



På oppdrag for Kultur- og likestillingsdepartementet

Gjennomgang av Desentralisert ordning for kulturbygg

oslo**economics**

Tittel: Gjennomgang av Desentralisert ordning for kulturbygg

Utarbeidet av: Oslo Economics

Oppdragsgiver: Kultur- og likestillingsdepartementet

Publisert: 13. mars 2025

Rapportnummer: 2025-10

Kontaktperson: Erik Magnus Sæther / Partner

E-post: ems@osloeconomics.no

Tel: +47 940 58 192

Innhold

Sammendrag	1
1. Bakgrunn for gjennomgang	3
2. Evalueringsdesign og metode	4
2.1 Evalueringsdesign	4
2.2 Metode	5
3. Behov for, og tilgang på kulturarenaer	9
3.1 Kulturarenaers funksjon og betydning	9
3.2 Hvilke arenaer brukes til kultur?	10
3.3 Hvor tilgjengelige er kulturarenaene?	11
3.4 Hvor egnede er kulturarenaene?	13
4. Desentralisert ordning for kulturbygg	16
4.1 Ordningens historikk knytter seg til sentrale kulturpolitiske utviklinger	16
4.2 Hva er søkt og tildelt i ordningen?	17
5. Evaluering av utforming av ordningen	24
5.1 Hvordan er mål, føringer og retningslinjer innrettet?	24
5.2 Hvordan relaterer ordningen seg til andre finansieringskilder?	27
5.3 Samlet vurdering av utforming	29
6. Evaluering av forvaltning av ordningen	30
6.1 Når tilskuddet de riktige mottakerne?	30
6.2 Tildeles midler i samsvar med intensjoner og tildelingskriterier?	34
6.3 Blir midlene anvendt i samsvar med formålet?	34
6.4 Forvaltes ordningen effektivt?	34
6.5 Samlet vurdering av forvaltning	35
7. Resultater og effekter av tilskuddsordningen	36
7.1 Bidrar ordningen til å finansiere egnede kulturarenaer?	36
7.2 Er ordningen avgjørende for å realisere prosjektene som får tilskudd?	37
7.3 Bidrar ordningen til å øke tilgjengelighet og egnethet ved kulturarenaer?	38
7.4 Bidrar midlene til å styrke lokalt og regionalt kulturliv?	39
7.5 Samlet vurdering av effekter av ordningen	41
8. Helhetlige vurderinger og anbefalinger	42
8.1 Hva skal ordningen oppnå?	42
8.2 Hvordan fungerer ordningen i praksis?	42
8.3 Har ordningen hensiktsmessig innretting?	43
8.4 Anbefalinger til videreutvikling av ordningen	44
9. Referanser	45

Sammendrag

På oppdrag fra Kultur- og likestillingsdepartementet, har Oslo Economics i samarbeid med NIBR gjennomgått Desentralisert ordning for kulturbygg. Gjennomgangen viser at ordningen bidrar til å finansiere et stort antall prosjekter, og oppnår formålet om å legge til rette for kulturell virksomhet. Samtidig finner vi flere utfordringer ved ordningen. En overordnet utfordring er uklarehet rundt ordningens rolle og funksjon som del av den helhetlige finansieringen av kulturfeltet. I tillegg er det potensial for at fylkeskommunal forvaltningspraksis i større grad prioriterer prosjekter i tråd med lokale og regionale behov.

Kulturlivet har en viktig rolle ikke bare gjennom å gi kunst- og kulturopplevelser, men også ved å fremme møter mellom mennesker og å bygge fellesskap. En god fysisk infrastruktur med egnede kulturarenaer er viktig for å sikre et levende kulturliv, og et levende lokalsamfunn med gode oppvekstvilkår for barn og unge. Desentralisert ordning for kulturbygg er ett av flere virkemidler som støtter opp under målet om tilgang på egnede lokaler for utøvelse av kulturell virksomhet over hele landet.

Desentralisert ordning har som formål å bidra til egnede lokaler, bygninger og utearenaer som legger til rette for ulik kulturell virksomhet. Tilskuddsmidler kan benyttes til nybygg, ombygging og modernisering av kulturarenaer, men ikke til vedlikehold eller drift. Ordningen er finansiert av spillemidler gjennom overskuddet til Norsk Tipping. I 2024 var samlet tilskuddsramme på 86,5 millioner kroner.

Behov for kulturarenaer endres i tråd med utvikling i kulturell virksomhet og deltakelse

Gjennom de siste tiårene har kulturell virksomhet og deltakelse vært gjennom kontinuerlig utvikling, og flere epoker kjennetegnet av ulike trender og kulturpolitiske satsinger. Parallelt med disse endringene har det vært store endringer i behov for kulturarenaer. I dag foregår kulturell virksomhet og aktivitet både i lokaler utformet spesifikt for kulturformål, og i lokaler utformet for andre formål. Vår behovskartlegging viser at samfunnshus, bygdehus og ungdomshus etablert over hele landet i tiårene etter andre verdenskrig fortsatt er viktige kulturarenaer. Mange av disse husene er gamle og har behov for vedlikehold, i tillegg til oppgradering av teknisk utstyr og universell utforming. De nyere kulturhusene, som er bygd for kulturformål og har god funksjonalitet, er attraktive fremvisningsarenaer for mange forskjellige aktører, men høye leiepriser knyttet til bruk og manglende kapasitet kan være en utfordring. En langt rimeligere kulturarena er skolen, som benyttes til øving av mange lag og foreninger, men som har begrenset kapasitet. Skolene er også i varierende egnet for kulturell virksomhet.

Desentralisert ordning har formålsbestemmelser som favner en stor målgruppe

Ordningsformålsbestemmelser åpner for at ulike typer av kulturarenaer, som benyttes av både frivillige og profesjonelle aktører, defineres innenfor målgruppen til ordningen. Fleksibiliteten som følge av dette har vært avgjørende for at ordningen har kunnet overleve i mange tiår, og gjør ordningen rustet til å møte endringer i behov også i tiårene som kommer. Samtidig er det en utfordring at desentralisert ordning til dels overlapper med ordningene Kulturrom og ARENA, som er rettet mot mer spesifiserte målgrupper.

Det særegne med desentralisert ordning er forvaltningsstrukturen, som åpner for at fylkeskommunene kan koordinere og prioritere ulike søknader basert på kjennskap til lokale og regionale behov, og i tråd med regionale politiske satsingsområder. En slik utforming er hensiktsmessig for å sikre tilgang til egnede lokaler for utøvelse av ulik kulturell virksomhet, på en måte som ivaretar variasjonen mellom regioner blant annet i tradisjon og historie, befolkning, organisasjonsliv og kulturuttrykk. Gjennom forvaltningspraksis som ivaretar ulike regionale hensyn, kan avgrensningene mot Kulturrom, ARENA og andre ordninger tilpasses regionale forskjeller og styrke det samlede virkemiddelapparatet.

Variasjon i forvaltningspraksis, og liten grad av reell prioritering basert på regionale behov

Forutsetningen for at desentralisert forvaltning skal være hensiktsmessig, er at fylkeskommunene kjenner til lokale og regionale behov, og er i stand til å forvalte midlene på en måte som bidrar til økt måloppnåelse uten at det i for stor grad går på bekostning av kostnadseffektivitet. Det er ønskelig at forvaltningspraksis varierer på tvers av fylkeskommunene. Evaluering av forvaltning viser imidlertid at fylkeskommunene i varierende grad gjør prioriteringer av godkjente søknader på bakgrunn av regionale behov eller kulturfaglige vurderinger. Noen

fylkeskommuner praktiserer en kørdning der godkjente søknader tildeles tilskuddsmidler basert på søknadstidspunkt.

Begrenset kjennskap til ordningen, særlig blant organisasjoner, innebærer noe tilfeldighet i hvem som søker ordningen. Manglende kjennskap medfører at søknadsmengden fylkeskommunene får på sitt bord, ikke nødvendigvis speiler behovet for kulturarenaer i regionen. En forvaltningspraksis med uheldige konsekvenser, er at noen fylkeskommuner har tildelt hele tilskuddsrammen til ett enkelt prosjekt flere år på rad, og i mellomtiden gjort tilskuddsmidler utilgjengelig for andre søkere.

Desentralisert forvaltningsstruktur med mange involverte aktører i kommuner og fylkeskommuner gir høy ressursbruk i forhold til størrelsen på tilskuddsrammen.

Tydeliggjøring av formålsbestemmelser kan bidra til å videreutvikle ordningen

Midlene i tilskuddsordningen har bidratt til å finansiere et betydelig antall prosjekter i hele landet, hvorav en stor andel er i distriktene. Det er likevel variasjon i hvor avgjørende tilskuddet er for å realisere prosjektene, og i hvilken grad tilskuddene bidrar til å styrke lokalt og regionalt kulturliv. Vi vurderer at ordningen har størst betydning for realisering av mindre prosjekter.

Samtidig som desentralisert ordning bidrar til å finansiere et stort antall prosjekter, og oppnår formålet sitt om å legge til rette for kulturell virksomhet, finner vi flere utfordringer ved ordningen. En overordnet utfordring er uklarhet rundt ordningens rolle og funksjon i den helhetlige finansieringen av kulturfeltet. I tillegg vurderer vi at det er potensial for at fylkeskommunal forvaltningspraksis i større grad prioriterer prosjekter i tråd med regionale behov. En tydeliggjøring av formålet til ordningen vil kunne bidra til at tilskudd i større grad kanaliseres dit behovet er størst, i tillegg til å øke effektivitet i forvaltningspraksis og sørge for at ordningene på kulturfeltet komplementerer hverandre bedre. Disse fordelene må vurderes opp mot fleksibiliteten som åpne formålsbestemmelser gir, både for tilpasning til regionale behov og for ordningens levedyktighet over tid.

En tydeliggjøring av formålet bør ses i lys av prinsipp for bruk av spillemidler etter pengespilloven. *Regjeringens kulturfrivillighetsstrategi (2023-2025)* refererer til prinsippet om at spillemidler primært skal være reservert for det sivile samfunn, frivilligheten og andre ikke-kommersielle formål. Det er ikke entydig hvilke aktørgrupper som inngår inn i disse gruppene. Regjeringen ønsker gjennom forskriftsfesting å tydeliggjøre hvilke kriterier som ligger til grunn for fordeling av spillemidlene til kulturformål, og samtidig hvilke formål som ikke er berettiget (Kultur- og likestillingsdepartementet, 2023). Vi anbefaler at en tydeliggjøring av ordningens formål ses i sammenheng med dette arbeidet.

1. Bakgrunn for gjennomgang

Regjeringens kulturfrivillighetsstrategi (2023-2025) skal bidra til å nå målet om bred deltakelse og tilgang på møteplasser og kulturarenaer over hele landet. For å sikre et levende kulturliv er det behov for egnede lokaler, bygninger og uteområder som gir rom for ulik kulturell virksomhet. Desentralisert ordning for kulturbygg er ett av flere virkemidler som skal bidra til egnede lokaler for kulturell virksomhet.

For at kulturfrivilligheten skal kunne utøve og videreutvikle sin aktivitet er det avgjørende med tilgang på egnede lokaler, bygninger og uteområder. Desentralisert ordning for kulturbygg, Kulturrom og ARENA er tre ulike tilskuddsordninger som alle skal styrke den kulturelle infrastrukturen og utvikle egnede arenaer for å utøve kulturell virksomhet (Kultur- og likestillingsdepartementet, 2023). Målet er at ordningene, som til dels har ulik utforming og målgruppe, samlet skal dekke behovene i kultursektoren så godt som mulig.

Desentralisert ordning for tilskudd til kulturbygg

Desentralisert ordning for tilskudd til kulturbygg (heretter kalt desentralisert ordning) har som formål å bidra til egnede lokaler, bygninger og utearenaer som gir rom for ulik kulturell

virksomhet. Ordningen kjennetegnes av sin desentraliserte forvaltningsstruktur, der fylkeskommunene forvalter midler tildelt fra Kultur- og likestillingsdepartementet (heretter kalt KUD) (se Figur 1-1).

Både organisasjoner og kommuner som eier arenaer for kulturell virksomhet kan søke om tilskudd. Kommunene søker tilskudd for kommunalt eide bygg, og videreformidler søknader fra organisasjoner i kommunen. Kommunene gjennomgår innkomne søknader fra kommunale og andre søkere, og utarbeider en foreløpig prioriteringsliste over godkjente søknader som de videreformidler til fylkeskommunene. Fylkeskommunene gjennomgår søknadene i lista, før de gir innstilling til politisk nivå i fylkeskommunene som fatter den endelige beslutningen om tildeling av tilskudd.

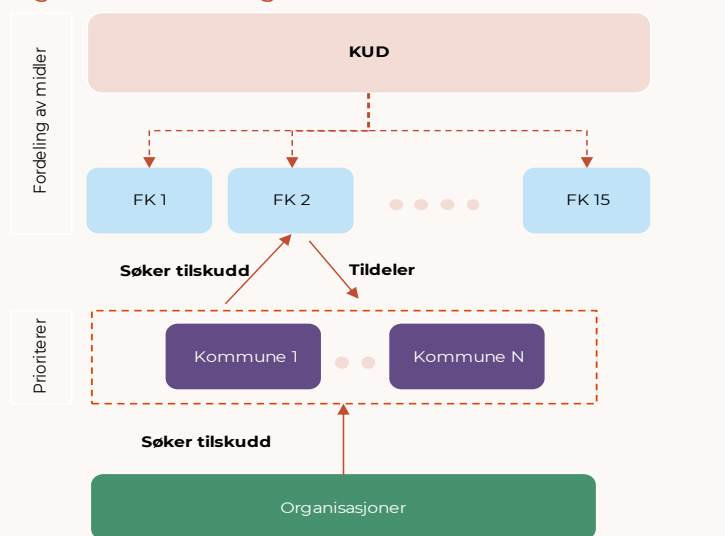
Desentralisert ordning ble etablert i 1950. Både ordningen og retningslinjer har blitt endret flere ganger siden, i tråd med endrede behov og kulturpolitiske prioriteringer. Etter at ordningen ble evaluert av Østlandsforskning i 2002, har det skjedd store endringer både i kultursektoren og i samfunnet for øvrig. KUD peker i utlysning av oppdraget på at nye kulturhus, endringer i demografi og lokale behov, nye kulturelle uttrykk og ikke minst digitalisering av samfunnet kan ha endret premisset og behovene både for infrastruktur og lokaler for kulturvirksomhet.

Oppdrag fra Kultur- og likestillingsdepartementet

Oslo Economics har, på oppdrag for KUD, gjennomgått desentralisert ordning. Formålet med gjennomgangen er å gi departementet grunnlag for videre utvikling av ordningen, som sikrer at arenabehovene i kultursektoren dekkes så godt som mulig. Gjennomgangen undersøker eventuelle overlapp med tilgrensende tilskuddsordninger på kulturfeltet, og vurderer utforming, forvaltning og effekter av desentralisert ordning. Utgangspunktet for gjennomgangen er en kartlegging av kulturelle aktørers behov for kulturarenaer.

Rapporten er utarbeidet av Marianne Lefsaker Johansson, Magnus Strand Helberg, Simon Lysø Svinø og Erik Magnus Sæther i Oslo Economics, i samarbeid med Arne Holm ved By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved OsloMet.

Figur 1-1 Forvaltningsstruktur



Illustrasjon: Oslo Economics.

2. Evalueringsdesign og metode

På bakgrunn av kartlagte behov for kulturarenaer, evalueres utforming, forvaltning og effekter av desentralisert ordning for tilskudd til kulturbygg. Gjennomgangen tar utgangspunkt i veileder for tilskuddsevaluering og bygger på spørreundersøkelser rettet mot kommuner og brukerorganisasjoner, intervjuer, statistikk over søknader og tildelinger, samt relevant litteratur.

2.1 Evalueringsdesign

Vi har tatt utgangspunkt i DFØs veileder for evaluering av offentlige tilskudd, med tre faglig-metodiske holdepunkt:

- Er tilskuddsordningen tilstrekkelig godt utformet?
- Er tilskuddsforvaltningen ivaretatt på en god nok måte?
- Hvilke effekter gir tilskuddene?

Problemstillingene i utlysningen er strukturert under disse tre hovedtemaene. Som bakgrunn for gjennomgangen har vi gjennomført en kartlegging av behovet for kulturarenaer, og undersøkt kulturaktørers vurdering av eksisterende arenaers tilgjengelighet og egnethet.

2.1.1 Resultatkjede

En resultatkjede illustrerer den ønskede sammenhengen mellom innsats (ressurser og aktiviteter) og forventede resultater og effekter av en tilskuddsordning (se Figur 2-1). Denne resultatkjeden tar utgangspunkt i kulturaktørenes behov

for egnede kulturarenaer (behov), og knytter finansiering av kulturarenaer gjennom tilskuddsordningen (ressurser) sammen med tilskuddets bidrag til nybygg, ombygg eller modernisering av kulturarenaer (aktiviteter). Prosjektene som mottar tilskudd forventes å etablere, tilpasse eller forbedre kulturarenaer som gir rom for ulik kulturell virksomhet (resultater). Disse resultatene forventes videre å bidra til økt tilgjengelighet og egnethet ved kulturarenaer som benyttes av frivillige og profesjonelle kulturaktører (brukereffekt), og derigjennom styrke det regionale og lokale kulturlivet (samfunnseffekt).

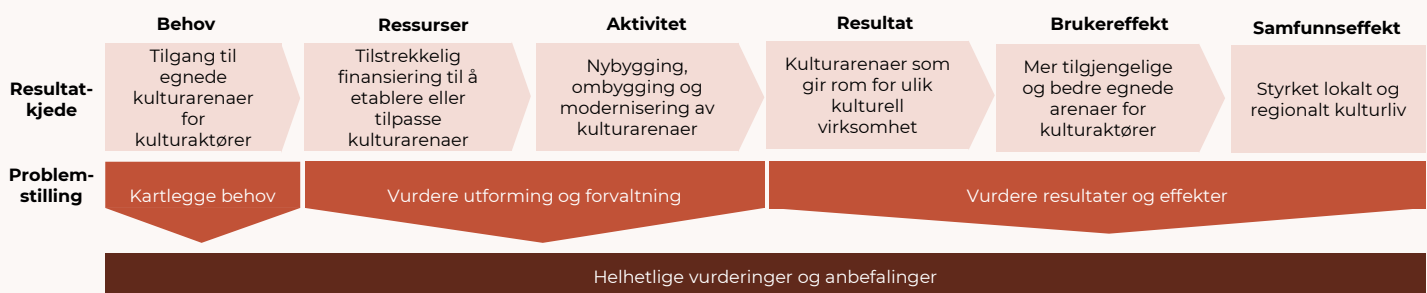
Det er vanskelig å vurdere bruker- og samfunns-effekter av en tilskuddsordning, fordi vi ikke kjenner til den kontrafaktiske utviklingen. Resultatkjeden er nyttig for å sannsynliggjøre årsakssammenhenger, og peke på svakheter eller mangler i enkeltledd eller mellom ledd. I denne gjennomgangen er det særlig viktig å forstå betydningen av kulturaktørenes behov for kulturarenaer. Med mindre ressursene som kanaliseres gjennom tilskuddet prioriteres til prosjekter som bidrar til å dekke kulturaktørenes behov, vil ikke ønskede brukereffekter og samfunnseffekter kunne oppnås.

2.1.2 Overordnede problemstillinger og evalueringsspørsmål

Behov for kulturarenaer

I kartleggingen av behov for kulturarenaer, undersøker vi kulturarenaenes funksjon og betydning, samt profesjonelle og frivillige kulturaktørers vurdering av tilgjengelighet og egnethet ved kulturarenaene de benytter i dag. Kartlagte behov for kulturarenaer er utgangspunktet for evaluering av utforming, forvaltning og effekter av desentralisert tilskudd.

Figur 2-1 Resultatkjede for desentralisert tilskudd og evalueringsspørsmål



Illustrasjon: Oslo Economics.

Utforming av tilskuddsordningen

I evaluering av utforming undersøker vi hvorvidt mål, føringer, retningslinjer og rapporteringsrutiner for desentralisert ordning er innrettet på en måte som bidrar til at nå formålet for ordningen. Sentralt i denne problemstillingen er vurdering av i hvilken grad involverte aktører har en felles forståelse av gjeldende retningslinjer, og hvor hensiktsmessig omfang og innretning av krav til søkere og prosjekter er. Videre er det vesentlig å undersøke eventuelle overlapp mot andre tilskuddsordninger på kulturfeltet.

Forvaltning av tilskuddsordningen

I evaluering av forvaltning undersøker vi hvordan ordningen driftes, basert på utforming og ressurser som ligger til grunn tilskuddsordningen. Den desentraliserte forvaltningsstrukturen innebærer at det er viktig å undersøke hvordan nasjonale og regionale retningslinjer tolkes og praktiseres i de ulike fylkeskommunene, og hvordan arbeidet med kulturarenaer er organisert. Vi undersøker også kostnadseffektiviteten i forvaltningen. Videre vurderer vi hvorvidt forvaltningen bidrar til at tilskuddet når frem til målgruppen for ordningen, om midlene anvendes i samsvar med formålet og om tilskuddsbeløp tildeles i samsvar med intensjoner og tildelingskriterier.

Resultater og effekter av tilskuddsordningen

Resultatene av tilskuddet undersøkes ved å se på hvilke aktører som har mottatt tilskudd, og hvilke arenaer og prosjekter tilskuddene har bidratt til å finansiere. Vi undersøker fordeling mellom ulike typer av eiere, størrelse på tilskudd, type arena og type prosjekt (nybygg, ombygg eller modernisering). Videre undersøker vi eventuelle systematiske forskjeller på tvers av fylkeskommuner.

Vi vurderer brukereffekter gjennom å sannsynliggjøre hvorvidt det eksisterer et årsaksvirkningsforhold mellom tilskuddet og de observerte resultatene. Først vurderer vi i hvilken grad tilskuddet har vært avgjørende for å realisere prosjektene som er finansiert gjennom tilskuddsmidler. Deretter drøfter vi betydningen av desentralisert ordning for å øke tilgjengelighet og egnethet ved arenaene som ulike kulturaktører benytter.

I vurderingen av samfunnseffekter, vurderer vi hvorvidt desentralisert ordning bidrar til å styrke lokalt og regionalt kulturliv. Dette kan eksempelvis skje gjennom å øke deltakelse i kulturell virksomhet, øke mangfold av kulturuttrykk, eller etablere nye møteplasser for dialogsamhandling. Vi

vurderer også kulturarenaenes evne til å tilpasse seg endringer i kulturlivet.

2.2 Metode

Gjennomgangen er basert på et bredt informasjonsgrunnlag bestående av dokumentgjennomgang, intervjuer, spørreundersøkelser og analyser av departementets register for anlegg og spillemiddelsøknader, kalt Anleggsregisteret.

2.2.1 Dokumentgjennomgang

Som en del av informasjonsinnhenting har vi gjennomgått de fylkeskommunale retningslinjene, i alt 15 dokumenter, og sammenstilt relevante forhold i retningslinjene for å kunne sammenligne på tvers av fylkeskommunene. I kartlegging av behovet for kulturarenaer i Norge, deltakelse i kulturell virksomhet, samt mål for kulturpolitikken, har sentrale informasjonskilder vært:

- *I hus med kulturen. Evaluering av den statlige tilskuddsordningen til lokale og regionale kulturbygg*, Østlandsforskning (2002)
- *Rom for deltakelse – regjeringens kulturfrivillighetsstrategi (2023-2025)*. Kultur- og likestillingsdepartementet (2023)
- Meld. St. 10 (2018-2019) *Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig. Den statlege frivillighetspolitikken*.
- Meld. St. 12 (2002-2003) *Kulturpolitikk fram mot 2014*. Kulturdepartementet
- Meld. St. 18 (2020-2021) *Opplive, skape, dele: Kunst og kultur for, med og av barn og unge*. Kulturdepartementet
- *Er det rom for kultur i norske kommuner?* Miland (2022)
- *Rom for kultur – Kartlegging av kulturlokaler i pilotkommuner*, Aasmoe og Mæhle, utgitt av Kulturalliansen (2021)

Se fullstendig oversikt over litteratur i referanselista.

2.2.2 Kvantitative data Anleggsregisteret

Anleggsregisteret er KUDs søknads- og saksbehandlings-verktøy for søknader om, og tildeling av spillemidler til kulturarenaer, idrettsanlegg og løypetiltak i fjellet og overnattingshytter. Det inneholder også register over alle anlegg finansiert gjennom spillemidler. Anleggsregisteret driftes av Lotteri- og Stiftelsestilsynet.

Uttrekk fra Anleggsregisteret danner grunnlaget for våre kvantitative analyser av søknader og tildelinger. Sentral informasjon i Anleggsregisteret er søker, anleggsnummer, anleggstype,

kontrollerende og behandlende enhet (kommune og fylkeskommune), prosjektets totale kostnader, søknadsbeløp og eventuelt tilskuddsbeløp.

Innenfor de enkelte kategoriene i Anleggsregisteret er det et bredt spekter av kulturarenaer. Disse kategoriene er i begrenset grad egnet til å synliggjøre hvilke prosjekter som har søkt og fått tildelt midler gjennom ordningen. For å oppnå en mer detaljert kategorisering av prosjektene, har vi gjennomført et nøkkelordsøk med utgangspunkt i søknadsnavn. Eksempelvis kategoriserer vi prosjekter med søknadsnavn som inneholder «skole» eller «skule» som skole. Søknadsnavn som inneholder «ungdomshus», «ungdomsklubb», «ungdomslaghus» eller «ungdomslokale», faller inn under ungdomshus.

I uttrekket er det ikke registrert søknader eller tildelinger for Oslo fylkeskommune før 2018, og datasettet er følgelig ikke komplett. Data-grunlaget gir likevel gode forutsetninger for å undersøke trender i søknader og tildelinger på nasjonalt nivå. For å undersøke fordelingen av prosjekter mellom sentrale områder og i distriktene, har vi koblet Anleggsregisteret med data fra sentralitetsindeksen (SSB, 2020).

Spørreundersøkelse blant kulturorganisasjoner

I gjennomgangen ble det gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse rettet mot organisasjoner innenfor kulturfeltet.

Formålet med spørreundersøkelsen var todelt. Det ene var å kartlegge aktørenes bruk av kulturarenaer, og deres vurdering av hvorvidt arenaene er tilgjengelige og egnet for formålet. Det andre var å kartlegge organisasjonenes kjennskap til desentralisert ordning, og deres vurdering av utforming, forvaltning, og effekter av ordningen.

Spørreundersøkelsen ble distribuert via overordnede kulturorganisasjoner innenfor det profesjonelle og frivillige kulturfeltet, som videresendte til sine medlemsorganisasjoner. Vi sendte henvendelse til 31 kulturorganisasjoner. 12 av disse bekreftet å ha distribuert undersøkelsen (se Tabell 2-1). Organiseringen på feltet er slik at flere av de overordnede medlemsorganisasjonene har en rekke medlemsorganisasjoner under seg, og vi kjenner derfor ikke til hvor mange organisasjoner som totalt mottok spørreundersøkelsen. Grovt anslått representerer organisasjonene som har distribuert undersøkelsen i underkant av 4 000 lokallag og medlemsorganisasjoner.

Totalt mottok vi svar fra 331 respondenter. Disse representerte i hovedsak lokale organisasjoner (87

prosent), etterfulgt av regionale organisasjoner (8 prosent) og nasjonale organisasjoner (6 prosent).

Tabell 2-1: Oversikt over organisasjoner som distribuerte undersøkelsen

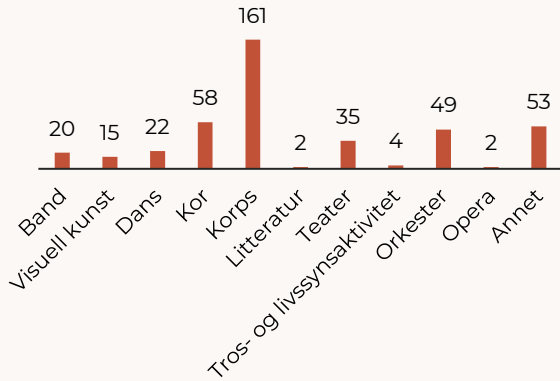
Organisasjon	Profesjonell	Frivillig
FolkOrg	Ja	Ja
Norsk jazzforum	Ja	Ja
Norske kunstforeninger	Ja	
Norske billedkunstnere	Ja	
De unges orkesterforbund		Ja
Frilynt Norge		Ja
Musikkens studieforbund		Ja
Nettverk for regionale teaterråd		Ja
Noregs Ungdomslag		Ja
Norges korforbund		Ja
Norsk amatør-teaterforbund		Ja
Norges Musikkorps Forbund		Ja

Kilde: Hjemmesider hos organisasjonene

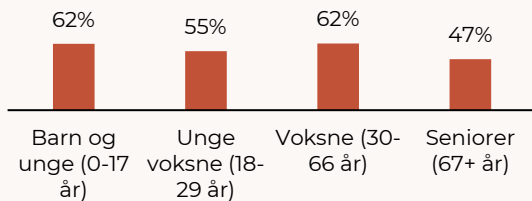
I Figur 2-2 vises organisasjonene som har svart på spørreundersøkelsen, fordelt på ulike kjennetegn. Musikkorganisasjoner utgjør en stor andel av respondentene. Omtrent halvparten av alle respondenter representerte korps (49 prosent), etterfulgt av kor (18 prosent), orkester (15 prosent), teater (11 prosent), dans (7 prosent), band (6 prosent) og visuell kunst (5 prosent). Det var noen få respondenter som representerte tros- og livssynsaktivitet, og litteratur. Kategorien annet omfatter en stor bredde av kulturaktiviteter, herunder trekkspillklubber, bygdehus, grendehus, ungdomsklubber og gaminghub.

Respondentene representerer alle aldersgrupper, og mange har medlemmer i flere aldersgrupper. Seks av ti har barn og unge som medlemmer. Omtrent to av tre respondenter har mindre enn femti medlemmer. Respondentene representerer i all hovedsak frivillige kulturaktører (89 prosent frivillige, 7 prosent hovedsakelig frivillige). Se kapittel 2.2.4 for nærmere beskrivelse av begrensinger i informasjonsgrunnlag.

Figur 2-2: Respondenter i spørreundersøkelsen til kulturorganisasjoner, fordelt på ulike kjennetegn Kulturuttrykk



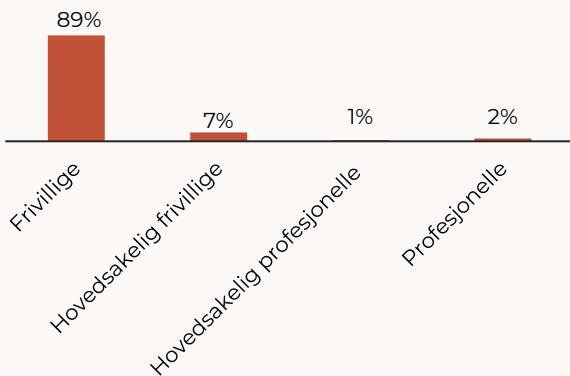
Aldersfordeling



Antall medlemmer

Medlemstall	Andel
0-49	65 %
50-99	22 %
100-149	5 %
150-199	1 %
200+	6 %

Frivillige og profesjonelle medlemmer



Kilde: Oslo Economics, spørreundersøkelse høsten 2024. N=310-321.

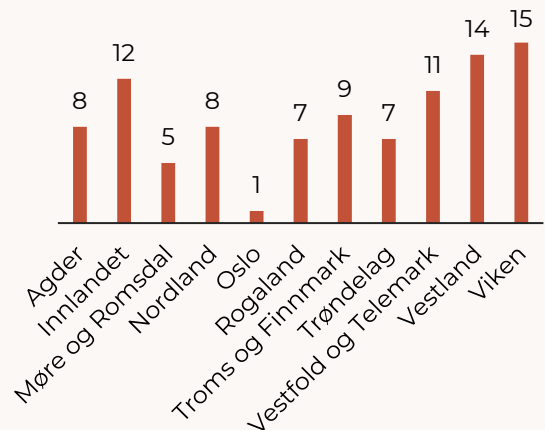
Som følge av den store overrepresentasjonen av musikkorganisasjoner, særlig korps, har vi analysert svarene på spørreundersøkelsen fordelt på kulturuttrykkene korps, kor, orkester, teater, dans, band, og visuell kunst for å undersøke om det er systematiske forskjeller.

Spørreundersøkelse blant kommuner

Det ble også gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse rettet mot kommuner. Formålet med spørreundersøkelsen var å kartlegge kommunenes kjennskap og erfaringer med ordningen, samt behovet for kulturlokaler i kommunen. Undersøkelsen inkluderte også spørsmål knyttet til hvordan eventuelt fastsatte kommunale planer for kulturfeltet, anvendes i prioriteringen av søknader.

Vi mottok svar fra totalt 108 kommuner, som tilsvarer 30 prosent av norske kommuner. I Figur 2-3 vises fordeling av kommuner per fylkeskommune. Alle fylkeskommuner var representert.

Figur 2-3 Antall respondenter per fylkeskommune



Kilde: Oslo Economics, spørreundersøkelse høsten 2024. N=108. Merk: 11 respondenter har ikke oppgitt hvilken kommune de representerer.

2.2.3 Intervjuer

I gjennomgangen har vi gjennomført intervjuer med samtlige fylkeskommuner, et utvalg kommuner og brukerorganisasjoner, samt representanter fra KUD og tilgrensede tilskuddsordninger (se Tabell 2-2).

Rekruttering av kommuner ble gjennomført i to runder. I første runde gjorde vi et uttrekk fra Anleggsregisteret med kommuner av ulik størrelse,

ulikt omfang av søknader og tildelinger samt geografisk spredning. Gjennom denne prosessen rekrutterte vi fem kommuner til å delta i intervju. I andre runde tok vi utgangspunkt i kommunene som i spørreundersøkelsen hadde svart ja på spørsmål om å delta i et eventuelt intervju.

Rekruttering av brukerorganisasjoner tok utgangspunkt i forslag fra KUD, samt vår egen kartlegging. Organisasjonene i utvalget omfatter ulike typer av aktører og kulturuttrykk, og representerer ulike nivåer. Tre av organisasjonene representerer i hovedsak profesjonelle aktører, mens de øvrige representerer i hovedsak frivillige aktører.

Tabell 2-2: Oversikt over gjennomførte intervjuer

Aktør	Antall intervjuer
Fylkeskommuner	15
Kommuner	9
Brukerorganisasjoner	11
Tilgrensende tilskuddsordninger	3
Representanter fra departementet	2
Totalt	40

2.2.4 Begrensninger i informasjonsgrunnlag

Informasjonsgrunnlaget fra kulturorganisasjoner består i all hovedsak av frivillige aktører. Invitasjon om deltakelse i intervjuer og spørreundersøkelser ble rettet mot organisasjoner på det profesjonelle og frivillige kulturfeltet, og organisasjoner som representerer begge deler. Liten respons fra organisasjoner som representerer profesjonelle aktører, innebærer at evalueringen i liten grad kan si noe om profesjonelle aktørers vurdering av tilskuddsordningens betydning for deres tilgang til kulturarenaer.

Forskjellen i respons mellom organisasjoner som representerer frivillige og profesjonelle aktører er et interessant funn i seg selv. Blant respondentene i spørreundersøkelsen som svarte at de representerer profesjonelle aktører, eller hovedsakelig profesjonelle aktører (N=11), svarer samtlige at de ikke har hørt om tilskuddsordningen. Dette, i kombinasjon med funn fra Anleggsregisteret, kan tyde på at tilskuddsordningen oppleves mindre relevant for profesjonelle enn for frivillige kulturaktører.

2.2.5 Leserveiledning

Rapporten er delt inn i seks deler. I kapittel 2 beskrives kulturaktørers behov for, og tilgang på kulturarenaer. I kapittel 3 presenteres desentralisert ordning for kulturbygg. I kapittel 4 evalueres utforming av desentralisert ordning, og i kapittel 5 evalueres forvaltning av ordningen. I kapittel 6 evalueres resultater og effekter av ordningen, og i kapittel 7 gis helhetlige vurderinger og anbefalinger for ordningen.

3. Behov for, og tilgang på kulturarenaer

Kulturarenaene spiller en viktig rolle i å legge til rette for kulturell virksomhet, og sikre et levende kulturliv over hele landet. Kulturarenaene benyttes til øving, fremvisning, og til dialog og samhandling. Skoler, samfunnshus og kulturhus er viktige kulturarenaer. Vår behovskartlegging viser at utilstrekkelig kapasitet, dårlig akustikk og mangelfullt teknisk utstyr er blant de vanligste hindringene ved kulturarenaene.

Det finnes ingen entydig definisjon av kulturarena. Med kulturarena sikter vi i denne rapporten til alle steder der kulturell virksomhet utøves, enten det er i kulturhus, samfunnshus eller andre forsamlingshus, skoler, bibliotek eller andre lokaler innendørs eller utendørs. Bruk av begrepet kulturarena, i stedet for kulturbygg, synliggjør at kulturell virksomhet ofte finner sted i bygg og lokaler som ikke utelukkende benyttes til kultur.

3.1 Kulturarenaers funksjon og betydning

Kulturlivet har en viktig rolle i å fremme møter mellom mennesker og å bygge solide fellesskap (Meld. St. 8, 2018-2019). En god fysisk infrastruktur med egnede lokaler, bygninger og uteområder som gir rom for ulik kulturell virksomhet er viktig for å sikre et levende kulturliv over hele landet. Betydningen av visningsarenaer for utøvelse av ulike kulturuttrykk er blant annet fremhevet i Meld. St. 22 (2022-2023) om kunstnerkår (Kultur- og likestillingsdepartementet, 2023).

Etablering og utvikling av kulturarenaer

Etter krigen ble det bygget mange kulturarenaer i distriktene. Da forgjengeren til dagens ordning ble opprettet i 1950, var den utformet som en tilskuddsordning for støtte til bygging av samfunnshus. Tanken var at disse skulle være dimensjonert og utformet for både lokale forenings-, idretts- og kulturliv, i tillegg til å kunne ta imot kultur utenfra, som Riksteatret og Norsk bygdekino (Vaagland, Andersen, & Eide, 2002).

Fra 1990-tallet startet det som senere ble omtalt som en «kulturhusboom», med bygging av mange kulturhus. Denne trenden fortsatte utover 2000-

tallet. Sammenlignet med samfunnshusene, som er arenaer for lokal kulturaktivitet og amatørkulturen, er kulturhusene i større grad blitt sett på som formidlingssentraler for det profesjonelle kulturlivet (Dahl & Helseth, 2006).

Skolen har lenge vært en viktig kulturarena. I 1901 ble Møllergata skoles musikkorps etablert, som det første skolekorpset i Norge. Etter ulike lokale og regionale skoletilbud i tiårene før, ble i 2001 Den Kulturelle Skolesekken (DKS) etablert som en viktig kulturpolitisk satsing i Norge. Skolene brukes også blant annet av kulturskolen, kor, band, dans og teatergrupper.

Profesjonell og frivillig kulturvirksomhet

Kulturarenaer benyttes til både frivillig og profesjonell kulturell virksomhet. Det går ingen tydelig skillelinje mellom hvilke kulturarenaer som benyttes av frivillige, og hvilke som benyttes av profesjonelle kulturaktører. De lokale kulturarenaene som ble bygget etter krigen, rommet både amatørkultur som kor, korps, teater og andre frivillige lag/foreninger, men også profesjonell kultur gjennom nasjonale institusjoner (Miland K. P., 2022). Kulturhusene, som er bygget for å kunne ta imot profesjonelle kulturutøvere, er hyppig benyttet som fremvisningsarenaer av lokale amatørteater, dansegrupper og andre frivillige utøvere. Skillelinjen kan også sies å ha blitt mer uklar med tiden, med stadig tettere samarbeid og økning i prosjektorganiserte kulturtiltak og -festivaler (Vaagland, Andersen, & Eide, 2002; Henningsen, Håkonsen, & Løyland, 2015).

I Meld.St.22 (2022-2023) fremkommer det at de fleste publikumsrettede kulturarrangementene i bibliotekene utføres av honorerte profesjonelle. De fleste av disse er forfattere, men også skuespillere og musikere. Det samme gjelder i folkemusikk-sentrene og de regionale kunstsentrene, som også har et fokus på profesjonelle utøvere og kunstnere (Kultur- og likestillingsdepartementet, 2023).

I små kommuner der det er lite ressurser til utvikling og drift av kulturtiltak, er det frivillige kulturlivet avgjørende for det lokale kulturtilbudets eksistens. Samtidig som kravet til uttrykksmessig kvalitet har høynet med årene, har betydningen av samspill mellom profesjonelle og frivillige aktører blitt stadig viktigere. Det er derfor også viktig at det finnes profesjonelle aktører i lokalt kulturliv (Kulturdepartementet, 2013).

Arenaer for øving, fremvisning og dialog og samhandling

I spørreundersøkelsen til kulturorganisasjoner spurte vi hva medlemmene deres bruker kulturarenaer til. Mange respondenter benytter kulturarenaer til flere formål.

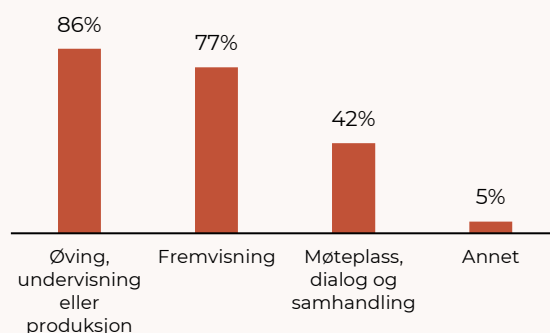
86 prosent svarte at de benytter kulturarenaer til øving, undervisning eller produksjon (heretter kalt øving), og 77 prosent svarte at de benytter kulturarenaer til fremvisning. 42 prosent svarte at de bruker kulturarenaer som møteplass, til dialog eller samhandling (se Figur 3-1). Blant dem som svarte «annet», var det flere som svarte lagerlokaler. I tillegg er det noen som svarte visningsrom og workshop, loppemarked, digital produksjon, foreldremøter, selskap og trening.

3.2 Hvilke arenaer brukes til kultur?

Kulturarenaene finnes blant annet ved skoler, samfunnshus, kulturhus, kirkebygg, konsertsteder, fritidsklubber, museum, galleri og bibliotek. Blant respondenter i spørreundersøkelsen til kulturorganisasjoner er skole (56 prosent), samfunnshus (28 prosent), kulturhus (23 prosent) og kirkebygg (10 prosent) de viktigste øvingsarenaene. De vanligste fremvisningsarenaene er kirkebygg (57 prosent), kulturhus (56 prosent), samfunnshus/grendehus (44 prosent), skole (43 prosent) og konsertsted (41 prosent) (se Figur 3-2).

Skoler er en viktig kulturarena for mange korps, kor og orkester. Blant respondenter i spørreundersøkelsen oppgir 63 prosent av korpsene, 57 prosent av orkestrene og 47 prosent av korene at

Figur 3-1 I hvilke sammenhenger har deres medlemmer behov for å bruke kulturarenaer?



Kilde: Oslo Economics, spørreundersøkelse blant kulturorganisasjoner høsten 2024. N = 328

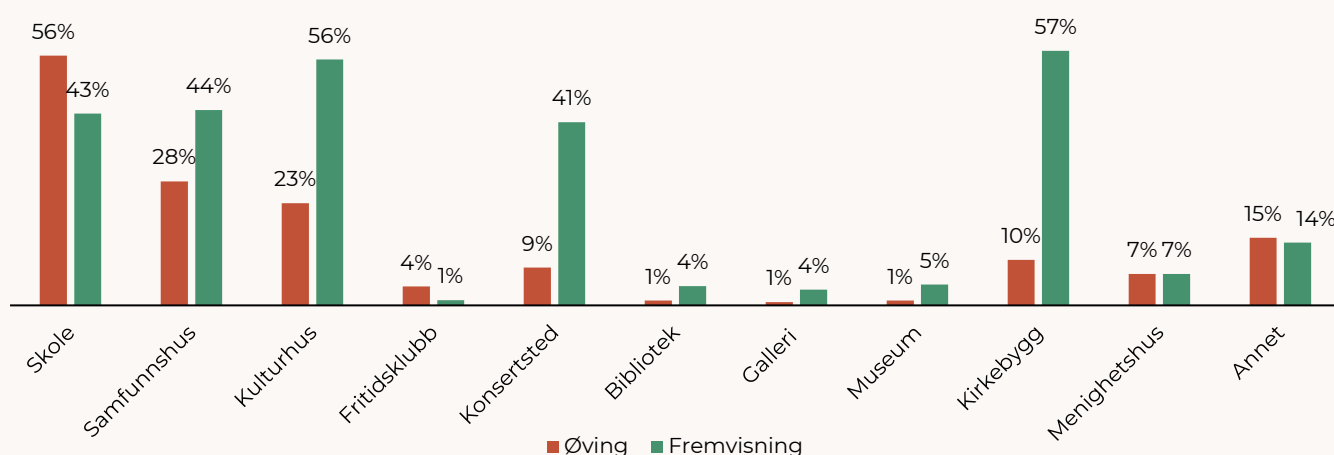
de bruker skoler som øvingsarena. Mange av disse benytter skoler som fremvisningsarena også.

«Kor og korps øver ofte i skoler, kor fremfører i kirker. Teater ofte i grendehus.»

Representant fra kulturorganisasjon

Samfunnshus er en viktig kulturarena for mange danse- og teatergrupper. Blant respondentene i spørreundersøkelsen oppgir 55 prosent av alle dansegrupper, og 40 prosent av alle teatergrupper å bruke samfunnshus som øvingsarena. Mange av disse bruker samfunnshus for fremvisning også.

Figur 3-2 Hvilke arenaer benyttes til kultur?



Kilde: Oslo Economics, spørreundersøkelse blant kulturorganisasjoner høsten 2024. N øving = 282, N fremvisning = 254

Respondentene i undersøkelsen oppgir at kulturarenaene som oftest brukes som møteplass, til dialog og samhandling er samfunnshus (49 prosent), skole (37 prosent) og kulturhus (24 prosent).

3.3 Hvor tilgjengelige er kulturarenaene?

I spørreundersøkelsen til kulturorganisasjoner har vi spurt respondentene om tilgjengelighet ved kulturarenaene, både med tanke på pris, universell utforming, geografi og reisevei, og kapasitet.

3.3.1 Øvingsarenaene har i all hovedsak god tilgjengelighet med hensyn til geografi og reisevei, og pris

De aller fleste respondenter er helt enig eller ganske enig i at øvingsarenaene er tilgjengelig med hensyn til geografi og reisevei (89 prosent) og pris (78 prosent).

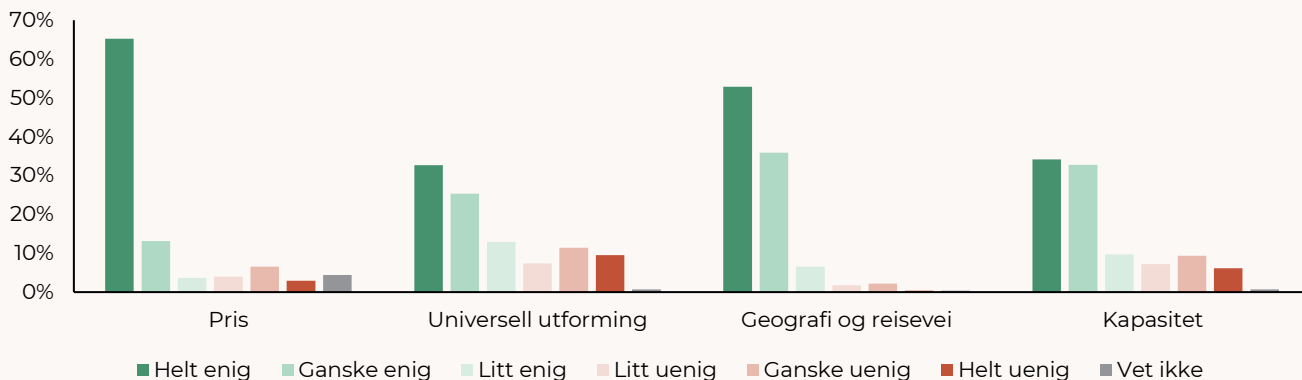
Vurderingen av tilgjengelighet med hensyn til geografi og reisevei, og pris, bør tolkes i lys av at en stor andel av respondentene benytter skoler som

øvingsarena. Disse er i utgangspunktet plassert for å være tilgjengelige for befolkningen. Lag som mottar voksenopplæringsstøtte, har rett til gratis bruk av kommunens undervisningslokaler (VOFO, 2024). En kartlegging av 25 kommuner fant at bruk av kulturhus, kirker eller organisasjonseide bygg er forbundet med økte leiekostnader, sammenlignet med skoler og andre kommunale undervisningslokaler (Kulturalliansen, 2022). I intervju med en representant for en interesseorganisasjon kommer det frem at samfunnshus ikke kan konkurrere med gratis kommunale kulturrom, siden de må ta seg betalt for å dekke utgifter til strøm.

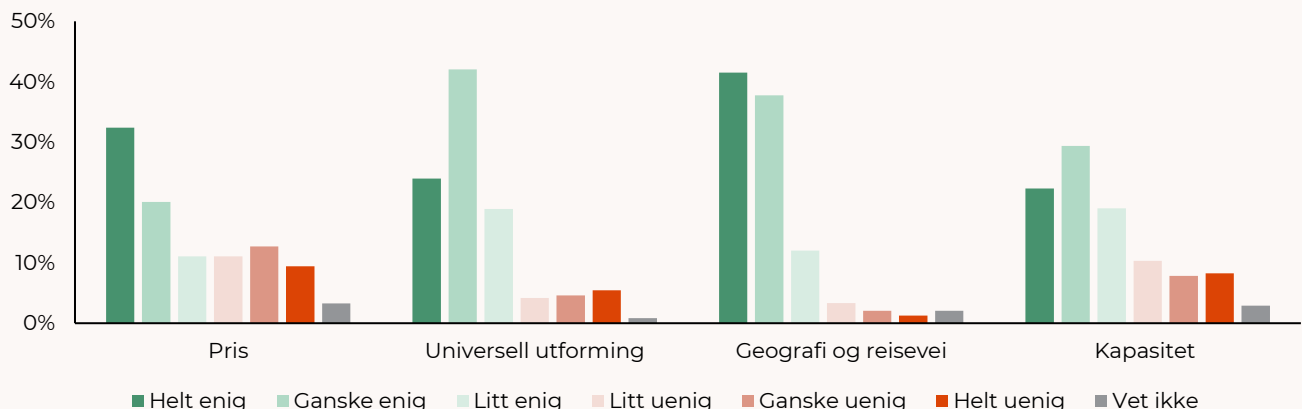
3.3.2 Øvingsarenaene har noe dårligere tilgjengelighet med hensyn til universell utforming, og kapasitet

Tilgjengeligheten vurderes å være varierende med hensyn til universell utforming. Mens nesten seks av ti er helt eller ganske enig i at øvingsarenaene er tilgjengelige med hensyn til universell utforming (58 prosent), er to av ti helt eller ganske uenig (21 prosent). For samfunnshus, ungdomshus og grendehus er det en begrensning at de har et vedlikeholdsetterslep og at det i en del tilfeller er

Figur 3-3 Øvingsarenaene er tilgjengelige med hensyn til ...



Figur 3-4 Fremvisningsarenaene er tilgjengelige med hensyn til ...



Kilde: Oslo Economics, spørreundersøkelse blant kulturorganisasjoner. N =238-281

frivillige med begrensede ressurser som drifter husene (Kulturalliansen, 2022). Mange respondenter trekker frem at øvingslokalene ikke er universelt utformet, for eksempel fordi øvingsrommet ligger i andre etasje uten heis.

To av tre respondenter er helt eller ganske enig i at øvingsarenaene er tilgjengelige med hensyn til kapasitet (67 prosent). Blant dem som vurderer at kapasitet er en barriere for deltakelse, trekker flere frem at det er mange aktører innen idrett, kultur og annen frivillighet som kjemper om de samme lokalene. Respondenter som benytter skoler som øvingsarena, vurderer tilgjengelighet med tanke på kapasitet som dårligere enn andre, blant annet som følge av nøkkeltilgang. Noen respondenter trekker frem at det er vanskelig å få tilgang i helgene, og at enkelte måneder er satt av til skolens egne arrangementer.

«Vi må tilpasse oss til når lokalene er tilgjengelig, og vi må tilpasse oss til når den ene personen med nøkkel kan slippe oss inn.»

Representant for interesseorganisasjon

3.3.3 Fremvisningsarenaene har i hovedsak god tilgjengelighet, og bedre universell utforming enn øvingsarenaene

I likhet med øvingsarenaene er også fremvisningsarenaene stort sett vurdert å ha god tilgjengelighet. De fleste respondenter er helt eller ganske enig i at fremvisningsarenaene er tilgjengelige med tanke på geografi og reisevei (79 prosent).

Sammenlignet med øvingsarenaer, så har fremvisningsarenaene bedre universell utforming. Omtrent to av tre er helt eller ganske enig i at fremvisningsarenaene er tilgjengelig med tanke på universell utforming (66 prosent).

3.3.4 Fremvisningsarenaene er mindre tilgjengelige med tanke på pris og kapasitet

Sammenlignet med øvingsarenaene, er fremvisningsarenaene mindre tilgjengelige med hensyn til kapasitet og pris. Omtrent halvparten er helt eller ganske enig i at fremvisningsarenaene er tilgjengelig med tanke på kapasitet (51 prosent), og pris (52 prosent).

Disse resultatene henger tett sammen med omfattende bruk av kulturhus til fremvisning. Kulturhusene skiller seg ut med mindre tilgjengelige priser (41 prosent helt eller ganske enige, sammenlignet med 52 prosent totalt) og mindre kapasitet (43 prosent helt eller ganske enig, sammenlignet med 51 prosent totalt) enn gjennomsnittet for samtlige fremvisningsarenaer.

«Kulturhuset blir rett og slett for dyrt. Skulle vi flyttet all aktivitet gjennom året dit ville det kostet oss over 500.000 kr årlig i leiekostnader.»

Representant for teategruppe

Det finnes flere kulturhus som leier ut lokaler billigere til frivillige aktører, men både kommuner og organisasjoner oppgir i spørreundersøkelsen at det er vanskelig for frivillige aktører å konkurrere med mer inntektsbringende arrangementer.

«I [kommunen] har vi, vårt beskjedne innbyggertall til tross, mange aktive lag og foreninger, særlig innen musikk og teater. Med bare én sal i kulturhuset, som dessuten brukes til foredrag og konferanser, må ofte lag og foreninger vike for andre ting som skal skje i kulturhuset (og som er inntektsbringende). Det finnes lokaler utenom kulturhuset, for eksempel på biblioteket, men disse er også veldig populære og det kan være vanskelig å tilegne seg tid i disse.»

Representant for kommune

En brukerorganisasjon oppgir at de har tilgang til å låne kulturhus gratis, men at kapasiteten er så sprengt at de i realiteten aldri slipper til. I stedet må de betale for å benytte lokale ungdomshus eller private lokaler.

3.3.5 Forskjeller i tilgjengelighet for ulike kulturuttrykk

Det er noen forskjeller i hvordan kommuner og kulturorganisasjoner vurderer tilgang til kulturarenaer, avhengig av kulturaktivitet.

Omtrent halvparten av kommunene er helt enig eller ganske enig i at det er god tilgang til øvingslokaler for litteratur (51 prosent) og kor (50 prosent), mens omtrent fire av ti er helt enig eller ganske enig i at det er god tilgang til øvingslokaler for korps (41 prosent), band (41 prosent), dans (40 prosent) og teater (37 prosent). Kommunene vurderer at tilgangen til øvingslokaler er dårligst for visuell kunst, orkester og opera (henholdsvis 24 prosent, 21 prosent og 15 prosent er helt enig eller ganske enig i påstanden om at tilgangen er god).

Tilgangen på fremvisningslokaler vurderes å være bedre enn øvingslokaler. Omtrent seks av ti kommuner er helt eller ganske enig i at det er god tilgang på fremvisningslokaler til kor (63 prosent), band (61 prosent), litteratur (61 prosent) og korps (58 prosent). Omtrent halvparten er helt eller ganske enig i at det er god tilgang på fremvisningslokaler til teater (51 prosent) og dans (49 prosent). I likhet med øvingslokaler vurderer kommunen at tilgangen til fremvisningslokaler er dårligst for visuell kunst, orkester, og opera (henholdsvis 39 prosent, 35 prosent og 32 prosent er helt enig eller ganske enig i påstanden om at tilgangen er god).

Vi må være varsomme med å tolke forskjeller i vurderinger fra ulike typer kulturorganisasjoner, fordi antallet svar fra flere grupper er for lavt til å tolkes kvantitativt. Overordnet skiller dansegrupper (n=22) og teatergrupper (n=35) seg ut som de meste positive i sin vurdering av tilgjengelighet, både ved øvings- og fremvisningsarenaer. I motsatt ende står representanter for visuell kunst (n=15), som de mest kritiske til kulturarenaenes tilgjengelighet

3.3.6 Forskjeller i tilgjengelighet mellom bygd og by

Gjennom intervjuer kommer det frem at sentralitet kan spille inn på kulturaktørers tilgang på kulturarenaer. Noen trekker frem at det på mindre sentrale steder er færre lokaler, som benyttes til en rekke formål og av en stor bredde av aktører. Til sammenligning er det på større steder et større tilbud av spesialiserte kulturarenaer for ulike kulturuttrykk, i tillegg til skoler, kulturhus og andre lokaler som benyttes av mange ulike aktører.

«Mange skoler, men de er ikke så tilgjengelig i små kommuner. I

byene er det lettere å benytte en skole.»

Representant for interesseorganisasjon

I tillegg til kapasitetsutfordringer på mindre sentrale steder, innebærer spredt bebyggelse lenger reisevei og derfor mindre geografisk tilgjengelighet.

«Mange aktører innen idrett, kultur og annen frivillighet som kjemper om de samme lokalene og tid her. [...] Kommunen er langstrakt og spredt bebyggelse, barn og unge må kjøres til og fra.»

Representant for kommune

En representant fra billedkunstfeltet sier det motsatte, og trekker frem at det er størst press på kapasiteten i de store byene. Vedkommende forteller at gentrifiseringsprosesser presser kunstnere lenger og lenger ut av bykjernene.

3.4 Hvor egnede er kulturarenaene?

Tidligere undersøkelser viser at det er stor variasjon i egnethet ved ulike type kulturlokaler i norske kommuner, herunder kulturhus, skoler, samfunns- hus, kulturskoler, kino og bibliotek (Miland, 2022). Uegnete lokaler begrenser kvaliteten på aktivitetene som utføres, og er til hinder for rekruttering og lokalt engasjement (Kultur- og likestillingsdepartementet, 2023).

I vår spørreundersøkelse har vi spurt kulturorganisasjoner hvor egnede kulturarenaene de benytter til øving og fremvisning er, med hensyn til kapasitet, størrelse, teknisk utstyr, dimensjoner, akustikk, lysforhold, lagerforhold (kun øving) og ventilasjon/varme (kun fremvisning).

3.4.1 Øvingsarenaene har varierende egnethet. Akustikk og teknisk utstyr er utilstrekkelig flere steder

Respondentene i spørreundersøkelsen spriker i sin vurdering av øvingsarenaenes egnethet.

To av tre respondenter er helt eller ganske enig i at øvingsarenaene er egnet med hensyn til størrelse (66 prosent). Videre er i overkant av halvparten helt eller ganske enig i at øvingsarenaene er egnet med

hensyn til dimensjoner (54 prosent), lysforhold (53 prosent) og lagerforhold (52 prosent). Samtidig er det omtrent 40 prosent som er helt eller ganske enig i at øvingsarenaene er egnet med hensyn til akustikk (39 prosent) og teknisk utstyr (42 prosent).

Utilstrekkelig akustikk ved øvingsarenaer løftes frem som en utfordring i flere undersøkelser. Norsk musikkråds akustikkmålinger viser at fire av fem lokaler som benyttes til musikkøvelser i dag, ikke er egnet til bruken de har (Norsk musikkråd, 2023). Også Aasmoe og Mæhle (2021) fremhever mangel på akustisk egnede lokaler for korps og kor, i en oppsummering av Kulturalliansens kartlegging av lokalene som brukes av det frivillige kulturlivet i åtte kommuner

3.4.2 Fremvisningsarenaene har bedre egnethet enn øvingsarenaer

Fremvisningsarenaene vurderes å ha bedre egnethet enn øvingsarenaer. Tre av fire respondenter er helt eller ganske enig i at størrelsen på fremvisningsarenaene er egnet (75 prosent). Mer enn halvparten er helt eller ganske enig i at fremvisningsarenaene er egnet med tanke

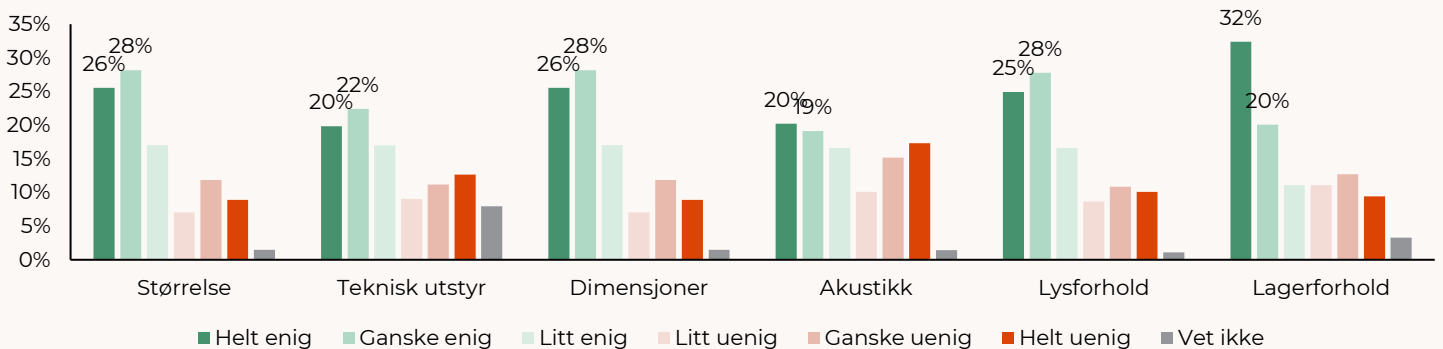
på utforming (62 prosent), lysforhold (59 prosent), ventilasjon/varme (58 prosent), akustikk (57 prosent), og teknisk utstyr (55 prosent).

Det er variasjon i respondentenes vurdering av egnethet ved fremvisningsarenaer også. Mellom én og to av ti er helt eller ganske uenig i at arenaene er egnet med tanke på akustikk (17 prosent), ventilasjon/varme (15 prosent), teknisk utstyr (14 prosent) og utforming (11 prosent).

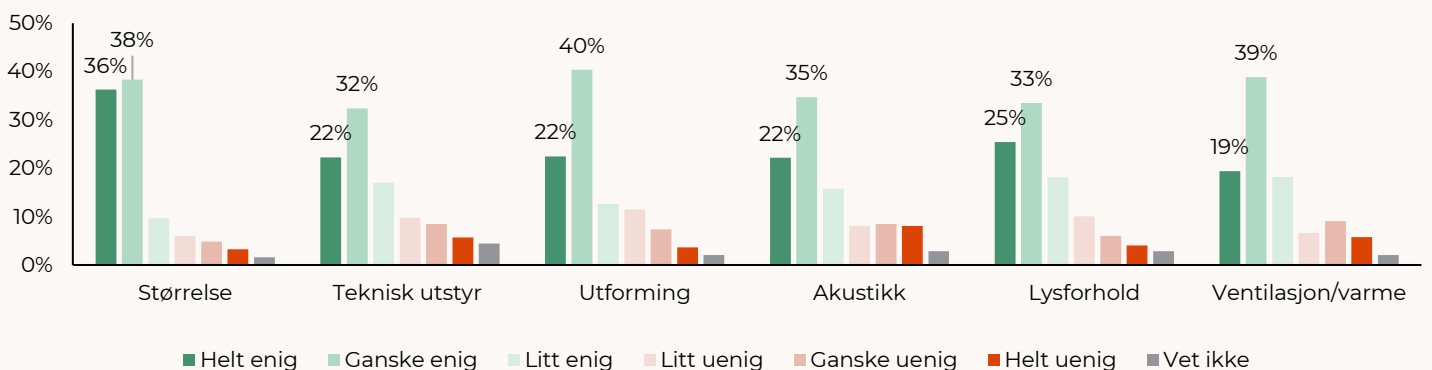
3.4.3 Forskjell i egnethet for ulike typer kulturarenaer

I likhet med vurdering av tilgjengelighet, vil vurdering av kulturarenaers egnethet avhenge av egenskaper ved bygget. Sammenlignet med vurdering av tilgjengelighet, vil imidlertid vurdering av kulturarenaers egnethet i stor grad også avhenge av hvilke typer kulturell virksomhet som skal utøves, og hvilke krav den spesifikke virksomhet har til størrelse, utforming, akustikk og teknisk utstyr. En arena som vurderes være svært godt egnet for kunstproduksjon, vil antakelig ikke være godt egnet for orkesterøvelse.

Figur 3-5 Øvingsarenaene er egnet med hensyn til ...



Figur 3-6 Fremvisningsarenaene er egnet med hensyn til ...



Kilde: Oslo Economics, spørreundersøkelse blant kulturorganisasjoner. N =238-281

Skoler har mindre egnede lagerforhold enn andre kulturarenaer

Skoler skiller seg ut med mindre egnede lagerforhold (24 prosent helt eller ganske enig) sammenlignet med det totale gjennomsnittet (52 prosent helt eller ganske enig).

Vi vet at korps og orkester, som utgjør en betydelig andel av kulturutøvere ved skoler, har behov for lagringsplass til notestativ, stoler, instrumenter mv. (Miland K. P., 2024). Den lave andelen respondenter som vurderer lagerforholdene ved skoler som egnet, kan reflektere at behovet for lagring blant korps og orkester er høyere enn blant kulturaktører som i større grad øver ved andre typer arenaer.

Samfunnshus skiller seg ut med mindre egnet akustikk og teknisk utstyr

Både som øvingsarena og fremvisningsarena vurderes samfunnshusene å ha mindre egnet akustikk og teknisk utstyr, sammenlignet med gjennomsnittet for alle kulturarenaer. Omtrent én av tre respondenter som benytter samfunnshus

som øvingsarena, er helt eller ganske enig i at arenaen er egnet med tanke på akustikk (33 prosent) og teknisk utstyr (35 prosent). Blant respondenter som benytter samfunnshus som fremvisningsarena, er 45 prosent helt eller ganske enig i at arenaen er egnet med tanke på akustikk, og 52 prosent helt eller ganske enig i at arenaen er egnet med tanke på teknisk utstyr.

Kulturhus kjennetegnes av noe bedre egnethet

Sammenlignet med gjennomsnittet for alle kulturarenaer, vurderes kulturhus å ha noe bedre egnethet både som øvings- og fremvisningsarena. Som fremvisningsarena oppgir omtrent to av tre respondenter å være helt eller ganske enig at egnetheten ved arenaen er god med tanke på lysforhold (67 prosent), ventilasjon og varme (64 prosent) og utforming (64 prosent). Nesten seks av ti er helt eller ganske enig i at kulturhus er egnet som fremvisningsarena med hensyn til teknisk utstyr (57 prosent) og akustikk (60 prosent).

4. Desentralisert ordning for kulturbygg

Desentralisert ordning for kulturbygg er finansiert av spillemidler gjennom overskuddet til Norsk Tipping. I 2024 var samlet tilskuddsramme på 86,5 millioner kroner. Det er stor variasjon i samlet søknadsbeløp, antall tildelinger og gjennomsnittlig tildelingsbeløp på tvers av fylkeskommunene.

Desentralisert ordning for kulturbygg er en tilskuddsordning forvaltet av fylkeskommunene, finansiert av spillemidler gjennom overskuddet til Norsk Tipping. Kommuner og organisasjoner som eier bygg for kulturell virksomhet, kan søke om tilskudd. Tilskuddet kan gis til kulturhus, flerbrukslokaler eller spesiallokaler for kunst og kultur, som for eksempel bibliotek, bygg for museum eller andre kulturverntiltak, scenekunst, lokaler, konsertsal, formidlingslokaler for billedkunst eller livssynsnytrale seremonirom. Midlene kan benyttes til nybygg, ombygging og modernisering av kulturbygg, men ikke til vedlikehold eller drift (Kulturdepartementet, 2019).

4.1 Ordningens historikk knytter seg til sentrale kulturpolitiske utviklinger

Forgjengeren til desentralisert ordning, Tilskuddsordning for lokale og regionale kulturbygg, ble opprettet i 1950. Tilskuddsordningen var ment å støtte opp under bygging av samfunnshus, dimensjonert og utformet både for det lokale forenings-, idretts- og kulturliv og for å kunne ta imot kultur utenfra, som Riksteatret og Norsk bygdekino. Husene skulle være eid av andelslag, og intensjonen var å erstatte de mange små og dårlig vedlikeholdte forsamlingshusene med felles hus for alle grupper i lokalsamfunnet (Vaagland, Andersen, & Eide, 2002).¹ I første perioden etter opprettelse ble tilskuddsordningen forvaltet på statlig nivå.

Bakgrunnen og den historiske utviklingen av ordningen knytter seg på mange måter til den kulturpolitiske kontekst i Norge. I 1945 forfattet flere

kjente kulturpersonligheter og partier Kulturbrevet 1945², stilt til den norske regjeringen. Brevet la vekt på at kunsten og kulturen i større grad måtte ut til hele folket. Med bakgrunn i dette igangsatte styresmaktene en satsning for å bygge opp et statlig apparat med ansvar for å distribuere et tilbud og stimulere til kunst- og kulturproduksjon over hele landet. Det ble igangsatt en satsning på bygging av infrastruktur for kultur- og sportsaktiviteter, med samfunnshus og ulike typer forsamlingslokaler og idrettsanlegg finansiert av overskuddet fra det nyetablerte Norsk Tipping (Meld. St. 8, 2018-2019).

På 1970-tallet ble det lagt fram flere stortingsmeldinger med førende strategiske retningsvalg for norsk kulturpolitikk; kulturbegrepet ble utvidet til å også omfatte frivillige organisasjoner og bygdelag. Det ble lagt vekt på desentralisering, og oppfordret til lokalt og regionalt engasjement og påvirkning på kulturpolitikken (Meld. St. 8, 2018-2019). Denne utviklingen sammenfaller med opprettelsen av fylkeskommuner som folkevalgt forvaltningsnivå i 1976.

Utviklingen fra 1970-tallet fortsatte utover 1980-tallet. Pengespillet Lotto ble introdusert i 1986, og siden det har kulturformål vært tilgodesett med tildelinger fra overskuddet av dette og andre pengespill. Stortinget vedtok i 1987 at kulturens del av spilleoverskuddet skulle øremerkes kulturformål i vid forstand, herunder lokal kultur og organisasjonsarbeid og lokale kulturbygg (Vaagland, Andersen, & Eide, 2002).

På 2000-tallet ble den overordnede kulturpolitikken fra 90-tallet videreført. Samtidig var den statlige virkemiddelbruken ovenfor kommunal- og fylkeskommunal sektor i endring, med mindre bruk av øremerkede tilskuddsordninger.

I stortingsmeldingen *Kulturpolitikk fram mot 2014* (Meld. St. 12, 2002-2003), ble det foreslått endringer med betydning for tilskuddsordningen. Det ble foreslått at fylkeskommunene skulle stilles relativt fritt i bruken av tilskuddsmidler, og at de statlige føringene skulle avgrensnes til et sett premisser om midlene til disposisjon (Kultur- og kirke departementet, 2003). I samme tidsperiode ble

¹ Vi viser til *I hus med kulturen* (2002), Østlandsforskning-rapport nr.12/2002, for nærmere beskrivelser av historisk utvikling av ordningen, herunder endringer i retningslinjer og krav, før 2002.

² «Vår kulturs fremtid. Et brev til den norske regjering 1945». Publisert bl.a. i *Kultur og kulturpolitikk: Norsk kulturråd – fortid og framtid*. Minneskrift til Leif J. Wilhelmsen og Hartvig Kiran. Cappelen 1985

tilskuddsordningen evaluert av Østlandsforskning (Vaagland, Andersen, & Eide, 2002).

I etterkant av evalueringen i 2002 ble ordningen justert. Den nye ordningen, Desentralisert ordning for kulturbygg, omfattet lokale kulturbygg med fylkeskommunalt forvaltningsansvar, mens KUD etablerte en egen ordning med forvaltningsansvar for regionale møteplasser og formidlingsarenaer for kultur. Skillet mellom lokale og regionale kulturbygg tydeliggjøres av Meld. St. 12 (2002-2003). *Lokale kulturbygg* ble forstått som allmenne kultur- og forsamlingslokaler, som samfunnshus, grendehus, kulturhus, bydelshus, fleraktivitetshus og liknende. Disse lokalene var ment som kulturelle og sosiale møtested i kommunene, egnet for ulike kulturaktiviteter. *Regionale kulturbygg* siktet derimot til kulturbygg som i funksjon og/eller størrelse tok sikte på å dekke behov ut over kommunegrensene.

I 2010 ble ordningen justert som en del av forvaltningsreformen (se Meld. St. 12 (2006-2007)). Fylkeskommunene fikk utvidet ansvar for forvaltningen, og den statlig forvaltede tilskuddsordningen for regionale møteplasser og formidlingsarenaer for kultur ble faset ut. Siden har det vært gjort mindre justeringer av ordningen.

Hvordan finansieres ordningen?

I Figur 4-1 vises utvikling av samlet tilskuddsbeløp i ordningen fra 2012 til 2024. I 2024 fikk fylkeskommunene tildelt 86,5 millioner kroner i samlet tilskuddsbeløp. Det samlede tilskuddsbeløpet fordeles mellom fylkeskommunene etter en

fordelingsnøkkel bestående av befolkning og areal. I 2024 mottok Akershus det største tilskuddsbeløpet på 8,8 millioner kroner, mens Finnmark mottok det minste på 3,4 millioner kroner.

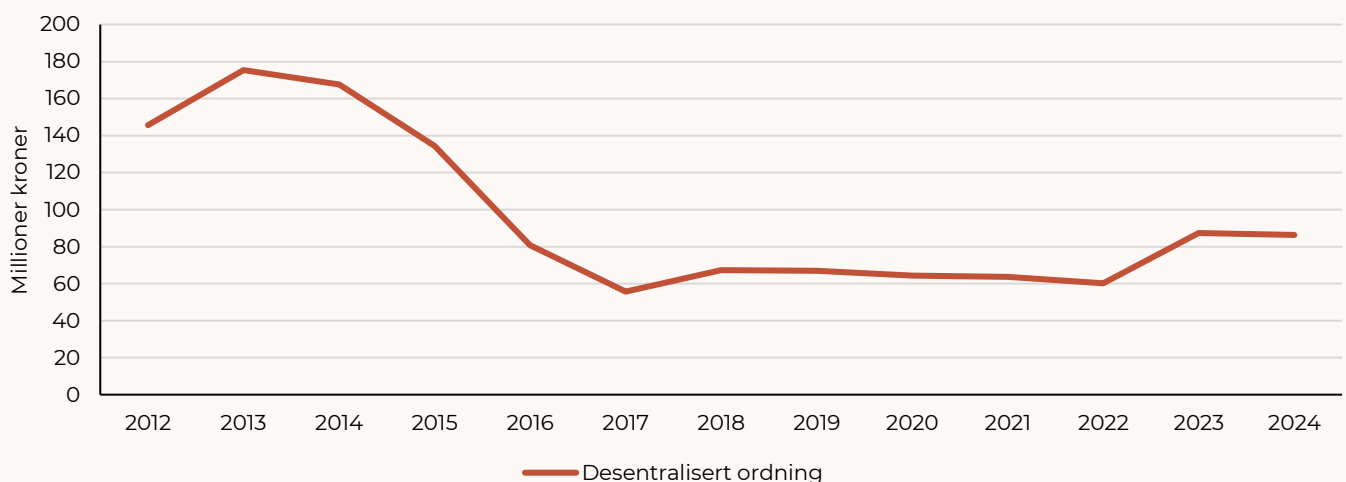
Desentralisert ordning finansieres av spillemidler etter pengespilloven. Dette medfører et prinsipp om at midlene primært skal være reservert for det sivile samfunn, frivilligheten og andre ikke-kommersielle formål (Kultur- og likestillingsdepartementet, 2023), som gir en overordnet føring for forvaltning av midlene i ordningen. Ordningen omtales også i stortingsmeldingen om den statlige frivillighetspolitikken, i kapitlet om lokaler for frivillig aktivitet (Meld. St. 10, 2018-2019). Dette understreker intensjonen om at ordningen også er ment å bidra til å bygge opp under det frivillige kulturarbeidet.

4.2 Hva er søkt og tildelt i ordningen?

Basert på innrapporterte søknader og tildelinger i Anleggsregisteret, presenterer vi i dette kapitlet statistikk om hva som er søkt og tildelt i ordningen siden 2004. Vi minner om at justeringer i ordningen, særlig omleggingen i 2010, gjør at søknader og tildelinger ikke er direkte sammenlignbare gjennom perioden.

Uttrekket fra Anleggsregisteret er gjort av KUD i forbindelse med dette oppdraget, og uttrekket danner grunnlaget for analysene vi presenterer. Siden uttrekket ble gjort i 2024, gir ikke statistikk for

Figur 4-1: Tilskuddsbeløp, 2024-kroner



Kilde: Kultur- og likestillingsdepartementet

2024 et godt sammenligningsgrunnlag mot andre år. Vi utelukker derfor 2024 i fremstillingene. I fremstillingene er alle søknads- og tildelingsbeløp justert for inflasjon, slik at alle beløp oppgis som 2024-kroner.³ Vi gjør oppmerksom på at det er mulige feilkilder i datagrunnlaget. Det kan ta tid før anleggseier setter riktig anleggsstatus etter søknaden er ferdig behandlet. Dette kan medføre en tidsforskyvning i datagrunnlaget, der planlagte prosjekter observeres på senere tidspunkt enn når de faktisk ble planlagt.

Hvor mye søkes og tildeles i ordningen?

I perioden 2000 til 2024 er 1,25 milliarder nominelle kroner tildelt gjennom ordningen. I samme periode er det samlede registrerte søknadsbeløpet nesten fire ganger så høyt, i underkant av 4,6 milliarder nominelle kroner.

Fra 2004 til 2023 har samlet søknadsbeløp økt betraktelig (se Figur 4-2). Samtidig har det over tid blitt færre søknader, og økningen i samlet søknadsbeløp følger derfor av at gjennomsnittlig søknadsbeløp per prosjekt har økt (justert for inflasjon) mer enn reduksjonen i søknadsvolumet. Antall søknader gikk ned i perioden 2000-2008, og har holdt seg relativt stabilt siden. Resultatet av økt søknadsbeløp, kombinert med redusert tildelingsbeløp i perioden etter 2013 er økt forskjell mellom samlet søknads- og tildelingsbeløp. I tiårsperioden 2004-2013 ble 33 prosent av samlet søknadsbeløp tildelt, mens i tiårsperioden 2014-2023 ble 24 prosent av samlet søknadsbeløp tildelt. Økningen i søknadsbeløp bør ses i sammenheng med at fylkeskommunene fikk utvidet ansvar for forvaltningen i 2010.

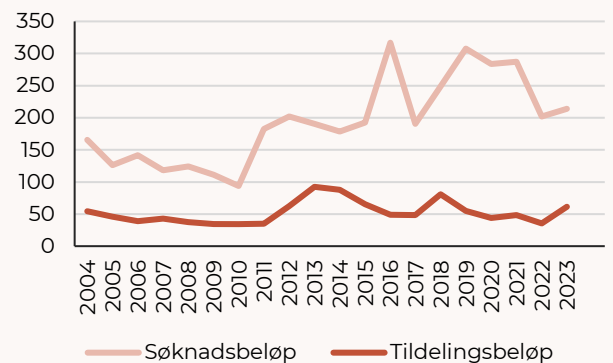
Fordeling av spillemidler

Fordelingen av Norsk Tippings overskudd er gitt av penge-spilloven. Først fordeles 6,4 prosent av spilloverskuddet til helse- og rehabiliteringsformål. Deretter fordeles resterende overskudd med 64 prosent til idrettsformål, 18 prosent til kulturformål og 18 prosent til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner som ikke er tilknyttet Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (NIF).

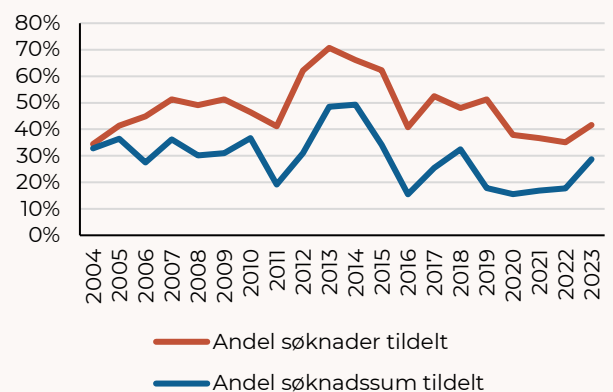
I 2024 ble 1 047 millioner kroner av spillemidlene fordelt til kulturformål. Samlet går 7 100 millioner av spillemidlene til idrett, kultur og frivillighet.

Kilder: Kultur- og likestillingsdepartementet (2024)

Figur 4-2: Søknads- og tildelingsbeløp, millioner 2024-kroner.



Figur 4-3: Andel av søknader og samlet søknadssum som er tildelt



Kilde: Figurer utarbeidet av Oslo Economics basert på uttrekk fra Anleggsregisteret hos Kultur- og likestillingsdepartementet. Merk at fylkeskommunene fikk utvidet ansvar for forvaltningen gjennom en omlegging av ordningen i 2010, og at analyser av tildeling og fordeling av tilskudd før og etter dette bør ses i sammenheng med denne endringen.

Forskjellen mellom samlet søknads- og tildelingsbeløp uttrykker isolert sett at behovet er større enn tilskuddsordningens ramme. Det er likevel enkelte forbehold ved denne tolkningen. På den ene siden kan ordningen oppfattes som lite relevant for aktørene på grunn av at det er krevende å sikre finansiering gjennom ordningen, eller ikke være kjent fordi fylkeskommunene ikke markedsfører ordningen. Behovet kan derfor være høyere enn den kvantifiserte forskjellen mellom søknads- og

³ SSB Tabell 11117: Konsumprisindeks for varer og tjenester

tildelingsbeløp. På den andre siden er det et betydelig omfang av prosjekter som ikke får tildelt midler ved første søknad, men på et senere tidspunkt får tildeling (køsystem). For å beholde plassen i køen, må prosjektet søke tilskudd gjennom ordningen hvert år, og søknadsbeløpet vil derfor observeres ved flere tidspunkt i analysen. I slike tilfeller vil analyser av samlet søknads- og tildelingsbeløp overvurdere det udekkede behovet.

I hele perioden har andelen søknader som får tildeling vært høyere enn andelen av samlet søknadsbeløp som tildeles (se Figur 4-3). I perioden som helhet har 48 prosent av søknadene fått tildeling, mens kun 28 prosent av samlet søknadsbeløp har blitt tildelt. Det indikerer at gjennomsnittlig søknadsbeløp for søknader som får tildeling, er lavere enn søknader som ikke får tildeling.

Det er betydelig variasjon i antall søknader og samlet søknadsbeløp mellom fylkeskommunene, men samlet søknadsbeløp er høyere enn samlet tildeling i alle fylkeskommuner (se Figur 4-4). Det aggregerte bildet på nasjonalt nivå er derfor også gjeldende for fylkeskommunene, men i noe varierende grad. Vestland er registrert med både flest søknader og høyest samlet søknadsbeløp de senere årene, og i perioden 2021-2023 utgjør samlet tildeling kun 8,7 prosent av samlet søknadsbeløp. For andre fylkeskommuner, eksempelvis Agder og Østfold fylkeskommune, utgjør samlede tildelinger som andel av samlede søknadsbeløp en betydelig høyere andel. Det er utfordrende å anvende statistikken til å synliggjøre variasjon i behov (og underdekning) mellom fylkeskommunene. Det er rimelig å anta at det er en klar sammenheng

mellom hvor aktivt fylkeskommunen markedsfører ordningen, og hvor mange prosjekter som søker om midler gjennom ordningen. Uten at relevante aktører kjenner til eller benytter seg av ordningen, vil heller ikke det fulle behovet synliggjøres i datagrunnlaget.

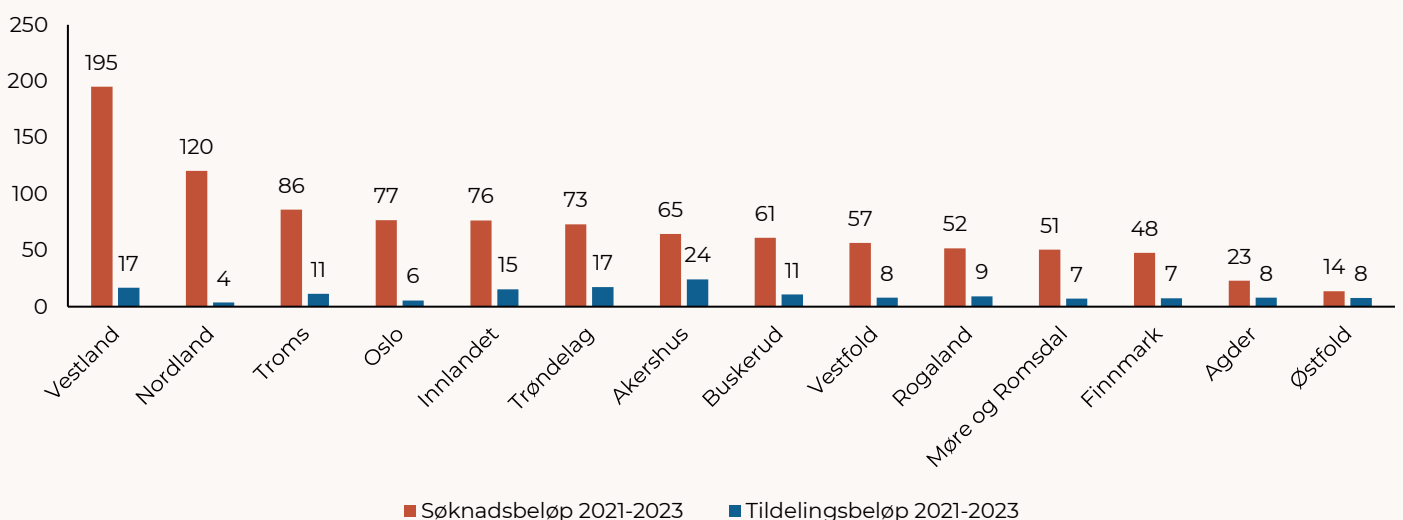
Hvilke typer kulturarenaer får tilskudd?

I Anleggsregisteret skiller det mellom ti anleggstyper innenfor anleggskategorien kulturarena. To av disse kategoriene er opprettet nylig, og vil derfor ha få søknader/tildelinger knyttet til seg.

Figur 4-5 viser hvor stor andel av tildelingene og samlet tildelingsbeløp som har gått til de ulike kulturarenaene. I underkant av 90 prosent av tilskuddene har gått til anlegg kategorisert som flerbrukslokaler for kultur og regionalt kulturbygg. Som andel av samlede tildelingsbeløp utgjør disse to kategoriene omtrent 83 prosent. Tilskudd til flerbrukslokale for kultur utgjør en relativt større andel når vi ser på andel av tildelingene (i volum) sammenlignet med andel av samlet tildelingsbeløp. For kulturarenaer kategorisert som regionalt kulturbygg er det motsatt –21 prosent av samlet tildelingsbeløp, og 8 prosent av tildelingene har gått til denne kategorien. De andre kategoriene av kulturarenaer i Anleggsregisteret står for en liten andel av tildelingene, og liten andel av samlet tildelingsbeløp.

Til forskjell fra de andre kategoriene i Anleggsregisteret, omfatter flerbrukslokale for kultur og regionalt kulturbygg et bredt spekter av kulturarenaer. Flerbrukslokaler for kulturbygg inkluderer blant annet samfunnshus, grendehus, kulturhus og

Figur 4-4: Søknads- og tildelingsbeløp fordelt etter fylker, 2021-2023, millioner 2024-kroner



Figur utarbeidet av Oslo Economics basert på uttrekk fra Anleggsregisteret hos Kultur- og likestillingsdepartementet

infrastruktur i tilknytning til skoler. Regionale kulturbygg har til felles at de oppfyller en regional funksjon, men omfatter en rekke ulike lokaler og bygninger. De to kategoriene er derfor i begrenset grad egnet til å kartlegge hvilke prosjekter som mottar tilskudd gjennom ordningen.

Vi har, som beskrevet i kapittel 2.2.2, gjennomført et nøkkelordsøk blant søknadsnavn for å oppnå en mer detaljert kategorisering av prosjektene som har fått tilskudd. Nøkkelordsøket viser at det er mange kulturhus, samfunnshus, grendehus og ungdomshus, og skoler som har mottatt tilskudd gjennom perioden 2004 til 2024 (se Figur 4-6). Historisk sett har prosjekter kategorisert som kulturhus blitt tildelt en stor andel av samlede tildelinger, med en topp på 43 prosent av tildelingsbeløpet i 2004. De seneste årene har kulturhus mottatt en mindre andel av tilskuddene, og andelen har vært på under 20 prosent siden 2019. Samfunnshus, grendehus og ungdomshus har hatt en lignende utvikling, hvor tilskudd til slike prosjekter utgjorde en betydelig andel før 2010, før den har falt etter 2010. I samme tidsperiode har prosjekter tilknyttet skole mottatt en økende andel av samlet tilskuddsramme. Utviklingen i perioden må ses i lys av omlegging av ordningen i 2010, da fylkeskommunene fikk utvidet ansvar for forvaltningen.

I Figur 4-7 vises variasjon på tvers av fylkeskommunene i tildeling til henholdsvis kulturhus, samfunnshus-, grende- og ungdomshus og skoler. I Trøndelag, Møre og Romsdal og Telemark har kulturhus mottatt en forholdsvis stor andel av samlede tildelinger, med henholdsvis 42,

37 og 49 prosent av samlet tildelingsbeløp. I Vestland, Finnmark, Nordland og Troms utgjør særlig samfunns-, grende- og ungdomshus en forholdsvis stor andel av samlede tildelinger.

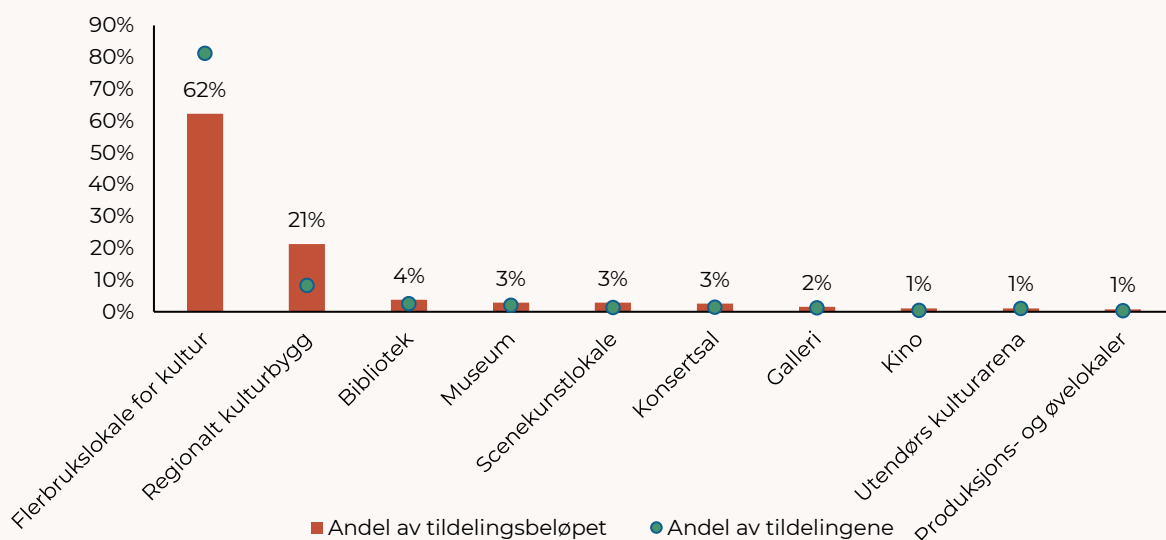
Hvor store er tilskuddene?

I 2004 var gjennomsnittlig tildeling i underkant av 1,2 millioner 2024-kroner per prosjekt. Gjennomsnittlig tildelingsbeløp falt i årene 2005-2009, før det økte til en topp i 2018. I perioden 2004-2024 har gjennomsnittlig tildeling variert fra i overkant av 600 000 til i underkant av 1,4 millioner kroner. Gjennomsnittlig tildeling har i hele perioden vi analyserer vært lavere enn gjennomsnittlig søknadsbeløp (se Figur 4-8).

Det er variasjon i tildelingen til ulike prosjekter, men en stor andel, 73 prosent, av tilskuddene har vært under 1 million kroner. I Figur 4-9 vises antall tilskudd innenfor ulike intervaller av tilskuddssum. De røde søylene representerer prosjekter som har fått tildelt mer enn 1 million kroner. Disse prosjektene utgjør en liten andel i antall (27 prosent), men utgjør hele 63 prosent av den samlede tilskuddsrammen.

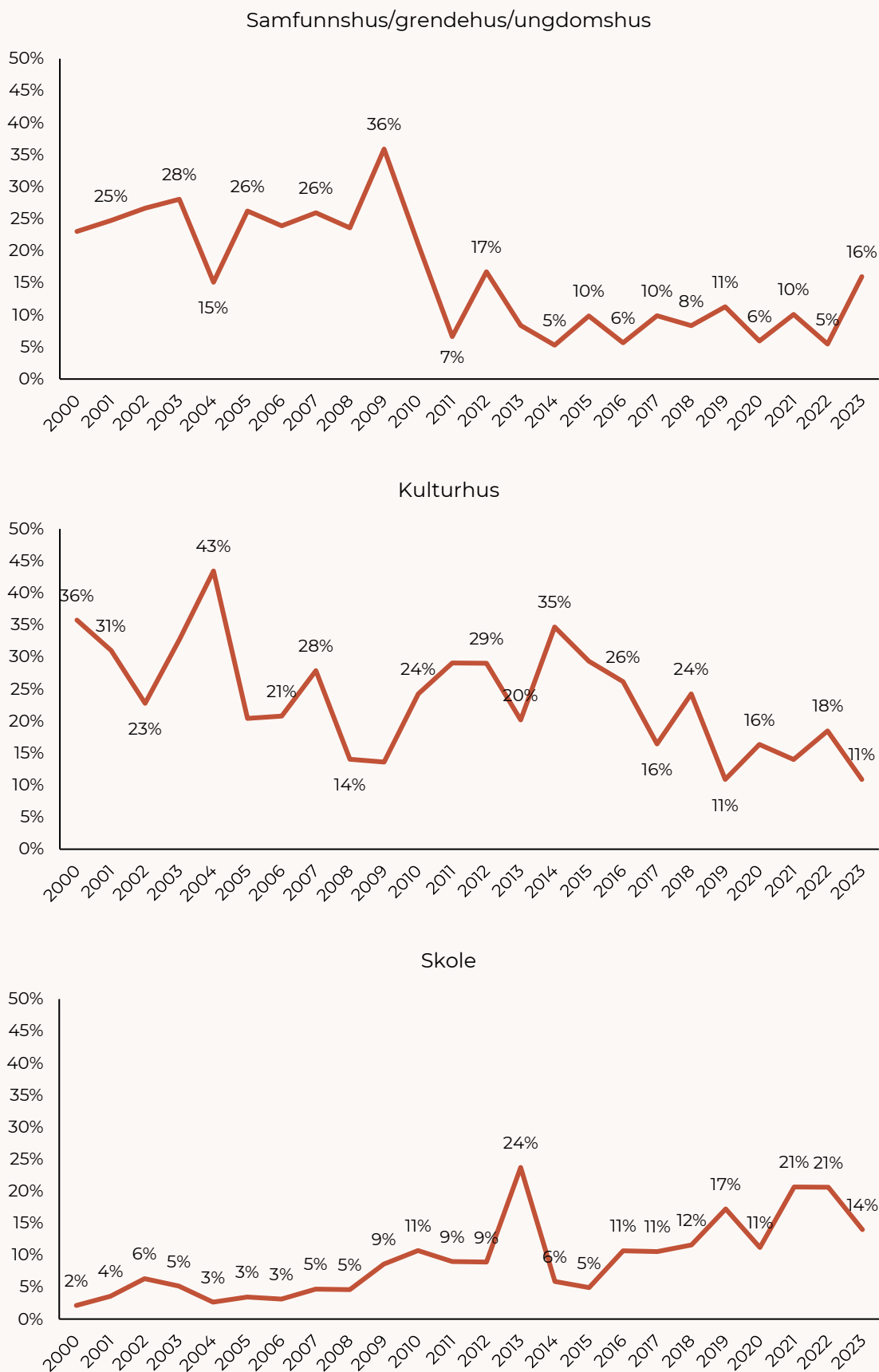
Det er også betydelig variasjon i gjennomsnittlig tildeling mellom de ulike anleggstypene i Anleggsregisteret, vist i Figur 4-10. Fordi to kategorier står for majoriteten av tildelingene, er det få observasjoner for flere av anleggskategoriene. Regionalt kulturbygg har høyest gjennomsnittlig tildeling per prosjekt (2,5 millioner), omtrent fire ganger høyere enn prosjekter kategorisert som flerbrukslokale for kultur (0,7 millioner).

Figur 4-5: Tildelinger fordelt etter typer kulturarenaer, 2004-2024



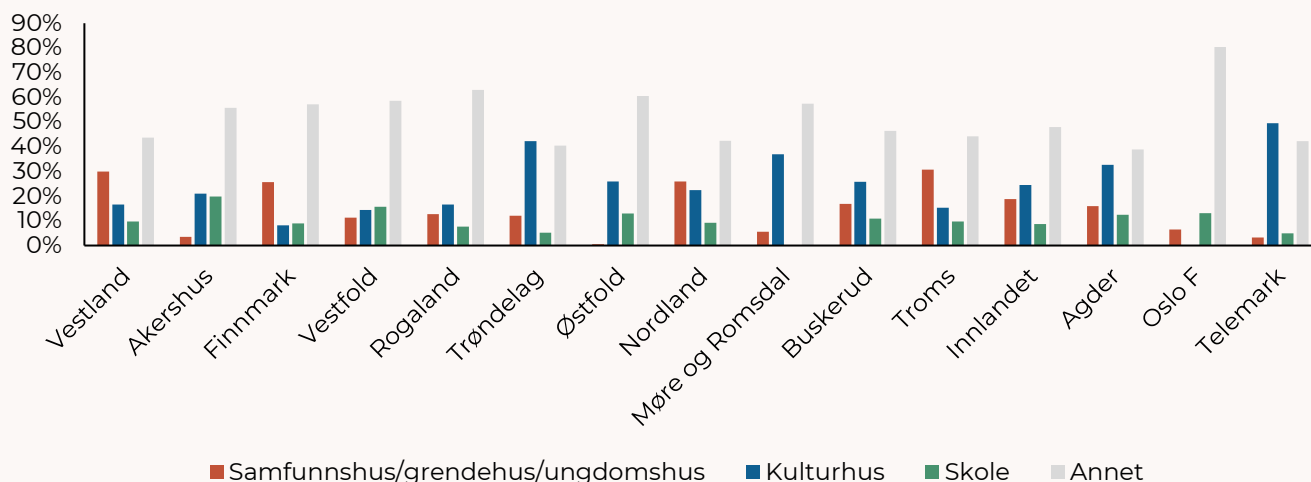
Figur utarbeidet av Oslo Economics basert på uttrekk fra Anleggsregisteret hos Kultur- og likestillingsdepartementet. Merk at fylkeskommunene fikk utvidet ansvar for forvaltningen gjennom en omlegging av ordningen i 2010, og at analyser av tildeling og fordeling av tilskudd før og etter dette bør ses i sammenheng med denne endringen.

Figur 4-6: Andel av samlet tilskudd som har blitt tildelt utvalgte typer kulturbygg, 2000-2023.

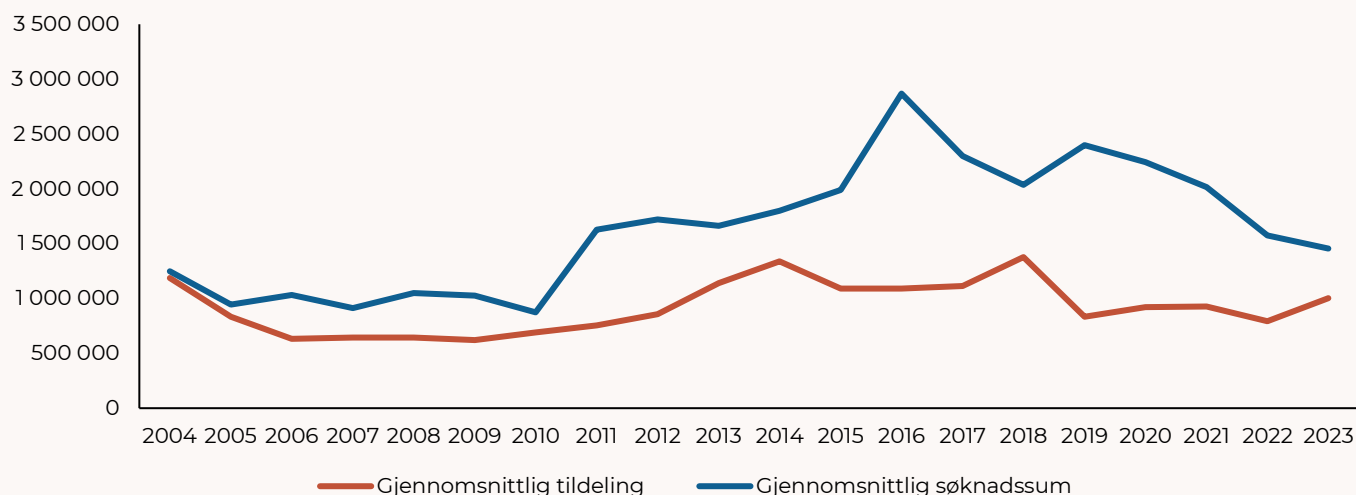


Figur utarbeidet av Oslo Economics basert på uttrekk fra Anleggsregisteret hos Kultur- og likestillingsdepartementet. Merk at fylkeskommunene fikk utvidet ansvar for forvaltningen gjennom en omlegging av ordningen i 2010, og at analyser av tildeling og fordeling av tilskudd før og etter dette bør ses i sammenheng med denne endringen.

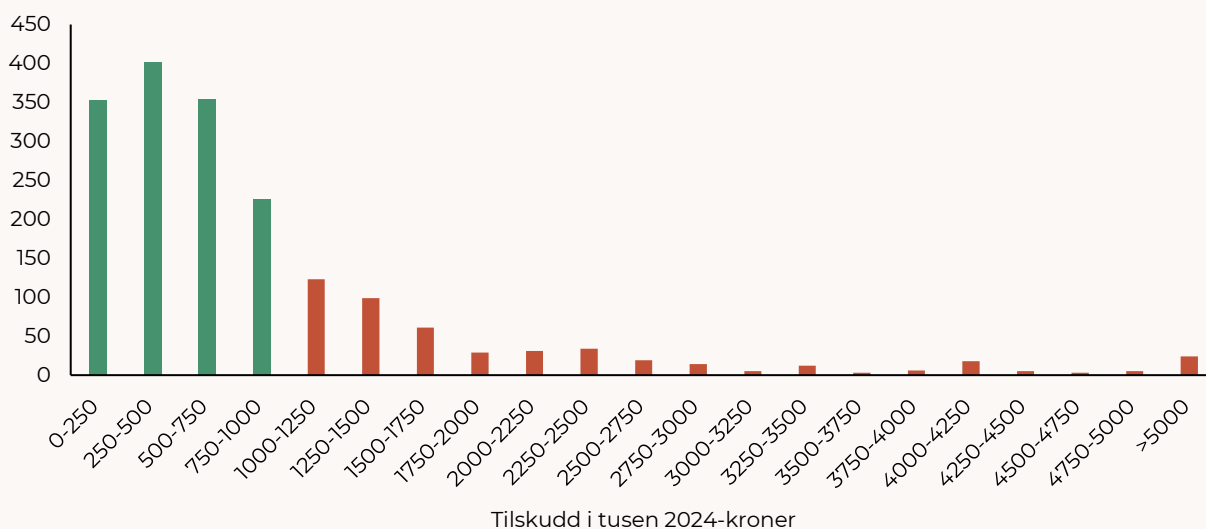
Figur 4-7: Tilskuddsbeløp til ulike typer kulturarenaer fordelt etter fylkeskommuner, 2004-2024



Figur 4-8: Gjennomsnittlig tildeling og søknadssum per prosjekt i perioden 2004-2023, 2024-kroner

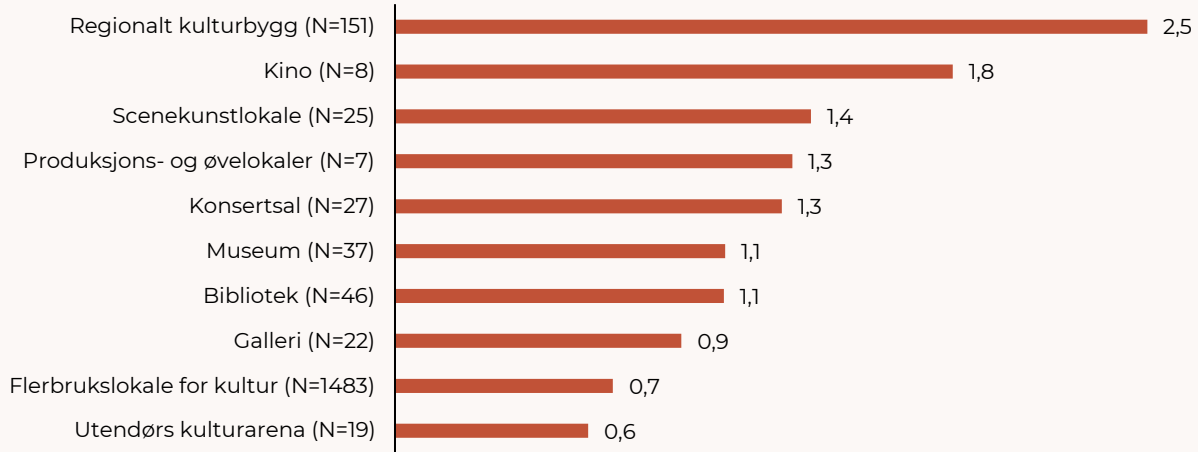


Figur 4-9: Antall tildelinger innenfor ulike beløpsintervaller



Kilde: Figurer utarbeidet av Oslo Economics basert på uttrekk fra Anleggsregisteret hos Kultur- og likestillingsdepartementet. Merk at fylkeskommunene fikk utvidet ansvar for forvaltningen gjennom en omlegging av ordningen i 2010, og at analyser av tildeling og fordeling av tilskudd før og etter dette bør ses i sammenheng med denne endringen.

Figur 4-10: Gjennomsnittlig tildeling til ulike type kulturarenaer. Millioner 2024-kroner



Kilde: Figurer utarbeidet av Oslo Economics basert på uttrekk fra Anleggsregisteret hos Kultur- og likestillingsdepartementet

5. Evaluering av utforming av ordningen

Desentralisert ordning er én av flere ordninger som støtter opp under målet om tilgang på egnede lokaler for utøvelse av kulturell virksomhet. Den desentraliserte forvaltningsstrukturen åpner for regional tilpasning innenfor de nasjonale retningslinjene, men fylkeskommunene har i liten grad definert egne, regionale bestemmelser. Ordningens brede formål innebærer at den treffer en stor målgruppe, og til dels overlapper med andre ordninger på feltet.

Evalueringen av utforming omhandler hvorvidt mål, føringer, retningslinjer og rapporteringsrutiner er innrettet slik at ordningens mål kan realiseres i størst mulig grad. I tillegg vurderes utforming av krav til kulturarenaer som mottar tilskudd, og hvordan ordningen relaterer til andre finansieringskilder for kulturarenaer.

5.1 Hvordan er mål, føringer og retningslinjer innrettet?

De gjeldende, nasjonale retningslinjene for desentralisert ordning ble fastsatt av KUD i 2019 (Kulturdepartementet, 2019). Retningslinjene beskriver formål, vilkår for tilskudd og andre forvaltningsmessige forhold, og åpner for at fylkeskommunene kan fastsette nærmere vilkår for søknader om tilskudd.

Etter retningslinjene kan tilskudd gis til kulturhus, flerbrukslokaler eller spesiallokaler for kunst og kultur, som bibliotek, bygg for museum eller andre kulturverntiltak, scenekunstlokaler, konsertsaler eller formidlingslokaler for billedkunst. I tillegg kan tilskudd gis til etablering av livssynsøytrale seremonirom.

5.1.1 Ordningen har et bredt formål

I retningslinjene står det at ordningen har som formål å gi tilskudd som «[...] skal bidra til egnede lokaler, bygninger og utearenaer som gir rom for ulik kulturell virksomhet.» (Kulturdepartementet, 2019) Dette gir et bredt nedslagsfelt for ordningen.

Tilskudd kan gis til nybygg, ombygging og modernisering av bygg, men ikke til vedlikehold eller drift. Det er mulig å tolke spesifiseringen av *ulik* kulturell virksomhet i formålsbestemmelsen

som et selvstendig poeng om at ordningen er ment å nå ut til en bredde av kulturaktivitet.

Rom for deltakelse – regjeringens kulturfrivillighetsstrategi (2023-2025) (Kultur- og likestillingsdepartementet, 2023) refererer til prinsippet om at spillemidler primært skal være reservert for det sivile samfunn, frivilligheten og andre ikke-kommersielle formål. Ettersom ordningen er spillemiddelfinansiert, kan dette sies å være overordnede føringer for målgruppen til ordningen. Samtidig er det ikke entydig hvilke aktørgrupper som inngår i disse gruppene, og retningslinjene gjør ikke noen nærmere spesifisering av målgruppen.

Samlet forstår vi retningslinjene til ordningen som at den har som formål å legge til rette for kulturell virksomhet i stort. Ordningen gir forholdsvis stor frihet til fylkeskommunene i hvordan dette skal gjøres. Det er flere fordeler ved at ordningens formål er såpass generelt. For det første gjør det at ordningen er robust. Ordningen har eksistert i ulike varianter i 70 år, og vi forventer at ordningen vil kunne tilpasse seg ulike behov innenfor gjeldende formålsbestemmelser også i fremtiden. Fylkeskommunene sitter tett på det lokale kulturlivet, og har gjennom dialog med kommunene mulighet til å danne seg et bilde av lokale behov og prioriteringer.

Samtidig vil tydeliggjøring av formål kunne bidra til at tilskudd i større grad kanaliseres der behovet er størst, gitt at det er knappe midler. Vurderinger knyttet til tydeliggjøring og avgrensning av formål relaterer seg også til tilskuddsordningens forhold til andre virkemidler på området. Vi vurderer dette nærmere i kapittel 5.2.

5.1.2 Vilkår for tilskudd er i liten grad styrende for fylkeskommunal praksis

De nasjonale retningslinjene gir flere overordnede bestemmelser og vilkår for tilskudd. Først presiseres at tilskudd ikke kan gis til drift og vedlikehold, men gå til etablering av kulturbygg. Det fremgår videre av de nasjonale retningslinjene at lokaler som mottar tilskudd må være planlagt for å imøtekomme definerte behov, samtidig som de bør være fleksible for å kunne tilpasses ulike formål. I tillegg bør kulturhusene lokaliseres sentralt i lokalsamfunnet eller regionen, slik at de er tilgjengelige for flest mulig. Målet er at lokalene i størst mulig grad skal fungere som kulturelle møteplasser som er åpne for all lovlig kulturell aktivitet. Videre trekkes det frem at ingen skal

stenges ute av religiøse, sosiale eller politiske hensyn.

De nasjonale retningslinjene angir også noen krav til utforming. Bygg som mottar tilskuddet skal utføres i samsvar med gjeldende forskrifter i plan- og bygningsloven, og fylkeskommunene må medvirke til at byggene er formålstjenlige ut fra det definerte formålet med prosjektet. Det stilles videre krav til at disse planene kvalitetssikres. I tillegg skal kulturbygg som mottar tilskudd være universelt utformet. Retningslinjene stiller ingen krav til at prosjektene må være forankret i kommunalt planverk.

Det fremgår av retningslinjene at tilskudd maksimalt kan utgjøre inntil en tredjedel av godkjente prosjektkostnader for kulturarenaen.

Søknader om tilskudd må inneholde de opplysningene som er nødvendig for at fylkeskommunene skal oppfylle sine rapporteringskrav til KUD. Dette inkluderer opplysninger om funksjon, aktiviteter og behovsunderlag, tegninger, prosjektbudsjett, dokumentasjon av gjennomførings- og fullfinansieringsansvar, fremdriftsplan, finansieringsplan, eieransvar etter at tiltaket er ferdigstilt og driftsfinansiering.

Utover disse bestemmelsene i nasjonale retningslinjer, er det opp til fylkeskommunene å fastsette nærmere vilkår. Ved at formålsbestemmelsene gjør relativt få avgrensinger, legger utformingen av ordningen opp til relativt stor fleksibilitet i forvaltningspraksis.

5.1.3 Fylkeskommuner er i hovedsak fornøyd med krav til rapportering

Anleggsregisteret er det sentrale verktøyet for rapportering for kommunene og fylkeskommunene. I tillegg skal fylkeskommunene som en del av sin rapportering til KUD fylle ut to skjemaer; et skjema som omhandler inn- og utbetalinger og balanse, og et skjema som tar for seg hvilke typer arenaer som har fått tilskudd.

Fylkeskommunene opplever det i hovedsak som ganske tydelig og rimelig hva de skal rapportere til KUD. Kapittel 6 ser nærmere på hvordan kommunene og fylkeskommunene opplever hvordan de skal rapportere.

5.1.4 Nasjonale retningslinjer oppleves i stor grad som rimelige og forståelige

Fylkeskommunene og kommunene opplever de nasjonale retningslinjene i stor grad som rimelige og forståelige. Omtrent to tredjedeler av kommunene med kjennskap til ordningen er til dels eller helt enig i påstanden om at ordningens

krav og retningslinjer er lett forståelige (se Figur 5-1). Samtidig er omtrent to av ti kommuner uenige i påstanden.

«Synes det er komplisert for frivillige foreninger å forstå retningslinjene.»

Representant for kommune

Flere fylkeskommuner fremhever at det er åpent for tolkning hva midlene skal gå til. Dette medfører at ulike fylkeskommuner kan ha ulik forståelse for hva midlene bør gå til, noe som gjenspeiles i ulik forvaltning av ordningen.

«Jeg ser at kommunene sliter med å forholde seg til retningslinjene. Modernisering tolkes som renovering. [Retningslinjene] kunne godt vært mer tydelige.»

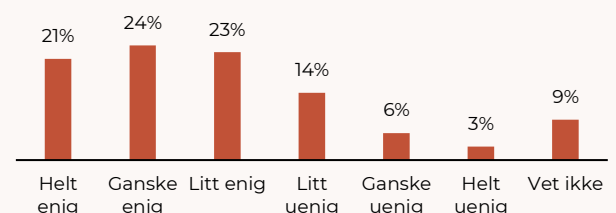
Representant for fylkeskommune

Omtrent to tredjedeler av kommunene med kjennskap til ordningen er til dels eller helt enig i påstanden om at det stilles rimelige krav til byggeprosjektet sett i forhold til ordningens formål (se Figur 5-3).

Ordningen åpner for tiltak for universell utforming

Etter retningslinjene skal kulturarenaer som mottar tilskudd fra ordningen være universelt utformet i samsvar med plan- og bygningsloven og forskrifter til denne.

Figur 5-1: Ordningens krav og retningslinjer er lett forståelige



Oslo Economics, spørreundersøkelse blant kommuner. N=49

Samtidig forstås det av flere fylkeskommuner at tilskudd kan gå til prosjekter som omhandler å legge til rette for universell utforming. Slik vi forstår fylkeskommunene kommer dette av at denne type tiltak regnes som modernisering av bygninger.

Flere fylkeskommuner drøfter hvorvidt tilskudd bør gå til kommunalt lovpålagte oppgaver

På spørsmål om hvordan fylkeskommunene forstår de nasjonale retningslinjene, drøfter flere vi har intervjuet hvorvidt tilskudd fra ordningen skal kunne gå til kommunenes lovpålagte oppgaver.

Problemstillingen oppstår ved at de nasjonale retningslinjene åpner opp for at tilskudd kan gå til kommunalt eide lokaler som skoler og bibliotek. Dette er riktignok forutsatt at midlene understøtter formålet om å bidra til rom for kulturell virksomhet, men det er spørsmål om hvor grensen går mellom

tilskudd som bidrar til kulturell virksomhet og tilskudd som finansierer kommunenes lovpålagte oppgaver. Med andre ord: Skal tilskudd kunne gå til eller understøtte tjenester kommunene uansett skal tilby sine innbyggere?

«Det er lovpålagt å ha tjenester som bibliotek og kulturskole, men ikke hvilke standarder de skal ha. Ingen forventninger til hva et skolebibliotek skal være, så det er opp til hver enkelt rektor/skole. En slik ordning kan være med å løfte standarder.»

Representant for mellomstor kommune

Vestland fylkeskommune tydeliggjør i retningslinjene sine at de ikke gir tilskudd til kommunalt lovpålagte oppgaver.

5.1.5 Fylkeskommunene har forholdsvis like bestemmelser i retningslinjene sine

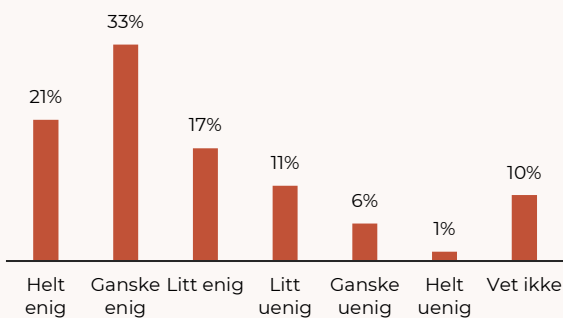
De nasjonale retningslinjene åpner for at fylkeskommunene skal sette egne vilkår for tilskudd som utdyper de nasjonale retningslinjene. Fylkeskommunene har varierende praksis for dette. Enkelte fylkeskommuner formaliserer vilkår i liten grad, mens andre fylkeskommuner setter krav og føringer for tilskuddsgrenser og prioriteringer.

I evaluering av utforming undersøker vi hvordan prioritering av midler eller andre bestemmelser er formalisert i fylkeskommunale retningslinjer. Ulik fylkeskommunal praksis for prioritering av midler, uten at dette er formalisert, undersøkes som del av evaluering av forvaltning i kapittel 7.

8 av 15 fylkeskommuner angir en øvre grense for tilskudd i retningslinjene. Av disse er 1,5 til 2 millioner vanlig som øvre grense. Kommunene oppgir som regel i intervjuer at retningslinjene fra fylkeskommunene er greie å forholde seg til. Enkelte opplever beløpsgrensen som begrensende for hvilke tilskudd som kan gjennomføres.

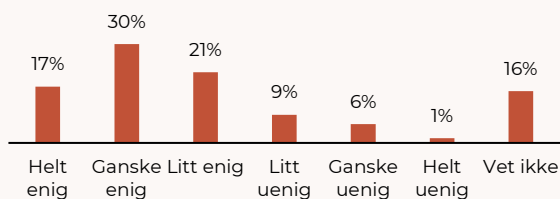
«Det er nyttig med tydelige rammer, da er det enklere å forstå hva ordningen er relevant for. Men taket på to millioner

Figur 5-2: Det er tydelig hvilke behov ordningen er relevant for



Oslo Economics, spørreundersøkelse blant kommuner. N=70

Figur 5-3: Det stilles rimelige krav til byggeprosjektet sett i forhold til ordningens formål



Oslo Economics, spørreundersøkelse blant kommuner. N=49

maksimalt gjør at en del større oppgraderinger ikke kan gjennomføres.»

Representant for mellomstor kommune

5 av 15 fylkeskommuner angir hvilke prosjekter som skal prioriteres. Prioriteringene i de fylkeskommunale retningslinjene omhandler både forhold som hvem som er prioriterte mottakere av tilskuddet, og hvilke arenaer tilskudd skal gå til. Eksempler kan være arenaer av regional betydning, eller arenaer som øker barn og unges tilgang til kulturaktiviteter.

«Våre retningslinjer er ganske like de nasjonale, men konkretiserer maksimalt og minimalt tilskuddsbeløp. Vi har også inkludert en prioritering av kulturarenaer til barn og unge, bredde i tilbud mm. Det som taler imot spesifiseringen er at dersom det kommer et veldig godt prosjekt, kan maksgrensen ødelegge.»

Representant for fylkeskommune

Blant fylkeskommunene er det noe uvisshet knyttet til hvor omfattende de fylkeskommunale retningslinjene er ment å være. Én fylkeskommune trekker en parallell til forvaltning av liknende tilskuddsordning innenfor idrettsområdet der retningslinjene er mer spesifikke, og spør seg om det også bør være slik for denne ordningen.

I Tabell 5-1 vises konkrete formuleringer relatert til prioritering, for de seks fylkeskommunene med prioriteringsbeskrivelse i retningslinjene.

5.2 Hvordan relaterer ordningen seg til andre finansieringskilder?

I vurderingen av tilskuddsordningen relatert til andre tiltak for finansiering av kulturarenaer, er det to sentrale forhold å se på: (i) tiltaket krever ikke uplanlagte, komplementære tiltak for å gi varige effekter, og (ii) tilskuddet konkurrerer ikke med andre tilskudd beregnet på å nå samme mål.

Tabell 5-1: Eksempler på prioriteringer formulert i fylkeskommunale retningslinjer

Fylkeskommune	Formulering i retningslinjene
Nordland	Det vil bli lagt vekt på prosjektets/arrangementets muligheter for regional oppmerksomhet
Vestland	Arenaer for kommunalt lovpålagte oppgaver, som bibliotek, er ikke prioritert i ordningen.
Rogaland	Kulturbygg som skal fungere som kommunens hovedarena for kultur prioriteres foran øvrige kulturbygg.
Finnmark	Gjentatte søknader blir prioritert. Søknader med søknadssum på 100 000 kr eller mindre vil tillegges vekt.
Agder	Prioriterer kulturarenaer som øker barn og unges tilgang til kulturaktiviteter, kulturarenaer som ivaretar nye behov og bredde og kulturarenaer med flerbruks-, gjenbruk- og sambruksaspekt

Kilde: Fylkeskommunale retningslinjer

5.2.1 Ingen behov for uplanlagte komplementære tiltak

Det er ikke slik at et tilskudd med behov for utfyllende tiltak, er dårlig utformet. Det kan godt være at andre tiltak er nødvendig for å oppnå det som er ønskelig helhetlig. Kriteriet for god utforming vil imidlertid ikke være tilfredsstilt i tilfeller der det trengs uforutsette komplementære tiltak for at tilskuddet skal kunne gi tilstrekkelig effekt, eller hvis planlagte komplementære tiltak ennå ikke er blitt gjennomført.

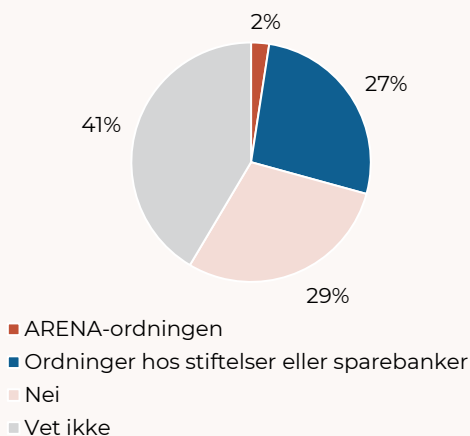
For desentralisert ordning er dette relevant fordi tilskudd fra ordningen kun kan utgjøre inntil en tredjedel av godkjente prosjektkostnader for kulturarenaen; tilskuddsmottakere er avhengige av andre finansieringskilder for å oppnå ønsket målsetning. Et slikt behov for andre finansieringskilder er verken uforutsett eller uplanlagt, tvert imot fremgår det av informasjonsinnhentingen at det å innhente finansiering fra flere kilder er ønsket. I spørreundersøkelsen blant kommuner svarer mer enn én av fire kommuner at de har søkt finansiering fra tilskuddsordninger hos stiftelser eller sparebanker til de samme prosjektene som de også har søkt tilskudd fra desentralisert ordning (se Figur

5-4). Vår vurdering er derfor at det ikke er behov for noen uforutsette eller uplanlagte komplementære tiltak for å oppnå ønsket effekt.

5.2.2 Flere tilskuddsordninger med samme mål

Hvorvidt en tilskuddsordning konkurrerer med andre virkemidler, er viktig i vurdering av utforming. I tilfeller der ulike tiltak ønsker å oppnå

Figur 5-4: I prosjektet, eller i et av prosjektene, søkte dere også tilskudd gjennom andre tilskuddsordninger?



Oslo Economics, spørreundersøkelse blant kommuner. N=48

det samme, kan det være hensiktsmessig å eliminere tiltaket med lavest kostnadseffektivitet. Samtidig vil det i noen tilfeller kunne være gunstig med valgmuligheter for aktører.

Desentralisert ordning inngår i en helhet av finansieringskilder som støtter opp under målet om tilgang på egnede lokaler for utøvelse av kulturell virksomhet.⁴ De to ordningene Kulturrom og ARENA har i stor grad samme formål som desentralisert ordning (se tekstboks for nærmere beskrivelser), nemlig å styrke den kulturelle infrastrukturen og utvikle egnede arenaer for å utøve kulturell virksomhet (Kultur- og likestillingsdepartementet, 2023). Utforming og målgruppe er imidlertid noe ulike. Målet er at ordningene skal dekke behovene i kultursektoren så godt som mulig, samlet sett. Historisk har

desentralisert ordning vært den største målt i samlet tilskuddsramme, men forskjellene er redusert over tid (se Figur 5-5).

I tillegg til Kulturrom og ARENA er også Regionale kulturfond, kirkebevaringsfondet og andre ordninger finansiert av fylkeskommunene eksempler på ordninger som støtter opp under samme formål som desentralisert ordning. Endelig utforming av Regionale kulturfond er per januar 2025 ennå ikke fastsatt, men fondene vil overlape med formålet til desentralisert ordning dersom de åpner for å gi tilskudd til lokaler og bygg.

Kulturrom

Kulturrom er en tilskuddsordning som skal bidra til øvingslokaler og gode tekniske vilkår for fremføring av musikk, dans og teater over hele landet (Kulturrom, 2018). Tilskuddene skal gå til langsiktige og helhetlige investeringer i utstyr og lokaler som kommer det frie, profesjonelle kulturfeltet og frivillige kulturlivet til gode (DFØ, 2023).

Kulturrom het tidligere Musikkutstøttsordningen, og var en ordning for rytmisk musikk som ble opprettet i 2009. Fra 2019 fikk ordningen utvidet mandat og økt tilskuddsramme. Ordningen fikk dermed et bredere nedslagsfelt, og er for alle musikkjangre, dans og teater.

Fra og med 2015 har tilskuddsordningen blitt finansiert over spillemidler gjennom overskuddet til Norsk Tipping som tildeles via KUD. Før dette fikk ordningen mesteparten av sine midler som tilskudd fra KUDs budsjett.

ARENA-ordningen

ARENA er en tilskuddsordning for bygg og infrastruktur, og forvaltes av Kulturrådet med midler fra Norsk kulturfond. Ordningen skal bidra til at det profesjonelle prosjektbaserte kunst- og kulturfeltet kan utvikle hensiktsmessig infrastruktur for produksjon, formidling og faglig utvikling. ARENA-ordningen het tidligere Rom for kunst.

Desentralisert ordning kan også ses i sammenheng med nasjonal ordning for kulturbygg. Tilskuddene til nasjonale kulturbygg gis til bygninger og lokaler

⁴ Kulturfrivillighetens tilgang på egnede lokaler er et av fire satsningsmål i regjeringens kulturfrivillighetsstrategi (Kultur- og likestillingsdepartementet, 2023).

for institusjoner og tiltak som har en nasjonal oppgave, en landsomfattende funksjon eller en viktig landsdelstilgrensendefunksjon (Kultur- og likestillingsdepartementet, 2025). Dermed oppstår det en grenseflate mellom desentralisert ordning og nasjonal ordning, i de tilfeller som omfatter kulturbygg med viktige landsdelsfunksjoner.

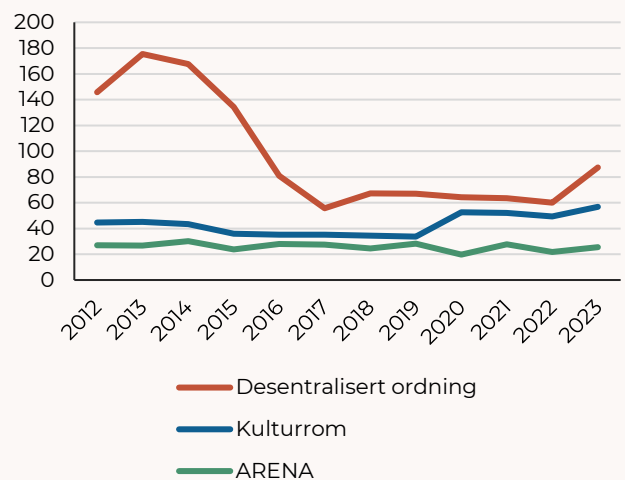
Sammenlignet med Kulturrom og ARENA-ordningene, har desentralisert ordning færre begrensninger i typer prosjekter. Kulturrom er rettet mot investeringer i utstyr og tilpasninger av bygningsinteriør, som benyttes til utøvende kunst (øving og formidling), og i liten grad kulturarenaer som bibliotek og museum. Fordi retningslinjene for desentralisert ordning sier at tilskudd kan brukes til bygging, ombygging og modernisering, vil den kunne dekke investeringer i utstyr og tilpasninger av bygningsinteriør, i likhet med Kulturrom.

Desentralisert ordning har også færre begrensninger i typer aktører. ARENA og Kulturrom er avgrenset etter frivillig-profesjonell-dimensjonen. Mens Kulturrom er innrettet mot det frie, profesjonelle kulturfeltet og frivillige kulturlivet, er ARENA-ordningen rettet som mot det profesjonelle prosjektbaserte kunst- og kulturfeltet. Desentralisert ordning er i utgangspunktet relevant både for profesjonelt og frivillig kulturliv. Formålene til Kulturrom og ARENA-ordningen kan dermed forstås å være mer spesifiserte delmål innenfor det videre formålet til den desentraliserte ordningen

5.3 Samlet vurdering av utforming

Desentralisert ordnings vidtspennende formål gjør at den lett grenser og overlapper med andre ordninger. Dette gjelder spesielt Kulturrom, men aktualiseres også ved den planlagte etableringen av

Figur 5-5: Tilskuddsbeløp for ulike ordninger innen finansiering av kulturarenaer (millioner 2024-kroner)



Kilde: Kultur- og likestillingsdepartementet og Kulturrådet. Fram til 2019 refererer Kulturrom til Musikkutstyrsordningen. Fram til 2020 refererer ARENA til Rom for kunst.

tilskuddsordningen Regionale kulturfond. Endelig utforming av Regionale kulturfond er ikke satt ved utarbeidelse av denne rapporten, men i tilfelle ordningen åpner for å gi tilskudd til lokaler og bygg, vil ordningene ha overlappende formål. Dermed oppstår en situasjon der flere tilskuddsordninger kan være beregnet på samme formål. Vi mener dette kan stride med prinsipper for effektiv virkemiddelbruk ettersom det skaper uklarheter blant målgruppen om hvilket tilskudd som er relevant for dem, og åpner for spørsmål om å vurdere kostnadseffektivitet i de ulike ordningene opp mot hverandre.

6. Evaluering av forvaltning av ordningen

I tråd med den desentraliserte forvaltningsstrukturen, finner vi store variasjoner i forvaltningspraksis mellom fylkeskommunene. Tilskuddsmidler blir tildelt i samsvar med formålet, men begrenset kjennskap til ordningen, særlig blant organisasjoner, bidrar til at deler av målgruppen ikke har mulighet til å søke om midler. Liten grad av fylkeskommunal prioritering mellom søknader på bakgrunn av regionale behov eller kulturfaglige vurderinger, gjør at godkjente søknader ofte venter i kø til det er «deres tur». Mange involverte aktører i kommuner og fylkeskommuner gir høy ressursbruk i forhold til størrelsen på tilskuddsrammen.

Etter DFØs veileder for evaluering av tilskuddsordninger er det tre delmål som vurderes i en evaluering av forvaltning:

1. Tilskuddet når frem til de riktige brukerne/tilskuddsmottakerne (korrekt målgruppe)
2. Tilskuddsmottakerne tildeles tilskuddsbeløp i samsvar med intensjoner og tildelingskriterier (korrekt beløp)
3. Tilskuddsmottaker anvender midlene slik disse er ment å bli anvendt og i samsvar med formålet (korrekt anvendelse)

I tillegg til disse delmålene, vurderer vi i dette kapittelet også effektivitet i forvaltningen.

6.1 Når tilskuddet de riktige mottakerne?

Vurderingen av hvorvidt tilskuddet når frem til de riktige mottakerne handler i store trekk om ulike aktørers forutsetninger for å søke om tilskudd, informering og promotering av ordningen, og prioriteringer og tildelinger av søknader.

6.1.1 Kommuner kjenner til ordningen bedre enn brukerorganisasjoner

For at tilskudd skal kunne bidra til å realisere ulike typer anlegg, må ulike søkere og anleggseiere være representert blant søkerne til tilskudd. Dersom noen søkere har bedre forutsetninger for å søke om tilskudd enn andre, eller om noen samfunns-

grupper eller kulturuttrykk systematisk søker i mindre grad, er det risiko for at midler ikke allokeres til visse typer arenaer for visse typer søkere. Dette kan resultere i skjevdekning av behov.

Både kommuner og andre organisasjoner som eier bygg til kulturformål kan søke på ordningen. I spørreundersøkelsen blant kommune fremgår det at omtrent to av tre kommuner har kjennskap til ordningen, mens kun 14 prosent av brukerorganisasjonene kjenner til ordningen (se Figur 6-1). Blant kulturorganisasjoner som eier egne kulturlokaler, svarer 38 prosent at de kjenner til ordningen. I noen intervjuer med medlemsorganisasjoner kommer det frem at enkelte organisasjoner ikke har kjennskap til ordningen, selv om deres medlemmer i prinsippet kunne hatt nytte av ordningen.

Figur 6-1: Kjenner du til desentralisert ordning?



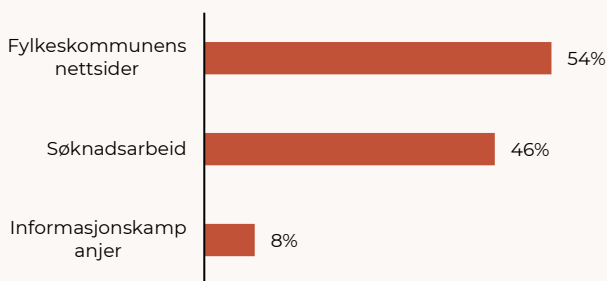
Oslo Economics, spørreundersøkelse blant hhv. kommuner (N=108) og organisasjoner (N = 330).

Begrenset kjennskap til ordningen blant organisasjoner er en hindring for at tilskuddet skal bidra til økt deltakelse i kulturell virksomhet som ikke er prioritert eller etablert i kommunen. Det er verdt å bemerke at det ikke nødvendigvis er like relevant å kjenne til ordningen for alle organisasjoner, som det er for kommuner. Det er primært byggeiere som forholder seg direkte til ordningen gjennom søknadsarbeid, og kommunene er oftere eiere enn organisasjonene. Likevel er kjennskap til ordningen relevant for organisasjoner, ettersom det kan bevisstgjøre dem om byggeiers mulighet for å søke om tilskudd på vegne av dem som brukere av bygget.

6.1.2 Fylkeskommunene markedsfører ordningen i liten grad

I forlengelse av kommunenes og brukerorganisasjonens kjennskap til ordningen, er det relevant å se på hvorvidt ordningen markedsføres av fylkeskommunene. Figur 6-2 viser at kommuner i hovedsak har fått kjennskap til ordningen gjennom fylkeskommuners nettsider eller søknadsarbeid, og i liten grad gjennom informasjonskampanjer.

Figur 6-2: Gjennom hvilke kanaler har du fått kjennskap til ordningen?



Oslo Economics, spørreundersøkelse blant kommuner. N=71

«Ordningen kan bli tydeligere på hva som er kommunens rolle når andre aktører søker. Den bør kommuniseres mye bedre ut til kommuner og andre kulturaktører. Man må vite om – eller tilfeldig komme over – ordningen for å finne informasjon.»

Representant for kommune

Enkelte fylkeskommuner gir uttrykk for i intervjuer at de synes det er problematisk å promotere ordningen ettersom de opplever at det er få midler tilgjengelig, og at de ikke ønsker at kommunene skal bruke unødvendig tid på søknadsarbeid.

6.1.3 Variasjon i prioritering mellom fylkeskommuner

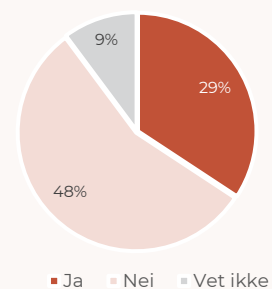
Utformingen av tilskuddet forutsetter at fylkeskommunene foretar beslutning om tildeling basert på fylkeskommunale retningslinjer, i tillegg til forvaltningsmessige vurderinger og eventuelle politiske prioriteringer. Størrelsen på totale tilskuddsmidler i forhold til søknadsmengde tilsier at mange godkjente søknader må vente på tildeling. Fylkeskommunen kan enten aktivt velge å prioritere mellom de søknader som oppfyller krav til å få tilskudd (godkjente søknader), eller operere med et køsystem der tilskudd tildeles til søknaden som har ventet lengst.

Enkelte fylkeskommuner prioriterer søknader som ses i sammenheng med kommunens plan på området

På spørsmål om hvordan de prioriterer ulike søknader som oppfyller krav til å få tilskudd opp imot hverandre, forteller enkelte fylkeskommuner i intervjuer at de prioriterer søknader som ses i sammenheng med kommunens plan på området.

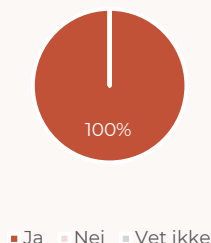
I spørreundersøkelsen fremgår det at i underkant av en tredjedel av kommunene har en plan for prioritering av kulturarenaer i sitt planverk (se Figur 6-3). Samtlige av disse kommunene søker eller videreformidler søknader i ordningen til fylkeskommunen forankret i dette planverket (se Figur 6-4). Spørreundersøkelsen viser at kommunene prioriterer kulturarenaer ved skoler, bibliotek, kulturhus og fritidsklubber i sitt planverk (se Figur 6-5).

Figur 6-3: Har kommunen en plan for prioritering av kulturarenaer i sitt planverk?



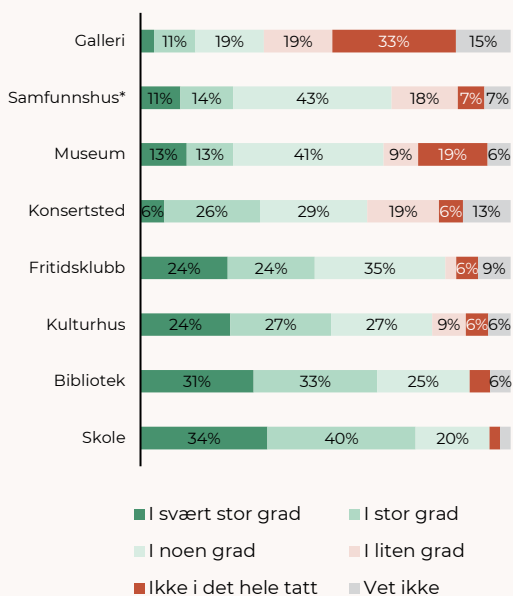
Oslo Economics, spørreundersøkelse blant kommuner. N=108

Figur 6-4: Når kommunen søker/videreformidler søknader til fylkeskommunen, gis det da prioriterte anbefalinger forankret i dette planverket?



Oslo Economics, spørreundersøkelse blant kommuner. N=20

Figur 6-5: I hvilken grad prioriteres følgende kulturbygg/kulturarenaer i kommuneplanene?



Oslo Economics, spørreundersøkelse blant kommuner. N=256.
*Samfunnshus, grendehus og ungdomshus

Mange fylkeskommuner tildeler midler basert på en køordning

Flere kommuner og fylkeskommuner opererer med et «køsystem» i prioritering og tildeling av midler. Det er et køsystem i den forstand at hvis en søknad oppfyller vilkår, blir den godkjent og prioritert i forhold til andre søknader etter når den ble søkt. En slik ordning innebærer at alle godkjente søknader får tildelt midler, når det er deres tur. Kommuner og

organisasjoner kan dermed forvente å få tilskuddsmidler på et tidspunkt, uten å vite når dette vil skje. Noen kommuner har fortalt at de bidrar med mellomfinansiering til organisasjoner som har godkjente søknader for prosjekter i eget bygg, i påvente av tildeling av tilskudd på senere tidspunkt. Kommunene påtar seg i så måte en risiko på vegne av organisasjonene.

Noen fylkeskommuner forteller at køen for tilskuddsmidler har blitt så lang at de har valgt å «fryse» midlene i ordningen. Dette innebærer at fylkeskommunen over en periode ikke åpner for nye søknader, for å kunne komme à jour med tildelingene. Fryste midler oppleves av mange kommuner som en utfordring med ordningen ettersom det hindrer finansiering og realisering av prosjekter.

«Det er lite motiverende for søkere å ligge i kø i mange år. Ordningen er arbeids- og dokumentasjonskrevende.»

Representant for kommune

I tillegg kan frysing av midler virke negativt på kjennskap til ordning blant kommuner og brukerorganisasjoner, og for fylkeskommunens kjennskap til regionale behov.

«Søknadsportalen har vært stengt siden 2014. Vi har ingen søknadsbunke til å si noe om behov. Mindre kommuner ville blant annet kontakte politikere fordi ordningen var stengt, for å få gjennom behov/ønsker.»

Representant for fylkeskommune

Flere fylkeskommuner har vært gjennom sammenslåinger og oppløsninger, noe som har påvirket både tildelingssummer og forvaltningspraksis. Det er derfor ikke entydig hvilke fylkeskommuner som har praktisert frysing av midler i alle tilfeller. Basert på Anleggsregisteret og intervjuer med fylkeskommuner finner vi at det har vært praktisert av i alle fall tre fylkeskommuner.

Kommunale prioriteringer er viktige i forvaltningen

Kommunene fungerer både som søkere og videreformidlere i ordningen. De søker på vegne av kommunalt eide bygg, og videreformidler søknader

fra organisasjoner i kommunen. I tillegg gir kommunene en prioritert liste over søknader om tiltak både i kommunale og organisasjonseide bygg. Så lenge mange fylkeskommuner i liten grad prioriterer mellom godkjente søknader, men benytter et køsystem, er kommunale prioriteringer viktig for tildelingspraksis.

I rollen som både søker og saksbehandler i desentralisert ordning, kan kommunene oppleve rollekonflikter i sin prioritering av tilskudd. Kommuner vil i prinsippet kunne ha insentiver til å prioritere midler som bidrar til å finansiere tiltak i kommunale bygg, i stedet for organisasjonseide bygg. Kommunene har varierende praksis for prioritering og viderefremming av søknader fra organisasjoner sett opp imot kommunale søknader. Figur 6-6 viser at omtrent halvparten av kommunene med kjennskap til ordningen har viderefremmet søknader på vegne av andre organisasjoner. Kommunene synliggjør gjennom intervjuer at de gjør seg ulike vurderinger om prioriteringene av prosjekter tilknyttet kommunalt eide bygg opp imot organisasjonseide bygg. Noen kommuner mener organisasjonseide bygg bør prioriteres ettersom de ofte har mindre tilgang på finansieringskilder, mens andre kommuner fremhever at de kjenner behovene bedre i egne bygg og vet hvilke tiltak som kan gi størst effekt.

Utviklingen i tildeling av tilskudd over tid viser at en økende andel av tilskuddet går til skolebygg (se Figur 4-6). Dette kan tyde på at kommuner, og

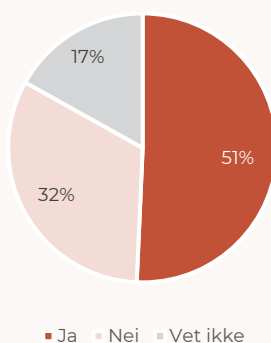
fylkeskommuner, i forvaltningen prioriterer kommunalt lovpålagte oppgaver. Utviklingen må samtidig ses i lyd av en større trend innenfor kulturfeltet der eksisterende bygg tilpasses og tilrettelegges for kulturell virksomhet.

Kommunene mener at kulturarenaer for frivillige aktører særlig bør prioriteres; 74 prosent svarer at de er helt enig i at tilskuddsordningen bør prioritere å dekke frivillige aktørers arealbehov for øvingslokaler, og 77 prosent mener det tilsvarende for fremvisningslokaler. Til sammenligning er mindre enn halvparten helt enig i at tilskuddsordningen bør prioritere å dekke profesjonelle kulturaktørers arealbehov til øvingslokaler (34 prosent) og fremvisningslokaler (43 prosent). 83 prosent av kommunene er helt enig i at tilskuddsordningen bør prioritere kulturlokaler som fungerer som møteplass, for dialog og samhandling.⁵

Ordningen ses i liten grad i sammenheng med kulturverntiltak

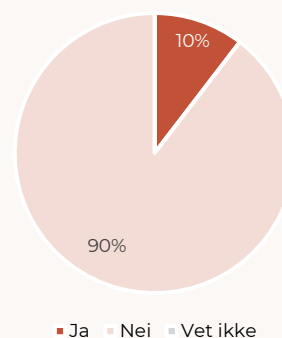
Mange kommuner har etablert kulturarenaer både for produksjon, og fremføring i bygg med til dels stor kulturhistorisk verdi. Dette kan være en vinn-vinn-situasjon for mange kommuner, som både sikrer videre bruk av verneverdige bygg og skaper rom for kulturaktiviteter. Kommunene synes imidlertid i begrenset grad å benytte ordningen til å rehabilitere verneverdige bygninger til kulturbruk. Bare ti prosent svarer ja på spørsmålet om prosjektene kommunen har søkt midler til, omhandler kulturverntiltak. (se Figur 6-7).

Figur 6-6: Har kommunen du representerer viderefremmet søknader på vegne av andre?



Kilde: Oslo Economics, spørreundersøkelse blant kommuner. N=71

Figur 6-7: Omhandler prosjektet/prosjektene kommunen har søkt tilskudd til, kulturverntiltak?



Kilde: Oslo Economics, spørreundersøkelse blant kommuner. N=48

⁵ Spørreundersøkelse til kommuner, Oslo Economics. N=108

6.2 Tildeles midler i samsvar med intensjoner og tildelingskriterier?

Ifølge retningslinjene skal tilskudd bidra til egnede lokaler, bygninger og utearenaer som gir rom for ulik kulturell virksomhet (Kulturdepartementet, 2019). Intensjonene til ordningen kan tolkes som at tilskuddet skal inngå som en del av en helhetlig finansiering av kulturarenaer, heller enn å sikre tilstrekkelig finansiering for kulturarenaer i seg selv. I kapittel 4 kommer det frem at ordningen fungerer som et bidrag til finansiering av kulturarenaer.

Utover dette åpner de nasjonale retningslinjene opp for ulik fylkeskommunal forvaltningspraksis når det gjelder tilskuddsnivået på enkelttildelinger. På dette området er det stor variasjon. Enkelte fylkeskommuner forsøker å spe ut midlene på en rekke søknader, mens andre fylkeskommuner velger å gi tilskudd «som monner» for et mindre utvalg av søknadene (se Figur 4-4 og Figur 4-7 for oversikt av fylkeskommunal tildelingspraksis).

Mange aktører påpeker at det ikke nødvendigvis er forvaltningen, men selve tilskuddsrammen som begrenser effektene av ordningen.

«Problemet med ordningen er ikke selve ordningen, men at den er så tappet for ressurser.»

Representant for fylkeskommune

Desentralisert ordning kan også fungere som et bidrag inn i prosjekter med flere finansieringskilder. Kulturbygg med en regional funksjon kan være aktuelle for tilskudd både fra desentralisert ordning, og tilskuddsordningen til nasjonale kulturbygg. Én kommune beskriver i intervju et tilfelle der kommunen, tilhørende fylke og staten, som delte på eierskap og finansieringen av et regionalt teater, skulle foreta en utbygging av teateret. Kommunen beskriver at midler fra desentralisert ordning fungerte som et bidrag til å dekke fylkeskommunens del av finansieringen.

Det er også relevant å trekke inn transparens rundt tildelinger og bruk for offentligheten. Flere aktører innenfor kulturfrivilligheten etterlyser større åpenhet rundt hvilke arenaer som får tilskudd, samt dokumentasjon av begrunnelse for tilskudd og hva arenaene brukes til.

6.3 Blir midlene anvendt i samsvar med formålet?

Informasjonsinnhenting tyder på at midlene i stor grad blir anvendt i samsvar med formålet til ordningen. I intervjuer gir fylkeskommunene og kommunene uttrykk for at midlene går til prosjekter som understøtter ordningens formål. Våre overordnede undersøkelser av søknader og tildelinger i Anleggsregisteret og annen rapportering fra fylkeskommuner til KUD, bekrefter dette.

Videre gir kommunene og fylkeskommunene uttrykk for at de opplever at prosjektmidlene blir anvendt som beskrevet av tilskuddsmottakerne. Kulturarenaer som mottar tilskudd, skal etter retningslinjene benyttes til kulturformål i minst 20 år etter at midlene er utbetalt. Informasjonsinnhenting viser at oppfølging av prosjekter i etterkant av tildeling av tilskudd er lite formalisert og foregår i et begrenset omfang. I intervjuer nevner enkelte kommuner at det har vært tilfeller der de har oppdaget at bruken av visse arenaer, fortrinnsvis arenaer som har funksjon i lokalmiljøet, har blitt brukt på en annen måte enn beskrevet i søknad. Dette har blitt løst gjennom dialog mellom kommunen og brukerne.

6.4 Forvaltes ordningen effektivt?

Vurderingen av effektivitet tar for seg hvorvidt målene kunne blitt oppnådd mer effektivt (kostnadseffektivitet), eller om mer – flere eller større effekter – kan oppnås med samme ressursbruk (formålseffektivitet). Effektivitetsvurderingen krever dermed både en vurdering av kostnadene og effektene av ordningene. Dette kapitlet beskriver ressursbruken og vurderer denne opp mot størrelsen på tilskuddsmidlene, for å synliggjøre rammene for kostnadseffektivitet.

6.4.1 Kommuner og fylker har i hovedsak gode rutiner for saksbehandling

Ressursbruk i fylkeskommunene omfatter i hovedsak oppfølging og behandling av søknader og rapportering, mens ressursbruk i kommunene i hovedsak omfatter videreformidling, prioritering og utarbeidelse av søknader. Kommunene og fylkeskommunene gir uttrykk for at det er god samhandling dem imellom, og at de evner å løse oppgavene sine på en god måte.

Anleggsregisteret er en sentral del av den praktiske forvaltningen av ordningen. Kommunene og fylkeskommunene gir uttrykk for at de i stor grad er fornøyde med Anleggsregisteret som

saksbehandlingssystem. Flere opplever at det legger til rette for god dialog mellom kommuner og fylker, og at det er positivt med felles rapporteringssystem. Samtidig er det enkelte kommuner og fylkeskommuner som peker på at systemet bærer preg av å være utformet for idrettsområdet, og ikke er tilstrekkelig tilpasset kulturfeltet.

I tillegg til saksbehandling av søknader gjennom Anleggsregisteret, skal fylkeskommunene rapportere på inn- og utbetalinger av tilskudd og regnskapsmessig balanse til KUD. Per 2024 skjer denne rapporteringen gjennom regnearkskjemaer som fylkeskommunene skal fylle ut og sende til departementet per e-post. Enkelte fylkeskommuner gir uttrykk for at formen på rapporteringen kunne blitt endret, eksempelvis kunne rapporteringen inngått i Anleggsregisteret.

6.4.2 Potensiale for mer samarbeid mellom fylkeskommunene, og på tvers av tilskuddsordninger

Fylkeskommunene utfører i stor grad de samme oppgavene, og vil kunne ha nytte av å dele erfaringer og kompetanse med hverandre. I intervjuer har vi fått høre at en slik erfaringsutveksling foregår i beskjeden grad. Fylkeskommunene og KUD har historisk hatt noen felles møtepunkter, men per 2024 er det lite samarbeid fylkeskommunene imellom.

Det er i liten grad samhandling mellom fylkeskommunene og andre finansieringskilder på området, og heller ikke mellom desentralisert ordning på nasjonalt nivå (KUD) og tilgrensende tilskuddsordninger. Så vidt vi har forstått er det større grad av samhandling mellom Kulturrom og ARENA-ordningen, enn hva det er mellom disse og desentralisert ordning.

6.4.3 Desentralisert forvaltningsstruktur gir høy ressursbruk i forhold til størrelsen på midlene

Fylkeskommunene anslår at de i snitt bruker omtrent 20 prosent av et årsverk på oppfølging av tilskuddsordningen. Dette gir totalt omtrent 3 årsverk i ressursbruk i fylkeskommunene. I tillegg kommer ressursbruk i kommunenes forvaltning, og gjennom søknadsarbeid hos kommuner og organisasjoner. De fleste kommunene og fylkeskommunene opplever selv å ha en rimelig ressursbruk i forbindelse med ordningen. Det er ingen indikasjoner på at enkeltaktører har en ineffektiv ressursbruk. Et høyt antall involverte aktører, både fylkeskommuner, kommuner og

organisasjoner, innebærer likevel at den totale ressursbruken i forbindelse med saksbehandling er høy sett i forhold til den samlede tilskuddsrammen. Samlet vurderer vi at både kommuner og fylkeskommuner evner å løse oppgavene sine på en god måte, men at selve utforming av ordningen begrenser muligheten for kostnadseffektivitet.

6.5 Samlet vurdering av forvaltning

Vi ser tydelig variasjon i forvaltningen av ordningen fylkeskommunene imellom. Dette kommer særlig frem i forskjeller i antall tilskudd og gjennomsnittlig tilskuddsbeløp. Variasjon på tvers av fylkeskommuner er ønsket, i en desentralisert ordning der noe av formålet er å legge til rette for tilpasning til lokale og regionale behov. Samtidig vurderer vi at det er sider ved forvaltningspraksisen som har uheldige konsekvenser.

Ulik grad av markedsføring av ordningen på tvers av fylkene gir geografiske forskjeller i kjennskap til ordningen, og kan resultere i udekkede behov i deler av målgruppa. Videre vurderer vi at det er uheldig at flere fylkeskommuner ikke foretar prioriteringer mellom søknader basert på kjennskap til regionale behov, men i stedet opererer med et køsystem der søknader som oppfylder gjeldende vilkår blir godkjent og prioritert på bakgrunn av tidspunkt for innsendelse. En slik køordning hensyntar ikke relative forskjeller i behov for ulike typer av prosjekter og tiltak, eller kulturpolitiske målsetninger eller preferanser.

I tilfeller der prosjekter blir realisert, men først etter å ha ventet i kø, vil det kunne være et effektivitetstap som følge av utsettelse av gode prosjekter. I ytterste konsekvens kan køsystemet også medføre at prosjektene ikke blir realisert som følge av at de må vente på tilskudd. Gjennom informasjonsinnhenting har det kommet frem eksempler på at søkere ikke har fornyet søknadene, og ikke får gjennomført tiltak på grunn av prisstigning mens de har stått i kø. Vi stiller også spørsmålsteget ved at fylkeskommuner gjennom å prioritere ett stort prosjekt, har fryst tilskuddsordningen for andre prosjekter over flere år.

Når det gjelder effektivitet i forvaltningen vurderer vi at både kommuner og fylkeskommuner evner å løse oppgavene sine på en god måte, men at den desentraliserte forvaltningsstrukturen er ressurskrevende sett i forhold til størrelsen på tilskuddsmidlene.

7. Resultater og effekter av tilskuddsordningen

Midlene i tilskuddsordningen har bidratt til å finansiere et betydelig antall prosjekter i hele landet, hvorav en stor andel er i distriktene. Det er likevel variasjon i hvor avgjørende tilskuddet er for å realisere prosjektene, og i hvilken grad tilskuddene bidrar til å styrke lokalt og regionalt kulturliv. Vi vurderer at ordningen har størst betydning for realisering av mindre prosjekter.

De ønskede resultatene av tilskuddsordningen er å bidra til egnede lokaler, bygninger og utearenaer som gir rom for ulik kulturell virksomhet. De ønskede effektene er å bidra til økt tilgjengelighet og egnethet ved kulturarenaer (brukereffekt), og derigjennom styrke det lokale og regionale kulturlivet (samfunnseffekt).

Resultatene av ordningen kan dokumenteres gjennom prosjekter som er realisert ved hjelp av tilskuddsmidler. Når det kommer til brukereffekter og samfunnseffekter, er det kritiske hvorvidt tilskuddsordningen er avgjørende for å realisere prosjektene som har mottatt tilskudd og hvorvidt disse prosjektene bidrar til å møte behovet for kulturarenaer.

Regionale forskjeller i behov for kulturarenaer, og forskjeller i forvaltningspraksis på tvers av fylkeskommuner, har betydning for effekter for lokalt og regionalt kulturliv. Variasjon mellom fylkeskommunene i forvaltning og prioritering av midler kan derfor ha betydning for effekter og måloppnåelse på lokalt og regionalt nivå.

7.1 Bidrar ordningen til å finansiere egnede kulturarenaer?

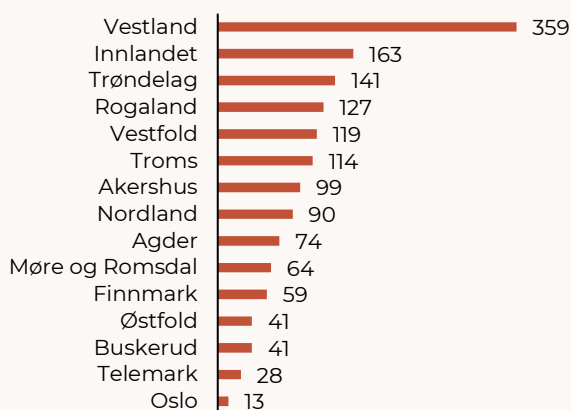
Ordningen har delfinansiert et stort antall prosjekter

I perioden 2004-2024 har over 1 500 prosjekter blitt tildelt midler gjennom ordningen. Dette tilsvarer i gjennomsnitt mer enn 70 prosjekter per år. Midlene i ordningen fordeles fylkeskommunene gjennom en objektiv fordelingsnøkkel som baseres på areal og innbyggertall, og alle får følgelig en ramme som kan tildeles prosjekter.

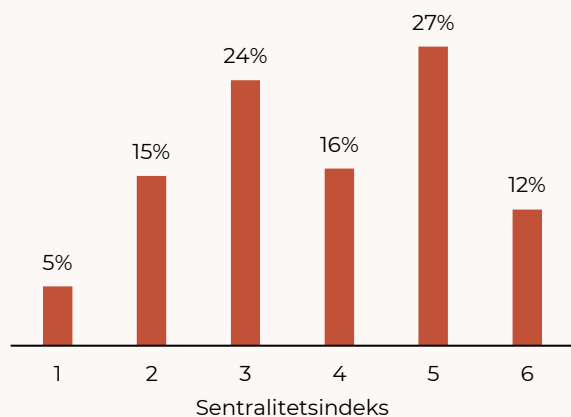
Stor variasjon i antall tildelinger per fylkeskommune

Som Figur 7-1 viser, er det stor variasjon i antall registrerte tildelinger per fylkeskommune. Færre registrerte tildelinger i Oslo skyldes manglende data fra før 2018. Variasjon i antall tildelinger skyldes både variasjon i hvor mye hver enkelt fylkeskommune får gjennom fordelingsnøkkel, og hvor

Figur 7-1: Antall tildelinger i perioden 2004-2024 per fylkeskommune*



Figur 7-2: Andel av tilskudd fordelt på kommunens sentralitetsindeks



Kilde: Figurer utarbeidet av Oslo Economics basert på uttrekk fra Anleggsregisteret hos Kultur- og likestillingsdepartementet
*Note: Søknader og tildelinger for Oslo før 2018 er ikke registrert i uttrekket.

store tildelinger fylkeskommunene gir i gjennomsnitt. Mens enkelte fylkeskommuner prioriterer å gi store tilskudd til få prosjekter, prioriterer andre å gi mindre tilskudd fordelt på flere prosjekter. Vestland fylkeskommune, som er registrert med flest tildelinger, har også lavest gjennomsnittlig tildeling per prosjekt, tilsvarende 470 000 2024-kroner. Til sammenligning, er gjennomsnittlig tildeling i Østfold i overkant av 1,9 millioner kroner.

Relativt flere tildelinger til mindre sentrale kommuner

Midlene i ordningen fordeles til kulturarenaer både i sentrale områder med mange innbyggere og i kommuner med færre innbyggere. Sentralitetsindeksen gir et mål på hvor sentral en kommune er, på bakgrunn av forhold som befolkning, arbeidsplasser og servicetilbud. Over halvparten av tilskuddene, målt i kroner, har gått til prosjekter lokalisert i kommuner med sentralitetsindeks 4, 5 og 6 (mindre sentrale kommuner), vist i Figur 7-2. Disse kommunene har kun 28 prosent av landets totale befolkning. Dette indikerer at mindre sentrale områder prioriteres relativt høyt i fordelingen av midler.

7.2 Er ordningen avgjørende for å realisere prosjektene som får tilskudd?

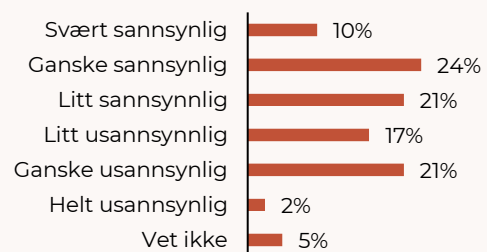
Ordningsen oppleves som delvis avgjørende for å realisere prosjekt

Det er utfordrende å vurdere om kulturarenaene ville blitt realisert i fravær av tilskuddsordningen. En forutsetning for å kunne kvantifisere hvilken effekt ordningen har på realisering av kulturarenaer, er å estimere hva den kontrafaktiske situasjonen ville vært – altså hvordan tilbudet av kulturarenaer ville vært i fravær av ordningen. Siden midlene fordeles til og forvaltes av alle fylkeskommuner, er det ikke metodisk grunnlag for å kvantifisere den kausale effekten tilskuddet har på realisering av kulturarenaer. Vi drøfter derfor effekten kvalitativt, med utgangspunkt i spørreundersøkelsene og intervjuer.

Mer enn halvparten av kommunene i spørreundersøkelsen som har mottatt tilskudd, vurderer at prosjektet potensielt kunne ha blitt realisert også uten tilskudd (se Figur 7-3). Denne oppfatningen kan ha sammenheng med tilskuddets størrelse, og at andre finansieringskilder er mer avgjørende for at prosjektet realiseres. Svarene i spørreundersøkelsen kan imidlertid også indikere at en andel av prosjektene ville vært mulig å realisere med alternative finansieringskilder.

Selv om tilskudd ikke alltid er avgjørende for at prosjektene realiseres, kan ordningen likevel være av betydning for hvordan kulturarenaer utformes. Videre er det flere informanter som trekker frem at tilskudd fra ordningen kan virke motiverende og inspirerende, samtidig som det kan bidra til å sikre finansiering fra andre aktører. I den sammenheng kan det være en avhengighet mellom desentralisert ordning og andre finansieringskilder. I tilfeller der tilskudd gjennom ordningen sikrer annen finansiering, kan tilskuddet være en sentral driver til at prosjektet realiseres, uten at tilskuddet kan tilskrives hele effekten.

Figur 7-3: Hvor sannsynlig er det at prosjektet/prosjektene ville blitt realisert uten tilskudd?



Kilde: Oslo Economics, spørreundersøkelse blant kommuner. N=57

Tilskudd utgjør en begrenset andel av samlede kostnader

I henhold til retningslinjene kan tilskudd utgjøre inntil en tredjedel av godkjente prosjektkostnader. For å realisere prosjektene, må finansieringen derfor sikres på flere måter enn gjennom tilskuddsordningen. Ordningens utforming, herunder maksgrense for tildeling, legger føringer for tilskuddsmottakeres finansieringsmuligheter.

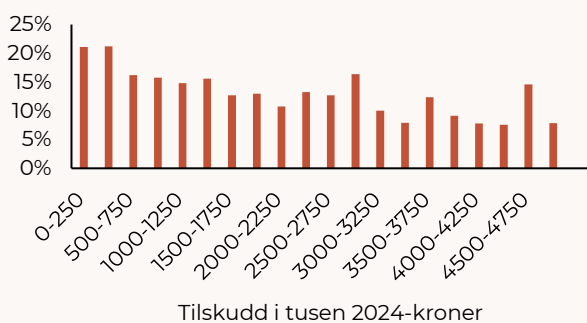
Når vi analyserer prosjektene som har fått tildeling gjennom ordningen, ser vi at tilskudd til mindre prosjekter, i gjennomsnitt utgjør en større andel av samlede prosjektkostnader enn for større prosjekter (se Figur 7-4). Selv for mindre prosjekter, utgjør likevel finansieringen gjennom ordningen kun i overkant av 20 prosent av de samlede prosjektkostnadene. For mange prosjekter, fungerer derfor tilskuddet som en toppfinansiering.

At tilskudd gjennom ordningen fungerer som en toppfinansiering illustreres også av Figur 7-5. Når vi ser på totale prosjektkostnader til alle prosjekter som har fått tilskudd i perioden 2004-2024, ser vi at egenkapital (39 prosent) og lån (28 prosent) utgjør de viktigste finansieringskildene. Tilskudd fra

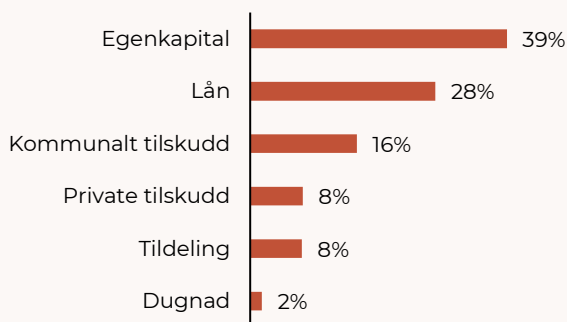
ordningen utgjør omtrent 8 prosent av samlede projektkostnader.

Flere informanter peker på at tilskudd til mindre prosjekter kan være av større betydning for realiseringen av prosjektet, enn for relativt kostbare prosjekter. Den fylkeskommunale variasjonen vi ser knyttet til størrelsen til prosjektene som får tilskudd, kan indikere at det er forskjeller i hvor avgjørende midlene er for realisering av prosjektene på tvers av fylkeskommunene. Eksempelvis har Vestland gitt tilskudd til relativt mange små prosjekter, typisk samfunnshus, grendehus eller ungdomshus, der tilskudd kan være avgjørende for å realisere prosjektet. Andre fylkeskommuner har prioritert mer omfattende prosjekter, slik som kulturhus, der tilskuddet utgjør en mindre andel av totale projektkostnader og effekten av tilskudd er mer usikker.

Figur 7-4: Tilskudd som andel av totale kostnader for prosjekter med ulikt tilskuddsnivå



Figur 7-5: Andel av projektkostnader finansiert av ulike kilder



Kilde: Figurer utarbeidet av Oslo Economics basert på uttrekk fra Anleggsregisteret hos Kultur- og likestillingsdepartementet

7.3 Bidrar ordningen til å øke tilgjengelighet og egnethet ved kulturarenaer?

Det store og mangfoldige behovet for kulturarenaer i Norge reflekterer ulike bosetningsmønstre og varierte kulturuttrykk blant både frivillige og profesjonelle kulturaktører. Kultursektorens arenabehov dekkes av et samspill mellom flere finansieringskilder, der desentralisert ordning er en av dem. Midlene som fordeles gjennom ordningen gir fylkeskommunene og kommunene mulighet til å bidra til å dekke prioriterte behov for kulturarenaer i regionen, innenfor gjeldende rammer og retningslinjer.

Et entydig funn fra intervjuer med fylkeskommuner, kommuner og brukerorganisasjoner, er at ordningen oppleves som svært begrenset sett opp mot det samlede arenabehovet. Samtidig oppleves ordningen som viktig for mange av prosjektene som får tilskudd, og flere informanter mener at prosjektene som blir finansiert bidrar til å øke tilgjengelighet og egnethet ved kulturarenaene. Spørsmålet om hvorvidt ordningen bidrar til å øke tilgjengelighet og egnethet ved kulturarenaer, handler dermed om grad av behovsdekning.

I samsvar med våre analyser fra Anleggsregisteret, trekkes samlet tilskuddsramme i ordningen frem som en begrensende faktor for grad av behovsdekning. Sett opp mot omfanget av, og variasjonen i behovet til kulturaktørene i landet som helhet, kan midlene i desentralisert ordning anses som marginale. Til tross for begrensningene, mener vi at det er grunnlag for å konkludere med at de prosjektene som realiseres, bidrar til å dekke reelle behov for kulturaktørene.

Det bør heller ikke være et mål i seg selv at én tilskuddsordning skal dekke det fulle behovet. På lik linje med annen offentlig pengebruk, må det gjøres prioriteringer av hvilke prosjekter som gir mest nytte sett opp mot kostnader. I lys av størrelsen på tilskuddsrammen, er det sentralt at hver enkelt fylkeskommune prioriterer å tildele midler i tråd med regionale behov.

7.4 Bidrar midlene til å styrke lokalt og regionalt kulturliv?

Kulturaktørene bruker et bredt spekter av ulike kulturarenaer til øving, fremvisning og som møteplass, slik som skoler, samfunnshus, ungdomshus, kirker og kulturhus. Slik vi har beskrevet, bidrar midlene i ordningen til å finansiere etablering, modernisering og ombygging av kulturarenaer. Likevel mener vi at det er betydelige variasjoner i hvor mye tilskuddene faktisk bidrar til å styrke lokalt og regionalt kulturliv.

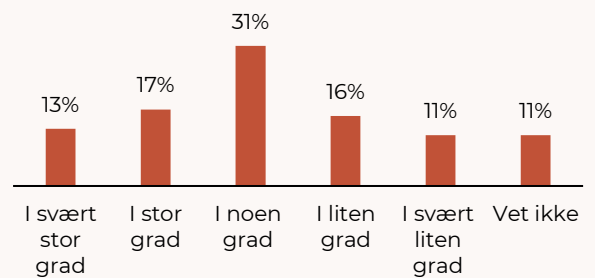
Kommunene spriker i sine vurderinger av tilskuddets ønskede effekt

Kommunene har, gjennom oppfølging og prioritering av søknader, en sentral rolle i å sikre at prosjektene som finansieres bidrar til ønsket effekt. Likevel vurderer kun omtrent en av tre kommuner at tilskuddet i stor eller svært stor grad bidrar til å realisere kulturarenaer som innbyggerne har behov for (se Figur 7-6). Hvorvidt svarene reflekterer kommunens oppfatning av hvordan prosjektene som har fått tilskudd bidrar til å dekke behov, er uklart. Det kan eksempelvis tenkes at en kommune som opplever at midlene ikke er tilstrekkelig for å dekke innbyggernes behov, svarer i noen, liten eller i svært liten grad, selv om de prosjektene som har fått finansiering bidrar til å dekke et reelt behov.

Mens kommunene har en viktig rolle knyttet til prioritering av søknader i kommunen, har fylkeskommunene ansvar for å prioritere mellom søknader fra ulike kommuner. På spørsmål om hvorvidt de mener at fylkeskommunenes prioriteringer samsvarer med regionale behov for kulturarenaer, svarer halvparten av kommunene «vet ikke». Blant dem som har en oppfatning, svarer de fleste i stor eller i noen grad. At en så stor andel har svart «vet ikke», kan ha sammenheng med at kommunen ikke kjenner de regionale behovene, og/eller at de ikke kjenner til de fylkeskommunale tildelingene innenfor ordningen.

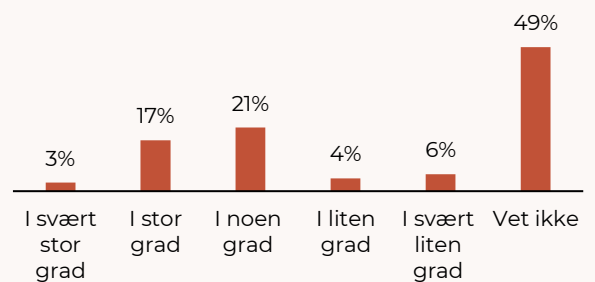
Ettersom kommunene prioriterer mellom prosjekter som først og fremst har som formål å dekke lokale behov, er det ikke nødvendigvis enkelt å vurdere de lokale behovene opp mot andre kommuner sine behov. At en stor andel svarer «vet ikke», kan indikere at kommunene først og fremst er opptatt av sine lokale behov, til tross for flere eksempler på prosjekter som har som formål å dekke behov på tvers av kommunegrenser. Enkelte kommuner peker på at manglende samsvar mellom prioritering og regionale behov er en svakhet med ordningen, og at kulturarenaens betydning for regionen som helhet ikke i tilstrekkelig grad hensyntas i prioriteringene.

Figur 7-6: I hvilken grad vurderer du at tilskuddsordningen bidrar til å realisere kulturarenaer som innbyggerne har behov for?



Kilde: Oslo Economics, spørreundersøkelse blant kommuner. N=70

Figur 7-7: I hvilken grad mener du at fylkeskommunens prioritering av søknader samsvarer med det regionale behovet for kulturarenaer?



Kilde: Oslo Economics, spørreundersøkelse blant kommuner. N=67

Flere av fylkeskommunene foretar i liten grad aktive prioriteringer mellom søknader, og benytter et køsystem for å håndtere situasjoner med høyere etterspørsel enn tilbud. I slike tilfeller inngår alle godkjente søknader i køsystemet, slik at det er kun kommunenes prioritering som ligger til grunn. Enkelte kommuner trekker fram at fylkeskommunene i liten grad opplyser om begrunnelsen for eventuelle prioriteringer, og det vil da være vanskelig for kommunene å ta stilling til om prioriteringen samsvarer med regionale behov.

Kommunalt eide kulturarenaer kan være viktige for kulturdeltakelse, men vil trolig bli finansiert uavhengig av ordningen

En betydelig andel av prosjektene som får finansiering gjennom ordningen, er kommunalt eide kulturarenaer. Som vi har vist i kapittel 4.2, ser vi også en økende tendens til at bygg som inngår i

kommunale lovpålagte oppgaver, særlig skolebygg, finansieres gjennom ordningen.

Mens organisasjoner ofte har begrensede muligheter til å finansiere kulturarenaer, har kommunene tilgang til betydelige finansieringskilder utover tilskuddsordningen. Gjennom inntektssystemet fordeles frie inntekter til kommuner, som selv kan prioritere midler til kulturarenaer. I tillegg har kommunene gode muligheter for lånefinansiering, som gir anledning til å sikre tilbud av eksemplvis større kulturarenaer.

Ettersom det er kommunene som prioriterer søknadene, er det ikke nødvendigvis søknadene med størst behov for tilskudd som blir prioritert. Kommunene står fritt til å prioritere kommunale prosjekter, som også uten tilskudd ville blitt realisert. Selv om kommunale prosjekter utgjør viktige kulturtilbud for innbyggerne, er det ikke gitt at kulturtilbudene er avhengig av midlene fra denne ordningen.

Enkelte brukerorganisasjoner opplever at kommunene prioriterer kommunale prosjekter fremfor andre aktører sine prosjekter. Det er imidlertid usikkert hvor fremtredende dette er på nasjonalt nivå, og flere kommuner trekker frem at de også prioriterer andre prosjekter. Oppfatningen fra disse organisasjonene kan ha sammenheng med manglende kjennskap til ordningen og begrensede ressurser til å gjennomføre søknadsarbeidet. Sammenlignet med frivillige kulturaktører, har kommunene i større grad ressurser og tilstrekkelig kompetanse til å søke midler gjennom ordningen. Det kan derfor være store behov i frivillig kultursektor som ikke synliggjøres av søknader om tilskudd gjennom ordningen.

Kostbare kulturhus kan sette begrensninger for bruk

Slik vi belyste i kapittel 4.2, har tilskudd til kulturhus i perioden 2004-2024 utgjort en betydelig andel av samlede tildelinger. Selv om tildelinger til kulturhus har gått ned de siste årene, utgjør tildeling til kulturhus i underkant av 25 prosent av samlede tildelinger gjennom hele perioden.

Kulturhus er ofte kostbare, også sammenlignet med andre prosjekter som får tildeling gjennom ordningen. Gjennomsnittlige totale prosjekt-kostnader for kulturhus er 42 millioner kroner, mens eksempelvis gjennomsnittlige prosjekt-kostnader for kulturarenaer kategorisert som samfunnshus, grendehus eller ungdomshus er 3,5 millioner kroner.

For kulturaktører er det sentralt at kulturarenaene er tilgjengelige for bruk. Høye kostnader som

følgelig medfører høy leiepris, kan derfor stå i motsetning til ønsket tilgjengelighet.

«Det har aldri lyktes oss å få tilskudd til bygg innen kategorien bygdehus/samfunnshus. Dette er bygninger som med små midler kunne vært betydningsfulle arenaer for bygdene. Det bygges store kulturhus der kostnaden for bruk av lokalene er så store at de ikke kan benyttes. Frivillige er i stor grad utestengt fra kulturhus på grunn av kostnaden. Med en bedre satsing på mindre bygg, kunne flere utøvd sin frivillige skapertrang.»

Representant for kommune

Samtidig som at flere påpeker at midlene har begrenset betydning for realisering av kulturhus, og at kulturhus ikke nødvendigvis bidrar til bred kultur deltakelse, har nettopp kulturhus blitt prioritert høyt i ordningen. Flere fylkeskommuner gir i sine retningslinjer en særskilt maksgrense for tildelingsbeløp til kulturarenaer med regional funksjon eller betydning, som er høyere enn andre prosjekter. Vi stiller spørsmål til om denne prioriteringen, som beslaglegger en stor andel av de samlede midlene, er hensiktsmessig for måloppnåelsen av ordningen.

Tilskudd til mindre prosjekter gir trolig størst effekt for økt kultur deltakelse

Analysen av Anleggsregisteret viser at tilskuddene utgjør en større andel av prosjekt-kostnadene for mindre prosjekter, sammenlignet med større prosjekter. Videre mener flere av informantene vi har intervjuet, at midlene er av større betydning for mindre prosjekter og da særlig prosjekter som har begrensede øvrige finansieringsmuligheter.

«Bygging av et kulturhus hvor man tar hensyn til kultur-uttrykkenes behov og krav er kostbare bygg. Tilskuddet størrelse blir dermed en mindre del av finansieringen og blir ikke en avgjørende faktor for realiseringen. For mindre

ombygginger og lokaler fungerer ordningen bedre.»

Representant for kommune

7.5 Samlet vurdering av effekter av ordningen

For at kulturfrivilligheten kan utøve og videreutvikle sin aktivitet er det avgjørende med tilgang på egnede lokaler, bygninger og uteområder.

Desentralisert ordning har over tid bidratt til å legge til rette for kulturvirksomhet, gjennom å være en finansieringskilde til et stort antall prosjekter innen kulturfeltet i hele landet. Vi stiller likevel spørsmål til om midlene i tilstrekkelig grad allokteres til prosjekter som er avhengig av tilskudd, og til de prosjektene som i størst mulig grad fremmer og legger til rette for å styrke lokalt og regionalt kulturliv. Samlet tilskuddsramme er på langt nær stor nok til å møte kulturaktørens behov for økt tilgjengelighet og egnethet ved kulturarenaene de benytter, reflektert gjennom søknadsmengden til desentralisert ordning. Begrenset kjennskap til ordningen, særlig blant

organisasjoner, gir grunn til å tro at det reelle behovet er langt større enn hva søknadsmengden tilsier. Selv om prosjektene som får tilskudd bidrar til å øke tilgjengelighet og egnethet for aktører som deltar i kulturell virksomhet ved den enkelte kulturarenaen, er det begrenset hvor mye hvert enkelt prosjekt kan styrke lokalt og regionalt kulturliv.

Evalueringen tyder på at effekten av tilskudd varierer mellom ulike typer av prosjekter og kulturarenaer. Det er et stort spenn i størrelsen på prosjektene som har fått tilskudd, målt i totale prosjektkostnader. Kulturhus er et typisk eksempel på kostbare prosjekter som har fått tildeling gjennom ordningen. I tillegg til at flere slike prosjekter trolig ville blitt realisert også uten tilskudd, argumenterer flere informanter at kulturhus ikke nødvendigvis legger til rette for bred kultur deltakelse, og styrking av lokalt og regionalt kulturliv. På den andre siden er samfunnshus, som gjennom desentralisert ordning typisk får tildelinger til mindre prosjekter. Vår vurdering er at ordningen i større grad er avgjørende for realisering av mindre prosjekter innen frivillig kulturliv. Vi vurderer også at oppgradering og modernisering av slike kulturarenaer i stor grad kan bidra til å styrke lokalt og regionalt kulturliv.

8. Helhetlige vurderinger og anbefalinger

Desentralisert ordning bidrar til å finansiere et stort antall prosjekter, og oppnår formålet sitt om å legge til rette for kulturell virksomhet. Samtidig finner vi flere utfordringer ved ordningen. En overordnet utfordring er uklarhet rundt ordningens rolle og funksjon i den helhetlige finansieringen av kulturfeltet. I tillegg er det potensial for at fylkeskommunal forvaltningspraksis i større grad prioriterer prosjekter i tråd med regionale behov.

En tydeliggjøring av formålet til ordningen vil kunne bidra til at tilskudd i større grad kanaliseres der behovet er størst, øke effektivitet i forvaltningspraksis og sørge for at ordningene på kulturfeltet komplementerer hverandre bedre.

Det er politisk ønskelig å sikre at arenaer for utøvelse av kulturell virksomhet er egnede og tilgjengelige (se blant annet regjeringens kulturfrivillighetsstrategi (Kultur- og likestillingsdepartementet, 2023)). Gitt begrensede muligheter for privat finansiering, er det et behov for offentlig finansiering og virkemidler for å oppnå dette. Desentralisert ordning er én av flere offentlige virkemidler.

I denne gjennomgangen finner vi at desentralisert ordning bidrar til å oppnå formålet om å legge til rette for kulturell virksomhet. Ordningen favner en bred målgruppe, med stort behov for kulturarenaer. Ordningens mulighet til å dekke behovet for kulturarenaer er svært begrenset, i forhold til størrelsen på behovet.

8.1 Hva skal ordningen oppnå?

Ordningen rettes mot en stor målgruppe

Kulturell virksomhet i Norge foregår i ulike former, og ved ulike arenaer. Det samlede behovet for tilgjengelige og egnede lokaler er derfor sammensatt. Flere offentlige virkemidler på kulturområdet, retter seg inn mot tydelig definerte eller på andre måter avgrensede tiltak – enten det er innen det profesjonelt prosjektbaserte feltet

(ARENA-ordningen) eller utstyr og tilpasning av bygningsinteriør (Kulturrom).

Til sammenligning er desentralisert ordning en mer vidtspennende ordning. Ordningen er i liten grad avgrenset til å handle om spesifikke tiltak, felt eller målgrupper. Den møter behovet med en generell tilnærming om å bidra til finansiering av tiltak som gir tilgjengelige og egnede kulturarenaer. En såpass vid formålsbestemmelse innebærer at svært mange aktører, kulturarenaer og prosjekter havner innenfor målgruppa. Dette gjør ordningen fleksibel og bærekraftig, som er en forutsetning for å kunne eksistere i flere tiår. Samtidig åpner det for stor variasjon i regional praksis.

Desentralisert ordning er finansiert av spillemidler etter pengespilloven. Dette medfører et prinsipp om at midlene primært skal være reservert for det sivile samfunn, frivilligheten og andre ikke-kommersielle formål. Vi vurderer det som rimelig å anse profesjonelle behov for kulturarenaer som mindre relevant for ordningen, sammenlignet med frivillige behov. Retningslinjene for ordningen åpner imidlertid for at både frivillige og profesjonelle kulturaktører er innenfor målgruppen.

Ordningen treffer flere politiske målområder

Desentralisert ordning fanger opp flere politiske målsetninger, også utover kulturområdet. I tillegg til kulturpolitiske målsetninger, omfatter ordningen frivillighetspolitikk og til dels distrikts- og regional utjevningpolitikk. Ulike beslutningsaktører vektlegger disse hensynene i ulik grad, noe som resulterer i ganske varierende praksis. Denne variasjonen kommer til syne gjennom geografiske forskjeller, og gjennom endringer i praksis over tid. Vår forståelse er at ordningen er ment å ivareta ulike hensyn, og at en slik variasjon er i tråd med intensjonen bak ordningen.

8.2 Hvordan fungerer ordningen i praksis?

Fylkeskommunene fungerer i liten grad som koordinatore av regionale behov

Den desentraliserte forvaltningsstrukturen legger opp til at fylkeskommunene, ved hjelp av kommunale planer og prioriteringer, selv kan prioritere prosjekter i tråd med regionale behov. Dette stiller krav til at fylkeskommunene evner å identifisere behov i sin region og sine lokalsamfunn, og vurdere tiltak rettet mot dem. I gjennomgangen av ordningen finner vi at fylkeskommunene i ulik

grad har oversikt over og informasjon om behovene, og dermed har varierende forutsetninger for å prioritere søknader på bakgrunn av regionale behov.

I praksis finner vi at flere fylkeskommuner ikke foretar reelle prioriteringer mellom søknader, men i stedet opererer med et køsystem der søknader som oppfyller vilkår blir godkjent og prioritert i forhold til andre søknader etter tidspunkt for innsendelse. Ordningen bærer derfor i flere fylker preg av å være en administrativ køordning med en venteliste for søknadene som fremmes, med begrenset grad av prioriteringer basert på regionale behov.

Manglende kjennskap er til hinder for måloppnåelse

Evalueringen viser at fylkeskommunene markedsfører ordningen i liten grad. Dette reduserer kulturaktørens kjennskap til ordningen, og fylkeskommunenes muligheter til å få kunnskap om hvilke behov som eksisterer i regionen. En konsekvens av dette kan være at enkelte gruppers behov for kulturarenaer ikke fanges opp. Dette kan være til hinder for at tilskuddet bidrar til økt deltakelse i kulturell virksomhet som ikke allerede er prioritert eller etablert i kommunen.

Sammenlignet med prosjekter i kommunalt eide bygg, er prosjektene i organisasjonseide bygg ofte mindre og har færre alternative finansieringsmuligheter. Vi vurderer at det er uheldig dersom organisasjonseide bygg, som samfunnshus, grendehus og ungdomshus, ikke søker om tilskudd fordi de ikke kjenner til ordningen

Ordningen har tilpasset seg endringer i behov for kulturarenaer over tid

Over tid har fordelingen av tilskudd mellom ulike typer av kulturarenaer endret seg. Etter etablering av samfunnshus og andre forsamlingshus i tiårene etter andre verdenskrig, og kulturhusboom på 90- og 00-tallet, har en stadig større andel av den samlede tilskuddsrammen gått til skoler.

Økt tildeling til skoler indikerer at kommunene og fylkeskommunene i større grad prioriterer kommunalt lovpålagte oppgaver. Dette bør ses i lys av en større trend innen kulturfeltet, med tilpasning av eksisterende bygg for kulturell aktivitet. Utviklingen gir likevel grunnlag for å problematisere hvordan formålet med ordningen balanseres opp mot øvrige hensyn knyttet til blant annet frivillighetspolitikk og distriktspolitikk. Bruk av tilskuddsmidler til lovpålagte oppgaver som skoler og bibliotek gjør det relevant å spørre om ordningen erstatter finansiering som alternativt kunne skjedd kommunalt.

8.3 Har ordningen hensiktsmessig innretting?

Fordeler og ulemper ved ordningens forvaltningsstruktur

Ordningen kjennetegnes av sin desentraliserte forvaltningsstruktur. Det er fylkeskommunene som mottar tilskuddsmidler fra KUD og forvalter midlene. Dette står i kontrast til for eksempel den tilgrensede ordningen Kulturrom, som har en sentralisert forvaltningsstruktur.

Det er noen prinsipielle fordeler og ulemper ved desentralisering, sammenlignet med en sentralisert struktur. Å samle forvaltningen i én eller få enheter muliggjør stordriftsfordeler og faglig spesialisering. Alt annet likt, vil dette kunne gi høyere kompetanse i utføring av forvaltningsoppgavene og dermed bidra til høyere formålsoppnåelse. En sentralisert forvaltningsmodell gir også mulighet til å se behov på tvers av regioner.

Desentralisering vil, på den andre siden, kunne styrke ordningens funksjon lokalt og regionalt. Saksbehandlere i fylkeskommunen løfter fram betydningen av å kjenne lokale forhold og hva som er behovene, som en sentral del av forvaltningen av ordningen. Videre sikrer den desentraliserte strukturen en ønsket regional fordeling av midler. St. Meld 8 (2018-2019) poengterer at det er en utfordring på kulturområdet at eksisterende kulturinstitusjoner og -tiltak i stor grad er konsentrert i større byområder. Desentralisert ordning fordeler den samlede tilskuddspotten til fylkeskommunene etter en regional fordelingsnøkkel, uavhengig av kulturinstitusjonenes plassering.

Samlet vurderer vi at en sentralisert ordning har et bedre grunnlag for å skape et sterkt faglig kompetansemiljø, mens en desentralisert struktur har bedre forutsetninger til å tildele midler på bakgrunn av kjennskap til regionale og lokale behov. Forvaltningskostnaden ved desentralisering er imidlertid større. Reduksjon i samlet tilskuddsramme de siste årene vil, alt annet likt, gjøre spørsmålet om sentralisering av forvaltningen mer aktuelt.

Flere tiltak rettet inn mot samme problem kan være ineffektivt

Desentralisert ordning inngår i en helhet av finansieringskilder som støtter opp under målet om tilgang på egnede lokaler for utøvelse av kulturell virksomhet. Ordningens brede formål gjør at ordningen lett overlapper med andre ordninger. Dette gjelder spesielt Kulturrom, men aktualiseres også ved den planlagte etableringen av

tilskuddsordningen Regionale kulturfond. I tillegg finner vi at desentralisert ordning har liten grad av samhandling, og uklare avgrensninger mot de andre finansieringskildene. I en situasjon der flere tilskuddsordninger er beregnet på samme formål, vil det være hensiktsmessig å vurdere effektiviteten i tiltakene opp mot hverandre og eliminere de minst effektive tiltakene.

8.4 Anbefalinger til videreutvikling av ordningen

Den faglige begrunnelsen for at staten etablerer tilskuddsordninger og gir tilskudd er at de er nødvendige for å skape resultater av samfunnsmessig verdi, som ikke kan forventes å bli realisert uten tilskuddet (DFØ, 2007). I evaluering av en tilskuddsordning er det derfor prinsipielt interessant å drøfte alternative måter å fordele midler på.

I sin evaluering av den daværende statlige tilskuddsordningen for lokale og regionale kulturbygg (Vaagland, Andersen, & Eide, 2002), åpnet Østlandsforskning opp for en diskusjon av hvordan tilgangen på egnede kulturarenaer ville vært dersom midlene i tilskuddsordningen i stedet hadde inngått som en del av kommunenes frie inntekter. I tråd med forhold som ble vurdert av regjeringen gjennom Prp. St. 62 (1999-2000), trakk rapporten frem administrative kostnader, hvor lenge tilskuddet har eksistert, om staten på samme område også bruker lovgivning i styringen av kommunene, om målene med tilskuddet er nådd, og om tilskuddet er knyttet til en tidsavgrenset statlig plan eller satsing som sentrale punkter.

Som en videreføring av denne drøftingen, er det relevant å løfte frem at desentralisert ordning oppnår resultater og effekter som bidrar til måloppnåelse, samtidig som de samlede behovene er langt større enn den totale tilskuddsrammen. Forvaltningsstrukturen bidrar til store administrasjonskostnader. Når det gjelder spørsmål om tidsavgrenset plan eller satsing, så innebærer de åpne formålsbestemmelsene at ordningen har kunnet bidra til å nå ulike kulturpolitiske

målsetninger, innenfor de samme overordnede retningslinjene.

Ved en videreutvikling av ordningen anbefaler vi at det gjøres en grundig vurdering av ordningens avgrensninger mot øvrige finansieringskilder på feltet, særlig Kulturrøm og ARENA, samt de regionale kulturfondene som er under etablering. En tydeliggjøring av formålet vil kunne bidra til at tilskuddene i større grad kanaliseres der behovet er størst, i tillegg til at de ulike tilskuddsordningene kan komplementere hverandre bedre. Tydeliggjøringen bør ses i lys av prinsippene for bruk av spillemidler etter pengespilloven. Disse fordelene må vurderes opp mot fleksibiliteten som åpne formålsbestemmelser gir, både for regional variasjon og for ordningens levedyktighet over tid.

Begrenset størrelse på tilskuddsmidler i hver fylkeskommune, og stor variasjon i typer av prosjekter som skal vurderes, gjør det krevende for fylkeskommunene å gjøre reelle prioriteringer basert på regionale behov. Vi anbefaler at det tilrettelegges for kontakt eller kommunikasjon mellom saksbehandlere, for å bidra til større grad av erfaringsdeling og kompetanseheving mellom regionene.

For å øke kjennskap til ordningen, og å gjøre det enklere for kulturaktører å forstå hvorvidt ordningen er relevant for deres prosjekter, anbefaler vi at oversikt over tildelinger gjøres offentlig tilgjengelig. En slik tilgjengeliggjøring vil også bidra til å øke transparens i bruk av spillemidler.

Av konkrete anbefalinger knyttet til søknads- og rapporteringsrutiner, anbefaler vi å gjøre en ny kategorisering av anleggstyper, som definerer de viktigste kulturarenaene som skole, samfunnshus, ungdomshus, grendehus, kulturhus, kirkebygg, konsertsted osv. Dette kan bidra til økt synliggjøring av hvordan midlene blir anvendt, og gi bedre grunnlag for å vurdere måloppnåelse. Til slutt anbefaler vi at ordningen endrer navn til «Desentralisert ordning for kulturarenaer», for å bedre reflektere at kulturell virksomhet foregår i mange ulike typer lokaler.

9. Referanser

- Arnesen, D., & Hansen, V. W. (2024). *Kunnskapsoppsummering om barn og unges deltakelse i fritidsaktiviteter*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Dahl, H., & Helseth, O. (2006). *To knurrende løver. Kulturpolitikken histproe 1814-2014*. Oslo: Universitetsforlaget.
- DFØ. (2007). *Evalueringer av statlige tilskuddsordninger*. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.
- DFØ. (2023). *Teknisk utstyr til kulturrom*. Hentet Februar 12, 2024 fra <https://tilskudd.dfo.no/ordning/DT-0174>
- Henningsen, E., Håkonsen, L., & Løyland, K. (2015). *From institutions to events – structural change in Norwegian local cultural policy*. International Journal of Cultural Policy.
- Hobshawn, E. (2013). *Fractured times. Culture and society in the twentieth century*. Little, Brown.
- Håkonsen, L., & Løyland, K. (2013). *Local government allocaion of cultural services*. ACEI working paper.
- Kultur- og kirke departementet. (2003). Rundskriv V-18B-2003: Orientering om tilskuddsordningen for lokale og regionale kulturbygg og adgang til å søke om tilskudd til lokale og regionale kulturbygg 2004. Kultur- og kirke departementet.
- Kultur- og kirke departementet. (2009). *Rundskriv V-16 N/09: Desentralisert ordning for tilskudd til kulturbygg - revisjon av retningslinjene for fylkeskommunenes forvaltning*.
- Kultur- og likestillingsdepartementet. (2024). *Alle inkludert! Handlingsplan for like muligheter til å delta i kultur-, idretts-, og friluftaktiviteter, 2024-2026*. Kultur- og likestillingsdepartementet.
- Kultur- og likestillingsdepartementet. (2023, 6 9). *Meld. St. 22 (2022-2023) Kunstnarkår*. . Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-22-20222023/id2983542/?ch=1>
- Kultur- og likestillingsdepartementet. (2023). *Rom for deltakelse - regjeringens kulturfrivillighetsstrategi (2023-2025)*.
- Kultur- og likestillingsdepartementet. (2024, Oktober 7). *75 millioner til lokalt og regionalt kulturliv*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/75-millionar-til-lokalt-og-regionalt-kulturliv/id3056134/>
- Kultur- og likestillingsdepartementet. (2024). *Høringsnotat: Forskrift om Regionale kulturfond*. Kultur- og likestillingsdepartementet.
- Kultur- og likestillingsdepartementet. (2024, Mai 3). *Spelemidler til kulturformål 2024: for fyrstegong over ein milliard kroner*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/spelemidler-til-kulturformal-2024-for-fyrstegong-over-ein-milliard-kroner/id3037323/>
- Kultur- og likestillingsdepartementet. (2025). *Tilskudd fra Kultur- og likestillingsdepartementet til kulturbygg - Retningslinjer gjeldende søknader til statsbudsjettet for 2026*.
- Kulturalliansen. (2022). *Øvings- og framføringsarenaer for kulturfrivilligheten karlagt i 25 kommuner*.
- Kulturdepartementet. (2013). *NOU 2013:4. Kulturutredningen 2014*.
- Kulturdepartementet. (2019). *Retningslinjer for forvaltning av Desentralisert ordning for tilskudd til kulturbygg*.
- Kulturrom. (2018). *Kulturrom*. Hentet Januar 20, 2024 fra <https://kulturrom.no/>
- Løkka, N., Kleppe, B., & Miland, K. P. (2023). *Profesjonalitet og frivillighet på musikkfeltet*.
- Mangset, P. (1995). *An account of the academic insitutionalisation of cultural policy research. A Nordic perspective*. The European Journal of Cultural Policy.
- Meld. St. 10. (2018-2019). *Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig. Den statlege frivillighetspolitikken*. Kulturdepartementet.
- Meld. St. 12. (2002-2003). *Kulturpolitikk fram mot 2014*. Kultur- og kyrkjedepartementet.

- Meld. St. 12. (2006-2007). *Regionale fortrinn - regional framtid*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Meld. St. 18. (2020-2021). *Opplive, skape, dele: Kunst og kultur for, med og av barn og unge*. Kulturdepartementet.
- Meld. St. 8. (2018-2019). *Kulturens kraft: Kulturpolitikk for framtida*. Kulturdepartementet.
- Miland, K. P. (2022). *Er det rom for kultur i norske kommuner?* Telemarksforskning.
- Miland, K. P. (2024). "Akustikken kunne vært bedre, men huset er iallfall tilgjengelig".
- NMF. (2023). *Innspill til regjeringens handlingplan for deltakelse i kultur-, idretts- og friluftaktiviteter*.
- Norsk musikkråd. (2023). Et kjempeløft for det frivillige musikklivet.
- Prp. St. 62. (1999-2000). *Om kommuneøkonomien 2001 m.v.*
- Regjeringen. (2023). *Om arbeidet med ein strategi for kulturfrivillighet*. Hentet Februar 7, 2024 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kultur-idrett-og-frivillighet/innsiktsartikler/om-arbeidet-med-ein-strategi-for-kulturfrivillighet/id2934057/>
- SSB. (2020). Sentralitetsindeksen: Oppdatering med 2020-2024-kommuner.
- SSB. (2024). 05301: Deltakelse i ulike kulturaktiviteter (prosent) 1991-2023.
- SSB. (2024). 13503: Bruk av ulike kulturtilbud, etter kjønn og alder 1991 - 2023.
- SSB. (2024). *Norsk kulturbarometer 2023*. SSB.
- Storstad, O. (2010). *Kommunal kultskole i endring*. Fagbokforlaget.
- VOFO. (2024). Rett til gratis bruk av undervisningslokaler.
- Vaagland, J., Andersen, T., & Eide, T. H. (2002). I hus med kulturen: Evaluering av den statlige tilskuddsordningen til lokale og regionale kulturbygg. Østlandsforskning.
- Aasmoe, K. L., & Mæhle, Å. (2021). *Rom for kultur: Kartlegging av kulturlokaler i pilotkommuner*. Kulturalliansen.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7A
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo