan 1985
Kulturplan 1989
Kulturbyggplan 1989
Idrettsanleggsplan 1989
Organisasjonsplan for kultur 1991
Revurdering av nemndstrukturen i Balsfjord kommune 1983

