

NOTAT

Sammenslåing av Nordisk Kulturfond og Kulturkontakt Nord Kulturpolitiske vurderinger

Georg Arnestad



Sammenslåing av Nordisk Kulturfond og Kulturkontakt Nord

Kulturpolitiske vurderinger

Georg Arnestad

N-NR 3/2014

Høgskulen i Sogn og Fjordane

| | | |
|---|--|--|
| TITTEL Sammenslåing av Nordisk Kulturfond og Kulturkontakt Nord Kulturpolitiske vurderinger | NOTATNR. 3/14 | DATO 19.8.2014 |
| PROSJEKTITTEL Sammenslåing av Nordisk Kulturfond og Kulturkontakt Nord | TILGJENGE Åpen | TAL SIDER 23 |
| FORFATTAR Georg Arnestad | PROSJEKTLEIAR/-ANSVARLEG Georg Arnestad | |
| OPPDRA GSGJEVAR Nordisk Ministerråd, København | | |
| SAMANDRAG Denne utredningen tar på oppdrag av Nordisk Ministerråd for seg noen kulturpolitiske sider ved en mulig sammenslåing tre kultur- og kunststøtteordninger i Nordisk Kulturfond i København og Kulturkontakt Nord i Helsingfors. Utredningen baserer seg hovedsaklig på kvalitative intervjuer med 24 personer fra alle nordiske land og Grønland, Færøyene og Åland, med tilknytning til eller god kulturpolitisk kunnskap om NKF og KKN. Utredningen skal ikke ta stilling til spørsmålet om sammenslåing. Men det blir sterkt understreket at dersom man beslutter å slå ordningene sammen, må man først gjøre det helt klart, både prinsipielt og praktisk, hvilken modell eller styringsordning som skal legges til grunn for forvaltning av støtteordningene i en eventuell ny organisasjon. Dette er et kulturpolitisk valg, ikke bare et økonomisk. | | |
| PRIS | ISSN 0806-1696 | ANSVARLEG SIGNATUR Georg Arnestad |

Innhold

| | |
|--|----|
| • Bakgrunn..... | 4 |
| • Institusjonene og ordningene..... | 4 |
| • Opplegg av utredningen..... | 6 |
| • Problemstillinger..... | 7 |
| • Kulturpolitiske utviklingstrekk ved NKF og KKN..... | 8 |
| • Hvordan oppfattes NKF og KKN? | 9 |
| • Prinsippet om en armlengdes avstand..... | 11 |
| • Én eller to innganger til støtteordningene?..... | 13 |
| • To programkontorer plassert i Øst- og Vestnorden..... | 13 |
| • Endrede formål med støtteordningene..... | 14 |
| • Sammenslåing og legitimitet av det nordiske samarbeidet..... | 15 |
| • Nordisk nytte for kulturkronene..... | 16 |
| • Uheldig sektorisering?..... | 17 |
| • Noen andre forhold..... | 18 |
| • Oppsummering..... | 20 |
| Litteratur..... | 22 |
| Liste over informanter..... | 23 |

Bakgrunn

Nordisk Råd gjorde i oktober 2013 følgende vedtak:

«Nordisk Råd rekommanderer Nordisk Ministerråd, at udrede, om der er effektiviserings- og rationaliseringsgevinster ved at sammenlægge Nordisk Kulturfond og Kulturkontakt Nord, herunder effekterne og fordele og ulemper for det kulturpolitiske arbejde.»

Undertegnede ble tidlig våren 2014 forespurt om å ta på meg arbeidet med å gjøre en vurdering av de kulturpolitiske fordeler og ulemper ved en sammenslåing av Nordisk Kulturfond og Kulturkontakt Nord i København eller i Helsingfors. Litt seinere ble det utarbeidet en oppdragskontrakt om arbeidet mellom Nordisk Ministerråd og Høgskulen i Sogn og Fjordane. I kontrakten er det formulert sju ulike spørsmål som skal belyses. Kontrakten sier også at utredningen ikke skal «levere konkrete rekommendationer.»

Fra Ministerrådets side ble det presisert at utredningen ikke skal foreta noen analyse av virksomheten og driften til Nordisk Kulturfond og Kulturkontakt Nord. Den skriftlige rapporten fra utredningen skal være maksimum 15-20 sider, inklusive et tosidens «summary med vurderinger».

Institusjonene og ordningene

Innledningsvis skal vi gi en kortfattet oversikt over de to institusjonene denne utredningen gjelder. De vesentligste opplysninger er sammenfattet i tabell 1, se neste side.

Nordisk Kulturfond ble etablert i 1967. Virksomheten til Fondet bygger på en mellomstatlig avtale mellom de nordiske land fra 1966. Fondet gir støtte til nordisk kultursamarbeid innenfor et bredt kunst- og kulturområde. Fondet ledes av et styre på 13 medlemmer, bestående av parlamentarikere og høyre embetsmenn fra de fem nordiske land og de tre selvstendige områdene Grønland, Færøyene og Åland. En parlamentariker er styreleder. Fondet har status som eget rettssubjekt, og styres etter Fondets egne vedtekter. Det har en relativt selvstendig stilling i det nordiske samarbeidet. Fondet får sine midler gjennom en årlig bevilgning over budsjettet til sekretariatene for Nordisk Ministerråd og Nordisk Råd. Fondets samlede budsjett for 2013 var 35,2 mill. DKK. Administrasjonen består av i alt seks stillinger, inklusive direktør. Fondet leier lokaler hos og er samlokalisert med Nordisk Ministerråd i København. Herfra kjøper Fondet også en del administrative tjenester. I 2013 delte Fondet ut støttemidler for til sammen 29 mill. DKK til i alt 199 prosjekter. Tallet på søknader var 1.069. Annethvert år bevilger Fondet støtte til et større nordisk samarbeidsprosjekt.

Kulturkontakt Nord ble etablert av Nordisk Ministerråd i 2007. Det skjedde etter en prosess der en rekke nordiske tilskuddsordninger innenfor ulike kunstneriske områder ble nedlagt. Disse hadde sine egne budsjetter, styrer, sakkyndige mv. De ble nå samlet i to nye programmer. En ny organisasjon, Kulturkontakt Nord, fikk ansvaret for de nye programmene. KKN sine kontorer ble lagt til øyen Sveaborg utenfor Helsingfors. Den finske stat tilbød her gratis lokaler. De to nye programmene var Nordisk ministerråds kunst- og kulturstøtteprogram og Nordisk-baltisk mobilitetsprogram. Disse består av hhv. to og tre moduler. Fra 2012 ble organisasjonen NIFIN, Nordsik institutt i Finland, fusjonert inn i KKN. NIFINs oppgave var å spre kjennskap om nordiske språk og kulturer i Finland, samt å formidle viten om finsk språk og kultur til det øvrige Norden. NIFIN ble etablert i 1997, hadde kontorer sentralt i Helsingfors og rådet over et nordisk spesialbibliotek med rundt 16 000 titler. I 2013 ble så KKN tillagt ansvaret for to mindre nordiske støtteordninger, KreaNord (utvikling av kreative næringer i Norden) og Nordbuk (barne- og ungdomsprosjekter og organisasjonssamarbeid). KKN ledes av et styre på fem medlemmer oppnevnt av de nordiske kulturministre, gjennom Ministerrådet for kultur. KKN hadde for 2013 et samlet budsjett på 6,7 mill. Euro (ca. 50 mill. DKK), med rundt 13 faste stillinger, fordelt på Helsingfors og Sveaborg.

Tabell 1. Oversikt over de viktigste trekk ved Nordisk kulturfond og Kulturkontakt Nord

| Institusjon | Nordisk Kulturfond (NKF) | Kulturkontakt Nord (KKN) |
|---|--|--|
| Lokalisering | København, leier lokaler av og er samlokalisert med Nordisk Ministerråd (NMR) og Nordisk Råd (NR) | Sveaborg/Helsingfors. Lokalene på Sveaborg er stilt gratis til disposisjon av den finske stat. |
| Etablert | 1967 | 2007, utvidelse 2012 |
| Type organisasjon | Egen juridisk enhet, styrt etter egne vedtekter fra 1967 (med endringer) | Enhet under Nordisk Ministerråd. Underlagt regjeringenes styre. |
| Styret | Styre på 13 personer, parlamentarikere og embetsmenn, oppnevnt hhv. av Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd, fra de nordiske land og selvstyreområder | Styre på 5 personer oppnevnt av kulturministrene (gjennom MR-K). Sentrale personer fra nasjonale kulturråd/ departementer. |
| Pengekilde | Årlig bevilgning over NMRs budsjett | Årlig bevilgning over NMRs budsjett |
| Støtteordninger | Ett kulturstøtteprogram | Et kultur- og kunstprogram med to delprogrammer. Et mobilitetsprogram med tre delprogrammer. Fra 2013 også ansvaret for NMR-støtteordningene KreaNord og NORDBUK. |
| Søknader 2013 | 1.069 (792 ble realitetsbehandlet) | 1.500 (489 i K/K-, 1.018 i Mob.prog) |
| Tildelinger 2013 | 29 mill. DKK til i alt 199 prosjekter | 25,5 mill. DKK i alt ca. 670 prosjekter (88 i K/K-prog., 339 i Mob.prog.) |
| Felles søknader for NKF/KKN 2013 | 168+41 = 209 søknader (20 pst.) | K/K-prog: 168 søknader (34 pst.) Nettverksstøtte-prog: 41 søkn. (25 pst.) |
| Felles tildelinger 2013 | 19+2 = 21 tildelinger av 199 (11 pst.) | K/K-prog: 19 av 88 (22 pst.) Nettv.prog: 2 av 27 (7 pst.) |
| Formål og tildelingskriterier | Prosjekter skal tematisere og utvikle nordiske kultursamarbeid, nordisk innhold skal være "betragtelig". Må minimum involvere tre nordiske land. Støtter prosjekter fra det profesjonelle kulturliv og amatører, som i frivilligsektoren. Har fire fokusområder. Annethvert år bevilger Fondet støtte til et større nordisk samarbeidsprosjekt Relativt mange søknader fra frivilligsektoren og institusjoner. | I K/K-programmet er kvalitet og nytenking vesentlige kriterier for tildeling. Omfatter prosjekter fra alle kultur- og kunstfelt. Skal bidra til å utvikle nordisk kultursamarbeid, og ta hensyn til kulturstrategien (med fem prioriterte innsatsområder), som kulturministrene har utarbeidet for perioden 2013-2020. Mob.-programmet er åpent for (profesjonelle) deltakere fra Baltikum og de nordiske land. For det meste individuelle søkere. |
| Vurdering av søknader og beslutning om tildeling | Tildeling bestemt av sakkyndige (i alt 22), sekretariat og styre; avhengig av størrelse på prosjektet og (u)enighet mellom sakkyndige og sekretariatet | De sakkyndige (i alt 22; 8 i K/K-programmet og 14 i mob.programmet) avgjør hvem som skal tildeles støtte-midler |
| Samlet budsjett 2013 | 35,2 mill DKK | 50 mill. DKK (KKNs samlede virksomhet) |
| Evalueringer | Eksterne omverdensanalyser 2008 og 2014 Plus Leadership-utredning 2010 (NMR-evaluering) | Telemarksforskning eval. 2010/11 (NMR) Plus Leadership utredning 2010 (NMR) Programmene er tidsbestemt, og blir evaluert i forbindelse med ev. fortsettelse. |
| Personale 2014 | Direktør. Fire fulltids saksbehandlere. Tre studentmedarbeidere (deltid) | Direktør. 13 fast tilsatte. Fire timelønnede og en praktikant |
| Andre forhold | Virksomheten til Fondet bygger på en mellomstatlig avtale mellom de nordiske land fra 1966. Fondet har en relativt selvstendig status i det nordiske samarbeidet. Ideen om et «nordisk fellesskap» er en bærende visjon. De siste årene har Fondet blitt mer proaktivt og utadrettet i sitt arbeid. | KKN overtok fra 2012 ansvaret for NIFIN, som ble fusjonert inn i KKN. I dag driver KKN et kultursenter og bibliotek i Helsingfors sentrum, og profilerer det nordiske kultursamarbeidet nordisk og internasjonalt. I KKN ser man i økende grad de tre arbeidsoppgavene som en del av et hele. |

De to KKN-støtteordningene som er tema for denne utredningen, bevilget i 2013 støttebidrag for knapt 2,1 mill Euro (kultur- og kunstprogrammet) og 1,3 mill. Euro (mobilitetsprogrammet), i alt 3,4 mill. Euro, eller 25,5 mill. DKK. Tallet på søknader var 489 til KK-programmet og 1.018 til mobilitetsprogrammet.

De ordningene denne utredningen omfatter, tildeler årlig rundt 55 mill. kroner i støtte til kunst- og kulturlivet i Norden (og delvis Baltikum). Det samlede tallet på støttemottakere var i 2013 ca. 630. Samlet søkermasse var 2.600. Gjennomsnittstildelingen per prosjekt var DKK 146.000 i kulturstøtteprogrammet til Nordisk Kulturfond og DKK 176.000 i kunst- og kulturprogrammet i Kulturkontakt Nord. De to sistnevnte programmene hadde (i 2013) 168 felles søknader. 19 nordiske prosjekter fikk støtte gjennom begge programmene.

Tema for denne utredningen er altså å vurdere en sammenslåing av kulturstøtteordningen i Nordisk Kulturfond og to programmer i Kulturkontakt Nord: kultur- og kunststøtteordningen og mobilitetsstøtteordningen. De andre aktivitetene i Kulturkontakt Nord er ikke tema for dette arbeidet. Utredningen skal også vurdere lokaliseringssted, Helsingfors eller København, for de mulig sammenslåtte støtteordningene. I praksis dreier dette seg om en mulig sammenslåing av Nordisk kulturfond i København og to støtteordninger som i dag er lagt til og administrert av Kulturkontakt Nord i Helsingfors.

Opplegg av utredningen

Utredningen er foretatt med bakgrunn i to typer kildemateriale: dokumentstudier og personlige intervjuer.

Dokumentstudier omfatter ulike former for presentasjoner av de to involverte institusjonene; nettsider, årsmeldinger, statistikker, planer, (eksterne) analyser og vurderinger. Det har også vært nødvendig og nyttig å gjøre seg kjent med opplegg, strukturer og endringer i det nordiske (kulturelle) samarbeidet gjennom Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd. Det samme gjelder en del av den forskningsbaserte litteraturen om det nordiske kultursamarbeidet, bl.a. bøker og artikler av Peter Duelund (bl.a. Duelund 2009a og b), og, særlig, Telemarksforskning sin evaluering av reformen av nordisk kultursamarbeid 2007-2009 (Berge og Mangset 2011).

Det er gjort i alt 23 *intervjuer* (med 24 personer) i prosjektet. Listen over informanter er vedlagt utredningen. Intervjuene utgjør det viktigste empiriske grunnlaget i dette arbeidet. Utvalget av informanter og utformingen av en delvis strukturert intervjuguide skjedde i samråd med kontaktpersonen hos Nordisk Ministerråd. De fleste informantene har (noen: har hatt) en direkte tilknytning til NKF og/eller KKN; direktører, styreledere/-medlemmer, sakkyndige. Noen godt informerte forskere er intervjuet, det samme er noen (sentrale) tjenestemenn i ulike lands nasjonale kulturforvaltninger. Dette omfatter også de selvstendige områdene Åland, Færøyene og Grønland. Tre eller flere personer fra hvert av de skandinaviske landene og Finland er intervjuet, og to fra Island. Flere av de intervjuede har lang erfaring fra det nordiske kultursamarbeidet, bl.a. som medlemmer av EK-K, som tilsatt i en av organisasjonene og som (tidligere) styremedlem(mer) i KKN eller NKF. Noen av informantene har også flere posisjoner i dag.

Intervjuene, som i hovedsak varte fra rundt 30 minutter til vel én time, ble tatt opp på lydband. Fem intervjuer skjedde per telefon, de andre face-to-face med informantene. Bortsett fra deler av ett intervju, ble alle intervjuene gjennomført på skandinaviske språk. I rapporten er de gjengitt på norsk. Ved henvisning til intervjuer i teksten har vi valgt å «semi-anonymisere» kjeldene, det vil si at informantene ikke står oppgitt med navn eller tittel. For de som kjenner godt til KKN og NKF og kulturdelen av det nordiske samarbeidet, vil det likevel være mulig å finne ut hvem (noen av) de siterte informantene er. Av tidsomsyn har det ikke vært mulig å la informantene lese

gjennom tekst der de selv er gjengitt eller vist til. Men direktørene for KKN og NKF har sett gjennom utredningen for å sjekke eventuelle faktiske feil.

Tidligere utredninger

Spørsmålet om å slå sammen disse ordningene har flere ganger før vært opp til diskusjon. Første gang var i 2005-2006 da man avvirket de mange små støtteordningene og etablerte kunst-/kulturprogrammet og mobilitetsprogrammet. Det ble da diskutert om de nye ordningene kunne slås sammen med den alt eksisterende støtteordningen i Nordisk Kulturfond. Spørsmålet ble imidlertid ikke realitetsbehandlet. Men diskusjonen førte til at Kulturfondet fikk gjort en utredning av Fondets status. Utredningen konkluderte med at Fondet var en selvstendig juridisk enhet innenfor det nordiske samarbeidet.

I 2010 laget det danske konsulentfirmaet Pluss Leadership en utredning på oppdrag av Nordisk Ministerråd om tettere samarbeid mellom NKF og KKN og de samme støtteordninger som er tema for min rapport. Her ble det foreslått, primært ut fra et økonomisk-instrumentelt rasjonale, at man fusjonerte støtteordningene. I sin rapport kom de også med forslag til ulike prosesser fram mot en fusjon eller med sikte på mindre vidtgående løsninger.

Telemarksforskning, som kom med sin evalueringsrapport i 2011, sluttet seg til forslagene fra Pluss Leadership om bedre samarbeid og koordinering mellom NKF og KKN, men stilte seg skeptisk til forslaget om fusjon. Dette begrunnet de med kulturpolitiske overveielser (armlengdes-prinsippet, eierstrukturen) og det uheldige med en sterkere administrativ konsentrasjon til København. Telemarksforskning anbefalte at man søkte å skape større komplementaritet mellom Fondets og kulturministrenes kultur- og kunstprogram. Dette har ikke skjedd. I stedet har de to ordninger nærmet seg hverandre, da kultur- og kunstprogrammet i KKN også åpnet for søknader fra amatør- og frivillighetssektoren. I 2013 var 34 pst. av søknadene til K/K-programmet i KKN (i alt 489 søknader) også sendt til Kulturfondet. 19 pst. av søknadene som fikk støtte i K/K-programmet, fikk også støtte fra Kulturfondet. Mobilitetsprogrammet i KKN er derimot bare åpent for profesjonelle kunst- og kulturaktører.

Problemstillinger

Denne utredningen skal vurdere de kulturpolitiske ”fordele og ulemper ved en sammenlægning”. To andre utredninger vurderer de juridiske og økonomiske sidene ved en mulig sammenslåing.

I mandatet har man presisert de kulturpolitiske spørsmål som skal vurderes i tilknytning til en ”sammenlægning”. Det gjelder:

- Brukerne og én eller flere innganger til nordiske støttemidler
- Lokalisering i forhold til henholdsvis Øst- og Vestnorden
- Mulig sektorisering av nordisk kultursamarbeid
- Armlengdes-prinsippet og mulige verdikonflikter mellom kulturpolitisk styring og kunstnerisk autonomi
- Vil en sammenslåing medføre endringer av vilkårene for å oppfylle formålet med kulturstøtten
- Sammenslåing og legitimiteten av nordisk kultursamarbeid
- Nordisk nytte av kulturkronene

Disse spørsmålene dannet basis for utformingen av intervjuguiden. Som man kunne vente, viste det seg at ikke alle momenter var like relevante for (alle) informantene. Det temaet som mest opptok de informanter som hadde direkte tilknytning til de to institusjonene og de aktuelle støtteordningene, var spørsmålet om armlengdesprinsippet. Også spørsmålene om Øst- og Vestnorden og lokalisering, nordisk nytte av kulturkronene, og brukertilgangen opptok mange.

Man var lite opptatt av hvilke konsekvenser en mulig sammenslåing eventuelt har å si for legitimiteten av det nordiske samarbeidet. Det samme gjaldt temaet ”sektorisering”

I det videre skal vi se nærmere på hvordan de ulike spørsmålene vurderes. Kilde for denne drøftingen er i hovedsak de 23 kvalitative intervjuene, utført i mai og juni 2014. Først skal vi redegjøre kort for de viktigste forskjellene mellom støtteordningene i KKN og NKF. Disse forskjellene er sentrale for vurdering av opplegg av en mulig ny organisasjon.

Kulturpolitiske utviklingstrekk ved NKF og KKN

I tabell 2 nedenfor er det gitt en skjematisk oversikt over de tre støtteordningene denne utredningen omfatter. Forskjellene mellom ordningene kan umiddelbart synes små, men det er likevel noen vesentlige forskjeller. Den viktigste er hvordan tildelingen av støttemidler avgjøres. Formålet med ordningene avspeiler også viktige (historiske) ulikskaper.

Tabell 2 Nordiske kulturstøtteordninger i NKF og KKN

| | Nordisk Kulturfonds kulturstøtteordning | Kulturkontakt Nord – kultur- og kunstprogrammet | Kulturkontakt Nord – mobilitetsstøtteprogrammet |
|-------------------------------|---|--|---|
| Formål | Fremme det kulturelle samarbeidet mellom de nordiske land | Programmets overgripende mål er utvikling. Man ser på begrepet utvekling som nytolkning, fornyelse, nyskapende metoder og presentasjon | Det nordisk-baltiske mobilitetsprogrammet er et tverrsektorielt rammeprogram som yter støtte til deltakere fra de nordiske og baltiske land |
| Moduler | Ingen | - Produksjonsrettet virksomhet - Kompetanseutvikling | - mobilitet for individer - nettverksbygging for kulturaktører (1-3 årsstøtte) - støtte til residenssenter |
| Hvem kan søke | Alle typer aktører | Bevilger støtte til prosjekt fra alle kultur- og kunstfelter | Profesjonelle kunst- og kulturaktører (også fra de baltiske land) |
| Bygger på | Nordisk kulturavtale av 1966, med endringer | De nordiske kulturministres strategi 2013-2020 | Polittisk overenskomst mellom de baltiske og nordiske kulturministre |
| Tildelingskriterium | Prosjektets nordiske dimensjon. Prosjektets kvalitet, lokale og nordiske forankring, og effekt. | Kvalitet og nytenking. Fremme nye impulser og initiativ. Bidra til å etablere nordisk kultursamarbeid og kunst. | Kvalitet og relevans. Se ellers hjemmesiden |
| Andre kriterium | Et prosjekt skal minimum involvere tre nordiske land. Fire fokusområder | Kulturministrenes fem prioriterte temaer | Se hjemmesiden |
| Særlig satsning | «Årets Nordiske Kulturbegivenhet» (annethvert år) | Ingen | Ingen |
| Utlysninger | Fire ganger i året | To ganger i året | Mobilitet; fire ganger i året Nettverk: 1-2 ganger Residens: varierende |
| Søknadsvurderinger | Én sakkyndig. Sekretariat og styre vurderer også søknader | Sakkyndiggruppe, i alt åtte personer på to moduler | Sakkyndiggruppe, i alt 14 personer på de tre modulene |
| Beslutning om søknader | Sekretariat, styre, sakkyndige etter nærmere regler | Sakkyndiggruppe. Alle tildelinger skjer med basis i de sakkyndiges vedtak. | Sakkyndiggruppe. Alle tildelinger skjer med basis i de sakkyndiges vedtak. |

Nordisk Kulturfond er innenfor det nordiske samarbeidet et selvstendig organ, og har status som en egen juridisk enhet. Enheten styres av sine egne vedtekter fra 1967. KKN er opprettet av

Nordisk Ministerråd og er følgelig underlagt de nordiske regjeringers styring med motsvarende parlamentarisk kontroll. Styret er ansvarlig overfor Ministerrådet. Kulturministrene oppnevner styret. Men begge organisasjoner får sin årlige bevilgning over Ministerrådets budsjett.

Mot denne bakgrunn kan det virke litt paradoksalt at i KKN har verken styre, administrasjon eller kulturministrene noen innflytelse over fordeling av de støttemidler som deles ut. Med bakgrunn i prinsippet om en armlengdes avstand mellom det organ som tildeler midler og de som bestemmer hvordan midlene skal tildeles, er det uavhengige faglige eksperter som står for vurderingen av søknader til støtteprogrammene i KKN, og som også avgjør hvem, eller hvilke prosjekter, som skal tildeles støtte og hvem (hvilke) som skal avslås. KKNs administrasjon eller styret har ingen innflytelse over dette. Det er i begge søknadsprogrammene en gruppe sakkyndige (4-5) som avgjør søknadenes skjebne.

NKF bruker også sakkyndige i sin vurdering. De arbeider individuelt når de behandler søknadene. Arbeidet skjer i relativt nært samarbeid med rådgivere i sekretariatet i NKF. Den sakkyndige deler søknadene i tre grupper: 1) de han (hun) anbefaler skal støttes, 2) de han anbefaler skal støttes hvis det fins disponible midler, og 3) de han mener ikke er støtteverdige. Så går det hele til sekretariatet. Søknader der sekretariat og sakkyndig er enig, innvilges, eller avslås. Søknader der de er uenige, går til avgjørelse i styret. Søknader på over kr 300.000 skal alltid behandles av styret. Det er også styret som fatter vedtak om de større nordiske markeringsprosjektene («megafonprosjekter» kalles de i den nye Omverdensanalysen til NKF).

Beskrivelsene av NKF og KKN reflekterer klart forskjellene mellom de to organisasjoner når det gjelder alder, formål med støtteordningene, arbeidsmåter, styringsstruktur og beslutningsprosesser.

Hvordan oppfattes NKF og KKN?

Forståelsen av de to eksisterende institusjonene er sentral for vurdering av den mulige nye institusjonen. De fleste informantene beskriver *Nordisk kulturfond* som tradisjonelt, etablert, bredt, amatør, litt utydelig, en juridisk entitet, politisk styrt, tar vare på den nordiske allmennkulturen, vekt på amatører og det frivillige, ikke passiv yter av støtte, proaktivt, utvikler nordiske prosjekter, *Kulturkontakt Nord* blir omtalt som nytt, moderne, smalt, kvalitet, tydelig modell, kunstnerstyrt («moderne kunstforvaltning i nordisk regi»), ekspertstyrt, passivt, vekt på profesjonelle kunstnere og profesjonelt kulturliv. Ifølge NKF-direktøren minner KKN «om de nasjonale kunststøtteorganer i måten de arbeider på». Og KKN-direktøren sier om NKF at de «gir penger til noen som våre sakkyndige aldri ville gitt penger til»

En svensk informant, som har vært i det nordiske kunstfeltet lenge, uttrykker det slik

Fondet har liksom alltid vært her, mens den andre delen har forandret seg veldig kraftfullt, i fra de gamle institusjonene som var veletablerte innenfor sine kunstområder, og det var et stort brudd da KKN ble etablert.... Og jeg som arbeider innenfor kunstområdene..... vi oppfatter Fondet som mer institusjonelt og de gamle kunstorganisasjonene inklusive KKN mye nærmere kunstområdene, for å gi et sjablongartet bilde. Fondet tilhører en tregere og eldre struktur, mens den andre er mer moderne. Rett eller feil.

Det er likevel en oppfatning at de to har blitt noe likere de siste årene, etter som kultur- og kunstprogrammet i KKN er åpnet opp for amatører. Nå yter man i større grad støtte til samme type prosjekter. Grensene mellom de to har blitt mer utydelige. Dette er også delvis en funksjon av en gradvis utvikling i kulturlivet, der amatørkulturen og -kunsten har blitt mer profesjonalisert de seinere årene. Flere av mine informanter peker også på at det bør tilstrebes en større komplementaritet mellom K/K-programmet i KKN og NKFs kulturstøtteordning.

NKF og KKN har aktivt hver på sin måte arbeidet for å styrke sin virksomhet de siste årene. *KKN* har, som alt nevnt, blitt en større organisasjon med 15 tilsatte på nordisk kontrakt, og 6-8 personer på timebasis. De forvalter nå fire nordiske tilskuddsordninger for Nordisk Ministerråd, de driver et bibliotek med betydelig kulturell virksomhet i Helsingfors og har dessuten i oppgave å informere bredt og kultur og kulturpolitikk i Norden. Organisasjonen har langt flere ben å stå enn de to støtteprogrammer den opphavlig ble etablert for å administrere. Dette har vært en klar strategi fra nåværende direktørs side.

NKF er en enklere organisasjon. Deres hovedoppgave er å fremme det nordiske kultursamarbeidet. De gjør dette gjennom sitt ene tilbud: gi bidrag etter søknad til kulturprosjekter i Norden. «Kulturfondet er et instrument for vårt formål, nemlig å fremme det nordiske samarbeidet», sier direktøren. Men i økende grad bidrar NKF også til å legge til rette for større nordiske samarbeidsprosjekter. Siste året har NKF fått utarbeidet en brukerundersøkelse (Oxford Research, mars 2014) og en omverdensanalyse (Brandser og Brekke 2014). En egen «brandingstrategi» er også utviklet, internt av organisasjonen. I disse dokumentene blir Fondets autonomi understreket. Omverdensanalysen er nærmest å forstå som en bekreftelse av at Fondets egne strategier om å være mer proaktivt, styrke «megafonprosjektene», fremdeles ha lav terskel og stor bredde, og ha et tydeligere og mer strategiaktivt styre, er en riktig vei å gå. Sakkyndiggruppens kompetanse skal også bedre utnyttes. Fondet skal framstå i en mer moderne utgave, men skal samtidig holde fast ved sin hovedoppgave og sine hovedprinsipper.

Nordisk kulturfond understreker sterkt sin selvstendighet. Et mangeårig styremedlem sier det slik:

Fondet setter sin ære i å være selvstendig. Vi mottar ingen instruksjoner fra noen og ingen retningslinjer fra regjeringene eller fra Ministerrådet.

Dette er Fondets styrke. På sikt kan det også være Fondets svakhet. Hvor lenge vil Ministerrådet ha en selvstendig nordisk institusjon, finansiert av det samme Ministerrådet, som leietager i sine egne lokaler? Noen informanter setter spørsmål ved denne «konstruksjonen». Den er, sies det «litt merkelig».

NKF blir oppfattet som parlamentarisk organ. Informanter som sokner til KKN-systemet, omtaler rollen til «de kraftfulle parlamentarikerne»

... som noe veldig spesielt, med tanke på hvordan man organiserer kulturlivet andre steder i våre land i Norden, der parlamentarikerne sin rolle er å bestemme rammen for budsjettet. Det går veldig langt inn og med i den operative virksomheten, og tar til og med enkelte beslutninger om utdelinger til feltet.

På den andre siden; et nåværende styremedlem i NKF sier at han opplever styret som

å være et veldig kompetent organ som styre, som heller ikke mottar instruksjoner fra noen. Vi mottar ingen retningslinjer fra regjeringene eller Ministerrådet. Det gjør derimot KKN. Sånn sett er de kanskje litt mer utsatt for ”politisk riktighet” enn vi er, selv om vi ikke er fri for dette heller....

Et annet styremedlem i NKF uttrykker bekymring over at politikerne i det nordiske systemet

deltar mindre og mindre i beslutningene og overlater mer og mer beslutninger til sine tjenestemenn, så jeg løfter fram spørsmålet om at denne måte å ha både tjenestemenn og politikere i styret, ville være noe som kunne fungere også andre steder.

I NKF-systemet synes man å være godt tilfreds med den eksisterende ordning.

KKN er, og blir oppfattet som, kulturministrenes organ, og styres, slik direktøren formulerer det,

etter Ministerrådets interne regler og 6-7 kontrakter om prosjekter vi skal utfør for NMR, en mål- og en resultatkontrakt og det årlige bevilgningsbrevet som styrer detaljene om hva vi skal gjøre.

Kulturstrategien som de nordiske kulturministrene utformer, skal også legges til grunn for virksomhetene i KKN, inklusive støtteprogrammene. Men i strategidokumentet til ministrene heter det: ”Prinsippene om ytringsfrihet og armlengdes avstand skal forsvares”. Og i beslutningssystemet i KKN er de sakkyndige eksperter, som arbeider på en klar «armlengdes avstand» fra pengemakter, enerådende når det gjelder å beslutte hvem som skal tildeles støtte. I NKF er det, som vi har sett, tre parter som alle har sitt å si i denne anledning: den sakkyndige, sekretariatet, styret.

Mye kan tyde på at ledelse og styre i to organisasjoner i lys av den usikkerheten som har preget feltet, på ulike måter har arbeidet bevisst og strategisk for å styrke sin organisasjon. Begge organisasjonene står forholdsvis sterkt.

Prinsippet om en armlengdes avstand

De to organisasjoner har en ulik oppfatning av og tilnærming av armlengdes-prinsippet. Professor Per Mangset, som har arbeidet mye med dette, forklarer prinsippet slik (Mangset 2014):

(1) Dels dreier det seg om et svært generelt og vidt prinsipp: Politiske myndigheter bør ikke blande seg direkte inn i spesifikke og konkrete kunstneriske beslutninger; de bør ikke bestemme hvilke stykker teatrene skal spille, hvilke filmer som skal produseres, eller hvilke kunstnere som skal få arbeidsstipend. De kvalitative enkeltbeslutningene må det være opp til kunstinstitusjonene selv å ta, eventuelt til uavhengige kunstfaglige organer eller enkeltpersoner. (2) Men armlengdesprinsippet knyttes i tillegg – i mer avgrenset forstand – til et særskilt kunst- og kunstnerstøttesystem, der statlige myndigheter delegerer del-myndighet til å fordele støtte til et eget kunstsakkyndig kompetent kulturellt råd (et ”arts council”) på en armlengdes avstand fra de samme statlige myndigheter. Kulturrådet (altså ”the arts council”) oppretter i tillegg gjerne en rekke kunstsakkyndige, uavhengige fagutvalg (”panels”), som skal gi råd til det overordnede rådet på sine fagfelt (billedkunst, scenekunst, litteratur, osv.). Mer eller mindre uavhengige kulturelle råd (”arts councils”) fins i mange land, ikke minst i den angloamerikanske verden, men også i de nordiske land. Det varierer hvor stor del av kulturstøttesystemet som er delegert til kulturellt råd.

I vår sammenheng er det særlig tolkning nr. 2 ovenfor som er relevant. I KKN er beslutningen om støtte fullt ut delegert til sakkyndige eksperter. Kulturministrene bevilger midlene, men ekspertene tar beslutning om hvordan de skal tildeles. I NKF, derimot, er de bevilgende politiske myndigheter også involvert i beslutningsprosessen.

Ifølge Mangset er det noe misvisende når armlengdes-prinsippet blir opphøyd til et nesten entydig, ideelt og ubrytelig prinsipp. Det er mer nærliggende å snakke om en kontinuerlig dimensjon enn om et entydig prinsipp. Det er snakk om en dimensjon mellom ytterpunktene a) absolutt politisk styring og b) absolutt kunstnerisk autonomi.

Det vil – og bør vel – alltid være en avveining mellom (1) kunstnerisk frihet og (2) kulturpolitisk styring. Men når vi skreller vekk retorikken, står vi overfor det mye vanskeligere spørsmålet om hvor grensen mellom de to polene skal gå.

KKN praktiserer det vi kan kalle en bortimot rendyrket versjon av armlengdes-prinsippet. I de sakkyndige gruppene som står for utvelgelsen av hvilke prosjekter og enkeltpersoner som skal tildeles midler, er kunstnerisk og kulturell kvalitet det fremste, bortimot eneste, kriterium. Ekspertene foretar sine vurderinger på fritt faglig grunnlag. En KKN-sakkyndig (i nettverksmodulen i mobilitetsprogrammet) sier det slik:

Vi har stor makt, og det er viktig at vi er selvstendige. Vi diskuterer første hvilke prosjekter vi synes er viktige, om det er for barn, for synshemmede eller hva det er.... Vi kan selv velge hvilke tyngdepunkter vi har. Det er vi som beslutter. Det fins noen retningslinjer fra ledelsen, men vi behøver ikke følge dem. Og det er ingen som kommer til oss og diskuterer etterpå om vi følger de retningslinjene.

NKF-ekspertene, som arbeider individuelt med sine søknader. En NKF-ekspert synes likevel det er noe «ugreit» og «mer komplisert» å bli overprøvd av sekretariatet. «*Samtidig er jeg ganske ansvarsfri, jeg skriver fra meg ansvaret.*» Men når slike valg gjøres i administrasjonen, blir det «*ganske mye makt på veldig få mennesker, på en måte som ikke er transparent*». Denne ekspertten aksepterer likevel arbeidsdelingen, og har ellers mye godt å si om NKFs arbeid med det nordiske, som fremdeles holdes høyt i NKF;

.... det er en visjon og en skjør plante, som trenger forankring så mange steder som mulig, så jeg er litt usikker på om det ville være lurt å overlate dette bare til de sakkyndige.

NKFs beslutningssystem for tildeling av støtte er nært knyttet til Fondets lange historie i og med det nordiske kultursamarbeidet, til Fondets selvstendighet og til Fondets hovedformål; å fremme det kulturelle samarbeidet mellom de nordiske land. Beslutningssystemet er en tilpasset funksjon til disse realitetene. Utviklingen de siste årene har likevel gått i retning av styret utvikles til i større grad å bli et viktigere strategisk organ, mens sakkyndige og, kanskje særlig, sekretariatet får økende ansvar for tildelingen av støttemidler. Direktøren har arbeidet bevisst med å få til en slik utvikling. Den er også «konfirmert» i den nylig utarbeidede «Omverdensanalyse». En dansk informant, styremedlem i NKF, gir uttrykk for at armlengdes-prinsippet blir holdt i hevd ved at man har de tre instanser i Fondet, og at det er sekretariatet, «*et faglig godt sekretariat som utgjør armlengden i NKF.*»

Men det er svært stor forskjell på hvordan tildelingen av støttemidler avgjøres i de to organisasjonene. Intervjurunden min viser, ganske klart, at styre, ledelse og eksperter i begge organisasjoner er godt tilfreds med sine respektive beslutningssystemer.

Det blir av mange informanter sterkt understreket at dersom man beslutter å slå ordningene sammen i én institusjon, må man først gjøre det helt klart, både prinsipielt og praktisk, hvilken modell eller styringsordning som skal legges til grunn for forvaltning av støtteordningene. Vil man at et rendyrket armlengdes-prinsipp skal legges til grunn for utvelgning av støttemottakere, slik det skjer i dagens KKN, eller skal tildelingen skje på et kulturpolitisk grunnlag, slik det hovedsakelig skjer i NKF?

Spørsmålet om hvem som skal ta beslutningen om hvilke prosjekter eller hvilke personer som skal få støtte, representerer en stor utfordring dersom man skal slå sammen støtteordningene. Ingen kan gi noe klart svar på hvordan man skal finne fram den ene riktige modellen for de sammenslåtte støtteordningene. Både armlengdes-modellen i KKN og den partssammensatte modellen som er utviklet i NKF, står sterkt innenfor det nordiske kulturpolitiske systemet. Ingen synes villig til å gi slipp på sin modell. Men to (norske) informanter, én med tilknytning til NKF og én til KKN, mener at

man kan ha ulike modeller og metoder for utvelgelse av prosjekter. Det blir nesten samme resultater. Det er de beste prosjektene kommer igjennom uansett.

De er trolig inne på noe. Men påstanden kan vanskelig testes empirisk. Kan det utvikles en modell som ivaretar begge hensyn? Dette må i alle tilfelle avklares før man eventuelt beslutter «en sammenlægning». Og dessuten er det ikke bare beslutningsmodellen(e) som skiller KKN og NKF.

Én eller to innganger til støtteordningene?

I Telemarksforskings undersøkelse kom det fram at mange av brukerne av støtteordningene var positive til å beholde to støtteordninger, i KKN og NKF, og at ganske få var veldig negative. NKF fikk tidligere i vår utført en egen brukerundersøkelse (Oxford Research 2014), KKN lager sine egne brukerundersøkelser. Begge viser at brukerne er rimelig godt fornøyde. I vår utredning er det ikke gjort noen brukerundersøkelse, men spørsmålet om én eller to innganger til ordningene er drøftet i intervjuene. ”*Det spörs hvem man frågar*”, er det lakoniske svaret fra en svensk informant og styremedlem i KKN.

De fleste gir likevel uttrykk for at det er en fordel at man kan søke to steder, det øker også sjansene for å få støtte. En finsk informant med lang fartstid i det nordiske systemet, uttrykker det således:

Jeg har ingen uro for noen av ordningene. Og framfor alt: det viktige er at det er ikke noe som oppleves som problematisk for kunstnerne i kulturlivet.

Det oppleves noe annerledes fra Færøyene:

Her er det veldig få som kanskje vet at fins to forskjellige ordninger, og i alle fall hva forskjellen mellom dem er. Det er klart man sitter litt langt ute i et land som her, og København er kanskje ikke så langt vekke, men Helsingfors synes veldig langt vekke herifra, og selv om det meste foregår på nettet, så er det en forskjell i kommunikasjonen og kulturen i de to forskjellige støtteordningene.... Men man kjenner til og har benyttet seg av mobilitetsprogrammet til KKN.

Noen mener at dette er forvirrende for kunstnere, og at KKN framdeles er «lite kjent ute i feltet», som én informant uttrykker det. KKN-navnet oppfattes av noen både ukjent, og vanskelig i huske. Hva betyr navnet? Nordisk Kulturfond er derimot en god og kjent «merkevare». En norsk NKF-sakkyndig sier derfor dette:

Det hadde vært enklere i Norden om man hadde flere ordninger under Fondet, men at Fondet hadde mange rom, og de kunne være veldig ulike. Og hvis jeg var politiker, ville jeg beholdt Fondet som navn.

Flere informanter tar til orde for én felles nordisk portal, der alle ordningene er listet opp, eventuelt har hvert sitt «rom». Det kan eventuelt være et første steg til «noe mer.» Andre avviser denne tanken, fordi den største delen av søknadene går til mobilitetsprogrammet i KKN. Og når det gjelder NKF og K/K-programmet i KKN, er det ønskelig å holde oppe to søknadsmuligheter, som man kan få penger fra.

Intervjurunden gir ikke noe entydig svar på om det vil være en fordel eller ulempe med én felles inngang til de nordiske støttemidler. Og en mulig sammenslåing er det knapt noen som tar til orde for. Men det blir antydning at en felles søknadsportal med oversikt over alle søknadsmulighetene, uten påfølgende sammenslåing, gjerne bør etableres.

To programkontorer plassert i Øst- og Vestnorden?

Da KKN var under etablering, ble det drøftet å slå sammen NKF og de nye ordningene, med København som lokaliseringsssted. En felles lokalisering med Statens Kulturråd i Sverige var et annet alternativt. Til slutt ble øyen Sveaborg utenfor Helsingfors valgt. Her stilte den finske staten gratis lokaler til disposisjon for den nye nordiske institusjonen.

Informantene i min undersøkelse mener ganske klart at spørsmålet om Øst- og Vestnorden spiller en viktig rolle når det gjelder lokalisering av nordiske kulturinstitusjoner og -ordninger. «Alt» bør, eller kan, ikke sentraliseres til København, sies det. Og fordelingen av institusjoner mellom Øst- og Vestnorden har lenge vært et diskusjonstema i det nordiske samarbeidet.

Noen informanter ser stort på dette. «*Ingen big deal for oss kunstnere,*» seier en kunstfaglig ekspert. «Nordistene», og slike fins ennå, sier at «*for meg kan tingene ligge i Norden. Jeg taler bare om strukturene og måtene de er bygd opp på.*» Når det kommer til stykket, er det likevel ikke så enkelt.

En finsk informant sier det slik:

Jeg har ikke en brennende ambisjon om at denne (nye...?) virksomheten skal ligge i Finland eller i Helsingfors, men jeg har et klart syn på at det ikke er bra med konsentrasjon av alt det nordiske i København.

Mange er likevel opptatt av reiseavstandene. Det er mye kortere, og billigere, å samles i København enn i Helsingfors. Direktøren i KKN forteller til eksempel at under den siste samling av KKN-sakkyndige i den finske hovedstaden, måtte 6 av 8 reise via København. Informanten fra de islandske kulturmyndigheter sier dette:

Vi la i 2007 stor vekt på at KKN skulle til København, det var på grunn av Fondet. Men nå viser det seg at det går ganske fint med driften i Helsingfors, så viss de finske representanter i det nordiske samarbeidet legger vekt på at funksjonen skal være i Finland, så ville vi ikke være likeså sterkt imot det som vi var i 2007.

Den færøyske representanten er derimot opptatt av Helsingfors er langt borte, både geografisk og kulturelt. Det er derfor et problem viss alt samles i Helsingfors. Hun antyder en annen retning:

Vi opplever kanskje at det nordiske samarbeidet har veldig mye fokus på det baltiske området, og at vi her i Vestnorden kanskje opplever et behov for at man kanskje også ser på Vestnorden, hva er det her området, hva kan man utvikle her, og kanskje da også med en utvidelse til de britiske øyene og Canada og hva det måtte være, man kan ikke bare fokusere ensidig på de baltiske områder..... For oss kunne det i mobilitetsprogrammet være mer interessant med et samarbeid med de britiske øyene. Og viss man er i Grønland, er Canada et interessant område..

Også norske og svenske informanter er opptatt av 1) at alt kan ikke samles i København og 2) at KKN synes å ha fungert godt i Helsingfors. Bare én (dansk) informant er helt tydelig på at en eventuelt sammenslått ny organisasjon ikke må legges ensidig til Helsingfors. Et styremedlem i NKF formulerer det slik:

Man må plassere en felles kulturinstitusjon der hvor man tror den fungerer best... Man kan også få gratis husleie mange steder i Norden, men det kan jo ikke være et kulturpolitisk argument i saken.

Noen informanter benytter ellers denne anledningen til å rette oppmerksomheten mot det faktum at Nordisk Kulturfond leier lokaler av og har felles lokalisering med sekretariatene for Nordisk Ministerråd i København. Det blir vurdert som «en veldig spesiell sak.»

Oppsummert synes informantene å ha et relativt balansert syn på lokalisering av (nye) funksjoner og institusjoner sett i forhold til en Øst- og Vestnorden-problematikk. Men det trekkes fram at det synes vanskelig å skille de to aktuelle KKN-ordningene ut fra den enhetlige strukturen som nå er bygd opp i KKN etter sammenslåingen med NIFIN i Helsingfors. Samtidig trekkes også NKF sin selvstendighet og juridiske status fram.

Endrede formål med støtteordningene

Vil en mulig sammenslåing av støtteordningene i NKF og KKN påvirke mulighetene og betingelsene for å oppfylle formålet med ordningene?

Informantene har svart indirekte på denne problemstillingen. Dette gjør de ved å presisere at før en eventuell sammenslåing må man bestemme seg for hva som er hensikten og formålet med

sammenslåingen. Er det å spare penger, hente ut rasjonaliseringsgevinster på «kansellinivå», eller har man allerede tatt ut slike krav i de gjeldende organisasjoner?

Hvilken type organisasjon ønsker man seg? Hvem skal prege den (eventuelle) nye organisasjonen; ministrene eller parlamentarikerne? Er det mulig å etablere en felles organisasjon som kan føre videre de støtteordningene som fins i dag? Vil det være mulig i den (eventuelle) nye organisasjonen å beholde den kunstfaglige armlengdes-ordningen, og kople denne med ordninger som i større grad retter seg mot det frivillige kulturliv og hviler på politiske beslutninger? Kan, og vil, man innenfor det nye systemet ivareta hensynet til den profesjonelle kunsten og de yrkesaktive kunstnerne og samtidig tilgodese dyktige amatører, det frivillige kulturlivet og store nordiske kulturmarkeringer?

Er formålet å støtte profesjonell kunst og kunstnere, vil det innebære en dreining mot armlengdes-prinsippet. Det vil på mange måter være en revolusjon, og i praksis en nedlegging av NKF's måte å arbeide på. Og tilsvarende for KKN, om man velger å føre NKF-modellen videre.

Kan det tenkes en hybrid modell? Det vil si en modell der man slår sammen ordningene og ivaretar politikerne sine behov for å komme med innspill til komiteer og søknadsvurderinger og samtidig legge til rette for kunstfaglig ekspertise og skjønn? Man avviser ikke dette, men det kan da fort bli en omfattende og byråkratisk ordening, også med mulig kompetansestrid mellom partene.

Det blir også pekt på at det samtidig med min utredning pågår større, og viktigere, prosesser. Noen informanter viser til rapporten «Nytt Norden» fra generalsekretæren i Nordisk Ministerråd. Det foreslås her større fokus på tverrgående nordiske prioriteringer, sterkere styring av de nordiske (kultur)institusjoner og mere oppfølging. Første ledd i forslaget er å fjerne kulturministrenes særlige rett til selv å beslutte hvordan de fellesnordiske kulturmidler skal anvendes. Dersom forslaget blir gjennomført, vil det i framtiden være de nordiske samarbeidsministrene som avgjør fordelingen av midler til kulturformål. Rapporten har ellers en lang rekke ytterligere sentraliseringsforslag.

Om disse forslagene blir realisert, hevder noen av informantene, vil framtiden for hele den nordiske kultursektoren stå på spill. En finsk informant formulerer det slik:

Kultursektoren vil underordnes samarbeidsministrene, dersom de overtar budsjettansvaret. Da er dette mer allmennpolitikk. Man må stille seg spørsmålet: kultur og utdanning har vært selve fundamentet for det nordiske samarbeidet. Er det ikke lenger fundamentalt?

La oss avslutte dette avsnittet med å fastslå at det er helt vesentlig at man før det eventuelt foretas en beslutning om sammenslåing av NKF og de to KKN-støtteordningene, må man bestemme for hvilken type ny ordening man vil ha, og hva formålet med den skal være. Dette er et kulturpolitisk, ikke et økonomisk valg.

Sammenslåing og legitimiteten av det nordiske kultursamarbeidet

Igjen: om og i hvilken grad en sammenslåing svekker legitimiteten av det nordiske kultursamarbeidet, avhenger av hvilken utforming man gir den mulig nye enheten. Hvilke formål skal den ha, hvem skal ta beslutningene om tildeling, hvilke grupper skal tilgodeses?

Men la det være helt klart: dagens støtteordninger innenfor NKF og KKN synes å ha høy legitimitet, slik en finsk informant, med erfaring fra begge systemene, beskriver det:

Fondet fungerer jo utmerket og bra, til tross for at de ikke har det her armlengdes-prinsippet fullt ut. Men samtidig har vi jo den på KKN, så da vil vi beholde den til fulle (ved en mulig

sammenslåing).... Jeg vil ikke si at den ene er bedre enn den andre, begge fungerer bra, og på feltet er man tilfreds med at det fins to ordninger.

En annen godt informert og erfaren finsk informant ordlegger seg slik:

Vi kan leve godt her i Norden med at vi har to slike forskjellige ordninger. Jeg tror ikke det er særlig grunn til uro for dem. Og framfor alt: det viktige er at dette ikke er noe som oppleves som problematisk hos kunstnerne i kulturlivet..... Men jeg tror det er en administrativ uro. Den er et problem ved det nordiske samarbeidet at man stadig utreder, man vet også her, at personalet går stadig og grubler på hva slags utredning som kommer nå, hvor lenge får vi være i fred og ro og arbeide og konsentrere oss om å gjøre en god jobb?

En erfaren svensk informant viser til

de to ulike grunnstammene som ennå fins når det gjelder KKN og den linjen som ligger direkte under ministrene, men som har armlengdes avstand, har én verdi, og at den andre linjen med å være direkte under parlamentarikerne med en direkte..... mulighet for dem, også har, eller har hatt, en verdi i seg selv

I denne doble verdien viser også legitimiteten av dagens ordninger seg. En mulig sammenslåing vil mest trolig rokke ved denne balansen mellom to støtterordninger med ulike formål, som er rettet mot ulike grupper og ivaretar ulike hensyn. De fleste informanter tror at en mulig sammenslått ordning vil preges (noe) sterkere av KKN og armlengdes-prinsippet enn av NKF og en parlamentarisk styrt kulturstøtteordning. Men, sier en erfaren norsk parlamentariker:

Når det blir mindre penger, blir presset for å bredde seg større. Og det er ikke mange politikere i Norden du får til å si at nå får vi liksom plystre i frivilligheten og alle de hundretusenvis av stemmer der ute.

Legitimitetsspørsmålet kan altså ikke sees uavhengig av hvilke kostnader som påføres ved en mulig sammenslåing. Her er informantene, kanskje ikke så overraskende, bortimot samstemte om at det man spare inn ved en mulig sammenslåing, er relativt beskjedent. Derimot kan kostnadene, både de økonomiske og de som skyldes tap av legitimitet, bli relativt store. Det er bra med mangfoldighet, hevdes det av de fleste informanter, og at det fins ulike systemer som kan gagne ulike typer søkere. Skulle man bli slått sammen, må hele organisasjonen endres. Og det kan bli dyrt.

Nordisk nytte for kulturkronene

Spørsmålet om nordisk nytte for kulturkronene er særlig knyttet til Nordisk Kulturfonds støtteordning, der hovedformålet nettopp er «å fremme det kulturelle samarbeidet mellom de nordiske land». Direktøren i NKF sier det slik:

Kulturfondet er et instrument for vårt formål, nemlig å fremme det nordiske samarbeidet, sier formål for vårt.

En erfaren styremedlem, som i utgangspunktet ikke er særlig glad i en instrumentell kulturpolitikk, er ikke i tvil om hva som er utgangspunktet her:

Vi skal jobbe for å styrke nordisk samarbeid. Det er bestillingen, dette er instrumentelle penger. Så i denne sammenhengen er jeg veldig glad i instrumentell kulturpolitikk.

I den ferske Omverdensanalysen for Nordisk Kulturfond (Brandser og Brekke 2014) heter det at Fondets mål og virksomhetside reflekterer sentrale verdier i de nordiske velferdsdemokratiene, der «kunsten og kulturen verdsettes som en viktig arena for overlevering av kulturarv, og for å heve den kulturelle kompetansen befolkningen som helhet».

En høyt kompetent, moderne kunster som er sakkyndig i NKF, har i intervjuet til denne utredningen fortalt litt om hvordan han har tilpasset disse verdiene i sitt arbeid som sakkyndig.

Jeg ser at i NKF, så har man andre premisser som man vil ivareta, noe som er en målsetning, for eksempel om noe som aktiverer det man kalte «de glesglendte», altså periferien av Norden, språklig forståelse, grenseområdeproblematikk, altså en del sånne problemstillinger som er viktige for det nordiske fellesskapet, og de syns jeg har vært utrolig interessante å prøve å se og da blir prosjektene helt annerledes..

(Føler du at dette har med historien, måten NKF historisk har arbeidd på, å gjøre?)

Jeg tror det, og jeg opplever at der ligger noe av det nordiske.... Jeg får sånn sus av 50-tallet der, og jeg syns det er et veldig fint sus, jeg tror det nordiske har vært underkjent lenge og jeg tror at vi er på full fart fram. Ser du på papers og alle disse magasinene i dag, så sier de «Turn.. look to the Nordic». Jeg tenker at vi har en tid nå som er interessant, og jeg håper at politikerne, ofte har de en tendens til å være bakpå, men hvis de har litt is i magen, må jeg si at de har en merkevare som de kan selge til verden. Da tenker jeg at det som Kulturfondet gjør, med disse prioriteringene av de områdene jeg nevnte, det har gjort det veldig klargjørende med å vurdere søknader. For da tenker jeg: har dette en nordisk merverdi? Og viss det ikke har en nordisk merverdi, så skal det være en veldig, veldig god grunn til at vi skal støtte det. Og det syns jeg er en interessant problemstilling å ha. I stedet for å spørre om dette er «superb kunst», skal jeg spørre; skaper det merverdi for å bygge ut Norden? Har det ikke det, så har vi ikke grunnlag for å støtte det.

Dette gir en god pekepinn på hva som legges til grunn for å vurdere søknader i Nordisk kulturfond. Det forteller oss også hvordan en høyt kompetent kunstnerisk sakkyndig på en interessant måte tilpasser sitt vurderingsarbeid til verdigrunnlaget for organisasjonen som tildeler støttemidler.

I KKN er Kulturministrenes strategi for nordisk kultursamarbeid 2013-2020 en del av grunnlaget for vurdering av søknader i K/K-programmet. De fem prioriterte temaer er det bæredyktige, det kreative, det interkulturelle, den unge og det digitale Norden. Men mens den nordiske dimensjon er et hovedkriterium ved vurdering av NKF-søknader, er det i beste fall et tilleggskriterium ved vurdering av KKN-søknader. De sakkyndige komiteene arbeider på et fritt faglig grunnlag, sier ekspertene. Det bekreftes av direktør og styremedlemmer. «Vi følger ingen strategier,» som en av KKN-eksperterne sier.

Hvilken vekt det nordiske, den nordiske merverdien og nytten, kan og bør tillegges i et mulig sammenslått nytt organ, er umulig å si. Det kommer igjen an på hvordan man konstruerer den mulig nye organisasjonen. Hva skal formålet være, hvem er målgruppene, og så videre.

Om man ønsker å ivareta behovene innenfor amatørkulturen, amatørkunsten og det mangslungne frivillige kulturlivet, vil den nordiske dimensjonen framdeles stå sentralt og være viktig. Om den nye mulige organisasjonen i større grad skal rettes mot den profesjonelle kunsten og styres i tråd med prinsippet om en armlengdes avstand, vil trolig det globale spille en viktigere rolle enn det nordiske.

Spørsmålet om «den nordiske nytten» og hvilken vekt den skal tillegges i en «nyordning», må klargjøres før en mulig sammenslåing.

Uheldig sektorisering?

Et av spørsmålene i mandatet var å gjøre en vurdering av om en sammenslåing vil medføre «en uheldig sektorisering av nordisk kultursamarbeid.»

Det har vært vanskelig å få en konkret belysning av denne problemstillingen. Flere antyder at en

mulig ny organisasjon vil kreve et mer byråkrati og større utgifter. Noen antyder at tre (mindre) programmer vil erstattes av ett stort program. Noen tror at det da vil bli mer vekt på politikk enn det er i dag og at armlengdes-prinsippet må vike. Andre hevder det motsatte. En «hybrid» modell i én felles organisasjon vil i hvert fall kreve et omfattende byråkrati, hevdes det. Flere antyder at en sammenslåing vil føre med seg kostbare konflikter, som har sitt utspring i at KKN og NKT arbeider på helt ulike måter. Per i dag foreligger det ingen signaler i noen retning om hvilken vei man eventuelt vil gå.

Om man med «uheldig sektorisering» antyder at det vil kunne uheldige sider dersom man legger hele ansvaret for en (mulig) ny sammenslått støtteordning til ett organ enten i København eller i Helsingfors, kan man finne mye støtte for dette i intervjumaterialet. Bare én informant tar til orde for en sammenslåing, og hun gjør det uten sterke ord. Derimot understrekes det av flere at man bør arbeide i retning av noe større komplementaritet mellom Nordisk Kulturfond og K/K-programmet i KKN. Mobilitetsprogrammet bør ikke endres, og det bør i alle fall ikke følge med i en eventuell sammenslåing.

«Uheldig sektorisering» kan også knyttes til geografi. Å legge alle tre støtteordningene til København oppfattes som (nok) et steg i en sentraliseringsprosess. Legges alt til Helsingfors, medfører det en, for mange, uheldig vektlegging og prioritering av Østnorden og også en fare for at man bygger ned det særegne nordistpregede og parlamentarikerstyrte støttesystem som NKF har utviklet gjennom 47 år.

Noen andre forhold

Mange utredninger

I nordisk samarbeid har det lenge vært mye konsentrasjon om formene for samarbeid, hevder en finsk informant, med lang politisk erfaring nordisk arbeid.

Det har vært utrolig mange utredninger om formene, man bruker masse penger til konsulentutredninger på å utrede formene, mens det er innholdet som er det viktige.

Flere andre informanter peker også på at det nå snart må settes en sluttstrek for utredningsarbeidet. Som alt nevnt har også denne saken både blitt diskutert og utredet tidligere, uten at noen beslutning er tatt. De to direktørene viser til at dette er uheldig for arbeidsmiljøet ved de to institusjonene. Nå trengs det ikke flere utredninger. Det trengs beslutninger.

Hvorfor slå sammen?

Mange informanter er selvsagt opptatt av spørsmålet om hva som er bakgrunnen for den mulige sammenslåingen. Det fastslås at det er et ønske om å spare penger, at man vil bedre effektivitet, at det er teknisk-økonomisk rasjonale som ligger bak tanken om sammenslåing. I disse overveielserne har det kulturpolitiske spilt en beskjeden rolle.

En informant fra Vestnorden formulerer det slik:

Spare penger? Ja vel. Men er det fordi man bruker for mange penger, at man får for lite igjen for de penger man bruker..., hva er begrunnelsen for at man ønsker denne innsparingen? Jeg vet ikke. Men jeg savner en kulturpolitisk grunngivelse for sammenslåingen.

En annen informant fra Vestnorden uttrykker denne tvilen rundt sammenslåing slik:

Jeg er veldig meget i tvil om det er det riktige å gjøre, fordi det som må være fokus i.. for de nordiske støtteordninger, er: Hvordan skaper vi høy kvalitet og hvordan får vi størst nytte av kulturkronene? Og der kan det være en fare for at man ved å sentralisere det her i én støtteordning, ... at man ikke er så lydhør overfor at det er mange forskjellige retninger på kunst og kultur i Norden.... Det er liksom et fokus på administrasjon, effektivitet og så videre, men hva er kjernen i

det nordiske samarbeidet? Det er jo kulturell utveksling og ... jeg savner den vinkelen på diskusjonen, at det ikke kun handler om økonomi...

Ingen prioritert nasjonal oppgave

I denne utredningen har vi også intervjuet representanter for de nasjonale kulturmyndighetene i de nordiske land og i Grønland, Færøyene og Åland. Gjennom disse intervjuer har vi fått et bestemt inntrykk av at spørsmålet om en mulig sammenslåing av KKN og NKF ikke står særlig høyt på den nasjonale dagsorden i de ulike land.

Oppsummering

Innenfor det nordiske kulturpolitiske samarbeidet fins det tre støtteordninger for kunst og kultur. Gjennom disse ordningene tildeles årlig rundt 55 mill. DKK i støttemidler til prosjekter og enkeltutøvere i Norden, delvis også i Baltikum. Nordisk Kulturfond (NKF) i København forvalter én av ordningene, de to andre forvaltes av Kulturkontakt Nord (KKN) på Sveaborg utenfor Helsingfors. De to institusjonene har sin egen administrasjon, hver sin direktør og sine egne sakkyndige eksperter.

Bør man så slå sammen de tre kunst- og kulturstøtteordningene som er nevnt ovenfor, og legge dem til NKF i København eller til KKN i Helsingfors? Spørsmålet har blitt drøftet siden midten av 00-tallet, og er siden vurdert i et par utredninger.

Denne utredningen tar på oppdrag av Nordisk Ministerråd for seg noen kulturpolitiske sider ved saken. Utredningen baserer seg hovedsaklig på kvalitative intervjuer med 24 personer fra alle nordiske land og de selvstendige områder i Norden, med tilknytning til eller god kulturpolitisk kunnskap om NKF og KKN.

Bak ønsket om en sammenslåing ligger antagelser om å spare penger gjennom mulige effektiviserings- og rasjonaliseringsgevinster. Mange av informantene synes dette er en noe snever og for enkel innfallsvinkel. Følgende utsagn er representativt:

Spare penger? Ja vel. Men er det fordi man bruker for mange penger, at man får for lite igjen for de penger man bruker... , hva er begrunnelsen for at man ønsker denne innsparingen? Jeg vet ikke. Men jeg savner en kulturpolitisk grunngivelse for sammenslåingen.

Valg av kulturpolitisk styringsordning

Det går klart fram av utredningen at den største kulturpolitiske utfordring en mulig sammenslåing står overfor, er valget av styringsordning i (den nye) organisasjonen. Spørsmålet om hvem som skal ta beslutningene om hvilke prosjekter eller hvilke personer som skal få støtte, må avgjøres før man bestemmer seg for en mulig sammenslåing. Både armlengdes-modellen, slik den blir praktisert i KKN, og den partssammensatte beslutningsmodellen som er utviklet i NKF, står sterkt innenfor det nordiske kulturpolitiske systemet. Det er blant informantene ulike syn på hvilken styringsordning som foretrekkes. Det er også ulike syn på hvilken modell de tror og mener bør vektlegges i den nye organisasjonen. Ingen synes villig til å gi slipp på sin modell.

Det blir altså sterkt understreket at dersom man beslutter å slå ordningene sammen, må man først gjøre det helt klart, både prinsipielt og praktisk, hvilken modell eller styringsordning som skal legges til grunn for forvaltning av støtteordningene. Vil man at et rendyrket armlengdes-prinsipp skal legges til grunn for utvelgelsen av støttemottakere slik det skjer i dagens KKN, eller skal tildelingen skje på et kulturpolitisk grunnlag slik det hovedsakelig skjer i NKF? Og kan det eventuelt utvikles en modell som ivaretar begge hensyn? Dette må avklares før man eventuelt beslutter «en sammenlægning».

Formål, målgrupper, perspektiver

Valget av modell og styringsordning, armlengdes-prinsipp eller politikerstyrt, er vesentlig i seg selv. Men dette spørsmålet hører også nøye sammen med hvilke formål den mulig nye støtteordningen skal ha, hvilke målgrupper den skal rettes mot, hvilke perspektiver som skal ivaretas. Og hvem skal prege den (eventuelle) nye organisasjonen; ministrene eller parlamentarikerne? Kan, og vil, man innenfor det (mulig) nye systemet ivareta hensynet til den profesjonelle kunsten og de yrkesaktive kunstnerne og samtidig tilgodese dyktige amatører, det frivillige kulturlivet og store nordiske kulturmarkeringer. Hvilken vekt skal man legge på det nordiske perspektivet, nordisk nytte og merverdi? Valg av beslutningsmodell legger premisser for alt dette.

Det er derfor helt vesentlig at man før det eventuelt foretas en beslutning om sammenslåing av NKF og de to KKN-støtteordningene, må man i det minste bestemme seg for hvilken type ny ordning man vil ha, og hva hensikten og formålet med den skal være. Dette er et kulturpolitisk, ikke et økonomisk, valg.

Legitimitet

Dagens ordninger og institusjoner har høy legitimitet. Vi kan leve godt her i Norden med at vi har to slike forskjellige ordninger. Slik sett er det ikke særlig grunn til uro. Heller ikke oppleves dette som problematisk for brukerne. Begge beslutningssystemene har sin egenverdi. I denne doble verdien viser også legitimiteten av dagens ordninger seg. En mulig sammenslåing vil mest trolig rokke ved denne balansen mellom to støtterordninger med ulike formål, som er rettet mot ulike grupper og ivaretar ulike hensyn. De fleste informanter tror at en mulig sammenslått ordning vil preges (noe) sterkere av KKN og armlengdes-prinsippet enn av NKF og en parlamentarisk styrt kulturstøtteordning.

Legitimitetsspørsmålet kan ikke sees uavhengig av hvilke kostnader som påføres ved en mulig sammenslåing. Her er informantene, kanskje ikke så overraskende, bortimot samstemte om at det man spare inn ved en mulig sammenslåing, er relativt beskjedent. Derimot kan kostnadene, både de økonomiske og de som skyldes tap av legitimitet, bli relativt store.

Øst- eller Vestnorden?

Oppsummert synes informantene å ha et relativt balansert syn på lokalisering av (nye) funksjoner og institusjoner sett i forhold til en Øst- og Vestnorden-problematikk. Men det trekkes fram at det synes vanskelig å skille de to aktuelle KKN-ordningene ut fra den enhetlige strukturen som nå er bygd opp i KKN etter sammenslåingen med NIFIN i Helsingfors. Samtidig trekkes også NKF sin selvstendighet og juridiske status fram. Det er ulike syn på hvor en eventuelt sammenslått organisasjon bør legges. Mange er opptatt av at «alt» ikke må sentraliseres til København. Og legges «alt» til Helsingfors, medfører det en uheldig vektlegging og prioritering av Østnorden.

Datamaterialet gir ikke noe entydig svar på om det vil være en fordel eller ulempe med én felles inngang til de nordiske støttebidrag. Knappt noen tar til orde for en sammenslåing mellom KKN og NKF. Men flere antyder at en felles søknadsportal med oversikt over alle søknadsmulighetene gjerne bør etableres. K/K-programmet i KKN og kulturstøtteordningen i NKF bør bli mer ulike og mer komplementære

Mangfoldighet

De fleste informanter hevder at det er bra med mangfoldighet, og at det fins ulike systemer og typer ordninger som kan gagne ulike typer søkere. Skulle man slå dem sammen, må det skapes en ny organisasjon. Mange tror det vil bli dyrt, og at det vil skape konflikter. Dessuten er det ikke noen misnøye med de støtteordninger som eksisterer. Men i stedet understrekes det at K/K-programmet i KKN og NKFs kulturstøtteordning bør bli mer komplementære.

Ingen flere utredninger

Nesten ingen av informantene tar til orde for en sammenslåing av dagens ordninger eller institusjoner. Spørsmålet om sammenslåing står heller ikke særlig høyt på dagsorden hos de nasjonale nordiske kulturmyndigheter. Men «systemet» tåler ikke flere utredninger eller konsulentrapporter. Nå må det tas en beslutning. Den bør gjelde for flere år framover.

Litteratur

Berge, O. og P. Mangset (2011): *Nytt nordisk kultursamarbeid. Evaluering av reformen av nordisk kultursamarbeid 2007-2009*. Bø i Telemark: Telemarksforskning (TF-rapport nr. 285).

Brandser, G. og O.A. Brekke (2014): *Nordisk Kulturfond: Omverdensanalyse 2008-2012*. Bergen: Uni Research Rokkansenteret (foreløpig rapport).

Duelund, P. (2009 a) ”Til hvilken nytte? Nordisk kultursamarbejde 1972-2009”. I *Nordisk kulturpolitisk tidskrift*, Vol. 12, No 1 ½, 2009, s. 8-38.

Duelund, P (2009 b): ”Nordisk Kulturfond og den nye omverdenen”. I *Nordisk kulturpolitisk tidskrift*, Vol. 12, No 1 ½, 2009, s. 150-164.

Mangset, P. (2014): *Om armlengdesprinsippet i norsk og internasjonal kulturpolitikk*
Foredrag for utredningsgruppe som skal gjennomgå Norsk kulturråd, 22-01-14.

Pluss Leadership (2010): *Nordisk Kulturfond og Kulturkontakt Nord – Redegørelse om tettere samarbejde mellom de to støtteordninger*. Redegørelse til Nordisk Ministerråd

Oxford Research (2014): *Brugerundersøgelse for Nordisk Kulturfond*. København.

Liste over informanter

1. Karen Bue, direktør i Nordisk Kulturfond
2. Mads Wallenius, tidligere direktør i Nordisk Kulturfond, nå direktør i Svensk-norska samarbeidsfonden
3. Bente Dahl, tidligere styremedlem NKF, medlem av Folketinget, Danmark
4. Peter Duelund, kulturpolitisk forsker, Københavns Universitet
5. Per Voetmann, direktør Kulturkontakt Nord
6. AnnaMaija Marttinen, nestleder i styret for Kulturkontakt Nord, tidligere suppleant i NKF's styre og mangeårig medlem av EK-K
7. Katarina Siltavuori, sakkyndig KKN
8. Marjatta Levanto, sakkyndig KKN
9. Annika Söderlund, kulturråd, Finlands Kulturdepartement, medlem av EK-K
10. Tuula Peltonen, styremedlem NKF, Riksdagsmedlem. Finland
11. Stefan Wallin, riksdagsmedlem Finland, tidligere kulturminister og formann, MR-K
12. Ann Larsson, styreleder KKN, direktør for Konstnärsnämnden, Sverige
13. Michael Schulz, Sveriges Kulturdepartement, Head of International Coordination, mangeårig medlem av EK-K
14. Olemic Thommessen, styremedlem NKF, stortingspresident, Norge
15. Per Roar Thorsnes, sakkyndig NKF og Norsk kulturråd
16. Arnfinn Bjerkestrand, sakkyndig KKN, nestleder i Norsk kulturråd
17. Per Mangset, forskingsleder, Telemarksforskning
18. Ola Berge, forsker, Telemarksforskning
19. Karitas Gunnarsdottir, direktør for kultursaker i Kulturministeriet, Island, mangeårig medlem av EK-K
20. Armgarð Weihe, tilsatt i Kulturministeriet på Færøyene, sakkyndig i NKF
21. Helgi Hjórvar, Island, styreleder NKF
22. Jan Ole Lönnblad, medlem EK-K, tidligere styremedlem i NKF
23. Anja Jochimsen, Kulturministeriet i Grønland, medlem EK-K
24. Tore Aas-Hanssen, avdelingsdirektør, Kulturdepartementet, Norge