

New Public Management møter kunsten

En ny-institusjonell analyse

Av Sigrid Røyseng, Telemarksforskning-Bø, Postboks 4, 3833 Bø i Telemark, tlf. 35 06 15 05, e-post: royseng@tmforskbo.no

”Den økende intellektualiseringen og rasjonaliseringen betyr *ikke* en generell forståelse av de livsbetingelser man (i dagliglivet) er stillet overfor. Det betyr noe annet, nemlig en viten om eller tro på at man alltid *kunne* oppnå denne forståelse hvis man bare *ville*, at det i prinsippet ikke finnes noen hemmelighetsfulle og uberegnelige krefter, at man tvertimot i prinsippet kan *beherske alle ting ved beregning*. Men det innebærer at alle mystiske makter har tapt sin kraft. Man behøver ikke lenger – som primitive stammer som tror på slike makter – gripe til magiske midler for å beherske eller bønnfalle åndene. Det klarer man i dag ved hjelp av tekniske midler og beregning. Det er først og fremst dette som ligger i intellektualiseringen (Weber 1997:xix).”

1. Innledning

Byråkratiteoriens far, den klassiske sosiologen Max Weber, var på tross av en sterk fascinasjon for byråkratiets effektivitet og tekniske fordeler alvorlig bekymret for konsekvensene av denne organisasjonsformens utbredelse på stadig flere samfunnsområder. Weber hevdet at jo mer den byråkratiske organisasjonsformen rendyrkes, desto mindre menneskelig blir den. Weber fryktet et byråkratisk diktatur – et rasjonalitetens jernbur – og så byråkratiets framvekst og utbredelse som det mest framherskende tegnet på at det moderne, vestlige samfunnet er inne i en uavvendelig avfortryllingsprosess. (Jf. det tyske uttrykket 'die Enzauberung der Welt'.)

Siden kunstfeltet ble differensiert ut som en særskilt sosial sfære, har det framstått som et fortryllet felt i skarp kontrast til det bildet Weber tegner av byråkratiet. Kunsten blir gjerne forstått som en helt spesiell tilgang til virkeligheten som overskrider den hverdagslige og trivielle erfaringen. Kunstneren tenkes på som et geni med ekstraordinære talenter, det vil si en person som innehar nådegaven som gjør det mulig å skape originale kunstuttrykk. Kunstverket betraktes som unikt og autentisk, det vil si som et objekt som ikke lar seg

standardisere eller byråkratisere. Slik bygger den legitime forståelsen av kunstfeltet i stor grad på karismatiske forestillinger og ideologier (Bourdieu 1993).

Den offentlige forvaltningen og styringen av kunstinstitusjoner er i løpet av de siste årene blitt forsynt med nye tenkemåter og redskaper som ledd i et større reformprosjekt i offentlig sektor, ofte omtalt som New Public Management. Gjennom innføring av nye organisasjonsmodeller og forvaltningsverktøy tas det sikte på å øke effektiviteten i den offentlige tjenesteproduksjonen. I motsetning til hva rasjonalistisk orienterte tilnærminger til organisasjoner forutsetter, påpeker ny-institusjonelle organisasjonsanalyser at normative forestillinger i og omkring organisasjoner er viktige faktorer i endringsprosesser. På dette grunnlaget utfordrer ny-institusjonelle analyser forestillingene om at nye organisasjonsmodeller automatisk vil gi utslag i økt effektivitet. For eksempel påpeker Antonsen og Beck-Jørgensen (2000) at endringstiltak og organisasjonsmodeller som blir pålagt organisasjoner fra eksternt hold, vil bli fortolket med utgangspunkt i normative forståelsesmåter som er etablert internt. Når de skal illustrere dette poenget trekker fram et eksempel fra kunstverdenen. De skriver: ”For eksempel er det karakteristisk, at næsten ethvert eksternt forsøg på at reorganisere Det kgl. Teater – en ganske myteting organisation – af mange ansatte bliver fortolket som forsøg på at omdanne teatret til en pølsefabrik” (Antonsen og Beck-Jørgensen 2000:41). I møtet med kunstfeltets karismatiske forestillinger kan forvaltningspolitiske krav lett bli forstått som en vulgarisering, som et anstøt mot kunstens frihet og egenverdi.

Dette paperet baserer seg på et doktorgradsprosjekt hvor siktemålet er å analysere hvordan forholdet mellom kunstneriske og økonomisk-administrative styringsrasjonaliteter¹ utspiller seg i forvaltningen, ledelsen og organiseringen av kunstinstitusjoner. Analysen baserer seg på en sammenligning av case med ulik plassering på kunstfeltet. I dette paperet vil jeg anvende ny-institusjonell teori for å analysere endringer i relasjonen mellom staten og kunstinstitusjoner innen utøvende kunstarter, det vil si kunstinstitusjoner innen teater og musikk med fast plass på statsbudsjettet. Et særlig fokus vil rettes mot innføringen av mål- og resultatstyring av kunstinstitusjonene. Paperet vil presentere en analyse av konkrete og

¹ Begrepet om styringsrasjonaliteter brukes her slik det er definert hos Vrangbæk (1999:34) som noe som ”skaber rammer for forståelse av den organisatoriske virkelighed og for definition af, hvad der kan betragtes som sandt og falsk, som problemer og løsninger, og som ”rigtige” handlinger og forståelser af virkeligheden. Styringsrationaler er dermed centrale for legitimering og delegitimering af forskellige forandringstiltag og måder at organisere på”.

prinsipielle utslag denne reformen som del av en ny forvaltningspolitikk overfor kunstinstusjonene har. Først vil jeg gjøre rede for hvordan det ny-institusjonelle perspektivet kan anlegges på dette saksområdet.

2. Det ny-institusjonelle perspektivet

I organisasjonsteoretiske innføringsbøker blir en organisasjon gjerne definert som ”et sosialt system som er bevisst konstruert for å oppnå bestemte mål” (Jacobsen og Thorsvik 1999:11). Til grunn for slike definisjoner som med små ordlydsmessige variasjoner er svært mye brukt innen organisasjonsteorien, ligger det helt bestemte antakelser om hva organisasjoner er, og hvordan de fungerer. Organisasjoner framstilles som rasjonelle redskaper som brukes for å realisere på forhånd formulerte målsettinger. Det forutsettes at organisasjoner i stor utstrekning lar seg styre, endre og effektivisere på grunnlag av rasjonelle overveielser og beslutninger slik at de oppstilte målene kan oppnås med bruk av minst mulig ressurser. Denne organisasjonsforståelsen formidler således en relativt stor optimisme når det gjelder ledelsens innflytelse i organisasjonene og muligheten for å lykkes med organisatoriske reformer.

Ny-institusjonell teori kan forstås som en sekkebetegnelse for en rekke teoretiske bidrag som på ulike måter modifierer eller kontrasterer en slik rasjonalistisk organisasjonsforståelse. En hovedantakelse de ny-institusjonelle bidragene har til felles, er at det både internt i organisasjonene og i organisasjonenes omgivelser, skapes kulturelle og normative oppfatninger som bidrar til at organisasjonene ikke alltid opptrer på mest rasjonelle og effektive måte i teknisk forstand.

March og Olsen (1989) framhever at måten politiske institusjoner er organisert på, har en betydelig og selvstendig innvirkning på utfallet av politiske prosesser. Over tid vil det utvikles normer, verdier og holdninger som setter rammer for hva det er mulig å foreta seg innenfor en organisasjon. Det utvikles regler som angir hvilke handlinger som er passende i ulike situasjoner gitt de rollene man innehar. Dette omtales av March og Olsen som ”the logic of appropriateness”, og stilles opp som en kontrast til den tradisjonelle organisasjonsteoriens tendens til å betrakte handling i termer av ”the logic of consequentiality”. Dette innebærer i en konkret handlingssituasjon at man heller enn å tenke på hvordan man best mulig kan maksimere egennytte, vil vurdere hva som vil være riktig å gjøre, det vil si hvordan man best mulig kan oppfylle de forventninger som er knyttet til den posisjonen man besitter. Den

spesifikke handlingslogikken som utvikles innen en organisasjon formidles gjennom en intern sosialisering som innebærer at organisasjonsmedlemmene et stykke på vei vil gjøre de gjeldende normer, verdier og holdninger til sine egne. Utviklingen av en bestemt kultur eller normativ ramme forstås i perspektivet til March og Olsen som en institusjonaliseringsprosess. Slike normative rammer utgjør institusjonelle trekk som ikke kan sees som noen direkte avspeiling av de formelle sidene av organisasjonene. På denne måten kan organisasjoner utvikles til å bli noe mer enn å være instrumenter for eksplisitte målsetninger – de blir institusjoner og får en egentyngde. Dette innebærer i neste runde at March og Olsen modifierer den tradisjonelle organisasjonsteoriens forståelse av organisasjonsendring. Organisasjonsmessige endringer kan like gjerne forklares av en tilpasning til institusjonelle forhold som en effektivisering av strukturer og prosedyrer i teknisk forstand.

I likhet med March og Olsen argumenterer Meyer og Rowan (1991 [1977]) for at organisasjoners overlevelsessevne ikke kun kan forklares med utgangspunkt i deres effektivitet. Her settes fokus på hvordan organisasjoner tilpasser seg dominerende oppfatninger i omgivelsene for å oppnå legitimitet og tilslutning. Ikke minst hevder Meyer og Rowan at organisasjoner vil ha en tendens til å utforme formelle strukturer som svarer til kulturelt skapte forestillinger om hva god organisering er. I følge Meyer og Rowan forekommer slike tilpasninger ofte til tross for at de ikke nødvendigvis innebærer noen reell effektivisering av virksomheten i organisasjonen. De organisatoriske endringene blir heller å forstå som ”myte” eller ”seremoni” hvor igjennom man bekrefter og slutter seg til en hegemonisk organisasjonsforståelse. Å framstå som *isomorf* med omgivelsenes forventninger kan i dette perspektivet være avgjørende for organisasjoners overlevelse og suksess. Imidlertid vil betydningen av å skaffe seg legitimitet ved å opptre i samsvar med etablerte forestillinger i følge Meyer og Rowan variere avhengig av hva slags omgivelser de aktuelle organisasjonene befinner seg i, og hva slags type virksomhet de bedriver. De framhever at behovet for legitimitet basert på organisasjonsmessig utforming øker når det ikke finnes entydige kriterier for å måle organisasjoners output. Behovet for å søke legitimitet gjennom organisasjonsutforming vil derfor være forholdsvis stort for organisasjoner hvor man ikke opererer med omforente standarder for å måle virksomheten, eller hvor omgivelsene ikke umiddelbart oppfatter virksomheten som meningsfull eller uunnværlig.

DiMaggio og Powell (1991 [1983]) viderefører med sin teori om institusjonell *likedanning* bidraget til Meyer og Rowans ved å spesifisere nærmere hvordan organisasjonsmessig

endring kan forstås som et resultat av bestemte trekk ved omgivelsene. Deres utgangspunkt er en ambisjon om å forklare det de oppfatter som en slående homogenitet i måten organisasjoner utformes på. De opererer med et analytisk skille mellom tre ulike mekanismer i organisasjonenes omgivelser som bidrar til at organisasjoner drives inn i en homogeniseringsprosess.

Tvangslikedanning ("coercive isomorphism") innebærer at det legges et formelt eller uformelt press på organisasjonen fra aktører som organisasjonen er avhengig av ressurser fra. Dette innebærer at når for eksempel staten (eller andre store organisasjoner) spiller en dominerende rolle i forhold til bestemte organisasjoner, vil disse organisasjonenes struktur gjenspeile regler som er pålagt, instituert eller legitimert av staten.

Mimetiske (hermende) prosesser knyttes til den likedanningen av organisasjoner som kommer av at organisasjoner som på en eller annen måte lever med stor grad av usikkerhet, utformer sin organisasjon etter mønster fra andre organisasjoner. Usikkerheten kan for eksempel komme av endringer i organisasjonens teknologi eller økonomi, av at organisasjonens mål er tvetydige eller av at omgivelsene rundt organisasjonen skaper usikkerhet. Organisasjoner vil på denne måten besvare en situasjon preget av usikkerhet ved å legge organisasjonsstrukturen nært opp til organisasjonsformer som framstår som suksessrike og legitime.

Normativt press knyttes direkte til profesjonaliseringen av de yrkesgruppene som besetter stillingene i organisasjonene. DiMaggio og Powell framhever at profesjonaliseringen innebærer at de ulike profesjonene internt i organisasjonene blir mer og mer ulike, mens det blir større likheter mellom bestemte yrkesgrupperinger på tvers av organisasjoner. I denne forbindelsen peker de særlig på at *ledelsen* av ulike organisasjoner blir stadig mer lik hverandre. Med utgangspunkt i en relativt lik utdanning og felles sosialisering til lederrollen, er lederne bærere av et felles ide- og normgrunnlag som de tar med seg inn i organisasjonene. Det bidrar til at de aktiverer en felles kunnskap når de utvikler organisasjonene som i neste runde fører til at organisasjonene kan framstå med stor grad av likhet.

Kunstinstitusjoner befinner seg opplagt i et sårbart forhold til sine omgivelser. Ettersom det kan være vanskelig å finansiere produksjonen av kunst gjennom salg på et åpent marked, er

store deler av kunstlivet avhengig av kontinuerlig tilførsel av økonomiske ressurser. Samtidig framstår kunstfeltet i liten grad med et entydig og umiddelbart legitimeringsgrunnlag som sikrer symbolsk oppslutning på linje med en rekke andre samfunnssektorer, som for eksempel helse og utdanning. Det er få kunst- og kulturpolitiske saker som vekker stort engasjement eller oppmerksomhet i den politiske debatten i Norge. Et unntak er spørsmålet om å bygge et nytt operahus i Oslo. Denne debatten er imidlertid et talende eksempel på at investeringer i kunstlivet kan være vanskelige å legitimere (Røyseng 2000). Mangelen på et umiddelbart legitimeringsgrunnlag skaper en situasjon hvor kunstinstitusjoner kontinuerlig vil måtte rettferdiggjøre sin eksistens, noe som i lys av DiMaggio og Powells og Meyer og Rowans bidrag kan gjøres gjennom en rekke reformer og tilpasninger av organisasjonsmessig art. Den økonomiske avhengigheten vil også innebære at kunstinstitusjonene vil måtte tilpasse seg de konkrete føringene som ulike bidragsytere knytter til sine bevilgninger.

Imidlertid skaper både Meyer og Rowans og DiMaggio og Powells bidrag et inntrykk av at organisasjoner i stor grad er styrt av ytre påvirkninger og press. Fokuset er i mindre grad rettet mot å studere den gjensidige *dynamikken* i forholdet mellom omgivelsene og organisasjonene i de prosessene hvor organisasjonsstrukturene utformes. Organisasjoner framstår på denne måten i stor grad som defensive aktører som adopterer bestemte organisasjonsformer og konsepter for å sikre sin egen overlevelse. I dette perspektivet levnes organisasjonene få muligheter til å forme egen (og andres) virkelighet på andre måter enn nettopp ved å tilpasse seg de forestillinger og forventninger som til enhver tid måtte gjøre seg gjeldende i omgivelsene.

I sin komparative analyse av New Public Management-reformer i fire ulike land anvender Christensen og Læg Reid (2002) et analytisk rammeverk som i større grad søker å nyansere den ny-institusjonelle forståelsen av organisasjonsendring. For å skape en balansert analyse må både ekstern påvirkning og ulike former for lokale forutsetninger tas i betraktning. New Public Management beskrives gjerne som en global reformprosess som bidrar til en tiltakende likedanning av offentlig sektor på tvers av ulike land. Christensen og Læg Reid modifierer imidlertid denne beskrivelsen og argumenterer for at New Public Management-reformer vil ta ulik form – de vil bli transformert – når de møter og konfronteres med nasjonale særtrekk.

I min sammenheng vil det være nærliggende å argumentere langs de samme linjene. På samme måte som ulike land stiller med forskjellige forutsetninger i møtet med New Public

Management-reformene, vil ulike samfunnssektorer (for eksempel kunstfeltet) i kraft av særskilte normative forestillinger ha bestemte forutsetninger som gjør at reformene kan ta ulik form, også innen den samme nasjonale konteksten. I tillegg kan organisasjoner som opererer innenfor én og samme samfunnssektor ha særegne institusjonelle trekk som gjør at samme reform får ulike organisasjonsmessige utslag. Som March og Olsen (1989) poengterer er den normative rammen som etableres innenfor en organisasjon avgjørende for å forstå utfallet av en rekke prosesser. Organisasjoner som arbeider med produksjon og formidling av kunst representerer et fagområde hvor det er etablert en rekke sterke normative forestillinger knyttet til yrkesutøvelsen. Disse forestillingene vil være viktige faktorer når kunstinstitusjonene blir gjenstand for forvaltningspolitiske endringer.

Med utgangspunkt i det ny-institusjonelle rammeverket jeg har trukket opp, vil jeg nå se nærmere på endringer i forholdet mellom staten og kunstinstitusjonene i løpet av de siste årene. Jeg vil særlig fokusere på de endringer som er knyttet til innføringen av mål- og resultatstyring.

3. Staten og kunstinstitusjonene

Som avgjørende tilskuddspart representerer offentlige myndigheter en helt sentral del av kunstinstitusjonenes omgivelser. Den offentlige støtten til institusjoner som Nationaltheatret, Den Norske Opera og Oslo-Filharmonien utgjør for tiden litt i overkant av 80% av deres totale driftsbudsjetter (Kultur- og kirke departementet 2002).

Det er vanlig å forklare behovet for de store offentlige tilskuddene til de utøvende kunstinstitusjonene med 'Baumols sykdom' (Baumol og Bowen 1966). Den utøvende kunsten kjennetegnes av at både produksjon og formidling krever store mengder manuell arbeidskraft. I tillegg er det vanskelig å effektivisere dette arbeidet uten at det rammer de estetiske standardene som er etablert i forbindelse med disse kunstartene. Siden det er et vesentlig trekk ved økonomien ellers at den stadig gjennomgår rasjonaliseringsprosesser, vil kunstinstitusjoner oppleve at kløften mellom driftsutgifter og egeninntekter over tid blir større og større. Det er imidlertid grunn til å påpeke at slike prosesser ikke er særegne for kunstlivet, men i prinsippet gjelder for alle arbeidsintensive virksomhetsområder. Når man i Norge har valgt å dekke inntektsgapet med offentlig midler, er dette på grunnlag av en bevisst kulturpolitikk hvor man blant annet har betraktet kunsten som et velferdsgode alle bør ha tilgang til (Berg 1986, Mangset 1992).

Statens rolle som tilskuddspart innebærer i utgangspunktet et avhengighetsforhold, hvor kunstinstitusjonene må tilpasse seg de føringene som staten knytter til sine bevilgninger. Samtidig har prinsippet om en armlengdes avstand alltid stått sentralt i forvaltningen av kunstinstitusjonene. Armlengdesprinsippet gjelder generelt på forskjellige områder av offentlig politikk i demokratiske stater, men det er ulike måter å ivareta prinsippet på (Chartrand og McCaughey 1989). I kulturpolitikken dreier armlengdesprinsippet seg om å hindre at staten som maktorgan utøver press, sensurerer eller skjevfordeler ressurser til kunstnere, kunstinstitusjoner og kulturorganisasjoner (Vestheim 1995:44). I forholdet mellom staten og kunstinstitusjonene har man derfor lenge lagt vekt på å formulere generelle mål framfor detaljerte mål for ikke å legge bånd på eller redusere den kunstneriske friheten og integriteten. Armlengdesprinsippet kan derfor forstås som en mekanisme som skal sikre at det er en hensiktsmessig balanse mellom hensynet til politisk ansvar og styring på den ene siden og til kunstnerisk og faglig frihet på den andre. Slik har forestillinger om at kunst og politikk i praksis kan operere relativt uavhengige av hverandre vært sentrale i legitimeringen av kunst- og kulturpolitiske virkemidler.

3.1 Innføringen av mål- og resultatstyring

Kunstlivet har i likhet med en rekke andre virksomhetsområder i løpet av de siste to tiårene blitt omfattet av et større reformprosjekt i offentlig sektor. Sentralt i dette reformprosjektet står målsetningen om øke effektiviteten i den offentlige tjenesteytingen og i forvaltningsapparatet. Disse målsetningene er i stor grad forsøkt oppnådd gjennom anvendelsen av idéer og konsepter som knyttes til betegnelsen *New Public Management*. Konkrete organisatoriske grep har blant annet vært fristilling og konkurranseutsetting av produksjonen av en del tjenester og innføringen av mål- og resultatstyring. Inspirasjonen til og tenkemåten for *New Public Management* er i stor grad hentet fra næringslivet med forretningen og dens forhold til markedet som ideal (Røvik 1998:262). Det ser på denne bakgrunnen ut til at offentlige og private organisasjoner er blitt gjenstand for en mer ensartet betraktningssmåte enn tidligere. Mange har tolket dette som en markedsorientering av offentlig sektor i takt med et generelt økende gjennomslag av nyliberalistisk tankegods (se for eksempel Øgård 2000). Dette kommer særlig til uttrykk i et økt fokus på kostnadseffektivitet i offentlig sektor. Økonomiske indikatorer tillegges stor vekt i vurderingen av hvordan ulike styringssystemer og organisasjonsformer fungerer, mens indikatorer som tradisjonelt er

forbundet med demokratisk politikk har blitt skjøvet mer i bakgrunnen (Christensen og Lægneid 2001:69).

Som en del av forsøket på å øke effektiviteten i offentlig sektor har man lagt opp til å skille ut visse deler av offentlig virksomheter i separate og selvstendige enheter. På denne måten har man tatt sikte på å bryte ned de tradisjonelle hierarkiske systemene for å skjerme det politisk-administrative nivået fra detaljer i den daglige driften av de underliggende virksomhetene og for å utnytte fagkompetansen i driftsenhetene bedre. Modellen legger således opp til økt bruk av indirekte kontroll. Dermed oppstår det en spenning mellom mulighetene for kontroll og styring på det politiske nivået og i forvaltningen på den ene siden og faglig og administrativ autonomi i de underliggende virksomhetene på den andre. Slik har tenkningen bak New Public Management-reformer, hvor man gjennom ulike omstruktureringer og omorganiseringer forsøker å oppnå et klarere skille mellom politikk og administrasjon og mellom administrasjon og tjenesteproduksjon, parallellt til prinsippet om en armlengdes avstand, slik vi kjenner det i kulturpolitikken.

Et styringssystem som er blitt brukt for å oppnå større grad av indirekte kontroll og mindre grad av detaljstyring av den offentlige tjenesteproduksjonen, er mål- og resultatstyringssystemet. Gjennom å innføre dette styringsverktøyet i forholdet mellom den sentrale forvaltningen og underliggende virksomheter, har en ønsket å flytte fokuset fra byråkratiske regler og over til mål og resultater. Slik bygger systemet med mål- og resultatstyring på en idé om at underliggende virksomheter skal ha stor grad av frihet i disponeringen av finansielle tilskudd, men at de samtidig skal underlegges et detaljert rapporteringssystem for å dokumentere resultater (Christensen et al 2002). Mottakere av tilskudd skal altså i første runde stå fritt til å velge hvordan de vil gå fram for å nå de oppsatte målene, men de må i neste runde kunne dokumentere at de har oppnådd resultater på nivå med det som er forventet.

I forbindelse med det nye økonomiregelverket for staten som ble gjort gjeldende fra 1996 ble det slått fast at alle departementene skal fastsette mål og resultatkrav for hva som skal realiseres innenfor rammen av de vedtatte bevilgningene (Christensen et al 2002:71). Kulturdepartementet startet arbeidet med å innføre mål- og resultatstyring overfor kunstlivet med budsjettarbeidet for 1995. I løpet av en treårsperiode ble alle kunst- og kulturformål som staten støtter innlemmet i mål- og resultatstyringssystemet. Dette innebærer at det er blitt satt

opp et målhierarki bestående av hovedmål, delmål og resultatindikatorer for alle kunstinstitusjoner som mottar tilskudd over statsbudsjettet. I tråd med idealene som ligger til grunn for mål- og resultatstyringskonseptet er det lagt vekt på å formulere mål som er klare, konkrete og konsistente. Når kunstinstitusjonene to ganger i året skal rapportere om sin virksomhet, er det med utgangspunkt i resultatindikatorer som i overveiende grad er kvantifiserbare.

Mål- og resultatstyringssystemet som anvendes overfor kunstinstitusjonene er knyttet til tre hovedtema. For det første skal kunstinstitusjonene sikre at flest mulig får tilgang til kunst av høy kvalitet. For det andre skal kunstinstitusjonene ”fremme kunstnerisk fornyelse og utvikling”. Og for det tredje skal kunstinstitusjonene ”utnytte ressursene best mulig og målrette virksomheten” (Kulturdepartementet 2001). Målene er altså knyttet både til den kunstneriske virksomheten og til de økonomisk-administrative sidene ved denne virksomheten.

Bortsett fra det tredje punktet er dette målsettinger som er gjort eksplisitte i alle offentlige støtteordninger for kunstinstitusjoner så lenge det har eksistert slike i Norge.² Mål- og resultatstyringssystemet gjentar og bekrefter derfor veletablerte målsettinger i norsk kulturpolitikk, nemlig målet om å gjøre kunsten tilgjengelig for alle, samtidig som en ønsker å ivareta vitalisering og nyskaping av kunsten. Innføringen av mål- og resultatstyring innebærer derfor ikke at det innføres nye substansielle målsettinger i forvaltningen av kunstinstitusjonene. De vesentlige endringene som konseptet medfører handler snarere om måten målene presiseres, detaljeres og spesifiseres på, ettersom målene omsettes til et sett av konkrete og kvantifiserbare rapporteringskategorier. Jeg vil nå peke på noen konsekvenser dette ser ut til å ha.

3.2 Fra likhet til kostnadseffektivitet

I mål- og resultatstyringskonseptet er det innebygd en idé om at den informasjonen som kommer fram gjennom rapportering, i neste runde skal legge grunnlaget for sanksjoner (Christensen et al 2002:67). Graden av måloppnåelse i de ulike virksomhetene skal i praksis få konsekvenser i form av premiering av dem som oppnår suksess, og tilsvarende skal virksomheter som mislykkes kunne straffes. Slik er mål- og resultatstyringssystemet tenkt

² Teatrene fikk en støtteordning første gang i 1935, mens det ble innført en støtteordning for orkestrene i 1955.

som et incentivsystem. Fra flere hold er det blitt hevdet at støtteordningene overfor kunstinstitusjonene før innføringen av mål- og resultatstyring har hatt få eller ingen belønnings- eller ansporingsordninger (jf. Løyland og Ringstad 2002). I denne sammenhengen har man pekt på at støtteordningene så å si har bygd på en slags omvendt incentivlogikk. Som Strømme Svendsen (1989:26) formulerer det: ”Greier et teater med store anstrengelser å oppnå et godt driftsresultat, kan man risikere å bli straffet ved at man neste år får mindre å rutte med”.³ Dette er en velkjent innvending mot budsjettfordelingsmekanismer internt i offentlig sektor. Dersom det er penger igjen på budsjettet når året er omme, er det et signal om at årets bevilgning har vært for stor (jf. Løyland og Ringstad 2002).

Selv om staten ikke har operert med et så konkret incentivsystem knyttet til de økonomiske sidene ved kunstinstitusjonene før innføringen av mål- og resultatstyringen, ble et økt fokus på egeninntekter og økonomistyring innvarslet allerede med kulturmeldingen på starten av 1980-tallet. I kulturmeldingen ”Kulturpolitikk for 1980-åra” ble det stilt spørsmål om økningen av subsidieringsandelen av kunstinstitusjonenes samlede inntekter burde fortsette som på 1970-tallet (Kyrkje- og undervisningsdepartementet 1981). Det ble pekt på at prinsippet om at kulturtilbud skal være rimelige, slik at en kan nå grupper som ikke har råd til å betale høye billettpriser, ikke var treffsikkert nok som kulturpolitisk virkemiddel. På grunnlag av kulturbruksundersøkelser som viste at brukerne av kulturtilbud for det meste har høy inntekt, mente man at en del av grunnlaget for den høye subsidieringen av kunstinstitusjonene var problematisk. Etter dette ble subsidiens andel av kunstinstitusjonenes samlede inntekter, etter en sterk økning gjennom hele 1970-tallet, redusert med 10 %, fra om lag 90 % i 1980, til om lag 80 % i 1999 (Løyland og Ringstad 2002:51). Det ble altså stilt krav om økte egeninntekter. Det paradoksale i denne situasjonen er slik Sirnes (2001:53) poengterer, at en dreining fra et fokus på prinsippet om lik tilgang til kunsten til en vektlegging av kostnadseffektivitet i kunstproduksjonen, innebærer at betydningen av den mindre andelen av inntektene som er egeninntekter totalt overskygger betydningen av det statlige tilskuddet.

Målstyringsreformen innebærer altså at hensynet til økonomistyring og effektivitet langt på vei er satt i høysetet i forvaltningen av kunstinstitusjoner. Dette gjenspeiles også i måten

³ Incentiver har nok ikke vært fraværende i tidligere støtteordninger, men de har vært knyttet til andre sider ved virksomheten enn de økonomiske. For eksempel hadde man fra 1962 til 1972 en bonusordning overfor de norske

sanksjonsmuligheten så langt er blitt benyttet på fra statens side. Så langt det er mulig å tolke det, ser det ut til at de fleste tilfellene hvor kunstinstitusjonenes resultater og måloppnåelse har gitt utslag i forhøyede eller reduserte tilskudd, har det i hovedsak vært knyttet til resultater knyttet til de økonomiske og i mindre grad til de kunstneriske og faglige sidene ved virksomheten. Et eksempel på en slik sanksjon var da Nordland Teater under Frode Rasmussens periode som teatersjef fikk redusert sitt tilskudd for 2000 som følge av økonomisk rot og store underskudd. Samtidig finnes det eksempler på det motsatte. Når Det Norske Teatret for 2002 fikk et ekstra tilskudd til å fornye det tekniske utstyret sitt, ble dette fortolket som en premiering av at institusjonen gjennom bevisst og systematisk økonomistyring i løpet av de siste årene har vendt store økonomiske underskudd til overskudd.

3.3 Byråkratisering

Både fra kunstinstitusjonenes side og på departementalt hold gis det uttrykk for at man har fått økte administrative oppgaver som følge av målstyringsreformen. For kunstinstitusjonene er dette primært knyttet til to forhold. For det første har omfanget av den årlige budsjettsøknaden økt. Og for det andre kreves det langt mer arbeid i forbindelse med rapporteringen som er halvårlig. Man må sørge for å ha tall og opplysninger klare for en rekke sider ved virksomheten, som for eksempel antall og varighet for ulike typer produksjoner, antall oppsetninger eller framføringer av verker av norske nålevende skapende kunstnere og tall for inntekter, kostnader og publikumsbesøk per oppsetting/produksjon.

På departementshold gis det på tilsvarende måte uttrykk for at arbeidsmengden er økt som følge av innføringen av mål- og resultatstyring. Det framheves at oppfølgingen av dette systemet krever betydelige ressurser. For det første var det et kjempeløft å utforme mål- og resultatstyringssystemet for de ulike budsjettkapitlene. For det andre krever den løpende oppfølgingen av kunstinstitusjonene mye arbeid. Men det blir framhevet at det oppleves som positivt at en nå har fått et styringsverktøy som innebærer nærmere og hyppigere kontakt med kunstinstitusjonene.⁴

teatrene som innebar at en del av det offentlige tilskuddet ble beregnet ut fra publikumsbesøket. I denne perioden drev teatrene med en god del oppsøkende virksomhet.

⁴ Jf. samtaleintervju med representanter i Kulturdepartementet.

Den økte arbeidsmengden som mål- og resultatstyringssystemet har medført, ser ut til å føye seg inn i en generell økning av det administrative arbeidet i kunstinstitusjonene. Dette gjenspeiles i at andelen administrativt ansatte i norske kunstinstitusjonene fra slutten av 1970-tallet og fram til i dag har økt betraktelig (Løyland og Ringstad 2002). For eksempel er den administrative staben i Oslo-Filharmonien firedoblet fra slutten av 1970-tallet og fram til dag. Mens orkesteret i 1979 hadde 5 administrativt ansatte, har det i dag 20. Antallet musikere er i samme periode økt fra omtrent 80 til omtrent 110. Utviklingen er parallell i de andre norske profesjonelle orkestrene. Det er lagt økende vekt på at ledelsen og organiseringen av kunstinstitusjonene må være like profesjonell som i organisasjoner som opererer på andre virksomhetsområder. Dette gjenspeiles også i ansettelsespraksisen i mange kunstinstitusjoner. Formell kompetanse innen spesifikke administrative arbeidsfelt og fagområder, som for eksempel økonomistyring, markedsføring og personalledelse, altså kompetanse som ikke primært er knyttet til den kunstneriske virksomheten, har fått større vekt i rekrutteringen til administrative stillinger enn tidligere. Og det er etablert administrative enheter i kunstinstitusjonene hvor de administrative arbeidsoppgavene er differensiert og spesifisert i ulike faglige områder.

Bildet som tegnes i følgende sitat fra en administrativt ansatt i en norsk kunstinstitusjon gir en pekepinn om hvilke endringer en generelt har vært gjennom på dette området i løpet av 1990-tallet:

”Altså bare ta en sånn ting som budsjettarbeid. Når jeg begynte, så var det jo med noen håndskrevne sider med noen tall nærmest, eller maskinskrevne, og de hadde jo ikke en PC, så det var jeg som måtte trumfe gjennom at vi skulle få en PC som vi kunne jobbe med. Så det var på det stadiet da i 88. Men vi fikk utarbeidet arbeidsbudsjett og prøvde å få det der litt i system, men sånn som det ble gjort da ville jo aldri holdt i våre dager, verken som godt nok styringsverktøy, eller det ville ikke blitt akseptert av tilskuddspartene våre som godt nok. Så det er liksom et eksempel på at ting har skjedd. Og det har skjedd masse i de årene.”⁵

Det vil selvfølgelig være urimelig å knytte de såpass omfattende endringene som det går fram av denne uttalelsen kun til innføringen av mål- og resultatstyring, ikke minst fordi perioden som omtales strekker seg helt tilbake til 1988. Målstyringsreformen må heller tolkes som en faktor blant flere som trekker i samme retning, for eksempel økt internasjonal aktivitet og en generell profesjonalisering innen ledelsesfaget.

⁵ Intervjuutsagn.

3.4 Likedanning av kunstinstitusjonene

Kunstinstitusjonene tar for gitt at den eneste måten de kan få økt sitt tilskudd på, er å overbevise myndighetene om at akkurat de oppfyller målsettingene som er knyttet til bevilgningene på en særlig god måte. På denne bakgrunnen ser det ut til at kunstinstitusjonene anvender en rekke tilpasningsstrategier for å framstå som suksessrike. Det gjelder om å få budsjettsøknader og rapporter til å se ut som om man arbeider bevisst i forhold til de mål og resultatkrav som hviler på dem. Tolkningen av ulike rapporteringskategorier ser derfor ut til å være gjenstand for strategiske tilpasninger. For eksempel ser det ut til å være en god del variasjon i hva som registreres som 'samtds'-kunst (Næsheim 2001).

Et utslag av slike tilpasningsstrategier er at de virksomhetsplanene som kunstinstitusjonene som en del av målstyringskonseptet er pålagt å utvikle, i stor grad framstår som en speiling av de målene som myndighetene har presisert som de gjeldende. De spesifikasjonene av strategier og tiltak som kunstinstitusjonene utarbeider gjennom virksomhetsplaner ligger ofte svært nært opptil de formuleringene som anvendes i budsjettproposisjonen og tilsagnsbrevene. Alle teatre skal satse på ny norsk dramatik og alle orkestre skal stimulere til bruk av norske nålevende komponister. I tillegg skal alle satse særlig på formidlingstiltak overfor barn og unge. En slik tendens kan tolkes som en form for kunstideologisk likedanning av norske kunstinstitusjoner. I tillegg ser det ut til at det ideologiske innholdet som ligger til grunn for en slik likedanning i stor grad er parallelt med de rådende verdiene i den statlige kulturpolitikken. En slik ideologisk likedanning kan tolkes som et tegn på at staten har skaffet seg god kontroll med det virkemiddelapparatet den råder over i produksjonen av kunst. Imidlertid er det ikke alltid et opplagt samsvar mellom hva kunstinstitusjonene fremmer som strategiske satsninger og hva som ser ut til å være reelle prioriteringer (samme sted).

Kunstinstitusjonene påpeker at mål- og resultatstyringsystemet og de små økonomiske marginene de arbeider innenfor til sammen bidrar til å innskrenke den kunstneriske friheten. Flere institusjonsledere påpeker at repertoarvalget er blitt påvirket av målstyringsreformen. Det framstår som paradoksalt for mange at de er nødt til å *planlegge* kunstneriske suksesser. Å planlegge en kunstnerisk suksess innebærer ofte at en velger et kjent stykke og engasjerer store navn til å besette sentrale roller og posisjoner. Det blir framhevet at den økonomiske situasjonen innebærer at man ikke kan risikere å sette opp stykker eller framføre verk som kan vise seg å bli en publikumsfiasko. For teatrenes del er det en gjennomgående oppfatning at

man så å si på forhånd må vite at de oppsetningene man planlegger på hovedscenene blir kassasuksesser. Hovedscenen omtales av denne grunn som teatrenes ”lokomotiv”. Teaterlederne opplever imidlertid at de kan ta seg råd til noe mer eksperimentering på de mindre bisenene. Men som en direktør ved et av de store norske teatre formulerte det: ”Vårt mål er at vi skal greie å komme i en økonomisk situasjon hvor det er rom for én fiasko i året. Men ennå er veien dit lang.”⁶

Påstanden om at den kunstneriske friheten er innskrenket, ser i en viss grad ut til å være en konstant del av kunstfeltets innøvde klagesang og retorikk. Her er det grunn til å peke på at den kunstneriske friheten alltid vil være relativ – 100 % fri blir kunsten aldri. Kunsten befinner seg til enhver tid i en spesifikk samfunnsmessig kontekst hvor økonomiske og politiske vilkår utgjør en viktig del av de rammer kunsten opererer innenfor. Imidlertid har ensretting av repertoaret i norske kunstinstitusjoner i populistisk retning blitt trukket fram som en konsekvens av den nye organiseringen av den kulturpolitiske støttesystemet. Det blir hevdet at støttesystemet i stor grad spiller på lag med markedsmekanismene framfor å fungere som en buffer mot dem. Sosiologen Bjørkås formulerer dette på følgende måte:

”Det populære har prioritet framfor det kunstfaglig krevende og utfordrende. Den samlede offentlige ressursbruken i det utøvende kunstsyste­met er altså preget av offentlige bevilgninger til musikk, ballett, teater, opera, film- og TV-produksjoner er innrettet mot å imøtekomme en etterspørsel etter middlebrow-kunst; det konvensjonelle, lette, underholdende, kjente og kjære. (...) Den offentlige økonomiske innsatsen overfor de utøvende kunststartene blir dermed et markedsforsterkende subsidium og i liten grad et alternativ til markedet” (Bjørkås 1998:120).

Den svenske musikkviteren Rolf Davidsons undersøkelse av repertoarutviklingen i de nordiske symfoniorkestrene underbygger delvis en slik påstand. Undersøkelsen viser at det i løpet av hele 1900-tallet har skjedd en homogenisering av repertoaret. Repertoarpolitikken er i økende grad blitt konsentrert om et standardrepertoar særlig bestående av verker fra den romantiske perioden. Andelen nasjonale verk og samtidsmusikk har vært jevnt synkende. Davidson framhever at denne utviklingen har vært særlig påtakelig i løpet av perioden fra starten av 1980-tallet til slutten av 1990-tallet (Davidson 2000). Igjen er det grunn til å understreke at det er vanskelig å skille mellom repertoarendringer som er knyttet direkte til forvaltningsreformer som innføringen av mål- og resultatstyring. Det er imidlertid grunnlag for å peke på at målstyringsreformen overfor norske kunstinstitusjoner bidrar til å forsterke eller understreke krefter som trekker i samme retning.

⁶ Intervjuutsagn.

Som det går fram av redegjørelsen av hvordan mål- og resultatstyringssystemet er utformet fra Kulturdepartementets side, er alle kunstinstitusjonene innenfor samme kunstart underlagt nøyaktig de samme målene. Det er ingen dynamikk i utformingen av de målsettingene som gjelder, verken gjennom dialog med de enkelte kunstinstitusjonene eller gjennom dialog med lokale og regionale tilskuddsparter i de tilfeller slike er tilstede. Nationalteatret i Oslo skal realisere de samme målsetningene som Sogn og Fjordane Teater i Førde og Hålogaland Teater i Tromsø. Og Stavanger symfoniorkester forholder seg til de samme resultatkravene som Oslo-Filharmonien. Tilsagnsbrevene fra år til år er like til tross for at kunstinstitusjonene i sine budsjettsøknader kan framheve at de ønsker å prioritere bestemte mål og eventuelt tone ned andre. Bruken av like målsettinger overfor kunstinstitusjoner på tvers av geografi kan være noe av grunnen til at det ofte hevdes at de norske teatrene har utviklet seg til å bli små nasjonalteatre innen sine geografiske kontekster.

4. Avslutning

Den foreløpige analysen av målstyringsreformen som er presentert i dette paperet, innebærer en problematisering av forholdet mellom faglig og kunstnerisk autonomi på den ene siden og politisk og forvaltningsmessig kontroll og styring på den andre. Dette kommer av at reformen bygger på målsetninger som peker i nokså motsatte retninger. Mål- og resultatstyringssystemet skal både ivareta autonomi i de underliggende virksomhetene og bidra til større politisk og byråkratisk kontroll over dem. Analysen av måten mål- og resultatstyring er blitt applisert overfor kunstinstitusjonene på, tyder på at reformen har vært bedre egnet til å realisere målet om styring enn målet om autonomi. Dette kommer for det første av at mål- og resultatstyringssystemet innebærer at det er innført et relativt detaljert kontrollsystem overfor et virksomhetsområde hvor man tidligere har ført en nokså passiv forvaltningspolitikk. Målstyringsreformen medfører derfor uvegerlig en økning av den byråkratiske kontrollen med kunstinstitusjonene. Dette innebærer at relasjonen mellom staten og kunstinstitusjonene nå er strukturert på en annen måte enn tidligere. Den byråkratiske informasjonsutvekslingen har vokst betydelig gjennom økning i detaljeringsgraden. Dette ser ut til å ha medført at en har fått styrket styringen av kunstinstitusjonene, samtidig som reformen ser ut til å ha medført økt administrativ arbeidsmengde i begge endene av relasjonen. Slik kan det se ut som de rent formelle sidene ved reformene er viktigere enn de substansielle. I mål- og resultatstyringssystemet er imidlertid hensynet til kostnadseffektivitet innebygd som en helt avgjørende forutsetning, noe som bidrar til at andre og mer tradisjonelle

kulturpolitiske verdier og målsetninger får en noe mer underordnet rolle i forvaltningen av kunstinstitusjonene. I analysen har jeg argumentert for at reformen også bidrar i en pågående likedanningsprosess som omfatter flere sider ved virksomheten i kunstinstitusjonene. Kombinasjonen av at mål- og resultatstyringssystemet på den ene siden er et incentivsystem, hvor resultatoppnåelse gir grunnlag for premiering og straff og på den andre innebærer at kunstinstitusjonenes atferd og resultater vurderes utfra et sett detaljerte rapporteringskategorier som er felles for alle, ser ut til å være en viktig faktor i denne sammenhengen.

Referanser

- Abbott, Andrew (1988): *The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labor*. The University of Chicago Press. Chicago og London.
- Antonsen, Marianne og Torben Beck Jørgensen (red.) (2000): *Forandringer i teori og praksis. –skiftende bilder fra den offentlige sektor*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. København.
- Berg, Mie (1986): ”Når kultur blir velferdspolitik.” i Alldén, L./Rogoff Ramsøy, N./Vaa, M. (red.): *Det norske samfunn*. Gyldendal.
- Bjørkås, Svein (1998): *Det muliges kunst. Arbeidsvilkår blant utøvende frilanskunstnere*. Rapport nr. 12. Norsk kulturråd, utredning. Oslo
- Bourdieu, Pierre (1993): *The Field of Cultural Production*. Polity Press. Cambridge.
- Bourdieu, Pierre (1996): *The Rules of Art*. Polity Press. Cambridge.
- Bourdieu, Pierre og Wacquant, Loïc J.D. (1993): *Den kritiske ettertanke. Grunnlag for samfunnsanalyse*. Samlaget. Oslo
- Christensen, Tom et al (2002): *Forvaltning og politikk*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Christensen, Tom og Lægred, Per (2001): ”New Public Management i norsk statsforvaltning” s. 96-124 i Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud (red.): *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Gyldendal Akademisk. Oslo.
- Christensen, Tom og Lægred, Per (ed.s) (2002): *New Public Management. The transformation of ideas and practice*. Ashgate.
- Jacobsen, Dag Ingvar og Thorsvik, Jan (1997): *Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse*. Fagbokforlaget, Bergen.
- DiMaggio, Paul J. og Powell, Walter W. (1991 [1983]): ”The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields” s. 63-82 i Powell, Walter W. og DiMaggio, Paul J. (ed.s): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press.
- Hillman-Chartrand, Harry og McCaughey, Claire (1989): ”The Arm’s Length Principle and the Arts: An International Perspective – Past, Present and Future” i Cummings Jr., Milton C, og Davidson Schuster, J. Mark (red.): *Who’s to pay for the arts? The International Search for Models of Support*, ACA Books, New York
- Kultur- og kirke departementet (2002): *St. prp. nr. 1 (2002-2003)*. Oslo.
- Kyrkje og undervisningsdepartementet (1981): *St. meld. nr. 23 (1981-82) Kulturpolitikk for 1980-åra*. Oslo.
- Løyland, Knut og Vidar Ringstad (2002): *Produksjons- og kostnadsstruktur i norske teatre*. Arbeidsrapport nr. 05 2002, Telemarksforskning-Bø, Bø i Telemark
- Mangset, Per (1992): *Kulturliv og forvaltning*. Universitetsforlaget, Oslo.
- March, James G. og Olsen, Johan P. (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. The Free Press.
- Meyer, John W. og Rowan, Brian (1991 [1977]): ”Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony” s. 41-62 i Powell, Walter W. og DiMaggio, Paul J. (ed.s): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press.
- Næsheim, Elef (2001): *Ny orkestretsatsning –kvantitativt og kvalitativt*. Utredning for Kulturdepartementet. Oslo
- Plattner, Stuart (2000): ”Profit Markets and Art Markets” i Haugerud, Angelique, M. Priscilla Stone, og Peter D. Little (ed.): *Commodities and Globalization. Anthropological Perspectives*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc. Lanham, Boulder, New York, Oxford.

- Røvik, Kjell Arne (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Fagbokforlaget. Bergen.
- Røyseng, Sigrud (2000): *Operadebatten. Kampen om kulturpolitisk legitimitet*. Rapport nr. 17, Norsk kulturråd, utredning. Oslo.
- Sirnes, Thorvald (2001): "3.3.1 Three discourses. Three countries. One sector." I Nordisk kulturpolitisk tidsskrift 1/2001, Borås
- Strømme Svendsen, Arnljot (1989): "Teater. Organisering –ressursbruk –publikum." I Berg, Morten og Arnljot Strømme Svendsen: *Fire essays i kulturøkonomi*. Rapport nr 3/89, Senter for anvendt forskning, Bergen.
- Vestheim, Geir (1995): *Kulturpolitikk i det moderne Noreg*. Samlaget. Oslo.
- Vrangbæk (1999): "New Public Management i sygehusfeltet – udførelse og konsekvenser", s. 33-56 i Eva Zeuthen Benstsen, Finn Borum, Gudbjörg Erlingsdóttir og Kerstin Sahlin-Andersson (red.): *Når styringsambitioner møder praksis – den svære omstilling af sygehus- og sundhedsvæsenet i Danmark og Sverige*. Handelshøjskolens Forlag
- Weber, Max (1997): *Makt og byråkrati*. Gyldendal. Oslo.
- Øgård, Morten (2000): "New Public management – markedet som redningsplanke?" i Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (red.): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Fagbokforlaget. Bergen.