



Utredning av oppgave- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene på kulturområdet



Innhold

1	Innledning	5
1.1	Bakgrunn	5
1.2	Om utredningsarbeidet	6
1.3	Involvering av berørte parter.....	7
1.4	Struktur og innhold	8
2	Maktspredning i kulturpolitikken.....	9
2.1	Historisk bakteppe	9
2.2	Overordnede problemstillinger.....	10
2.3	Nasjonale kulturpolitiske mål	11
2.4	Oppgave- og ansvarsfordelingen i andre land i Norden.....	14
3	Prinsipp og retningslinjer for oppgavefordeling.....	20
3.1	Hagenutvalgets forslag på kulturområdet.....	21
3.2	Vurdering av retningslinjene for oppgavefordeling på kulturområdet.....	21
3.3	Fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle	24
4	Offentlige myndigheters ansvar for kulturvirksomhet	27
4.1	Kulturlova.....	27
4.2	Dagens ansvarsfordeling med delt finansiering	28
4.3	Overordnede vurderinger	34
4.4	Vurdering av alternative modeller for ansvarsdeling mellom stat og fylkeskommune	37
4.5	Virksomheter med et nasjonalt mandat	40
5	Styringsverktøy og statlige virkemidler på kulturområdet	43
5.1	Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner	43
5.2	Dagens virkemiddelbruk på statlig nivå	45
5.3	Planarbeid, faglig dialog og samhandling	47
5.4	Hagenutvalgets forslag	50
5.5	Vurdering av alternative styringsverktøy	51
6	Oppgavefordeling på kulturområdet.....	61
6.1	Dagens virkemiddelbruk i kommunesektoren.....	61
6.2	Oppgaveoverføring fra stat til fylkeskommune	66
6.3	Statlige oppgaver på kulturområdet	73
7	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	81

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

I Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver* varslet regjeringen en gjennomgang av tilskudd til ulike tiltak og institusjoner på kulturområdet, der det kunne være aktuelt å overføre oppgaver til nye, større fylkeskommuner med økt ansvar for samfunnsutvikling. Videre meldte regjeringen at det vil være nødvendig å undersøke nærmere hvordan en kan ta hånd om dagens nasjonale kulturpolitikk og hele det kulturpolitiske området, før en eventuell mer omfattende overføring av oppgaver til et regionalt folkevalgt nivå med færre og større fylkeskommuner.

Målet som ble lagt til grunn, var å sikre at den kulturelle infrastrukturen og kulturtilbudet til innbyggerne kunne videreføres og stimuleres. Stortinget sluttet seg til dette, jf. Innst. 377 S (2015–2016). Komiteens flertall viste til at «en god utvikling innenfor kulturfeltet avhenger av langsiktig tenkning, og av helhetlige strategiske valg ut fra lokale og regionale forhold». Flertallet var videre «opptatt av å se på hvordan den nasjonale kulturpolitikken kan ivaretas, hvordan kvaliteten best kan sikres i det profesjonelle kunst- og kulturlivet, før nye oppgaver tildeles det nye folkevalgte nivået».

I Prop. 84 S (2016–2017) *Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå* la regjeringen frem et forslag om overføring av tilskuddene til et utvalg kunst- og kulturinstitusjoner under Kulturdepartementet og Norsk kulturråd (første fase). Overføringen forutsatte vedtak om at det skulle være rundt ti fylkeskommuner og var lagt opp til å tre i kraft fra 1. januar 2018. Forslaget utgjorde til sammen rundt 119 mill. kroner. Hvilke tiltak det gjaldt, fremgår av tabell 10.1 i proposisjonen. Det var lagt opp til at midlene skulle overføres til fylkeskommunene som en særskilt fordeling over rammetilskuddet. I tillegg ble det varslet en utredning av muligheten for å overføre ansvar for ytterligere tiltak til regionalt folkevalgt nivå, med virkning fra 2020 (andre fase). I omtalen av dette arbeidet heter det:

«Med den føresetnaden at det blir gjort vedtak om ny inndeling i om lag ti fylkeskommuner, vil Kulturdepartementet greie ut om det er mogleg å overføre ansvaret for ytterlegare tiltak innanfor departementets ansvarsområde til regionalt folkevalgt nivå. Det er nødvendig med ei omfattande utgreiing før saka kan leggjast fram for Stortinget. Ei rekkje tilhøve må avklarast i ein grundig prosess som involverer dei ulike forvaltningsnivåa og aktørane på kultursektoren.

Det kulturpolitiske området, medrekna ansvarsdelinga mellom forvaltningsnivåa, er i svært liten grad regulert ved lov og forskrift. Politikken har stort sett vore tufta på at staten har brukt økonomiske insentiv, ofte i samspel med fylkeskommunar og kommunar. Det må mellom anna vurderast om det finst andre føremålstenlege styringsverktøy for å sikre nasjonale omsyn innanfor kulturpolitikken, samstundes som regionane må få den nødvendige fridomen til å vurdere korleis dei skal løyse oppgåvene.

Eit viktig perspektiv er omsynet til at innbyggjarane skal ha tilgang til profesjonell kunst og kultur, og at denne er så godt fordelt over heile landet som råd ut frå dei rammevilkåra som finst lokalt og regionalt. Det er eit nasjonalt ansvar å medverke til dette. Som Stortinget peikte på i Innst. 377 S (2015–2016), vil det òg vere viktig å vurdere korleis ein kan sikre kvaliteten best mogleg i det profesjonelle kunst- og kulturlivet. Dette krev at ein tenkjer langsiktig, og at dei vala ein gjer, balanserer godt mellom tilpassing til lokale og regionale tilhøve og omsynet til det nasjonale perspektivet.

Dersom det blir gjort vedtak om at det skal vere om lag ti fylkeskommunar, vil Kulturdepartementet setje i gang eit utgreiingsarbeid om den framtidige kulturpolitikken og ansvarsdelinga mellom dei ulike forvaltningsnivåa. Utgreiinga skal gjennomførast med sikte på at eventuelle endringar er klare for implementering når reforma tek til å gjelde 1. januar 2020. Utgreiingsarbeidet vil ta utgangspunkt i prinsippa for oppgåvefordelinga, jf. Meld. St. 22 (2015–2016) og Stortingets behandling av desse i Innst. 377 S (2015–2016).»

Kommunal- og forvaltningskomiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, ønsket en slik utredning velkommen og presiserte at kulturoppgaver i størst mulig grad bør flyttes fra nasjonalt til regionalt folkevalgt nivå. Flertallet legger videre som premiss «at den kulturelle infrastrukturen og kulturtilbudet til innbyggerne skal føres vidare og stimuleres», og de legger til grunn at det i forbindelse med overføring av oppgaver «følger med finansiering som gjør at fylkeskommunene har mulighet til å finansiere virksomhetene», jf. Innst. 385 S (2016–2017).

I behandlingen av Prop. 128 S (2016–2017) *Kommuneproposisjonen 2018* sluttet Stortingets flertall seg ikke til regjeringens forslag om overføring av tilskudd fra 2018. I merknadene fra kommunal- og forvaltningskomiteen i Innst. 422 S (2016–2017), heter det:

«Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre mener det er riktig å flytte utvalgte kulturoppgaver fra statlig til fylkeskommunalt nivå. Samtidig mener disse medlemmer at Kulturdepartementets oversikt over mulige kulturinstitusjoner som blir omfattet av endringen, bør være rådgivende, og at endringer kan gjøres i lys av Kulturmeldingen som regjeringen har varslet at kommer i 2018.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk venstreparti har også en merknad der de går mot de foreslåtte endringene med en begrunnelse om at dette må gjøres i lys av Kulturmeldingen:

«Slike endringer burde først drøftes i den varslede Kulturmeldingen. Disse medlemmer [Ap og Sv] mener det kan være flere oppgaver på kulturfeltet som kan legges til fylkeskommunene, men da må finansieringen og utredning vise at dette er hensiktsmessig både for tiltaket og for fylkene. Disse medlemmer vil komme tilbake til eventuelle endringer under behandlingen av den varslede Kulturmeldingen.»

Overføringen av de foreslåtte tiltakene ble derfor ikke gjennomført fra 2018 i tråd med regjeringens forslag, men satt på vent til behandlingen av kulturmeldingen. I tillegg ble det lagt opp til å gjennomføre den varslede utredningen med tett kobling til arbeidet med kulturmeldingen.

I juni 2017 nedsatte Kommunal- og moderniseringsdepartementet et ekspertutvalg som følge av et anmodningsvedtak i Stortinget ved behandlingen av Meld. St. 22 (2015–2016), heretter kalt Hagenutvalget. Utvalgets mandat var å vurdere overføring av ytterligere oppgaver og ansvar fra staten til de nye fylkeskommunene, på bakgrunn av Stortingets vedtak om ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå i behandlingen av Prop. 84 S (2016–2017). Hagenutvalget skulle særlig rette oppmerksomhet mot ansvar, oppgaver og myndighet som støtter opp under fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle. Rapporten *Regionreformen. Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene* ble lagt fram 1. februar 2018, og sendt på høring med frist 9. mai.

Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner* presenterer nye oppgaver til fylkeskommunene, og er en oppfølging av Hagenutvalgets rapport. Meldingen

omtaler Hagenutvalgets forslag på kulturområdet samt mottatte høringsvar. I tråd med Stortingets føringer vil de overordnede prinsippene og føringene for fremtidig oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene på kulturområdet fastsettes i kulturmeldingen. Hagenutvalgets forslag på kulturområdet blir grundig gjennomgått og vurdert i denne utredningen og er lagt til grunn for prinsippene og føringene som fremmes i kulturmeldingen.

1.2 Om utredningsarbeidet

Utredningen har tatt utgangspunkt i Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*, Prop. 84 S (2016–2017) *Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå* og Prop. 128 S (2016–2017) *Kommuneproposisjonen 2018*, og Stortingets behandling av disse i Innst. 377 S (2015–2016), Innst. 385 S (2016–2017) og Innst. 422 S (2016–2017). Arbeidet tar videre utgangspunkt i prinsippene for oppgavefordeling og målene for fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle, slik disse er definert i Meld. St. 22 (2015–2016) og Prop. 84 S (2016–2017) og Stortingets behandling av disse.

Utredningsarbeidet er gjennomført etter bestemmelsene i Utredningsinstruksen, som har som minimumskrav at følgende spørsmål skal besvares: Hva er problemet, og hva vil vi oppnå? Hvilke tiltak er relevante? Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene? Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt? Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor? Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

De overordnede problemstillingene er forankret i regjeringens politiske plattform og kulturpolitiske mål. Målet om maktspredning i kulturlivet, både geografisk, organisatorisk og økonomisk, står sentralt. Ulike typer og kombinasjoner av tiltak er vurdert, inkludert bruk av lov og forskrift økonomiske, organisatoriske, informative og kontrollerende virkemiddel for å nå visse mål. Flere av forslagene til tiltak reiser prinsipielle spørsmål som det ikke er mulig å vurdere ut fra en enkel sammenstilling og avveining av nytte- og kostnadsvirkninger. Mye av utredningen er derfor en gjennomgang av sentrale prinsipper og retningslinjer og en drøfting av grensene for forpliktelsene og hvilket handlingsrom som finnes. I drøftingene er det lagt vekt på å avklare og avveie ulike hensyn og interesser på en balansert og helhetlig måte.

Utredningen er gjennomført i tilknytning til arbeidet med kulturmeldingen, og forslagene til tiltak må ses i sammenheng med den videre behandlingen av kulturmeldingen, jf. Innst. 422 S (2016–2017). De over-

ordnede spørsmålene som ligger til grunn for utredningen, er:

- Hva skal være statens oppgaver, og hvordan skal staten styre i retning av nasjonale mål på kulturområdet, samtidig som det lokale folkestyret styrkes?
- Hva skal være kommunenes og fylkeskommunenes oppgaver, og hvordan skal det kommunale selvstyret fungere innenfor rammene av nasjonale mål på kulturområdet?

Det er lagt til grunn som en forutsetning at fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle skal styrkes, jf. Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*. Et viktig moment i denne rollen er bindeleddsfunksjonen fylkeskommunen skal ha i flernivåsystemet mellom staten og kommunenivået. Fylkeskommunene skal iverksette egen politikk, men også nasjonal politikk i en regional sammenheng.

Utredningsarbeidet er avgrenset til å gjelde ansvars- og oppgavefordelingen på områder som omfattes av kulturmeldingen. Dette omfatter områdene musikk, scenekunst, museum, visuell kunst, bibliotek, språk, arkiv, film og frivillig kulturliv, mens områdene tro og livssyn, mediepolitikk og idrett ikke har blitt vurdert. Hvordan oppgave- og ansvarsfordelingen skal være mellom departementet og statlige virksomheter, må vurderes nærmere når det er avklart hva som skal være statens oppgaver og ansvar.

Det er lagt opp til at de overordnede prinsippene og føringene for oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene skal fastsettes av Stortinget i tilknytning til behandlingen av kulturmeldingen. Forslag med budsjettmessige konsekvenser vil bli behandlet i forbindelse med de ordinære budsjettproposisjonene.

1.3 Involvering av berørte parter

Forventede virkninger av tiltakene for berørte parter har blitt grundig belyst gjennom innspill til arbeidet med kulturmeldingen, høringsvar til Hagenutvalgets rapport og dialog med en rekke aktører. Som ledd i arbeidet med kulturmeldingen inviterte Kulturdepartementet til en åpen og deltakende prosess, hvor det ble lagt til rette for å levere både muntlige og skriftlige innspill. Departementet oppfordret til å ta utgangspunkt i følgende spørsmål for innspill:

- Hva vil vi at norsk kulturliv skal være om 20 år?
- Hvilke utfordringer og muligheter finnes? Hvordan bør samfunnet imøtekomme disse utfordringene?
- Hva er særlige utfordringer, fortrinn og muligheter i din region?

- Hva skal til for å opprettholde/videreutvikle et sterkt lokalt kulturliv i din region?
- Hva bør være statens rolle og ansvar?
- Hvilket ansvar og hvilke oppgaver bør ligge til kommunene og fylkeskommunene?

Alle skriftlige innspill som var mottatt innen fristen, har blitt publisert på informasjonssiden for kulturmeldingen på regjeringen.no.

Det ble gjennomført 16 regionale innspillmøter, i tett samarbeid med fylkeskommunene. Hedmark og Oppland, Vestfold og Telemark, samt Agderfylkene gikk sammen om å fasilitere felles innspillmøter for aktører som vil tilhøre samme fylke i den nye regionstrukturen, jf. vedlagt liste. Også Sør- og Nord-Trøndelag gikk sammen om å arrangere felles innspillmøte før fylkessammenslåingen var gjennomført. Møtene har ut fra fylkeskommunenes egne ønsker hatt noe ulik innretning, med gruppearbeid og presentasjon noen steder og forberedte innlegg fra aktørene andre steder. Enkelte steder har det også vært rundebord-samtaler med et utvalg sentrale aktører. Det har vært bred deltakelse fra ulike fagområder, institusjoner og instanser, samt fra både kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Departementet arrangerte et eget innspillmøte i Oslo for nasjonale aktører. I tillegg har flere organisasjoner, institusjoner og statlige etater arrangert innspillmøter til kulturmeldingen, som også har samlet mange aktører. Departementet har deltatt på alle innspillmøtene og notert innspill.

Etter at Hagenutvalget la frem sin rapport, ble det økt oppmerksomhet rundt oppgave- og ansvarsfordelingen på kulturområdet, med offentlig debatt om en rekke av forslagene. Offentlig debatt og høringsvar til Hagenrapporten har bidratt til å belyse aktuelle saker. Høringsvarene Kommunal- og moderniseringsdepartementet har mottatt, er publisert på regjeringen.no.¹ En stor andel (rundt 200 av 550) høringsvar omhandler forslagene på kulturområdet, jf. vedlagt liste. Mange aktører har levert både innspill til kulturmeldingen og høringsvar til Hagenutvalgets rapport.

KS har påtatt seg en aktiv koordinerende rolle og fasilitert en formell dialog mellom departementet og kommunesektoren. I et vedtak fattet 1. september 2017 ba fylkesrådmannskollegiet om at KS fasiliterer dialogen mellom departementet og fylkeskommunene, og at KS aktivt benytter arbeidsutvalget (AU) i både fylkesrådmannskollegiet og fylkeskultursjefsnettverket for

¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-rapport-fra-ekspert-utvalget-som-har-vurdert-nye-oppgaver-til-fylkeskommunene/id2589218/>

innspill og diskusjon. Fylkesrådmannskollegiet understreket også at fylkesordførerkollegiet bør involveres for å gi innspillene politisk legitimitet.

På bakgrunn av Hagenutvalgets forslag til oppgaveoverføringer på kulturområdet, ble kulturpolitikk satt på dagsorden under regjeringens kontaktkonferanse med fylkeskommunene 10. april 2018. Samlet sett har dette lagt til rette for god involvering av fylkeskommunene i utredningsarbeidet.

KS har gjennomført en medlemsdialog om hvilke forventninger medlemmene har til KS på kulturområdet. KS har også gjennomført et FoU-prosjekt om kommunesektorens rolle i kulturpolitikken, jf. sak om kultur for fremtida behandlet av KS i hovedstyremøte 22. juni 2018.²

I tillegg til disse prosessene har Kulturdepartementet gjennomført en rekke møter med sentrale aktører, nøkkelpersoner og organisasjoner, og har deltatt på flere ulike arrangementer, jf. vedlagt liste. Samlet sett har dette gitt et omfattende kunnskapsgrunnlag for utredningsarbeidet. Dette har vært viktig både for å identifisere problemstillinger, fange opp ulike aktørers behov og hensyn, få innspill til relevante virkemidler og argumenter for og mot forslag til tiltak. Saken anses med dette å være godt belyst fra ulike sider.

1.4 Struktur og innhold

Kapittel 2 presenterer de overordnede problemstillingene som ligger til grunn for arbeidet og hva det er ønskelig å oppnå. Hovedproblemet det vises til er tendensen til politisk sentralisering og manglende anerkjennelse av kommunesektorens rolle og betydning i den nasjonale kulturpolitikken. Det man ønsker å oppnå er maktspredning både geografisk, organisatorisk og økonomisk. Kulturpolitikken skal være en nasjonal satsing, der virkemidler og tiltak både på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå inngår. Eksempler fra Sverige, Danmark og Finland trekkes frem for å vise hvordan de har løst oppgave- og ansvarsfordelingen på kulturområdet.

Kapittel 3 presenterer prinsipper og retningslinjer for oppgavefordeling som ligger til grunn for arbeidet. Hagenutvalgets anvendelse av retningslinjene for oppgavefordeling på kulturområdet, hørings svar til Hagenutvalgets rapport og innspill til kulturmeldingen

² For mer informasjon se <http://www.ks.no/fagomrader/utdanning-og-oppvekst/skole/kultur/kultur-medlemsdialog/> og <http://www.ks.no/fagomrader/utvikling/fou/kommunesektorens-rolle-i-kulturpolitikken/>

trekkes inn i vurderingene. Hensikten er å synliggjøre hvilke prinsipielle spørsmål forslagene til tiltak reiser og hvordan disse behandles i utredningen. Avslutningsvis beskrives intensjonen med fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle og hvilken betydning denne kan ha for kulturpolitikken.

Kapittel 4 skisserer prinsippene som ligger til grunn for dagens ansvarsdeling på kulturområdet, med vekt på bestemmelsene i kulturlova og ordninger som bygger på prinsippet om delt ansvar mellom stat, fylkeskommune og kommune. Deretter presenteres forslag til endringer og mottatte innspill, samt eksempler fra andre nordiske land og politikkområder. Som mulig løsning vurderes to alternative modeller for ansvarsdeling, med en avveining mellom ulike hensyn der kommunalt selvstyre og handlefrihet er balansert mot kulturpolitiske mål og hensyn som ligger til grunn for dagens innretning. Avslutningsvis vurderes kriterier for hvilke virksomheter staten bør ta ansvar for.

Kapittel 5 presenterer prinsipper for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner og dagens virkemiddelbruk på kulturområdet, med vekt på fordeling av økonomiske tilskudd ut ifra prinsippet om armlengdes avstand. Planarbeid, faglig dialog og samhandling trekkes frem som et alternativ til sterke styringsvirkemidler. Deretter gjennomgås alternative økonomiske, juridiske, organisatoriske, informerende og andre relevante virkemidler og tiltak som kan bidra til å ivareta nasjonale mål på kulturområdet, samtidig som det lokale folkestyret og kulturlivets selvstendige stilling i samfunnet styrkes. For å ivareta nasjonale mål i kulturpolitikken, der virkemidler og tiltak fra både stat, fylkeskommune og kommune inngår, anbefales det å benytte et bredt spekter av styringsverktøy, med vekt på å styrke dialog og samhandling.

Kapittel 6 skisserer forslag til oppgavefordeling som tar utgangspunkt i den anbefalte modellen for ansvarsfordeling og anbefalte styringsverktøy på kulturområdet. Dagens virkemiddelbruk i kommunesektoren presenteres på et overordnet nivå. Forslagene til endring som vurderes, gjelder primært oppgavefordelingen mellom staten og fylkeskommunene. Hagenutvalgets forslag er lagt til grunn for gjennomgangen, og blir vurdert ut ifra mottatte hørings svar og innspill til kulturmeldingen fra både kommunesektoren og kultursektoren. Den skisserte oppgavefordelingen er på et overordnet nivå og må følges opp og konkretiseres i dialog og samhandling med fylkeskommunene.

Kapittel 7 omtaler de administrative og økonomiske konsekvensene av de foreslåtte tiltakene og anbefalingene.

2 Maktspredning i kulturpolitikken

Dette kapittelet gir en overordnet inngang til utredningen, med vekt på å presentere problemstillingene som ligger til grunn for arbeidet, og hva det er ønskelig å oppnå. I tillegg presenteres to nordiske modeller for forpliktende samarbeid mellom forvaltningsnivåene på kulturområdet i Sverige og Danmark, samt pågående reformer med betydning for ansvarsfordelingen på kulturområdet i Finland. Disse eksemplene viser hvordan de ulike landene har løst oppgave- og ansvarsfordelingen på kulturområdet.

2.1 Historisk bakteppe

Desentralisering av oppgaver og delegering av ansvar for oppgaveløsning fra stat til kommuner og fylkeskommuner, var et viktig element i kulturpolitikken i Norge fra midten av 1970-årene. Politisk valgte organer med ansvar for den lokale kulturpolitikken ble opprettet i de fleste av landets kommuner, og kommunene ansatte etter hvert kultursjefer eller kultursekretærer. Et tilsvarende system ble bygd ut på fylkeskommunalt nivå. Nye økonomiske tilskuddsordninger til fylkeskommuner og kommuner kom også til, samtidig som de mer tradisjonelle delene av kulturlivet fikk økt offentlig støtte. Med dette var grunnsteinene for den nye offentlige kulturpolitikken lagt, der det overordnede målet var å bidra til å bygge et kvalitativt bedre samfunn, jf. St.prp. nr. 1 (1977–1978) om kulturpolitiske hovedmål.

Fylkeskommunene ble fra 1976 etablert som eget folkevalgt forvaltningsnivå, og fra 1977 ble det innført direkte fylkesskatt. Fylkeskommunene fikk samtidig en rekke nye oppgaver. Disse reformene falt i tid sammen med 1970-tallets kulturmeldinger, som la vekt på at både kommuner og fylkeskommuner skulle ha viktige roller i gjennomføringen av kulturpolitikken. Det ble gitt statlige midler via generelle tilskuddsordninger til kulturtiltak i fylkeskommunene og kommunene. Dette skulle blant annet stimulere til å etablere egne kulturetater og politiske utvalg. Slik etablering skjedde i samtlige fylker i løpet av få år, og i nesten alle kommuner. I løpet av kort tid så man en sterk vekst i det kulturpolitiske engasjementet i kommunesektoren. Ikke minst var dette merkbart i fylkeskommunene. Fylkeskommunene ble fra midten av 1970-tallet en viktig samarbeidspartner for staten. De bidro for å få kommunene på banen som strategiske og systematiske kulturpolitiske aktører, og som medspillere til å gjennomføre statens uttrykte oppfordring til å eta-

blere regionale kulturinstitusjoner og tiltak. Samtidig utviklet regionnivået en egen kulturpolitikk. Dermed fikk vi tre nivåer med til dels ulike og til dels overlappende oppgaver og roller, hvorav få var lovfestet. Samhandlingen mellom staten og kommunesektoren, særlig med fylkeskommunene, var utstrakt og veletablert i denne perioden.

Oppgave- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene ble vesentlig endret etter Stortingets behandling av St.meld. nr. 61 (1991–1992) *Kultur i tiden*, jf. Innst. S. nr. 115 (1992–1993). Med det nye inntektssystemet hadde fylkeskommuner og kommuner fått et større selvstendig ansvar for hvordan politikken på ulike områder skulle utformes, og den generelle utviklingen i forvaltningen gikk i retning av mindre detaljert statlig styring. På denne bakgrunn var det særskilt behov for å klarlegge den økonomiske og forvaltningsmessige ansvarsfordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune. Regjeringens forslag var en tredeling som omfattet nasjonale institusjoner, som var fullt ut finansiert av staten, knutepunktinstitusjoner, som hadde delt finansiering etter en normal fordeling 60/40 pst. mellom stat og fylkeskommune, samt lokale og regionale institusjoner, der det ble foreslått å overføre et samlet tilskudd til fylkeskommunene over en egen post på statsbudsjettet.³ Hovedbegrunnelsene for at kultursektoren ikke uten videre kunne innpases i det mønster som lå til grunn for oppgavefordelingen på andre områder, var ulikhetene i utbyggingen av kulturtilbudene i deler av landet, og mangelen på lover eller andre avtaler som fastsetter kommunenes og fylkeskommunenes oppgaver og ansvar.

Stortingets flertall gjorde en rekke endringer og tilføyelser til regjeringens forslag, jf. side 13–17 i Innst. S. nr. 115 (1992–1993). De samlet seg om et nytt opplegg for fordeling av nasjonale institusjoner (100 pst. finansiert av staten), region-/landsdelsinstitusjoner (stat 70 pst. og fylke/kommune 30 pst.) og knutepunktinstitusjoner (stat 60 pst. og fylke/kom-

³ For lokale og regionale kulturinstitusjoner ble det vurdert å legge statstilskuddene inn i rammetilskuddet til kommunene, men konklusjonen ble «at en slik løsning ville gi urimelige utslag. Delvis skyldes dette dagens utforming av inntektssystemet, delvis skyldes det spesielle forhold innenfor kultursektoren», jf. side 59 i St.meld. nr. 61 (1991–1992) *Kultur i tiden*. For å oppnå en forenkling i tilskuddsfordelingen ble det i stedet foreslått å gi fylkeskommunene hovedansvaret. Hvilke tilskudd som skulle regnes inn i modellen, ble det lagt opp til å vurdere i budsjettproposisjonen.

mune 40 pst.), med en geografisk spredning mellom fylkene og egne prosentsetninger for de nordligste fylkene. Dette opplegget ligger fortsatt til grunn for fordelingen av statlige tilskudd til institusjonene på musikk- og scenekunstheltet, mens det har blitt gjennomført en reform på museumsfeltet, og ordningen med knutepunktinstitusjonene er avsluttet.

2.2 Overordnede problemstillinger

2.2.1 Politisk sentralisering i den statlige kulturpolitikken

Den statlige kulturpolitikken de siste 60–70 årene har styrket tilbudet av kunst og kultur av høy kvalitet på lokalt og regionalt nivå, gjennom ordninger som bygger på prinsippet om armlengdes avstand og offentlig finansiering etter faste fordelingsnøkler (Mangset og Hylland 2017). I perioden fra 2005–2014 fikk Kulturdepartementet og Norsk kulturråd en enda mer synlig rolle i det lokale kulturlivet som økonomiske bidragsytere for lokale og regionale tiltak, jf. NOU 2013:4 *Kulturutredningen 2014*. Dels dreide dette seg om at bevilgningene til kulturinstitusjonene økte, men det var også en økning til festivaler, arrangører og andre aktører i det lokale kulturlivet. Denne utviklingen var på mange måter positiv for det lokale kulturlivet, men det forsterkede statlige engasjementet reiste også noen viktige dilemmaer.

Ett av problemene som identifiseres av utvalget i Kulturutredningen 2014 er at den statlige støtten virket politisk sentraliserende, ved at ressurser ble kanalisert fra statlige instanser til lokale kulturlivsaktører uten å gå veien om lokalt folkevalgte organer:

«Utviklingen i det lokale kulturlivet blir dermed i økende grad et anliggende mellom staten og lokale kulturlivsaktører, mens kommunene blir passive finansielle bidragsytere for tiltak de selv kan hende ikke har vært delaktige i å utforme. For kommuner som er vertskap for flere kulturinstitusjoner som finansieres av staten under forutsetning om lokal delfinansiering, kan det samlede trykket av slike «spleiselag» innebære en redusert handlefrihet på kulturområdet.» (NOU 2013:4, side 273)

Dette er en problemstilling som artikuleres særlig tydelig på fylkeskommunalt nivå, der det er en mindre andel frie midler som benyttes på kulturområdet, og mer av den statlige støtten som går til aktørene i det regionale kulturlivet, forutsetter delfinansiering.

Hvorvidt politisk sentralisering anses å være et problem, er avhengig av hvilket perspektiv og ståsted en tar. Det stiller seg annerledes for kulturaktører som har opplevd en betydelig vekst med støtte fra staten, enn for de som ikke har opplevd tilsvarende vekst. Selve tendensen til sentralisering er det imidlertid få som har stilt spørsmål ved. Sammenlignet med andre politikkområder er en stor andel tilskuddsmidler til lokale og regionale tiltak samlet på statlig nivå, jf. kapittel 5.

Tendensen til politisk sentralisering på statlig nivå påvirker også ordskiftet blant aktører i kultursektoren, jf. innspill, referert i kap. 4.3.1. Generelt er det en svært statusdrevet sektor, der anerkjennelse og oppmerksomhet fra statlige myndigheter anses å være av stor betydning. Den kulturpolitiske debatten er i stor grad sentrert rundt statlig støtte. Befolkningen som de lokale og regionale kunst- og kulturtilbudene retter seg mot, er i liten grad involvert i beslutningsprosessene rundt prioriteringer og satsinger. Det er primært fagpersoner og aktører i feltet som er meningsbærere, og disse forholder seg i stor grad til staten. At mange prioriteringer og valg om lokale og regionale tiltak gjøres på statlig nivå, blir dermed et demokratisk problem og begrenser den offentlige samtalen om kunsten og kulturens betydning og rolle lokalt og regionalt.

For kulturlivsaktørene er den statlige økonomiske støtten ansett å være en trygg og forutsigbar inntektskilde, som i stor grad har vært skjermet for kutt og nedskjæringer. Samtidig er det en manglende tiltro til at drift, utvikling og nyskaping på kulturområdet kan foregå uten statlige midler. Det er imidlertid et økende press på å stramme inn på de offentlige utgiftene på alle forvaltningsnivå. Dette gjør at offentlig finansierte tiltak ikke kan vente den samme budsjettveksten de neste 20 årene. Det kan også bli vanskeligere å legitimere offentlig støtte til kunst og kultur, om den ikke har en forankring hos befolkningen lokalt og regionalt.

2.2.2 Kommunesektorens rolle og betydning

De statlige økonomiske ordningene på kulturområdet fungerer på mange måter godt og bidrar til å sikre kunst og kultur av høy kvalitet i hele landet. Det kan imidlertid hevdes at virkemidlene i for liten grad stimulerer til forankring i lokale og regionale folkevalgte organer. Særlig fylkeskommunene opplever at de blir tilsidesatt, ved at det i liten grad tas hensyn til regionalt vedtatte planer og strategier, og det er en mangel på formalisert dialog om utformingen av den nasjonale kulturpolitikken. Flere innspill til kulturmeldingen har vektlagt at kulturpolitikken de siste tiårene i liten grad har vært nasjonal, i den forstand at den har omfattet både det kommunale, regionale og statlige nivået. Kommunene og fylkeskommunene har i liten grad fått

anerkjennelse for den rollen og betydningen de har for å oppnå kulturpolitiske mål. I tillegg er det i liten grad lagt til rette for samhandling og dialog mellom staten og kommunesektoren om nasjonale kulturpolitiske mål og innsatsområder. Dette bidrar til å svekke den samlede oppgaveløsningen.

Flere kulturaktører er også skeptiske til organiseringen av arbeidet lokalt og regionalt, der oppgaver knyttet til kunst og kultur i mange tilfeller ses i sammenheng med andre ansvarsområder og oppgaver som kommunene og fylkeskommunene er pålagt. Dette gjør at kunst- og kulturaktører er redd for å miste bevilgninger, og for at deres kunstneriske frihet og selvstendige stilling skal svekkes. På den andre siden kan fylkeskommunene oppleve det som at staten gir manglende anerkjennelse for deres rolle som regional utviklingsaktør med et sektorovergripende perspektiv på kulturpolitikken. Dette kan ha sammenheng med en oppfatning om at den statlige politikken har et smalere perspektiv, med vekt på støtte til kulturlivsaktører basert på kulturpolitiske mål om å fremme kvalitetsutvikling og nyskaping innenfor bestemte fagområder og kunstarter.

Noe av hovedbudskapet i Kulturutredningen 2014 var at det utvalget betegnet som «den kulturelle grunnmuren», ikke hadde blitt styrket i perioden fra 2005–2014. De argumenterte derfor for at det må bli gitt større oppmerksomhet og mer penger fra statlig hold til kulturskole, folkebibliotek og frivillig kulturliv med vekt på blant annet øvings- og fremføringslokaler. Dette er imidlertid eksempler på oppgaver der kommunene har et selvstendig ansvar, og hvor kommunene står fritt til å prioritere disponeringen av midler i tråd med det kommunale selvstyret. Utvalget lanserte en mulig forklaring på den mangelfulle innsatsen i enkelte kommuner:

«Utvalget merker seg at nedprioriteringen av den kulturelle grunnmuren faller sammen med nedbyggingen av den politiske og administrative organiseringen av den kommunale kultursektoren. Med færre representanter for kultursektoren på høyt nivå i kommuneorganisasjonen ser det ut til å bli vanskeligere å få gehør for kultursektorens interesser og behov. Dette bidrar i sin tur til tendensen til at kulturfeltet i økende grad blir sett på som et aspekt ved andre politikfelt og i minkende grad forstått som et selvstendig virksomhetsområde i kommunene.» (NOU 2013:4, side 17–18.)

Flere av kulturaktørene og enkelte fra kommunesektoren gir uttrykk for lignende synspunkt i innspillene til kulturmeldingen og hørings svar til Hagenutvalgets rapport.

Utfordringene vi står overfor er relatert til dynamikken mellom forvaltningsnivåene og avveiningen mellom statlige føringer og det kommunale selvstyret. Mangel på dialog og samhandling mellom forvaltningsnivåene på kulturområdet gjør at det ikke finnes noen gode arenaer for å drøfte problemstillinger og diskutere strategiske valg og prioriteringer. Innspill fra kommunesektoren peker blant annet på manglende tydelighet om hva som er målene i den nasjonale kulturpolitikken, og enkelte ansatte i kultursektoren på kommunalt nivå etterspør tydeligere styringssignaler på kulturområdet som kan legges til grunn for lokale prioriteringer.

2.3 Nasjonale kulturpolitiske mål

Hva som skal være de nasjonale målene for kulturpolitikken i fremtiden, behandles i kulturmeldingen. Tydelige mål i kulturpolitikken kan gi økt oppmerksomhet om kunsten og kulturens betydning og rolle i samfunnet, og kan gjøre det lettere for beslutningstakere på ulike forvaltningsnivå å fremme og legge til rette for kulturpolitiske virkemidler og tiltak i tråd med de overordnede målene. Kulturmeldingen gir en overordnet begrunnelse for hvorfor kunst og kultur er viktig og gjøre rede for hvorfor det er nødvendig med en kulturpolitikk. Dette har stor relevans og betydning både for stat, fylkeskommune og kommune.

I regjeringens politiske plattform⁴ heter det innledningsvis under pkt. 11 *Kultur*:

«Kunst og kultur er ytringer med samfunnsbyggende kraft, og kulturpolitikken skal bygge på ytringsfrihet og toleranse. Kulturlivet og sivilsamfunnet er forutsetninger for en opplyst offentlighet, og dermed en investering i demokratiet og allmenndannelsen. Kulturen skal være fri, med personlig engasjement og frivillighet som grunnlag.

Regjeringen mener at kulturlivet, frivilligheten og medieoffentligheten er selvstendige byggestener i samfunnet. De skal kunne utvikle seg mest mulig på egne premisser uten statlig overstyring, men det offentlige skal legge til rette for utvikling og et mangfold av private og offentlige finansieringskilder. Det er en viktig oppgave å verne om vår kulturarv.

[...]

⁴ Jeløyplattformen, politisk plattform for en regjering utgått fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre, Jeløya 14. januar 2018: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2585544/>

Regjeringens mål er et kulturliv hvor et mangfold av aktører gir varierte opplevelser til flest mulig. Regjeringen vil at makten i den offentlige kulturpolitikken skal være spredt, og vil styrke det frie feltet innen kunst og kultur. Det publikumsrettede kulturlivet er en viktig del av kulturpolitikken.»

I plattformen under pkt. 10 *Kommunal og modernisering* heter det i første avsnitt:

«Regjeringen vil legge til rette for levende lokalsamfunn i hele landet. Vi vil spre makt og bygge samfunnet nedenfra. Et sterkt lokalt folkestyre gir folk og lokalsamfunn frihet og mulighet til å styre sin egen hverdag og samfunnsutvikling. Statlig detaljstyring og byråkrati må reduseres, og mer makt og myndighet må desentraliseres til lokalsamfunn og deres folkevalgte.»

De kulturpolitiske målene som legges til grunn for vurderingene i denne utredningen, bygger på regjeringens politiske plattform, sentrale prinsipper som ligger til grunn for dagens målformuleringer, samt innspill departement har mottatt i arbeidet med kulturmeldingen.

2.3.1 Maktspredning

Regjeringen vil stimulere til maktspredning i kulturlivet, både geografisk, organisatorisk og økonomisk. Mye makt og myndighet er allerede desentralisert på kulturområdet. Det lokale kulturlivet og frivilligheten er i stor grad drevet frem av enkeltmennesker som ser mulighetene og evner å løse utfordringene i fellesskap med andre, ut ifra lokale forutsetninger og behov. Det er et stort antall organisasjoner og lag på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå som skaper et mangfold av aktiviteter, og ivaretar interessene og behovene til brede lag av befolkningen. Det er også en rekke selvstendige og uavhengige kulturinstitusjoner som ivaretar og sikrer kulturarv, og som bidrar til å gi befolkningen tilgang på profesjonell kunst og kultur over hele landet.

Regjeringen mener at kulturlivet skal kunne utvikle seg mest mulig på egne premisser. Det offentliges oppgave er å legge til rette for denne utviklingen. Et viktig utgangspunkt er å anerkjenne kulturlivet og frivilligheten som selvstendige byggesteiner i samfunnet. De uavhengige kulturaktørene har et selvstendig ansvar for å opprettholde tillit og styrke sin legitimitet i befolkningen. De sentrale organisasjonene og institusjonene på kulturområdet må vise at de tar ansvar, og at de er viktige samfunnsaktører. Dette er viktig og nødvendig for å begrunne og rettferdiggjøre den offentlige støtten.

Maktspredning er et virkemiddel for å styrke det lokale folkestyret. Dette er også viktig for kulturpolitikken, for å legge til rette for utvikling og vekst nedenfra i kulturlivet. Et sterkt lokalt folkestyre gir folk og lokalsamfunn frihet og mulighet til å styre sin egen hverdag og samfunnsutvikling, der kulturlivet og frivilligheten har en viktig og sentral plass. Samtidig må vi erkjenne at kulturpolitikken ofte står svakere enn andre politikkområder når det må prioriteres mellom ulike tiltak. Det er derfor viktig å kunne redegjøre for hvorfor kunst og kultur er viktig, og hvorfor det er nødvendig med en kulturpolitikk, på alle folkevalgte nivå.

I større grad enn på andre politikkområder er det tilsynelatende nødvendig å legitimere og begrunne bruken av fellesskapets ressurser til dette formålet, særlig i en tid med begrenset økonomisk handlingsrom i det offentlige.⁵ Samtidig er det et politikkområde med profilerings- og vekstpotensial innenfor flere områder, der private aktører også kan være villige til å investere og støtte opp under videre utvikling og vekst. Regjeringen ønsker å tilrettelegge for en bredere finansiering av kulturlivet, herunder økt privat kapital. Å legge til rette for utvikling og et mangfold av private og offentlige finansieringskilder er også en form for maktspredning, som kan legge til rette for vekst og utvikling i kunst- og kulturlivet.

2.3.2 Tilgang til profesjonell kunst og kultur

En overordnet inngang med vekt på kunst og kultur som ytringer med samfunnsbyggende kraft gir kulturpolitikken et bredt nedslagsfelt. I Prop. 84 S (2016–2017) heter det:

«Eit viktig perspektiv er omsynet til at innbyggjarane skal ha tilgang til profesjonell kunst og kultur, og at denne er så godt fordelt over heile landet som råd ut frå dei rammevilkåra som finst lokalt og regionalt. Det er eit nasjonalt ansvar å medverke til dette.»

Hensynet til at innbyggerne skal ha tilgang til profesjonell kunst og kultur, må veies mot de faktiske forholdene. Norge er et lite land, med spredt bosetting og lav befolkningstetthet i store deler av landet. Dette gjør at det ikke er grunnlag for å satse på det fremste innen alle kunst- og kulturområder på alle steder. Det må med andre ord gjøres en avveining og prioritering av hva som anses å være en tilfredsstillende tilgang, og det er legitime grunner til å rette innsatsen inn mot særskilte områder og aktører.

⁵ Jf. innlegg fra Ole Marius Hylland (2012) *Nasjonale meldinger og regionale planer. Et nærsynt blick på kulturpolitisk tekst*. Kulturrikets tilstand, 31. oktober 2012, Litteraturhuset.

Maktspredning kan i lys av dette handle om å gi rom for å tilpasse løsninger og prioriteringer til lokale og regionale behov og forutsetninger, der det blir opp til lokalt folkevalgte organ å avgjøre hva som anses å være en tilfredsstillende tilgang. Maktspredning kan også sikres ved å tydeliggjøre oppgave- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene, og spre ansvaret for ulike deler av politikken som er innrettet mot å nå det overordnede målet gjennom ulike virkemidler og tiltak.

En vesentlig utfordring i kulturpolitikken i etterkrigstiden har vært å finne egnede virkemidler og tiltak for å nå overordnede mål om bred deltakelse. Erfaringer fra en rekke land, også utenom Norden, viser at den kulturpolitiske satsingen for å motvirke sosiale og regionale skjevfordelinger av kunst og kultur i liten grad har virket. Den sosiale differensieringen av folks kulturaktiviteter står mer eller mindre uforandret, spesielt etter utdanningsnivå, og ambisjonene om å øke oppslutningen om den klassiske kulturen i brede lag av befolkningen, har ikke blitt virkeliggjort (Mangset og Hylland 2017). Samtidig har det skjedd en rekke samfunnsendringer som har hatt sterk påvirkning på kulturaktørene og kulturtilbudet til befolkningen. Det kulturelle landskapet har blitt mer mangfoldig, befolkningens utdanningsnivå har økt, og ny teknologi har åpnet opp for mer brukerorienterte løsninger. Disse endringene har vesentlig betydning for kunsten og kulturens rolle i samfunnet og påvirker både tilgangen til og bruken av kultur. Betydningen av disse endringene og utviklingstrekkene for kulturpolitikken behandles i kulturmeldingen.

Det er en sammenheng mellom kulturbruk og holdningen til offentlig støtte av kultur. Samtidig vet vi at eksponering for kultur gir økt interesse, og at trening i kulturbruk kan gi en positiv spiral med mer bruk (inFuture 2018). Ett tiltak som kan sette kulturpolitikken bedre i stand til å møte disse utfordringene, er å legge større vekt på nærhet mellom innbyggerne og den offentlig finansierte kunsten og kulturen. Videre vekst og utvikling må forankres lokalt og regionalt, i et tett samspill med innbyggerne, der sivilsamfunnet og frivillige organisasjoner kan ha en vesentlig rolle og betydning for å involvere og engasjere brede lag av befolkningen.

2.3.3 Kunst- og kulturfaglig kvalitet, utvikling og fornyelse

I Prop. 84 S (2016–2017) heter det videre:

«Som Stortinget peikte på i Innst. 377 S (2015–2016), vil det òg vere viktig å vurdere korleis ein kan sikre kvaliteten best mogleg i det profesjonelle kunst- og kulturlivet. Dette krev at ein ten-

kjer langsiktig, og at dei vala ein gjer, balanserer godt mellom tilpassing til lokale og regionale tilhøve og omsynet til det nasjonale perspektivet.»

Mange av statens virkemidler og tiltak på kulturområdet har til hensikt å bidra til kunst og kultur av høy kvalitet, og å fremme kunstnerisk utvikling og fornyelse. Mye tyder på at kunst og kultur i Norge holder et høyt kvalitetsnivå. En indikator på dette er nasjonal og internasjonal anerkjennelse av og etterspørsel etter f.eks. scenekunst, litteratur, film, visuell kunst, arkitektur og musikk fra Norge.

Et viktig tiltak for å styrke det kunst- og kulturfaglige arbeidet er forsknings- og kunnskapsutvikling. Et annet tiltak er å legge til rette for konkurransebaserte ordninger der midler tildeles på bakgrunn av en kunst- og kulturfaglig vurdering. Et tredje tiltak er å legge til rette for at det finnes profesjonelle og faglig sterke kunst- og kulturinstitusjoner i ulike deler av landet. Kulturdepartementet med dets statlige virksomheter som Norsk kulturråd, Kulturtanken, Nasjonalbiblioteket, Arkiverket, Norsk filminstitutt, Språkrådet, Riksteatret o.a. har en viktig rolle og betydning for faglig utvikling og langsiktig tenkning på nasjonalt nivå. Det finnes en rekke kulturinstitusjoner i ulike deler av landet med et profesjonelt kulturtilbud av høy kvalitet. Institusjonene utgjør en sterk nasjonal infrastruktur for fri ytring og er viktige aktører i arbeidet for å nå de nasjonale kulturpolitiske målene.

Maktspredning kan handle om å gi rom for at lokale og regionale forutsetninger og behov i større grad preger den videre innsatsen på forskning og kunnskapsinnhenting, og at det legges til rette for at kulturforskning i større grad kan ses i sammenheng med annen forskningsinnsats på regionalt nivå. Det kan også handle om å spre beslutningsmyndigheten på ulike nivåer, og til ulike organer, for å gi rom for ulike kvalitetsvurderinger. Dette kan bidra til økt mangfold og styrke det offentlige ordsiftet om kunst og kultur. Samtidig er det viktig å ta hensyn til begrensningene i de faktiske forholdene. De kunst- og kulturfaglige miljøene er relativt små og sårbare, og andelen kunstnere og kulturarbeidere med høy faglig kompetanse og anerkjennelse er ujevnt fordelt, med en sentrering rundt de store byene. Midlene som er til rådighet, er også begrenset, og det kan derfor være mest effektivt om forvaltningen er samlet på ett sted. Det kan derfor være legitime grunner til å opprettholde nasjonale ordninger på statlig nivå, og målrette innsatsen mot gitte miljøer og områder.

2.3.4 Bevare og formidle kulturarven

Arkivene, bibliotekene og museene er institusjoner som samler inn, bevarer, tilgjengeliggjør og formid-

ler skriftlige kilder, foto, gjenstander og bygninger. Samlingene har uvurderlig betydning for forskning og kunnskapsutvikling og for forståelse av vår nasjonale og lokale kultur, språk, historie og identitet. Samlet utgjør disse institusjonene et hovedelement i vårt kollektive samfunnsminne.

Kulturarvinstitusjonene forvalter fellesskapets ressurser og skal være tilgjengelige for alle. Med utgangspunkt i egne samlinger og særskilte samfunnsoppdrag driver institusjonene formidling for et bredt publikum. Mange av institusjonene er populære møteplasser i sine lokalsamfunn. Folkebibliotekene finnes i alle landets kommuner og er en viktig arena for formidling av litteratur, læring og offentlig debatt. Museene har også et stort antall formidlingsarenaer.

Maktspredning handler også i denne sammenhengen om å gi rom for å tilpasse løsninger og prioriteringer til lokale og regionale forutsetninger og behov. Samtidig kan det på dette området i større grad være nasjonale føringer og bestemmelser som angir standarder og kvalitetsmål for innsamling, bevaring, dokumentasjon og formidling av kulturarv. Det er da viktig å finne balansen mellom det som er et kommunalt og/eller fylkeskommunalt ansvar, og det som staten skal ta ansvar for.

2.4 Oppgave- og ansvarsfordelingen i andre land i Norden

Kulturanalys Norden gir i rapporten «Kulturpolitisk styrning – Ansvarsfordeling och reformer inom de nordiska ländernas kulturpolitik under 2000-talet» en beskrivelse av den nordiske kulturpolitiske modellen som en blanding av den franske kulturdepartements-modellen og den britiske «arts council»-modellen (2018). Der den franske modellen kjennetegnes av at kulturdepartementet og kulturministeren disponerer størsteparten av budsjettmidlene til kultur, er den britiske modellen assosiert med prinsippet om armlengdes avstand mellom kunst og politikk. Det siste innebærer at regjeringen delegerer myndighet for tildeling av statlige midler til kulturformål til et politisk uavhengig organ, hvor kunstfaglige eksperter fatter vedtak basert på faglige vurderinger. De nordiske landenes statlige kulturpolitikk utøves dels gjennom et politisk styrt kulturdepartement og dels gjennom ulike former for faglig uavhengige *armlengdeorganer*. I alle de nordiske landene finnes det nasjonale armlengdeorganer med ansvar for fordeling av offentlige stipender og tilskudd basert på anbefalinger fra utvalg, som i hovedsak er sammensatt av sakkyndige (utøvere, kri-

tikere, akademikere, tjenestemenn), men iblant også politikere.

Kulturanalys Norden peker på at Sverige har de tydeligst formulerte kulturpolitiske målene samlet i ett særskilt dokument (SOU 2009:16), mens målformuleringer i de øvrige nordiske landene finnes mer spredt i budsjettproposisjoner, lover og forskrifter, samt i ulike meldinger og strategier. To overordnede kulturpolitiske mål fremheves i rapporten som felles for alle de nordiske landene, med visse variasjoner:

1. Skape forutsetninger for at kunstnere skal kunne livnære seg og skape nyskapende kunst av høy kvalitet.
2. Gi alle i hele landet tilgang til og mulighet til å delta i et bredt kulturtilbud.

Vektleggelsen av kunstnerens mulighet til å skape og innbyggernes mulighet til å delta i og oppleve kunst og kultur av høy kvalitet er fremtredende. Generelt har kulturpolitikken en distriktpolitisk og demokratisk innretning i Norden.

Ansvars- og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene løses ulikt i de nordiske landene. Hagenutvalget beskriver to parallelle bevegelser i Norden: Der Norge og Sverige utvikler folkevalgte regioner med et bredere oppgavespekter, blant annet på kulturområdet, er utviklingen av folkevalgte regioner i Danmark og Finland i første rekke knyttet til oppgaveløsning i helsesektoren. Oppgavedelingen på kulturområdet i både Danmark og Finland er i all hovedsak delt mellom kommuner og stat, med noen unntak. For å vise hvordan de ulike landene har løst oppgave- og ansvarsfordelingen på kulturområdet, har vi valgt å presentere to modeller for forpliktende samarbeid mellom forvaltningsnivåene på kulturområdet i Sverige og Danmark, samt pågående reformer med betydning for ansvarsfordelingen på kulturområdet i Finland.

2.4.1 Kultursamverkansmodellen i Sverige

Det er varierende grad av lovgivning på kulturområdet i Sverige, Finland og Danmark. Selv om kommunalt selvstyre er lovfestet i Sverige, er det ifølge Kulturanalys Norden tydelig at kulturpolitikk i svenske kommuner og regioner i stor grad har bidratt til implementering av en nasjonal velferdspolitik i tråd med sektorlovgivning for relaterte områder som skole, helse- og sosialtjenester. Omfanget av sektorlovgivning på kulturområdet er lite og begrenser seg til lov om bibliotekvirksomhet (SFS 2013:801), lov om kulturvern (SFS 1988:905) og lov om museumsvirksomhet (SFS 2017:563). Kulturdepartementets ansvarsområder omfatter nærmere 50 institusjoner, hvorav 30 av dem er museer med statlig finansiering. Ansvaret for statens tilskudd til regional kulturvirksomhet, her-

under tilskudd til länsteatrene (regionteatre), museer og orkestre, forvaltes av Statens kulturråd gjennom blant annet kultursamverkansmodellen.

I SOU 2009:16 *Betänkande av Kulturutredningen* presenteres et fornyelsesprogram for svensk kulturpolitikk nedfelt i ti punkter. Behovet for fornyelse begrunnes i en oppfatning av at kulturpolitikken har mistet sin relevans, kraft og betydning. Det vises til at det statlige kulturbudsjettet ikke har sett den samme veksten som bevilgninger til andre politikkområder, og ikke har vært gjenstand for politisk prioritering. Dette forklares med at kulturpolitikken har utviklet seg i stillhet uten å ta opp i seg de store samfunnsendringene som er på den politiske dagsorden.

Fornyelsesprogrammet har som mål å gjøre kulturpolitikken mer samfunnsaktuell. Det innebærer blant annet at staten skal få en ny rolle, et nytt syn på institusjonene, fokus på offentlige arenaer, samspill mellom kulturlivet og sivilsamfunnet, at kulturpolitikken skal favne et bredere samfunnsområde, samt forslag til en porteføljemodell for samspill mellom stat, kommuner og landsting (fylkeskommuner). Det siste punktet er et oppspill til reformen kultursamverkansmodellen, som ble innført som et prøveprosjekt i utvalgte län (fylker) i 2011, og som fra 2013 har omfattet alle svenske län og regioner⁶ med unntak av Stockholms län.

Formålet med å innføre kultursamverkansmodellen var å (i) bidra til å oppfylle de nasjonale kulturpolitiske målene og (ii) at den skulle gi økte muligheter for regionale prioriteringer og variasjon innenfor statlig prioriterte virksomhetsområder. Fra 2017 er de sju prioriterte virksomhetsområdene: 1) profesjonell teater-, dans- og musikkvirksomhet, 2) regional museumsvirksomhet, 3) regional bibliotekvirksomhet, lese- og litteraturfremmende virksomhet, 4) visuell kunst (professionell bild- og formverksamhet), 5) regionale arkiv, 6) regional filmkulturell virksomhet og 7) husflidsfremmende virksomhet.⁷

Modellen innebærer at statlige tilskuddsmidler som tidligere ble fordelt direkte fra ulike armlengdeorganer til regionale kulturinstitusjoner og -tiltak, ble samlet hos Statens kulturråd for videre fordeling som en samlet bevilgning til landstingene på grunnlag av regionale kulturplaner. Regjeringen har etablert et Samverkansråd bestående av de ulike myndigheter og organisa-

sjoner som har økonomiske og/eller sterke interesser i kultursamverkansmodellen. Dette rådet består av Statens kulturråd, Konstnärsnämnden, Kungliga biblioteket, Länsstyrelserna (per juni 2018 representert av länsstyrelsen i Halland), Nämnden för hemslöjdsfrågor, Riksteatern, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet og Svenska filminstitutet. Kulturrådets styre fatter beslutninger om fordeling av de statlige midlene til regional kulturvirksomhet etter samråd med Samverkansrådet og på bakgrunn av landstingenes kulturplaner.

I tillegg til føringer om at midlene skal gå til prioriterte virksomhetsområder, er det lagt inn prosesskrav: Landsting og regionstyrer skal utforme kulturplanene i dialog med länets kommuner, herunder komme til enighet om hvordan kulturvirksomhetene skal finansieres av kommuner og landsting. Det skal også finnes muligheter for sivilsamfunnet og kulturinstitusjonene til å komme med innspill til kulturplanene. Kulturrådet skal ha dialog med landstinget i det berørte länet før tildeling av midler, og i denne dialogen ta opp eventuelle behov for justering og tydeliggjøring av planene.

Parallelt med kultursamverkansmodellen ble det innført en ordning der de enkelte regionale institusjoner kan søke Statens kulturråd direkte om utviklingsmidler (utvecklingsbidrag) til tidsavgrensede tiltak for inntil tre år av gangen. Innenfor denne ordningen prioriteres strategiske utviklingstiltak av nasjonal interesse, for eksempel prosjekter som er metodeutviklende, eller som utvikler den nasjonale infrastrukturen på kulturområdet. Ved fordeling legges det særlig vekt på å oppfylle nasjonale kulturpolitiske mål knyttet til kvalitet, kunstnerisk fornyelse og tilgjengelighet til kulturtilbudet.

2.4.2 Kulturavtaler i Danmark

I Danmark fastsetter Kulturministeriet enkelttilskudd og inngår resultatkontrakter med 24 statsinstitusjoner og enkelte andre selveiende eller kommunalt eide kulturinstitusjoner direkte over finansloven (statsbudsjettet) (per 2018). Øvrig statsstøtte fordeles i hovedsak gjennom lovgivning, armlengdeorganer (som primært gir tilskudd gjennom ordninger) og rammeavtaler med institusjoner.

I perioden fra 2001 til 2008 gjennomgikk dansk kulturpolitikk store forandringer, som senere er videreført. Året 2001 omtales som et systemskifte i dansk politikk. Dette systemskiftet innebar en sterk sentralisering på en rekke samfunnsområder, med bakgrunn i regjeringens mål om effektivisering og forenkling, mer synergi og bedre oppgaveløsning. På kulturområdet medførte dette nedleggelse og sammenslåing av en rekke råd, fond og stiftelser. Det ble også innført strukturert mål-

⁶ Per januar 2017 har 11 av 21 landsting (fylkesting) i Sverige status som regioner. Regionene har overtatt visse statlige oppgaver og har et utvidet ansvar for regional utvikling sammenlignet med landstingene i øvrige län (fylker).

⁷ Jf. Förordning (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till kulturverksamhet (SFS 2017:1264).

og resultatstyring i form av resultatkontrakter med de statsfinansierte kulturinstitusjonene.

Det kulturpolitiske ansvaret i Danmark er i all hovedsak fordelt mellom statlig og kommunalt nivå. Det er et relativt bredt omfang av sektorlovgivning på kulturområdet, blant annet lov om musikk, scenekunst, museum, arkiv, kulturvern, litteratur og bibliotek. I 2007 ble det gjennomført en kommunalreform i Danmark, også kalt Strukturreformen, som innebar at 271 kommuner ble slått sammen og antallet kommuner redusert til 98. Samtidig ble 13 amt erstattet av fem regioner, ledet av folkevalgte regionråd. Ett av formålene med reformen var å knytte offentlig sektor tettere på borgerne. De nye storkommunene fikk flere oppgaver som en følge av reformen. En rekke ikke-lovpålagte oppgaver innenfor kulturfeltet ble overført fra de tidligere amtene til kommunene. Ved siden av ansvar for folkebibliotek, musikkskoler, lokale sportsarenaer og andre lokale tiltak, fikk kommunene fra 2008 overført ansvaret for områder og institusjoner av «utpreget lokal karakter» eller med en «naturlig lokal forankring», herunder institusjoner innenfor kulturvernområdet samt regionteatre (egnsteatre). Ansvaret for de 97 statsanerkjente museene ble overført til kommunene etter en fireårig overgangsperiode. I forbindelse med reformen ble flere av lovene på området justert, og kommunene fikk et lovpålagt ansvar for å drive en musikkskole.

Kulturanalys Norden (2018) karakteriserer relasjonen mellom kommuner og stat i Danmark som virkende etter et «gulrotprinsipp»: Statstilskudd til kulturinstitusjoner er betinget av at kommunene selv yter tilskudd. Slots- og Kulturstyrelsen disponerer per 2018 en rammebevilgning på rundt 20 mill. DKK («pulje til kultur i hele landet») med overordnet mål om å videreutvikle og høyne kvaliteten i kulturlivet for å gi gode kunst- og kulturtilbud til innbyggere i hele landet. Midlene i ordningen skal finansiere prosjekter med utviklingskarakter, og det er en forutsetning at prosjektene er tilknyttet en kulturavtale. Videre er det en forutsetning at det reises minimum 50 pst. finansiering fra lokalt hold, herunder lokale myndigheter, institusjoner, foreninger, privatpersoner e.l. Statens samlede støtte kan ikke overstige 50 pst. av den samlede finansieringen.

Krav om lokal medfinansiering er bygget inn i flere statlige støtteordninger som forutsetning for statlig refusjon eller tilskudd. Dette gjelder blant annet for de danske egnsteatrene, definert som profesjonelle produserende teatre utenfor København, Frederiksberg, Odense, Århus og Ålborg. Kommuner og egnsteatre inngår fireårige avtaler, som godkjennes av Statens kunstfond og Slots- og Kulturstyrelsen. Følgende ret-

ningslinjer for finansiering av egnsteatrene er fastsatt i den danske Lov om scenekunst (LBK nr. 30 af 14.01.2014):

«§ 15 a. Staten yder delvis refusion af kommunernes driftstilskud til egnsteatre.

Stk. 2. Refusionen kan maksimalt udgøre 50 pct. af de kommunale udgifter. Refusionsprocenten beregnes som forholdet mellem statens bevilgning til egnsteaterrefusion på finansloven og de samlede kommunale udgifter til driftstilskud til egnsteatre.»

Også systemet for statsanerkjente museer innebærer et delt forvaltningsansvar ihht. museumsloven (LBK nr. 358 af 08.04.2014). Staten yter tilskudd, men er ikke hovedtilskuddsgiver. Per 1. januar 2018 er 97 lokale museer statsanerkjent på grunnlag av en rekke kriterier, jf. museumsloven § 14. Ett av kriteriene er at «Museet skal delta i det nationale og regionale samarbejde med andre statslige og statsanerkjente museer» (§ 14.7).

De fem danske regionene har etter kommunereformen i 2007 begrensede oppgaver på kulturområdet. Det er imidlertid etablert lovregulerte kulturavtaler⁸ som inngås mellom Kulturministeriet og en frivillig sammenslutning av kommuner, såkalte «kulturregioner». Avtalene danner grunnlag for et konkret og forpliktende samarbeid mellom kommunale og statlige instanser. Formålet er å fremme kommunalt selvstyre, forbedre ressursutnyttelsen og fremme utvikling på kulturområdet. Videre skal avtalene medvirke til å styrke samarbeid på tvers av kommune- og regiongrenser og bidra til kulturpolitisk dialog og verdidebatt på tvers av kommunegrenser og forvaltningsnivåer. Avtalene skal inneholde bestemmelser om hvilke oppgaver som skal ivaretas, hvilke økonomiske vilkår som er knyttet til avtalen, hvordan det på kommunalt nivå skal sikres balanse mellom politisk ansvar og kulturfaglig og kunstnerisk fagkompetanse og frihet, samt omtale av hvordan erfaringsutveksling og evaluering av avtalene skal foregå.

I det danske kulturministeriets strategi *Kultur for alle – kultur i hele landet* (2009) løftes kulturavtalene frem som en viktig forutsetning for å oppnå det overordnede kulturpolitiske målet om å sikre tilgang til et kulturtilbud for hele Danmarks befolkning. Kulturavtalene følger en fastlagt mal og utarbeides i samarbeid

⁸ Kulturavtalene er regulert av Lov om Kulturministeriets kulturaftaler med kommuner m.v. og om regionernes oppgaver på kulturområdet (LBK nr. 728 af 07.06.2007).

mellom kulturregionene og Slots- og Kulturstyrelsen (på oppdrag fra Kulturministeriet) for en tidsbegrenset periode på inntil fire års varighet. Kommunene som er involvert i kulturavtalene mottar en årlig rammebevilling fra staten som disponeres fritt til de kulturelle formål som er omfattet av avtalen.

Fra 2016 har kulturministeren definert seks kulturpolitiske satsningsområder som skal inngå i dialogen om nye kulturavtaler. Nasjonale oppdrag er ett av disse. Dette er en ordning fra 2007 som gir ulike institusjoner mulighet for å videreutvikle særlig kompetanse på et felt i en avgrenset periode. Et nasjonalt oppdrag kan inngå som en del av initiativene i en kulturavtale, eller inngås direkte mellom staten og kulturinstitusjonene. Med tildeling av et nasjonalt oppdrag følger en forpliktelse til å videreformidle erfaringer og metodikk som er utviklet i forbindelse med oppdraget, med sikte på å inspirere andre institusjoner og bidra til utvikling i feltet.

2.4.3 Reformen på kulturområdet i Finland

Det kulturpolitiske ansvaret i Finland er både sterkt sentralisert og desentralisert. Finland har per i dag to folkevalgte forvaltningsnivåer (kommune og stat), men det er vedtatt en regionreform som innebærer innføring av regionalt forvaltningsnivå fra 1.1.2020. De nye finske regionenes oppgaver på kulturområdet ser ut til å bli begrenset og vil i første omgang innrettes mot regional utvikling, kulturturisme og kulturelle og kreative næringer.⁹ Statens regionale forvaltning utøves av seks «regionforvaltningsverk» med ansvar for utøvende oppgaver og tilsyn i forbindelse med lovverket. Den finske kulturpolitiske modellen kjennetegnes for øvrig av et institusjonelt rammeverk og detaljerte bestemmelser som regulerer statens tilskudd til kommunenes undervisnings- og kulturvirksomhet (statsandelssystemet).

De siste ti årene har Utdannings- og kulturministeriet delegert et økende antall oppgaver til ulike fagetater og armlengdeorganer. Ett av disse armlengdeorganene er Taike, Centret för konstfrämjande, som er den finske søsterorganisasjonen til Norsk kulturråd. Deler av organisasjonen er desentralisert til ti regionale avdelinger, og det er lovfestet at det skal være 13 regionale kommisjoner (fagutvalg) med fire til elleve medlemmer. Kunstkomisjonene har ansvar for tildeling av kunstnerstipend og -priser til kunstnere og kunstnergrupper i egen region, og skal gi sakkyndige råd og ta del i senterets strategiarbeid. Den desentraliserte organisasjonsstrukturen skiller seg fra de nordiske søsterorganisasjonene, som i større grad har en

sentralisert fagadministrasjon og nasjonale fagutvalg som behandler søknader fra hele landet.

Kommunenes ansvar på kulturområdet har vært definert gjennom lov siden 1980 (Lag om kommunernas kulturverksamhet 728/1992). Loven pålegger kommunene å fremme, støtte og organisere kulturvirksomheten i kommunen, samt å gi innbyggerne mulighet for grunnleggende opplæring innenfor de ulike kunstområdene. Kulturvirksomhet defineres som «professionell och amatörmässig konstutövning, erbjudande och anlitande av konstnärliga tjänster, hembygdsarbete samt tillvaratagande och främjande av det lokala kulturarvet», jf. § 2. Undervisnings- og kulturministeriet la våren 2018 frem et forslag om revisjon av loven. Lovforslaget er per juni 2018 ikke vedtatt, men innebærer blant annet en tydeliggjøring av ansvarsdelingen mellom stat og kommune gjennom nye bestemmelser om formålet med kommunal kulturvirksomhet, og en beskrivelse av hvilke oppgaver som tilkommer statlige myndigheter.¹⁰

Det er flere lovrevisjoner på trappene. Departementet nedsatte i august 2016 en sakkyndiggruppe med representanter fra scenekunst-, musikk- og museumsfeltet og det finske innovasjonsfondet Sitra for å utarbeide et forslag til reform av det gjeldende statsandelssystemet for museer, teatre og orkestre som ble innført på begynnelsen av 1990-tallet. Sakkyndiggruppen leverte sin første rapport i februar 2017 med anbefalinger til nye prinsipper for finansieringen. Prinsippene er knyttet opp mot formålene med reformen, blant annet å få til en mer hensiktsmessig fordeling av de statlige kulturkronene, åpne opp for at nye aktører kan komme til og med dette fremme et større mangfold av kulturuttrykk, stimulere til kvalitativ og kunstnerisk utvikling og profesjonalisering av virksomhetene, bedre tilgangen til kunst og kultur regionalt, stimulere til langsiktig planlegging m.m. Basert på prinsippene som ble formulert i første rapport, jobbet sakkyndiggruppen videre sammen med embetsverket i departementet. De leverte i januar 2018 sin sluttrapport i form av en regjeringsproposisjon med forslag til lovendringer.

De viktigste endringsforslagene er at det åpnes opp for å gi flerårig støtte (tre eller seks år), og at den nåværende teater- og orkesterloven gjøres om til en lov om utøvende kunst for å slippe til nye former for profesjonell utøvende kunst, eksempelvis nysirkus. Det er lagt til grunn at statsandelen skal regnes ut på

⁹ Jf. <http://alueuudistus.fi/en/reform-of-regional-administration> og Nordisk kulturanalyse 2018.

¹⁰ Jf. pressemelding fra Undervisnings- og kulturministeriet: https://minedu.fi/sv/artikel/-/asset_publisher/laki-kuntien-kulttuuritoiminnasta-lausuntokierrokselle.

grunnlag av en fast pris per enhet og antall årsverk. Statsandelen er i utgangspunktet 39 pst., men kan justeres på grunnlag av et sett vurderingskriterier (vektingskoeffisienter) som er definert av loven, men også på grunnlag av kulturpolitiske hensyn og begrunnelser. Øvrig finansiering består av kommunale tilskudd og egeninntekter.

På museumsområdet skiller man i dag mellom landskaps- og regionmuseer vs. riksomfattende spesialmuseer. Sakkyndiggruppen foreslår at disse to systemene skal erstattes av et felles statsandelssystem basert på basisfinansiering og i tillegg oppgavespesifikk finansiering for museer med henholdsvis regionalt eller riksomfattende ansvar. Forslaget til ny museumslov innebærer endring av formålet med loven, målet for virksomhetene og vilkårene for beregning av statsandeler. Det foreslås at museene skal forhandle med Museiverket (statlig etat) om treårige virksomhetsplaner, og at bevilgninger skal basere seg på treårige finansieringsplaner.

2.4.4 Vurderinger av nordiske reformer på kulturområdet

Vi har pekt på at det i Danmark er et bredt omfang av sektorlovgivning på kulturområdet. Ifølge Kulturanalys Norden (2018) medfører lovgivningen at størstedelen av kulturbudsjettene er bundet opp mot spesifikke institusjoner. Av den grunn er det en ofte fremført kritikk at lovgivningen står i veien for utvikling og nytenkning. I Finland har arbeidsgruppen for reform av statsandelssystemet for museer og scenekunstinstitusjoner fremmet sitt forslag til lovendringer i en erkjennelse av at dagens lovverk virker konserverende. Ett av målene med reformen er å åpne opp for utvikling gjennom mer fleksible lovformuleringer som gjør at nye kunstformer og aktører kan slippes til.¹¹

Både i Danmark, Finland og Sverige ser vi eksempler på at flerårige kulturplaner eller strategier danner grunnlag for søknader om statlig finansiering. Dette gjelder både kultursamverkansmodellen i Sverige og kulturavtalene og avtalene med egnsteatrene i Danmark. Muligheten for å gi tilsagn om finansiering for hhv. 3 og 6 år inngår dessuten i forslaget til reform av statsandelssystemet i Finland. I alle de tre landene vil (som i Norge) faktiske tilsagn være begrenset av de årlige rammene for statsbudsjettet, ettersom statsbudsjettene fastsettes for ett år av gangen.

De danske kulturavtalene har likhetstrekk med den svenske kultursamverkansmodellen, men en vesentlig

forskjell er at kulturavtalene inngås på frivillig basis som et initiativ fra en gruppe kommuner. Per juni 2018 inngår 93 av Danmarks 98 kommuner i en kulturregion. Kulturavtalene har ifølge Slots- og kulturstyrelsen medvirket til etablering av et fruktbart og forpliktende samarbeid på tvers av kommunegrensene. Det foreligger per nå ingen helhetlig evaluering av modellen, men ifølge Slots- og kulturstyrelsen er kulturministeren i dialog med politisk nivå i kulturregionene om en revisjon av ordningen.¹²

Mengden evalueringer og rapporter om den svenske kultursamverkansmodellen er omfattende. Erik Henningsen og Roger Blomgren oppsummerer i artikkelen «Organisere for organiseringens skyld» (2017) konklusjoner fra ulike evalueringer og studier av Kultursamverkansmodellen. Studiene er ifølge artikkelforfatterne langt på vei samstemte. Det ene hovedbildet dreier seg om et forsterket samspill og engasjement i utformingen av den regionale kulturpolitikken, men med noen skjevheter i modellen. Det andre hovedbildet er at reformen ikke har ført til noen vesentlige endringer i den budsjettmessige prioriteringen av de statlige midlene til den regionale kultursektoren. Dette tilskrives at 1) størsteparten av midlene går til regionale kulturinstitusjoner, og vesentlige endringer i prioriteringen av midlene vil bety kutt i driftsstøtten til disse institusjonene, og 2) det ble ikke gjort noen påplussing i kulturbudsjettene ved innføring av kultursamverkansmodellen, og dermed er det vanskelig for regionene å gjennomføre endringer i praksis. Staten utøver fremdeles sterk styring gjennom forskrifter, prioriterte satsningsområder og krav om årlig rapportering. Ifølge enkelte studier har staten sågar utvidet sin mulighet til å styre regionenes kulturpolitikk, i og med at kulturplanene landstingene legger frem for Kulturrådet ikke bare omhandler virksomhet med statlig finansiering, men hele den regionale kultursektoren.

En omfattende evaluering gjennomført av Riksdagens Kulturutskott (2015) peker på at kulturpolitikk har kommet høyere opp på landstingenes agenda etter innføring av kultursamverkansmodellen, blant annet som følge av den systematiserte dialogen og samhandlingen mellom Statens kulturråd, landsting, kommuner, kulturinstitusjoner, kunstnerråd, sivilsamfunn m.fl. Rapporten peker på at det er bred enighet om at den store styrken ved modellen er dialogen og samhandlingen mellom alle ulike nivåer og parter. Flere ledere for regionale kunstinstitusjoner beskriver at modellen har ført til bedre samhandling også mellom de ulike kulturinstitusjonene i regionen. Samtidig

¹¹ Jf. rapporter fra sakkyndiggruppen: <http://minedu.fi/sv/reform-av-kulturens-statsandelar>

¹² Jf. e-post fra Slots- og kulturstyrelsen i Danmark til Kulturdepartementet 26.06.2018

knyttet det noen utfordringer til kravene om dialog. Én problemstilling er hvilke aktører som skal inviteres inn og hvilke som blir stående utenfor. For eksempel har landstinget i Region Skåne uttalt at noe av det vanskeligste har vært å strukturere dialogen med det frie feltet. En del informanter har også løftet frem at det kan være utfordrende å enes om felles beskrivelser av emner og utfordringer for kulturinstitusjonene som inngår i dialogen om kulturplanene.

Paraplyorganisasjonen Konstnärliga og Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd (KLYS)¹³ har etter innføring av kultursamverkansmodellen ansatt en egen regionalpolitisk sekretær med ressurser fra Statens kulturråd, for å ivareta kunstnerpolitiske spørsmål i regionene. Organisasjonen har utviklet en modell for regionale 'kulturskaparsamråd', som blant annet påser at temaer som kunstnerisk frihet og prinsippet om armlengdes avstand blir omtalt i de regionale kulturplanene. KLYS fremhever at kunstnerpolitikken har kommet høyere opp på den politiske agendaen i Landstingene etter innføring av kultursamverkansmodellen, de ser tegn på at kompetansen om kultur blant regionale tjenestemenn og politikere har økt og hevder at kulturskapernes vilkår har blitt bedre. Dette kommer også frem av Riksdagens evaluering i 2015: «KLYS menar att modellen bl.a. har lett till att konstnärspolitik diskuteras i ökad utsträckning i regionernas kulturpolitik: Den stora vinsten är att modellen har lett till att kulturskaparna har kommit in i en dialog med regionerna» (Riksdagens Kulturutskott 2015, s. 128).

Arbeidet med de regionale kulturplanene har ført til en tettere samhandling mellom regional administrasjon og politikere, og ledere for de regionale kulturinstitusjonene. I innspillene til kulturmeldingen henviser enkelte norske institusjonsledere til denne samhandlingen, og hevder at armlengdeprinsippet blir utfordret gjennom kultursamverkansmodellen.

Bransje- og arbeidsgiverorganisasjonen Svensk Scenkonst¹⁴ representerer 109 profesjonelle institusjoner og organisasjoner innen musikk, teater, opera og dans. Overfor Kulturdepartementet gir Svensk Scenkonst uttrykk for at kultursamverkansmodellen i dag er så veletablert at ingen snakker om å snu, og at det store spørsmålet per nå er hvorvidt Stockholms län skal innlemmes i modellen. Svensk Scenkonst viser til at det er blandede meninger om hvorvidt institusjonssjefenes rolle er endret til det bedre eller verre. Enkelte institusjonsledere savner kontakten med Statens Kulturråd og kompetansen som ligger der, mens andre opplever det som et gode at de har større påvirkning på regionale planer gjennom medvirkning til kulturplanene. Svensk Scenkonst kjenner ikke til tilfeller av at institusjonenes kunstneriske frihet har blitt utfordret som følge av tettere dialog med embetsverk og regionale politikere etter innføring av kultursamverkansmodellen.

Erik Henningsen konkluderer i et notat om kultursamverkansmodellen med at overført til norske forhold kan en slik modell være en god løsning for å oppnå bedre samspill mellom forvaltningsnivåene på kulturområdet (Henningsen 2016). Erfaringene fra Sverige viser imidlertid at modellen ikke vil gi fylkeskommunene vesentlig utvidet handlingsrom for å utøve regional kulturpolitikk. Skal dette oppnås, anbefaler Henningsen at det i mindre grad legges detaljerte føringer på de statlige midlene, og at det legges til rette for reelle forhandlinger om prioritering av midlene og dialog også mellom politikere på de tre nivåene. For å gi rom for prioriteringer, anbefaler Henningsen at det ikke bare overføres ansvar for tilskudd til kulturinstitusjoner, men at en betydelig andel av midlene som inngår i reformen er frie midler.

¹³ Konstnärliga og Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd er en paraplyorganisasjon for 14 kunstnerorganisasjoner. Medlemsmassen består av ca. 30 000 utøvere innen litteratur, journalistikk, musikk, scene, kunsthåndverk og visuell kunst.

¹⁴ NTOs søsterorganisasjon i Sverige som fører forhandlinger på vegne av sine medlemmer tilsvarende Spekters oppdrag for norske musikk- og scenekunstinstitusjoner.

3 Prinsipp og retningslinjer for oppgavefordeling

Utredningen tar utgangspunkt i prinsippene for oppgavefordeling som skisseres i NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune* (Oppgavefordelingsutvalget). Prinsippene er senere blitt benyttet i stortingsmeldinger som har gjennomført helhetlige gjennomganger av forvaltningsorganiseringen. Oppgavefordelingsutvalget vektlegger at oppgave- og ansvarsfordelingen bør være slik at den tar vare på viktige elementer ved vårt styresett. Hensynet til et levende lokalt folkestyre, hensynet til likeverdige tjenester, hensynet til en effektiv oppgaveløsning, hensynet til brukertilpasning, og hensynet til den enkeltes rettsikkerhet, er etter utvalgets oppfatning helt sentrale i så måte. Utvalget ser fordeling av oppgaver og ansvar mellom stat, kommuner og fylkeskommuner, som et viktig instrument for å gi lokaldemokratiet et reelt innhold, og dermed forsvare og styrke det lokale folkestyret.

Oppgavefordelingsutvalget mener beslutninger om fordeling av oppgaver mellom forvaltningsnivåene kan ta utgangspunkt i fire typer vurderinger:

- i. Nivåplassering: På hvilket geografisk nivå vil en oppgave bli mest hensiktsmessig løst? Hvem berøres av oppgaven og hvem er målgruppen? Hva er det økonomiske og faglige omfanget av oppgaven?
- ii. Oppgavens karakter: Skal oppgaven være gjenstand for direkte politisk styring, eller er en faglig/administrativ behandling mest hensiktsmessig?
- iii. Form for organisering: Er det behov for spesialisering og organisering ut fra en sektor, kan oppgaven integreres med andre politikkområder, og/eller kan det være aktuelt med samordningsløsninger?
- iv. Ansvarsfordeling: Hvilket innhold skal ansvaret ha? Dreier det seg om et planleggingsansvar, et iverksettingsansvar, et finansieringsansvar og/eller et kontroll- og tilsynsansvar?

En samlet vurdering av de tre første momentene kan peke i retning av å plassere ansvaret for en oppgave på et bestemt nivå og til et bestemt organ, for eksempel fylkeskommunen eller statlige virksomheter.

I Hagenutvalgets rapport om desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene, er forståelsen av disse fire typene vurderinger og retningslinjene som er utviklet fra disse, videreutviklet i lys av endringene i forvaltningen siden tusenårsskiftet. Oppsummert er

dette sammenstilt i fem retningslinjer for oppgavefordeling, jf. boks under.

Både oppgavefordelingsutvalget og Hagenutvalget understreker at helhetlige vurderinger av oppgavefordeling ikke kan skje med utgangspunkt i én retningslinje, men gjennom avveining mellom alle (relevante) retningslinjer. Hensynene som de ulike retningslinjene er uttrykk for, må vurderes opp mot hverandre og gis ulik prioritet i konkrete sammenhenger. Oppgavefordelingsutvalget er av den oppfatning at det ikke er mulig å utrede seg frem til et "riktig" balansepunkt - det må gjøres valg som i sin karakter er av politisk art. Svaret på hvordan de ulike hensyn blir vektlagt og avveid, vil med andre ord bare kunne gis gjennom den konkrete fordelingen av oppgaver og ansvar.

Boks 3.1 Retningslinjer for oppgavefordeling

1. Oppgaver bør legges så nært innbyggerne som mulig, men på et så høyt nivå som nødvendig for å sikre en kostnadseffektiv oppgaveløsning
2. Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave, skal også ha fagmiljøet tilknyttet oppgaven og ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen
3. Oppgaver som krever utøvelse av politisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer
4. Oppgaver som krever stor grad av koordinering/samordning, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan.
5. Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske forhold, bør være et statlig ansvar. Staten bør ha ansvaret for oppgaver som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.

Kilde: *Regionreformen. Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene*. Rapport fra ekspertutvalg, februar 2018.

3.1 Hagenutvalgets forslag på kulturområdet

Hagenutvalget har foreslått overføring av ansvar for følgende enkelttilskudd og ordninger på kulturområdet:

- Prosjektmidler og driftsstøtte til institusjoner og arrangementer av lokal eller regional karakter som i dag ligger til Norsk Kulturråd.
- Samtlige institusjoner innenfor kap. 323 Musikk og scenekunst, post 60 Landsdelsmusikerne i Nord-Norge, post 71 Region-/landsdelsinstitusjoner og post 73 Region- og distriktsopera som i dag ligger til Kulturdepartementet. Fra post 70 under samme kapittel foreslås overført Den Nationale Scene og Bergen Filharmoniske Orkester.
- Flertallet av museer som finansieres over kap. 328 Museum og visuell kunst, post 70 Det nasjonale museumsnettverket.
- Flertallet av tilskudd som i dag finansieres over post 78 under samme kapitler.
- Investeringsmidler tilhørende ovennevnte institusjoner innen musikk, scenekunst og museum som i dag ligger til KUD (kap. 322 Bygg og offentlige rom, post 70 Nasjonale kulturbygg).
- Forvaltning av spillemidler til kulturbygg, Den kulturelle skolesekken, Musikkutstøtningen, Ordningen for innkjøp av musikkinstrumenter, Aktivitetsmidler for kor, Krafttak for sang og Ordningen for historiske spill som i dag ligger til KUD.
- Ansvar for forvaltning av spillemidler på biblioteks-, arkiv- og museumsfeltet som i dag ligger til Nasjonalbiblioteket, Arkivverket og Kulturrådet. Spillemidlene til idrettsanlegg i kommunene foreslås fordelt direkte til fylkeskommunene, uten forutgående behandling i KUD.

Hagenutvalget anslår at midlene i tilskuddsordningene og virkemidlene som foreslås overført utgjør om lag 4,5 milliarder kroner. Utvalgets tilnærming er å bygge opp under de oppgaver og roller fylkeskommunene allerede har som tjenesteyter, samfunnsutvikler, planmyndighet og som bindeledd i forvaltningen. Hagenutvalget mener kultur er ett av de politikkområdene der fylkeskommunene bør ha oppgaver og handlingsrom til å bygge opp en sterk og tydelig regional politikk. De mener kulturpolitikken og prioriteringer på dette området er avgjørende for samfunnsutviklingen i det enkelte fylke og krever tilpasning til regional kontekst og forutsetninger for å sikre den beste og mest effektive oppgaveløsningen.

Hagenutvalgets forslag behandles grundigere gjennom ulike deler av utredningen. I denne delen avgrenses drøftingene til overordnede prinsipielle spørsmål rundt oppgavefordelingen på kulturområdet, basert på Hagenutvalgets forslag, høringssvar til Hagenutval-

get og innspill til kulturmeldingen. Forslag til tiltak som berører ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene drøftes i kapittel 4, og forslag til tiltak som berører styringsverktøy på kulturområdet drøftes i kapittel 5, før vi kommer tilbake til spørsmålet om oppgavefordeling i kapittel 6.

3.2 Vurdering av retningslinjene for oppgavefordeling på kulturområdet

I denne delen vurderes Hagenutvalgets anvendelse av retningslinjene for oppgavefordeling på kulturområdet. Hensikten er å tydeliggjøre hvilke prinsipielle spørsmål forslagene til tiltak reiser, og hvordan disse vil bli behandlet i utredningen. Innspill til kulturmeldingen og høringssvar til Hagenutvalgets rapport trekkes inn i vurderingene.

3.2.1 Retningslinje 1: Nærhet til innbyggerne

Retningslinjens formål er å sikre at oppgaver legges så nært innbyggerne som mulig for å ivareta brukernes behov og styrke det lokale selvstyret. På den andre siden må det sikres at oppgaven legges på et så høyt nivå som nødvendig for å sikre kompetanse og kapasitet i oppgaveløsningen. Avveiningen mellom nærhet og effektivitet må gjøres på bakgrunn av hvilket geografiske område som er nødvendig for å løse en oppgave best mulig, og hvilket innbyggergrunnlag som er nødvendig for å sikre kompetanse og kapasitet i fagmiljøer.

På kulturområdet mener Hagenutvalget at mange av musikk- og scenekunstinstitusjonene, museene og andre tiltak som delfinansieres over departementets budsjett i all hovedsak har et regionalt nedslagsfelt, og at brukerne av kulturtilbudet i stor grad er innbyggerne bosatt i fylket der institusjonene ligger, eller der arrangementet pågår. De peker videre på at mange av tilskuddene, som ofte er av beskjedne størrelse, går til lokale og regionale tiltak som ikke krever et landsdekkende perspektiv for prioritering og tilrettelegging. Utvalget mener kompetanse innenfor store deler av kulturområdet finnes i alle deler av landet, og at det ikke krever en nasjonalt forankret organisasjon og prioriteringer. Utvalget mener ny fylkesstruktur styrker fylkeskommunenes kompetanse. Utvalget konkluderer derfor med at en overføring av ansvaret for disse tilskuddene til fylkeskommunen ivaretar retningslinje 1 ved at oppgaven legges til organ som er nærmest brukerne av kulturtilbudet, samtidig som det ivaretar hensynet til effektivitet, geografisk nedslagsfelt og krav til kapasitet og kompetanse.

I høringsvarene til Hagenutvalget har flere kulturaktører påpekt at utvalget ikke anerkjenner samspillet mellom det lokale, regionale, nasjonale og internasjonale på kulturområdet, og hvilken betydning dette har for kunst- og kulturaktørene. Samspillet mellom det lokale, regionale, nasjonale, og internasjonale bidrar til å sikre kunst og kultur av høy kvalitet og fremmer kunstnerisk utvikling og fornyelse, som er de overordnede målene for bevilgningene som Hagenutvalget har foreslått overført, jf. programkategori 08.20 Kulturformål i Prop 1. S (2017–2018). I lys av dette blir det for snevert å kun legge lokalt og regionalt nedslagsfelt til grunn for vurderingen av hvilke tiltak som kan overføres til fylkeskommunen.

Kulturinstitusjonene er lokalisert i ulike deler av landet med en geografisk spredning som er utviklet over tid. I tillegg til å være en kultur- og formidlingsarena lokalt og regionalt, har institusjonene en sentral rolle og funksjon som forvaltere av kulturarv og kunnskap som har nasjonal og internasjonal verdi og relevans. I vurderingen av oppgavefordelingen på dette området, kan det derfor argumenteres med at det er nødvendig med et nasjonalt helhetsgrep og sentrale beslutninger for god oppgaveløsning, jf. retningslinje 5.

En aktuell problemstilling på kulturområdet som Hagenutvalget ikke tar opp til vurdering, er storbykommunenes rolle og betydning som selvstendige enheter og som sentrale medspillere for regional samfunnsutvikling. Dette berører også generalistkommuneprinsippet, som er lagt til grunn i kommune- og regionreformen. Mange av de store musikk- og scenekunstinstitusjonene er lokalisert i større bykommuner, og har en spesiell nærhet til innbyggerne lokalt og i omkringliggende områder regionalt. Samtidig er mange av institusjonene attraksjoner som trekker publikum både nasjonalt og internasjonalt. Større bykommuner har også et innbyggergrunnlag som er nødvendig for å sikre kompetanse og kapasitet i fagmiljøer. Samtidig kan det være av betydning å ha et regionalt og/eller nasjonalt perspektiv for å sikre en effektiv måloppnåelse.

Prinsipielle spørsmål knyttet til offentlige myndigheters styring av kultursektoren og prinsippet om armlengdes avstand drøftes i kapittel 5. Forslag til ny oppgavefordeling som bygger på disse vurderingene presenteres i kapittel 6.

3.2.2 Retningslinje 2: Totalansvarsprinsippet

Retningslinjen har som formål å fremme ansvarlighet i ressursdisponeringen og forhindre at det oppstår uklarhet om hvem som skal "betale regningen" for drifts- og investeringsbeslutninger. Det finansielle ansvarsprinsipp som er en del av dette, forutsetter

at en myndighet som er tillagt ansvar for en oppgave også gis makt og innflytelse til å utøve dette ansvaret, herunder å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen. Det innebærer at ansvarlig myndighet kan foreta selvstendige valg om hvordan oppgaven skal løses. Retningslinjen innebærer videre at ett og samme organ har totalansvar for oppgaveløsningen (totalansvarsprinsippet). Det vil si at det politisk-administrative organet som har ansvar for oppgaven, også må ha fagkompetanse til å utføre oppgaven. Totalansvarsprinsippet ivaretar også hensynet til effektivitet, fordi dialogen om oppgaveløsningen ivaretas i ett organ. Egen fagadministrasjon legger også til rette for nær dialog og samspill mellom politikk og administrasjon.

Hagenutvalget mener at nåværende delte ansvar for å gi tilskudd til mange institusjoner og arrangementer på kulturområdet, ikke er i tråd med det finansielle ansvarsprinsippet. Utvalget poengterer at nåværende oppgavefordeling binder opp både staten, fylkeskommunene og kommunene, og at fylke og kommune i praksis er nødt til å tilpasse seg prioriteringene som gis av staten. De mener derfor en overføring av ansvar og tilskuddsmidler til fylke vil være i tråd med ansvarsprinsippet og gjøre det politiske og økonomiske ansvaret tydeligere. Hagenutvalget anerkjenner at det innenfor kulturområdet over flere tiår har utviklet seg en ulovfestet arbeidsdeling mellom stat og kommunesektor. Det kulturpolitiske området, herunder oppgave- og ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene, er i liten grad regulert ved lov og forskrift. Politikken er i stedet i stor grad basert på at staten bruker økonomiske incentiver, ofte i samspill med fylkeskommuner og kommuner.

Forslagene fra Hagenutvalget bryter med dagens ansvarsfordeling på kulturområdet, der kommuner og fylker står fritt til å prioritere virkemidler og tiltak som også omfatter tilskudd til virksomheter med statlig finansiering. En endring av ordningene med delt finansiering reiser viktige prinsipielle spørsmål om ansvarsdeling og styring på kulturområdet som må drøftes på en balansert, systematisk og helhetlig måte, jf. utredningsinstruksens punkt 2-2. Disse spørsmålene er derfor gitt en utførlig omtale. Offentlige myndigheters ansvar for kulturvirksomhet drøftes i kapittel 4, mens ulike styringsverktøy drøftes i kapittel 5.

3.2.3 Retningslinje 3:

Utøvelse av politisk skjønn og vurdering

Retningslinjen innebærer at oppgaver der det gis rom for å tilpasse løsninger og prioriteringer til lokale og regionale behov og forutsetninger, bør ivaretas av kommuner eller fylkeskommuner. Det er en politisk oppgave å gjøre avveininger mellom ulike legitime mål

og interesser. Folkevalgte bør derfor sette rammer for oppgaveløsningen, mens saksbehandling og oppfølgingen av politiske prioriteringer er et administrativt ansvar.

Retningslinjen innebærer at avveininger og prioriteringer gjøres i åpenhet og med mest mulig offentlig oppmerksomhet. Allmennhetens innsynsrett er en forutsetning for et fungerende demokrati. Åpenhet og transparens i offentlige prosesser har en egenverdi, men bidrar også til effektive løsninger. Grunnloven, forvaltningsloven, offentlighetsloven og kommuneloven gir alle bestemmelser om offentlighet, habilitet og nødvendig saksopplysning i forvaltningsmessige og politiske beslutningsprosesser.

Hagenutvalget mener det er flere fordeler ved en regionalt forankret finansiering og tilskuddsforvaltning på kulturområdet, som gir rom for å tilpasse overordnede kulturpolitiske prioriteringer til lokale og regionale behov og forutsetninger. De mener fylkeskommunen kan legge til rette for å tilpasse og utvikle det profesjonelle og frivillige kulturtilbudet til regionens og lokalsamfunnenes ønsker og behov, på en bedre måte enn beslutningstakere sentralt. Større lokal og regional handlefrihet mener de vil fremme kultur mangfoldet og tilføre kulturutviklingen merverdi basert på lokale og regionale forutsetninger. Utvalget mener videre at kulturpolitikken og kulturlivet kan vitaliseres og videreutvikles ved at fylkeskommunene får en mer sentral rolle. Utvalget peker også på at en overføring av ansvar kan bidra til å styrke oppmerksomheten og åpenheten om fordelingen av ressurser til kultur, i tråd med intensjonen som ligger bak retningslinjen.

Hagenutvalget presiserer at en overføring av ansvar til fylkeskommunene ikke skal innebære politisk innblanding i de berørte institusjonenes eller arrangementenes kunstneriske tilbud. De mener det er det overordnede strategiske ansvaret for kulturtilbudet i regionen som overføres, mens de berørte institusjonene fortsatt skal være egne rettssubjekter med egne styrer og administrasjon for virksomheten. De mener derfor overføring av tilskuddsansvaret i seg selv ikke vil endre styringslinjene.

Kultursektoren er skeptiske til Hagenutvalgets forslag, og viser til eksempler og erfaringer fra ulike kommuner og regioner, der de mener det har vært en uheldig politisk innblanding. Kombinert med sektorens skepsis til konsekvensene av totalansvarsprinsippet, gjør dette at motstanden mot overføring til fylkeskommunene er svært stor. Sektoren frykter at de skal tape kampen om økonomiske ressurser, og at de i større grad må tilpasse virksomheten til politiske prioriteringer og avveininger som er forankret i lokale og regionale

forutsetninger og formål. KS og flere av deres medlemmer har understreket at prinsippet om armlengdes avstand gjelder like fullt for fylkeskommunen som for staten. Sektoren anser likevel at faren er større for at prinsippet brytes på kommunalt nivå, med større nærhet mellom tilskuddsmottaker og bevilgende myndigheter, og tydeligere forventninger om relevans og betydning lokalt og regionalt. Prinsipielle spørsmål om politisk skjønn og armlengdeprinsippet drøftes mer utførlig i kapittel 5 om styringsverktøy og statlige virkemidler på kulturområdet.

3.2.4 Retningslinje 4:

Koordinering og samordning

Sektororganisering gir muligheter for uavhengighet og gjennomslag for faglige hensyn og oppmerksomhet i tråd med sektorens egne prioriteringer. Imidlertid kan det være fare for at gode helhetsløsninger går tapt og at forvaltningen blir fragmentert og uoversiktlig. Argumenter som taler for samordning er at de færreste samfunnsoppgaver kan ses og behandles isolert fra andre oppgaver. Hensynet til helhetlige løsninger taler derfor for at oppgaver som krever koordinering samles under ett organ. Samling av oppgaver som er relaterte til eller avhengige av hverandre i samme formelle enhet, vil redusere kommunikasjons- og koordineringskostnadene. Samling av oppgaver kan også redusere behovet for dobbeltkompetanse og dobbeltarbeid i forvaltningen og bidra til helhetlig tilbud til innbyggere og næringsliv.

Hagenutvalget mener ansvaret for kulturoppgaver kan gis større betydning og oppslutning dersom området ikke ses isolert i et sektorperspektiv. Kultur kan for eksempel ses i sammenheng med øvrige oppgaver og virkemidler med betydning for regional utvikling, og bør ses i sammenheng med øvrige fylkeskommunale oppgaver. Utvalget mener en overføring også vil forenkle kontakten og samarbeidet mellom ulike regionale institusjoner/kulturaktører/ produsenter og det offentlige. Utvalget vektlegger videre at et regionalt forvaltningsansvar legger til rette for utvikling av det regionale kulturlivet og kulturinstitusjonene gjennom å se ulike regionale tiltak, institusjoner og aktører i sammenheng. Det legger også grunnlag for tettere samarbeid mellom kommunene og fylkeskommunene om prioriteringer og samspill mellom aktører. Med økt ansvar og kulturfaglig kompetanse i fylkeskommunen, vil kommunene ha en langt sterkere faglig støttespiller i det kommunale kulturarbeidet. På denne bakgrunn mener de en overføring av store deler av kulturområdet vil være i tråd med retningslinje 4.

Hagenutvalget peker på mange positive muligheter for at kulturpolitikken og kulturlivet kan vitaliseres og videreutvikles ved at fylkeskommunene får en mer sentral

rolle, både med tanke på å kunne gjøre avveininger og prioriteringer ut fra lokale og regionale forutsetninger og behov, samt å kunne se oppgaver og virkemidler i sammenheng. Både på kommune- og regionnivå ses kulturpolitikken i sammenheng med andre samfunnsområder. Det kan være grunn til å undersøke om dette i større grad også bør gjenspeiles i den statlige kulturpolitikken. Samtidig er dette noe som kan virke truende for kultursektoren, som har uttrykt liten grad av tillit til at fylkeskommunen som et folkevalgt organ vil ivareta deres interesser og behov. At oppgaver skal ses i sammenheng, vil derfor kunne bygge opp under frykten sektoren har for å bli møtt med krav om å tilpasse den kunstneriske virksomheten for å oppnå mål innenfor andre sektorområder. I tillegg stiller sektoren seg spørrende til om fylkeskommunene vil bruke makten til å styrke kulturpolitikken, eller om den snarere vil bli usynliggjort og inngå i andre politikkområder, der andre hensyn enn det kunst- og kulturfaglige vil veie tyngst. De prinsipielle spørsmålene dette reiser gjelder avveiningen mellom hva staten skal ta ansvar for, og hva som skal overlates til det kommunale selvstyret, jf. drøftingene av offentlige myndigheters ansvar for kulturvirksomhet i kapittel 4.

3.2.5 Retningslinje 5: Statens ansvar

Retningslinjen legger til grunn at det på områder der nasjonale mål gir så sterke føringer om standardisering, likhet og rettigheter at det ikke er rom for lokale og regionale tilpasninger, i utgangspunktet vil være mer naturlig å legge de aktuelle oppgavene til statlige organer enn å legge dem til kommunene. Det kan dreie seg om tjenester som skal være ensartet på tvers av geografiske områder, som for eksempel rettighetsfestede statlige utbetalinger til innbyggerne, herunder trygdeytelser. Det kan også dreie seg om å kontrollere at innbyggerne får innfridd de rettigheter de etter lov har krav på, eller at tjenesteytingen holder den standard som sentrale myndigheter har fastsatt. Samtidig kan kommuner og fylkeskommuner også ivareta sterkt styrte og rettighetsfestede oppgaver når andre hensyn tilsier det, for eksempel av hensyn til effektivitet i oppgaveløsningen, samlede fagmiljøer eller koordinering med andre oppgaver.

Retningslinjen er også knyttet til spørsmålet om hvilket geografisk nivå en oppgave best kan løses på og må veies opp mot hensynene som ligger til grunn for retningslinje 1. Oppgaver og funksjoner som tilsier statlig ansvar, er oppgaver som er av en slik karakter at de gjør krav på enhetlig styring og sentrale beslutninger. Dette er oppgaver som ikke hensiktsmessig lar seg overføre til et mangfold av beslutningsenheter. En siste gruppe oppgaver det er mest hensiktsmessig å legge til statlige nivå, er oppgaver som krever nasjonalt overblikk for å få til gode løsninger.

På kulturområdet mener Hagenutvalget at tilskudd som går til institusjoner som har et klart definert nasjonalt oppdrag, bør være et statlig ansvar. På musikk- og scenekunstheltet avgrenses dette til å gjelde hovedstadsinstitusjonene som i dag er helfinansiert av staten, samt institusjoner som ivaretar samisk musikk og scenekunst. På andre områder har utvalget ikke gjort en avgrensning av hva som kan kategoriseres som et klart nasjonalt oppdrag. Hagenutvalget foreslår også at enkelte av tilskuddsordningene som finansieres av spillemidlene bør overføres til fylkeskommunene, for å kunne tilpasses og prioriteres ut fra lokale og regionale forutsetninger og behov. I tillegg foreslår de å overføre ansvaret for prosjekt- og utviklingsmidler på biblioteks-, arkiv- og museumsfeltet fra Nasjonalbiblioteket, Arkivverket og Kulturrådet.

Flere av ordningene som Hagenutvalget foreslår å overføre er oppgaver som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning. Utvalget anerkjenner i liten grad behovet for å ivareta vesentlige interesser og faglige hensyn, som det er en fare for at vil bli svekket om oppgaver overføres og spres til regionalt folkevalgt nivå. Dette gjelder blant annet ordninger der midlene fordeles via landsomfattende frivillige organisasjoner, og ordninger som er lagt til nasjonale organ for å ivareta faglige hensyn. Når det gjelder Norsk kulturråd peker utvalget på at de fortsatt bør ivareta områder som er spesialiserte og/eller unike i en nasjonal sammenheng. Utover dette anerkjenner utvalget i liten grad behovet for at staten skal ivareta faglige utviklingsoppgaver med et nasjonalt overblikk på kulturområdet. Disse spørsmålene drøftes i kapittel 6.

3.3 Fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle

I Meld. St. 6 (2018-2019) *Oppgaver til nye regioner* heter det:

«Med regionreformen ønsker regjeringen å legge til rette for positiv samfunnsutvikling i alle deler av landet, basert på regionale fortrinn, forutsetninger og prioriteringer. Fylkeskommunene er sentrale i å tilpasse den regionale politikken til de nasjonale og regionale utfordringene vi står overfor. Regjeringen vil styrke fylkeskommunene som samfunnsutviklere slik at de får flere virkemidler til å utvikle fylket i ønsket retning.»

I Hagenutvalgets mandat ble det lagt til grunn at de skulle ha hovedoppmerksomhet mot ansvar, oppgaver og myndighet som støtter opp under fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle, slik rollen er definert

i Meld. St. 22 (2015–2016) og Prop. 84 S (2016–2017). Det er opp til Kulturdepartementet å vurdere forslagene ut fra kulturpolitiske mål og hensyn, og fremme forslag til oppgaveoverføringer som vil bidra til å styrke kulturpolitikken.

Det relevante spørsmålet fra et kulturpolitisk ståsted er: *Hvordan kan fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle støtte opp under nasjonale mål i kulturpolitikken?*

Det ligger til grunn som en forutsetning at forslagene til endring på kulturområdet skal bidra til å styrke den nasjonale kulturpolitikken, der virkemidler og tiltak både på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå inngår. I vurderingen av forslag til endringer i oppgavefordelingen rettes derfor hovedoppmerksomheten mot hvordan fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle kan bidra til vekst og utvikling for kunst- og kulturlivet på regionalt og lokalt nivå. Samtidig anerkjennes

behovet for å overføre ansvar og myndighet for oppgaver til fylkeskommunen, for at de skal kunne ivareta samfunnsutviklerrollen på en god måte.

Fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle har blitt tillagt større vekt i løpet av 2000-tallet. Samfunnsutviklerrollen innebærer ansvar for å skape en helhetlig og ønsket utvikling i egen region. Denne rollen er sentral for mellomnivåets funksjon i forvaltningssystemet, jf. Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye Folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*.

Samfunnsutvikling handler om summen av innsats rettet mot klima og miljø, folkehelse, kompetanse, kultur, ressursforvaltning, samferdsel og næringsutvikling. Hva en regional samfunnsutviklerrolle innebærer, og hva som må til for å videreutvikle den, er oppsummert i tre hoveddimensjoner (Hoftstad og Hanssen 2015):

Gi strategisk retning til samfunnsutvikling	<ul style="list-style-type: none"> – Avdekke og skape konsensus om regionens utfordringer – Etablere felles mål – Prioritere og velge strategisk retning for utviklingen – Forankre hos alle relevante aktører – Bruke samfunns- og arealplanlegging som verktøy
Mobilisere ulike aktører med ressurser	<ul style="list-style-type: none"> – Mobilisere aktører med ressurser – privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn – Etablere mobiliserende (plan)prosesser – Stimulere til samarbeid, etablere arenaer og møteplasser – Fungere som nettverksnode, fasilitere og lede samarbeid/arenaer – Ha insentivordninger som stimulerer til samarbeid
Samordne offentlig innsats og virkemiddelbruk	<ul style="list-style-type: none"> – Samordne og forplikte ulike sektormyndigheter – Samordne egne sektorer og planer – Benytte regional plan til å gi retning for og samordne offentlige aktører – Fungere som bindeledd mellom forvaltningsnivåer – Veilede

Et viktig moment med den regionale samfunnsutviklerrollen er bindeleddsfunksjonen fylkeskommunen skal ha i flernivåsystemet mellom staten og kommunene, som fortolker og budbringer. Fylkeskommunene skal iverksette egen politikk, men også nasjonal politikk i en regional sammenheng, jf. Prop. 84 S (2016–2017).

Et kjennetegn ved fylkeskommunenes arbeidsform er at deler av politikkkutforming og oppgaveløsningen skjer gjennom samhandling og samarbeid med kommunene, regional stat, kompetanseinstitusjoner og frivillige og private aktører. Fylkeskommunene deltar i eller leder et bredt spekter av regionale partnerskap, nettverk og samarbeidskonstellasjoner. De regionale

partnerskapene står sentralt i regionale planprosesser og i oppfølgingen av regionale planer og strategier.

Utfordringer som har blitt pekt på er at fylkeskommunen bare til en viss grad har evne og vilje til å gi strategisk retning til arbeidet, at de har utfordringer med å koordinere sprikende statlige sektormyndigheter til felles innsatser, og at de i varierende grad klarer å mobilisere både offentlige og private aktører (Hofstad og Hansen 2015). Disse utfordringene ligger til grunn for noen av Hagenutvalgets forslag til endringer for regional planlegging som drøftes i kapittel 5 om styringsverktøy på kulturområdet.

4 Offentlige myndigheters ansvar for kulturvirksomhet

I denne delen skisseres prinsippene som ligger til grunn for dagens ansvarsdeling på kulturområdet, med vekt på bestemmelsene i kulturlova og ordninger der det er delt finansiering mellom stat, fylkeskommune og kommune. Deretter presenteres forslag til endringer og mottatte innspill til disse prinsippene og ordningene, samt eksempler fra andre nordiske land og politikkområder. Avslutningsvis vurderes fordeler og ulemper ved to alternative modeller for ansvarsdeling mellom stat og fylkeskommune, der kommunalt selvstyre og handlefrihet veies opp imot kulturpolitiske mål og hensyn som ligger til grunn for dagens innretning. Det overordnede målet er å få til en maktspredning der det politiske ansvaret er fordelt til det beste for kunst- og kulturfeltet ved at både stat, fylkeskommune og kommune arbeider i retning av nasjonale kulturpolitiske mål.

4.1 Kulturlova

Lov 29. juni 2007 nr. 89 om offentlige styremakters ansvar for kulturverksemd (kulturlova) fastslår ansvaret til stat, fylkeskommune og kommunene for å «fremja og leggja til rette for eit breitt spekter av kulturverksemd, slik at alle kan få høve til å delta i kulturaktivitetar og oppleva eit mangfald av kulturuttrykk». Målet med å innføre loven var å styrke kultur som samfunns- og politikkområde, og gi kultursektoren større tyngde og klarere status som offentlig ansvarsområde, jf. Ot.prp. nr. 50 (2006-2007).

Kulturlova slik den lyder i dag, er en rammelov som understreker det overordnede ansvaret som offentlige myndigheter har for kulturvirksomhet. I loven § 2 heter det:

«Med kulturverksemd meiner ein i denne lova å

- skapa, produsera, utøva, formidla og distribuera kunst- og andre kulturuttrykk,
- verna om, fremja innsikt i og vidareføra kulturarv,
- delta i kulturaktivitet,
- utvikla kulturfagleg kunnskap og kompetanse.»

Det er med andre ord en svært vid definisjon av kulturvirksomhet som legges til grunn, og som dekker store

deler av ansvarsområdene til Kulturdepartementet. Ett av unntakene er idrettsområdet, jf. Ot.prp. nr. 50 (2006-2007).

Både stat, fylkeskommune og kommune har i henhold til loven et ansvar for «økonomiske, organisatoriske, informerende og andre relevante verkemiddel og tiltak» som kan bidra til å oppnå formålet. Staten har ansvar for hele landet, mens fylkeskommunen og kommunen har ansvaret regionalt og lokalt. Staten har i tillegg ansvar for rettslige virkemiddel og tiltak, og «skal utforma verkemiddel og gjennomføra tiltak for å fremja og verna eit mangfald av kulturuttrykk i samsvar med internasjonale rettar og plikter.», jf. § 3.

Loven fastsetter i tillegg en rekke oppgaver som de ulike forvaltningsnivåene skal sørge for i fellesskap. I loven § 5 heter det:

«Staten, fylkeskommunen og kommunen skal syta for

- at kulturlivet har føreseielege utviklingskår,
- å fremja profesjonalitet og kvalitet i kulturtilbodet og leggja til rette for deltaking i kulturaktivitetar,
- at personar, organisasjonar og institusjonar har tilgang til informasjon om ordningar med økonomisk støtte og om andre verkemiddel og tiltak.

I forarbeidene til loven ble de felles oppgavene offentlige myndigheter har på kulturområdet understreket:

«Å syta for føreseielege utviklingskår, å fremja profesjonalitet og kvalitet og å syta for at føremålstenleg informasjon er tilgjengeleg, skal gjelde stat, fylkeskommune og kommune i likt mon. Slik er det i praktisk kulturpolitikk i dag, og slik bør det vera også i framtida», Ot.prp. nr. 50 (2006-2007), side 21.

Når det gjelder ansvarsdelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune heter det under merknadene til § 3 om statens oppgaver:

«Sjølv om staten har det overordna ansvaret, vil det ofte vera tenleg at stat, fylkeskommune og

kommune samarbeider om å utforma og gjennomføra ein heilskapleg, nasjonal kulturpolitikk», side 23.

Og under merknadene til § 4 om fylkeskommunens og kommunenes oppgaver heter det:

«I prinsippet kan fylkeskommunar og kommunar bruka dei same verkemidla og tiltaka som er nemde i tilknytning til dei statlege oppgåvene under § 3», side 24.

Med andre ord ligger det et ansvar for kulturvirksomhet hos alle de tre forvaltningsnivåene, med et stort handlingsrom for å utforme virkemiddel og gjennomføre tiltak for å sikre kulturlivet forutsigbare rammevilkår, fremme profesjonalitet og kvalitet i kulturtilbudet og legge til rette for deltakelse i kulturaktiviteter.

Da loven ble vedtatt, ble det lagt vekt på at den ikke måtte gi føringer som hindret nødvendige tilpasninger til lokale behov og løpende endringer i kultursektoren. Loven er enkel og generell, og gir handlingsrom og fleksibilitet til å utforme og gjennomføre en kulturpolitikk som er forankret i regionale og lokale forutsetninger. Loven gir ingen føringer for prioriteringer eller organisering av kulturarbeidet i kommuner og fylkeskommuner, for å unngå å gripe inn i det lokale selvstyret og virke i motsatt retning av kommuneloven. Det er i tillegg lagt vekt på at kulturpolitikken hele tiden må kunne tilpasse seg en sektor i rask endring og fange opp nye behov. Loven er således et resultat av en avveining mellom det å styrke kulturvirksomhet som politikkområde, hensynet til fleksibilitet og lokalt selvstyre.

4.2 Dagens ansvarsfordeling med delt finansiering

En av de vesentligste innsigelsene fra Hagenutvalget mot dagens oppgave- og ansvarsfordeling på kulturområdet gjelder praksis som er i strid med totalansvarsprinsippet. Med dagens ansvarsfordeling gir stat, fylkeskommune og kommune tilskudd til mange av de samme institusjonene og aktivitetene. Variasjonen er imidlertid stor med tanke på hvilke føringer og krav som legges til grunn for medfinansieringen i ulike ordninger. I vurderingen av dagens ansvarsfordeling har vi valgt å legge vekt på de bevilgningene som Hagenutvalget har foreslått å overføre i sin helhet til fylkeskommunen. I tillegg har vi søkt å identifisere andre ordninger der delt finansiering praktiseres.

Oversikten over tilskudd fra kommuner og fylkeskommuner i tabellene bygger på opplysninger som tilskuddsmottakerne har sendt inn til Kulturdepartemen-

tet i budsjettøknaden for 2018. Dette er innrapporterte opplysninger fra regnskap 2016, som tilskuddsmottakerne hadde frist for å levere innen 1. mars 2017.

4.2.1 Faste fordelingsnøkler

Rammene for de faste fordelingsnøklerne på musikk- og scenekunstheltet (funksjonsdelingen) mellom stat, fylke og kommune ble lagt i St.meld. nr 61 (1991–92) Kultur i tiden, jf. pkt. 3.1 Historisk bakteppe. I Prop. 1 S (2017–2018) heter det under forslag til vedtak, romertall V, Fastsetting av fordelingsnøkler for visse tilskudd:

«Stortinget fastsetter følgende fordelingsnøkler for 2018:

Det ordinære offentlige driftstilskuddet til region-/ landsdelsinstitusjoner fordeles mellom de offentlige tilskuddspartene med 70 pst. på staten og 30 pst. på regionen, jf. kap. 323 Musikk og scenekunst, post 71 Region-/landsdelsinstitusjoner.

Det ordinære offentlige driftstilskuddet til region- og distriktsoperatiltak fordeles mellom de offentlige tilskuddspartene med 70 pst. på staten og 30 pst. på regionen, jf. kap. 323 Musikk og scenekunst, post 73 Region og distriktsopera.»

Fordelingsnøkkel mellom kommunen og fylkeskommunen er et anliggende mellom de to partene. Dette ble innført etter ønske fra partene under forhandlinger forut for innføringen av systemet i 1995. Systemet med fast fordelingsnøkkel tilsier at dersom den samlede regionale andelen er lavere enn 30 pst., vil tilskuddet fra staten bli tilsvarende redusert. Dersom regionen velger å øke sin andel, tilsier systemet at det ikke er noen automatikk i at staten gjør det samme. Både søkerne og de andre tilskuddspartene vil først få vite hva statens andel blir når budsjettproposisjonen legges frem i oktober, og det endelige resultatet først etter at Stortinget har vedtatt budsjettet i desember. Siden prosessen rundt behandlingen av budsjettene både på statlig og kommunalt nivå er unntatt offentlighet, er det krevende å legge til rette for dialog og samhandling mellom tilskuddspartene med tanke på å harmonisere eventuelle forslag til satsinger eller kutt i forkant av fremleggelsen av budsjettene. Dette kan oppleves som utfordrende for alle parter.

Innrapporterte regnskapstall for 2016 viser at de fleste av tilskuddsmottakerne mottar et tilskudd som følger de fastsatte fordelingsnøklerne, jf. tabell 4.1. Enkelte fylkeskommuner og/eller kommuner bidrar imidlertid med et høyere driftstilskudd enn minimumskravet, slik at den statlige pst. andelen faller under 70 pst. Særlig gjelder dette for region- og distriktsoperaene, der to av virksomhetene har en 50/50-deling.

Tabell 4.1 Ordinært driftstilskudd fra stat, fylkeskommune og kommune (rapporterte tall for 2016 – beløp i tusen kroner – sortert alfabetisk)

	Stat	Fylkeskommune	Kommune	Statlig pst. andel
<i>Region-/landsdelsinstitusjoner</i>				
Brageteatret AS - Regionteater for Buskerud	14 283	4 177	4 242	63 %
Carte Blanche AS	26 039	5 579	5 580	70 %
Det Norske Blåseensemble anno 1734	24 168	5 179	5 179	70 %
Haugesund Teater AS	12 147	1 728	3 549	70 %
Hordaland Teater AS	14 221	6 083	0	70 %
Hålogaland Teater	48 737	15 665	5 221	70 %
Kilden Teater- og Konserthus for Sørlandet	114 365	19 930	29 080	70 %
Nordland Teater AS	26 548	6 826	4 551	70 %
Nordnorsk Opera og Symfoniorkester	57 178	8 167	16 337	70 %
Rogaland Teater AS	58 904	8 400	17 798	69 %
Sogn og Fjordane Teater LL	18 675	5 998	2 001	70 %
Stavanger Symfoniorkester	80 955	12 025	23 130	70 %
Teater Ibsen - Telemark og Vestfold Regionteater AS	25 800	7 400	3 715	70 %
Teater Innlandet AS	23 693	10 154	0	70 %
Teatret Vårt - AS Regionteateret i Møre og Romsdal	31 265	8 260	6 156	68 %
Trondheim Symfoniorkester	82 286	11 755	23 510	70 %
Trøndelag Teater AS	69 663	14 928	14 928	70 %
Turnéteatret i Trøndelag	14 528	6 233	0	70 %
<i>Region- og distriktsopera</i>				
Bergen Nasjonale Opera	19 891	4 263	4 262	70 %
Opera Nordfjord, Stiftinga	4 586	1 436	491	70 %
Opera Rogaland IKS	1 250	200	1 000	51 %
Opera Trøndelag	4 414	946	946	70 %
Opera Østfold	3 755	3 059	620	51 %
Operaen i Kristiansund AS	15 270	3 593	3 593	68 %
OscarsborgOperaen	2 420	1 250	100	64 %
Ringsakeroperaen, Stiftelsen	4 149	889	889	70 %

4.2.2 Delansvar for finansiering av museer

St.meld. nr. 22 (1999–2000) *Kjelder til kunnskap og oppleving* (abm-meldingen) slo fast at det ikke var hensiktsmessig å videreføre et system der statlig støtte til museumsdrift var basert på en oppdeling av museene i ulike tilskuddskategorier (tilskuddsordning for museer, nasjonale institusjoner og knutepunktinstitusjoner). I stedet ble det foreslått å etablere et nasjonalt museumsnettverk som skulle omfatte alle de museer som skulle få driftstilskudd over departementets budsjett. Det var en forutsetning at museer av alle typer kunne inngå i det nasjonale nettverket, også kunstmuseene.

I budsjettproposisjonen for 2018 under kap. 328 post 70 *Det nasjonale museumsnettverket* heter det følgende:

«Fylkeskommunene, vertskommuner og kommuner som nyter godt av museenes kompetanse, formidling og andre tjenester, har et delansvar for finansieringen av museene. Forutsetningen vil normalt være at regionen skal dekke minst 40 pst. av det samlede offentlige driftstilskuddet.

Det er med andre ord ingen absolutte krav som følger av vedtak i forbindelse med statsbudsjettet, men en forutsetning som følges opp gjennom skjønnsmessige vurderinger i tilskudsforvaltningen.

Tilskuddsmottakerne i det nasjonale museumsnettverket må i budsjettsøknaden oppgi andelen driftstilskudd fra kommune og fylkeskommune. Innrapporterte regnskapstall for 2016 viser at det er store variasjoner mellom museene når det gjelder andelen ordinært driftstilskudd fra stat, fylkeskommune og kommune. For et mindre antall museer er andelen ordinært driftstilskudd fra staten 100 pst., mens flertallet ligger under normalen på 60 pst. Andre mottar hoveddelen av det ordinære driftstilskuddet fra kommune og/eller fylkeskommune. På landsbasis utgjorde departementets tilskudd til museer i gjennomsnittet 67 pst. av det samlede offentlige driftstilskuddet i 2016.

Siden 1970-tallet har museumslandskapet gjennomgått store endringer. Staten har tatt et ansvar for museer i hele landet ved å legge til rette for mer profesjonelle institusjoner med bredere kompetanse og sterkere faglige miljøer. Etter tusenårsskiftet har staten initiert og gjennomført en museumsreform og derigjennom iverksatt en rekke konsolideringsprosesser. Museumshistorikken er nokså ulik i ulike byer, regioner og fylkeskommuner. Det er alt i alt en rekke ulike faktorer som ligger til grunn for de samlede

offentlige tilskuddene til museer, og hvordan disse utgiftene er fordelt mellom forvaltningsnivåene.

For eksempel står staten for 75 pst. av offentlige tilskudd til Museene i Sør-Trøndelag (MiST). Bakgrunnen for det er at ved etablering av det konsoliderte museet MiST, fikk museet ansvar for tre museer som opprinnelig hadde kun statlig finansiering (Ringve, Nordenfjeldske Kunstindustrimuseum og senere Rockheim). I tillegg forvalter MiST statlig eide Austråttborgen.

Museer som ble etablert med et tydelig nasjonalt mandat som Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design, Norsk Folkemuseum, Norsk Teknisk museum, Preus museum og Norsk luftfartsmuseum får fortsatt sin offentlige støtte i sin helhet fra staten. Norsk Bergverksmuseum var en statsinstitusjon til 1989 og ble fra det året gjort om til en stiftelse. Dette medførte også at staten fortsatt bidrar med 98 pst. av offentlige tilskudd, mens kommunen kom med et mindre tilskudd for få år siden.

Både statlig og regionalt tilskudd har økt de siste ti årene. Statens samlede driftstilskudd til museer har økt fra 980,6 mill. kroner i 2009 til 1,5 mrd. kroner i 2018, som tilsvarer en økning på 54 pst.

Tabell 4.2 Ordinært driftstilskudd fra stat, fylkeskommune og kommune til museer i det nasjonale museumsnettverket (innrapporterte tall for 2016 – beløp i tusen kroner – sortert etter statlig pst. andel)

	Stat	Fylkeskommune	Kommune	Statlig pst. andel
Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design	287 800	0	0	100 %
Nordnorsk Kunstmuseum	21 600	0	0	100 %
Norsk Luftfartsmuseum	12 870	0	0	100 %
Norsk Teknisk Museum	30 540	0	0	100 %
Preus museum	11 439	0	0	100 %
Svalbard museum	1 780	0	0	100 %
Norsk Folkemuseum	151 070	0	400	100 %
Norsk Bergverksmuseum	15 700	0	300	98 %
Lillehammer museum (inkl. Lillehammer kunstmuseum)	57 300	3 708	4 021	88 %
Nynorsk kultursentrum	18 110	1 096	2 901	82 %
Norsk Industrierbeidermuseum	18 330	3 532	995	80 %
Valdresmusea AS	9 990	2 270	735	77 %
Museene i Sør-Trøndelag A/S	116 750	29 444	9 241	75 %
Sørlandets Kunstmuseum	9 280	1 856	1 237	75 %
Kulturkvartalet	7 100	1 500	985	74 %
Anno museum AS	61 200	18 427	4 550	73 %
Varanger museum IKS	9 800	1 183	2 616	72 %
Blaafarveværket	9 670	3 409	1 833	65 %
Næs Jernverksmuseum	2 370	735	560	65 %
Sunnmøre Museum	14 950	5 350	3 608	63 %

	Stat	Fylkeskommune	Kommune	Statlig pst. andel
Musea i Sogn og Fjordane	34 900	15 589	5 347	63 %
PUNKT Ø AS	11 960	3 982	3 987	60 %
Randsfjordmuseene AS	7 250	3 380	1 506	60 %
Museum Nord	20 150	7 206	6 962	59 %
Norsk Vasskraft- og Industringmuseum	3 580	1 285	1 256	58 %
Telemark Museum	13 520	5 319	4 390	58 %
Stiklestad Nasjonale Kultursenter	23 800	9 647	7 674	58 %
Nord-Troms Museum AS	3 940	1 585	1 343	57 %
Gudbrandsdalsmusea AS	4 460	1 670	1 819	56 %
Sør-Troms Museum	9 110	4 525	2 700	56 %
Buskerudmuseet	21 200	12 725	4 943	55 %
Vest-Telemark museum	6 170	2 990	2 225	54 %
Bymuseet i Bergen, Stiftelsen	17 300	6 755	8 300	53 %
Romsdalsmuseet	7 440	4 685	1 875	53 %
Mjøsmuseet AS	9 070	3 939	4 192	53 %
Museene for kystkultur og gjenreisning i Finnmark IKS	5 530	1 425	3 906	51 %
Ryfylkemuseet	5 790	3 758	1 897	51 %
Verdensarvsenter for bergkunst - Alta Museum IKS	3 520	1 134	2 320	50 %
Museet Midt IKS (Namdal fylkesmuseum)	11 380	9 274	2 028	50 %
Østfoldmuseene	28 050	16 701	11 278	50 %
Jærmuseet	18 050	8 510	10 310	49 %
Henie Onstad Kunstsenter	12 200	2 150	10 733	49 %
Vest-Agder-museet IKS	17 650	10 412	8 291	49 %
Aust-Agder museum og arkiv IKS	21 150	10 634	11 846	48 %
Museumssenteret i Hordaland	11 410	9 753	2 480	48 %
Nordlandsmuseet	15 580	9 209	7 531	48 %
Helgeland Museum	16 480	9 306	9 346	47 %
Sunnhordland Museum	3 040	2 597	868	47 %
Nordmøre museum, Stiftelsen	8 410	5 711	4 199	46 %
Perspektivet Museum	3 440	1 203	2 875	46 %
MiA - Museene i Akershus	27 350	25 246	7 354	46 %
Oslo Museum	12 550		15 100	45 %
Baroniet Rosendal / Den Weiss Rosenkroneske Stiftelse	1 370	1 065	600	45 %
Vestfoldmuseene IKS	31 020	24 975	14 304	44 %
Midt-Troms Museum	4 330	2 285	3 310	44 %
Bergens Sjøfartsmuseum	2 540	1 685	1 602	44 %
Dalane folkemuseum	3 530	3 302	1 300	43 %
Hardanger og Voss museum	10 270	11 816	1 802	43 %
Drammens museum for kunst og kulturhistorie	7 570	5 379	4 966	42 %
Haugalandmuseene	5 440	5 541	2 033	42 %
Museum Stavanger AS	19 150	13 688	15 469	40 %
KODE - Kunstmuseene i Bergen	22 951	3 555	50 660	30 %
Museum Vest	9 350	4 769	18 983	28 %

4.2.3 Andre medfinansieringsordninger

Det er en rekke andre ordninger på kulturområdet hvor det er direkte og/eller indirekte forutsetninger og/eller krav om tilskudd fra fylkeskommunen og kommunen. Blant annet gjelder dette Landsdelsmusikerordningen i Nord-Norge (kap. 323, post 60), som består av Musikk i Nordland, Kultur i Troms, Scene Finnmark og Nordnorsk Jazzsenter. I denne ordningen er det en forutsetning for statlig tilskudd at regionen bidrar med

i alt 25 pst. av det offentlige tilskuddet. For de virksomhetene som mottar tilskudd fra 78-postene er det store variasjoner når det gjelder på hvilken bakgrunn de får statstilskudd, og dermed hvilke forutsetninger og krav som stilles. Innrapporterte regnskapstall for 2016 viser at fylkeskommunen og/eller kommunen ofte bidrar med tilskudd, men at andelen er svært varierende, jf. tabell 4.3.

Tabell 4.3 Driftstilskudd fra stat, fylkeskommune og kommune (innrapporterte tall for 2016 - beløp i tusen kroner - sortert på budsjettposter)

	Stat	Fylkeskommune	Kommune	Statlig pst. andel
<i>Kap. 323 Musikk og scenekunst (post 60)</i>				
Landsdelsmusikerordningen i Nord-Norge	20 338	18 717	3 547	48 %
<i>Kap. 323 Musikk og scenekunst (post 78)</i>				
Akershus Teater	6 839	4 151	435	60 %
BIT Teatergarasjen	7 351	493	3 200	67 %
Black Box Teater AS	2 165	0	11 200	16 %
Buskerud teater	832	2 169	641	23 %
Edvard Grieg Kor	4 177	403	895	76 %
Figurteatret i Nordland	6 550	2 267	850	68 %
Grenland Friteater	6 011	2 004	2 004	60 %
Hålogaland Amatørteaterselskap	2 212	737	90	73 %
Nordic Black Theatre	6 465	0	2 500	72 %
Norsk Revyfaglig Senter / Norsk revyfestival	2 468	537	74	80 %
Ole Bull Akademiet	4 879	269	125	93 %
Scenekunst Østfold	7 982	6 333	697	53 %
Stella Polaris	500	218	753	34 %
Teaterhuset Avant Garden	7 975	1 315	4 494	58 %
TrondheimSolistene	4 108	165	250	91 %
Valdres sommersymfoni	1 944	400	250	75 %
Vestlandske teaterselskap	3 001	398	900	70 %
<i>Kap. 325 Allmenne kulturformål</i>				
Melahuset, drift	4 500	0	1 350	77 %
Protestfestivalen, Kristiansand	300	100	190	51 %
Samovarteatret	2 106	360	0	85 %
Scene Finnmark	2 550	2 884	103	46 %
Stiftelsen Sound of Happiness, Kristiansand	500	0	1 672	23 %
<i>Kap. 326 Språk-, litteratur- og bibliotekformål</i>				
Litteraturhuset i Bergen	2 038	810	1 000	53 %
Litteraturhuset i Fredrikstad	1 019	0	500	67 %
Litteraturhuset i Oslo	4 076	0	2 750	60 %
Litteraturhuset i Skien	ny 2017			

	Stat	Fylkeskommune	Kommune	Statlig pst. andel
<i>Kap. 328 Museum og visuell kunst</i>				
Astrup Fearnley Museet	1 000	0	0	100 %
Bergen Kunsthall	9 149	400	3 100	72 %
Bomuldsfabriken Kunsthall	4 588	434	350	85 %
Christian Radich	7 267	0	2 300	76 %
Designtreff BeyondRisør	258	0	175	60 %
Det Internasjonale Barnekunstmuseet	4 230	0	0	100 %
Jødisk Museum i Oslo	6 000	0	2 750	69 %
Kistefos-museet	1 000	300	425	58 %
Kunstnernes Hus	9 079	0	1 200	88 %
Norsk Skogfinsk Museum	2 860	628	40	81 %
Skibladner	1 970	869	989	51 %
Statsraad Lehmkuhl	8 126	1 685	1 717	70 %
Sørlandet	7 242	1 542	1 561	70 %
Vestfossen Kunstlaboratorium	2 667	1 240	850	56 %

Oversikten viser at det er store variasjoner med tanke på hvilken offentlig støtte virksomhetene mottar, og i fordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune. Det kan også stilles spørsmål ved om virksomhetene som mottar tilskudd er de «riktige» mottakerne, i form av at det kan være andre aktører på lokalt og regionalt nivå som vil kunne bidra til måloppnåelse på en like god eller bedre måte, jf. vurdering av økonomiske virkemidler under pkt. 5.5.1.

Når det gjelder tilskudd som fordeles fra Norsk kulturråd i ordninger under Norsk kulturfond, er det normalt slik at fondet ikke fullfinansierer prosjekter, men forutsetter annen delfinansiering, og at søker budsjetter med andre finansieringskilder. Dette kan være både private aktører og offentlige myndigheter. Andel og praksis varierer fra ordning til ordning. I flere av tilskuddsordningene i Kulturfondet er det understreket i retningslinjene for ordningene, at det i vurderingen av

søknader vil bli lagt vekt på tiltakets/prosjektets lokale og regionale forankring og/eller at det forventes økonomisk støtte også fra lokalt/regionalt nivå, men stort sett uten fast fordelingsnøkkel. Dette gjelder i hovedsak ordninger med vekt på framvisning/formidling og/eller infrastruktur som sikrer spredning og visning av kunst og kultur over hele landet. For eksempel tilskuddsordninger av typen rom for kunst (tilskudd til å utbedre eller bygge visningsrom for kunst), driftsstøtteordningen (driftstilskudd til mindre virksomheter og institusjoner på kunst og kulturfeltet over hele landet), støtte til regionale kompetansesentre for musikk og scenekunst, samt arrangør- og festivalstøtte på fagområdene visuell kunst, scenekunst, litteratur og musikk.

Hvilke krav som gjelder for tilskudd fra de ulike ordningene, fremgår av regelverket for ordningene. Nedenfor følger noen eksempel på bestemmelser i ordninger der kravene til medfinansiering er tydelig formulert.

Tabell 4.4 Krav til medfinansiering fra fylkeskommune og/eller kommune i noen utvalgte ordninger under Norsk kulturråd

Ordning	Krav i regelverk
Tilskuddsordning for musikkfestivaler	§ 3 Krav til søknad: «For søknad om tilskudd for inntil fem år med fast prosentfordeling mellom stat og region, må festivalen kunne vise til intensjonsbrev om langsiktig tilskudd fra fylke og-/eller kommune, og om en regional andel på minimum 40 % av det samlede tilskuddet. For festivaler i Nordland, Troms og Finnmark, vil kravet om regional andel være på minimum 30 %. Dersom den regionale andelen av tilskuddet i en prosentdelt avtale blir redusert i perioden, vil Kulturrådet vurdere en tilsvarende prosentvis reduksjon av tilskuddet. For andre søknader om flerårige tilskudd må festivalen kunne vise til intensjonsbrev om langsiktig tilskudd fra egen region, men uten krav til fast prosentvis fordeling. For festivaler som søker ettårige tilskudd vil det, som del av helhetsvurderingen, normalt gis prioritet til festivaler med tilskudd fra egen region. Kulturrådet stiller ikke krav om kommunal og fylkeskommunal styrerepresentasjon».
Regionale kompetansesentra for dans	§ 2 Hvem kan søke og i § 7 Utmåling av tilskudd/Beregning av tilskudd: «Det forutsettes lokal/regional medfinansiering på minimum 40 % av det totale offentlige tilskuddet»
Tilskuddsordning for drifts- og virksomhetsstøtte for regionale kompetansesentre for musikk	§ 7 Utmåling av tilskudd: «Kulturrådet fullfinansierer ikke drift av enkeltvirksomheter, og det forutsettes at virksomheten kan vise til andre finansieringskilder og et rimelig egeninntektsnivå. Det er et krav at den regionale medfinansieringen skal være på minimum 40% av samlet offentlig finansiering. Dersom den regionale andelen på 40% ikke oppfylles vil Kulturrådet vurdere en tilsvarende reduksjon i tilskuddet.»
Driftstilskudd fra Norsk kulturfond	§ 7 Utmåling av tilskudd: «Kulturrådet fullfinansierer ikke drift av enkeltvirksomheter, og det forutsettes at virksomheten kan vise til andre finansieringskilder og et rimelig egeninntektsnivå. Aktører som driver stedstilknyttet formidlingsvirksomhet forventes å arbeide for å oppnå tilskudd fra lokale/regionale myndigheter. Dersom det er etablert en fast fordelingsnøkkel mellom stat og region, skal denne opprettholdes.»

Innenfor filmfeltet er det også krav til medfinansiering, men det stilles ikke eksplisitte krav om at det skal være offentlige midler. Det er likevel slik at kommune og/eller fylkeskommune ofte involveres for at prosjekter skal kunne realiseres, da det kan være vanskelig å få finansiering fra andre aktører lokalt og regionalt. Dette gjelder blant annet forutsetningen om såkalte «matchingsmidler» for fordeling av statlig tilskudd til de regionale filmfondene. Ett av formålene med denne ordningen er å «stimulere til mer privat og regional kapital til norsk film», jf. brev fra departementet av 16. februar 2016 til Norsk filminstitutt om fordeling av tilskudd til regionale filmfond. I fastsettelsen av de regionale tilskuddene legges det på denne bakgrunn vekt på fondenes evne til å tiltrekke seg frisk kapital: «Med frisk kapital menes kapital som er tilgjengelig ved søknadstidspunktet fra alle kilder og som ikke er disponert til prosjekter». I praksis er det slik at når de statlige tilskuddene til de regionale filmfondene øker, så må regionens bidrag til fondet økes tilsvarende.

Dette er som regel offentlige midler fra fylkeskommunen og/eller kommunen, men enkelte fond klarer også å tiltrekke seg privat kapital. I kriteriene for fordeling av statstilskudd til de regionale filmfondene legges det også vekt på at «fylkeskommunen må være en reell samarbeidspartner for det aktuelle filmfondet. Med reell menes i denne sammenheng at fylkeskommunen må bidra med ressurser til fondet, administrativt eller økonomisk.» Både de regionale filmsentrene og de regionale filmfondene må selv dekke utgifter til drift. I praksis betyr det at disse utgiftene dekkes av fylkeskommune og/eller kommune.

4.3 Overordnede vurderinger

Dagens ordning med delt finansiering mellom stat, fylkeskommune og/eller kommune for en rekke kulturvirksomheter regionalt og lokalt, er en særegen ordning sammenlignet med andre politikkområder

i Norge. I utgangspunktet gjelder det finansielle ansvarsprinsipp for oppgaver som er lagt til kommuner og fylkeskommuner. Imidlertid kan det for noen øremerkede ordninger og enkelttilskudd være slik at staten stiller krav til kommunal og/eller fylkeskommunal medfinansiering for å utløse tilskudd. Den generelle anbefalingen er å unngå krav til medfinansiering, fordi dette kan gi skjevheter ved at inntektssterke kommuner i større grad vil ha mulighet til å benytte seg av midlene.¹⁵

Delt finansiering mellom stat, fylkeskommune og/eller kommune er imidlertid ikke en uvanlig praksis om vi ser til kulturpolitikken i andre nordiske land, jf. pkt. 2.4. I Sverige er samarbeidet mellom de tre forvaltningsnivåene om regional kulturvirksomhet systematisert gjennom kultursamverkansmodellen. I Danmark er kulturavtalene og finansieringen av egnsteatrene (regionteatrene) og de statsanerkjente museene eksempler på delt finansiering og ansvarsdeling mellom stat og kommuner. I Finland forutsetter statsandelssystemet for finansiering av musikk-, scenekunst- og museumsinstitusjoner delt ansvar mellom stat og kommuner. Delt ansvar mellom forvaltningsnivåene kan sies å være et særtrekk ved den nordiske kulturpolitiske modellen, og skiller dette feltet fra andre politikkområder.

4.3.1 Innspill fra aktører i kultursektoren

En rekke aktører i kultursektoren har i innspillene til kulturmeldingen og høringssvarene til Hagenutvalgets forslag vektlagt betydningen av den nåværende ordningen med samfinansiering mellom stat, kommune og fylkeskommune. Kultursektoren er generelt preget av høy tillit til staten, og svært mange aktører fremhever betydningen av statlig støtte til virksomheter lokalt og regionalt. Enkelte frykter at staten vil miste interesse for lokale og regionale tiltak når oppgaver overføres, og at de berørte aktørene vil miste muligheten til å være i direkte kontakt og dialog med statlige myndigheter. I tillegg til nødvendig finansiering av virksomhetens aktivitet er den statlige støtten med på å gi økt anerkjennelse og status til aktørene som mottar tilskudd, som også kan være viktig for å motta støtte fra andre aktører lokalt og regionalt. På den andre siden gir mange av kulturaktørene uttrykk for at de har lav tillit til kommunesektoren, og særlig fylkeskommunens prioriteringer og valg.

Norges museumsforbund og deres medlemmer fremhever at delt finansieringsansvar sikrer både forutsig-

bare rammer og prinsippet om armlengdes avstand til myndigheter og politikere på det enkelte forvaltningsnivå. Videre har medlemmene erfart at tredelt finansiering gir støtte, forankring og engasjement på alle tre forvaltningsnivåer – ofte på utfyllende måter. Museene peker også på de komplekse og overlappende lokale, regionale og nasjonale rollene mange museer har i dag. De frykter at museenes samfunnskritiske posisjon, faglige utvikling og frihet vil svekkes dersom all offentlig støtte skal kanaliseres gjennom ett forvaltningsnivå. Videre argumenterer Museumsforbundet for at en tredelt finansieringsmodell er den beste måten å styrke denne funksjonen og for å videreføre en samlende, strategisk museumspolitik. Forbundet mener også at dagens forvaltningsmodell bidrar til å redusere regional skjevfordeling av midler, og at den åpner opp for å gjøre nasjonale løft og prioriteringer. Det frykter en mer fragmentert museumspolitik dersom Hagenutvalgets anbefalinger tas til følge. Ett museum skriver i sitt høringssvar at det tredelte forvaltningsansvaret «gir både nærhet og distanse, kompetanse på det lokale og faglige, og mulighet for å inngå i nasjonale satsinger». Et annet museum hevder at den tredelte finansieringen har muliggjort en systematisk oppbygging og profesjonalisering av museums Norge som har kommet hele landet til gode.

Norsk teater- og orkesterforening (NTO) mener at målet for kulturpolitikken må være å bygge ordninger som sikrer sterke, uavhengige institusjoner som tåler skiftende politisk klima. NTO henviser både i sitt innspill til kulturmeldingen, og i sitt høringssvar til rapporten fra Hagenutvalget, til statens lovpålagte plikt (Grunnlovens §100) til å ivareta ansvaret for et offentlig ytringsrom og en nasjonal infrastruktur for fri ytring, og fremhever de profesjonelle kulturinstitusjonene som viktige aktører i en slik infrastruktur. Videre peker NTO på at dagens forvaltningsmodell innebærer at politisk makt er delt mellom tre forvaltningsnivåer, og at den kunstfaglige beslutningsmyndigheten er lagt til selvstendige institusjoner spredt over hele landet og med kunstneriske ledere på åremål. De finner derfor ingen holdbare kulturpolitiske begrunnelser for å overføre hele finansieringsansvaret til fylkeskommunen.

Arbeidsgiverforeningen Spekter argumenterer også for at nasjonal infrastruktur på kulturområdet fordrer et nasjonalt grep, og derfor bør være statens ansvar. I tråd med dette mener Spekter at staten bør være inne som direkte finansieringspart for de institusjonene som oppfattes som en betydelig del av en nasjonal infrastruktur. Spekter beskriver direkte statlig tilskudd til disse institusjonene som det viktigste virkemiddelet for å ivareta en helhetlig nasjonal kulturpolitikk som skal bidra til et landsdekkende og likeverdig profesjonelt kulturtilbud av høyest mulig kvalitet.

¹⁵ Jf. *Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Økt treffsikkerhet - bedre effekt - mindre byråkrati*. Rapport fra ekspertgruppe levert til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, desember 2017.

En rekke andre aktører argumenterer også for videreføring av tredelt finansiering i høringssvarene til Hagenutvalget; både organisasjoner og enkeltstående mottakere fra ordninger under Norsk kulturråd, og museer og musikk- og scenekunstinstitusjoner som mottar statlig tilskudd. Også aktører som ikke mottar statlig tilskudd forsvarer denne ansvarsdelingen.

Hedmark og Oppland musikkråd er eneste aktør utenfor kommunesektoren som uttrykker støtte gjennom høringssvar til Hagenutvalgets forslag om å oppheve tredelt finansiering. De hevder at modellen gir institusjonene som omfattes av den en plass som «gjøkung» i kulturbudsjettene, og at den skaper en kunstig motsetning til institusjoner og organisasjoner som fullt ut er finansiert lokalt og regionalt. *Museum Stavanger* peker på at det er relevant å diskutere grunnlaget for nåværende fordelingsnøkkel av statlige midler til museumssektoren. Museet anbefaler at man ved en eventuell overgang til regional fordeling av midler gjør en grundig gjennomgang for å sikre en mer rettferdig og kostnadseffektiv fordeling.

4.3.2 Innspill fra kommunesektoren

Ulempen med samfinansiering problematiseres først og fremst av fylkeskommunene, som i praksis har store deler av midlene på kulturområdet bundet opp mot statlige tilskudd som forutsetter en lokal og regional andel. *KS* omtaler det som en viktig positiv virkning av Hagenutvalgets forslag at man vil få endret det delte finansieringsansvaret, som de mener i praksis medfører at staten tar beslutninger og kommuner og fylkeskommuner må følge opp for å unngå at institusjonene blir tapere. *KS* hevder at en slik modell vanskeliggjør strategiske beslutninger tatt på bakgrunn av langsiktige, regionale prioriteringer. *Trøndelag fylkeskommune* tar opp det samme poenget i sitt høringssvar, og bekrefter Hagenutvalgets analyse av at det delte finansieringsansvaret har vært preget av manglende dialog og samarbeid med staten. Flere fylkeskommuner peker på at en nasjonal kulturpolitikk kan reguleres gjennom lover og føringer heller enn finansiering gjennom spleiselag, som i dag.

Kommunesektoren er på sin side ikke entydige. Majoriteten av kommunene, som har levert høringssvar til Hagenutvalgets rapport, støtter hovedtrekkene i ekspertutvalgets forslag. Flere kommuner har imidlertid innvendinger til vurderingene som er gjort på kulturområdet.

Dette gjelder blant annet forslaget om å begrense statens ansvar for nasjonale institusjoner til hovedstadsinstitusjonene. Enkelte fylkeskommuner mener at staten bør ta ansvar for regionale institusjoner fordi de har nasjonale og internasjonale oppgaver. Flere

storbykommuner bringer inn et perspektiv på storbyene som utviklingsaktører på kulturområdet, og anbefaler at det vurderes om enkelte oppgaver kan legges direkte til storbyene. Flere storbykommuner mener også at store landsdelsinstitusjoner fortsatt bør samfinansieres med staten.

Sarpsborg kommune mener den tredelte finansieringen er en riktig modell å videreføre. De hevder at en stor statlig andel har sikret institusjoner som for eksempel Det Norske Blåseensemble en forutsigbar og langsiktig finansiering. *Sveio* og *Vindafjord kommuner* frykter at det statlige ansvaret for lokale og regionale arrangementer av nasjonal interesse vil svekkes, og at den samlede offentlige finansieringen vil bli redusert, dersom kulturmidler overføres fra statsbudsjettet og Kulturfondet til fylkeskommunene. *Trondheim kommune* mener at de store landsdelsinstitusjonene fortsatt bør samfinansieres med Kulturdepartementet. *Tromsø kommune* mener det trengs en langt mer grundig gjennomgang av hvordan den offentlige tilretteleggingen for kulturformål skal organiseres enn det Hagenutvalget legger opp til. I likhet med flere andre storbykommuner vektlegger *Tromsø* at storbykommuner, fylkeskommuner og stat må spille på lag og samarbeide for å utvikle vilkårene for kunst og kultur i alle landets regioner. *Fredrikstad kommune* peker på at teatrene, orkestrene og museene inngår i et nasjonalt nettverk der alle institusjonene er viktige for utviklingen av kunst- og kulturfeltet også nasjonalt. Følgelig bør staten fortsatt ha et delansvar for institusjoner som inngår som del av den nasjonale infrastrukturen. Videre mener *Fredrikstad kommune* at dette sikrer et landsdekkende profesjonelt tilbud, samarbeid, faglig retning og felles forståelse av kvalitet.

4.3.3 Oppsummering

Fra et demokratiperspektiv er det uheldig at staten opprettholder ansvaret for oppgaver med en tydelig lokal og regional forankring. Det er også i strid med retningslinjene for oppgavefordeling, som vektlegger at oppgaver legges så nært innbyggerne som mulig for å ivareta brukernes behov og styrke det lokale selvstyret. Ved å overføre et større ansvar til fylkeskommunene kan det legges det til rette for en utvikling som i større grad bygger på kunnskap og erfaringer lokalt og regionalt.

I kulturlivet er det ingen motsetning mellom det å ha lokal og regional forankring, og det å kunne ha nasjonal og internasjonal relevans og betydning. Snarere tvert imot kan det være en styrke. At fylkeskommunene skal få et større ansvar for kulturoppgaver kan begrunnes i deres samfunnsutviklerrolle, slik rollen er definert i Meld. St. 22 (2015–2016) og Prop. 84 S (2016–2017). Det viktigste momentet med denne

rollen med tanke på å styrke kulturpolitikken, anses å være bindeleddsfunksjonen fylkeskommunen skal ha i flernivåsystemet mellom staten og kommunene. Fylkeskommunene skal bidra til å iverksette nasjonal politikk i en regional sammenheng. Et kjennetegn ved fylkeskommunenes arbeidsform er at deler av politikktutforming og oppgaveløsningen skjer gjennom samhandling og samarbeid med kommunene, regional stat, kompetanseinstitusjoner og frivillige og private aktører. På denne måten kan fylkeskommunene bidra til å videreutvikle og løfte frem lokal og regional kulturvirksomhet i en nasjonal sammenheng. Dette forutsetter at fylkeskommunen har evne og vilje til å gi strategisk retning til arbeidet, mobilisere både offentlige og private aktører og koordinere sprikende interesser og behov til felles innsats.

4.4 Vurdering av alternative modeller for ansvarsdeling mellom stat og fylkeskommune

I denne delen vurderes to alternative modeller for ansvarsdeling mellom staten og fylkeskommunene på kulturområdet. Det er lagt til grunn som en forutsetning at fylkeskommunene skal få et større ansvar for kulturoppgaver. Endringer i kommunenes ansvar har ikke blitt vurdert i denne sammenhengen.

4.4.1 Modell 1: Delegert ansvar til fylkeskommunene i henhold til totalansvarsprinsippet

I denne modellen vil det forvaltningsnivået som tillegges ansvar for en oppgave også gis makt og innflytelse til å utøve dette ansvaret, herunder å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen (totalansvarsprinsippet). For oppgaver som overføres til fylkeskommunen vil dette innebære at staten overfører tilskuddene i sin helhet, og at fylkeskommunene kan foreta selvstendige valg om hvordan oppgaven skal løses. Det vil bety at staten ikke lenger fordeler tilskudd til de oppgavene som fylkeskommunen overtar ansvaret for. For oppgaver som staten opprettholder ansvaret for, vil det på den andre siden ikke stilles krav om medfinansiering fra fylkeskommune/kommune. Dette vil være oppgaver staten tar totalansvaret for. Modellen forutsetter at det politisk-administrative organet som har ansvar for oppgaven, også må ha fagkompetanse til å utføre den.

4.4.1.1 Fordeler

Modellen følger de grunnleggende prinsippene for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene og retningslinjene for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Hensikten med disse prinsippene

og retningslinjene er å ivareta tungtveiende hensyn med tanke på viktige elementer ved vårt styresett, som et levende lokalt folkestyre, likeverdige tjenester, en effektiv oppgaveløsning, brukertilpasning og den enkeltes rettssikkerhet.

Å samle forvaltningen av tilskudd på ett forvaltningsnivå kan fremme ansvarlighet i ressursdisponeringen og kan forhindre at det oppstår uklarhet om hvem som skal "betale regningen" for drifts- og investeringsbeslutninger, jf. Hagenutvalgets rapport. Om ansvaret samles på fylkeskommunalt nivå, kan dette bidra til å sikre at ressursene brukes der de gjør mest nytte, ved at fylkeskommunen har fleksibilitet til å se behov på tvers, samordne oppgaver og tilpasse løsninger til innbyggerne. Valgmekanismen bidrar til at folkevalgte politikere må ta hensyn til hva innbyggerne mener. Egen fagadministrasjon legger også til rette for nær dialog og samspill mellom politikk og administrasjon. Denne modellen vil derfor kunne bidra til å styrke det lokale folkestyret.

Et annet hensyn som ligger til grunn for totalansvarsprinsippet er effektivitet. Dersom ansvaret for å gi offentlig støtte ligger til ett organ, unngår man at tilskuddsmottakere må forholde seg til flere forvaltningsnivåer, med dertil medførende ekstraarbeid og ressursinnsats både for mottakeren og det offentlige. For tilskuddsmottakerne på kulturområdet vil det bety at de kan forholde seg til ett forvaltningsnivå, og at de ikke behøver å sende inn søknad og rapport både til stat, fylkeskommune og kommune. Dette vil være en forenkling for alle aktører som i dag søker om og mottar tilskudd fra alle de tre forvaltningsnivåene. Kulturaktørene har imidlertid ikke meldt dette som et problem gjennom innspill til kulturmeldingen eller høringsvar til Hagenrapporten. I stedet vektlegges ulempene med å samle tilskuddsansvaret på ett forvaltningsnivå.

4.4.1.2 Ulemper

Kulturlova pålegger både kommune, fylkeskommune og stat et ansvar for å vurdere virkemidler og tiltak som vil bidra til å oppnå formålene. Loven sikrer kommunesektoren en stor grad av handlefrihet, som blant annet omfatter muligheten til å gi tilskudd til kulturvirksomheter. Denne handlefriheten kan bli begrenset dersom totalansvarsprinsippet legges til grunn, og tilskuddsforvaltningen samles på ett forvaltningsnivå. Med tanke på ansvarsdelingen mellom staten og fylkeskommunene, kan en konsekvens bli at staten overtar ansvaret for oppgaver som fylkeskommunene er medansvarlige for i dag. Dette kan svekke den lokale og regionale forankringen til institusjonene, noe som på sikt kan gå ut over publikumsgrunnlaget til institusjonene og deres mulighet til å ivareta sitt

samfunnsoppdrag. Det vil også begrense fylkeskommunenes mulighet til å inngå samarbeid over tid med sentrale aktører som kan være av stor betydning for kulturvirksomheten regionalt og lokalt. Med tanke på ansvarsdelingen mellom fylkeskommunene og kommunene, kan en konsekvens bli at kommunenes mulighet til å foreta valg og prioriteringer for viktige kulturvirksomheter svekkes. Denne problemstillingen vil være særlig aktuell for storbykommuner hvor de største kulturinstitusjonene er lokalisert.

Høringssvarene til Hagenutvalgets forslag gir en god indikasjon på motstanden denne modellen vil møte, og hvilke motargument som vil bli fremmet av kulturaktørene. Mange av kulturinstitusjonene som i dag mottar statlig tilskudd hevder at en overføring av oppgaver til fylkeskommunen, der totalansvarsprinsippet legges til grunn, vil svekke muligheten til å operere fritt og selvstendig fra offentlige myndigheter. Bekymringen fra kulturfeltet knytter seg primært til de foreslåtte endringene i pengestrømmen, som vil bety at aktørene kun vil motta tilskudd fra ett forvaltningsnivå og ikke fra alle tre, slik det er for mange med dagens ansvarsdeling. Flere frykter at kulturoppgaver ikke vil bli prioritert, at de vil bli en salderingspost i fylkeskommunenes budsjett, og at de vil tape i kampen mot store og tunge politikkområder som utdanning og samferdsel. Kulturaktørene er også bekymret for å bli underlagt et styringsregime, med andre mål og prinsipper enn det som legges til grunn fra statens side.

4.4.2 Modell 2: Delt ansvar mellom stat og fylkeskommune for enkelte virksomheter med et nasjonalt mandat

I denne modellen vil fylkeskommunen få et større ansvar for kulturvirksomhet regionalt og lokalt, ved at oppgaver overføres fra staten, herunder ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen. Samtidig innebærer modellen at det åpnes opp for at staten og fylkeskommunene kan dele på ansvaret for enkelte kulturvirksomheter med et nasjonalt mandat. Dette betyr at staten fortsatt kan ta ansvar for å sikre en nasjonal infrastruktur for profesjonell kunst og kultur med god geografisk spredning, samtidig som den lokale og regionale forankringen styrkes.

For å sikre at fylkeskommunene har tilstrekkelig makt og myndighet til å kunne påvirke oppgaveløsningen, forutsetter modellen at hovedansvaret for flere oppgaver overføres fra staten. Dette kan løses ved at statens finansierungsandel reduseres, og regionens andel økes tilsvarende. Modellen åpner også opp for at fylkeskommunen blir involvert i virksomheter der staten har totalansvaret og/eller at staten involveres i virksomheter der fylkeskommunen har totalansvaret. For at ansvarsdelingen og oppgaveløsningene skal kunne

tilpasses lokale og regionale forutsetninger, forutsetter modellen tett dialog og samhandling mellom forvaltningsnivåene, inkludert formaliserte avtaler knyttet til oppgaver med delt finansiering.

4.4.2.1 Fordeler

Overføring av oppgaver til fylkeskommunen for kulturvirksomhet regionalt og lokalt, vil medføre et større ansvar og makt og myndighet til å vurdere oppgaveløsningen ut fra lokale og regionale forutsetninger og behov. Gitt fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle, kan dette bidra til å løfte frem og aktualisere kulturvirksomhetenes rolle og betydning lokalt og regionalt. At beslutninger som har stor innvirkning på lokalt og regionalt kulturliv fattes ensidig på statlig nivå er uheldig i et demokratiperspektiv. Overføring av ansvar og oppgaver fra staten til fylkeskommunene kan bidra til å fornye politikken på alle forvaltningsnivåer, og gi økt oppmerksomhet og diskusjon rundt kulturpolitiske valg og prioriteringer. Dette kan gi en bedre sammenheng i den nasjonale kulturpolitikken og bidra til å løfte frem kultur som politikkområde lokalt, regionalt og nasjonalt. Modellen anses på denne bakgrunn å styrke det lokale folkestyret og den lokale forankringen av kulturpolitikken.

Dagens ansvarsdeling bidrar til å sikre sterke og politisk uavhengige kunstinstitusjoner med stabile rammevilkår og forankring lokalt, regionalt og nasjonalt. Delt finansiering er et viktig virkemiddel for å ivareta en helhetlig nasjonal kulturpolitikk som skal bidra til et landsdekkende profesjonelt kulturtilbud av høy kvalitet. Det sikrer samtidig at sentrale kulturinstitusjoner har en forankring i folkevalgte organer på alle forvaltningsnivå. Dette er hensyn som det anses å være viktig å ivareta i kulturpolitikken.

Modellen forutsetter tett dialog og samhandling mellom forvaltningsnivåene, inkludert formaliserte avtaler for oppgaver med delt finansiering. Ved at mer ansvar overføres til fylkeskommunene vil de få en mer sentral rolle i samarbeidet, og de vil få større mulighet til å påvirke valg og prioriteringer. Dette vil styrke den lokale og regionale forankringen av oppgavene, og legge til rette for en videre utvikling og vekst som er tilpasset lokale og regionale forutsetninger og behov. Samtidig vil det legges til rette for en effektiv oppgaveløsning ved at fylkeskommunen får fleksibilitet til å se behov på tvers, samordne oppgaver og tilpasse løsninger til innbyggerne. På denne måten vil noen av fordelene ved modell 1 ivaretas, samtidig som man unngår ulempene ved at kommunesektoren potensielt kan få innskrenket sin handlefrihet.

Siden staten kan opprettholde et ansvar for institusjoner med et nasjonalt mandat, samtidig som fylkes-

kommunene får et større ansvar for de samme institusjonene, vil staten kunne overføre flere oppgaver til fylkeskommunen enn i modell 1, der totalansvarsprinsippet blir lagt til grunn. Alternativet vil være at staten tar totalansvaret for flere virksomheter, ut fra en begrunnelse om at oppgavene bør ses i en nasjonal sammenheng og krever sentrale beslutninger. På denne måten bidrar modellen til å sikre at oppgaver både kan ses i en nasjonal sammenheng, og vurderes ut fra lokale og regionale forutsetninger og behov.

En annen fordel ved denne modellen er at den gir fylkeskommunene, og potensielt også kommunene, en mulighet til å delta i og påvirke oppfølgingen og utviklingen av kulturvirksomheter nasjonalt. Dagens praksis med delt finansiering mellom kommune og fylkeskommune vil fortsatt være et anliggende mellom de to partene. Det vil si at både kommuner og fylkeskommuner fortsatt vil stå helt fritt til å vurdere samarbeid om virkemidler og tiltak på kulturområdet.

4.4.2.2 Ulemper

Modellen forutsetter at fylkeskommunene ivaretar en viktig bindeleddsfunksjon mellom kommune, fylkeskommune og stat, og at de bidrar til å iverksette nasjonal politikk i en regional sammenheng. Hvordan fylkeskommunene kommer til å ivareta denne oppgaven vil variere. Det er også hensikten med tanke på at oppgaver skal kunne tilpasses lokale og regionale forutsetninger. Samtidig er det en risiko for at det blir forskjeller som vil være uheldige sett opp mot nasjonale kulturpolitiske mål. Det er også en risiko for regionale forskjeller med tanke på hvordan kommunenes interesser og behov ivaretas. Det vil derfor stilles store krav til dialogen og samhandlingen mellom forvaltningsnivåene.

En ulempe med modellen vil være at ansvarsfordelingen ikke følger totalansvarsprinsippet. For å unngå uklarhet om ansvarsdelingen og sikre at behovene og interessene til de ulike partene ivaretas på en god måte, vil det være nødvendig med forpliktende avtaler. Dette kan være krevende å få til med tanke på at saker skal behandles av folkevalgte organ på ulike forvaltningsnivå. En uheldig virkning kan være at den økonomiske forutsigbarheten for kulturvirksomhetene som mottar offentlige tilskudd svekkes. Dette kan potensielt unngås ved å legge til rette for flerårige avtaler som forplikter de ulike partene på en måte som gir institusjonene forutsigbare rammebetingelser. En annen uheldig virkning kan være at ett av forvaltningsnivåene gjør valg og prioriteringer som gir begrensninger/føringer for et annet forvaltningsnivå. Dette er forhold som må avklares i dialog og samhandling mellom forvaltningsnivåene.

En annen ulempe ved modell 2 vil være at den potensielle effektiviseringsgevinsten ved å samle forvaltningen på ett nivå ikke kan realiseres, jf. fordeler ved modell 1. På den andre siden er dette ikke et forhold som har blitt identifisert som et problem. Snarere ses det som positivt at kulturpolitikken har en administrativ og politisk forankring på alle forvaltningsnivåene, inkludert muligheten for å vurdere tilskudd som ett av flere virkemidler og tiltak.

4.4.3 Anbefaling

Kulturlova fastslår at både stat, fylkeskommune og kommune har ansvar for å utforme virkemiddel og tiltak som gir alle mulighet til å delta i kulturaktiviteter og oppleve et mangfold av kulturuttrykk, fremmer profesjonalitet og kvalitet i kulturtilbudet og sikrer kulturlivet forutsigbare rammebetingelser. Oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene på kulturområdet er i stor grad ulovfestet praksis som har utviklet seg over tid, der stat, fylkeskommune og kommune gir tilskudd til mange av de samme institusjonene og aktivitetene.

Det er bred enighet om behovet for økt dialog og samhandling mellom forvaltningsnivåene på kulturområdet. Dette er særlig viktig for å samordne oppgaveløsningen for tiltak som flere forvaltningsnivåer bidrar til å finansiere. Fylkeskommunene kan i kraft av sin samfunnsutviklerrolle legge til rette for prosesser der alle forvaltningsnivåene er forpliktet til å delta, og hvor et bredt mangfold av aktører involveres. Dette er en viktig begrunnelse for at fylkeskommunene skal få et større ansvar på kulturområdet.

Gitt de særskilte forutsetningene som ligger til grunn for utformingen av kulturpolitiske virkemiddel og tiltak, anses det som uheldig at makt og innflytelse for alle type oppgaver samles hos ett forvaltningsnivå. I stedet anses det som en fordel at offentlige myndigheter på ulike forvaltningsnivå kan samarbeide om oppgaveløsningen for enkelte typer virksomheter med et nasjonalt mandat. Dette anses å være viktig for å bidra til å opprettholde et mest mulig likeverdig kulturtilbud over hele landet, og samtidig sikre lokalt og regionalt eierskap gjennom kommunal og fylkeskommunal medvirkning.

På denne bakgrunn anbefales en modell for ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene, der fylkeskommunene får et større ansvar på kulturvirksomhet regionalt og lokalt. Samtidig opprettholder staten et ansvar for kulturvirksomheter som bør ses i en nasjonal sammenheng og som krever sentrale beslutninger. Ved å gi fylkeskommunene et større ansvar på kulturområdet legges det til rette for at de kan være et bindeledd mellom forvaltningsnivåene, og at de skal kunne foreta strategiske grep, mobilisere og sam-

ordne arbeidet lokalt og regionalt, jf. fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle.

4.5 Virksomheter med et nasjonalt mandat

Den anbefalte modellen for ansvarsdeling innebærer at praksisen med delt finansiering mellom stat og region kan videreføres for enkelte kulturvirksomheter med et nasjonalt mandat. Hvilke institusjoner staten skal gi tilskudd til vil være en faglig og skjønnsmessig vurdering, der ulike hensyn må veies opp mot hverandre. Det legges til grunn som en forutsetning at også virksomheter med et nasjonalt mandat kan forvaltes godt i sin lokale og regionale kontekst av folkevalgte organer nærmere der aktiviteten finner sted.

I denne delen skisseres forslag til kriterier som kan legges til grunn for vurderingene av hvilke virksomheter som har et nasjonalt mandat. Oppgavefordelingen mellom staten og fylkeskommunene omtales i kapittel 6.

4.5.1 Nasjonalt oppdrag

Hagenutvalget mener tilskudd som går til institusjoner som har et klart definert nasjonalt oppdrag bør være statens ansvar. I rapporten fra utvalget heter det:

«Hovedstatsinstitusjonene som i dag er helfinansiert av staten over post 70 Nasjonale institusjoner beholdes som et statlig ansvar. Finansieringsansvaret for Den Nationale Scene og Musikkelskapet Harmonien overføres til fylkeskommunene.»

En lignende avgrensning gjøres på museumsområdet, der Norsk Folkemuseum og nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design nevnes som eksempler på institusjoner med et nasjonalt oppdrag. I tillegg mener Hagenutvalget at tilskudd knyttet til samisk musikk og scenekunst bør være statens ansvar.

Hagenutvalget har fått mye oppmerksomhet og kritikk for forslaget om å avgrense statens ansvar til institusjoner i Oslo. Særlig de nasjonale institusjonene i Bergen har reagert, men også en rekke andre institusjoner i ulike deler av landet. I tillegg har også flere fra kommunesektoren påpekt at dette er en urimelig avgrensning.

For å tydeliggjøre hvilke virksomheter staten bør ta ansvar for, foreslås det å avgrense dette til virksomheter med et nasjonalt mandat. Med dette menes institusjoner som har nasjonale funksjoner og representerer noen nasjonale verdier, som gjør krav på

sentrale beslutninger. Dette er ikke ensbetydende med hvilke institusjoner og organisasjoner som er del av en nasjonal kulturpolitikk. Kulturvirksomhet både på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå kan være del av en nasjonal infrastruktur som gir tilgang til et profesjonelt kunst- og kulturtilbud, og lokale og regionale tiltak mister ikke sin betydning som del av en nasjonal kulturpolitikk, selv om de ikke får finansiering fra staten. Dette må være en grunnleggende forutsetning og premiss for ny oppgave- og ansvarsfordeling.

Hovedkriteriet som foreslås lagt til grunn for hvilke virksomheter som har et nasjonalt mandat, er hvorvidt en institusjon anses å stå i en særstilling med et samfunnsoppdrag for nasjonen Norge. Dette kriteriet kan knyttes til statens ansvar for å ivareta nasjonale arenaer og infrastruktur for fri ytring. Det kan også omfatte ansvar for bevaring, formidling, forskning på og videreutvikling av vår nasjonale materielle og immaterielle kulturarv. I tillegg kan det omfatte statens ansvar for spesialiserte og/eller unike virksomheter.

Ulempen med dette kriteriet er at det kan gi inntrykk av at staten rangerer hvilke virksomheter som har størst betydning, og dermed nedgraderer de som ikke anses å ha et nasjonalt mandat. For å unngå dette blir det viktig å anerkjenne og understreke betydningen av mangfoldet av institusjoner og virksomheter både på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Samtidig er det ikke til å komme bort fra at enkelte kulturinstitusjoner står i en særstilling. Dette tilsier at enkelte virksomheter gjør krav på sentrale beslutninger og bør vurderes med et nasjonalt overblikk.

4.5.2 Geografisk spredning

Det er opplagt at det finnes kulturinstitusjoner med et nasjonalt mandat også utenfor hovedstaden som staten bør ta et ansvar for. I høringsvaret fra KS til Hagenutvalgets rapport heter det:

«Selv om det etter KS oppfatning ikke er noen motsetning mellom å være regionalt finansiert/eid og å være en del av en nasjonal kulturpolitikk, vil KS bemerke at dersom man skal operere med nasjonale institusjoner er det av avgjørende betydning å anerkjenne at flere av de store institusjonene utenfor Oslo har et like tungt og viktig nasjonalt oppdrag som institusjoner i Oslo.»

Vedrørende spørsmålet om hvilke institusjoner staten bør ta særskilt ansvar for, heter det i høringsvaret til Hagenutvalgets rapport fra *Norsk Teater- og Orkesterforening*:

«Vårt hovedpoeng er at staten må investere direkte i de profesjonelle kunst- og kulturinstitu-

sjonene som oppfattes som en betydelig del av en nasjonal infrastruktur. Det er likevel ikke gitt hvilke institusjoner som til enhver tid betraktes som en del av denne infrastrukturen. Men skillet kan ikke gå mellom Oslo og resten av landet, slik at ingen kunst- og kulturinstitusjoner utenfor Oslo lenger skal defineres inn i den nasjonale infrastrukturen eller være en del av den nasjonale kulturpolitikken.»

Dette synspunktet støttes av mange av institusjonene som har levert egne høringsvar. Det er med andre ord bred enighet om at statens ansvar ikke kan avgrenses til institusjoner i Oslo.

For å sikre et likeverdig tilbud av profesjonelle musikk- og scenekunstinstitusjoner over hele landet foreslås det å legge til grunn at det skal gis statlig støtte til institusjoner i alle de nye folkevalgte regionene. Begrepet likeverd innebærer ikke at det trenger å dreie seg om institusjoner med samme form, innhold og omfang i alle regioner. Ulikheter mellom fylkeskommuner kan være positivt dersom det avspeiler politiske prioriteringer i folkevalgte organ, og ulike lokale og regionale forhold.

4.5.3 Andre kriterier

Et kriterium som i mindre grad bygger på en skjønnsmessig vurdering av virksomhetene, er nivået på det statlige tilskuddet. Begrunnelsen for å velge dette som kriterium kan være at tilskuddsbeløpet er en indikasjon på hvilken rolle og betydning institusjonen har i et nasjonalt perspektiv. Det er videre grunn til å tro at

tilskudd av en viss størrelse er vanskeligere å forsvare for innbyggerne i et lokalt og regionalt perspektiv, og at enkelte kulturinstitusjoner kan være av en slik budsjettmessig størrelse at de vil være uproporsjonale i forhold til andre kulturoppgaver som fylkeskommunene har ansvaret for. På den andre siden er det en rekke utfordringer ved å legge nivået på det statlige tilskuddet til grunn for vurderingen. For de aktuelle virksomhetene har statens bidrag utviklet seg over lang tid, samtidig som det er betydelige forskjeller og endring i tilskuddene med tanke på investeringer. Det kan også stilles spørsmål ved om det er riktig at tilskuddsnivået skal være avgjørende for hvilke virksomheter som anses å ha et nasjonalt mandat. I enkelte tilfeller kan det være andre hensyn som veier tyngre. På denne bakgrunn anbefales det ikke å legge tilskuddsnivået til grunn som et absolutt kriterium, men det kan være ett av flere forhold som vektlegges i vurderingen.

Eierskap/organisasjonsform og/eller styreoppnevning og styringsrett har også blitt vurdert som kriterier. Det statlige eierskapet i enkelte scenekunstinstitusjoner er historisk og kulturpolitisk begrunnet. Staten oppnevner også medlemmer til styret i enkelte aksjeselskaper der staten er inne på eiersiden, og til enkelte stiftelser. Utvalget av institusjoner med statlig eierskap og/eller styreoppnevning anses ikke å være dekkende for hvilke virksomheter som har et nasjonalt mandat. Disse kriteriene anbefales derfor ikke som kriterium for oppgavefordeling. Dette er likevel forhold som kan påvirke oppgavefordelingen, og som det er viktig å avklare i dialogen mellom forvaltningsnivåene.

5 Styringsverktøy og statlige virkemidler på kulturområdet

Statens viktigste virkemiddel i dagens kulturpolitikk er fordeling av økonomisk tilskudd direkte til frittstående og selvstendige institusjoner, organisasjoner, arrangementer og kunstnere. På denne måten sikrer staten tilgangen til profesjonell kunst og kultur, og bevarer og formidler kulturarven i ulike deler av landet. Dersom tilskuddsmidlene overføres til regionalt nivå, mister staten et vesentlig virkemiddel for styring i kulturpolitikken. For å ivareta nasjonale mål på kulturområdet, er det derfor nødvendig å vurdere andre styringsverktøy.

De prinsipielle problemstillingene vi står overfor er todelt:

- Hvordan skal staten styre kommuner og fylkeskommuner på kulturområdet? Her må statlig styring veies opp mot kommunalt selvstyre.
- Hvordan skal offentlige myndigheter styre kultursektoren? Her må offentlige styringsprinsipper veies opp mot sektorens selvstendighet og uavhengighet.

I vurderingen av ulike statlige styringsverktøy må det foretas en avveining mellom nasjonale hensyn som kan tilsi statlig regulering, og hensynet til det kommunale selvstyret som kan tilsi at det ikke reguleres. Det må også foretas en avveining av hvorvidt andre virkemidler enn regulering kan være egnet til å ivareta samme mål, som for eksempel faglig dialog og samarbeid.

Det er et politisk mål at kulturlivet skal kunne utvikle seg mest mulig på egne premisser uten statlig overstyring. Staten forvalter midlene til kulturformål etter prinsippet om armlengdes avstand. I tillegg er en rekke oppgaver lagt til armlengdeorganer som Norsk kulturråd. Videreføring av disse prinsippene må veies opp mot offentlige myndigheters krav til å sikre måloppnåelse gjennom en effektiv og god forvaltning av fellesskapets ressurser.

5.1 Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner¹⁶

Stortinget har ved flere anledninger uttalt at statlig styring av kommunesektoren (kommuner og fylkeskommuner) bør skje gjennom rammevedtak, for å sikre handlingsrom til å løse oppgaver tilpasset lokale forhold. Dette skal sikre at ressursene brukes der de gjør mest nytte, at kommunesektoren har fleksibilitet til å se behov på tvers, samordne oppgaver og tilpasse løsninger til innbyggerne. Valgmekanismen bidrar til at politikere på lokalt og regionalt folkevalgt nivå må ta hensyn til hva innbyggerne mener. Rammestyring er dermed den mest gunstige betingelsen for reelt folkestyre i kommunesektoren.

Staten har et bredt spekter av nasjonale mål, og noen av disse målene vil kunne begrunne bruk av statlige styringsvirkemidler som begrenser friheten til kommuner og fylkeskommuner. Gjennom oppbyggingen av velferdssamfunnet har målet om utjevning og likeverdige tjenester mellom innbyggere og geografiske områder stått sentralt. Hensynet til likeverdige tjenester i hele landet kan komme i konflikt med lokaldemokratiet. Forskjeller og ulikheter fra sted til sted er positivt dersom det gjenspeiler politiske prioriteringer på folkevalgt nivå, med utgangspunkt i ulike lokale og regionale forutsetninger og behov. Likeverd trenger ikke å dreie seg om like tjenester. Øremerkede tilskudd og andre statlige styringsvirkemidler kan representere en svekkelse av rammebetingelsene for et reelt lokalt selvstyre og gi mindre effektive løsninger ved at det legges tydelige føringer på hvordan oppgaver skal løses.

Våren 2016 ble en grunnlovsbestemmelse om lokalt selvstyre vedtatt av Stortinget, og det har blitt foretatt en helhetlig gjennomgang av kommuneloven for å styrke og legge til rette for det kommunale selvstyret. På denne bakgrunn la regjeringen i mars 2018 frem et forslag til ny kommunelov der det ble lagt opp til å lovfeste det kommunale selvstyret

¹⁶ Redegjørelsen bygger på veilederen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016) *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner – med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren*, samt bestemmelser i ny kommunelov som det er redegjort for i Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

og enkelte prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til kommunene, jf. Prop. 46 L (2017–2018). Kommunal- og forvaltningskomiteen avga sin innstilling 31. mai, jf. Innst. 369 L (2017–2018), som ble behandlet i Stortinget 7. juni og resulterte i lovvedtak 81 (2017–2018).

Over tid er det etablert flere prinsipper som gir retningslinjer for den statlige styringen av kommunene, men disse har tidligere ikke vært uttrykkelig regulert i norsk lovgivning. Prinsippene som nå lovfestes er:

- Forholdsmessighetsprinsippet: det kommunale selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål
- Nærhetsprinsippet: offentlige oppgaver bør fortrinnsvis legges til forvaltningsnivåer som er så nær innbyggerne som mulig
- Finansieringsprinsippet: innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom

Det er ikke meningen eller ønskelig at prinsippene skal være absolutte krav. Innholdet i prinsippene finnes allerede i dag, og de fungerer i stor grad som retningslinjer som myndighetene tar hensyn til i praksis. Retningslinjene Kommunal- og moderniseringsdepartementet har fastsatt for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner, er utledet av prinsippene som Stortinget tidligere har sluttet seg til.

Kravet om at nasjonale myndigheter må ha hjemmel i lov for å pålegge kommunene plikter og begrense kommunenes handlefrihet (legalitetsprinsippet) bekreftes i den nye kommuneloven. Det må foretas en synlig avveining mellom nasjonale hensyn som kan tilsa regulering, og hensynet til det kommunale selvstyret som kan tilsa at det ikke lovreguleres (forholdsmessighetsprinsippet). Det må også foretas en avveining av hvorvidt andre virkemidler kan være egnet til å ivareta samme mål. Dersom det vurderes å innføre reformer, regler eller tiltak som strider mot retningslinjene, krever det en særskilt vurdering og en særskilt begrunnelse i nasjonale mål. Det enkelte departement skal i hvert tilfelle gjøre en avveining mellom hensyn som tilsier statlig styring og hensyn som tilsier lokal handlefrihet.

Boks 5.1 Retningslinjer for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner

1. Lovkrav – den konkrete tildelingen av oppgaver til kommuner og fylkeskommuner skal skje gjennom lovvedtak i Stortinget. Forskrifter kan likevel nyttes til å definere kommunale oppgaver og plikter når det blir vurdert som nødvendig.
2. Økonomisk og juridisk rammestyring er hovedprinsippet for den statlige styringen. Detaljert statlig styring skal være særskilt begrunnet i nasjonale mål om rettssikkerhet, likhet og likeverd, liv og helse, makroøkonomisk styring, effektiv og samordnet bruk av offentlige ressurser, samfunnssikkerhet, bærekraftig utvikling eller hensynet til urfolk og nasjonale minoriteter.
3. Generalistkommunesystemet skal som hovedregel ligge til grunn for organiseringen av kommunesektoren. Alle kommuner skal som utgangspunkt være pålagt de samme oppgavene gjennom lov, det samme finansieringssystemet gjelder for alle, og lovgivningen gir de samme rammene for organisering og styring av kommunene.
4. Det finansielle ansvarsprinsippet skal være utgangspunkt for finansieringen av kommunesektoren. Dette innebærer at det forvaltningsnivået som er tillagt ansvar og beslutningsmyndighet for en oppgave, også har ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen.
5. Sektoransvarsprinsippet innebærer at den fagmyndighet som har ansvar for en reform eller tiltak også har ansvar for å sikre finansieringen av tiltaket.
6. Forholdsmessighetsprinsippet innebærer at valg av styringsvirkemiddel overfor kommunesektoren skal være tilpasset formålet.
7. Prinsippet for kompensasjon for endringer i oppgaver og regelverk innebærer at kommunesektoren skal kompenseres fullt ut for anslåtte merutgifter som følge av nye oppgaver og endringer i regelverk. Tilsvarende skal inntektsrammene til kommunene reduseres hvis de avlastes for oppgaver eller nytt regelverk medfører innsparinger for kommunene.

Kilde: *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren*, veileder fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016.

5.2 Dagens virkemiddelbruk på statlig nivå

Siden virkemiddelbruken på kulturområdet i stor grad knytter seg til fordelingen av tilskudd, blir spørsmålet om overføring av makt raskt et spørsmål om overføring av penger. Dette blir også synlig i Hagenutvalgets rapport, der forslagene på kulturområdet utgjør den største andelen av tilskuddsmidler som foreslås overført. Samtidig er det viktig å anerkjenne at kommuner og fylkeskommuner allerede har ansvar for en rekke oppgaver på kulturområdet, der de står fritt til å prioritere midler innenfor rammetilskuddet. Dette gjelder både lovpålagte oppgaver som bibliotek og det store mangfoldet av oppgaver som i stor grad er ulovfestet og der ansvarsfordelingen har utviklet seg over tid.

5.2.3.1 Finansiering av oppgaver på kulturområdet

Noe av det som er særskilt på kulturområdet er praksisen med å fordele enkelttilskudd til navngitte mottakere i forbindelse med budsjettbehandlingen. For statens del er dette en praksis som har sine røtter tilbake til 1930-tallet, men den har økt betydelig i omfang, særlig siden 1970-tallet. Fordelingen av midler til en rekke av disse mottakerne fremgår av tabellene under pkt. 4.2, som viser det ordinære driftstilskuddet fra stat, fylkeskommune og kommune i 2016. Samlet sett utgjør tilskuddene til navngitte mottakere en betydelig andel av midlene på Kulturdepartementets budsjett.

Da regjeringen innførte et nytt økonomireglement for staten på 1990-tallet (nåværende Reglement for økonomistyring i staten, ØR), ble det fastslått at det skulle utarbeides regelverk for alle statlige tilskuddsordninger, med åpne søknadsprosesser og kjente tildelingskriterier. Intensjonen bak dette er å sikre effektiv og hensiktsmessig utforming og forvaltning av tilskudd, som igjen skal sikre god bruk av statlige midler. Disse kravene er lite egnet for den store andelen tilskudd innenfor Kulturdepartementets budsjett som er øremerket – ved at regjeringen legger fram forslag og Stortinget gjør vedtak om navngitte tilskuddsmottakere og fastsatte beløp i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet. Disse tilskuddene er derfor omfattet av unntaksbestemmelser i Reglement for økonomistyring i staten.

Kulturdepartementets nåværende opplegg for styring, oppfølging og kontroll av tilskudd ble innført fra budsjettåret 2011, jf. omtale i kap. 6 i Prop. 1 S (2010–2011). Det er utformet i tråd med prinsippene om risikostyring, og i samsvar med Reglement for økonomistyring i staten. Tilskuddsforvaltningen opererer med tre styringsnivåer med ulik styringsintensitet, og et differensiert opplegg for kontroll og oppfølging basert på risikovurderinger. En sentral målsetting med dette

styringssystemet er å sikre en effektiv og treffsikker tilskuddsforvaltning og sikre god bruk av statlige midler.

Når det gjelder oppgaver som kommuner og fylkeskommuner har ansvar for på kulturområdet, skal disse finansieres av rammetilskuddet. Dette prinsippet understrekes i forarbeidene til kulturlova, der det i Ot.prp. nr. 50 (2006–2007) heter:

«Statlege overføringar til kommunar og fylkeskommunar til kulturføremål inngår i dei generelle rammeoverføringane. Sidan det ikkje er aktuelt å endra rammeoverføringsprinsippet, er det heller ikkje aktuelt å forplikta staten til å gje spesifikke økonomiske garantiar for kulturverksemda. Prioritering innanfor budsjetttrammene er eit fylkeskommunalt og kommunalt ansvar og privilegium.»

Det legges med andre ord til grunn at kommuner og fylkeskommuner må prioritere finansiering av virkemidler og tiltak innenfor rammeoverføringene. I tillegg til oppgavene som følger av kulturlovens bestemmelser, gjelder dette også oppgaver og ansvar som er regulert i andre særlover på kulturområdet, blant annet lov 20. desember 1985 nr. 108 om folkebibliotek (folkebibliotekloven). Det gjelder også oppgaver som tidligere har blitt overført fra Kulturdepartementets budsjett til rammebevilgningen til kommunene og/eller fylkeskommunene over Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett. Oppfølgingen av St.meld. nr. 61 (1991–1992) *Kultur i tiden* og Stortingets behandling av denne medførte en forskyvning av det økonomiske ansvaret mellom de involverte tilskuddsparter, der overføringene til kommunesektoren ble redusert i tråd med statlig overtakelse. Denne avregningen ble gjort over rammetilskuddet.

5.2.3.2 Prinsippet om armlengdes avstand

I Kulturdepartementets budsjettproposisjon under programkategori 08.20 Kulturformål heter det innledningsvis:

«Statlige midler til kulturformål forvaltes etter prinsippet om armlengdes avstand. Dette innebærer at tilskuddsmottakerne er faglig uavhengige, og at beslutninger som krever kunst- og kulturfaglig skjønn, ikke underlegges statlig styring.»

Denne programkategorien omfatter bevilgninger til musikk og scenekunst, språk-, litteratur- og bibliotekformål, museum og visuell kunst og arkivformål, jf. Prop 1 S (2017–2018).

Departementet vurderer i hvert enkelt tilfelle om det er legitime behov for at staten gir styringssignaler til

tilskuddsmottakeren, og eventuelt med hvilken grad av intensitet/detaljering. De virksomhetene som mottar støtte fra departementet står fritt til å formulere målene for egen virksomhet. Styringen av virksomheten skal tilpasses den enkelte tilskuddsmottaker, blant annet ut fra prinsippet om armlengdes avstand. For mange er det tilstrekkelig å henvise til målformuleringer i budsjettproposisjonen og/eller formålet som er beskrevet i søknaden.

Armlengdeprinsippet er lovfestet når det gjelder Kulturrådet. De aktuelle bestemmelsene i lov 7. juni 2013 nr. 31 om Norsk kulturråd (kulturrådsloven) er:

- § 5 Instruksjonsmyndighet. Rådet er faglig uavhengig i sitt arbeid. Rådet kan ikke instrueres når det gjelder enkeltvedtak om fordeling av tilskudd.
- § 6 Klage. Departementet kan ikke overprøve vedtak fattet av rådet når det gjelder det kunst- og kulturfaglige skjønnet.
- § 7 Omgjøringsmyndighet. Departementet kan ikke på grunnlag av et annet kunst- og kulturfaglig skjønn omgjøre vedtak om tilskudd fattet av rådet.

På filmområdet har delegering i forvaltning av filmpolitikken blant annet blitt begrunnet ut fra armlengdeprinsippet. I Meld. St. 30 (2014–2015) *En framtidsrettet filmpolitikk* heter det under pkt. 9.4.1: «Regjeringen er opptatt av at maktspredning og mangfold skal styrkes gjennom desentralisering av beslutninger og ved å holde armlengdes avstand til kunsten og aktørene. Dette gjelder også i forholdet mellom departementet og utøvende virksomheter.» For Norsk filminstitutt har dette kommet til uttrykk gjennom at virksomheten har fått mandat til selv å fastsette fordelingen av bevilgede midler mellom de ulike tilskuddsordningene og til å fastsette forskrifter for ordningene.

5.2.3.3 Lover på kulturområdet

Nedenfor presenteres noen sentrale lover og bestemmelser som berører saker som er aktuelle i oppgave- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene. Oversikten er ikke uttømmende for hvilke lover og forskrifter som finnes på kulturområdet.

Kulturlova

Hovedinnholdet i lov 29. juni 2007 nr. 89 om offentlige styremakters ansvar for kulturverksemd (kulturlova) er gjengitt under pkt. 4.1.

Kulturrådsloven

Lov 7. juni 2013 nr. 31 om Norsk kulturråd (kulturrådsloven) er en rammelov hvor det ytre rammeverket for Kulturrådets virksomhet fastsettes. Formålet med loven er å presisere det grunnleggende, organisatoriske regelverket om Kulturrådet og avklare og

tydeliggjøre rådskollegiets faglige selvstendighet, jf. Prop. 67 L (2012–2013). Loven fastsetter formålet og organiseringen til Norsk kulturråd med to enheter: et rådskollegium og en administrasjon. Oppgaver som legges til administrasjonen, forblir under overordnede myndigheters styring. Rådskollegiet er opprettet og utviklet for bl.a. å ivareta armlengdeprinsippet og skal være faglig uavhengig ved fordeling av tilskudd.

Riksteaterlova

Lov 13. desember 1948 nr. 5 om Riksteatret (riksteaterlova) fastsetter formålet med Riksteatret og gir noen overordnede bestemmelser om hvordan denne oppgaven skal løses. Riksteatrets formål er i tråd med dette å fremme arbeidet med å få dramatisk kunst ut til folk i bygd og by og på andre måter å øke kunnskapen om god dramatisk kunst. Riksteatret er en statlig virksomhet under Kulturdepartementet og skal innenfor de målsettinger, rammer og ressurser som til enhver tid er fastsatt av departementet, tilby profesjonell scenekunst i hele landet. Riksteatret supplerer slik det øvrige scenekunststilbudet.

Etter § 4 i loven tilsettes Riksteatersjefen av Kongen (regjeringen) og står for den daglige virksomheten i samsvar med de vedtak som styret gjør og med instruks gitt av Kongen (regjeringen). Myndighet til å ansette Riksteatersjefen og til å fastsette instruks for styret er delegert til Kulturdepartementet.

Pengespilloven

Fordelingen av overskuddet fra spillvirksomheten i Norsk Tipping AS er forankret i lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill mv. (pengespilloven). I § 10 i denne loven heter det:

«Overskuddet fra spillvirksomheten i selskapet og datterselskap fordeles først med 6,4 % til helse- og rehabiliteringsformål. Deretter fordeles resterende overskudd med 64 % til idrettsformål, 18 % til kulturformål og 18 % til samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner som ikke er tilknyttet Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité. Midlene fordeles nærmere av Kongen.»

Fordelingen av midlene foretas årlig ved kongelig resolusjon, dvs. en beslutning fattet av Kongen i statsråd, etter at overskuddet fra Norsk Tipping AS er kjent. Fordelingen av andelen som er avsatt til idrettsformål er regulert i forskrift 11. desember 1992 nr. 1056 om fordeling av idrettens andel av overskuddet fra Norsk Tipping AS, og andelen som er avsatt til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner er regulert i forskrift 4. mai 2018 nr. 678 om tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fra spilleover-

skuddet til Norsk Tipping. Det er ingen tilsvarende forskriftsregulering for andelen til kulturformål.

Film- og videogramlova

Lov 15. mai 1987 nr. 21 om film- og videogram (film- og videogramlova - film.) gjelder fremvisning og omsetning av film og videogram i næring. Loven berører kommunal virksomhet gjennom bestemmelsene for kommunal løyveordning (§ 2) som pålegger kommunen oppgaven med å tildele løyve og gir kommunen rett til å gjennomføre nødvendig kontroll med den løyvepliktige virksomheten og å fastsette vilkår for løyve til fremvisning med enkelte begrensninger og unntak, jf. forskrift 20. desember 1999 nr. 1515 om film og videogram.

Folkebiblioteklova

Lov 20. desember 1985 nr. 108 om folkebibliotek (folkebibliotekloven) pålegger fylkeskommune og kommune en plikt til å tilby innbyggerne en bibliotek-tjeneste. Alle kommuner skal ha et folkebibliotek og en fagutdannet biblioteksjef, jf. §§ 4 og 5. Biblioteket kan drives av kommunen alene eller i helt eller delvis driftsfelleskap med annen kommune, fylkeskommunen eller statlig institusjon. Kommunen fastsetter reglement for folkebiblioteket og angir kvalifikasjonskrav for fagutdannet biblioteksjef. Kommunen skal også utarbeide og sende inn statistikk for folke- og skolebibliotekene i kommunen til fylkesbiblioteket, jf. forskrift 5. januar 1987 nr. 2 om bibliotekstatistikk.

Fylkeskommunen skal ivareta regionale bibliotekoppgaver og regional bibliotekutvikling og skal ha bibliotekfaglig kompetanse på ledernivå til å gjennomføre fylkeskommunale bibliotekoppgaver, jf. §§ 6 og 7. De regionale bibliotekoppgavene omfatter blant annet å gi råd til lokale myndigheter, yte bibliotekfaglig veiledning og assistanse og arrangere møter og kurs om bibliotekspørsmål. Fylkeskommunen kan opprette avtaler om felles bibliotekdrift og lånesamarbeid med en eller flere kommuner. I henhold til forskrift 5. januar 1987 nr. 2 om bibliotekstatistikk har fylkeskommunen i oppgave å innhente statistikk fra de videregående skolene, utarbeide samlet statistisk oversikt og sende statistikkene til fylkesbiblioteket. Fylkesbiblioteket har i oppgave å utarbeide samlet statistisk oversikt over bibliotekenes virksomhet og rammebetingelser i fylkesbibliotekets virkekrets og sende statistikken til Nasjonalbiblioteket. Fylkeskommunen skal videre bistå Nasjonalbiblioteket ved utarbeiding av spesialstatistikker.

Arkivlova

Lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivlova) har en rekke bestemmelser som gjelder for kommuner og fylkeskommuner. Formålet med loven er «å tryggja arkiv som har monaleg kulturelt eller forskingsmessig verdi eller som inneheld rettsleg eller viktig forvalt-

ningsmessig dokumentasjon, slik at desse kan verta tekne vare på og gjorde tilgjengelege for ettertida.» Arkivansvaret gjelder alle offentlige organ, inkludert kommune og fylkeskommune, som plikter «å ha arkiv, og desse skal vera ordna og innretta slik at dokumenta er tryggja som informasjonskjelder for samtid og ettertid», jf. § 6. Arkivloven har også bestemmelser om Riksarkivarens ansvar og Arkivverkets oppgaver. Arkivverket blir ledet av Riksarkivaren og består av Riksarkivet, statsarkiv i Hamar, Oslo, Kongsberg, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø, av Samisk arkiv og interimorganisasjon for Norsk helsearkiv.

Stadnamnlova

Lov 18. mai 1990 nr. 11 om stadnamn (stadnamnlova) regulerer først og fremst skrivemåten av stedsnavn, men har også bestemmelser som setter rammer for vedtaksorganenes valg av stedsnavn. Formålet med loven er å ta vare på stedsnavn som språklige kulturminner og gi dem en skriftform som er praktisk og som ikke skygger over meningsinnholdet i navnet. Loven regulerer vidare saksbehandlingen og saksgangen i stedsnavnsaker, herunder hvem som kan reise navnesak, kunngjøring og høring, innhenting av tilråding fra stedsnavntjenesten og adgangen til å klage til klagenemnd for stedsnavnsaker. Etter lovens § 5 er det kommunen som vedtar skrivemåten av offisiell adresse og navn på tettsteder, grender, kommunale gater, veier, torg, bydeler, byggefelt, anlegg o.l. Fylkeskommunen vedtar skrivemåten av navn på fylkeskommunale anlegg o.l. Kartverket vedtar skrivemåten av gårdsnavn, bruksnavn, seternavn, naturnavn, navn på statlige anlegg o.l.

5.3 Planarbeid, faglig dialog og samhandling

Plandelen til plan- og bygningsloven gir statlige myndigheter flere virkemidler for å sikre at nasjonale hensyn og interesser ivaretas ved kommunal og regional planlegging. Regjeringen fastsetter nasjonale forventninger til hva som skal vektlegges i planleggingen, og staten kan også utarbeide planretningslinjer og bestemmelser som legger rammer for kommunene.¹⁷ Regionalt planforum er etablert i alle landets fylkeskommuner og er en viktig arena for avklaring og samordning av interesser knyttet til regionale og kommunale planer.

¹⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015) *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*. Vedtatt ved kongelig resolusjon 12. juni 2015.

Det er bred politisk enighet om at staten i større grad bør gå i dialog med fylkeskommunene og kommunene om hensiktsmessige løsninger som alternativ til sterke styringsvirkemidler, jf. veilederen *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*. Dersom fylkeskommunene får overført flere oppgaver og ansvar på kulturområdet, vil deres rolle og betydning på dette politikkområdet bli styrket. Faglig dialog og samhandling kan etableres med utgangspunkt i et interessefelleskap mellom stat og fylkeskommune og legge til rette for oppgaveløsning som kan gi bedre resultater og måloppnåelse i den nasjonale kulturpolitikken. Fylkeskommunene kan på selvstendig grunnlag vurdere behovet for løsninger ut fra lokale og regionale forutsetninger og behov, samtidig som staten kan bidra til å bygge opp faglige nettverk og faglige ressurser som vil styrke den samlede oppgaveløsningen.

5.3.1 Regional planlegging og fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle

Regjeringen vil forsterke den regionale planleggingen, som en viktig forutsetning for å kunne møte store samfunnsutfordringer, jf. Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner*. Regional planlegging er et viktig verktøy for å utøve alle de tre aspektene ved fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle: Samordne, mobilisere og gi strategisk retning, jf. pkt 4.4. Å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen krever avveining mellom kryssende interesser og hensyn og medfører at det må gjøres prioriteringer og valg. Dette krever en legitimitet som folkevalgte organer har. Plan- og bygningsloven er et virkemiddel for å sikre forankring i avveiningen mellom ulike hensyn med de åpne og involverende prosessene loven legger opp til. All planlegging etter loven skal sikre samordning både mellom sektorer og mellom forvaltningsnivåene stat, fylkeskommune og kommune. Den regionale planleggingen skal også tilpasse nasjonal politikk til lokale og regionale forhold.

Regional planlegging er viktig for å lykkes med en effektiv gjennomføring av nasjonal politikk. Plan- og bygningsloven pålegger fylkestinget som planmyndighet en plikt til å «utarbeide en regional planstrategi i samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner», jf. § 7-1. Den regionale planstrategien skal i henhold til loven:

- redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til langsiktige utviklingsmål og hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging
- inneholde en oversikt over hvordan de prioriterte planoppgavene skal følges opp og opplegget for medvirkning i planarbeidet

Fylkeskommunene skal selv vurdere planbehovet i hver fylkestingsperiode. Dette gir fylkeskommunene stor fleksibilitet til å tilpasse planleggingen til behovet, jf. Meld. St. 18 (2016–2017). Regionale planer kan omfatte samfunnsutviklingen generelt eller være knyttet til bestemte tema eller geografiske områder. I følge plan- og bygningsloven kan Kongen (regjeringen) gi pålegg om å utarbeide regional plan for bestemte områder og gjennom forskrift fastsette nærmere bestemmelser om innhold og organisering, jf. § 8-1. Ved utarbeiding av regional plan skal fylkeskommunen i henhold til § 8-3 i loven:

- samarbeide med berørte offentlige myndigheter og organisasjoner. Statlige organer og kommuner har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres virkeområde eller egne planer og vedtak.
- utarbeide forslag til planprogram i samarbeid med berørte kommuner og statlige myndigheter, og sende denne på høring
- sende forslag til regional plan på høring

Regional plan vedtas med endelig virkning av fylkeskommunen, dersom saken ikke bringes inn for departementet etter bestemmelsene i loven. Departementet kan, etter at regional planmyndighet har fått mulighet til å uttale seg, foreta endringer i planen ut fra nasjonale interesser, jf. § 8-4 i loven.

5.3.2 Statlig deltakelse i regional planlegging

Gjennom Stortingets behandling av Meld. St. 22 (2016–2017) og Prop. 84 S (2016–2017) ble det besluttet å «vurdere hvordan regional planlegging kan gjøres mer forpliktende for regionalt folkevalgt nivå, for kommunene og for de regionale statlige aktørene som deltar i prosessene», jf. Innst. 337 S (2016–2017) og Innst. 385 S (2016–2017). Intensjonen er at regionale planprosesser skal fungere som et møtepunkt i forvaltningen, slik at det regionale plannivået danner et felles grunnlag for både statlig, regional og lokal gjennomføring. Dette anses å være særskilt viktig for å kunne løse sektor- og grenseoverskridende utfordringer der ulike sektorer og interesser må samordnes.

Hagenutvalget peker på at det er to viktige premisser for planleggingen som samtidig innebærer en grunnleggende utfordring.

«Det ene er at statlige sektormyndigheter både har rett og plikt til å treffe sine avgjørelser i samsvar med sine respektive lover, med sine materielle rettslige rammer og sine saksbehandlingsregler. En regional plan kan ikke sette disse til side (uten at det evt. er nedfelt uttrykkelig i vedkommende lov). Det andre er at det politiske målet om stor grad av kommunalt selvstyre begrenser hva planlegging på det regionale nivået kan og

bør omfatte. Disse to premissene, eller det man kan kalle spenningen mellom demokratiske prinsipper, har konsekvenser for deltakelse i regionale planprosesser og for oppfølgingen av regionale planer.»¹⁸

Hagenutvalget mener en forutsetning for at regional planlegging skal fungere, er at planprosessen skjer i samarbeid med statlige sektormyndigheter og kommuner, og at vedtatte regionale planer blir fulgt opp når det treffes beslutninger. For at fylkeskommunen skal kunne være en sentral samfunnsutvikler, må den ha legitimitet og gjennomslagskraft. Utvalget foreslår på denne bakgrunn blant annet:

- å tydeliggjøre og forankre statens plikt til deltakelse og oppfølging av regionale planer i plan- og bygningsloven
- at regionale planbestemmelser videreutvikles og formidles som et virkemiddel for en langt større bredde av temaer enn hvordan den brukes i dag
- at staten aktivt bruker muligheten til å gi tydelige nasjonale forventninger til regional planlegging som virkemiddel for gjennomføring av nasjonal politikk

Utvalget mener også det er viktig å gjennomgå sektorlover med sikte på bedre harmonisering med plan- og bygningsloven.

Flere fylkeskommuner omtaler Hagenutvalgets forslag om å styrke regional planlegging som virkemiddel for samordning i sine høringssvar. For eksempel ser Trøndelag det som positivt at det vises til den regionale planleggingen og fylkeskommunen som regional myndighet for å sikre retning, mobilisering og samordning med stat og kommuner. Aust-Agder mener at den regionale planleggingen som verktøy vil styrkes dersom fylkeskommunene gjennom oppgaveoverføring får de nødvendige virkemidlene for å realisere planene, og dersom statens plikt til deltakelse og oppfølging av regionale planer tydeliggjøres og forankres i tråd med ekspertutvalgets forslag.

I Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner* blir betydningen av bedre dialog i planleggingen understreket. Som samordningsdepartement for planlegging vil Kommunal- og moderniseringsdepartementet koordinere deltakelsen fra departementene i møter som er knyttet til arbeidet med de regionale planstrategiene. Videre forutsettes det at statlige organer deltar i de regionale planprosessene på en mer aktiv måte enn de har gjort til nå, og forpliktelsene til å følge opp de regionale planene vil bli vekt-

lagt. Regionalt planforum er en viktig arena for dialog i kommunale og regionale planprosesser og har nå blitt obligatorisk for fylkeskommunene å etablere og drifte. Statlige og regionale myndigheter som blir berørt, har plikt til å møte.

5.3.3 Planarbeid på kulturområdet

Det er ingen lovpålagte krav til behandlingen av kulturområdet i det kommunale og/eller fylkeskommunale planarbeidet. I tråd med den ulovsfestede oppgave- og ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene er det likevel en utbredt praksis både blant kommuner og fylkeskommuner å utarbeide egne kulturplaner. Det foreligger ingen samlet oversikt over eksisterende planer og strategier. Generelt er det store forskjeller både mellom kommunene og mellom fylkeskommunene med tanke på hvilken rolle og betydning kunst og kultur tillegges, og når det gjelder organiseringen og innretningen av virkemidler og tiltak på kulturområdet (Mangset og Hylland 2017, Oxford Research 2018). Disse forskjellene kan ses som et positivt tegn på at det gjøres politiske valg og prioriteringer ut fra lokale og regionale forutsetninger og behov. På den andre siden kan det være et tegn på at forventningene til kommunesektoren er uklare på kulturområdet, og at det ikke i tilstrekkelig grad er lagt vekt på betydningen av å integrere planlegging for kulturvirksomhet i planarbeidet.

En gjennomgang av de eksisterende regionale planstrategiene til fylkeskommunene viser at de fleste har en omtale av kultur, men at det er store variasjoner i omfang og prioritet. Alle fylkeskommunene har i tillegg en form for plandokument, strategier eller handlingsprogram som berører ett eller flere områder på kulturfeltet, som for eksempel kunst- og kulturformidling, bibliotek, kulturarv, visuell kunst, kreativ næring/kulturnæringer, museum og kulturbygg. Flere har også overordnede dokumenter som regionale kulturplaner, strategier eller handlingsprogram. Dette er en indikasjon på at de ser behovet for plandokumenter som omfatter kultur, og at de mener dette er et område som det er viktig å inkludere i planprosessene.

Når det gjelder planarbeid på andre sektorområder er det relevant å vise til bestemmelsene i folkehelseloven. Loven skal sikre at kommuner, fylkeskommuner og statlige helsemyndigheter setter i verk tiltak og samordner sin virksomhet i folkehelsearbeidet på en forsvarelig måte loven skal legge til rette for et langsiktig og systematisk folkehelsearbeid, jf. § 1 i lov 24. juni 2011 nr. 29 om folkehelsearbeid (folkehelseloven). Lovens § 5 annet ledd pålegger kommunen å ha oversikt over helsetilstanden i befolkningen og påvirkningsfaktorer i kommunen. Denne oversikten «skal inngå som grunnlag for arbeidet med kommunenes planstrategi», jf. §

¹⁸ Side 165 i ekspertutvalgets rapport.

6. Det heter videre i § 6 i loven at en «drøfting av folkehelseutfordringer bør inngå i strategien, jf. plan- og bygningsloven § 10-1» og at: «Kommunen skal i sitt arbeid med kommuneplaner etter plan- og bygningsloven kapittel 11 fastsette overordnede mål og strategier for folkehelsearbeidet som er egnet til å møte de utfordringer kommunen står overfor med utgangspunkt i oversikten etter § 5 annet ledd». Denne bestemmelsen pålegger kommunene en plikt til særskilt å vurdere folkehelseutfordringer, innenfor de gjeldende bestemmelsene i plan- og bygningsloven. En slik tilnærming kan være aktuell på kulturområdet for å sikre at kommuner, fylkeskommuner og statlige myndigheter setter i verk tiltak og samordner sin virksomhet i tråd med kulturlovens bestemmelser.

5.4 Hagenutvalgets forslag

Hagenutvalget peker på at det kulturpolitiske området, herunder ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene, i liten grad er regulert ved lov og forskrift. Utvalget viser til at det over flere tiår er utviklet en ulovfestet arbeidsdeling mellom stat og kommunesektor, der politikken stort sett har vært basert på at staten har brukt økonomiske insentiver og informative virkemidler, ofte i samspill med fylkeskommuner og kommuner.

Det har vært gjennomgående på innspillmøtene til kulturmeldingen at det er behov for mer dialog mellom forvaltningsnivåene, mer dialog mellom departementene som har kulturoppgaver i porteføljene, og mer dialog mellom kunstinstitusjonene og forvaltningen (særlig med departementene og Kulturrådet). Et annet gjennomgående synspunkt fra aktører i kultursektoren er at det er behov for mer lovfesting, øremerking og planverk som pålegger kommuner og fylkeskommuner å prioritere kulturoppgaver. Blant kommunene synes det å være et skille mellom innspill fra styrende organ som understreker behovet for lokaldemokratisk handlingsrom, mens flere av de faglige innspillene uttrykker et ønske om tydeligere statlige føringer og en styrking av lovfestingene for å sikre kulturfeltet prioritering lokalt og regionalt.¹⁹

Flere kulturaktører etterlyser en mer systematisk bruk av planverktøy på kulturområdet for å bidra til mer dialog og tydeligere ansvars- og oppgavefordeling. *FolkOrg* oppfordrer til å stille krav om å utarbeide grundige kulturplaner med hensyn til både amatører og profesjonelle, bredde og kvalitet på tilbudet og med

kulturlov som grunnlag. *Kulturalliansen* vektlegger i sitt innspill til kulturmeldingen at kulturell infrastruktur må sidestilles med øvrige infrastrukturbehov i planprosesser, og at dette er et grunnleggende premiss for å opprettholde et sterkt og levende kulturliv. *Arrangørforum* mener at «kultur må bli en naturlig del av alt planarbeid på alle forvaltningsnivåer».

Hagenutvalget argumenterer for at midlene på kulturområdet bør fordeles slik at fylkeskommunene sikres likeverdige muligheter til å løse oppgavene. Utvalget er skeptisk til ordninger de betegner som sterkt etterspørselsdrevet, der tildelingen skjer på bakgrunn av søknader. Samtidig anerkjenner de at det er noen særskilte betingelser som påvirker fordelingen på enkelte områder. For eksempel er kunstnere og kulturinstitusjoner bosatt/lokalisert i de større byene.

Innspillene fra kultursektoren viser til at fordelingen av statlige midler på kulturområdet har bidratt til å sikre oppbyggingen av et profesjonelt kunst- og kulturtilbud over hele landet. Utvalget av aktører som mottar statlig tilskudd har utviklet seg over tid og bygger både på lokale forutsetninger og behov, prioriterte innsatsområder og særskilte satsinger med store variasjoner. Samlet sett bidrar dette til å sikre et profesjonelt kunst- og kulturtilbud til innbyggerne over hele landet. Flere er på denne bakgrunn uenige i Hagenutvalgets forslag og hevder en overføring av oppgaver til fylkeskommunen vil gi store regionale og lokale forskjeller. Samtidig påpeker enkelte svakheter ved dagens fordeling, særlig med tanke på muligheten for endringer og tilpasninger i takt med utvikling i feltet.

Hagenutvalget mener fylkeskommunene i hovedsak bør finansieres av frie inntekter (skatteinntekter og rammetilskudd). Utvalget peker imidlertid på muligheten for overgangsordninger når oppgaver overføres ved at fordelingen for eksempel tar utgangspunkt i den historiske fordelingen på området, og der en eventuell omfordeling gjøres over en bestemt tidsperiode. I en overgangsperiode mener utvalget det kan være aktuelt at midler fordeles særskilt over den såkalte tabell c i grønt hefte. Hagenutvalget åpner også opp for øremerkede ordninger og tilskuddsmidler, så fremt disse innrettes «slik at fylkeskommunene, innenfor hovedformålet med ordningene, får en større grad av frihet til å prioritere og målrette ordningene til regionale behov».

I innspillene til kulturmeldingen uttrykker flere aktører et ønske om forutsigbarhet i den offentlige finansieringen av kultur, herunder tilsagn om flerårig støtte. Enkelte fylkeskommuner har spilt inn at statens prioriteringer i større grad burde ta utgangspunkt i de flerårig regionale kulturstrategiene, og flere har henvist til kultursamverkansmodellen.

¹⁹ Dette fremgår både i innspillene til kulturmeldingen, høringsvar til Hagenutvalgets rapport og i rapporten med resultater fra KS sin medlemsdialog (KS og Norsk kulturskoleråd 2018).

Hagenutvalget presiserer at en overføring av ansvar til fylkeskommunene ikke skal innebære politisk innblanding i de berørte institusjonenes eller arrangementenes kunstneriske tilbud. Ut over dette vurderer ikke Hagenutvalget armlengdeprinsippet på kulturområdet. Dette prinsippet er imidlertid sentralt i flere av innspillene fra kulturfeltet. En rekke aktører uttrykker bekymring for hvordan vurderinger av kunstnerisk kvalitet og ivaretagelse av kunstnerisk frihet vil bli ivaretatt i regionreformen: Om kunsten kommer for tett på politikerne. For eksempel gir *Spekter* uttrykk for at armlengdeprinsippet sikrer institusjonenes frihet til å være kritiske til – og uavhengige av – den til enhver tid sittende politiske ledelse og bevilgende myndighet. *Spekter* mener det er helt avgjørende i et demokratisperspektiv at en eventuell ny forvaltningsmodell sikrer denne uavhengigheten, og at institusjonene ikke styres av lokalpolitiske forhold eller inngår som instrumenter for regionenes og lokalsamfunnenes ønsker og behov. *Den Nationale Scene* mener at rammebetingelsene og strukturene som er bygget opp rundt hele den mangfoldige norske scenekunsten, er vesentlige for å sikre den frie ytringen. *Unge Kunstneres Samfunn* (UKS) vil på det sterkeste advare mot å flytte oppgaver knyttet til kunstfeltet til kun ett forvaltningsledd. UKS mener dette er særlig viktig for oppgavene som ligger til Norsk kulturråd, hvor de mener det er helt avgjørende at vurderinger foretas med et helhetlig nasjonalt blikk, med tydelig armlengdes avstand fra bevilgende myndigheter, og av fagutvalg bestående av fagfeller som jevnlig byttes ut. *Norges Museumsforbund* frykter at man ved å kanalisere all finansiering gjennom ett forvaltningsnivå, risikerer å svekke museenes viktige samfunnskritiske funksjon og positive utvikling de siste årene.

Når det gjelder prinsippet om armlengdes avstand, viser flere fylkeskommuner til at dette gjelder like fullt for fylkeskommunene som for staten, og at en overføring av tilskuddsansvaret til fylkeskommunene ikke vil innebære politisk innblanding i de berørte institusjonenes eller tiltakenes kunstneriske innhold. Det vises også til at fylkeskommunene i mange tilfeller er inne i institusjonenes finansieringssystem i dag og kjenner rollen.

5.5 Vurdering av alternative styringsverktøy

I denne delen skisseres alternative styringsverktøy i oppgave- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene på kulturområdet. Det er lagt til grunn som en forutsetning at staten har behov for andre styringsverktøy på kulturområdet, ved overføring av tilskuddsmidler til fylkeskommunene. De alternative

styringsverktøyene er ikke gjensidig utelukkende. Snarere tvert imot kan ulike alternativ bygge på hverandre og bidra til å sikre at kulturpolitikken styres i retning av noen nasjonale mål med en hensiktsmessig og effektiv oppgave- og ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene. Det er lagt vekt på hensynene som ligger til grunn for dagens innretning og som anses å være viktig å ivareta i fremtiden.

Høringssvarene til Hagenutvalgets rapport fra kultursektoren påpeker en rekke utfordringer som det er viktig å ta alvorlig. Samtidig er det viktig, og nødvendig, å unngå å legge unødvendige føringer på fylkeskommunenes og kommunenes virksomhet. I vurderingene er det derfor lagt vekt på å synliggjøre avveiningen mellom hensyn som tilsier statlig styring og hensyn som tilsier kommunal handlefrihet.

5.5.1 Økonomiske virkemidler

5.5.1.1 Navngitte mottakere i budsjettproposisjonen

Et alternativ for fordeling av midler på kulturområdet er å videreføre dagens praksis med å navngi enkelte tilskuddsmottakere i budsjettproposisjonen. Dette er en øremerking av midler til kulturvirksomheter der frittstående og selvstendige kulturvirksomheter søker og rapporterer om tilskudd. I mange tilfeller er fylkeskommunen og/eller kommunen også involvert, jf. pkt. 5.2. I enkelte tilfeller kan kulturvirksomhetene være del av kommunal eller fylkeskommunal virksomhet, som Landsdelsmusikerordningen i Nord-Norge, Scenekunst Østfold, Scene Finnmark og Bomuldsfabrikken Kunsthall. I andre tilfeller kan det være interkommunale selskap, som Kilden Teater- og konserthus for Sørlandet, Opera Rogaland og enkelte museer. Fylkeskommunen og/eller kommunen er i flere tilfeller med i styrende organer i aksjeselskaper og stiftelser, enten som eiere/stiftere og/eller med rett til å oppnevne medlemmer til styret og ledelsen. Dette gjelder flere av teatrene, orkestrene og museene som mottar statlig tilskudd. Hovedandelen av tilskuddsmottakerne er imidlertid frittstående aktører, med styrende organer som er sammensatt helt uavhengig av offentlige myndigheter.

Hvilke virksomheter som får slike øremerkede tilskudd er besluttet ved ulike vedtak gjennom flere tiår, noen basert på meldinger og utredninger fra departementet, andre ved direkte behandling i Stortinget. Ulempen med dette fordelingsystemet er at det kan ha en konserverende effekt, ved at det i liten grad åpner opp for nye aktører eller underlegger aktørene konkurranse. Fordelingsmekanismen legger med andre ord ikke vekt på behovet for utvikling og fornyelse. I enkelte tilfeller kan det også være andre aktører som på en like god eller bedre måte kunne bidratt til å nå målene som er satt for bevilgningen. Dette er et

argument for å etablere tilskuddsordninger der midler kunngjøres åpent, og ulike aktører kan konkurrere om tilskudd ut fra fastsatte kriterier. På den andre siden kan det være viktig med navngitte mottakere for å ivareta kontinuitet i fordelingen.

5.5.1.2 Statlige tilskuddsordninger

Det formelle utgangspunktet for fordeling av statlige tilskudd innebærer at det skal utformes en tilskuddsordning med tilhørende regelverk, jf. bestemmelsene i Økonomiregelverket kapittel 6. Beslutninger om bruk av tilskudd som virkemiddel og hvordan tilskuddsordningen i så fall bør utformes, krever et godt beslutningsgrunnlag.²⁰ De fem hovedelementene regelverket for en tilskuddsordning skal inneholde er: a) mål og målgruppe for ordningen, b) kriterier for måloppnåelse, c) tildelingskriterier, d) oppfølging og kontroll og e) eventuelt evaluering. Intensjonen bak disse kravene er å sikre en effektiv utforming av ordningen vurdert ut fra ressursbruk hos tilskuddsmottaker og forvalter og sannsynligheten for god måloppnåelse. På denne måten kan staten få en bedre styring med bruken av ressursene og en bedre håndtering av søkere og tilskuddsmottakere. Dette er prinsipper som ligger til grunn for utformingen av alle åpne tilskuddsordninger på kulturområdet, både under departementet, Norsk kulturråd, Norsk filminstitutt, Nasjonalbiblioteket, Arkivverket og andre statlige virksomheter.

En ulempe med å samle tilskuddsmidler i ordninger, sammenlignet med dagens system med navngitte tilskuddsmottakere, er at aktørene kan oppleve det som mindre forutsigbart. Dette bygger på en utbredt oppfatning om at det å være nevnt i statsbudsjettet gir en større trygghet. En fordel med at midler fordeles på bakgrunn av et regelverk, og ikke som navngitte mottakere i budsjettproposisjonen, er at det kan åpnes opp for flerårig støtte, der vedtak fattes med forbehold om bevilgningsvedtak i den årlige budsjettbehandlingen. Denne type fordeling må da veies opp mot hensynet til utvikling og fornyelse. Flerårig støtte kan gi mulighet for langsiktig utvikling, men om bevilgningen bindes opp til faste tilskuddsmottakere, kan det også gi begrensninger for fornyelse og innovasjon. Dersom fordelingen av midler fastsettes i et regelverk som forskrift, skal forskriften i henhold til forvaltningsloven sendes på høring når den blir fastsatt eller endret. Dette sikrer at sektoren blir involvert og får gi innspill til regelverket der de er aktuelle søkere. Forskrifter kan også være mer stabile over tid og kan dermed gi økt forutsigbarhet. Forskrifter vil også være allment tilgjengelige.

²⁰ Direktoratet for økonomistyring (2018) *Om forvaltningslovens og økonomiregelverkets krav til utformingen og forvaltningen av statlige tilskuddsordninger*. Veiledningsnotat publisert 23. februar 2018.

Dersom midler samles i tilskuddsordninger, vil Stortinget få presentert et forslag til bevilgningsvedtak der det gjøres rede for hovedelementene i det som skal være med i en tilskuddsordning, og hvordan elementene virker sammen for å nå målet med ordningen. Disse hovedelementene vil sammen med budsjettvedtaket og bakenforliggende utredninger gi førende krav og premisser når regelverket for tilskuddsordningen skal utarbeides. På denne måten kan tilskudd fordeles til mottakere etter åpne søknadsprosesser og kjente tildelingskriterier.

Samlet sett kan tilskuddsordninger i større grad ivareta behov for forutsigbarhet, åpne opp for nye søkere og sikre en effektiv og god forvaltning av midlene. Gjennom evalueringer og rapportering om fordelingen og måloppnåelsen bl.a. i budsjettproposisjonen, vil Stortinget ha anledning til å følge utviklingen og komme med innspill til eventuelle justeringer.

5.5.1.3 Innlemming i rammetilskuddet

Hovedprinsippet for finansiering av kommunesektoren er rammefinansiering. Rammefinansieringen innebærer at kommunene og fylkeskommunene i hovedsak finansieres gjennom frie inntekter som består av skatteinntekter og rammetilskudd fra staten. Ved fordelingen av rammetilskuddet til fylkeskommunene tas det blant annet hensyn til ufrivillige kostnadsforskjeller ved å tilby tjenester (utgiftsutjevning) og variasjoner i skatteinntekter (inntektsutjevning). Prinsippet som ligger til grunn for utgiftsutjevningen er at kommunene skal få full kompensasjon for ufrivillige kostnadsforskjeller som de ikke selv kan påvirke. Utgiftsutjevningen skal derfor ikke kompensere for forhold som er et resultat av lokale valg, men avgrenses til å kompensere for ufrivillige forhold som er utenfor den enkelte kommunes og fylkeskommunes kontroll. For eksempel blir det i fordelingen av rammetilskuddet til fylkeskommunene tatt hensyn til antall innbyggere, søknadstall i videregående skole, antall elever i statlige/private skoler, antall skolereiser og båtreiser/passasjerer, normerte ferjekostnader og tall for fylkesveilengde og vedlikeholdsbehov. Inntektsutjevningen for fylkeskommuner er en symmetrisk utjevning, der 85 pst. av differansen mellom fylkeskommunens faktiske skatteinntekter per innbygger og gjennomsnitt skatteinntekter per innbygger utjevnes.

Størsteparten av kommunenes rammetilskudd fordeles i utgangspunktet med et likt beløp per innbygger, det såkalte innbyggertilskuddet. Utgiftsutjevningen skjer ved hjelp av en kostnadsnøkkel, som sørger for omfordeling av rammetilskuddet fra kommuner som er rimeligere å drive enn landsgjennomsnittet, til kommuner som er dyrere å drive enn landsgjennomsnittet. På kulturområdet har vurderingen vært at beregnet

utgiftsbehov for de oppgavene som kommuner og fylkeskommuner skal løse, i hovedsak ivaretas ved antall innbyggere i kostnadsnøkkel. Denne vurderingen ligger fortsatt til grunn. Alternativet vil være å identifisere noen objektive kriterier som forklarer hvorfor det er forskjeller i kommunenes utgifter til kultur, der variasjonene skyldes ufrivillige forhold som er utenfor den enkelte kommune og fylkeskommunes kontroll. Dette anses å være en krevende oppgave, der det er utfordrende å identifisere gode kriterier. Videre vil det være en risiko for at resultatet blir et tungvint system som vil kreve mer rapportering og byråkrati.

En innlemming av tilskuddsmidler fra kulturområdet i rammetilskuddet vil bety at midlene fordeles til kommunene som frie midler. Dette innebærer at det er opp til fylkeskommunen og/eller kommunen å prioritere hvorvidt institusjonen, prosjektet eller tiltaket videreføres, endrer innretning eller avvikles. En fordeling av midler i rammetilskuddet har klare fordeler med tanke på oppgaver som kommuner og fylkeskommuner skal løse ut fra lokale forutsetninger og behov. For tilskudd av en mindre størrelse, og i tilfeller der tilskuddsmottakerne er jevnt fordelt i ulike deler av landet, er innlemming av midlene i rammetilskuddet den anbefalte løsningen. Dette gir kommunene og/eller fylkeskommunene handlingsrom til å løse oppgaver tilpasset lokale og regionale forhold, og bidrar til å sikre at ressursene brukes der de gjør mest nytte. Dette gjelder allerede for en rekke oppgaver på kulturområdet og er et alternativ for overføring av nye oppgaver.

Den største utfordringen med tanke på innlemming av tilskuddsmidlene på kulturområdet i rammetilskuddet, gjelder tilskuddene til kunst- og kulturinstitusjoner på musikk- og scenekunstheltet og de konsoliderte museene i Det nasjonale museumsnettverket. Den geografiske spredningen av disse institusjonene har utviklet seg over tid, og det ligger en rekke ulike begrunnelser og argumenter til grunn som ofte er lokalt og regionalt forankret. Konsekvensen er at dagens fordeling av midler har en god geografisk spredning, men det er noen betydelige skjevheter om innbyggertallet legges til grunn. Noe av dette kan forklares med at mange av de største institusjonene som også mottar mest tilskudd, ligger i de store byene. Dette påvirker også fordelingen til fylkeskommuner med nærhet til de største byene. Disse fylkeskommunene har færre store institusjoner og mottar som en følge av dette en mindre andel i tilskudd. Innbyggerne i disse fylkeskommunene kan likevel oppleve at de har et godt tilbud, dersom tilgjengeligheten til de store institusjonene i storbyene er god. En annen skjevhet gjelder de nordligste fylkene der andelen midler som fordeles er høyere enn gjennomsnittet, dersom innbyggertallet legges til grunn.

Det er noen klare fordeler ved at overføring av ressurser i hovedsak følger rammestyringsprinsippet ved at midler innlemmes i fylkeskommunenes frie inntekter. For å kunne dra nytte av disse fordelene er det viktig å finne løsninger som imøtekommer sentrale utfordringer. En fordeling av midlene ut i fra innbyggertall vil ikke ha samsvar med dagens fordeling av tilskudd ut fra institusjoner og tiltak som finnes per i dag. En slik omfordeling kan ikke forsvares ut i fra en kulturpolitisk begrunnelse. I arbeidet med å overføre midler til fylkeskommunene er det behov for å vurdere kriteriene for fordeling mellom fylkeskommunene, herunder de samlede omfordelingsvirkningene. Den geografiske plasseringen av sentrale institusjoner og tiltak er et forhold som er av særlig betydning for fordeling mellom fylkeskommunene på kulturområdet.

5.5.1.4 Særskilt fordeling (tabell c)

Innlemming av midler i rammetilskuddet til kommunesektoren kan gis en særskilt fordeling (tabell C) som blir presentert i «Grønt hefte - Inntektssystemer for kommuner og fylkeskommuner», som legges frem som vedlegg til statsbudsjettet (Prop. 1 S) fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Dette er i utgangspunktet en overgangsordning ved overføring av oppgaver, der fordelingen av midler for eksempel kan ta utgangspunkt i den historiske fordelingen på området, og der en eventuell omfordeling gjøres over en bestemt tidsperiode. Ved bruk av særskilt fordeling er det fagdepartementet som har ansvaret for å utforme opplegget for fordeling av midlene per kommune eller per fylkeskommune.

Et eksempel på bruk av særskilt fordeling på kulturområdet er overføringen av ansvaret fra stat til kommune for tilskudd til frivilligsentralene. Dette tilskuddet ble innlemmet i inntektssystemet for kommunene fra 2017. I en overgangsperiode på fire år fastsetter Kulturdepartementet tildelingsbeløpet til den enkelte kommune basert på tilskuddsfordeling i foregående år og oversikten over antallet frivilligsentraler i den enkelte kommune. Kommuner som oppretter eller nedlegger frivilligsentraler i overgangsperioden, skal rapportere om dette til Kulturdepartementet, slik at det kan tas høyde for dette i beregningen for kommende år. Ved innlemmingen av tilskuddet i rammen ble det videre lagt inn som en forutsetning at tilskuddsrammen skulle økes jf. Innst. 333 S (2014–2015) fra Kommunal- og forvaltningskomiteen. Dette har blitt fulgt opp med en økning på 20 mill. kroner i 2017 og en ytterligere økning på 15 mill. kroner i 2018.

Særskilt fordeling av midler til fylkeskommunene (tabell c-fk) ble foreslått i Prop. 84 S (2015–2016) for overføringene på kulturområdet. Med denne løsningen

gen kan fylkeskommunene i en overgangsperiode få tildelt en ramme der beløpet fastsettes av Kulturdepartementet på bakgrunn av opplysninger om tilskuddsmottakerne som har blitt overført og midlene disse har mottatt i tidligere år. Med denne løsningen vil fylkeskommunene dermed få overført midlene til å løse oppgavene, og de vil ha mulighet til å foreta prioriteringer og valg innenfor rammebevilgningen.

5.5.1.5 Øremerkede midler til fylkeskommunene for spesifiserte formål

Øremerking innebærer at det er staten som definerer behovene og prioriteringene, ikke kommunene, slik systemet for rammestyringen legger til grunn. Øremerking kan isolert sett bidra til raskere og mer effektiv måloppnåelse på enkeltområder, og kan ha en viktig funksjon med tanke på å stimulere til aktivitet, samarbeid og innsats som ellers ikke ville funnet sted. I et mer helhetlig perspektiv har imidlertid øremerking en rekke uheldige konsekvenser. Det kan blant annet føre til en passiv og avventende holdning i enkelte kommuner, i stedet for at de griper fatt i lokale utfordringer og bruker ressursene der de lokale behovene er størst. Krav til kommunal medfinansiering i øremerkede ordninger kan også gi skjevheter ved at inntektssterke kommuner i større grad vil ha mulighet til å benytte seg av midlene. Det er på denne bakgrunn bred politisk tilslutning til at kommunesektoren i hovedsak skal rammestyreres, og dermed at øremerkede tilskudd kun bør benyttes i særskilte tilfeller.²¹

Kultursamverkansmodellen i Sverige er et eksempel på en modell der midler til kulturformål fordeles til regionalt folkevalgt nivå med en rekke statlige føringer, jf. pkt. 3.4.1. En tilsvarende modell for fordeling av midler i Norge, vil bryte med sentrale prinsipper for oppgavefordeling og hovedprinsippet om økonomisk og juridisk rammestyring av kommuner og fylkeskommuner, jf. kapittel 4. En tilsvarende finansieringsmodell som i Sverige anses derfor ikke som et aktuelt handlingsalternativ.

Hovedhensikten med inntektssystemet er å bidra til at kommuner og fylkeskommuner kan gi et likeverdig tjenestetilbud ut fra hvordan man lokalt mener dette best kan løses. Siden øremerking har en rekke uheldige konsekvenser, skal enhver form for statlig styring være særskilt begrunnet i nasjonale mål, jf. prinsipp 2 for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Ett tilfelle der øremerking kan være effektivt, er der staten skal sette i gang tidsavgrensede forsøk og prosjek-

²¹ Jf. *Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Økt treffsikkerhet – bedre effekt – mindre byråkrati*. Rapport fra ekspertgruppe levert til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, desember 2017.

ter i enkelte kommuner. Et annet tilfelle gjelder oppgaver som bare er aktuelle i avgrensede geografiske områder. Ekspertutvalget for områdegjennomgangen av øremerkede tilskudd til kommunesektoren, mener også at ett av tilfellene der det kan gjøres unntak, er områder «[d]er variasjonen ikke kan fanges opp i tilstrekkelig grad av objektive kriterier i inntektssystemet og variasjonen samtidig er betydelig fra kommune til kommune» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017: side 63). Dette kan potensielt omfatte flere ordninger på kulturområdet. Samtidig er ekspertutvalget tydelig på at antallet øremerkede ordninger må begrenses, og at det bør stilles krav om at tilskudd automatisk avvikles eller innlemmes etter et gitt antall år, dersom det ikke er gjennomført en evaluering som bakgrunn for beslutningen om at tilskuddet skal videreføres eller ikke. Det vil med andre ord være et kontinuerlig press på øremerkede ordninger, og de må løpende begrunnes opp mot en overføring gjennom rammetilskuddet.

5.5.2 Juridiske virkemidler

Som hovedregel skal tildeling av oppgaver og regulering av kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet fremgå av en direkte regulering i lov. Bakgrunnen for dette er at kommuner og fylkeskommuner er selvstendige politisk valgte forvaltningsnivåer, som har fått sin myndighet delegert fra Stortinget. Som et alternativ kan det benyttes fullmaktslover når det anses som nødvendig, der Stortinget gir andre organer myndighet til å treffe nærmere bestemmelser. Gjennom slike vedtak overlater Stortinget til Kongen (regjeringen) eller et departement å fastsette regler, som da får status som forskrift.

Kommunene har ansvar for å levere svært mange velferdstjenester til innbyggerne. Dette kommer til uttrykk ved at lovene knyttet til de ulike sektorområdene (særlovene) enten gir en individuell rett for enkeltpersoner eller pålegger kommunen en plikt til å tilby en tjeneste. Særlovsbestemmelser som pålegger kommunene en plikt til å tilby en tjeneste, vil i utgangspunktet gi den enkelte kommune større handlingsfrihet enn om særloven gir regler om en individuell rett til en tjeneste. På kulturområdet er det ingen lover som gir en individuell rett for enkeltpersoner. Det er imidlertid enkelte lover som pålegger kommunen en plikt til å tilby en tjeneste.

5.5.2.1 Kulturlova

En styrke ved lov 29. juni 2007 nr. 89 om offentlige styremakters ansvar for kulturverksemd (kulturlova) er at den fastsetter noen overordnede mål for en nasjonal kulturpolitikk, jf. pkt. 4.1. Både stat, fylkeskommune og kommune skal i henhold til loven arbeide for å gi alle mulighet til å delta i kulturaktiviteter og oppleve

et mangfold av kulturuttrykk. Målet skal nås ved at stat, fylkeskommune og kommune utformer virkemiddel og gjennomfører tiltak som fremmer og legger til rette for et bredt spekter av kulturvirksomhet. I tillegg trekker loven særskilt frem at det er et felles ansvar å sørge for at kulturlivet har forutsigbare rammevilkår, å fremme profesjonalitet og kvalitet, å legge til rette for deltakelse og sikre åpenhet rundt tilskuddsordninger og andre virkemidler og tiltak. Dette er mål og hensyn som er av stor betydning i kulturpolitikken.

En svakhet ved loven er at den i liten grad er et operativt verktøy som anvendes av de berørte aktørene. I lovforslaget ble det lagt vekt på at lovfesting ikke skulle skape firkantede rammevilkår som hindrer nødvendig tilpasning til lokale behov og kontinuerlige endringer i kultursektoren. Konsekvensen er at loven i liten grad fungerer som et verktøy som stat, fylkeskommune og kommune kan bruke til å styre i retning av de overordnede målene. Den er heller ikke et verktøy som innbyggerne i praksis kan bruke for å stille myndighetene til ansvar og/eller kreve sin rett i henhold til loven. I forarbeidene til loven vises det for øvrig både til krav som følger av kommunelova om en økonomiplan og krav som følger av plan- og bygningsloven, jf. merknader til bestemmelsene i § 5 Felles oppgaver i Ot.prp. nr. 50 (2006–2007). Dette er virkemidler som potensielt kan være av stor betydning for oppfølging av lovens bestemmelser.

Kulturlova kan potensielt være et viktig styringsverktøy for oppgave- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene, som reflekterer nasjonale mål for kulturpolitikken.

5.5.2.2 Lovfesting av kommunal- og regional planlegging

I henhold til retningslinjene for statlig styring bør det ikke innføres egne plankrav i lovgivning knyttet til ulike sektorområder som ikke kan innpasses i de ordinære planprosessene etter plan- og bygningsloven eller kommunelovens regler om økonomiplan. Et mulig alternativ er å utvide kulturlova med planbestemmelser etter mønster fra folkehelseloven. Formålet med folkehelseloven har mange likhetstrekk med formålet med kulturlova. Folkehelseloven er imidlertid tydeligere med tanke på hvilke forpliktelser kommuner, fylkeskommuner og statlige myndigheter har for å sette i verk tiltak og samordne sin virksomhet. På denne måten bidrar loven i større grad til å legge til rette for et langsiktig og systematisk arbeid enn tilfellet er for kulturlova. Dette gjelder særlig bestemmelsene om mål og planlegging i § 6 i folkehelseloven, som pålegger kommunen å legge til grunn folkehelseutfordringer i arbeidet med kommunens planstrategi og fastsette overordnede mål og strategier for folkehelsearbeidet i arbeidet med kommuneplaner. I tillegg er bestem-

melsene om fylkeskommunenes ansvar i kapittel 4 og statlige myndigheters ansvar i kapittel 5 relevante.

I forarbeidene til kulturlova vises det til at flere kommuner etterlyser bruk av planarbeid som et virkemiddel for å følge opp lovens bestemmelser. Et mulig alternativ kunne være å knytte planbestemmelser i kulturlova til oppgavene som følger av kulturlova §§ 3, 4 og 5. I tråd med disse bestemmelsene har både staten, fylkeskommunene og kommunene ansvar for å fremme og legge til rette for et bredt spekter av kulturvirksomhet gjennom økonomiske, organisatoriske, informative og andre relevante virkemiddel og tiltak. En ny bestemmelse i kulturlova kan eventuelt pålegge kommunene og fylkeskommunene å ha nødvendig oversikt over kulturlivet og de positive og negative faktorene som kan virke inn på kulturvirksomheten regionalt og lokalt (jf. folkehelseloven §§ 5 og 21). Dette kan eventuelt følges opp med en bestemmelse om at denne oversikten skal inngå som grunnlag for arbeidet med planstrategier (jf. folkehelseloven § 6 første ledd og § 21 tredje ledd). Alternativt kan en ny bestemmelse avgrenses til å pålegge kommunene og fylkeskommunene at de fastsetter overordnede mål og strategier for oppgavene som følger av §§ 3, 4 og 5 (jf. § 6 andre ledd i folkehelseloven). Alternativt kan et særskilt ansvar legges til fylkeskommunen som del av arbeidet med regionale planstrategier. Dette vil styrke kulturområdets rolle og betydning som del av fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle.

Plandelen til plan- og bygningsloven gir statlige myndigheter flere virkemidler for å sikre at nasjonale hensyn og interesser ivaretas ved kommunal og regional planlegging. En lovfesting av plankrav på kulturområdet kan være et verktøy for å styrke og samordne planleggingen for kulturvirksomhet regionalt og lokalt, og gi dette arbeidet en tydelig forankring på nasjonalt nivå, der også staten er forpliktet til å delta. Dette vil bidra til å styrke samhandlingen og dialogen mellom de ulike forvaltningsnivåene. I tillegg kan et lovkrav på kulturområdet, som forankres i plan- og bygningsloven, stimulere til tettere samarbeid og bedre samordning på tvers av sektorer. Kulturpolitikken har berøringsflater til en rekke andre politikkområder. Ved å lovfeste krav til planlegging for kulturvirksomhet, vil behovet for å ta hensyn til kunsten og kulturen få en tydeligere forankring. Dette kan styrke kulturpolitikken sin posisjon opp mot andre politikkområder og kan bidra til at behovene og interessene til kulturvirksomheter i større grad blir en integrert del av planprosessene. Dette kan igjen bidra til å styrke kunstens og kulturens rolle og posisjon og gi økt legitimitet til offentlig støtte av kulturvirksomhet.

Ulempen med en slik lovendring er at den pålegger kommuner og fylkeskommuner en ny forpliktelse som vil være ett av mange krav som staten stiller. På den andre siden har de fleste fylkeskommunene og svært mange kommuner allerede planer og/eller strategier på ett eller flere kulturområder. Flere fylkeskommuner omtaler kultur i de regionale planstrategiene, i tillegg til at de har egne regionale kulturplaner og/eller planer/strategier på spesifikke områder som bibliotek, museum, visuell kunst, kulturnæringer, kulturarv o.a. Hensikten med en ny lovbestemmelse for planarbeidet vil være å systematisere arbeidet på kulturområdet og knytte det tettere opp til fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle og det øvrige planarbeidet på regionalt nivå.

5.5.2.3 Lovfesting av armlengdeprinsippet

I Ot. prp. nr. 50 (2006–2007) heter det i en merknad til lovens formålsparagraf at:

«Med «fremja og leggja til rette for» er det meint å sikra gode rammevilkår med utgangspunkt i prinsippet om armlengdeavstand mellom styresmaktene og kulturlivet. Dette prinsippet skal sikra at kulturlivet er uavhengig av politiske styresmakter når det gjeld kulturfagleg innhald.»

Hagenutvalgets forslag om å overføre ansvaret for tilskudd til fylkeskommunen, har vakt sterke reaksjoner hos en rekke ulike kulturaktører. Et av de forholdene som særlig har opptatt teater- og orkesterinstitusjonene og museene, er armlengdeprinsippet, jf. pkt. 6.4. Dette er noe kommunesektoren har merket seg. I innspillet til kulturmeldingen fra KS heter det:

«Det er det overordnede strategiske og økonomiske ansvaret som er foreslått overført til fylkeskommunene. De berørte institusjonene er i hovedsak egne rettssubjekter med egne styrer og administrasjon for virksomheten, og en overføring av tilskuddsansvaret vil i seg selv ikke endre styringslinjene. Prinsippet om armlengdes avstand gjelder like fullt for fylkeskommunen som for staten, og utvalget presiserer at en overføring av tilskuddsansvaret til fylkeskommunene ikke skal innebære politisk innblanding i de berørte institusjonenes eller tiltakenes kunstneriske innhold.»

På denne bakgrunn kan det argumenteres med at en lovfesting av armlengdeprinsippet er unødvendig, fordi det allerede er etablert som et prinsipp som kommunesektoren følger. Samtidig er det stilt spørsmål ved om dette faktisk er tilfelle. Enkelte aktører frykter at en delegering av myndighet til fylkeskommunen gir økt risiko for politisk styring, ettersom beslutningsta-

kerne vil ha større nærhet til virksomhetene, med forventninger som kan være av en mer regional og lokal karakter.

Det sentrale spørsmålet er hvor grensen går mellom kunstnerisk frihet og legitime forventninger og krav til kulturvirksomheter som søker om og mottar offentlig støtte. Det er alminnelig politisk enighet om å legge armlengdeprinsippet til grunn på kulturområdet, men hvor grensene for prinsippet skal settes i forskjellige sammenhenger, er til tider uklart og kan variere etter tid, tema og politisk ståsted. Eksempelvis kan nevnes striden rundt føringer i tilskuddsbrevene fra departementet i tilknytning til Grunnlovsjubileet. Det er klart at offentlige myndigheter kan gi føringer når midler fordeles, men spørsmålet var om prinsippet var trådt for nært ved at myndighetene etterspurte en gitt type innhold.

En lovfesting av armlengdeprinsippet kan bidra til å bekrefte overfor kulturvirksomhetene at armlengdeprinsippet legges til grunn av offentlige myndigheter, og kan bidra til å klargjøre i hvilke sammenhenger og tilfeller grensen er absolutt. På den andre siden er det uheldig om en lovfesting begrenser offentlige myndigheters mulighet til å sikre at offentlige midler brukes på en hensiktsmessig og effektiv måte og begrenser kommunene og fylkeskommunenes handlefrihet til å foreta prioriteringer og valg i fordelingen av tilskudd. Dette er hensyn som må veies opp mot hverandre. Et alternativ til lovfesting kan være å utarbeide en felles strategi og plan for forankring og videreutvikling av armlengdeprinsippet i kommunesektoren, jf. forslag i rapport fra Oxford Research (2018) til KS. Dette arbeidet kan eventuelt forankres i konsultasjonsordningen mellom regjeringen og kommunesektoren (KS).

5.5.2.4 Hjemmel for statlig kontroll og tilsyn

Dersom det foretas lovendringer som vil gi nye lov-pålagte oppgaver til fylkeskommunene, bør det også vurderes om det er behov for å etablere en form for statlig kontroll og tilsyn. Denne oppgaven kan legges til fylkesmannen og/eller til en annen statlig virksomhet. I brev av 18. mai 2018 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet om vurderingskriterier for oppgavefordeling mellom fylkeskommunens og fylkesmannens kommunerettede oppgaver heter det:

«Fylkesmannen bør ha ansvar for å påse at nasjonal politikk, herunder statlige planretningslinjer, følges opp av fylkeskommuner og kommuner. Når dette skjer gjennom kontroll, tilsyn og klage, kreves det særskilt hjemmel.»

Statlig tilsyn med kommunesektoren er regulert i kommuneloven kapittel 10 A. Disse bestemmelsene er

i hovedtrekk foreslått videreført i forslag til ny kommunelov, jf. Prop. 46 L (2017–2018). Det betyr at ny kommunelov fortsatt skal regulere *hvordan* statlig tilsyn med kommunepliktene skal skje. Når det kan føres tilsyn vil fortsatt følge av den enkelte særlov. Det innebærer at det må framgå av den enkelte særloven at det skal kunne føres tilsyn, samt hvilke konkrete lovkrav det kan føres tilsyn med. Som et eksempel er det i folkehelseloven §§ 23 og 24 bestemmelser om fylkesmannens ansvar og Helsedirektoratets ansvar, som pålegger disse å bidra til å iverksette nasjonal politikk på folkehelseområdet og være pådriver for kunnskapsbasert folkehelsearbeid. I tillegg er det i § 31 en bestemmelse om statlig tilsyn med lov om folkehelsearbeid der det heter: «Fylkesmannen skal føre tilsyn med lovligheten av kommunens og fylkeskommunenes oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av §§ 4 til 9, 20, 21 og 27 til 30 i loven her».

Dersom det er aktuelt å gi en ny hjemmel for tilsyn med kommuneplikter i kulturlova, skal det gjøres en vurdering av risiko og vesentlighet som viser behovet for å føre statlig tilsyn. Valg av statlig tilsyn som kontroll- og styringsvirkemiddel skal også kunne forsvares gjennom en kost- og nytteanalyse. Kravene til tilsynshjemler i særlovgivningen bygger på prinsipper nedfelt i Meld. St. 7 (2009–2010) *Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene*. Disse prinsippene har siden den tid vært nedfelt i retningslinjene for statlig styring med kommunesektoren, som er inntatt i Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner* (H-2382 B). Med forslaget til ny kommunelov videreføres disse rammene for når det skal kunne gis lovhjemler for å føre statlig tilsyn med kommunene, jf. Prop. 46 L (2017–2018).

5.5.3 Andre relevante virkemiddel og tiltak

5.5.3.1 Nasjonale forventninger om kommunal og regional planlegging

Nasjonale forventninger er forankret i plan- og bygningsloven § 6-1:

«For å fremme en bærekraftig utvikling skal Kongen hvert fjerde år utarbeide et dokument med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Dette skal følges opp i planleggingen etter denne lov og legges til grunn for statens deltaking.»

Nasjonale forventninger ble sist vedtatt ved kongelig resolusjon 12. juni 2015 og er samlet under tre hovedoverskrifter: 1) Gode og effektive planprosesser, 2) Bærekraftig areal- og samfunnsutvikling og 3) Attraktive og klimavennlige by- og tettstedsområder. Kultur

er ikke et område som er særskilt omtalt, med unntak av kulturminner og kulturmiljø.

Plan- og bygningsloven stiller krav om at kommuner og fylkeskommuner skal vedta en planstrategi innen ett år etter konstituering av fylkesting og kommunestyre. Nasjonale forventninger skal legges til grunn i dette arbeidet. Av hensyn til lokale og regionale myndigheter, legges det derfor opp til at nye nasjonale forventninger skal foreligge tidlig i 2019.

De positive erfaringene med nasjonale forventninger er at det har betydning for den kommunale og regionale planleggingen, både for arbeidet med planstrategier og for oppfølgende planer. Samtidig understrekes nytten av at dokumentet er kortfattet og på et overordnet nivå. Innspill til forbedringer handler primært om statens involvering, der det etterlyses at dokumentet legges til grunn av statlige organer og at regjeringen synliggjør egen innsats og oppfølging i dokumentet.

I den kommende perioden er det foreslått å legge til grunn følgende overordnede temaer fra Meld. St. 18 (2016–2017) Bærekraftige byar og sterke distrikt:

- Vekstkraftige regioner
- Bærekraftig arealbruk og transportsystem
- Byer og tettsteder der det er godt å bo og leve
- Vekstkraft og likeverdige levekår i distriktene
- Planlegging som verktøy for samfunnsutviklingen

Kulturdepartementet deltar i en interdepartemental gruppe som er opprettet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i arbeidet med nasjonale forventninger for perioden 2019–2023. De nasjonale forventningene samler mål, oppgaver og interesser som regjeringen forventer at fylkeskommunene og kommunene legger særlig vekt på i planleggingen for de gjeldende årene, men er ingen absolutte krav eller forpliktelser. De nasjonale forventningene vil derfor ikke erstatte behovet for lovregulering på gitte områder, men kan bidra til å tydeliggjøre og støtte opp under mål, oppgaver og interesser som regjeringen forventer at fylkeskommunene legger vekt på.

5.5.3.2 Konsultasjonsordningen med kommunesektoren

Konsultasjonsordningen mellom regjeringen og kommunesektoren v/KS er sentral i den formaliserte dialogen om statlige rammer og måloppnåelse i kommunene. Hovedformålet med ordningen er å komme til enighet om hva som kan oppnås innenfor kommunesektorens inntektsrammer. En annen målsetning for ordningen er å redusere bruken av sterke statlige styringsvirkemidler ved å etablere enighet om prioriteringer knyttet til kommunesektorens ressurser. Partene har vært enige om å utvikle ordningen til å bli mer forpliktende.

Staten og KS kan gjennom konsultasjonsordningen etablere bilaterale avtaler for å bidra til måloppnåelse på områder som kommunene har ansvar for. Det er en målsetning at avtalene skal utgjøre et alternativ til sterkere styringsvirkemidler og bygge opp under en styringsdialog basert på samarbeid og samhandling. Inngåelse av bilaterale samarbeidsavtaler er dermed ment å bidra til utvikling av kommunal tjenesteproduksjon og kommunen som samfunns- og utviklingsaktør, gjennom å tydeliggjøre prioriteringer innenfor sektorområder, samtidig som kommunesektorens handlefrihet ivaretas. For eksempel har Regjeringen og KS nylig signert en avtale som har som formål å skape et godt samarbeid om gjennomføring av Meld. St. 15 (2017–2018) *Leve hele livet – en kvalitetsreform for eldre*, både på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå i perioden 2019–2023. Regjeringen og KS har også inngått en avtale for å styrke den kommunale og regionale planleggingen. Avtalen skal gjelde ut 2018 og deretter evalueres.

En avtale på kulturområdet kan gjøre at behovet for juridiske virkemidler blir mindre. På den andre siden er ikke en avtale av denne type bindende for kommunene. På kulturområdet vil derfor ikke en avtale erstatte behovet for lovregulering, men den kan være et viktig supplement og et tillegg. Blant annet vil en avtale kunne være mer konkret med tanke på hva som er målene og hvordan man vil arbeide sammen for å realisere disse målene. For eksempel kan dette gjelde armlengdeprinsippet. KS har uttrykt at dette er et prinsipp som allerede ligger til grunn for arbeidet i kommunesektoren. Utfordringene som kulturaktørene skisserer, handler i stor grad om praktiseringen av prinsippet og faren for at folkevalgte organ foretar prioriteringer og valg som bryter med prinsippet. En lovregulering kan fastsette yttergrensene for armlengdeprinsippet og angi hvilke typer beslutninger som dekkes av loven. En avtale kan potensielt gå lenger enn dette, ved å si noe om hvordan prinsippet bør praktiseres og ved å fastsette noen tiltak for å styrke kvaliteten på vurderingene som gjøres regionalt og lokalt. En avtale kan for eksempel inneholde punkter med vekt på kompetansebygging og faglig utvikling om armlengdeprinsippet, både med tanke på organisering og eierstyring, styreoppnevning og representasjon, tilskuddsforvaltning og ordninger med vekt på kunst- og kulturfaglige skjønnsvurderinger. Samlet sett ville dette kunne ha stor betydning for samhandlingen og dialogen mellom fylkeskommunene og/eller kommunene og aktørene på kulturfeltet.

Manglende samhandling og dialog på kulturområdet har blitt påpekt av både KS og en rekke fylkeskommuner og kommuner. Årsakene til problemet er sammensatte. Mange av utfordringene kan relateres til

virkemiddelbruken i kulturpolitikken, som i stor grad er sentrert rundt fordeling av midler til navngitte mottakere. En avtale forankret i konsultasjonsordningen kan være et viktig supplement og et tillegg til mange av de andre forslagene til tiltak for å endre virkemiddelbruken i kulturpolitikken. På samme måte som for armlengdeprinsippet, kan en avtale også potensielt gå lenger og inneholde flere konkrete forslag til virkemidler og tiltak som det er enighet om vil bidra til å styrke samhandlingen og dialogen. Avtalen kan for eksempel forplikte de ulike partene til å gjennomføre:

- Faste årlige møter på fylkesnivå med politisk dialog på overordnet nivå og faglig dialog på sektorspesifikke områder. Dette kan eventuelt være en rullerende ordning med fastlagte tema/satsingsområder i en avgrenset periode.
- Kartlegging og oversikt over kulturvirksomhet regionalt og lokalt som grunnlag for kommunale og regionale planstrategier.
- Prinsipper for involvering av kunst- og kulturinstitusjoner, kunstnere, frivillige organisasjoner og andre relevante aktører i planarbeidet
- Utviklingsprosjekt og prøveordninger med vekt på samordning på tvers av forvaltningsnivå og på tvers av ulike sektorområder. Disse kan for eksempel relateres til satsing på reiseliv, barne- og ungdomskultur eller andre prioriterte oppgaver.

Samlet sett kan avtaler forankret i konsultasjonsordningen styrke oppmerksomheten om det faglige arbeidet i kulturpolitikken og bidra til å heve kvaliteten på forvaltningens samlede innsats innenfor dette politikkområdet. Dette kan også ha en positiv virkning på effektiviteten og ressursbruken på ulike forvaltningsnivå, ved at konfliktnivået reduseres og at oppgaver løses på en bedre og mer hensiktsmessig måte.

En potensiell problemstilling med konsultasjonsordningen og avtaler som forankres i denne, er forventninger og krav fra kommunesektoren om at inntektsrammen må økes for å kunne følge opp de skisserte oppgavene. I innspillet fra KS til kulturmeldingen viser de blant annet til at det i arbeidet med Kulturutredningen 2014 er dokumentert at den kulturelle grunnmuren har tapt i kampen om økonomi og prioritering lokalt. Det heter videre:

«KS støttet i sitt hørings svar til Kulturutredningen 2014 forslaget om økt økonomisk innsats via kommunesektoren for å styrke den lokale kulturelle grunnmuren, men mener en slik satsing bør skje gjennom en vekst i frie inntekter og ikke øremerking. KS mener at en enighet mellom kommunesektoren og staten om rammer og mål for et lokalt kulturløft, forankret i konsultasjonsordningen, vil gi bedre resultater for det lokale

kulturliv og ivareta lokaldemokratiet på en langt bedre måte enn en øremerket ordning.»

Det kan med andre ord være vanskelig å få til en felles satsing uten at det også legges opp til å styrke inntektsrammen. På den andre siden peker flere på at det ikke er realistisk å tro at kommunesektoren vil få tilført mer midler eller bedre økonomiske betingelser i fremtiden, så det er desto viktigere å få til samarbeid og dialog slik at ressursene kan utnyttes bedre og mer helhetlig enn i dag (KS 2018, Rapport fra medlemsdialogen, side 12).

5.5.3.3 Veiledere til kommuner og fylkeskommuner

Skriftlige veiledere fra staten brukes ofte for å utfylle lover og forskrifter. I tråd med retningslinjene fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet bør veiledere på områder som kommunene etterspør, prioriteres, og kommunesektoren v/KS bør inviteres til samarbeid om utarbeidelsen.

Veiledere er en anbefaling fra staten til kommunene ikke rettslig bindende. Veiledere kan derfor ikke pålegge kommunene bestemte løsninger, men de kan inneholde omtale av bindinger og pålegg som er fastsatt av Stortinget. På kulturområdet har det vært lagt lite vekt på å utarbeide veiledningsmaterieell for kommuner og fylkeskommuner de senere årene. Norsk kulturforum og KS utga i 2008 brosjyren *Kulturlova. Lov om offentlige styresmakters ansvar for kulturverksemd*. I 2009 ble dette arbeidet fulgt opp med brosjyren *Kulturpolitikk for framtiden. Inspirasjonsdokument for lokal kulturutvikling*, som gir et overordnet perspektiv på utviklingsmulighetene og veiledning for arbeidet med blant annet en strategiplan for kulturutvikling i den enkelte kommune. Norsk kulturforum og KS laget også en veiledningsbrosjyre tilknyttet dette om *Kulturutvikling – Veileder for forankring av kulturloven i den enkelte kommune*, som tar for seg spørsmål i arbeidet med forankring av kulturlovens intensjoner i kommunenes kulturpolitiske dokumenter. Til sammenligning har det på idrettsområdet blitt arbeidet aktivt med veiledning av kommuner og fylkeskommuner, og det er utarbeidet en rekke veiledere og informasjonsmaterieell om idrettsanlegg som benyttes av både kommuner, fylkeskommuner, organisasjoner og institusjoner.²²

5.5.3.4 Evalueringer og annet forsknings- og utviklingsarbeid

Departementet, men også statlige etater, har ansvar for å utrede nye tiltak og å gjennomføre evalueringer

for å få kunnskap om effektivitet, måloppnåelse og resultater, jf. regjeringens utredningsinstruks og reglementet for økonomistyring i staten. En systematisk bruk av evalueringer kan gi bedre styring, ved å belyse hensiktsmessigheten av eksempelvis eierskap, organisering og virkemidler, herunder tilskuddsordninger. Evalueringer kan både være et styringsverktøy med tanke på iverksettingen av nye tiltak og et verktøy for å vurdere innretningen av eksisterende tiltak.

Med tanke på oppgave- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene på kulturområdet, kan det være et alternativ å bruke evaluering som et styringsverktøy for å følge utviklingen over tid. Dette gir muligheten til å gjøre opp status og vurdere om iverksettingen av tiltak har gitt ønskede resultater i tråd med målsettingene. Det vil også gi mulighet til å vurdere innretningen av tiltak med sikre på å styrke effektiviteten og måloppnåelsen. Problemet med evalueringer er at det kan være krevende å fremskaffe opplysninger som gjør det mulig å måle effektene av iverksatte tiltak, og at det krever deltakelse fra alle de involverte partene. Samlet sett vil dette kunne gi en uønsket belastning med tanke på krav til rapportering og bruk av tid til administrative oppgaver.

Når det gjelder annet forsknings- og utviklingsarbeid, kan det være et alternativ å styrke samarbeidet og dialogen med kommunesektoren om virkemidler og tiltak. Dette kan for eksempel knyttes til konsultasjonsordningen og en eventuell avtale på kulturområdet. Betydningen av en styrket innsats på dette området er også understreket av kommunesektoren.²³ Det inngår som del av KS' generelle arbeid å initiere og følge opp aktuelle FoU-prosjekter, samt kvalitetssikre eksisterende kunnskapsgrunnlag knyttet til datainnsamling og analyse. Dette mener KS også er relevant for et kulturfaglig engasjement, der ny kunnskap og styrket kunnskapsgrunnlag om kultur i et lokaldemokratisk perspektiv kan gi tyngde til deres videre arbeid. Som utviklingspartner for kommuner og fylkeskommuner på kulturfeltet vil KS på denne bakgrunn fremme kunnskapsbygging og kompetansedeling med særlig vekt på koordinering og samhandling mellom kommuner, fylkeskommuner og stat.

5.5.4 Anbefaling

For å ivareta nasjonale mål i kulturpolitikken, der virkemidler og tiltak fra både stat fylkeskommune og kommune inngår, anbefales det å benytte ulike verktøy. Hovedgrepet som anbefales er å styrke det regionale

²² På regjeringen.no er det en oversikt over publikasjoner fra Kulturdepartementet. Lenke: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kultur-idrett-og-frivillighet/innsiktsartikler/idrett/publikasjoner-om-idrettsanlegg/id86915/>.

²³ Jf. behandling av sak i hovedstyret i KS 22. juni 2018 om Kultur for framtida i KS. Lenke til saksfremlegg: <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/KS/Meetings/Details/441537?agendaItemId=237086>

planarbeidet på kulturområdet og den faglige dialogen og samhandlingen mellom forvaltningsnivåene.

Videreføring av ordningen med delt finansiering vil bidra til å sikre at staten kan opprettholde ansvaret for enkelte virksomheter med et nasjonalt mandat, samtidig som fylkeskommunene får et større ansvar. For å kunne ta høyde for den geografiske spredningen av oppgavene som overføres til fylkeskommunen, er det nødvendig å vurdere løsninger for særskilt fordeling innenfor inntektssystemet til fylkeskommunene.

For å bygge tillit og styrke samarbeidet mellom staten og fylkeskommunene i kulturpolitikken, anbefales et bredt spekter av virkemidler og tiltak. Et konkret tiltak vil være å initiere systematisert dialog på regionalt nivå mellom departementet og fylkeskommunene, for eksempel gjennom årlige kontaktmøter. Overordnede målsettinger kan forankres på nasjonalt nivå gjennom nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging, jf. plan- og bygningsloven § 6-1. Konsultasjonsordningen mellom kommunesektoren (KS) og regjeringen kan anvendes som et verktøy for å sikre dialog om måloppnåelse, og det kan inngås bilaterale avtaler som konkretiserer og bygger opp under en styringsdialog basert på samarbeid og samhandling.

Kulturlova kan utvikles til å bli et viktig styringsverktøy for oppgave- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene. En mulighet er å utvide kulturlova med planbestemmelser etter mønster fra folkehelseloven. Formålet med dette vil være å styrke og samordne planleggingen for kulturvirksomhet regionalt og lokalt, og gi kulturplanarbeidet en tydelig forankring på nasjonalt nivå, der også staten er forpliktet til å delta. Det kan også vurderes å lovfeste armlengdeprinsippet i kulturlova.

For å legge til rette for forutsigbare ordninger, der midler fordeles til mottakere etter kjente kriterier, anbefales det å samle flere av enkelttilskuddene i tilskuddsordninger. Dette vil i større grad åpne opp for ordninger med flerårig støtte, og det vil legges til rette for prosesser der midler fordeles på bakgrunn av et regelverk med bestemmelser som bygger på overordnede mål og føringer som behandles av Stortinget.

For å vurdere måloppnåelsen og effekten av ulike styringsverktøy på kulturområdet, og bidra til at virkemidler og tiltak innrettes på en effektiv og hensiktsmessig måte, anbefales det å følge utviklingen over tid gjennom evalueringer og annet forsknings- og utviklingsarbeid.

6 Oppgavefordeling på kulturområdet

I denne delen skisseres forslag til oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene, med utgangspunkt i prinsipp og retningslinjer for oppgavefordeling (kapittel 3), den anbefalte modellen for ansvarsfordeling (kapittel 4), og anbefalte styringsverktøy på kulturområdet (kapittel 5). Forslagene til endring gjelder primært staten og fylkeskommunene, men berører også kommunene, siden alle tre forvaltningsnivåene i mange tilfeller er involvert i de samme oppgavene.

Oppgaveoverføringer fra staten til fylkeskommunene skal ha en kulturpolitisk begrunnelse og bidra til å nå nasjonale kulturpolitiske mål. Det vil blant annet si at en ny oppgavefordeling skal:

- Stimulere til maktspredning i kulturlivet, både geografisk, organisatorisk og økonomisk
- Styrke den nasjonale kulturpolitikken, som omfatter virkemidler og tiltak på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå
- Legge til rette for kulturlivet som selvstendige byggesteiner i samfunnet, som skal kunne utvikle seg mest mulig på egne premisser
- Bidra til at alle har tilgang til profesjonell kunst og kultur, med en geografisk spredning som tar høyde for regionale og lokale forutsetninger og behov
- Fremme kvalitet, utvikling og fornyelse i det profesjonelle kunst- og kulturlivet, med en god balanse mellom tilpasning til lokale og regionale forhold, og hensynet til det nasjonale perspektivet
- Sørge for at det samles inn, bevares, tilgjengeliggjøres og formidles kulturarv i tråd med nasjonale regelverk og føringer, der det gis mulighet for å tilpasse løsninger og prioriteringer til lokale og regionale behov og forutsetninger

I vurderingen av hvilke oppgaver som egner seg for overføring til fylkeskommunene, er det tatt utgangspunkt i den nye fylkesstrukturen som ble vedtatt 8. juni 2017, der de minste fylkeskommunene vil ha over 240 000 innbyggere fra 2020.

Forslagene til oppgavefordeling er på et overordnet nivå og vil legges til grunn for videre dialog og samhandling med fylkeskommunene. Det legges ikke opp til strømlinjeformede ordninger, der alt skal være likt på alle områder. Det er positivt med forskjeller mellom fylkeskommunene, om de avspeiler valg og prioriteringer som er gjort av folkevalgte organ, med utgangspunkt i lokale og regionale forutsetninger og behov. I tillegg er det viktig å ta hensyn til behovet for

fleksibilitet og for tilpasning av løsninger til en sektor som er i endring og utvikling. I disse prosessene er det viktig å legge til rette for involvering og deltakelse fra kultursektoren. I fylker i det samiske språkområdet og i tilfeller der samiske institusjoner berøres, er det også viktig at Sametinget involveres.

6.1 Dagens virkemiddelbruk i kommunesektoren

I kapittel 2 presenteres noen tendenser og utviklingstrekk for oppgave- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene på kulturområdet, jf. pkt. 2.1 Historisk bakteppe. Gjennomgangen av virkemiddelbruken på kommunalt nivå i denne delen er på et overordnet nivå og viser til grundigere omtale i andre undersøkelser og publikasjoner. Blant annet har Oxford Research i 2018 gjennomført et oppdrag fra KS om kommunesektorens rolle i nasjonal kulturpolitikk som gir en mer utfyllende beskrivelse av virkemiddelbruken.²⁴

I forarbeidene til kulturlova blir det understreket at fylkeskommuner og kommuner i prinsippet kan bruke de samme virkemidlene og tiltakene som staten. Eksempler på virkemidler og tiltak som nevnes i Ot.prp. nr. 50 (2006–2007) er:

- driftstilskudd til nasjonale/regionale og lokale institusjoner og organisasjoner
- drift av kulturanlegg eller tilskudd til drift, bygging og vedlikehold av kulturanlegg
- aktivitets-, produksjons- og prosjektstøtteordninger for kunstnere og andre kulturarbeidere
- ulike former for stipendordninger for kunstnere og kulturarbeidere

Kulturlovas bestemmelser gjenspeiler dagens oppgavefordeling. Det er svært stor variasjon og mangfold mellom kommunene og mellom fylkeskommunene, med tanke på hvilke oppgaver de har valgt å prioritere på kulturområdet, og hvordan de har valgt å løse disse oppgavene gjennom ulike virkemidler og tiltak. Som vi har sett tidligere, er det også i mange tilfeller et samarbeid mellom stat, fylkeskommune og kommune som ligger til grunn for finansieringen av aktiviteter og tiltak, jf. pkt. 4.2.

²⁴ Oxford Research (2018): *Kommunesektorens rolle i nasjonal kulturpolitikk*. Rapport til KS.

6.1.1 Kommunenes rolle og betydning

Kommunenes kulturpolitiske rolle er godt innarbeidet og har en historisk forankring (Mangset og Hylland 2017). Både kinovirksomhet og folkebibliotekene har vært viktige lokale kulturoppgaver, i tillegg til bredere oppgaver innenfor kulturfeltet, som frivillighet, amatøraktiviteter og organisasjonsliv innenfor idrett, barne- og ungdomsarbeid, og aktiviteter som korps, kor og teater m.m. Bygging og drift av lokale kulturbygg og samfunnshus er også en tradisjonell kommunal kulturoppgave. Det er for øvrig bare noen få større kommuner som engasjerer seg tungt i profesjonelt kulturarbeid og støtter eller driver kulturinstitusjoner med nasjonal eller internasjonal profil (Mangset og Hylland 2017).

Målt i driftsutgifter og tilskudd utgjør den kommunale kulturøkonomien omtrent en like stor andel som den statlige. Økningen i kommunenes kulturutgifter i perioden 2008–2016 er hovedsakelig avgrenset til kommunale idrettsbygg- og anlegg (171 pst.), kommunale kulturbygg (94 pst.) og i noen grad museum (14 pst.). For bibliotek og andre kulturaktiviteter har det vært en nedgang (-13 pst.), jf. tabell 6.1.

En av oppgavene flere kommuner har prioritert de senere årene, er bygging og drift av kulturhus. Kulturhusene kan være en verdifull kulturell infrastruktur og bidra til å oppfylle nasjonale kulturpolitiske mål. Samtidig stiller enkelte spørsmål ved om kulturhusene utløser de økonomiske og samfunnsmessige effektene som satsingene gjerne begrunnes med (Oxford Research 2018).

Tabell 6.1 Netto driftsutgifter til kulturformål totalt og til 10 underområder, sum alle kommuner i landet, faste 2016-priser per innbygger (konserntall). Kilde: SSB/Kostra.¹

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	% endr.
Kommunal kultur og idrett, totalt	2019	1982	2096	2084	2092	2081	2111	2089	2148	6 %
231 Aktivitetstilbud barn og unge	233	230	234	225	219	214	209	198	201	-14 %
370 Bibliotek	319	306	305	301	304	295	290	277	276	-13 %
373 Kino	16	13	19	18	11	8	13	7	2	-90 %
375 Muséer	74	75	74	80	85	83	77	78	84	14 %
377 Kunstformidling	115	107	104	104	114	100	101	99	106	-7 %
380 Idrett og tilskudd til andres idrettsanlegg	356	243	197	193	209	200	178	184	179	-50 %
381 Kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg	195	312	442	432	429	453	483	480	527	171 %
383 Musikk- og kulturskoler	277	276	272	269	277	283	290	269	269	-3 %
385 Andre kulturaktiviteter og tilskudd til andres kultur- og idrettsbygg	314	285	292	280	269	260	279	268	275	-13 %
386 Kommunale kulturbygg	119	135	158	181	176	185	191	229	230	94 %

¹ Tabell hentet fra Mangset, P., Håkonsen, L. og Stavrum, H. (2017) «Festivalboom eller kulturpolitisk ønskedrøm? Om festivalisering og kommunal kulturøkonomi.» *Nordisk Kulturhistorisk tidsskrift*, vol. 20, Nr. 1-2, s. 71-89.

Skillelinjene mellom sentrum og periferi gjør at det er vanskelig å omtale kommunesektoren som en felles størrelse, og reiser spørsmål rundt byenes særskilte rolle og betydning på kulturområdet. Dette gir seg også utslag i maktfordelingen, som oppsummeres på følgende måte av Mangset (2013):

«De mest prestisjetunge kunstinstitusjonene, de mest feirede kunstnerne, de mest autoritative kritikerne, de viktigste kulturfinansieringskildene og de tyngste kulturpolitikkerne befinner seg alle i sentrum, helst i hovedstaden. Derfor har profesjonelle kunstnere generelt en tendens til å gravitere mot sentrum, det vil si dit hvor den symbolske makten er konsentrert.» (Mangset 2013: 29)

Dette er for øvrig ikke noe særegent norsk fenomen. Lignende geografisk sentralisering finnes også i mange andre land.

Som politiske organer skal kommunene representere den lokale folkeviljen. Samtidig er de også ledd i det samlede offentlige forvaltningsapparatet som skal bidra til å iverksette nasjonal politikk. Denne dobbeltsidigheten medfører en potensiell verdikonflikt mellom lokalt og nasjonalt nivå, som må balanseres i forhold til hverandre. Kultursektoren skiller seg her fra andre sektorer, siden den enkelte kommune står ganske fritt både når det gjelder målfastsettelse, ressurs- og virkemiddelbruk på området (Mangset og Hylland 2017 etter Kjellberg 1980:15). Enkelt sagt er det opp til lokaldemokratiet om kultur prioriteres eller ikke, på kommunalt nivå. Sammenligninger av kommunenes kulturutgifter over tid opp mot utgifter på andre områder viser en tendens til at det i økonomiske nedgangstider blir kuttet i kultursektoren for å opprettholde tilbudet i andre sektorer med sterkere juridiske bindinger (Mangset og Hylland 2017 med referanse til Håkonsen og Løyland 2012:9). Gitt lovfestingen av det kommunale selvstyret og at det er bred politisk enighet om at det lokale folkestyre skal styrkes, er dette utfordringer som i hovedsak må løses lokalt. Samtidig pekes det på noen utfordringer som bygger opp under behovet for å anvende et bredt spekter av styringsverktøy og statlige virkemidler på kulturområdet, jf. kapittel 5.

6.1.2 Fylkeskommunens rolle og betydning

Økonomisk står fylkeskommunene for en ganske liten del av den totale offentlige kulturøkonomien, og det har vært en langt mindre økning her enn på kommunalt og statlig nivå i perioden 2008–2016. De største oppgaveområdene, om vi ser på netto driftsutgifter, er museum og kunstformidling (til sammen rundt 60 pst.), deretter følger samlekategoriene «andre kulturaktiviteter» (20 pst.) foran kunstproduksjon (11 pst.) og bibliotek (10 pst.) (SSBs Kulturstatistikk 2016). Det er for øvrig store variasjoner mellom fylkeskommunene. Mens noen har satset mye på kultur, er det andre som ikke har prioritert dette området høyt. Dette gjenspeiler seg i undersøkelser av kulturbruk og kulturaktivitet i ulike deler av landet, jf. SSBs Kulturstatistikk og Telemarksforskningens kulturindeks.²⁵

Fylkeskommunenes rolle har endret seg mye siden midten av 70-tallet, og dagens bilde er svært sammensatt, med store variasjoner både når det gjelder politisk styring og administrasjon av kulturområdet (Oxford Research 2018). Generelt har det vært en utvikling mot tettere koblinger med andre saksfelt, som kan skilles i to hovedtyper: a) en velferdspolitisk forankring med vekt på helse, velferd og utdanning og b) en regionalpolitisk forankring med vekt på næring, miljø og regional utvikling (Vestby 2013, Mangset og Hylland 2017). Dette kan ses i sammenheng med utviklingen av fylkeskommunenes rolle som regionale utviklingsaktører, og hvilke oppgaver fylkeskommunene har ansvaret for.

I arbeidet med Kulturutredningen 2014 fikk NIBR i oppdrag å utarbeide et bakgrunnsnotat for å beskrive fylkeskommunenes rolle i kulturpolitikken (Vestby 2013). Notatet tegner et bilde av en uensartet og mangfoldig fylkeskommunal kultursektor med variasjon i oppgaver og organisering. Rapporten fra Oxford Research (2018) til KS støtter opp om disse betraktningene og bruker den samme sammenstillingen av hovedtrekkene i fylkeskommunenes oppgaveportefølje som Vestby gjør i sitt notat (2013), jf. tabell 6.2.

²⁵ SSB: <https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/artikler-og-publikasjoner/kulturstatistikk-2016>; Telemarkforskning: <http://kulturindeks.no/>

Tabell 6.2 Tematisk kategorisering av fylkeskommunale tiltak og aktiviteter på kulturområdet (Vestby 2013 og Oxford Research 2018)

Bibliotek/litteratur:	Fylkesbibliotek, bokbusser, dokumentasjon, regional litteratur, medieformidling og opplæring
Kulturminnevern:	Kulturminner og -miljøer, kulturlandskap, arealplanlegging, bygningsvern, arkeologi, pilegrims-leder
Samisk og kvensk:	Sektoransvar for samisk språk og kultur, kvensk kultur.
Museer:	Museer og historiske samlinger, bygg/sentre for kulturpersonligheter (som Hamsunsenteret)
Musikk:	Fylkesmusikerordning/distriktsmusikere/folkemusikerordning, fylkesensembler, regionale symfoniorkestre, skolekonserter, barnehagekonserter, operascener, folkemusikkarkiv
Visuell kunst/kultur:	Fylkesgallerier, kunstutstillinger, kunstarenaer og kunstsentre for billedkunst og kunsthåndverk, kunstmuseum, filmsentre, mediasentre, skulpturparker og -samlinger, fylkeskommunale utsmykninger
Teater og scenekunst:	Regionteatre, teaterscener og scenekunstmiljøer, dans, drama
Arrangementer:	Ungdommens kulturmønstring, festivaler, spel og store arrangementer
Kulturbygg:	Forvalter statlig tilskuddsordning til lokale kulturbygg, egne regionale kulturhus
Stimuleringsordninger og tilrettelegging:	Ungdommens kulturkort, Ung Tiltaksløst, Den kulturelle skolesekken, tilskuddsordninger til frivillige organisasjoner (kultur, musikk, ungdom, idrett, friluftsliv), støtte til flerkulturelt arbeid, stipendordninger og kulturpriser innen kunst, kultur og idrett, støtte og stimulere profesjonelt kunstliv, kunstnerboliger, kultursentre (atelier og verksteder) for profesjonelle kunstnere og møteplass for kunstnermiljøer, gjesteatelier
Idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv:	Spillemidler til idrettsanlegg og anlegg for fysisk aktivitet, nærmiljøanlegg, områder for friluftsliv, kyststier og turstier
Folkehelse:	Folkehelsesatsinger og -tiltak, kultur som drivkraft for folkehelse, levekår, levevaner
Kulturbasert næringsutvikling:	Kulturnæringer, kulturminnenæringer, reiseliv og kultur
Internasjonalt samarbeid:	Ulike fagområder: fra musikk og kunst til historisk håndverk
Forskning og utdanning:	Utdanning og kompetanseheving blant ansatte, forvalte fagmiljøer som kompetansesentre, studieforbund, universitetssamarbeid, regionale forskingsfond

Selv med variasjon mellom fylkeskommunene er det altså noen klare fellestrekk. Dette gjelder lovpålagte oppgaver, forvaltning av tilskuddsordninger, støtte til ulike kunst- og kulturinstitusjoner, og tilrettelegging for kunst- og kulturfeltet i form av rådgivning og nettverks-samarbeid (Oxford Research 2018). Noen ansvarsområder deler fylkeskommunene med kommunene, som for eksempel bibliotek, Ung Kultur Møtes (UKM) og Den kulturelle skolesekken (DKS), andre med det statlige nivået, eksempelvis finansiering av regionteatre, festivaler og museer. Mange av utgiftspostene på fylkeskommunenes kulturbudsjett er også bundet opp i mer eller mindre faste institusjoner eller formål, der det er delt finansiering mellom stat og region, jf. pkt. 4.2.

6.1.3 Kommunesektoren som utviklingsaktør

De overordnede problemstillingene som ligger til grunn for utredningen, kan knyttes til det som

Engerutvalget omtaler som «desentraliseringsdilemmaet» i kulturpolitikken, jf. pkt. 2.2. Med dette sikter utvalget til at økt statlig støtte på den ene siden har bidratt til utvikling av et desentralisert kunst- og kulturtilbud lokalt og regionalt, mens det på den andre siden har ført til en politisk sentralisering ved at utviklingen i det lokale og regionale kulturlivet i økende grad blir et statlig anliggende (NOU 2013:4, side 280–281). En annen problemstilling som Engerutvalget relaterer til «desentraliseringsdilemmaet», er at statlige instanser og den fylkeskommunale kulturforvaltningen trekker i ulike retninger som utviklingsaktører:

«Kulturdepartementets og Norsk kulturråds støtte til kulturlivsaktører er basert på kulturpolitiske mål om å fremme kvalitetsutvikling og nyskaping innenfor bestemte fagområder og kunstarter. Den fylkeskommunale kulturforvaltningens utviklings-

aktørrolle er i mange tilfeller snarere forankret i en sektorovergripende regionalpolitisk tenkning. Det er en tenkning som ikke bare betoner kulturens egenverdi, men dens rolle som utviklingskraft i den generelle samfunnsutviklingen. Den sektorovergripende kulturpolitiske tenkningen som legges til grunn av en del fylkeskommuner, er i liten grad delt av Kulturdepartementet og Norsk kulturråd.» (NOU 2013:4, side 281)

Denne problemstillingen ligger trolig til grunn for mye av frykten som kulturaktørene gir uttrykk for ved overføring av oppgaver til fylkeskommunen. De er redde for å bli underlagt et styringsnivå der fokuset i større grad er rettet mot kulturens ringvirkninger for folkehelse og integrering, steds- og næringsutvikling og andre sektorovergripende oppgaver som fylkeskommunen prioriterer. Dette mener de kan true kulturlivets selvstendige og uavhengige stilling. Kombinert med en generell mistillit til at politikere på fylkeskommunalt nivå vil prioritere kultur i budsjettbehandlingen, gjør dette at mange aktører er negative til overføring av oppgaver som i dag ivaretas av staten.

I motsetning til kulturaktørene ser kommunesektoren vekst- og utviklingsmuligheter for kunst- og kulturlivet regionalt og lokalt ved overføring av flere oppgaver til fylkeskommunene. Samtidig er det en anerkjennelse av at det finnes dilemmaer og spenninger i kulturpolitikken som det må arbeides aktivt med. KS har lagt til grunn som et premiss at regionreformen skal styrke kulturpolitikken, ikke svekke den. Med dette som utgangspunkt har KS som mål at oppgaveoverføring skal stimulere lokaldemokratiet og engasjementet på kulturfeltet, og bidra til styrket koordinering på kulturområdet.

I arbeidet med et toårig kultur- og kulturskoleprosjekt, kalt «Oppspill», har det vært en styringsgruppe med medlemmer fra KS og Norsk kulturskoleråd, og en representant fra Norsk Kulturforum som observatør. Styringsgruppen leverte i juni 2018 en rapport med en rekke anbefalinger til KS.²⁶ Styringsgruppen fremhever viktigheten av at den lokaldemokratiske innflytelsen i den nasjonale kulturpolitikken styrkes. Dette mener de for det første vil kreve et samarbeid basert på tillit mellom sentrale myndigheter og kommunesektoren, der kommunesektorens rolle i den nasjonale kulturpolitikken må tydeliggjøres, og lokalt og regionalt kulturliv må være premissleverandører på arenaer hvor nasjonal kulturpolitikk utvikles. En strukturert dialog og samhandling mellom forvaltningsnivåene ses som en forutsetning for en helhetlig nasjonal kulturpoli-

tikk. Dette mener de kan styrke tilliten til kommunene og fylkeskommunene hos sentrale myndigheter. For det andre anbefaler styringsgruppen å sette fokus på økt tillit mellom fagadministrasjon og politikk, slik at kulturpolitiske spørsmål blir mer relevante for lokale demokratiske prosesser og politikktutvikling. Dette mener de vil kunne styrke den demokratiske innflytelsen i og engasjementet for kulturpolitikken. For det tredje anbefaler gruppa at økt tillit mellom kultur- og kommunesektoren bør vektlegges ved å utarbeide en felles strategi og plan for forankring og videreutvikling av armlengdeprinsippet i kommunesektoren. Samlet sett mener styringsgruppen disse anbefalingene vil styrke kultursektoren.

Boks 6.1 Kultur for framtida

Hovedstyret i KS behandlet saken *Kultur for framtida* i møte 22. juni 2018 og fattet følgende vedtak:

- 1) KS legger til grunn at det er en dualisme mellom kunstens og kulturens egenverdi og den sentrale rolle kultur spiller i lokal og regional samfunnsutvikling.
- 2) Som interessepolitisk aktør på kulturfeltet vil KS:
 - Løfte fram lokal og regional kulturpolitikk som en sentral del av den nasjonale kulturpolitikken, hvor nasjonal kulturpolitikk er summen av den lokale, regionale og statlige politikken.
 - Bidra til å se kulturfeltet, kulturskolene og bibliotekene som en del av en helhetlig kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon, og skape økt forståelse for kunstens og kulturens betydning i den helhetlige samfunnsutviklingen.

Som utviklingspartner for kommuner og fylkeskommuner på kulturfeltet vil KS:

- Fremme kunnskapsbygging og kompetansedeling, med særlig vekt på koordinering og samhandling mellom kommuner, fylkeskommuner og stat.
- Styrke forutsetningene for god lokaldemokratisk involvering i utviklingen av kulturskolene og bibliotekene.

3) KS styrker organisasjonen på kulturfeltet ved å tilsette kulturfaglig kapasitet i organisasjonen.

- For å integrere kulturfeltet i KS bedre, legges det til rette for kompetanseutvikling og nettverk for/blant medlemmene, tilsvarende ordninger på andre fagfelt.

²⁶ KS (2018) Resultater fra medlemsdialogen *Kultur for framtida*. Anbefalinger fra kulturprosjektet *Oppspill*. Rapport.

Kommunesektoren har i innspill til KS lagt vekt på viktigheten av å jobbe med kulturområdet både i et bredde- og spissperspektiv, og viser til at det å ha profesjonelle kunst- og kulturinstitusjoner og utøvere gir synergier i arbeidet med å legge til rette for at flest mulig kan delta, jf. innspill fra KS til kulturmeldingen. Flere peker på at profesjonelle kulturmiljø danner grunnlaget for det frivillige arbeidet, og at arbeidsplasser knyttet til kultur derfor også er viktige (KS 2018:22). I rapporten fra Oxford Research (2018) blir fokuset på både det smale og det brede kulturbegrepet i politikkutviklingen på regionalt nivå også vektlagt. I sammen- draget til rapporten heter det:

«For å bidra til å nå nasjonale kulturpolitiske mål bør fylkeskommunene spisse ambisjonene for kunstfeltet som et eget felt, men også på tvers av politiske og administrative sektorer internt i fylkeskommunene. Fylkeskommunene er med sin posisjon mellom kommune og stat, og gjennom bruk av kulturpolitiske elementer fra både det vide og det mer snevre kulturbegrepet, i en nøkkelposisjon til å fremme kunst og kultur med utgangspunkt i regionenes egne forutsetninger og på deres egne premisser» (Oxford Research 2018: side v).

Rapporten bekrefter tidligere undersøkelser som har vist at fylkeskommunene har ulike ambisjoner, organisering, oppgaver og ressurser knyttet til kulturfeltet. Det er samtidig en klar tendens til at fylkeskommunene lener seg på det brede kulturbegrepet, og at de er orientert rundt et sektorovergripende perspektiv.

For at fylkeskommunene skal bli en regionalpolitisk aktør som kan bidra til å løfte frem kulturpolitikken, både lokalt, regionalt og nasjonalt, må de ikke bare få tilført nye oppgaver, men de må også vise over tid at de satser på kultur og arbeider strategisk for å bli en samfunnsutvikler på kulturfeltet.

6.2 Oppgaveoverføring fra stat til fylkeskommune

Den anbefalte modellen for ansvarsdeling innebærer at fylkeskommunen skal få et større ansvar for kulturvirksomhet regionalt og lokalt ved at oppgaver overføres fra staten, herunder ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen. I denne delen vurderes prinsipper for hvilke oppgaver som bør overføres, ut fra en avveining av de overordnede retningslinjene for oppgavefordeling opp mot kulturpolitiske mål og hensyn.

6.2.1 Lokalt og regionalt forankrede tiltak og arrangement

Forslagene til oppgaveoverføring som ble fremmet på kulturområdet i Prop. 84 S (2016–2017) *Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå*, tok utgangspunkt i hovedprinsippene for oppgavefordeling. Det ble særlig lagt vekt på at oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå, og at oppgaver som krever regionalpolitisk skjønn og vurdering, bør legges til folkevalgte organer. Samlet omfattet forslaget 47 tiltak i ulike deler av landet (15 av 19 fylkeskommuner), som mottok til sammen rundt 120 mill. kroner fra departementet i 2016. Stortinget sluttet seg ikke til dette forslaget. Kommunal- og forvaltningskomiteens medlemmer fra Ap og SV, samt fra Krf, Sp og V, mente spørsmålet om endringer på kulturfeltet måtte behandles i lys av ny kulturmelding, Innst. 422 S (2016–2017) *Kommuneproposisjonen 2018*. Under behandlingen av saken ble det blant annet stilt spørsmål ved enkelte av tiltakenes lokale og regionale forankring, og det ble lagt vekt på at forslagene burde ses i en nasjonal kulturpolitisk sammenheng.

Hagenutvalgets forslag til oppgaveoverføring bygger på en forutsetning om at tiltakene har et regionalt nedslagsfelt.

«Publikum er i stor grad innbyggere bosatt i fylket der institusjonen ligger eller der arrangementet pågår, og tilskuddsmottakerne ivaretar ikke primært et nasjonalt oppdrag. Mange av tilskuddene, som ofte er av beskjeden størrelse, går til lokale og regionale tiltak som ikke krever et landsdekkende perspektiv for pårioritering og tilrettelegging» (Hagenutvalgets rapport, side 124).

På denne bakgrunn anser de fylkeskommunene som best egnet til å ivareta finansieringsansvaret for berørte kulturoppgaver. I høringsvarene fra kulturaktørene er det flere som reagerer på kriteriene Hagenutvalget bruker. Særlig gjelder dette fokuset på brukerne som publikum, og vektleggelsen av om publikum er «bosatt i fylkeskommunen der institusjonene ligger eller der arrangementene pågår». Flere mener dette er et for snevert vurderingsgrunnlag. I Kulturrådets innspill til kulturmeldingen heter det for eksempel:

«Et kulturtiltak kan engasjere lokale frivillige og andre medvirkende, ha både et lokalt kjernepublikum og tilreisende publikum, samarbeide med virksomheter i regionen, inngå i et nasjonalt fagnettverk, koble lokale kunstnere med noen fra helt andre kanter av landet, og drive prosjektsamarbeid med kolleger internasjonalt. En nasjonal kulturpolitikk må sikre at kulturlivets aktører enkelt kan ivareta slike forskjellige roller samtidig, og ikke tvinges til å velge én av dem.»

Lignende synspunkt blir uttrykt fra en rekke aktører på kulturfeltet. Selv om mye av aktiviteten og arrangementene finner sted lokalt og regionalt, vektlegges betydningen av de nasjonale og internasjonale sammenhengene de inngår i. Enkelte oppfatter også Hagenutvalgets forslag som en nedvurdering av egen virksomhet, ved at den avgrenses til kun å ha en lokal og regional betydning.

Gitt disse forbeholdene kommer vi likevel ikke utenom at den lokale og regionale forankringen til institusjonen, organisasjonen, aktiviteten eller arrangementet er et viktig kriterium for å fastsette hvilke oppgaver som bør overføres fra staten til fylkeskommunene. Vurderingen bør imidlertid også ta hensyn til hva som er hovedformålet til virksomhetene, og hva som er deres hovedaktiviteter.

Hovedårsaken til at tiltak med en lokal og regional forankring bør overføres, anses å være nærheten til forvaltningsnivået, som gjør det lettere å følge oppgavene tettere opp og legge til rette for videre utvikling og vekst, ut fra kunnskap og erfaring om lokale forutsetninger og behov. Målet er at en sterkere lokal og regional forankring av kulturoppgaver også skal kunne påvirke bruken og aktiviteten, og styrke legitimiteten i befolkningen for den offentlige støtten. Det kan også øke mulighetene for nye finansieringskilder ved at kulturvirksomheten inkluderes i samarbeid som involverer flere aktører på ulike politikkområder. Samlet sett kan dette bidra til et løft for den lokale og regionale kulturen, og legge til rette for videre vekst og utvikling på kulturfeltet. Det legges videre til grunn at fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle kan bidra til å fremme de regionale og lokale kulturvirksomhetenes rolle og betydning nasjonalt og internasjonalt, som en viktig del av nasjonal kulturpolitikk, jf. pkt. 3.3.

Det store flertallet av tiltak som ble foreslått overført i Prop. 84 S (2016–2017), er tiltak som anses å ha en sterk lokal og regional forankring. Unntakene er organisasjoner som har en landsomfattende virksomhet, som er rettet inn mot en avgrenset målgruppe og/eller som har en spesialisert og/eller unik virksomhet. Disse tilfellene anses å være statens ansvar, både ut fra kulturpolitiske mål og hensyn, og med utgangspunkt i retningslinjene for oppgavefordeling. Forslaget til overføring i Prop. 84 S (2016–2017) inkluderte også enkelte tiltak i ordninger under Norsk kulturråd. De samme vurderingene må legges til grunn for disse tiltakene. I tillegg er det for oppgaver under Norsk kulturråd viktig å ta hensyn til om det er nødvendig med et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning, særlig med tanke på behovet for å gjøre en skjønnsmessig kunst- og kulturfaglig vurdering, jf. pkt. om ordninger under Norsk kulturråd.

Hagenutvalget fremhever fordelene ved en regionalt forankret finansiering og tilskudsforvaltning på kulturområdet, der det gis rom for å tilpasse overordnede kulturpolitiske prioriteringer til lokale og regionale behov og forutsetninger. Utvalget mener fylkeskommunen som regionalt folkevalgt nivå bør sette rammer for oppgaveløsningen og gjøre avveining og prioriteringer som er gjenstand for offentlig debatt lokalt og regionalt. Fylkeskommunene og majoriteten av kommunene støtter prinsippene Hagenutvalget har lagt til grunn for oppgaveoverføringer på kulturområdet. Samtidig uttrykker enkelte fylkeskommuner at ekspertutvalgets forslag til nye oppgaver ikke svarer til forventningene, og kommer med forslag til ytterligere oppgaveoverføringer. Flere synes at ekspertutvalget gir en god beskrivelse av den rolle og kompetanse fylkeskommunene har per i dag, og hvilket potensial som ligger i det regionale folkevalgte nivået. Kriteriet om kompetanse anses ikke å være av stor betydning for vurderingen av oppgavefordeling. Som Hagenutvalget peker på, vil fylkeskommunen ha både insentiv og rom til å bygge opp ytterligere kulturfaglig kompetanse og kapasitet til å ivareta et utvidet ansvar, dersom det er behov for det. Undersøkelsen som er gjennomført av Oxford Research på vegne av KS, viser også at fylkeskommunene allerede sitter på mye relevant kompetanse og erfaring (Oxford Research 2018). Samtidig er det et behov for å fremme kunnskapsbygging og kompetansedeling på kulturområdet, jf. vedtak fra hovedstyret i KS av 22. juni 2018.

6.2.2 Samordning og koordinering av kulturoppgaver

Hagenutvalget mener ansvaret for kulturoppgaver kan gis større betydning og oppslutning dersom området ikke ses isolert i et sektorperspektiv, og at et regionalt forvaltningsansvar vil legge til rette for utvikling av kulturlivet gjennom å se ulike tiltak, institusjoner og aktører i sammenheng. Dette er også noe som vektlegges i innspill fra kommunesektoren. I innspillet fra KS til kulturmeldingen heter det:

«En effekt av at regionene får flere oppgaver og virkemidler vil være en styrket dialog med kommunene om felles strategier og prioriteringer. Dette styrker samfunnsutviklerrollen på kulturområdet. I tillegg gir det regionene og kommunene flere virkemidler, og dermed større mulighet, til å styrke kultursektoren, og bidra til en bygging av sterke regionale fagmiljø som også står seg i en nasjonal konkurranse. Dette gir også grunnlag for å løfte fram det lokale kulturlivet den lokale grunnmuren - på en god måte.»

KS understreker betydningen av en styrket dialog og sterkere samhandling mellom forvaltningsnivåene, både politisk og administrativt. De mener et større regionalt ansvar vil aktivere den regionalpolitiske handlekraften, som vil medføre økt interesse og engasjement på politisk nivå. For å underbygge dette viser KS blant annet til erfaringene fra kultursamverkansmodellen i Sverige.

I tillegg til fordeling av tilskudd til virksomheter med en regional og lokal forankring kan fylkeskommunen i kraft av sin samfunnsutviklerrolle ta ansvar for å gi strategisk retning, samordne og koordinere virkemidler og tiltak innenfor prioriterte områder. Hvordan dette arbeidet skal innrettes, og hvilke områder som skal prioriteres, bør det være opp til fylkeskommunen å ta stilling til, i dialog og samhandling med kommunene og staten. Dette vil ivareta og sikre den kommunale handlefriheten og gir fylkeskommunen mulighet til å finne de beste og mest hensiktsmessige løsningene ut fra lokale og regionale forutsetninger og behov. Noen eksempler på aktuelle oppgaveområder er:

- arenapolitikk, større arrangement, møteplasser og festivaler
- formidlingsaktiviteter, publikumsutvikling og integreringsarbeid
- talentutvikling, opplæringsaktiviteter og satsing på barn og unge
- kulturell og kreativ næring, kultur og reiseliv

Dette er eksempler på oppgaveområder der både staten og fylkeskommunene har virkemidler og tiltak med dagens oppgavefordeling, og hvor fylkeskommunene står fritt til å ta et større ansvar. Flere fylkeskommuner har egne (ikke-statlige) tilskuddsordninger til fordeling innad i fylkene, som finansieres av fylkeskommunenes egne inntekter (skatt, rammetilskudd, andre inntekter). Fylkeskommunene kan i kraft av samfunnsutviklerrollen bidra til å løfte kulturpolitikken på regionalt nivå, og se den i sammenheng med både lokale og nasjonale virkemidler og tiltak. Fylkeskommunen er nærmere tiltakene enn staten og har gode forutsetninger for å legge til rette for en utvikling som bygger på kunnskap og erfaring om muligheter og utfordringer lokalt og regionalt. De har også gode forutsetninger for å legge opp til prosesser som involverer ulike aktører i dialogen og samhandlingen rundt utviklingen av tiltak og virkemidler. Dette vil legge til rette for videre vekst og utvikling med utgangspunkt i lokale og regionale forutsetninger og behov.

Det regionale planarbeidet er et svært sentralt og viktig verktøy for å fremme samordning og koordinering, jf. pkt. 5.3. Erfaringene fra kultursamverkansmodellen i Sverige viser at kultursektoren på sikt kan oppleve positive ringvirkninger av et regionalt forankret

arbeid, dersom det forankres i regionale planprosesser som inkluderer både det kommunale og statlige nivået. De skisserte oppgaveområdene er eksempler på saker som med fordel kan ses i sammenheng med andre oppgaver regionalt og lokalt, og/eller som krever samordning og koordinering med andre politikk-/fagområder. Dette gjelder særlig oppgaver som grenser opp til næringspolitikk, kompetansepolitikk og integreringsarbeid, som er oppgaveområder der det er foreslått å styrke fylkeskommunene. Ved å kunne se ulike virkemidler og tiltak i sammenheng vil fylkeskommunen ha mulighet til å utnytte potensialet med gode enkelttiltak.

Dagens virkemidler på statlig nivå på de nevnte områdene er i hovedsak stimulerings- og utviklingstiltak som ses i en nasjonal sammenheng, og hvor det er en rekke fordeler ved å ta et nasjonalt helhetsgrep for oppgaveløsningen. På denne bakgrunn er det gode grunner til å opprettholde virkemidler og tiltak på statlig nivå. Det anses med andre ord ikke å være noen motsetning mellom at fylkeskommunen tar et større ansvar for disse oppgavene, samtidig som staten opprettholder noen virkemidler på nasjonalt nivå. For at dette skal fungere på en hensiktsmessig måte, er det imidlertid viktig at det legges til rette for dialog og samhandling om virkemidler og tiltak. I dette arbeidet bør fylkeskommunene i større grad være i førerretet for en videre utvikling som tar utgangspunkt i lokale forutsetninger og behov, mens staten tar ansvar for virkemidler med et nasjonalt overblikk.

En aktuell problemstilling er forholdet mellom fylkeskommunene og storbykommunene. KS mener det er viktig å anerkjenne storbykommunene som viktige drivere på kunst- og kulturfeltet i regionene, jf. innspill til kulturmeldingen. Flere av storbykommunene har vektlagt dette i innspillene til kulturmeldingen og i hørings svar til Hagenutvalget. Det fremgår også som et innspill til KS' medlemsdialog der det i rapporten heter:

«Storbyenes institusjoner, kulturbygg og kulturtilbud benyttes også av innbyggerne utenfor kommunegrensene, og storbyene får på denne måten en regional funksjon. Storbyenes rolle vil kunne styrke den nasjonale kulturpolitikken, men en slik samhandling vil kreve systematisk dialog» (KS 2018: side 13)

Storbyene og storbyregionenes rolle i den nasjonale kulturpolitikken må avklares i dialog med fylkeskommunene. Det synes å være bred enighet om at storbyene har en viktig rolle som drivere på kunst- og kulturfeltet, og at det derfor er nødvendig å finne løsninger der de involveres tett i arbeidet med virkemidler og

tiltak. I kraft av fylkeskommunenes samfunnsutviklerolle er det naturlig at fylkeskommunen blir et bindeledd mellom kommunene og staten i dette spørsmålet. I dette arbeidet har fylkeskommunene et ansvar for å bringe partene sammen og legge til rette for prosesser som ivaretar storbykommunenes interesser og behov.

6.2.3 Institusjoner med delt finansiering mellom stat og region

Hagenutvalgets forslag til overføring av kulturoppgaver til fylkeskommunene omfatter finansieringsansvaret for samtlige institusjoner innenfor kap. 323 Musik og scenekunst, post 60 Landsdelsmusikerne i Nord-Norge, post 71 Region-/landsdelsinstitusjoner og post 73 Region- og distriktsopera, samt flertallet av museer som finansieres over kap. 328 Museum og visuell kunst, post 70 Det nasjonale museumsnettverket.

Den anbefalte modellen for ansvarsdeling innebærer at staten og fylkeskommunene kan dele på ansvaret for enkelte kulturvirksomheter med et nasjonalt mandat, jf. kapittel 4. Det betyr at ordninger med delt finansiering mellom stat og region kan videreføres. Samtidig legges det opp til at fylkeskommunene skal få et større ansvar for disse oppgavene. Dette kan gjøres ved at staten overfører deler av tilskuddsmidlene, slik at fylkeskommunen får hovedansvaret for finansieringen. En slik modell åpner også opp for at fylkeskommunen blir involvert i virksomheter som de ikke er med på å finansiere i dag. Dette vil primært gjelde for institusjoner i Oslo, der det har vært en praksis med makeskifter mellom staten og kommunen. I lys av generalistkommuneprinsippet anbefales det at prinsippene for oppgavefordeling gjelder for alle fylkeskommunene. Det vil si at det bør vurderes om staten og Oslo også bør dele på finansieringen av enkelte institusjoner som per i dag mottar finansiering fra bare ett av forvaltningsnivåene. Dette vil legge til rette for dialog og samhandling om sentrale institusjoner som har et klart nasjonalt mandat.

Dialog med de berørte fylkeskommunene om konkrete forslag til oppgaveoverføringer er viktig for å få til gode løsninger. Dette vil styrke grunnlaget for videre dialog og samhandling, og legge til rette for at det kan inngås formaliserte avtaler om den prosentvise delingen mellom staten og fylkeskommunen for finansieringen av enkelte virksomheter. På denne måten åpnes det opp for at oppgavefordelingen kan tilpasses lokale og regionale forutsetninger og behov, samtidig som staten ivaretar ansvaret for oppgaveløsning med et nasjonalt helhetsgrep. I disse prosessene er det også viktig å legge til rette for involvering og deltakelse fra kultursektoren og andre berørte parter. I fylker i det samiske språkområdet og i tilfeller der samiske

institusjoner berøres, er det også viktig at Sametinget involveres i samarbeidet.

6.2.3.1 Forskriftsfesting av regelverk

Bruken av ulike økonomiske virkemidler på kulturområdet er vurdert i kapittel 5. Dagens praksis med navngitte mottakere i budsjettproposisjonen har noen klare fordeler. Samtidig er det noen hensyn som statlige tilskuddsordninger i større grad ivaretar. For enkelte av institusjonene med et nasjonalt mandat vil det være gode grunner til å opprettholde praksisen med å navngi disse i budsjettproposisjonen, siden de er klart avgrenset og unike i kraft av sin rolle og/eller egenart.

Etablering av tilskuddsordninger kan imidlertid være en fordel når det gjelder tilskudd til institusjoner der staten tar en mindre del av ansvaret. Dette vil åpne opp for å tydeliggjøre mål og målgruppe, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier i en forskrift. Høringsprosessen vil bidra til å sikre at alle parter blir involvert og får gi innspill. For å ivareta behovet for forutsigbarhet og kontinuitet kan det i tillegg åpnes opp for flerårig støtte, der vedtak fattes med forbehold om bevilgningsvedtak i den årlige budsjettbehandlingen.

Samlet sett kan forskriftsfesting av regelverket for tilskuddsordninger ivareta behov for åpenhet og forutsigbarhet, og sikre en effektiv og god forvaltning av midlene. På denne bakgrunn anbefales det å vurdere om fordelingen av midler til enkelte virksomheter med et nasjonalt mandat skal innrettes som tilskuddsordninger, med tilhørende forskrifter.

6.2.3.2 Det nasjonale museumsnettverket

Dagens oppgave- og ansvarsfordeling med delt finansiering av museer som inngår i Det nasjonale museumsnettverket (kap. 328, post 70), er omtalt under pkt. 4.2.

Det nasjonale museumsnettverket bygger på en overordnet idé om et «Museum Norge», der det er behov for et nasjonalt helhetsgrep. Et slikt perspektiv på museene springer ut fra forståelsen av at Norges historie, identitet og kulturarv utgjøres av en mosaikk av små og store fortellinger fra ulike deler av landet. Alle disse delfortellingene er nødvendige elementer i den store fortellingen om Norge og landets innbyggere. Gjennom sine ulike samlinger og spesialområder bidrar alle museene i det nasjonale museumsnettverket til et samlet bilde av både den historiske og samtidige utviklingen i landet.

Organiseringen i et nasjonalt museumsnettverk medvirker til å sikre at nye faglige impulser raskt når ut til hele Museums-Norge. Slik gis fortellinger fra ulike

tidsepoker, fra ulike grupper av samfunnet og fra ulike deler av landet de samme forutsetninger for å bli bevart, formidlet, forsket på og fornyet innenfor et profesjonelt faglig nettverk av museer som samarbeider og drar veksel på hverandres erfaringer og fagkunnskap.

Å drive et museum på et kvalitativt høyt nivå forutsetter tilgang til et bredt spekter av ulike fagkompetanser. Slik faglig bredde kan mest effektivt oppnås i større enheter med et driftsbudsjett som muliggjør spesialisering og et godt samarbeidende fagmiljø. Det nasjonale museumsnettverket består av konsoliderte museumsenheter over hele landet. Nettverket er et resultat av den museumsreformen som ble iverksatt etter Stortingets vedtak i desember 2000. Hovedgrepet i reformen var en bedre strukturering av et fragmentert museumslandskap ved å slå sammen museer til større, konsoliderte enheter. I St.meld. nr. 48 (2002–2003) *Kulturpolitikk fram mot 2014* var en av intensjonene å skape «eit mindre tal konsoliderte museum eller museumsnettverk, dvs. einingar med ei så sterk fagleg og økonomisk plattform at dei på ein meningsfull måte kan inngå i eit samla nasjonalt nettverk».

På 1990-tallet fantes det om lag 350 frittstående museer som direkte eller indirekte mottok statlig støtte. Ved å knytte sammen små og mellomstore museer til større institusjoner, består Det nasjonale museumsnettverket nå av 62 museer. For fullt ut å få det faglige løftet som er ønsket med reformen, legger Kulturdepartementet til grunn at det bør gjennomføres ytterligere konsolideringer, slik at antallet i løpet av det kommende tiåret reduseres til 25-30. Dette krever gode prosesser som forutsetter at alle tre forvaltningsnivåene er involvert – staten med det nasjonale perspektivet, fylkeskommunen med regional vinkling og kommunen med en lokal tilnærming.

I tillegg til de museene som har budsjettmessig tilknytning til Kulturdepartementet, finnes det også etatsmuseer med tilknytning til andre departementer, universitetsmuseer samt samiske museer tilknyttet Sametinget. I det videre arbeidet med å komme fram til en best mulig institusjonell struktur innenfor museumssektoren, vil det også være naturlig å drøfte både samarbeidsrelasjonene og mulige konsolideringer med museer utenfor Kulturdepartementets nasjonale museumsnettverk.

Stortinget har i representantforslag 13 S (2016–2017) bedt regjeringen gjennomføre en helhetlig vurdering av museumsreformen så langt og synliggjøre fremtidsutfordringer i et helhetlig museumstilbud. Jeløy-plattformen slår fast at regjeringen vil gjennomgå statlige virkemidler og finansiering av museene etter

konsolideringsprosessen for å sikre forutsigbare rammer. Det er på denne bakgrunn igangsatt et arbeid med en stortingsmelding om museumssektoren, der situasjonen for sektoren skal gjennomgås i lys av museumsreformen og fremtidsutfordringer for sektoren som helhet. Oppgave- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene på museumsområdet må ses i sammenheng med dette arbeidet og avklares som del av den videre oppfølgingen av museumsreformen.

For å gi fylkeskommunene et større ansvar kan det også for museene i Det nasjonale museumsnettverket være relevant å gjøre endringer i den prosentvise fordelingen mellom stat og region, slik at hovedansvaret ligger hos fylkeskommunen. Dette vil innebære at staten overfører deler av tilskuddsmidlene for gitte virksomheter til fylkeskommunen. I likhet med andre ordninger foreslås det også her at departementet i samarbeid med den enkelte fylkeskommune kommer til enighet om andelen statlig vs. regional finansiering.

6.2.4 Regionale satsinger med statlig finansiering

6.2.4.1 Regionale kompetansesentre for dans og musikk
Forslaget til oppgaveoverføring i Prop. 84 S (2016–2017) inkluderte blant annet tilskudd til regionale kompetansesentre for dans. I Kulturrådets retningslinjer for denne støtteordningen heter det under § 1: «Formålet er å bidra til utvikling av regionale kompetansesentra for dans rundt om i landet. Disse skal bidra til økt kompetanseutvikling i profesjonelle dansmiljøer og styrking av produksjons- og formidlingsvilkårene for dansekunst.» Ordningen er avgrenset til utviklingsmidler som skal gå til fagmiljøets utgifter til nettverksbygging, kompetanseheving og utgifter til lokaler og arenaer, residenstilbud, produsent- og konsulentbistand med mer (§ 3). På den ene siden er det klare fordeler med å flytte finansieringsansvaret for disse tiltakene til fylkeskommunen, som er nærmere virksomhetene, og som kan vurdere disse i sammenheng med andre tiltak på regionalt nivå. De regionale kompetansesentrene er i hovedsak initiert av feltet, og har hovedsakelig en forankring i dansmiljøene. En overføring til fylkeskommunen kan gi sentrene mer forutsigbare rammebetingelser ved at virksomheten forankres i regionale planer. På den andre siden kan en ordning under Kulturrådet i større grad sikre en likere og mer helhetlig satsning på dans over hele landet, i tillegg til at en viss grad av faglighet og kvalitet vil sikres, jf. formålet med sentrene. Når det gjelder andre nasjonale ordninger, har regjeringen i budsjettforslaget for 2019 foreslått 6 mill. kroner til en varig etablering av turnénettverket Dansenett Norge, jf. Prop. 1 S (2018–2019). Dansenett Norge består av mange av de viktigste aktørene for visning av samtidig dansekunst, og målet er å gjøre norsk og internasjonal

samtidsdans tilgjengelig for et stort publikum i hele landet. Dette omfatter flere av de regionale kompetansesentrene for dans. På denne bakgrunn anbefales det at staten viderefører støtten til dans gjennom det nasjonale nettverket, mens fylkeskommunene får et større ansvar for de regionale kompetansesentrene. Hvordan den konkrete oppgavedelingen skal bli, må avklares i dialog med fylkeskommunene.

Når det gjelder de regionale kompetansesentrene for musikk, fikk Norsk kulturråd i 2016 tildelt et oppdrag om å videreutvikle denne strukturen. Intensjonen var å bidra til å realisere regjeringens mål om å styrke regionale sentre på kulturområdet gjennom kompetanseutvikling, kunnskapsdeling og entreprenørskap, for hele det frie profesjonelle musikkfeltet, på tvers av sjangre, jf. Prop 1 S (2015–2016). Oppdraget omfattet fem kompetansesentre rettet mot musikkbransjen, fem regionale jazzsentre, to regionale sentre for folke- og folkemusikk, og syv kompetansenettverk, ett i hver region, der sentrene og andre aktører i regionen inngår i et samarbeid om en felles bevilgning til kompetansevirksomhet. Kulturrådet vedtok i 2017 å legge ned den eksisterende finansieringen av nettverkene, og fordele midlene gjennom en økning av drifts- og virksomhetstilskuddene til de regionale kompetansesentrene. Den nye ordningen legger opp til at sentrene skal ha et tydeligere regionalt ansvar og åpner for at sentre kan slå seg sammen til konsoliderte regionale enheter. Kulturrådet har videreført kravet om at kommuner og fylkeskommuner skal bidra med 40 pst. av den samlede offentlige finansieringen av kompetansenettverkene i den nye ordningen. Retningslinjene gir samtidig fylkeskommuner og kommuner rom for at sentrene kan utvikles i tråd med regionale kulturplaner.²⁷

De regionale kompetansesentrene for musikk har en regional forankring, som tilsier at fylkeskommunene med fordel kunne tatt et større ansvar for disse oppgavene. På den andre siden kan tilskuddene som fordeles til sentrene, regnes som stimulerings- og utviklingsmidler som med fordel bør vurderes med et nasjonalt overblikk, jf. pkt. 6.3.4. Før det tas stilling til oppgavefordelingen, anses det å være nødvendig med en grundigere vurdering av fordeler og ulemper med ulike alternative løsninger. En slik vurdering bør gjøres av Kulturrådet, i tett dialog med fylkeskommunene, og ses i sammenheng med avveiningene som gjøres for andre lignende oppgaver.

²⁷ For mer informasjon se nyhetssak på Kulturrådets nettsider publisert 14. juni 2017. Lenke: <http://www.kulturradet.no/musikk/vis-artikkel/-/kulturradet-styrker-de-regionale-kompetansesentrene-for-musikk>

6.2.4.2 Regionale filmsentre og regionale filmfond

I høringssvaret fra KS til Hagenutvalgets rapport heter det:

«Filmfeltet er ikke er omtalt av ekspertutvalget, og KS mener det er god grunn til å implementere de prinsipielle linjene utvalget har trukket opp også på dette feltet. Dette er allerede godt forankret som en regional oppgave, og de regionale filmsentrene er en godt utviklet infrastruktur. Filmsentrene er et godt eksempel på regionalpolitisk prioritering av et felt, og dette vil ved regionalisering kunne sees tettere i sammenheng med andre satsinger. I tråd med dette bør regionale filmsentre og -fond styrkes, og overta deler av filminstituttets midler. En etablert struktur med god kunnskap om bransjen og det regionale næringslivet vil på den måten utnyttes bedre. Et samarbeid mellom regionene vil styrke feltet ytterligere. KS foreslår derfor at regional filmsatsing (kap. 334, post 73) overføres fylkeskommunene.»

Fordelingen av midler til regionale filmfond og regionale filmsentre er regulert i forskrift 7. oktober 2016 nr. 1196 om tilskudd til produksjon og formidling av audiovisuelle verk. Med hjemmel i denne forskriften har Norsk filminstitutt fastsatt nærmere bestemmelser i forskrift 31. oktober 2016 nr. 1264 om tilskudd til audiovisuell produksjon, og i forskrift 12. oktober 2016 nr. 1209 om tilskudd til filmformidling. Tilskuddene skal overordnet sett bidra til at det lages og formidles norske og samiske audiovisuelle verk av høy kulturell verdi og kunstnerisk kvalitet, samt bidra til en audiovisuell bransje med sunn økonomi.

De regionale filmsentrene har som formål å utvikle en regional filmkultur gjennom å bygge opp talenter, øke filmkompetansen blant barn og unge og bidra til å utvikle og profesjonalisere filmbransjen i regionen. Filmsentrene kan bruke det statlige tilskuddet til utvikling og produksjon av kortfilm og dokumentar samt tilskudd til utvikling av spillefilm, og utvikling og lansering av dataspill. I tillegg gir filmsentrene tilskudd til kompetansehevede tiltak, og skal være en ressurs for bredderekuttering og kompetanseutvikling. Filmsentrene har ansvar for å etablere tiltak for barn og unge eller gi tilskudd til andre aktører som etablerer slike tiltak.

Filmsentrene er opprettet på lokale og regionale initiativ, der fylkeskommunene har vært viktige medspillere for flere av sentrene. De statlige tilskuddene kan ikke benyttes til drift, så dette er kostnader som langt på vei dekkes av kommuner og fylkeskommuner. Virksomheten til filmsentrene er regionalt og lokalt foran-

kret, og mange av aktivitetene har en regional og lokal karakter. Dette taler for at ansvaret for det statlige tilskuddet til regionale filmsentre bør overføres til fylkeskommunen. I tillegg har oppgavene berøringspunkter til andre oppgaver, som formidling, talentutvikling, arbeid for barn og unge, næringsutvikling og reiseliv. Ved å overføre oppgaven til fylkeskommunen kan arbeidet for eksempel bli bedre samordnet med Den kulturelle skolesekken og tilbudet på videregående skoler. Ved å samordne og koordinere virkemidler og tiltak innenfor prioriterte områder kan fylkeskommunene bidra til å løfte frem og styrke arbeidet til filmsentrene på regionalt nivå. Dette forutsetter for øvrig en prioritert satsing fra fylkeskommunene. I likhet med de regionale kompetansesentrene for dans og musikk anbefales det å vurdere oppgavefordelingen i dialog med fylkeskommunene og de berørte aktørene, før det tas endelig stilling til oppgaveoverføring.

Det finnes i dag tre regionale filmfond som mottar statlig tilskudd. Det statlige tilskuddet fordeles etter en modell som fastsettes i Kulturdepartementets budsjettproposisjon. En forutsetning for det statlige tilskuddet er at det matches med samme beløp fra regionene. Fylkeskommunene og andre eiere dekker driftskostnadene til filmfondene, i likhet med de regionale filmsentrene. Filmfondene skal stimulere til mer privat og regional kapital til norsk film, skape regionale kraftsentre og levedyktige regionale filmmiljøer, og skape filmmiljøer med tyngde til å tilrettelegge for filminnspillinger i regionene. Filmfondene er regionalt forankret, og deler av aktivitetene kan ses i sammenheng med fylkeskommunenes øvrige virkemidler for å stimulere til næringsutvikling. Det statlige tilskuddet har som hovedformål å stimulere til mer filmproduksjon, med særskilt vekt på oppbygging av regionale miljøer utenfor det sentrale østlandsområdet. Dette er statlige stimuleringsmidler, der tiltakene ses i sammenheng og vurderes ut fra nasjonale helhetsgrep. Dette taler for at denne ordningen opprettholdes på statlig nivå, jf. pkt. 6.3.

6.2.5 Vurdering av lovpålagte oppgaver

6.2.5.1 Kulturlova

I tilknytning til arbeidet med kulturmeldingen har departementet foretatt en helhetlig gjennomgang av kulturlovene. Det vurderes som mest hensiktsmessig og nødvendig å opprettholde særlover med bestemmelser for enkeltområder som arkiv og bibliotek. Ny åndsverklov er trådt i kraft. Det er igangsatt en revisjon av arkivloven og et arbeid med en språklov.

Lov 29. juni 2007 nr. 89 om offentlige styremakters ansvar for kulturverksemd (kulturlova) kan potensielt være et viktig styringsverktøy for oppgave- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene, jf. vurde-

ringer under pkt. 5.5.2 Juridiske virkemidler. Dette krever en revidering av loven, med sikte på å styrke bestemmelsene i kulturlova som pålegger kommuner og fylkeskommuner et ansvar for å fremme og legge til rette for et bredt spekter av kulturvirksomhet gjennom økonomiske, organisatoriske, informative og andre relevante virkemiddel og tiltak. Det kan være et alternativ å innta bestemmelser om regionalt planarbeid og eventuelt armlengdeprinsippet i loven. Disse forslagene må vurderes nærmere og sendes på høring på ordinær måte.

6.2.5.2 Folkebibliotek

På bibliotekfeltet er forvaltningsnivåenes ansvar og oppgaver slått fast i folkebibliotekloven. Kommunen eier og har driftsansvar for folkebibliotekene, fylkeskommunen ivaretar regionale bibliotekoppgaver og regional bibliotekutvikling (rådgivning for kommunene, kompetansetiltak, fjernlåns- og transporttjenester, samordningstiltak, bibliotek som en del av regionale planverk), mens staten har ansvaret for oppgaver som ikke naturlig hører inn under den enkelte kommunes ansvarsområde eller som er av særlig betydning for opprettholdelse av et nasjonalt biblioteksystem.

Bibliotekene faller inn under det som kan regnes som kulturvirksomhet regionalt og lokalt, og oppgave- og ansvarsfordelingen er lovregulert. De fylkeskommunale bibliotektenestene varierer fra region til region. Mange steder tar fylkeskommunene et ansvar for regional bibliotekutvikling og er viktige aktører for samordning og kompetanseheving. En del fylkeskommuner disponerer egne utviklingsmidler og er ofte en sentral part i større bibliotekutviklingsprosjekter som omfatter flere kommuner, og som søker prosjektmidler fra Nasjonalbiblioteket. I Nasjonal bibliotekstrategi 2015–2018 fremheves det at fylkeskommunen kan spille en aktiv rolle gjennom samordning og koordinering av utviklingsprosjekter i regionen, særlig til nytte for mindre kommuner. Fylkeskommunene, som en regional utviklingsaktør, er en naturlig samarbeidspartner for folkebibliotekene og Nasjonalbiblioteket for utvikling av folkebibliotekene i tråd med de satsingsområdene som er fremhevet i bibliotekstrategien.

Det er god grunn til å fremheve og videreutvikle fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør på bibliotekområdet, men uten å forringe det statlige virkemiddelapparatet. Det er besluttet at gjeldende bibliotekstrategi skal etterfølges av en ny, som skal gjelde fra 2020. Ett grep i en ny bibliotekstrategiperiode kan være å tydeliggjøre hvordan fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle kan bidra til å styrke bibliotekfeltet gjennom målrettede regionale planverk og ved å påta seg en aktiv utviklingsrolle, i samspill og dialog med

kommunene, statlige aktører og andre samarbeidspartnere.

6.2.5.3 Arkivoppgaver

Fylkeskommunene har et lovpålagt ansvar for å ta vare på arkiv som skapes gjennom fylkeskommunenes eget administrative virke. I varierende grad tar fylkeskommunen i tillegg ansvar for oppgaver som bevaring og formidling av arkiver fra privat sektor, og utvikling av arbeidet med privatarkiv og kommunale arkiv. I høringssvaret fra Arkivverket til Hagenutvalgets rapport fremheves privatarkivenes bidrag til kunnskap og forståelse av samfunn og kultur og ivaretagelse av lokal identitet, og mener at:

«Arbeidet med å sikre arkiver som er viktige for samfunnet og innbyggerne kan styrkes ved en klargjøring og utvidelse av de nye regionenes ansvar og oppgaver med offentlige og private arkiv.»

Ansvar for å sikre tilgang til et bredt utvalg av arkiv kan falle inn under fylkeskommunenes og kommunenes generelle ansvar for kulturvirksomhet regionalt og lokalt, og for å sikre og formidle kulturarv spesielt, jf. kulturlova.

Arkivverket viser til at det er en målsetting at alle regionene skal ha sterke arkivinstusjoner med miljøer som er i stand til å vedlikeholde og utvikle kompetanse og yte gode tjenester regionalt og lokalt. For å få til dette mener Arkivverket det er behov for nytenkning når det gjelder samarbeidsformer og bedre samhandling mellom forvaltningsnivåene. En modell som foreslås, er samarbeid mellom stat, fylkeskommune og private aktører rundt regionale sentre for arkiv. Dette er blant annet gjort i Stavanger, der flere instusjoner på feltet samles i ett bygg. Dette omfatter Arkivverket ved Statsarkivet i Stavanger, Interkommunalt Arkiv i Rogaland, Stavanger byarkiv og deler av Misjons- og diakoniarkivet, VID vitenskapelige høgskole. Arkivverket har også satt i gang et pilotprosjekt der Interkommunalt arkiv i Vest-Agder skal utføre oppgaver på vegne av Arkivverket knyttet til felles forvaltning og tilgjengeliggjøring av arkiv slik at publikum får én dør inn uavhengig av om materialet er av statlig, kommunal eller privat opprinnelse. Denne samarbeidsformen kan bidra til fremtidige løsninger for et sterkere faglig arkivmiljø og en styrket oppgaveløsning i regionen.

Regjeringen har nedsatt et offentlig utvalg med oppgave å gjennomgå arkivloven (arkivlovutvalget). Utvalget skal som grunnlag for lovarbeidet beskrive de viktigste utfordringer og utviklingstrekk i og for arkivene. Utvalget skal gjennomgå oppgave- og ansvarsfordelingen mellom Arkivverket, statlig forvaltning, kommune-

sektoren og kulturinstusjoner i arbeidet med å sikre samfunnets arkiv. Utvalget skal gi sin utredning innen 1. mars 2019. Eventuell endring i ansvars- og oppgavefordelingen på arkivområdet bør vurderes i oppfølgingen av arkivlovutvalgets utredning.

6.3 Statlige oppgaver på kulturområdet

I innspill til kulturmeldingen og hørings svar til Hagenutvalgets rapport peker mange av aktørene i kultursektoren på nødvendigheten av statlig engasjement og nasjonalt overblikk for å ivareta en nasjonal kulturpolitikk. Ved å splitte opp nasjonale fagmiljøer og ordninger frykter kulturaktørene at behovet for økt administrasjon vil spise opp store deler av midlene, og at tiltakene pulveriseres. Flere aktører frykter at spesialisert fagkompetanse vil gå tapt dersom nasjonale fond og ordninger regionaliseres. Disse aktørene peker på at det er behov for felles løsninger og en felles strategi for å løse utfordringer i ulike deler av sektoren. Flere gir uttrykk for at den beste måten å skape utvikling på, er å jobbe på tvers av forvaltningsnivåene, og med virkemidler som kan styres nasjonalt.

Også en rekke kommuner og fylkeskommuner er opptatt av å ivareta nasjonale fagmiljøer og nasjonale ordninger. Enkelte tar til orde for at nasjonale kompetansesentre innen forskjellige kunst- og kulturfelt bør fungere som ressurs- og servicesentre som kan bistå fylkeskommunene med faglig utvikling og kompetanse. De mener fylkeskommunen har en nærhet til kunst- og kulturaktører i egen region som gjør dialog og kommunikasjon enkel. Samtidig kan nærheten gjøre at perspektivet blir mindre overordnet, og det kan være behov for å konsultere et kompetansemiljø på nasjonalt nivå.

Fylkeskommunene kan i kraft av sin samfunnsutviklerrolle bidra til å løfte frem den lokale og regionale kunsten og kulturen, i samspill og dialog med kommunene, statlige myndigheter og andre samarbeidspartnere lokalt og regionalt. For å sikre en helhetlig nasjonal kulturpolitikk med en faglig utvikling på ulike kulturområder anses det for øvrig som viktig med nasjonale ordninger og miljøer, der oppgaveløsningen gjøres med et nasjonalt helhetsgrep. I denne delen vurderes forslag til hvilke oppgaver som staten bør ta ansvar for, ut fra en avveining av de overordnede retningslinjene for oppgavefordeling opp mot kulturpolitiske mål og hensyn.

6.3.1 Spillemidler til kulturformål

Hagenutvalget mener forvaltningen av spillemidler kan ivaretas på samme måte som forvaltningen av

ordinære midler til kulturformål over statsbudsjettet. Fordelingen av spillemidler er en statlig oppgave som følger av bestemmelsene i pengespilloven. Midlene som fordeles, er overskuddet fra spillvirksomheten i Norsk Tipping AS, som er et statlig aksjeselskap underlagt Kulturdepartementet. Statens uttrykte ønske er at Norsk Tipping først og fremst skal være en aktør som bidrar til å utvikle spillemarkedet i en sosialpolitisk forsvarlig retning. Det er også bred politisk enighet om at pengespill skal være regulert gjennom en enettsmodell, for å hindre negativ spilleatferd. En god statlig styring av Norsk Tipping bidrar til effektiv drift og er videre en garanti for at overskuddet fra Norsk Tippings pengespill kommer samfunnet til gode. Disse hensynene gjør at det anses å være en statlig oppgave å forvalte ordninger der spillemidler fordeles. Dette er imidlertid ikke til hinder for at fylkeskommunene kan få ansvar for oppgaveløsningen, slik tilfellet allerede er når det gjelder ordninger som Den kulturelle skolesekken og desentralisert ordning for kulturbygg, jf. omtale nedenfor.

6.3.2 Ordninger under Norsk kulturråd

6.3.2.1 Hagenutvalgets forslag

Når det gjelder Norsk kulturråd, avgrenser Hagenutvalget statens ansvar til å «ivareta institusjoner og arrangementer med et klart definert nasjonalt oppdrag, områder som er spesialiserte, områder med lavt etterspørselsgrunnlag og områder kjennetegnet av lite konkurranse». Hagenutvalget mener deler av Kulturrådets midler som i dag er finansiert over kap. 320, post 55 Norsk Kulturfond, bør overføres til fylkeskommunene. Det gjelder både prosjektmidler og driftsstøtte til institusjoner og arrangementer som har karakter av å være lokale eller regionale. De mener også at ordninger og arrangementer som ikke har som primæroppgave å ivareta særlige nasjonale hensyn, og/eller krever et etterspørselsgrunnlag som er landsdekkende, bør overføres til fylkeskommunene. Eksemplene de gir på slike ordninger, er arrangørstøtte og festivalstøtte.

Kulturrådets kollegiale organ (rådet) er kritisk til ekspertutvalgets rapport og anbefalinger og påpeker svakheter i premissene og tilnærmingen til kulturfeltet. Rådet er videre kritisk til at forslagene i rapporten ikke er kunst- og kulturfaglig begrunnet, og at konsekvensene av en stor omlegging på kulturfeltet ikke drøftes. Rådet understreker at kulturpolitikken må utformes ut fra kulturens behov, og ikke med utgangspunkt i andre politiske hensyn. Kunst- og kulturfeltet må sikres finansieringsformer som stimulerer til mobilitet og samarbeid lokalt, nasjonalt og internasjonalt, som ikke låser aktører til sin regionale sammenheng. Rådet frykter at man vil miste det kulturfaglige skjønnet og «armlengdeavstanden» ved fordelingen av kultur-

midler, dersom rapportens anbefalinger iverksettes. Etter rådets syn er armlengdeprinsippet et viktig verktøy for å sikre maktspredning og må ikke svekkes som følge av regionreformen. Et sterkt nasjonalt fagorgan er viktig for å sikre et nasjonalt overblikk, utjevning av forskjeller og gjennomslag for betydningen av kultur i samfunnsutviklingen.

Flere kulturaktører støtter opp om disse synspunktene og argumenterer for at det er viktig å opprettholde Norsk kulturråd som et sterkt nasjonalt fagmiljø, der ulike virkemidler og tiltak ses under ett. Tilskuddsordninger med nasjonalt nedslagsfelt anses å styrke og skjerpe den faglige utviklingen på kunstfeltene, og flere fremhever betydningen av at rådet, som et nasjonalt kollegialt organ med politisk uavhengige fagutvalg, gjør vedtak om fordeling basert på kunstfaglige kriterier. Blant annet *Norsk skuespillerforbund* og *Norske billedkunstnere* hevder at små og spesialiserte fagmiljøer ikke vil få tilstrekkelig tyngde om de skal deles opp i mindre enheter. *Norske dansekunstnere* tror at en regionalisering av Kulturrådets oppgaver vil øke byråkratiet og trolig svekke prinsippet om armlengdes avstand, den faglige kompetansen og det nasjonale perspektivet for tildelinger. Disse aktørene peker også på at det vil være lite kostnadseffektivt å opprette fagutvalg for et bredt spekter av smale kunstformer i alle fylker. *Norske Kunsthåndverkere* skriver i sitt hørings-svar at «(D)et er grunn til å frykte at regionene ikke vil ha tilstrekkelig kompetanse til å forvalte slike ordninger, og at nærhet mellom forvaltere og søkere vil gjøre det vanskelig å skape armlengdes avstand. Det kan også være økt risiko for at man bringer inn andre hensyn enn kvalitet ved fordeling av støtte til kultur.»

Enkelte kommuner og fylkeskommuner har også nevnt Kulturrådet i høringssvarene til Hagenutvalgets rapport. I høringsvaret fra KS heter det:

«Kulturrådet er en nasjonal arena for konkurranse mellom prosjekter innenfor det frie, profesjonelle kulturfeltet. Vurderingen av prosjektene er basert på fagfellelvurdering, og disse gir derfor en særlig stor legitimitet. KS mener derfor at det er viktig at Kulturrådets rolle som en nasjonal arena opprettholdes, men da primært med oppgaver knyttet til Kulturrådets opprinnelig oppdrag som forvalter av Norsk kulturfond, slik ekspertutvalget foreslår.»

KS anerkjenner at Kulturrådet har en viktig rolle på nasjonalt nivå. Samtidig peker KS på at oppgaver som Kulturrådet har i dag, kan overføres til fylkeskommunene i tråd med Hagenutvalgets forslag. Fylkeskommunene har ulike oppfatninger om Kulturrådet, men i store trekk støtter de synspunktene fra KS, med litt

ulik vektleggelse av hvorvidt de mener enkelte oppgaver bør overføres.

6.3.2.2 Vurdering

Norsk kulturråd har som formål å stimulere samtids mangfoldige kunst- og kulturuttrykk og bidra til at kunst og kultur skapes, bevares, dokumenteres og gjøres tilgjengelig for flest mulig, jf. lov 7. juni 2013 nr. 31 om Norsk kulturråd (kulturrådsloven). De kollegiale organene som styrer Norsk kulturfond, Fond for lyd og bilde og Statens kunstnerstipend, er faglig uavhengige i sitt arbeid. De beslutter tildelingene fra sine avsetninger og kan ikke instrueres når det gjelder enkeltvedtak. Gjennom støtte til profesjonelle kunstnere, arrangører, utgivere og ulike kulturvirksomheter bidrar Kulturrådet til at kunst og kultur skapes, dokumenteres, bevares og gjøres tilgjengelig for flest mulig. Målet er at Norge skal ha et levende og mangfoldig kunst- og kulturliv.

Fordeling av tilskudd fra Norsk kulturfond er regulert i forskrift 31. oktober 2014 nr. 1387 om tilskudd fra Norsk kulturfond, med hjemmel i kulturrådsloven. Både privatpersoner, private og offentlige institusjoner, organisasjoner og andre virksomheter kan søke om tilskudd til prosjekter og tiltak innenfor fondets formål. Rådet kan fastsette nærmere retningslinjer og tildelingskriterier, herunder presiseringer av hvem som kan søke. Departementet kan ikke overprøve vedtak fattet av rådet når det gjelder kunst- og kulturfaglig skjønn, jf. kulturrådsloven § 6.

I konkurransen om midlene skal tildelingene fra Norsk kulturfond baseres på en helhetsvurdering av innkomne søknader, der kvalitetsmessige kriterier skal legges til grunn, og det skal tilstrebes en god geografisk spredning av midlene, jf. § 7 i forskriften. At tilskudd fordeles ut fra kunst- og kulturfaglige skjønnsvurderinger av en bred og sammensatt søkermasse fra hele landet, anses å være en nødvendig forutsetning for å oppnå formålet med fordelingen av tilskudd. Dette legger til rette for nasjonal konkurranse som skjerper kvaliteten. Det landsdekkende perspektivet gjør det mulig å se tiltak på tvers av lokale og regionale grenser, med sikte på å velge de kvalitativt beste prosjektene, med størst kunstnerisk potensial og betydning. Gitt at disse midlene har en relativt begrenset målgruppe og et begrenset nedslagsfelt i ulike deler av landet, er det gode argumenter for å opprettholde en statlig forvaltning av ordninger under Norsk kulturråd. Denne argumentasjonen er i tråd med ekspertutvalgets egen vurdering, med tanke på områder som er spesialiserte, områder med et lavt etterspørselsgrunnlag og områder kjennetegnet av lite konkurranse. Samtidig faller det inn under oppgaver som bør være statens ansvar

på bakgrunn av at det kreves et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.

På den andre siden er det også innenfor ordninger i Norsk kulturråd tiltak som fylkeskommunene med fordel kan ta ansvaret for. Hagenutvalget nevner særskilt arrangørstøtten og festivalstøtten. Dette er ordninger som omfatter et stort mangfold av aktører, med et lokalt og regionalt nedslagsfelt. Samtidig er dette ordninger som er etablert ut fra et nasjonalt perspektiv, der tiltakene også bør bli sett og vurdert opp mot hverandre i en nasjonal sammenheng. For å ivareta et nasjonalt perspektiv, samtidig som det i større grad legges til rette for utvikling ut ifra lokale og regionale forutsetninger og behov, kan det være et alternativ å tydeliggjøre en ansvarsdeling mellom staten og fylkeskommunene. Hovedbegrunnelsen for å opprettholde ordninger under Norsk kulturråd kan være at søkere fra hele landet har mulighet til å konkurrere om støtte, og at midlene fordeles til prosjekter og aktører som har de beste forutsetningene for å innfri målene med ordningene, med hovedvekt på en kunst- og kulturfaglig skjønnsvurdering. Fylkeskommunene kan overta ansvaret for prosjekter og tiltak som i dag mottar tilskudd fra ordninger under Norsk kulturråd, dersom de i hovedsak har en lokal og regional forankring, og potensielt sett kan bli ivaretatt på en bedre måte på regionalt nivå. En slik oppgavedeling vil innebære en spissing av enkelte ordninger i kulturfondet, snarere enn at ordninger avvikles. På regionalt nivå vil fylkeskommunene stå fritt til å vurdere virkemidler og tiltak, og kan velge å vektlegge andre hensyn enn det som vektlegges i ordninger under Kulturrådet.

Hvordan den konkrete oppgavefordelingen skal være, bør vurderes nærmere i dialog med fylkeskommunene og Norsk kulturråd. Dersom ansvaret for prosjekter og tiltak overføres, må tilskuddsmidlene til disse også overføres, jf. retningslinjene for oppgaveoverføring. Samtidig har allerede fylkeskommunene et bredt ansvar for kultur, som også inkluderer tilskudd til ulike prosjekter og tiltak. I flere av ordningene under Norsk kulturråd er det forutsetninger og krav om medfinansiering, jf. pkt. 4.2.3. Så fremt det ikke stilles absolutte krav om finansiering som binder opp kommuner og fylkeskommuner, kan praksisen med å vektlegge lokal og regional medfinansiering som ett av flere vurderingskriterier for støtte, være et hensiktsmessig virkemiddel for å sikre lokal forankring. Dette kan imidlertid ha noen uheldige virkninger med tanke på kommuner med svak økonomi, som må vurderes, jf. pkt. 5.5.1.

Fylkeskommunene står fritt til å prioritere supplerende ordninger på regionalt nivå. Virkemidler og tiltak som i større grad er innrettet for å imøtekomme

lokale og regionale forutsetninger og behov, kan være et viktig supplement og tillegg for kulturlivet. Fylkeskommunene kan i dialog med kommunene bidra til et løft for ordninger som ivaretar aktører som er i en tidlig fase i arbeidet med et prosjekt og/eller som har en annen tilnærming og innretning av prosjektet enn det som vektlegges i ordninger under Kulturrådet. På denne måten kan fylkeskommunene bidra til å legge grunnlaget for økt etterspørsel og heve kvaliteten på prosjekter. Samtidig kan de dekke et behov for støtte som er forankret i lokale og regionale forutsetninger og behov, som kan supplere de statlige ordningene. Dette er en oppgave som flere fylkeskommuner allerede ivaretar.

Det er behov for å se enkelte tiltak på Kulturdepartementets budsjett i sammenheng med tiltak som mottar støtte fra ordninger under Norsk kulturråd, jf. pkt. 6.2.2. Tilskudd til virksomheter som er spesialiserte og/eller unike i en nasjonal sammenheng, anses i hovedsak å være et statlig ansvar. Hvilke tiltak dette skal omfatte, vil være en faglig og skjønnsmessig vurdering, der det blant annet bør legges vekt på nyskaping og kulturtilbud som ivaretar særskilte grupper. Når det gjelder det visuelle kunstfeltet, har Kulturrådet, på oppdrag fra departementet, utlyst flere forskningsoppdrag i 2018. Resultatene fra disse prosjektene må ses i sammenheng med annen kunnskapsinnhenting knyttet til departementets arbeid på feltet. Samlet sett vil det i løpet av 2019 foreligge forskningsresultater som vil styrke kunnskapsgrunnlaget for fremtidig politikkkutforming på dette området. I likhet med andre områder bør det være en ambisjon å gi fylkeskommunene et større ansvar for oppgaver på det visuelle kunstfeltet med en lokal og regional forankring.

Det er viktig å finne en god balanse mellom virkemidler og tiltak som staten har ansvaret for, og virkemidler og tiltak som fylkeskommunene tar ansvaret for. Effekten av en overføring til fylkeskommunene kan potensielt bli større om fylkeskommunene samtidig prioriterer egne virkemidler og tiltak på disse områdene. Samtidig må samhandlingen og dialogen mellom staten og fylkeskommunene styrkes. Det er viktig og nødvendig å gå i dialog med fylkeskommunene om disse spørsmålene før det tas stilling til hvilke oppgaver som overføres. Særlig gjelder dette ordninger og tiltak der det er regional medfinansiering, jf. pkt. 4.2.3. I disse prosessene er det også viktig å lytte til innspill fra det kollegiale organet (rådet) om muligheter og utfordringer ved dagens ordninger.

6.3.3 Stimulerings- og utviklingsmidler for bibliotek, arkiv og museum

6.3.3.1 Hagenutvalgets forslag

Hagenutvalget foreslår å overføre ansvaret for prosjektmidler på biblioteks-, arkiv- og museumsfeltet fra Nasjonalbiblioteket, Arkivverket og Kulturrådet til fylkeskommunene. I rapporten heter det videre: «Når det gjelder disse ordningene, foreslår utvalget at fylkeskommunene samarbeider med Nasjonalbiblioteket, Arkivverket og Kulturrådet om en treårig utviklingsplan og en prioriteringsstrategi for midlene.»

Flere av høringsssvarene fra bibliotek, museer og arkivfeltet mener det er uheldig å overføre ansvaret for prosjektmidler på biblioteks-, arkiv- og museumsfeltet fra Nasjonalbiblioteket, Arkivverket og Kulturrådet til fylkeskommunene. Det pekes blant annet på at prosjekt- og utviklingsmidlene er et viktig virkemiddel for Kulturdepartementet, og bidrar både til å styrke de statlige virksomhetenes rolle som utviklingsaktør, og muligheten for å realisere den nasjonale politikken på områdene. Ved å flytte prosjektmidlene til fylkeskommunene svekkes muligheten til overordnede, fremtidige nasjonale satsinger. I høringssvaret fra både *Arkivverket* og *Arkivforbundet* frarådes en overføring av disse midlene til fylkeskommunen. Hovedbegrunnelsen til Arkivverket er at midlene ikke dekker de samlede behovene og utfordringene, og at det vil være en bedre og mer effektiv løsning å forvalte disse på nasjonalt nivå med systematisk samhandling på tvers av forvaltningsnivå.

De fleste fylkeskommunene støtter forslaget om å overføre stimuleringsmidler til regionalt nivå for å kunne legge til rette for utvikling ut fra regionale og lokale forutsetninger og behov. Fylkeskommunene argumenterer for at dette vil sette dem i stand til å ivareta samfunnsutviklerrollen på en måte som vil være til fordel for kunst- og kulturfeltet. I høringssvaret fra KS til Hagenutvalgets rapport heter det:

«Overføringen av oppgaver på bibliotekfeltet som foreslås av utvalget, vil bidra til gjennomføring av nasjonal bibliotekpolitikk på lokalt nivå som er tilpasset regionale behov og vedtatt bibliotek- og kulturpolitikk. Den vil videre kunne føre til økt dialog mellom fylkeskommunen og Nasjonalbiblioteket om bibliotekutvikling i regionen, og styrket samhandling mellom fylkeskommunen og kommunene. I likhet med hva som gjelder for kulturfeltet for øvrig, vil overflytting også kunne føre til bedre politisk forankring og politisk bevissthet om bibliotekutvikling regionalt og lokalt.»

Bibliotekarforbundet argumenterer for at fylkeskommunene bør få overført midler til å styrke lokal bibliotekutvikling. Forbundet tror at en slik overføring vil bidra til gjennomføring av nasjonal bibliotekpolitikk på lokalt nivå, og en utvikling av bibliotekene tilpasset regionale behov og regionalt vedtatt bibliotek- og kulturpolitikk. *Norsk Bibliotekforening* mener at utvikling av felles infrastrukturtiltak i regi av Nasjonalbiblioteket, til disposisjon for alle bibliotek, fortsatt bør ha en statlig forankring, og at et overordnet ansvar skal ligge hos Nasjonalbiblioteket. Norsk Bibliotekforening frykter at bibliotekpolitikken pulveriseres dersom den ikke har en nasjonal forankring, og at nasjonale prosjektmidler bidrar til en slik forankring. *Storbybibliotekene* mener at prosjekt- og utviklingsmidlene er det viktigste insentivet for å støtte opp om utvikling i sektoren, og at midlene har hatt en stor betydning for en rekke nasjonale satsinger. *Storbybibliotekene* frykter at overføring av midlene til fylkeskommunene vil føre til fragmentering av dagens bibliotekpolitikk, skjevfordeling mellom regionene, og negativ utvikling av en nasjonal digital infrastruktur.

6.3.3.2 Vurdering

Nasjonalbiblioteket forvalter i 2018 48,5 mill. kroner fra spillemidlene til prosjekt- og utviklingsmidler som skal stimulere til utvikling i norske folke- og fagbibliotek. Tiltakene skal ha verdi utover det enkelte bibliotek, og de skal fremme nye tilbud. Midlene lyses ut etter føringer fastsatt i Nasjonal bibliotekstrategi 2015–2018. Bibliotekstrategien innebærer at utviklingsmidlene skal disponeres til tre hovedområder: i) utvikling av felles infrastrukturtiltak i regi av Nasjonalbiblioteket, til disposisjon for alle bibliotek, ii) utvikling av folkebibliotekene som debatt- og læringsarena, møteplass og formidlingsinstitusjon, og iii) frie, nyskapende prosjekt- og utviklingstiltak.

Prosjekt- og utviklingsmidlene bidrar til gjennomføring av en helhetlig nasjonal bibliotekpolitikk, med vekt på å ta i bruk nye løsninger som er tilpasset behov og forventninger som morgendagens brukere vil ha. Denne omstillingen krever en klar og tydelig strategi og en sterk nasjonal aktør som har gjennomslagskraft. For å ha mulighet til å sette kraft bak bibliotekpolitikken er det viktig at et strategisk organ for bibliotekutvikling både har oversikt over utviklingsprosjekter i hele landet, kan se sammenhengene og ha beslutningsmyndighet med tanke på videreutvikling. Det anses på denne bakgrunn som nødvendig med et nasjonalt overblikk for å forvalte ordningen på en god måte.

Arkiverket forvalter prosjekt- og utviklingsmidler til tiltak innen innsatsområdene kommunale arkiv, arkiv i digital forvaltning og privatarkiv. Målgruppen er offentlige og private arkivinstitusjoner, museer, faglige inter-

esseorganisasjoner og andre aktører som arbeider med arkiv. I 2017 ble minst 6 mill. kroner øremerket til arbeidet med privatarkiv. Nasjonalt overblikk er en viktig forutsetning for å kunne identifisere og velge ut de prosjektene som gir gode helhetlige løsninger for arkivfeltet. Det er i tillegg et stort behov for å utvikle fellesløsninger på arkivfeltet som krever sentrale beslutninger. Utviklingsmidlene som Arkiverket forvalter, foreslås derfor å opprettholdes på statlig nivå.

Norsk kulturråd forvalter midlene som er avsatt til museumsfeltet. Programbasert utlysning av prosjektmidler er et sentralt virkemiddel for Kulturrådets arbeid som statlig utviklingsaktør på museumsfeltet. Kulturrådet forvalter anslagsvis 15 mill. kroner årlig til dette formålet finansiert gjennom spillemidler. Utviklingsprogrammer for perioden 2018–2020 er: Digitalisering og digital samlingsforvaltning; Samfunnsrolle, makt og ansvar; Forskning i museer. Fagadministrasjonen i Kulturrådet mener deres oppgaver på museumsfeltet er et eksempel på behovet for et nasjonalt fagmiljø med statlige virkemidler, jf. høringsvar til Hagenutvalget der det heter:

«Gjennom driftstilskudd, budsjettsøknader, rapportering og statistikk koordineres et nasjonalt nettverk av institusjoner, der det utvikles kunnskap og merverdi på nasjonalt nivå i et samspill mellom forvaltning og utvikling. I lys av dette mener vi det vil være avgjørende å opprettholde statlige driftstilskudd til det nasjonale museumsnettverket, samt å opprettholde en nasjonal koordinering av prosjekt-/utviklingsmidler til museer og andre kulturformål. En overføring til fylkeskommunene vil være til hinder for å se anvendelsen av disse midlene i et helhetlig perspektiv, og det er kommet tydelige signaler fra museene om at en slik overføring ikke er ønskelig.»

I likhet med stimulerings- og utviklingsmidlene som forvaltes av Nasjonalbiblioteket og Arkiverket, anbefales det å opprettholde prosjektmidlene som forvaltes av Kulturrådet, på statlig nivå. Nasjonalt overblikk er en viktig forutsetning for å kunne identifisere og velge ut de prosjektene som kan bidra til utvikling i tråd med de nasjonale målene, og midlene anses å være et viktig virkemiddel for å ivareta statens faglige ansvarsoppgaver på museumsfeltet.

6.3.4 Den kulturelle skolesekken og Kulturtanken

Hagenutvalget foreslår at ansvaret for Den kulturelle skolesekken overføres til fylkeskommunene.

Den kulturelle skolesekken (DKS-ordningen) skal sørge for at alle elever fra 6–19 år får et profesjonelt kunst- og kulturtilbud som samspiller med skolens læreplaner og legge til rette for at elever i skolen skal få tilgang til, gjøre seg kjent med og utvikle forståelse for kunst- og kulturuttrykk av alle slag. DKS-ordningen dekker hele bredden av kulturuttrykk: scenekunst, visuell kunst, musikk, film, litteratur og kulturarv.

Spillemidlene til DKS-ordningen utgjorde 270 mill. kroner i 2017 og 285 mill. kroner i 2018. Midlene fordeles av Kulturtanken til fylkeskommuner og kommuner etter en fordelingsnøkkel som tar hensyn til blant annet tilskuddsmottakernes geografi, demografi og infrastruktur. Nøkkelen er utarbeidet av departementet og har vært oppdatert årlig etter endring i elevtall, men har ikke blitt gjennomgått i takt med andre forhold i samfunnsutviklingen. Kulturtanken jobber i dialog med et brukerutvalg fra fylkeskommuner og direktekommuner med utarbeidelse av ny fordelingsnøkkel. Arbeidet er beskrevet i Kulturtankens foreløpige brev til fylkeskommuner og kommuner om spillemidler 2019–2020.

19 fylkeskommuner og 12 direktekommuner mottok spillemidler direkte fra Kulturtanken i 2018. En tredel av midlene som gikk til fylkeskommunene, forvaltet de selv til produksjon, innkjøp av produksjoner og formidling av tilbudet. En tredel ble fordelt fra fylkeskommunene videre til abonnementskommunene i fylkeskommunen. Den siste tredelen sto fylkeskommunen fritt til å benytte selv eller fordele videre slik det er mest hensiktsmessig i den enkelte fylkeskommune. Tredelingen av midler gjøres i henhold til St.meld. nr. 8 (2007–2008) *Kulturell skulesekk for framtida*.

DKS-ordningen er utformet slik at fylkeskommunene og kommunene har stort handlingsrom for lokal tilpasning og økonomisk selvstendighet, samtidig som det nasjonale nivået ivaretar felles behov. I tillegg til spillemidlene til ordningen, legges det i ulik grad inn midler og ressurser i ordningen både fra fylkeskommuner, kommuner, kunstinstusjoner og andre involverte i ordningen.

DKS-ordningen er allerede desentralisert ved at oppgavene ligger så nært innbyggerne som mulig, men på et så høyt nivå som nødvendig for å sikre en kostnadseffektiv oppgaveløsning. Kulturtanken har ansvaret for forvaltningen av midlene, mens ansvaret for produksjon, programmering og turnéplanlegging ligger hos fylkeskommunene og direktekommunene i ordningen. Dagens ordning med direkte tildeling til enkelte kommuner, gjør det vanskelig for fylkeskommunene å koordinere og samordne DKS-tilbudene i

fylket. Det kan derfor være et alternativ at disse midlene også fordeles via fylkeskommunen.

I høringssvaret til Hagenutvalgets rapport fra KS heter det:

«KS mener at Kulturtankens rolle framtiden må begrunnes i oppgaver hvor det gir tydelig merverdi at disse løses i fellesskap som f.eks. enkelte samordningsoppgaver, eller utviklingen av felles IT-infrastruktur. Det bør imidlertid vurderes om dette må organiseres som et statlig organ, eller kan ivaretas som et felles ressurscenter etablert av og for fylkeskommunene.»

Kulturtanken ivaretar oppgaver av nasjonalt omfang der det er nødvendig med et nasjonalt overblikk for å sikre en god og effektiv oppgaveløsning. Et nasjonalt nivå sikrer kostnadseffektivitet for felles behov i ordningen, og styrker og videreutvikler ordningen i samspill mellom nasjonale utdanningsinstitusjoner og praksisfeltet. Styrking av den kunstneriske og formidlingsmessige kvaliteten i hele DKS-ordningen fordrer nasjonale nettverk, kunnskapsdeling, samarbeid mellom kompetansemiljøer og gode metoder for kvalitetsvurderinger.

Den kulturelle infrastrukturen endres gjennom bruk av digitale teknologier, og DKS-ordningen må settes i stand til å imøtekomme endringer i tiden. Pilotarbeid og utvikling av nye formidlingsmodeller er et felles anliggende som bør organiseres slik at nyskaping og kunnskapsproduksjon kommer hele ordningen til gode. Et eksempel på denne type tiltak er arbeidet som Kulturtanken har igangsatt for å utvikle en ny digital portal for Den kulturelle skolesekken. Portalen skal ha en felles løsning for alle programforslag uavhengig av kunstuttrykk, være et godt vindu mot skolen og være et nyttig verktøy for turnélegging, produksjonsarbeid, rapportering og evaluering. Løsningen tar også sikte på å generere lokale undersider til fylkeskommuner, kommuner og alle skoler involvert i ordningen.

Kulturtanken ivaretar det nasjonale behovet for fellesløsninger, nettverksmøter og faglig diskurs og samarbeid mellom kultur- og skolesektor i arbeidet med Den kulturelle skolesekken. Dette er oppgaver som anses å være statens ansvar.

6.3.5 Andre virkemidler og ordninger på nasjonalt nivå

6.3.5.1 Desentralisert ordning for kulturbygg

Hagenutvalget foreslår å gi fylkeskommunene et totalansvar for tilskuddsordningen til kulturbygg, som finansieres av spillemidler til kulturformål.

Tilskudd til desentralisert ordning for kulturbygg gis til kulturhus, flerbrukslokaler eller spesiallokaler for kunst og kultur. Ordningen forvaltes av fylkeskommunene, og midlene fordeles fra staten til fylkeskommunene etter en nærmere fastsatt fordelingsnøkkel. Søkere må ta kontakt med kommunen der anlegget skal bygges, for nærmere retningslinjer og veiledning om ordningen. Det er fylkeskommunene som sluttbehandler søknader og forvalter regionale retningslinjer. Departementet har i rundskriv av 1. januar 2010 fastsatt premisser for fylkeskommunens forvaltning av ordningen. Midlene kan benyttes til nybygg, ombygging og modernisering av kulturbyggene, men ikke til vedlikehold eller drift. Tilskudd kan utgjøre inntil 1/3 av godkjente prosjektkostnader for kulturbygget.

Forvaltningen av ordningen er allerede desentralisert. Det anses ikke å være aktuelt å overføre spillemidlene direkte til fylkeskommunen gjennom rammetilskuddet, jf. pkt. 6.3.1 Spillemidler til kulturformål. Dersom midlene skal innlemmes i rammetilskuddet til fylkeskommunene, må ordningen eventuelt først innlemmes i statsbudsjettet. Dette er et spørsmål som må behandles i den ordinære budsjettprosessen.

6.3.5.2 Nasjonale kulturbygg

Hagenutvalget foreslår at investeringsmidlene til institusjonene som i dag ligger under budsjettkapittel 322 Bygg og offentlige rom, post 70 *Nasjonale kulturbygg*, bør overføres til fylkeskommunene.

Kulturaktivitet fordrer gode fysiske rammevilkår. Bygninger, arkitektur og visuell kultur er viktige uttrykk for vår kultur, kulturarv og identitet. Målene for bevilgningene under kap. 322 er å legge til rette for produksjon, formidling og etterspørsel av ulike visuelle kunstuttrykk, og oppføring av kulturbygg som har en nasjonal oppgave, en landsomfattende funksjon eller en viktig landsdelsfunksjon, jf. Prop. 1 S (2017–2018). På post 70 bidrar Kulturdepartementet med investeringstilskudd som delfinansiering til bygninger og lokaler. Dette er prosjekter som oppføres av kommunale, regionale eller private byggherrer. Kulturdepartementet mottar årlig rundt 30 søknader til ordningen fra museer og scenekunstinstitusjoner fra alle deler av landet. Søknadene er uttrykk for at det er en lang rekke urealiserte byggeplaner knyttet til universell utforming, magasiner, scener og utstillinger. Hovedregelen er at den maksimale statlige tilskuddsandelen er en tredel av den delen av prosjektet som er i samsvar med målene for posten. På denne posten gis det tilskudd og tilsagn om tilskudd som strekker seg over flere budsjettår.

Bevilgningen til nasjonale kulturbygg er en landsomfattende ordning som har til hensikt å støtte opp under regionale og lokale tiltak som har et nasjonalt

mandat. Det anses å være en klar fordel at fordelingen av midlene gjøres med et nasjonalt perspektiv, og at forvaltningen er samlet på statlig nivå. Det anbefales derfor ikke å overføre disse midlene til fylkeskommunen. Samtidig er det viktig at ordningen stimulerer til og bygger opp satsinger som er lokalt og regionalt forankret. Det anses derfor som viktig at det legges til rette for dialog og samhandling mellom forvaltningsnivåene om disse oppgavene, blant annet i tilknytning til regionalt planarbeid.

6.3.5.3 Nasjonale satsinger og tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner

Hagenutvalget foreslår at ansvaret for Musikkutstysordningen, Ordningen for innkjøp av musikkinstrumenter, Aktivitetsmidler for kor, Krafttak for sang og Ordningen for historiske spill overføres til fylkeskommunene. Tilskuddene til disse tiltakene utgjør til sammen rundt 60 mill. kroner og finansieres av spillemidlene til kulturformål.

I høringssvarene fra de berørte aktørene uttrykkes stor skepsis til forslaget om overføring til fylkeskommunen. *Musikkutstysordningen* stiller seg positive til ønsket om å styrke kulturkompetansen i regionene, men mener fortsatt det vil være behov for sentrale fagmiljøer som kan iverksette og koordinere felles tiltak og satsinger. De mener det ikke er riktig å splitte opp velfungerende ordninger vi vet virker, for å overføre disse til fylkeskommunalt nivå der det vil være behov for å bygge opp administrasjon. *De Unges orkesterforbund* og *Norges musikkorpsforbund* mener prinsippene utvalget legger til grunn, tilsier at ordningen fortsatt bør forvaltes av frivillig sektor, og mener det er en dårlig idé å flytte denne ordningen til fylkeskommunen. *Norges korforbund* mener både Musikkutstysordningen, Ordningen for innkjøp av musikkinstrumenter, Aktivitetsmidler for kor og Krafttak for sang er ordninger der det er en fordel med landsdekkende perspektiv knyttet til prioritering og tilrettelegging. De mener dette er oppgaver som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning, og at forvaltningen kan gjøres mer effektivt på nasjonalt nivå. *Krafttak for sang* mener forslaget vil sette en stopper for den virksomheten som de driver som en nasjonal samhandlings- og aksjonsplattform med rundt 25 ulike partnere. *Kulturalliansen* mener ordninger innenfor nasjonale satsingsområder må forvaltes på nasjonalt nivå, og at en del av ordningene som ekspertutvalget foreslår å flytte, derfor bør beholdes på nasjonalt nivå ut fra at det sikrer nasjonale grep og gir mer effektiv forvaltning.

I budsjettforslaget fra Kulturdepartementet for 2019 heter det under kap. 323, post 78:

«Musikkutstysrordningen (MUO) har som formål å sikre gode tekniske vilkår for øving og fremføring av rytmisk musikk over hele landet. I tråd med Stortingets anbefaling i Innst. 14 S (2014–2015) ble MUO evaluert i 2015. Evalueringen anbefalte å utvide ordningen til å omfatte alle musikksjangre. I 2017 leverte By- og regionforskningsinstituttet NIBR rapporten *Evaluering av Kulturdepartementets tilskudd til amatørteaterfeltet*. Den anbefalte å etablere en ordning tilsvarende MUO som retter seg mot amatørteatergrupper. Kulturdepartementet har på bakgrunn av disse evalueringene gitt MUO oppdraget med å utvide ordningen til en kulturutstysrordning som åpner for flere sjangre.»

En kulturutstysrordning som åpner for flere sjangre, anses å være et tiltak der et nasjonalt helhetsgrep er viktig for å sikre en god oppgaveløsning. I videreutviklingen av ordningen bør det også legges til rette for dialog og samhandling med fylkeskommunene om virkemidler og tiltak på regionalt nivå, som kan supplere og bygge opp under de nasjonale satsingene.

Flere av ordningene som Hagenutvalget har foreslått overført, drives av frivillige organisasjoner. Ut fra en vurdering av at dette er midler som er satt av til landsomfattende ordninger, der frivillige organisasjoner har en sentral plass både som forvaltere av ordningene og som mottakere av midlene, anses det som uheldig å overføre midlene til fylkeskommunene. Dagens ordninger stimulerer til maktspredning gjennom å gi frivillige organisasjoner en sentral og viktig plass i gjennomføringen av den nasjonale kulturpolitikken. Det anbefales derfor å opprettholde disse ordningene på statlig nivå.

Flere av ordningene er relativt små, og det er en fare for at ordningene pulveriseres, og at synligheten og effekten på regionalt nivå vil bli mindre om midlene overføres til fylkeskommunene. Når det gjelder ordningen for historiske spill, er det lagt opp til at disse midlene bli sett i sammenheng med andre oppgaver på amatørteaterfeltet, som vil bli overført til Norsk kulturråd, jf. Prop. 1 S (2018–2019). Tilskudd til aktører med en utpreget regional forankring, som for eksempel Buskerud teater, Hålogaland Amatørteaterselskap og Vestlandske teatersenter anbefales overført i sin helhet til fylkeskommunene. Midler som er avsatt til tiltak som drives av landsomfattende frivillige organisasjoner, og/eller som krever et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning, anbefales opprettholdt på statlig nivå.

6.3.5.4 Kunst i offentlige rom (KORO)

Kunst i offentlige rom (KORO) er statens fagorgan for kunst i offentlige rom og landets største produsent av visuell kunst. Oppdraget ivaretas gjennom produksjon, forvaltning og formidling av kunst, samt gjennom funksjonen som kompetansesenter for kunst i offentlige rom. KOROs arbeid skal også bidra til å utvikle samtidskunsten og til å gi kunstnerne oppdrag og inntekter. Kjernevirksomheten til KORO er å gjennomføre kunstprosjekter i nye statlige bygg og stiftelser, som f.eks. helseforetakene. En annen viktig del av arbeidet er å sikre god forvaltning og formidling av en samling på rundt 7000 verk over hele landet. Dette arbeidet skjer i samarbeid med lokale mottakerinstitusjoner og regionale kunstfaglige miljøer.

KORO skal ivareta et nasjonalt utviklingsperspektiv når det gjelder kunst i offentlige rom og som en nasjonal aktør bidra til å styrke utviklingen av regional infrastruktur som kan sikre at kommunene får nødvendig kompetansetilførsel for å kunne lage gode kunstprosjekter. KORO har som mål å videreutvikle opplæringstiltak, kunnskapsformidling og koordinere faglige nettverk slik at kommunal og fylkeskommunal bruk av ressurser sikres ved at midlene er koblet til høy og relevant kompetanse. Lokale og regionale myndigheter har kunnet søke KORO om tilskudd og kompetansebidrag gjennom en ordning for kommunale og fylkeskommunale bygg og anlegg (KOM) og en kunstordning for uterom (URO). De siste årene har det vært en økning i antall søknader til både KOM og URO. For å få en treffsikker, relevant og kostnadseffektiv ordning, slås ordningene fra 2019 sammen til en lokalsamfunnsordning (LOK). Her kan både lokale og regionale myndigheter, samt kunstnere og private aktører søke om tilskudd.

Oppgavene som KORO ivaretar, anses å være så spesialiserte at det er mest hensiktsmessig å opprettholde ansvaret på statlig nivå. I tillegg er det klare fordeler ved å kunne løse oppgavene med et nasjonalt perspektiv, der det kan legges til rette for konkurranse og faglig utvikling. Særlig gjelder dette for forvaltningen av ordninger der fylkeskommuner og kommuner kan søke om midler. For å styrke forvaltningen av disse ordningene kan det vurderes å fastsette regelverket som en forskrift. Dette vil i større grad kunne ivareta krav til åpenhet, medvirkning og forutsigbarhet for ulike søkergrupper/samarbeidspartnere.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

I utredningen er det lagt vekt på å synliggjøre positive og negative virkninger av foreslåtte tiltak for berørte aktører. Mange av forslagene til tiltak som omhandler ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene og statlig styring av kommunesektoren, reiser prinsipielle spørsmål, som det ikke er mulig å vurdere ut fra en enkel sammenstilling og avveining av nytte- og kostnadsvirkninger. Vurderingene av økonomiske og administrative konsekvenser i denne delen omhandler forslagene til oppgaveoverføring fra staten til fylkeskommunene.

Rammeoverføringer mellom stat og fylkeskommune

Det legges til grunn at overføring av oppgaver mellom forvaltningsnivåene vil følges av tilsvarende rammeoverføringer innenfor en samlet uendret utgiftsside på statsbudsjettet. Det innebærer at ved overføring av oppgaver fra stat til fylkeskommune, vil midlene som er satt av til disse oppgavene over Kulturdepartementets budsjett, overføres til rammetilskuddet til fylkeskommunene, som fordeles over Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett. Dersom oppgaver skal overføres fra fylkeskommune til stat, vil rammetilskuddet bli tilsvarende redusert, og midler overføres til Kulturdepartementets budsjett.

I arbeidet med utredningen er det gjort noen overordnede vurderinger av hvilke oppgaver som bør overføres fra stat til fylkeskommune. Samlet inngår oppgaver med en statlig bevilgning på rundt 4 mrd. kroner i forslagene som er vurdert. Hovedandelen av disse midlene er knyttet til oppgaver som anses å være statens ansvar, jf. kapittel 4 og kapittel 6. Samtidig vil det med den anbefalte modellen for delt finansiering være et potensial for å overføre en betydelig andel budsjettmidler til fylkeskommunene. Anslagsvis er dette beregnet til rundt 1 mrd. kroner.

Innlemming av tilskuddsmidlene i rammetilskuddet, med en fordeling fra staten til fylkeskommunene som i hovedsak baseres på antall innbyggere, vil gi en betydelig omfordeling sammenlignet med dagens ordning. Skjevhetene skyldes i hovedsak den geografiske plasseringen av kulturinstitusjoner i regioner hvor befolkningstallet er lavt, sammenlignet med landsgjennomsnittet.

For å unngå disse uheldige omfordelingskonsekvensene er det nødvendig å vurdere alternative løsninger

for fordeling av rammetilskuddet til fylkeskommunene. I en overgangsperiode kan løsningen ved overføring av kulturoppgaver være å benytte særskilt fordeling i tabell c-fk, som blir presentert i «Grønt hefte - Inntektsystemer for kommuner og fylkeskommuner». Denne tabellen legges frem som vedlegg til statsbudsjettet (Prop. 1 S) fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, jf. vurdering under pkt. 5.5.1.4. Dette vil sikre at fylkeskommunene får tildelt en ramme som tar utgangspunkt i fordelingen av midlene til disse oppgavene over Kulturdepartementets budsjett. Samtidig legges det til rette for at fylkeskommunene kan foreta prioriteringer og valg innenfor rammebevilgningen.

Det finansielle ansvarsprinsippet

Flytting av oppgaver mellom forvaltningsnivåene skal følge det finansielle ansvarsprinsippet. Dette innebærer at det forvaltningsnivået som er tillagt ansvar og beslutningsmyndighet for en oppgave, også har ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen. På kulturområdet fordeles tilskudd til mange av de samme mottakerne fra alle de tre forvaltningsnivåene. Når tilskuddsmidler til oppgaver overføres fra staten, vil fylkeskommunene få et større ansvar. Samtidig er midlene som foreslås overført, i hovedsak knyttet til oppgaver som fylkeskommunene allerede ivaretar. Ingen av forslagene anses å være helt nye oppgaveområder som vil kreve en annen form for kompetanse og kvalifikasjoner enn det som fylkeskommunene allerede har. Det betyr at utgiftene til oppgaveløsningen allerede inngår i de generelle rammeoverføringene til kommuner og fylkeskommuner. Dersom enkelte fylkeskommuner vil ha behov for å styrke de administrative ressursene, anses dette å være en prioritering som må bli gjort innenfor de generelle rammeoverføringene. Prioritering innenfor budsjetttrammene er et fylkeskommunalt og kommunalt ansvar og privilegium på kulturområdet, jf. pkt. 5.2.

Siden overføringen av oppgaver fra staten til fylkeskommunene på kulturområdet i hovedsak er tilskuddsmidler til oppgaver som fortsatt vil ivaretas på begge forvaltningsnivåene, anses ikke overføringen å få noen vesentlige personalmessige konsekvenser. Den administrative andelen som knytter seg til oppgaver som vil overføres i sin helhet fra staten til fylkeskommunen, er svært begrenset. Det vil som en følge av dette primært være tilskuddsmidler som overføres

fra staten til fylkeskommunene ved overføring av oppgaver på kulturområdet.

Effektiviseringsgevinster

Effektiv ressursbruk er et sentralt argument for at en oppgave bør løses nærmest mulig innbyggerne.

Ved å overføre et større ansvar til fylkeskommunene for kulturoppgaver vil noen av de nåværende organisatoriske bindingene løses opp og gi rom for politikkutforming tilpasset regionale muligheter og forutsetninger. Samtidig vil både kommunene og staten opprettholde ansvaret for en rekke av de samme oppgavene. Potensialet for å utløse effektiviseringsgevinstene vil primært være knyttet til en styrket samhandling og dialog mellom forvaltningsnivåene, der fylkeskommunene vil ha en ledende posisjon på regionalt nivå i kraft av sin samfunnsutviklerrolle.

Siden fylkeskommunene allerede har et apparat til å støtte opp under oppgaveløsningen, vil en overføring av tilskuddsmidler trolig ikke øke utgiftene til administrasjon og støttefunksjoner nevneverdig. På den

andre siden vil det heller ikke redusere utgiftene til administrasjon og støttefunksjoner på statlig nivå når ordningene med delt finansiering videreføres.

En svakhet ved den foreslåtte oppgave- og ansvarsfordelingen med tanke på effektivitet, er at det i liten grad legges opp til at oppgaver samles og ses i sammenheng i én organisasjon. Å samle ansvaret på ett forvaltningsnivå anses imidlertid å ha en rekke uheldige konsekvenser som veier tyngre enn hensynet til effektivitet, jf. kapittel 4. Forankring av planarbeidet på kulturområdet i lov og en tydeliggjøring av ansvars- og oppgavefordelingen, kan på sikt bidra til å redusere prosesskostnadene.

Forslagene til endringer i oppgave- og ansvarsfordelingen er i hovedsak begrunnet ut fra demokratiske og kulturpolitiske hensyn, og anses i liten grad å ha en effektiviseringsgevinst i form av at det vil gi et innsparingspotensial for det offentlige.

Litteraturliste

- Dahl, Hans Fredrik og Helseth, Tore (2006): *To knurrende løver. Kulturpolitikens historie 1814–2014*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2018): Meld. St. 15 (2017–2018) *Leve hele livet. En kvalitetsreform for eldre*.
- Henningsen, Erik (2016): *Kultursamverkansmodellen – erfaringer fra en regionaliseringsreform i den svenske kultursektoren*. NIBR notat 2016:102.
- Henningsen, Erik og Blomgren, Roger (2017): *Organisere for organiseringens skyld. Kultursamverkansmodellen og organisasjonsreformenes rolle i nordisk kulturpolitikk* i Nordisk kulturpolitisk tidsskrift 1-2:2017. Sverige: Centrum för kulturpolitisk forskning ved Högskolan i Borås.
- Hofstad, Hege og Hanssen, Gro Sandkjær (2015): *Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå*. NIBR-rapport 2015:17.
- Hylland, Ole Marius (2012): *Nasjonale meldinger og regionale planer. Et nærsynt blikk på kulturpolitisk tekst*. Innlegg under konferansen Kulturrikets tilstand, 31. oktober 2012, Litteraturhuset.
- Håkonsen, Lars og Løyland, Knut (2012): *Kulturutgifter i kommunene*. TF-rapport nr. 301 på oppdrag fra Kulturdepartementet. Bø: Telemarksforskning.
- inFuture (2018): *Fremtidens kultur i et brukerperspektiv*. Rapport på oppdrag fra Kulturdepartementet i tilknytning til kulturmeldingen. Oslo: inFuture.
- Johannisson, Jenny (2018): *Kulturpolitisk styrning och kulturpolitiska reformer i Sverige* i Kulturanalys Norden, red. (2018): *Kulturpolitisk styrning. Ansvarsfordeling och reformer inom de nordiska ländernas kulturpolitik under 2000-talet*.
- Kanerva, Anna (2018): *Finnish cultural policy – structures and governance at the national, regional and local level* i Kulturanalys Norden, red. (2018): *Kulturpolitisk styrning. Ansvarsfordeling och reformer inom de nordiska ländernas kulturpolitik under 2000-talet*.
- Kann-Rasmussen, Nanna (2018): *Kulturpolitisk styrning og kulturpolitiske reformer i Danmark* i Kulturanalys Norden, red. (2018): *Kulturpolitisk styrning. Ansvarsfordeling och reformer inom de nordiska ländernas kulturpolitik under 2000-talet*.
- Kirke- og undervisningsdepartementet (1977): St.prp. nr. 1 (1977–1978) *Proposisjon til Stortinget*.
- Kjellberg, Francesco (red.) (1980): *Den kommunale virksomhet. Planlegging, finansiering og budsjettering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2000): St.prp. nr. 62 (1999–2000) *Om kommuneøkonomien 2001 m.v.*
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2009): Meld. St. 7 (2009–2010) *Gjennomgang av særlovs-hjemler for statlig tilsyn med kommunene*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015): Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015): Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015): *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016): Prop. 84 S (2016–2017) *Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016) *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med retningslinjer om utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren* (H-2382 B)
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017): Prop. 128 S (2016–2017) *Kommuneproposisjonen 2018*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017): Meld. St. 18 (2016–2017) *Berekraftige byar og sterke distrikt*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017): *Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Økt treffsikkerhet – bedre effekt – mindre byråkrati*. Rapport fra ekspertutvalg (Andreassenutvalget).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018): *Regionreformen. Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene*. Rapport fra ekspertutvalg (Hagenutvalget).

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018): Prop. 46 L. (2017–2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*.
- KS og Norsk kulturskoleråd (2018): *Kultur for framtida. Anbefalinger fra kulturprosjektet Oppspill*. Resultater fra medlemsdialogen i det toårige kulturprosjektet Oppspill.
- Kulturanalys Norden, red. (2018): *Kulturpolitisk styrning. Ansvarsfordeling og reformer inom de nordiska ländernas kulturpolitik under 2000-talet*. Nordisk kulturfakta. Stockholm: Kulturanalys Norden.
- Kulturdepartementet (1992): St.meld. nr. 61 (1991–1992) *Kultur i tiden*.
- Kulturdepartementet (1999): St.meld. nr. 22 (1999–2000) *Kjelder til kunnskap og oppleving* (abm-meldingen).
- Kulturdepartementet (2007): St.meld. nr. 8 (2007–2008) *Kulturell skulesekk for framtida*.
- Kulturdepartementet (2007): Meld. St. 10 (2007–2008) *Knutepunkt – kriterium for knutepunktstatus og vurdering av gjennomføring av knutepunktoppdraget*.
- Kulturdepartementet (2007): Lov 29. juni 2007 nr. 89 om offentlege styresmakters ansvar for kulturverksemd (kulturlova).
- Kulturdepartementet (2009): St.meld. nr. 49 (2008–2009) *Framtidens museum – Forvaltning, forskning, formidling, fornying*.
- Kulturdepartementet (2013): Prop. 67 L (2012–2013) *Lov om Norsk kulturråd (kulturrådsloven)*
- Kulturdepartementet (2015): Meld. St. 30 (2014–2015) *En framtidsrettet filmpolitikk*.
- Kulturdepartementet (2018): Meld. St. 8 (2018–2019) *Kulturens kraft. Kulturpolitikk for framtida*.
- Kulturdepartementet, Sverige (2017): Ds 2017:8 *Kultursamverkan för ett Sverige som håller i hop – Framtida inriktning och utvecklingsmuligheter för kultursamverkansmodellen*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Kultur- og kyrkjedepartementet (2003): St.meld. nr. 48 (2002–2003) *Kulturpolitikk fram mot 2014*.
- Kulturministeriet, Danmark (2009): *Kultur for alle – kultur i hele landet*. Kulturpolitisk strategi. København: Kulturministeriet.
- Mangset, Per (2012): *En armlengdes avstand eller statens forlengede arm? Et notat om armlengdeprinsippet i norsk og internasjonal politikk*. Notat på oppdrag av Kulturutredningen 2014.
- Mangset, Per (2013): *Kunst og makt. En foreløpig kunnskapsoversikt*. TF-rapport (313). Bø: Telemarksforskning.
- Mangset, Per og Hylland, Ole Marius (2017): *Kulturpolitikk. Organisering, legitimering og praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Mangset, Per, Håkonsen, Lars og Stavrum, Heidi (2017): *Festivalboom eller kulturpolitisk ønskedrøm? – Om festivalisering og kommunal kulturøkonomi*. I Nordisk kulturpolitisk tidsskrift 01-02/2017. Ansvarlig utgiver: Centrum för kulturpolitisk forskning ved Högskolan i Borås.
- Myndigheten för Kulturanalys (2014): *En regional ressurss på konstnärlig grund. Länsteatrarna och kultursamverkansmodellen*. Rapport 2014:3. Stockholm.
- Myndigheten för Kulturanalys (2017): *Dramatiska villkor. Länsteatrarnas ekonomiska handlingsutrymme 1980-2015*. Rapport 2017:1. Stockholm.
- NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- NOU 2013:4 *Kulturutredningen 2014*. (Engerutvalget) Kulturdepartementet.
- Oxford Research (2018) *Kommunesektorens rolle i nasjonal kulturpolitikk. Nye oppgaver og ansvar for fylkeskommunene*. FoU-rapport på oppdrag fra KS.
- Proba samfunnsanalyse (2018): *Regionalisering av kulturpolitikken*. Rapport nr. 2016-18. Utarbeidet for KS.
- Riksdagens Kulturutskott (2015): *Är samverkan modellen? En uppföljning och utvärdering av kultursamverkansmodellen*. Rapport 2015/16:RFR4. Stockholm: Riksdagstryckeriet.
- SOU 2009:16 *Betänkande av Kulturutredningen. Förynelseprogram*. Statens offentliga utredningar. Stockholm: Regeringskansliet.
- SOU 2010:11 *Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet*. Betänkande av kultursamverkansutredningen. Statens offentliga utredningar. Stockholm: Regeringskansliet.

Statistisk sentralbyrå (2017): *Kulturstatistikk 2016*.
Statistiske analyser 156. Oslo-Kongsvinger: SSB

Vestby, Guri Mette (2013): *Fylkeskommunenes rolle
i kulturpolitikken – bakgrunnsnotat til kulturutredningen
2014*. NIBR, Notat 2013:101.

Høringssvar til rapport fra Hagenutvalget

Akershus fylkeskommune
Akershus musikkråd
AKKS Norge
Anno - museene i Hedmark
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Arrangørforum
Askøy kommune
Aust-Agder fylkeskommune
Austevoll kommune
Baroniet Rosendal og Den Weis-Rosenkroneske Stiftelse (DWRS)
Bergen kommune
Bergen Kunsthall
Bibliotekarforbundet
Birkenes kommune
Blaafarvewærket
Bokhandlerforeningen
Buskerud fylkeskommune
Carte Blanche AS
Dalane Folkemuseum
Danseinformasjonen
De Unges Orkesterforbund og Norges Musikkorps Forbund
Den Nationale Scene
Den Norske Opera & Ballett
Drammens Museum
Dyrøy kommune
Fagforbundet Teater og Scene
Fagforeningene ved Kulturrådet
Festspillene i Bergen
Finnmark fylkeskommune
Fitjar kommune
FolkOrg - organisasjon for folkemusikk og folkedans
Folldal kommune
Forskerforbundet
Fredrikstad kommune
Frivillighet Norge
Færder kommune
Førde Internasjonale Folkemusikkfestival
Gausdal kommune
Gjøvik kommune
Grenland Friteater
Gulen kommune
Halden kommune
Hardanger og Voss museum
Hedmark fylkeskommune
Hedmark og Oppland musikkråd
Holmestrand kommune
Hordaland fylkeskommune
Hordaland teater
Horten kommune
Hovedorganisasjonen Virke
Hå kommune
Hålogaland teater (sendt i kopi til KUD)
JM Norway (Jeunesses Musicales Norway)
Justis- og beredskapsdepartementet
Kilden Teater- og Konserthus for Sørlandet IKS
KODE Kunstmuseer og komponisthjem
Kommunearkivinstitusjonenes Digitale Ressurssenter SA
Kompetanse Norge
Krafttak for sang
Kristelig studieforbund
Kristiansand kommune
Kristiansand kommune
Kulturalliansen
Kulturhistorisk musuem, Universitetet i Oslo
Kulturtanken - Den kulturelle skolesekken Norge
Kunsthall Trondheim
Kunstnernettverket
Landssamanslutninga av nynorsk kommunar
Lillehammer kommune
LNU
LO
Moss kommune
Musea i Sogn og Fjordane, Opera Nordfjord, Sogn og Fjordane Teater, Førde Internasjonale Folkemusikkfestival
Museene for kystkultur og gjenreisning IKS
Museene i Sør-Trøndelag
Museum Stavanger AS
Musikernes fellesorganisasjon
Musikk fra livets begynnelse
Musikk i Skolen
Musikkens studieforbund
Musikkutstysordningen
Møre og Romsdal fylkeskommune
Nasjonalbiblioteket
Nedre Eiker Kommune - utvalg for Oppvekst og Kultur
Nord-Aurdal kommune
Nordland fylkeskommune
Nordlandsmuseet
Nordnorsk Kunstmuseum
Nordnorsk Opera og Symfoniorkester
Norges museumsforbund
Norges Husflidslag
Norges Korforbund
Norges kulturvernforbund
Norsk Bergverksmuseum
Norsk Bibliotekforening
Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU)
Norsk jazzforum
Norsk kulturforum
Norsk Kulturråd

Norsk kulturrådet, rådet
 Norsk musikkråd
 Norsk Revyfaglig Senter
 Norsk Skuespillerforbund
 Norsk teater- og orkesterforening
 Norske Billedkunstnere
 Norske Dansekunstnere
 Norske Festivaler SA
 Norske Kunsthåndverkere
 Notodden kommune
 NTL
 nyMusikk
 Nynorsk kultursentrum
 Ofoten regionråd
 OperaNorge
 Oslo kommune
 Oslofjordbibliotekene
 Perspektivet Museum
 Randaberg kommune
 Regionrådet for Kongsvingerregionen
 Regionrådet i Gjøvikregionen
 Regionstyret i Valdres
 Rendalen kommune
 RiddoDuottarMuseat
 Riksarkivaren/Arkivverket
 Samarbeidsrådet for Sunnhordland
 Samspill International Music Network
 Sandnes kommune
 Sarpsborg kommune
 Skuespiller- og danseralliansen AS
 Slekt og Data
 Språkrådet
 Stavanger kommune
 Stavanger Symfoniorkester
 Stiftelsen Buskerud Teater
 Stiftelsen Christian Radich
 Stiftelsen Kulturkvartalet
 Stiftelsen Lillehammer museum
 Stiftelsen Musikkelskapet Harmonien
 Stiftelsen Nasjonal jazzscene
 Stiftelsen Norsk Luftfartsmuseum
 Stiftelsen Seilskipet Statsraad Lehmkuhl
 Stiftelsen Danse- og teatersentrum
 Stiftinga for folkemusikk og folkedans
 Stiftinga Museumssenteret i Hordaland
 Stiklestad Nasjonale Kultursenter
 Storbybibliotekene
 Stord kommune
 Studieforbundet kultur og tradisjon
 Studium Actoris AS
 Sveio kommune
 Sørnorsk jazzsenter
 Sør-Troms Museum
 Teater Innlandet
 Troms fylkeskommune
 Troms og Finnmark KrF
 Tromsø kommune
 Tromsø museum universitetsmuseet
 Trondheim kommune
 Trondheim Symfoniorkester
 Trøndelag fylkeskommune
 Trøndelag Teater
 Turnéteatret i Trøndelag
 Tysnes kommune
 Tønsberg kommune
 Ungdom og Fritid
 Unge Kunstneres Samfund
 Universitetet i Oslo
 Universitets- og høyskolerådets museumsutvalg
 Valdres sommersymfoni
 Valdresmusea AS
 Verdensarvsenter for bergkunst - Alta Museum IKS
 Vest-Agder-museet
 Vestfold fylkeskommune
 Vestlandske Teatersenter
 Vestnorsk Jazzsenter
 Viken fellesnemnd
 Vindafjord kommune
 Virke Kultur
 Voksenopplæringsforbundet
 Øksnes kommune
 Østfold fylkeskommune
 Østlandssamarbeidet
 Øyer kommune

Innspill til kulturmeldingen

Kulturdepartementet mottok ca. 350 skriftlige innspill til kulturmeldingen innen gitt frist 15. februar 2018. Samtlige innspill er gjennomgått, og innspill vedrørende ansvars- og oppgavefordeling er vurdert i arbeidet med

denne utredningen. Innspillene er tilgjengeliggjort på regjeringens nettsider:

<https://www.regjeringen.no/id2554337/>

Regionale innspillsmøter til kulturmeldingen

Akershus fylkeskommune, innspillsmøte på Jessheim
Aust-Agder og Vest-Agder fylkeskommuner, innspillsmøte i Kristiansand
Buskerud fylkeskommune, innspillsmøte på Kongsberg
Finnmark fylkeskommune, innspillsmøte i Alta
Hedmark og Oppland fylkeskommuner, innspillsmøte på Lillehammer
Hordaland fylkeskommune, innspillsmøte i Bergen
Kulturdepartementet, innspillsmøte i Oslo for nasjonale aktører
Møre og Romsdal fylkeskommune, innspillsmøte i Kristiansund
Nordland fylkeskommune, innspillsmøte i Bodø
Oslo kommune, innspillsmøte i Oslo
Rogaland fylkeskommune, innspillsmøte i Stavanger
Sogn og fjordane fylkeskommune, innspillsmøte i Førde
Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag fylkeskommuner, innspillsmøte i Stjørdal
Telemark og Vestfold fylkeskommuner, innspillsmøte i Skien
Troms fylkeskommune, innspillsmøte i Tromsø
Østfold fylkeskommune, innspillsmøte i Fredrikstad

Møter med innspill til utredningen

Göteborg symfoniker
Kilden, kontaktmøte med Kulturdepartementet
Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Kommunenes Sentralforbund (KS) Storbynettverket v/ sekretariatet
Kommunenes Sentralforbund (KS) Fylkeskultursjefsnettverk
Kommunenes Sentralforbund (KS) Fylkesrådmennenes arbeidsutvalg (FRAU) og fylkeskultursjefenes arbeidsutvalg
Kommunenes Sentralforbund (KS) v/ Ann Evy Duun og Erling Lien Barlindhaug
Konstnerliga och Litterära Yrkesutöveras Samarbetsnemnd (KLYS)
Kultur- och utdanningsministeriet, Finland
Kulturanalys, Sverige
Kulturdepartementet, Sverige
Landsdelsrådet for kultur i Nord-Norge
Länsmuseernas Samarbetsråd v/ Bohusläns museum
Nordnorsk Opera- og Symoniorkester (NOSO), kontaktmøte med Kulturdepartementet
Nordisk kulturpolitisk toppmøte, Malmø 2018
Nordisk teaterlederråd
Norsk kulturforum (NOKU)
Norsk kulturforum (NOKU), innspillsmøte til kulturmeldingen
Norsk kulturforums årskonferanse, Haugesund 2018
Norsk kulturråd
Norsk teaterlederforums vårseminar
Norsk teater- og orkesterforening (NTO)
Oslo kommune
Regionteater Väst (Göteborg)
Regjeringens kontaktkonferanse med fylkeskommunene
Stavanger symfoniorkester, kontaktmøte med Kulturdepartementet
Statens Kulturråd, Sverige
Stockholms län, kulturförvaltningen
Svensk Scenkonst
Taika Arts Promotion Centre, Finland
Trøndelag fylkeskommune v/ Karen Espelund
Västmanlandsmusiken
Västmanlands Teater
Västmanlands län museum
Västra Götaland, kulturförvaltningen Västarvet

Utgitt av:
Kulturdepartementet, 2018

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 222 40 000
Publikasjonskode: V-1006 B

