



Regionalisering av kulturpolitikken

Rapport 2016 - 08



NIBR



PROBA
samfunnsanalyse

Proba-rapport nr. 2016-08, Prosjekt nr. 16005

ISSN: 1891-8093

AG/SEA, EW, 24.6.2016

--

Offentlig

--

Regionalisering av kulturpolitikken

Utarbeidet for KS

Forord

Proba samfunnsanalyse har gjennomført prosjektet med By- og regionforskningsinstituttet NIBR som underleverandør. I KS har Ellen Dehli vært FOU-ansvarlig, med Ulrika von Sydow og Erling Lien Barlindhaug som fagansvarlige. Referansegruppen har bestått av fire fylkeskultursjefer. Gruppen har vært aktiv, noe som har vært udelt positivt for gjennomføringen. Vi takker særlig gruppens leder Ragnhild Kvalø for innsatsen.

Prosjektet har vært ledet av Audun Gleinsvik. Elise Wedde og Saliha El-Amrani har gjennomført de fleste intervjuene. Erik Henningsen fra NIBR har beskrevet regionalisering av kulturpolitikk i Norge og Sverige (rapportens kapittel 3). Framstillingen vil også bli utgitt som et NIBR-notat. Forskningssjef Guri Mette Vestby ved NIBR har vært kvalitetssikrer. Det er Proba som står ansvarlig for sluttrapporten.

Oslo, 24.6.2016

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
SUMMARY	6
1 METODE.....	11
2 INNLEDNING	13
2.1 Bakgrunn og formål	13
2.2 Regionreformen.....	13
2.3 Målet med endring i oppgavefordeling	14
2.4 Forhold til nasjonal kulturpolitikk	14
3 REGIONALISERING I NORGE OG SVERIGE.....	15
3.1 Stat, region og kommuner i den nordiske kulturpolitikken.....	15
3.2 Bakgrunnen for regionaliseringsreformen i Sverige	17
3.3 Samspillet mellom forvaltningsnivåene i norsk kulturpolitikk.....	19
3.4 Kultursamverkansmodellen	20
3.4.1 Støtteordninger som inngår i kultursamverkansmodellen	22
3.4.2 Fornyet samspill og sammenheng i kulturpolitikken.....	23
3.4.3 Lite handlingsrom for endring.....	25
4 HOVEDTREKK I OPPGAVEFORDELING PÅ KULTURFELTET I DAG ..	28
4.1 Organisering av kulturminnevernet	29
4.2 Støtte til idrett og friluftsliv	30
4.3 Støtte til kunst og kultur.....	31
4.4 Valg av oppgaver som kan overføres til regioner.....	32
5 VIKTIGE EGENSKAPER VED MODELLER FOR REGIONALISERING ..	35
5.1 Fordeling av ressurser.....	35
5.2 Øremerkinger og andre bindinger på bruken	36
5.3 Andre føringer på kulturpolitikken.....	36
5.4 Ulike modeller for ulik støtte?	36
6 FORSLAG TIL MODELLER SOM SKAL VURDERES VIDERE	38
6.1 Kultursamverkansmodellen	38
6.2 Kulturmidler i frie inntekter.....	39
6.3 Regionale kulturfond	39
6.4 Kulturminnefeltet	39
6.5 Idrett og friluftsliv	39
7 AKTØRENES SYNSPUNKTER.....	40
7.1 Generelt om regionalisering av kulturpolitikk.....	40
7.2 Oppgaver som kan/ikke kan regionaliseres	43
7.3 Synspunkter på Kultursamverkansmodellen	45
7.4 Synspunkter på regionale kulturfond.....	46
7.5 Synspunkter på finansiering av kultur gjennom frie inntekter.....	46
7.6 Organisering av Kulturminneforvaltning	47
7.7 Virkemidler overfor idrett og friluftsliv	47

8	DRØFTING OG ANBEFALING	49
	LITTERATUR	51
	VEDLEGG: EKSEMPLER PÅ ENDRING I OPPGAVEFORDELING	53
A.	REGIONALE FORSKNINGSFOND	53
B.	FYLKESVEIER	54

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Regjeringen ønsker å gjennomføre en regionreform. Dagens fylker skal erstattes av 10 regioner. Regionene vil få en klarere strategisk rolle enn fylkene. Dette kan tilsi endringer i oppgavefordelingen blant annet på kulturområdet. Prosjektet gir ikke grunnlag for klare anbefalinger om hvilke oppgaver som bør overføres til regioner, men hvis man overfører en del tilskuddsordninger, mener vi at den svenske Kultursamverkansmodellen kan brukes som modell. Innenfor denne kan man også etablere regionale fond.

Fordelene med en regionalisering vil kunne være styrket dialog mellom forvaltningsnivåene og strategisk samordning av ulike virkemidler på kulturområdet og med andre politikkområder.

Bakgrunn

Regjeringen har i Meld. St. 22 (2015–2016) «Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver» varslet at den vil gjennomføre en regionreform som blant annet innebærer at dagens fylker erstattes av 10 regioner. Regionene skal ha en sterkere strategisk rolle for samfunnsutviklingen enn det dagens fylker har. Dette tilsier også at man ser på oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene på nytt og hvordan de arbeider sammen.

KS har gitt Proba samfunnsanalyse – i samarbeid med By- og regionforskningsinstituttet NIBR - i oppdrag å vurdere mulig regionalisering av kulturpolitikken.

Problemstilling

KS har definert to mål med overføring av oppgaver på kulturfeltet fra stat til regioner:

- Stimulere lokaldemokratiet og engasjementet rundt kulturfeltet
- Styrke koordinering på kulturfeltet

Prosjektet belyser konsekvensene av å overføre oppgaver og økonomiske ressurser fra statlig til regionalt nivå på kulturfeltet. Blant annet er følgende konsekvenser belyst:

- Konsekvenser for regionale beslutningstakere
- Virkning for omfanget og organiseringen av kulturtilbudene
- Virkninger for utøverne
- Virkninger for finansiering og lokalt og regionalt eierskap

Prosjektet omfatter både idrett, kulturminner og (annen) kultur. KS ønsket at prosjektet skulle omfatte blant annet en vurdering av konsekvenser av å innføre en modell tilsvarende den svenske Kultursamverkansmodellen i Norge.

Metode

Prosjektet er basert på en litteraturstudie, blant annet av erfaringene med Kultursamverkansmodellen, samt intervjuer med ulike aktører knyttet til kulturfeltet.

Vi har intervjuet

- Forvaltere av statlige midler
- Ansatte med ansvar for kulturfeltet i fylker
- Ledere for kulturinstitusjoner
- Interesseorganisasjoner på kulturfeltet
- Representanter for Norsk Idrettsforbund

Til sammen har vi gjennomført 26 intervjuer.

Dagens oppgavefordeling på kulturfeltet

Kulturloven fastslår på generelt grunnlag at kommuner og fylkeskommuner har et ansvar for å støtte kulturvirksomhet, men ansvaret er ikke ytterligere spesifisert, og denne forpliktelsen legger i liten grad føringer på politikken.

På det kulturpolitiske feltet framstår oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene som mindre systematisk enn for andre politikkområder. Det er ikke etablert arenaer for regelmessig dialog mellom forvaltningsnivåene om kulturpolitikken, heller ikke på områder der finansieringsansvaret for oppgavene er delt mellom forvaltningsnivåene.

Beskrivelsen over passer ikke for idrett og kulturminneforvaltning. På idrettsområdet er det en systematisk arbeidsdeling både mellom forvaltningsnivåene og mellom Norges idrettsforbund og forvaltningen. I all hovedsak ser det ut til at oppgavefordelingen fungerer godt. På kulturminneområdet er det en løpende dialog mellom forvaltningsnivåene. Mange oppgaver overført fra staten til fylkene. Det pågår en overføring av ytterligere oppgaver på kulturminnefeltet.

Kultursamverkansmodellen og andre modeller for regionalisering

I intervjuene har vi spurt om virkninger av ulike modeller for regionalisering på kulturfeltet. Vi har skilt mellom ansvar for idrettsanlegg, kulturminner og det øvrige kulturfeltet. For det øvrige kulturfeltet har vi bedt om synpunkter på virkninger av tre modeller for regional forvaltning:

- Regionale fond
- Kultursamverkansmodellen
- Finansiering gjennom frie inntekter

Kultursamverkansmodellen innebærer at regionene (landstingene) i Sverige har ansvar for å forvalte en del tilskudd som tidligere var statens ansvar. Regionene er forpliktet til å utforme kulturplaner og søker staten om overføring av tilskudd på grunnlag av planene. Planene forplikter regionene.

Evalueringer av Kultursamverkansmodellen tyder på at virkningene av å innføre modellen har vært lite dramatiske. Arbeidet med kulturplaner har stimulert interessen for kulturfeltet og dialogen mellom aktørene i forvaltningen og

kulturfeltet. Den direkte effekten på fordeling av tilskudd og styring forøvrig har vært moderat, men det regionale fokuset i de regionale kulturinstitusjonene er blitt forsterket. Statens styring av kulturfeltet er ikke svekket. Ettersom planene som regionene søker om støtte til er bindende, kan man si at statens styring er styrket. Grunnen er at hele planen godkjennes av staten og er bindende for regionenes samlede kulturpolitikk - ikke bare bruken av de statlige midlene.

Hva kan regionaliseres?

Vi har sett på kriteriene som er brukt ved oppgavefordeling på andre områder. Kriteriene reflekterer fordeler og ulemper ved sentralisering/desentralisering og er mer egnet til å synliggjøre dilemmaer enn å legge grunnlag for entydige anbefalinger. Vi mener at følgende oppgaver på kulturfeltet kan overføres til et regionalt nivå:

- Regionale institusjoner som samfinansieres mellom stat og fylke (regionale teatre og scener samt regionale musikkentre)
- Støtte til arrangører, arrangementer og lokaler som ikke har en særskilt nasjonal status, men som hovedsakelig er rettet mot et lokalt/regionalt publikum og eller lokale utøvere
- Regionale museer
- Støtte til kulturnæringer
- Utviklingsmidler på biblioteksområdet
- Tilskudd til barne- og ungdomskultur

Intervjuene

Generelt

Hovedinntrykkene er at de fleste har vært lite opptatt av oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene og derfor har ganske generelle synspunkter. Tilskudd fra Norsk Kulturfond får betydelig større oppmerksomhet enn deres økonomiske betydning tilsier.

Det er også, naturlig nok, en tendens til at aktørene forsvarer sin rolle: De fleste statlige forvaltere og de institusjoner og aktører som har stabil finansiering fra staten er skeptiske til regionalisering, mens representanter for fylkene og kulturaktører som ikke har stabil statlig finansiering er mer positive.

Ettersom antall intervjuer er lavt og fordi intervjuobjektene ikke er valgt ut med henblikk på representativitet, er det ikke grunn til å legge vekt på hvor mange som har støttet ulike synspunkter.

Synspunkter på regionalisering

Flere peker på behov for bedre dialog mellom forvaltningsnivåene om kulturpolitikk og for koordinering av ulike virkemidler. Videre mener flere at dagens forvaltning gjør det vanskelig for mange kulturaktører utenfor Oslo "å bli sett" og at en del beslutninger tas på svakt informasjonsgrunnlag. Andre peker også på at regionalisering vil kunne gjøre det enklere å slå sammen ulike støtteordninger, noe som kan gjøre at kulturaktørene får færre forvaltere å

forhold seg til. Dette kan forsterkes ved at en ikke lenger behøver å henvende seg til statlige forvaltere.

Men det er også flere som er skeptiske til regionalisering av ansvar for å forvalte tilskuddsordninger. Særlig gjelder dette ordninger som hovedsaklig skal fordeles ut fra kunstnerisk kvalitet. Skeptikerne mener 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", slik målet er for dagens forvaltning. Videre peker en del skeptikere på økt risiko for at man bringer inn andre hensyn enn kvalitet ved fordeling av støtte til kultur.

Kultursamverkansmodellen

Mange mener at utforming av kulturplaner vil kunne stimulere interessen for kulturfeltet samt dialogen mellom kulturaktørene og forvaltningen og mellom forvaltningsnivåene.

Andre peker på at modellen framstår som rigid og regelstyrt, og at det er merkelig å ha en annen modell for styring av kulturfeltet enn for andre politikkområder.

Enkelte har framholdt at hvis prosessene rundt kulturplaner skal stimulere interessen for kulturpolitikk, må planene ha en reell betydning for beslutninger om støtte og for andre virkemidler. Dette tilsier at regionene også må få ansvar for å forvalte en del tilskudd.

Regionale fond

En del frykter at etablering av regionale fond vil innebære at man etablerer like mange fond i hver region som man i dag har på statlig nivå.

De som støtter tanken om etablering av regionale fond ser dette som en mulighet for å slå sammen en del tilskuddsordninger og dermed samordne enkeltbeslutningene.

Aktørenes syn på regionale fond er i hovedsak basert på deres vurdering av om det vil være mulig å skape armlengdes avstand på regionnivå og om det er behov samordning av tilskuddsordninger.

Regionalisering innenfor idrett

Her har vi spurt aktørene om de mener det vil kunne være en fordel om regionene får ansvar for å se hele anleggsstrukturen i regionen i sammenheng og om staten bør på føring på utforming av idrettsanlegg.

Intervjuene tyder på at det er et behov for å bedre koordinering kommunenes satsinger på idrettsanlegg. Regionene kan her spille en rolle, men idrettskretsene fyller allerede denne rollen i større eller mindre grad.

Når det gjelder regelverket for utforming av anlegg, kan det være fordel med å tilpasse anlegg til lokale behov. Men dagens nasjonale standardisering er basert på et omfattende erfaringsmateriale om hva som vanligvis fungerer godt.

Regionalisering av kulturminneforvaltning

Fylkene har i dag ansvar både for avgjørelser om freding av en del typer kulturminner og tilskudd til ivaretagelse av kulturminner. Vi har spurt aktørene om man bør rendyrke Riksantikvarens direktoratsrolle og overføre ansvar for vedtak om og støtte til alle enkeltsaker til fylkene.

Heller ikke her er det enighet blant dem vi har intervjuet. Enkelte påpeker at fylkene ikke har kompetanse på hele dette feltet i dag, og uttrykker tvil om det vil være hensiktsmessig at alle regioner opparbeider kompetanse på alle relevante områder.

Samtidig er enighet om at det er en fordel at kulturminneforvaltning ses i sammenheng med andre forvaltningsområder, noe man kan oppnå gjennom regionalisering.

Konklusjoner og anbefalinger

Vi ser ikke grunnlag for klare anbefalinger om hvilken rolle regionene bør ha på kulturfeltet, men mener at intervjuene og studien av kultursamverkansmodellen gir grunnlag for følgende anbefalinger:

- Man bør ikke erstatte dagens statlige tiltak til kultur med tilsvarende økning i regionenes frie inntekter. Man må ha øremerking, i hvert fall i en overgangsfase.
- Hvis man velger å satse på regionalisering av kulturpolitikken bør man trolig gi regionene en klar strategisk rolle, men samtidig understøtte regionenes betydning ved å gi dem beslutningsansvar på en del områder som er statlige i dag.
- Regionale fond kan fungere godt for å fordele midler til kortsiktige kulturtiltak- og aktiviteter, samt nyskapende pilotprosjekter, innenfor en slik modell.
- Så vidt vi kan bedømme, er det allerede gode prosesser i gang for å vurdere hensiktsmessig arbeidsdeling på kulturfeltet.
- Hvis regionene får økt ansvar for andre deler av kulturfeltet og med en klar strategisk funksjon, styrker dette argumentene for å gi dem en tilsvarende rolle i tilknytning til idrett og kulturminner.

Summary

A white paper on reforms related to the regional level of government has recently been presented in Norway. The intention is to reduce the number of regions and to reform the role of the regional government. The regional government is to have a more strategic role than before. The reform will also entail changes to the responsibilities and powers of the region. Possibly, the regions will be assigned more responsibilities in the domain of cultural policy. This project is an analysis of possible scope and models for regionalisation of cultural policies. The analysis does not lead to clear cut recommendations on the scope and models of reform. However, we do see the recent reform in Sweden as a promising alternative. In Sweden, the national, regional and local government levels cooperate on cultural policies within the framework called "The collaborative cultural model".

Regionalisation could yield improved dialogue between the branches of government and strategic coordination of various instruments of cultural policy and between cultural policies and other policy areas.

Background

In a recent white paper (Meld. St. 22 (2015–2016) «Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver»), the national government has stated the intention to execute a regional reform. The reform will imply a reduction of the number of regional governments from 19 to 10, and new responsibilities will be transferred to the regional level. The white paper highlights the intention to strengthen the regions' strategic role, including the coordination of different sectoral policies. The reform will also include other changes to the distribution of responsibilities between the three levels of government.

KS (the association of local and regional governments) has commissioned Proba – in cooperation with the Norwegian Institute for Urban and Regional Research – to analyse the possible scope and model for regionalisation of cultural policies.

Problem definition

KS has defined two goals for regionalisation of cultural policies:

- To stimulate local democracy and the interest and engagement for culture
- To strengthen coordination in cultural policies

The project analyses the effects of the transfer of powers and resources from the central to the regional level.

The project includes policies on sports and leisure, the protection of the cultural heritage as well as other the broader cultural sector and activities.

Method

The project is based on a review of relevant literature and interviews with resource persons in the cultural sector as well as with resource persons in government institutions or organisations within the sector .

Findings and recommendation

The present situation

The Culture Act states that local and regional government are responsible for supporting culture, but does not specify the scope of the responsibility. The act has few practical implications for policies in this domain of government.

In most sectors, there is a clearly defined division of responsibility between the various branches of government. This is not the case in the cultural sector in general. The division of roles and responsibilities appear less systematic in the cultural sector. There is also a lack of arenas for dialogue between different levels of government, even when the different levels share a common responsibility for supporting institutions or activities.

The above description does not apply to sports and policies for cultural heritage. In sports, there is a systematic division of responsibilities. It appears that the division of responsibilities is appropriate to the needs of the sector. The regions have been assigned substantial powers related to the protection of the cultural heritage, and there is an ongoing reform that will lead to transfer of more powers.

The collaborative cultural model

The implementation of this governance model in Sweden has transferred the responsibility for several support schemes for the cultural sector from the central to the regional level of government. Formally, the regions prepare cultural policy plans and apply for funding from the central government for the implementation of the plans. The plans are binding for the regions.

Evaluations of the collaborative cultural model indicate that it has had no dramatic effects. It appears that the planning process has stimulated the interest for cultural policies and the dialogue between the authorities and actors in the cultural sector. The impact on the allocation of funds has been moderate. The central government's power to implement national cultural policies has not been weakened. The reason is that the central level (represented by the Swedish Arts Council) approves each regional plan, including measures that are not financed by the central level. The planning process also ensures that regional policies are linked to national policies.

Which responsibilities can be transferred to the regional level?

Premised on past reforms related to the division of responsibilities between the three levels of government, national authorities have formulated a set of general criteria for assigning the powers to the three levels of government. The criteria

reflect the dilemmas related to centralisation versus decentralisation, and do not normally yield firm conclusions on the appropriate level for each power.

We find that the following tasks might be transferred to the regional level:

- Regional institutions that are co-financed between the central and the regional authorities
- Support to organisers, events, and locations with mainly local impact and status
- Regional museums
- Support to culture industry/creative industries
- Development grants for libraries
- Support for children and youth culture

The interviews

We have interviewed

- Officials responsible for managing central government funds for culture
- Officials in regional governments
- Representatives for cultural institutions
- Representatives for organisations within the cultural sector
- Representatives for the Norwegian Confederation of Sports

Our main impression is that most of the informants have only general views on regionalisation. Grants from the Arts Council of Norway receives more attention than their size should indicate. There is also a tendency that the informants views to some extent reflect their role: Those who are involved in the management of central government funds or who receive stable funding from the central government tend to be sceptical towards regionalisation, while those in other positions are more positive.

In the presentation of findings, we do not emphasize the number of informants who have expressed different views. The low number of interviews and the lack of representativeness make quantitative analysis of the material pointless.

General views on regionalisation

Several informants point to the need for a strengthening of the dialogue on cultural policies between the various levels of government and for better coordination of different policies and measures. Presently, it is difficult for actors outside Oslo to be recognised by those allocating grants and other forms of support schemes. Others say that regionalisation will enable the merging of several support schemes, reducing the number of donors the potential recipients must communicate with.

Others are more sceptical towards regionalisation, in particular with regards to a decentralisation of the responsibility for allocating grants based on artistic quality (i.e. The Arts Council of Norway). Some argue that the regional authorities do not have sufficient competence to manage such funds and that proximity between applicants and decision makers will make it difficult to practice management "at arm's length". Some sceptics also point to a higher risk that other considerations than artistic quality will influence the allocations.

The collaborative cultural model

Several informants think that the process of producing culture plans, which is an important element in its model, will strengthen the dialogue between different levels of government and between the artists and other actors on the one hand, and politicians and government officials on the other.

Others see the model as rigid and rule based and think it is questionable the need for a different model for cultural policies than what applies in other policy areas.

Some argue that to ensure that the planning process will actually stimulate the interest and engagement for cultural policies, the plans must have a real impact on allocation of funds and other policy measures. This implies that the regions must have some powers in this sector.

Regional funds

Some informants fear that the establishment of regional funds for cultural grants will imply that for each funding scheme that exist on the central level today one will establish a regional version. This would imply that the number of funds would be multiplied by ten.

Others argue that regionalisation should entail the merging of funds with different scope.

The views on the establishment of regional funds to a large extent reflect the informants general view on the need for better information to decision makers by reducing distance and on the possibility to manage "at arm's length" with regionalisation.

Regionalisation of policies on sports

We asked the informants whether they thought it would be advantageous to give the regional level a strategic function in the planning of sports arenas and other facilities and to reduce standardisation requirements for sports facilities.

The interviews indicate that there is some need for improving the coordination of the local governments planning of sports facilities.

The informants view the present level of standardisation both as an asset and a hindrance, and there are no clear recommendations on possible changes.

Regionalisation of policies on cultural heritage

Today, the regional authorities have the powers to decide on the protection of many categories of cultural heritage sites and objects and for allocating grants for managing cultural heritage. We have asked the informants on their views on a possible reform including the transfer of responsibility for all types of cultural heritage to the regions.

The views on a possible reform vary. Some point to the lack of relevant competence in the regional authorities related to some types of heritage, and

express doubt on the appropriateness of developing such competence in each region.

on the other hand, there is broad support for the strengthening of a strategic function, and for viewing the policies on cultural heritage in connection with policies for other sectors. Regionalisation could strengthen the strategic function.

1 Metode

Prosjektet er basert på en litteraturstudie samt intervjuer med aktører på kulturfeltet. Litteraturstudien siktet mot

- å utvikle kriterier for valg av tiltak på kulturområdet som kan regionaliseres,
- identifisere en del aktuelle tiltak basert på disse kriteriene,
- identifisere mulige modeller for overføring av forvaltningsansvar fra staten til regionnivået
- erfaringer med slike modeller

I hovedsak har vi studert norske forhold, men oppdragsgiver pekte i utlysningen på den svenske Kultursamverkansmodellen som en aktuell modell, og vi har derfor studert litteratur om utvikling og utforming av denne samt virkningene av modellen.

Basert på litteraturstudien, skisserte vi noen modeller for regionalisert forvaltning av ulike tilskudd på kulturområdet og noen tilskudd som vi mener kan være aktuelle for regionalisert forvaltning. Vi har skilt mellom

1. idrett
2. kulturminneforvaltning
3. det øvrige kulturfeltet

Vi har gjennomført intervjuer på de tre feltene. Hvert intervju har bare dekket ett av de tre feltene.

De viktigste temaene har vært synet på regionalisering av oppgaver på det aktuelle feltet samt synet på konkrete skisser til gjennomføring av regionalisering. Skissene ble presentert i intervjuene.

Intervjuobjektene har vært

- aktører som forvalter statlige tilskudd i dag
- ledere med ansvar for kultur i fylkeskommuner
- kulturaktører som får statlige tilskudd
- representanter for organisasjoner på kulturfeltet

Med unntak av intervjuobjekter som også sitter i referansegruppen for prosjektet, dvs. ledere i fylkeskommunene, var ikke aktørene på forhånd informert av oss om hvilke skisser de skulle uttale seg om. Det kan anføres som en svakhet at informantene i liten grad kjenner til og har oppfatninger om den svenske modellen og at intervjuene er foretatt på et tidspunkt der Stortingsmeldingen om nye regioner er under behandling og det ikke foreligger forslag til avgrensning av regionene. Regioner vil for informantene antakelig i stor grad være synonymt med sammenslåing av dagens fylkeskommuner, mens regjeringen sikter mot at regionene skal ha en annen rolle og innretning enn fylkeskommunene har i dag. I invitasjonen og innledningen til intervjuene, ga vi kort informasjon om regionreformen. Det er grunn til å tro at mange av

intervjuobjektene i liten grad har reflektert over hvilken rolle regionnivået bør ha på kulturfeltet og hvilke virkninger den svenske modellen og andre former for regionalisering vil kunne få.

Vi har gjennomført i alt 27 intervjuer med:

- Kulturdepartementet
- Klima- og miljødepartementet (avdeling for kulturminner)
- Kulturrådet (tre intervjuer med til sammen fire personer)
- Kulturminnefondet
- Brak¹
- Norges museumsforbund
- Norsk teater og orkesterforening (NTO)
- Fagforbundet
- Spekter
- Norsk kulturforum
- Norsk kulturhusnettverk
- Vestfold-museene
- Nord-Troms museum
- Kulturhuset i Tromsø
- Akershus teater
- Nord-Trøndelag Teater
- Hålogaland teater
- Rogaland opera
- Nasjonalbiblioteket
- Norges idrettsforbund
- To idrettskretser

De fleste intervjuene er gjennomført per telefon, men noen få in persona.

Intervjuobjektene er valgt ut som ressurspersoner. Vi har ønsket å få dem til å belyse dagens situasjon og virkning av regionalisering. Disse spørsmålene er ikke behandlet i de organisasjonene hvor intervjuobjektene arbeider, og det vil kunne være vanskelig for dem å ha mening om disse spørsmålene i offentlighet. Derfor har vi anonymisert intervjuobjektene og gjengitt referatene slik man ikke kan tilskrive uttalelsene de organisasjonene informantene kommer fra.

¹ Kompetansesenter for musikk for Hordaland og Sogn og Fjordane

2 Innledning

2.1 Bakgrunn og formål

Regjeringen har varslet at den vil gjennomføre en regionreform. Reformen innebærer at dagens fylker erstattes av regioner. Målet med reformen er blant annet å styrke utviklingsrollen i regionene.

Reformen vil kunne gi grunnlag for endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Kulturpolitikken er ett område hvor det kan være aktuelt å både å styrke regionene som utviklingsaktører og å overføre oppgaver fra staten til det nye regionnivået.

I rapporten trekker vi fram en del trekk ved arbeidsfordelingen mellom forvaltningsnivåene på kulturfeltet.

Rapporten drøfter hvilke oppgaver på kulturfeltet som kan overføres til regionene og modeller for hvordan forholdet mellom stat og region kan utformes. Til kulturfeltet regnes oppgaver/formål som ligger under Kulturdepartementet, kulturminnevern (under Klima- og miljødepartementet) og stedsutvikling (under Kommunal- og moderniseringsdepartementet).

I et vedlegg er det korte beskrivelser av eksempler på modeller for overføring av ansvar fra stat til fylkeskommuner samt oppsummering av evalueringer av endringene i oppgavefordeling.

2.2 Regionreformen

Den foreslåtte regionreformen vil innebære at dagens 19 fylker erstattes av om lag 10 regioner, men at regionene samtidig får en annen rolle enn fylkene har i dag. Målene med og det påtenkte innholdet i reformen er nylig presentert i Meld. St. 22 (2015–2016) «Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver».

Av meldingen framgår det at regionenes oppgaver og rolle ikke er fastlagt verken på kulturfeltet eller andre forvaltningsområder. I omtalen av hvilke oppgaver det kan være aktuelt å overføre, trekker regjeringen fram mange av de samme momentene som man har sett i forbindelse med tidligere vurdering oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene. Disse bygger på NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Vi omtaler disse kriteriene i avsnitt 4.4. Men samtidig legger regjeringen sterk vekt på at regionene er påtenkt en strategisk rolle, dvs. en rolle som planlegger og koordinator på tvers av forvaltningsområdene.

2.3 Målet med endring i oppgavefordeling

KS har definert to mål med overføring av oppgaver på kulturfeltet fra stat til regioner:

- Stimulere lokaldemokratiet og engasjementet rundt kulturfeltet
- Styrke koordinering på kulturfeltet

Hvis regionene får økt ansvar på kulturfeltet vil dette bringe beslutninger om kulturpolitikken nærmere innbyggerne, noe som kan stimulere interessen for regionnivået. Videre kan flytting av ansvaret fremme interessen for kulturfeltet og for kulturens betydning for region- og stedsutvikling.

Man kan se behov for koordinering på to nivåer: Strategisk og operasjonelt. Med koordinering på strategisk plan, mener vi at kulturpolitikken og tilhørende virkemidler ses i sammenheng med andre politikkområder, f.eks. steds-, nærings- eller utdanningspolitikk. Med operasjonell koordinering mener vi at de ulike enkeltbeslutningene ses i sammenheng, f.eks. ulike beslutninger om tilskudd til en og samme aktør eller til ett og samme prosjekt. Mange aktører på kulturfeltet kan i dag få tilskudd fra flere ulike kilder både på samme og på ulike forvaltningsnivåer. Kanskje effekten av tilskuddene kan økes gjennom at de ses i sammenheng, samtidig som man kan redusere forvaltningskostnadene ved at antall vedtak med tilhørende informasjonsstrømmer kan reduseres.

Både valg av oppgaver for regionnivået, overføring av ressurser for å ivareta disse oppgavene og eventuelle føringer på hvordan ressursene brukes og oppgavene forøvrig ivaretas, må ta utgangspunkt i nasjonale mål for kulturpolitikken og målene for endringen i oppgavefordelingen.

2.4 Forhold til nasjonal kulturpolitikk

KS har i gjennomføringen av prosjektet lagt vekt på at regionaliseringen av kulturpolitikken ikke skal svekke, men heller styrke oppnåelsen av nasjonale mål innenfor kulturpolitikken. Dette er et premiss for vurderingene av modeller for regionalisering.

Kulturutredningen (NOU 2013: 4) framhever en opplevd mangel på nasjonal sammenheng i kulturpolitikken blant kommuner og fylkeskommuner. Det er lite systematisk samhandling mellom kommuner og fylkeskommuner om utvikling på kulturfeltet. Gjennom de siste tiårene har samspillet og kommunikasjonslinjene mellom den statlige og den regionale kulturforvaltningen blitt bygget ned. Kulturdepartementets og Norsk kulturråds støtte til det regionale og lokale kulturlivet har i økende grad blitt et direkte anliggende mellom kulturlivsaktører og statlige instanser.

Ved å utvikle regionene som strategiske aktører på det kulturpolitiske feltet kan man knytte kulturtiltakene på regionalt og lokalt nivå sterkere til nasjonale kulturpolitiske mål. En regionalisering av kulturpolitikken vil måtte forholde seg til grunnleggende nasjonale føringer i utforming av virkemidlene, herunder vektleggingen av kunstnerisk kvalitet og prinsippet om armlengdes avstand ved beslutninger om støtte til kunstnerisk virksomhet. Samtidig vil rommet for regionale variasjoner i kulturpolitikken kunne utvides.

3 Regionalisering i Norge og Sverige

I Meld. St. 22 (2015-2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver* heter det at tilskuddsforvaltningen på kulturområdet skal gjennomgås med sikte på overføring til (nytt) regionalt nivå og at Kulturdepartementet skal gjennomgå ansvarsforhold og finansiering av institusjoner og tiltak som i dag har delt finansiering (mellom staten, fylkeskommuner og kommuner), med sikte på å overføre oppgaver og ansvar til større folkevalgte regioner.

Det er omfattende likheter mellom kulturpolitikken i Norge og Sverige, også med hensyn til samspillet mellom stat, regioner og kommuner innenfor sektoren. Vi har derfor valgt å se utviklingen og debatten i Norge i lys av utviklingen i Sverige, som har tatt en ganske annerledes retning de senere årene. Sverige har relativt nylig gjennomført en stor reform knyttet til arbeidsdeling mellom staten og regionene (landsting).

Målet med framstillingen er å identifisere organisatoriske løsninger, styringsformer og erfaringer fra reformen som kan være interessante å ta med i betraktningen i den pågående diskusjonen om regionalisering av norsk kulturpolitikk. Vi trekker fram både bakgrunnen for og innholdet i reformen og dens dokumenterte virkninger. Først ser vi på generelle likhetstrekk mellom svensk og norsk kulturpolitikk og mer spesifikke likhetstrekk knyttet til rolle- og ansvarsfordelingen mellom stat, regioner og kommuner. Deretter redegjør vi for bakgrunnen for innføringen av kultursamverkansmodellen i Sverige og avveininger som ble gjort gjeldende i denne sammenhengen. De påfølgende avsnittene beskriver reformens innhold, med hensyn til hvilke støtteordninger den omfatter, styringsformen den legger opp til og utviklingen som har funnet sted fra modellen ble innført og fram til i dag.

3.1 Stat, region og kommuner i den nordiske kulturpolitikken

I kulturpolitikkforskningen snakker man av og til om den «nordiske kulturpolitiske modellen».² Begrepet understreker de mange likhetstrekkene i kulturpolitikken som utøves i de nordiske landene sammenliknet med andre land. Dette gjelder ikke minst kulturpolitikken i Norge og Sverige, som har omfattende likheter med hensyn til forvaltningsområdets historiske utvikling, dets målsettinger og organisatoriske oppbygging. Framveksten av den moderne kultursektoren foregikk parallelt i tid i de to landene, som et ledd i utviklingen av etterkrigstidens velferdsstat. I mange tilfeller har utviklingen av sektoren i de to landene vært direkte inspirert av tiltak og ordninger i nabolandet.³ I begge

² Mangset m.fl. 2008

³ Dahl og Helseth 2006

landene har oppbyggingen av kultursektoren vært knyttet til *to ulike strategier* for å demokratisere befolkningens tilgang på kunst- og kulturuttrykk.⁴

Dels har dette skjedd gjennom etableringen av statlige kulturinstitusjoner, som har hatt som mandat å bidra til en spredning av profesjonell kunst- og kultur – den såkalte høykulturen – til innbyggere over hele landet. Å bidra til at alle landets innbyggere har tilgang til kunst og kultur av høy kvalitet er et sentralt kulturpolitisk mål både i Norge og Sverige.

Dels har oppbyggingen av sektoren skjedd gjennom en kulturpolitisk strategi som dreier seg om å anerkjenne og støtte opp under den lokale folkelige kulturdeltakelsen. Denne strategien er knyttet til det såkalte «utvidede kulturbegrepet» og har særlig manifestert seg gjennom etableringen av en desentralisert regional og kommunal kulturforvaltning.

Den statlige kulturspredningspolitikken ble igangsatt på midten av 1900-tallet, først i Sverige og senere i Norge, og kommer tydeligst til uttrykk gjennom etableringen av de såkalte «riksinstitusjonene» (Riksteatret, Rikskonsertene, Riksutstillingene) og de statlige kulturrådene. Da kulturpolitikken ble formelt instituert som et eget forvaltningsområde i Norge og Sverige på 1970-tallet, var det med utviklingen av det lokale og regionale kulturlivet som overordnet nasjonalt mål. I årene som fulgte, ble det etablert en rekke statlige økonomiske støtteordninger som skulle stimulere oppbyggingen av en lokal kultursektor og etableringen av regionale kulturinstitusjoner skjøt fart.⁵

Regionene og kommunene står i dag for en betydelig andel av den offentlige finansieringen av kulturlivet og sysselsettingen innenfor sektoren i de to landene. Både i Norge og Sverige bidrar kommunene og regionene med om lag halvparten av de totale offentlig utgiftene til kultursektoren, med kommunene som den klart største bidragsyteren.⁶ I begge landene finnes det en infrastruktur av regionale kulturinstitusjoner og -virksomheter, deriblant regionale teatre, orkestre og museer, hvor finansieringen er delt mellom staten og regionale og lokale myndigheter.

I dag kan man snakke om at kultursektoren i de to landene er inndelt i to sfærer: På den ene siden har man den statlige kulturforvaltningen, som i hovedsak retter seg inn mot den profesjonelle kunsten og kulturen og som er orientert mot mål om kvalitet, profesjonalitet og fremme av den kunstneriske friheten. Det siste viser seg blant annet gjennom den statlige kulturforvaltningens tilslutning til idealet om armlengdesstyring. I tråd med dette idealet er mye av ansvaret for utviklingen av statlig finansierte kulturinstitusjoner overlatt til institusjonene selv.

På den andre siden har man den kommunale kulturforvaltningen, som retter seg mer mot amatørkulturen og folkelige kulturuttrykk og som i større grad er orientert mot allmenne velferds- og inklusjonsmål. Den regionale kulturforvaltningen kan sies å ha et bein i hver av de to sfærene. Den ligger nær

⁴ Mangset 1992, Vestheim 1995

⁵ Mangset 1992, Vestheim 1995

⁶ SSB 2015, Myndigheten for kulturanalys 2014a

den statlige sfæren, ved at den i første rekke gir støtte til institusjoner for profesjonell kunst og kultur. Samtidig ligger den nær kommunene ved at den ofte betrakter kulturpolitikken som et ledd i den allmenne samfunns- eller regionutviklingen.⁷

3.2 Bakgrunnen for regionaliseringsreformen i Sverige

Desentralisering var et nøkkelord i statlige kulturpolitiske dokumenter som la grunnlaget for oppbyggingen av den lokale og regionale kultursektoren i Sverige på 1970-tallet. Her ble det lagt vekt på at hovedansvaret for den offentlige støtten til kultursektoren skulle ligge hos kommunene eller hos landstingene dersom kulturvirksomheter ble for store for kommunene, mens statens rolle skulle være å stimulere kultursektoren rundt om i landet, ikke å regulere den.⁸ I denne sammenhengen ble det også uttrykt en intensjon om at ansvaret for den eksisterende statlige finansieringen av kulturinstitusjoner skulle overføres til landstingene etter hvert som de bygget opp sin kapasitet innenfor sektoren. Denne intensjonen ble imidlertid ikke fulgt opp i tiårene som fulgte.⁹

Spørsmålet om en regionalisering av statlig støtte til kulturinstitusjoner og -virksomheter ble tatt opp til debatt i Sverige på 1990-tallet og på starten av 2000-tallet og det har blitt gjennomført prøveprosjekter med regionalisering av statlig kulturfinansiering. Disse initiativene har imidlertid vært kontroversielle og møtt motstand fra statlige instanser, kunstnerorganisasjoner og kulturinstitusjoner. Avvisningen av forslag om regionalisering av kulturpolitisk ansvar har blitt begrunnet med henvisning til statens rolle som garantist for likebehandling av alle borgere, med henvisning til at en regionalisering kan gå på bekostning av den kunstneriske friheten og armlengdesprinsippet og med henvisning til at den regionale forvaltningen ikke er i besittelse av kompetansen som er påkrevd for å utøve dette ansvaret.¹⁰

I den svenske Kulturutredningen fra 2009, ble spørsmålet om rolle- og ansvarsfordeling på kulturområdet tatt opp til ny drøfting, blant annet på bakgrunn av anbefalingene til en utredning om ansvarsfordelingen innenfor offentlig sektor som foreslo en regionalisering av kulturpolitiske støtteordninger. I Kulturutredningen fastslås det at forvaltningsområdet preges av en mangel på samspill og strategisk dialog mellom de ulike myndighetsnivåene. Ifølge utredningen dreier dette seg dels om en generell mangel på samspill og rolle- og ansvarsfordeling mellom stat, regioner og kommuner på dette området. Dels dreier det seg om at staten har en utydelig rolle innenfor samfunnsområdet,

⁷ Vestby 2013

⁸ Prop 2009/10:3

⁹ Blomgren 2012

¹⁰ Blomgren 2012

gjennom dens mange og dårlig samordnede innsatser overfor den regionale og lokale kultursektoren.¹¹

I utredningen konstaterer man videre at kultursektoren skiller seg fra andre politikkområder ved at den i større grad preges av en «långtgående och detaljerat [statlig] styrning i fråga om ändamål och mottagare av medel».¹² Det framheves også at de statlige støtteordningene til regionalt og lokalt kulturliv er basert på en foreldet «one size fits all»-tenkning, som forhindrer utvikling av asymmetriske løsninger tilpasset den enkelte region. Selv om staten deler finansieringen av de regionale kulturinstitusjonene med kommuner og regionale myndigheter, så foregår det lite eller ingen kommunikasjon og strategisk dialog mellom disse instansene, fastslås det i utredningen. Utredningen peker også på at de statlige støtteordningene har en rigid innretning, sett fra regionale myndigheters ståsted, og at dette kan ligge til hinder for endringer i den regionale kulturpolitikens prioriteringer og profil.

På bakgrunn av denne situasjonsbeskrivelsen foreslo Kulturutredningen innføringen av en ny modell (her kalt «portfølmodellen») for samspill mellom stat, regioner og kommuner om forvaltningen av statlige midler med regionale eller lokale mottakere innenfor kultursektoren. Kjernen i forslaget var at prioriteringen av disse statlige midlene skal fastlegges gjennom dialog og forhandlinger mellom staten, regioner og kommuner som munner ut i flerårige overenskomster. På den måten kan man, etter utredningens syn, oppnå en redusert statlig detaljstyring og økt fleksibilitet i den regionale kulturpolitikken.

På et mer overordnet plan argumenterer utredningen for at et fornyet samspill mellom forvaltningsnivåene etter en slik modell vil bidra til en «vitalisering» av kulturpolitikken gjennom å skape økt kulturpolitisk engasjement blant politikere og medborgere. Målet om å øke medborgernes demokratiske innflytelse over kulturpolitikken gjennom å overføre myndighet til lavere politiske nivåer, har vært et viktig legitimeringsgrunnlag for kultursamverkansmodellen. Som Blomgren (2012) påpeker, knytter dette argumentet an til idealet om representativt demokrati. Ved å øke regionale og lokale folkevalgtes innflytelse over kulturpolitikken, tenker man seg at den medborgerlige innflytelsen over kulturpolitikken også vil øke.

I debatten om regionalisering av kulturpolitikken støter imidlertid idealet om *representativt demokrati* mot et annet demokratimål som er langt vanligere å påkalle i kulturpolitiske sammenhenger, nemlig målet om at offentlige myndigheter skal sikre at alle har *lik tilgang til kulturgoder*. Som Blomgren viser, har dette blitt brukt som et argument mot regionalisering av kulturpolitikken, basert på en oppfatning om at det er statlige myndigheter som er garantister for nasjonal likebehandling.

Her kan det tilføyes at et tredje demokratiargument som er i spill i debatten om regionalisering av kulturpolitikken dreier seg om *virkeliggjøring av*

¹¹ SOU 2009: 16

¹²SOU 2009: 16, s.269. I denne sammenhengen blir det blant annet vist til at av i alt 579 «organer» som mottok direkte økonomisk støtte fra staten, så sorterte 239 under Kulturdepartementet.

ytringsfriheten. Ytringsfrihetsmålet står sentralt i svensk (og norsk) statlig kulturpolitikk, hvor dette blant annet sees som et spørsmål om å hegne om den kunstneriske friheten. I den grad den statlige kulturforvaltningen oppfattes som en garantist for opprettholdelsen av den kunstneriske friheten (gjennom dens tilslutning til armlengdesprinsippet), kan dette demokratiargumentet også mobiliseres mot en regionalisering av kulturpolitikken.

3.3 Samspillet mellom forvaltningsnivåene i norsk kulturpolitikk

Før vi går nærmere inn på den svenske kultursamverkansmodellen, er det verdt å poengtere at situasjonsbeskrivelsen som lå til grunn for innføringen av denne reformen finner gjenklang i tilsvarende situasjonsbeskrivelser av den norske kultursektoren. I den norske kulturutredningen fra 2013 framheves mangelen på nasjonal sammenheng i kulturpolitikken.¹³ I utredningen fastslås det at det er lite systematisk samhandling mellom kommuner og fylkeskommuner på kulturfeltet og at det foregår lite utviklingsarbeid på dette området.

Utredningen fastslår også at staten, og da særlig Kulturdepartementet, over tid har inntatt en mer tilbaketrukket og «usynlig» rolle overfor kommuner og fylkeskommuner. På 1970- og 1980-tallet hadde staten en pådriverrolle i oppbyggingen av den lokale og regionale (dvs. fylkeskommunale) kultursektoren i Norge. Det ble etablert tette bånd mellom statlige instanser og den regionale kulturforvaltningen, som ofte fungerte som mellommenn mellom staten og kommunene og som iverksettingsagenter for en statlig initiert desentraliseringspolitikk. Fra 1980-tallet har kommunikasjonslinjene mellom forvaltningsnivåene gradvis blitt bygget ned og kulturdepartementet har inntatt en mer tilbaketrukket rolle ovenfor kommuner og regioner.¹⁴

I utredningen blir det påpekt at kommuner melder at det mest relevante «kulturdepartementet» sett fra deres ståsted, er Kommunal- og regionaldepartementet, som de samarbeider med om stedsutviklingsprogrammer.¹⁵ Utredningen konstaterer at kommunikasjonslinjene mellom Kulturdepartementet og fylkene har blitt bygget ned over tid og at den fylkeskommunale kulturforvaltningen ofte opplever at det er vanskelig å få kontakt med statlige myndigheter.

Som det fastslås i utredningen, innebærer Kulturdepartementets «usynlighet» for den kommunale og fylkeskommunale kulturforvaltningen imidlertid ikke at staten er fraværende i den lokale og regionale kultursektoren eller at den ikke utøver styring over sektoren. Tvert imot har statlige kulturpolitiske innsatser fått en voksende betydning i det regionale og lokale kulturlivet de senere årene. I

¹³ NOU 2013: 4

¹⁴ Mangset 1992

¹⁵ Se også Vestby 2013

likhet med Sverige, har Norge et utbygget nettverk av regionale kulturinstitusjoner og -virksomheter hvor finansieringen er delt mellom staten og fylker og kommuner. På 2000-tallet har det vært en sterk vekst i det statlige kulturbudsjettet i Norge, og mye av disse midlene har blitt kanalisert til regionene gjennom etableringer av nye regionale kulturinstitusjoner og gjennom statlig støtte fra departementet eller Norsk kulturråd til ulike typer lokal og regional kulturvirksomhet.

I utredningen framheves det at disse statlige midlene har bidratt til en vitalisering av det lokale og regionale kulturlivet. Samtidig skapes det en spenning mellom de kulturpolitiske forvaltningsnivåene om utviklingen av det regionale og lokale kulturlivet. I denne sammenhengen blir det pekt på en tendens til at lokale og regionale kulturaktører henvender seg direkte til statlige myndigheter (Kulturdepartementet, Norsk kulturråd) for å oppnå finansiering av tiltak, uten å gå veien om fylkeskommunene. Fylkeskommunenes rolle kan dermed reduseres til å være en passiv økonomisk bidragsyter til kulturpolitiske tiltak. I noen tilfeller blir fylkeskommunene bedt om å bidra til finansieringen av tiltak som går på tvers av deres vedtatte planer og strategiske prioriteringer.

Som det påpekes i utredningen, bidrar denne utviklingen til en spenning mellom en statlig basert regional kulturpolitikk, som er orientert mot «rene» kunstneriske mål om profesjonalitet og kunstnerisk kvalitet, og en fylkeskommunal kulturpolitikk, som i større grad betrakter kulturpolitikken som et ledd i en helhetlig region- og samfunnsutvikling.¹⁶

Den norske kulturutredningens beskrivelse av forholdet mellom stat, regioner og kommuner på kulturområdet er altså langt på vei den samme som den man finner i den svenske kulturutredningen. Utvalget som sto bak den norske utredningen foreslår ikke en forvaltningsreform tilsvarende den svenske kultursamverkansmodellen, men understreker behovet for en styrket organisert dialog mellom Kulturdepartementet og fylker og kommuner om utviklingen av den regionale og lokale kulturpolitikken.

3.4 Kultursamverkansmodellen

Den svenske kulturutredningen ble fulgt opp med en regjeringsproposisjon, som i store trekk ga sin tilslutning til forslaget om en ny modell for samspill mellom forvaltningsnivåene om den statlige støtten til regional kulturvirksomhet.¹⁷ Reformforslaget ble videreutviklet og konkretisert i en ny offentlig utredning og i en utredning fra Statens kulturråd, nå under navnet «kultursamverkansmodellen».¹⁸

Kultursamverkansmodellen ble innført i 2010 etter at Riksdagen hadde vedtatt en lov og forskrift om «fordeling av vissa statsbidrag till regional

¹⁶ Se også Vestby 2013

¹⁷ Prop 2009/10:3

¹⁸ SOU 2010: 11, Statens kulturråd 2010

kulturverksamhet».¹⁹ Reformen innebærer en desentralisering av ansvaret for statlig støtte til den regionale kultursektoren, som i 2013 hadde et omfang på 1, 25 milliarder svenske kroner.²⁰ Dette tilsvarer om lag elleve prosent av statens samlede utgifter på kulturområdet.²¹

Mer spesifikt, innebærer reformen at statlig støtte som tidligere ble gitt direkte fra Statens kulturråd, Riksarkivet og Svenska filminstitutet, Riksteatern og Nämnden for hemslöjdsfrågor til institusjoner og aktører i den regionale kultursektoren nå fordeles av landstingene/regionene. Fra og med 2011 inngikk fem regioner i modellen. I de påfølgende årene sluttet alle regionene seg til ordningen, med unntak av Stockholms län, dvs. at modellen er innført i 20 regioner.

I forskriften til loven fastslås det at *målene* som ligger til grunn for kultursamverkansmodellen er (i) at den skal bidra til å oppfylle de nasjonale kulturpolitiske målene og (ii) at den skal gi økte muligheter for regionale prioriteringer og variasjon. Reformen kan dermed sees som et forsøk på å komme fram til en mer helhetlig håndtering av forholdet mellom hensynet til nasjonal likebehandling innenfor kulturpolitikken og ønsker om å utvikle kulturpolitikk i tråd med regionenes særegne ressurser og behov.

Denne ambisjonen gjenspeiles også i de ulike *prosesskravene* som inngår i forskriften. I forskriften spesifiseres det at Statens kulturråd skal fatte beslutninger om tildeling av de statlige midlene som inngår i modellen til landstingene og at dette skal gjøres på grunnlag av regionale kulturplaner som landstingene utarbeider. I tråd med forskriften skal kulturplanene ha en varighet på tre år og de skal beskrive landstingenes prioriteringer innenfor den regionale kulturvirksomheten og redegjøre for hvordan prioriteringene forholder seg til nasjonale kulturpolitiske mål. Forskriften stiller også et krav om årlige rapportering fra regionene til kulturrådet om hvordan midlene benyttes og oppnådde resultater i perioden hvor planene er virksomme.

Et annet vilkår forskriften stiller for overføring av statlige midler, er at kulturplanene skal utarbeides i «samvirke» med kommunene og etter «samråd» med det profesjonelle kulturlivet og sivilsamfunnet. Gjennom kravene om samvirke og samråd i planprosessen, legger reformen opp til en myndighetsutøvelse på kulturområdet som svarer til begrepet «governance»- eller nettverksstyring.²² Grunntanken bak reformen ser ut til å være at prioriteringene av de statlige midlene til regionalt kulturliv skal framkomme gjennom mangesidige dialog- og forhandlingsprosesser mellom politikere og byråkrater på de ulike forvaltningsnivåene og med mottakere av støtten i det regionale kulturlivet og representanter for det regionale og lokale

¹⁹ Sveriges Riksdag 2010a, 2010b.

²⁰ Reformen omfatter ikke alle statlige midler til det regionale kulturlivet. Statlig støtte til det frie kulturlivet fordeles som tidligere av Kulturrådet. Jf. Myndighet för kulturanalys 2012

²¹ Sveriges kommuner och landsting 2015

²² Blomgren og Johannisson 2013, Myndigheten för kulturanalys 2013

sivilsamfunnet. Offentlige aktører samspiller eller samstyrer med private og aktører fra sivilsamfunnet.

Reformen innebærer en styrking av landstingenes/regionenes rolle som planleggingsaktører på kulturområdet. I dette ligger det et ansvar for å kartlegge og analysere kulturlivet i regionene, identifisere ressurser og behov som igjen kan danne grunnlag for kulturpolitiske strategier. Rollen innebærer også at landstingene har et ansvar for å etablere arenaer for samvirke og dialog som gjør at kommunene og kulturlivsaktører blir delaktige i planene og at de må inngå i en dialog med statlige myndigheter.

På statlig hold har det blitt opprettet et nasjonalt «samverkansråd», som er regionenes dialogpartner i forbindelse med utarbeidingen av kulturplanene og som forbereder kulturrådets beslutning om tildeling av statlige kulturmidler til regionene. Samverkansrådet ledes av kulturrådet og medlemmene består av nasjonale forvaltningsorganer, institusjoner og organisasjoner som er berørt av reformen.²³

3.4.1 Støtteordninger som inngår i kultursamverkansmodellen

I tillegg til de overnevnte prosesskravene, inneholder forskriften til loven om «fordeling av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet» en spesifisering av hvilke formål de statlige midlene skal benyttes på. Her heter det at et vilkår for landstingenes fordeling av den statlige støtten til regional kulturvirksomhet er at dette skal bidra til at å fremme: «god tilgang for länets invånare till

1. professionell teater-, dans- och musikkverksamhet,
2. museiverksamhet,
3. biblioteksverksamhet och läs- och litteraturfrämjande verksamhet,
4. konst- och kulturfrämjande verksamhet,
5. regional enskild arkivverksamhet,
6. filmkulturell verksamhet, och
7. främjande av hemslöjd»²⁴

Pålegget om at regionene skal fremme befolkningens tilgang til disse spesifikke formene for kunst og kultur gjenspeiler de ulike statlige støtteordningene til regionalt kulturliv som har blitt innlemmet i kultursamverkansmodellen. Blant disse finner man flere tilskudd som tidligere ble fordelt av kulturrådet til regionale kulturinstitusjoner. Dette gjelder et tilskudd til musikkvirksomhet og til regionale og lokale teater-, dans og musikk institusjoner, et tilskudd til regionale museer og et tilskudd til bibliotekvirksomhet. Modellen omfatter i tillegg tidligere tilskudd fra Riksarkivet til regionale arkiver, Riksteaterets tilskudd til teaterkonsulenter, Filminstitutts støtte til regionale filmformål og støtte fordelt av Nämnden för Hemslöjdsfrågor.

²³ Myndigheten för kulturanalys 2012

²⁴ Sveriges Riksdag 2010b

Tilskuddene som tidligere ble fordelt av kulturrådet til regionale kulturinstitusjoner, utgjør hovedtyngden av de statlige midlene som inngår i kultursamverkansmodellen. Tilskuddet til musikkvirksomhet og til regionale og lokale teater-, dans og musikk institusjoner står for 78 prosent av de samlede statlige midlene som inngår i kultursamverkansmodellen, mens museumsstøtten står for 13 prosent og biblioteksstøtten for 4 prosent.²⁵ De øvrige tilskuddsordningene som er innlemmet i ordningen (arkiv, film, "hämsslöyd"²⁶ og kunst og kulturfremmende virksomhet) utgjør altså til sammen kun rundt 5 prosent av den samlede statlige finansieringen av modellen.

I forarbeidene til reformen ble det bestemt at fordelingen av de statlige midlene som inngår i kultursamverkansmodellen mellom regioner/landsting skal baseres på fordelingen som gjaldt inntil modellen ble innført i 2010.²⁷ I tillegg omfatter modellen utviklingsmidler, som fordeles av Kulturrådet etter andre kriterier. Her ligger det en mulighet for at fordelingen av statlige midler til regionalt kulturliv kan endres. I 2012 utgjorde disse midlene kun 4 prosent av den samlede statlige finansieringen av modellen.²⁸

3.4.2 Fornyhet samspill og sammenheng i kulturpolitikken

Det har blitt foretatt en rekke evalueringer og studier av kultursamverkansmodellen i årene etter at reformen ble innført. Studiene har blitt gjennomført av eller på oppdrag fra Myndigheten för kulturalanalys, Sveriges Kommuner och Landsting og en oppfølgings- og vurderingsgruppe fra Riksdagen. Studiene er langt på vei samstemte i deres beskrivelser og vurderinger av reformen og dens foreløpige virkninger. Begge viser at vurderingene er avhengig av perspektivet som legges til grunn og hvilke sider ved reformen det legges vekt på.

Sett fra et regionalt og kommunalt perspektiv, er det de regionale kulturplanene som er kultursamverkansmodellens grunndokumenter, og arbeidet med å utforme disse planene er den mest håndgripelige endringen kultursamverkansmodellen har ført med seg for aktører i kultursektoren.²⁹ Mange av evalueringstudiene belyser arbeidet med å utvikle kulturplanene på bakgrunn av intervjuer og spørreundersøkelser med kulturpolitikere og representanter for kulturforvaltningen og kulturinstitusjoner. Bildet av reformen som trer fram i disse studiene dreier seg for en stor del om et fornyet og forsterket samspill mellom forvaltningsnivåene på kulturområdet.

Som man kunne forvente seg, viser studiene at embetsverket i den regionale kulturforvaltningen har fått en sentral rolle i gjennomføringen av reformen. Det

²⁵ Dette er basert på budsjettall fra 2010. Jf Myndigheten för kulturalanalys 2012

²⁶ Håndverk, husflid og håndarbeid

²⁷ Statens kulturråd 2010

²⁸ Myndigheten för kulturalanalys 2013

²⁹ Sveriges kommuner och landsting 2015

er det regionale embetsverket som er ansvarlige for å innhente informasjon til planene og for å etablere arenaer og legge til rette for dialog med kommuner og kulturlivsaktører. Landstingene laget også tidligere regionale kulturplaner, så dette er ikke en ny rolle. Snarere kan man snakke om at kultursamverkansmodellen har ført med seg en utvidelse og utvikling av en etablert planleggingsvirksomhet.³⁰

Et gjennomgående funn i evalueringsstudiene er at kultursamverkansmodellen har skapt en intensivert kulturpolitisk dialog mellom politikere, embetsverk, kulturlivsaktører og sivilsamfunnsrepresentanter på regionalt og lokalt nivå. I denne forstand kan reformen sies å ha ført til økt regional og lokal innflytelse over bruken av de statlige midlene til regional kultur. I studiene blir det vist til at reformen har ført til en større oppmerksomhet om de nasjonale kulturpolitiske målene blant regionale og lokale aktører. Samtidig viser studiene at det regionale kulturpolitiske perspektivet har blitt forsterket blant disse aktørene. I denne sammenhengen blir det påpekt at de regionale kulturplanene nå i større grad oppleves som planer for regionens kultursektor, snarere enn som «kulturplaner for landstingene».³¹

Et annet gjennomgående funn i evalueringsstudiene er at arbeidet med de regionale kulturplanene har ført til at regionale og lokale politikere og embetsverk har fått økt kunnskap om og økt engasjement for kulturpolitiske spørsmål. Mer spesifikt, blir det i studiene pekt på at arbeidet med kulturplanene i flere regioner har bidratt til å igangsette diskusjoner om kulturinstitusjonenes regionale ansvar, blant annet i form av krav om at institusjonene i større grad skal turnere og nå ut til alle kommuner innenfor en region. Arbeidet med de regionale kulturplanene har også bidratt til å starte diskusjoner om forholdet mellom små og store kommuner innenfor den regionale kultursektoren. I studiene blir det pekt på at små kommuner opplever at reformen gir dem økt innflytelse over den regionale kulturpolitikken. Store kommuner kan derimot oppleve et tap av innflytelse og flere av disse stiller seg kritiske til reformen.³²

Evalueringsstudiene viser at det i første rekke er dialogen mellom landsting og kommuner som har blitt intensivert som følge av reformen. Studiene tyder på at dialogen og kommunikasjonen mellom landstingene og statlige aktører som er representert i det nasjonale samverkansrådet også har blitt intensivert. Dette skyldes ikke minst at kommunikasjon og rapportering som før gikk direkte mellom regionale kulturinstitusjoner og -aktører og statlige instanser, nå kanaliseres gjennom landstingene. Samspillet mellom landstingene og staten om kultursamverkansmodellen preges imidlertid av en ubalanse. Regionale politikere som deltar i planprosessen har ingen politisk dialogpartner på

³⁰ Blomgren og Johannisson 2013

³¹ Myndigheten för kulturanalys 2013

³² Myndigheten för kulturanalys 2013

nasjonalt nivå, men forholder seg kun til embetsmenn i samverkansrådet og i kulturrådet.³³

Av evalueringsstudiene framgår det også at oppgaven med å etablere arenaer for dialog med det regionale kulturlivet og sivilsamfunnet kan være vanskelig å gjennomføre i praksis for landstingene. Særlig gjelder dette dialogen med sivilsamfunnet, hvor det kan være uklarerhet om hvilke typer aktører det siktes til med begrepet og hvor disse aktørene har vist liten interesse for å delta på slike dialogarenaer.³⁴

En av evalueringsstudiene dreier seg om virkninger av kultursamverkansmodellen for regionteatrene. Her framgår det at den kanskje mest håndgripelige endringen innføringen av modellen har ført med seg, er at teatersjefene har fått en ny eller utvidet rolle, i og med at de nå bruker mer av sin tid på administrativt og politisk arbeide knyttet til de regionale kulturplanene. Gjennom planarbeidet, har båndene mellom teatersjefer og embetsverket i den regionale kulturforvaltningen blitt tettere. Dette forsterkes ytterligere ved at teatrene nå ikke lenger rapporterer direkte til kulturrådet, men til landstingene.³⁵

I denne studien blir det pekt på at regionteatrene i større grad enn før knytter sine kunstneriske valg og strategier til regionale kulturpolitiske mål som framkommer i kulturplanene. I forlengelsen av dette, pekes det også på en tendens til at teatrenes oppdrag endres og blir mer innrettet på tverssektorielt samarbeid, for eksempel som følge av forventninger om at teatre skal bidra til regioners attraktivitet. Dette kan tolkes som en mulig fortrenging av rent kulturpolitiske mål og som at armlengdesprinsippet kommer under press, men også som et uttrykk for at sektoren styrker sin stilling ved å tre inn på flere politiske arenaer.³⁶

3.4.3 Lite handlingsrom for endring

Innføringen av kultursamverkansmodellen har altså ført til en forsterket dialog blant regionale og lokale kulturpolitiske aktører. Evalueringsstudiene gjør det nærliggende å hevde at i denne forstand har reformen langt på vei oppfylt intensjonene om å bidra til økt kulturpolitisk engasjement. Her kan det imidlertid legges til at dialogen rundt kulturplanene har skapt forventninger om endringer i prioriteringen av de statlige midlene blant aktører i det regionale og lokale kulturlivet og at disse forventningene i liten grad har blitt innfridd.³⁷ Det andre hovedbildet av kultursamverkansmodellens virkninger som framkommer i evalueringsstudiene er basert på studier av endringer i den offentlige pengebruken på kulturformål. Disse studiene viser at reformen *ikke* har ført til

³³ Myndigheten för kulturanalys 2013, Sveriges kommuner och landsting 2015

³⁴ Myndigheten för kulturanalys 2013

³⁵ Myndigheten för kulturanalys 2014b

³⁶ Myndigheten för kulturanalys 2014b

³⁷ Sveriges Riksdag 2015

noen vesentlige endringer i prioriteringen av de statlige midlene og at bruken av disse stort sett er slik den var før reformen ble innført.³⁸

At ikke reformen har ført til kulturpolitiske endringer på «bakkeplan», må sees i sammenheng med at den kun har fått virke i noen få år. Det er grunn til å tro at reformen over tid vil bidra til at de ulike regionene vil kunne legge en mer distinkt regionalpolitisk profil på kulturpolitikken. Samtidig er det flere forhold som tyder på at regionene i liten grad vil kunne oppnå et handlingsrom som gjør det mulig å foreta vesentlige endringer i prioriteringen av midlene i årene som kommer, dersom kultursamverkansmodellen videreføres i sin eksisterende form.

I denne sammenhengen viser evalueringstudiene blant annet til at det ikke ble gjort noen påplussinger i kulturbudsjettene i forbindelse med at reformen ble innført og at dette gjør det vanskelig for regionene å gjennomføre kulturpolitiske endringer i praksis. Dette forsterkes av at de statlige midlene dreier seg om i all hovedsak går til regionale kulturinstitusjoner.³⁹ Å gjøre vesentlige endringer i prioriteringen av midlene vil derfor måtte innebære kutt i støtten til institusjoner, noe som kan ha store politiske omkostninger.

En tredje grunn til at handlingsrommet for regionale prioriteringer av de statlige midlene er lite, er at regionenes de facto styring over disse midlene er nokså begrenset. I alle evalueringstudiene framheves det at staten fortsatt utøver en sterk styring over midlene den skyter inn i kultursamverkansmodellen.⁴⁰

Dels dreier dette seg om den formelle styringen som er nedfelt i forskriften og som blant annet legger klare føringer på hvilke spesifikke kulturformål midlene skal benyttes på og stiller krav om årlig rapportering.⁴¹ Dels dreier det seg om den uformelle styringen som utøves gjennom dialogen mellom det nasjonale samverkansrådet og regionene. Som vi har vært inne på ovenfor, er denne dialogen av en asymmetrisk karakter, ettersom regionale politikere ikke forholder seg til noen politisk motpart på nasjonalt nivå innenfor rammen av samarbeidet om kultursamverkansmodellen.

Ifølge enkelte studier har den statlige styringen av den regionale kultursektoren blitt styrket snarere enn svekket gjennom reformen. Blomgren og Johannisson (2013) snakker i denne sammenhengen om en statlig kooptering av den regionale kultursektoren. Dette understøttes av påpekninger av at de regionale kulturplanene som legges fram for kulturetatsrådet før statlige midler overføres til regionene ikke bare omhandler kulturinstitusjoner og -virksomheter med delt statlig og regional/kommunal finansiering, men hele den regionale kultursektoren.⁴² I denne forstand har staten utvidet sine muligheter til å styre regionenes kulturpolitikk.

³⁸ Blomgren og Johannisson 2013, Myndigheten för kulturanalys 2013, Sveriges Riksdag 2015, Sveriges kommuner och landsting 2015

³⁹ Myndigheten för kulturanalys 2013, Sveriges kommuner och landsting 2015

⁴⁰ Myndigheten för kulturanalys 2013, Sveriges Riksdag 2015, Sveriges kommuner och landsting 2015

⁴¹ Myndigheten för kulturanalys 2013

⁴² Sveriges kommuner och landsting 2015

I flere studier blir det pekt på at samtidig som staten opprettholder eller forsterker styringen av den regionale kultursektoren, så unndrar den seg ansvar for finansiering av sektoren. I årene etter at kultursamverkansmodellen ble innført har den statlige andelen av midlene som inngår i modellen minnet, mens landstingenes andel av finansieringen har økt. At landstingene har økt sin finansiering av modellen forklares dels med at det kulturpolitiske engasjementet har blitt styrket i administrasjonen og blant politikere, dels forklares det med at landstingene har sett seg nødt til å kompensere for en minkende statlig finansiering for å opprettholde aktiviteten ved kulturinstitusjoner.⁴³

⁴³ Sveriges kommuner och landsting 2015

4 Hovedtrekk i oppgavefordeling på kulturfeltet i dag

Omtalen her gjelder ikke for kulturminner og idrett. De to sistnevnte feltene omtales i avsnittene 4.2 og 4.3.

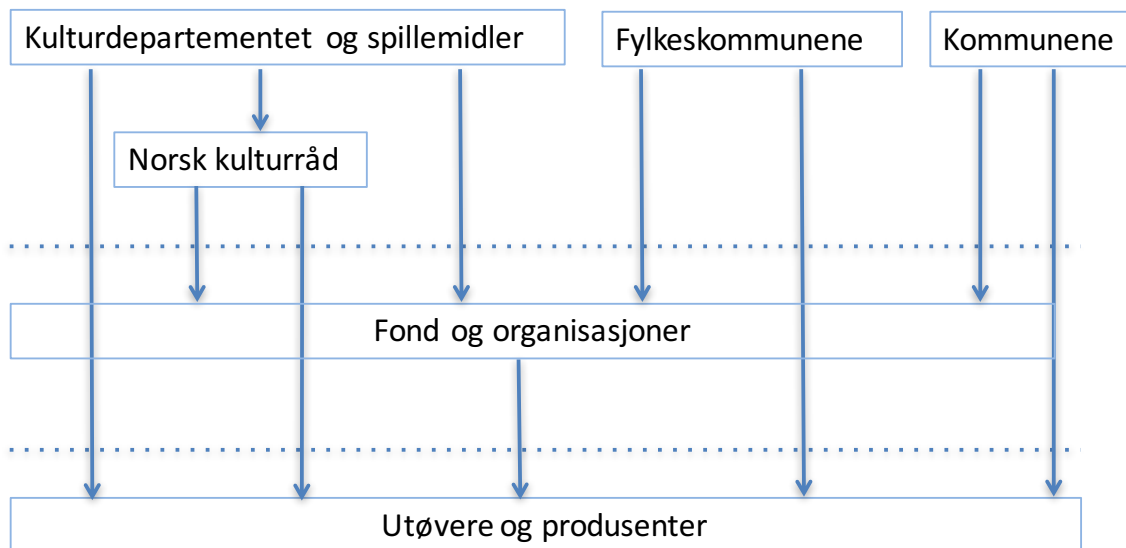
Hovedtrekk

I dag står staten for vel halvparten av den offentlige støtten til kulturfeltet⁴⁴. Støtten fra staten går dels direkte fra Kulturdepartementet og andre departementer til institusjoner og individuelle aktører på kulturfeltet og dels gjennom fond⁴⁵ og organisasjoner med nasjonalt nedslagsfelt.

Generelt framstår oppgavefordelingen mellom staten, fylkene og kommunene som mindre klar og helhetlig på kulturområdet enn på andre områder. Det er få eksempler på systematisk oppgavefordeling for et felt (f.eks. scenekunst), men det er flere eksempler på en klar arbeidsdeling knyttet til visse typer institusjoner (f.eks. regionale teatre og biblioteker).

På mange andre kulturområder er det ikke definert klare roller for forvaltningsnivåene, og de har til dels overlappende virkemidler. F.eks. gir alle forvaltningsnivåer i større eller mindre grad støtte til utøvende kunstnere og til arrangementer.

Figur 1: Kanaler for tilskudd til aktører på kulturfeltet.



I tillegg kommer at organiseringen av statens forvaltning på kulturfeltet i seg selv framstår som lite helhetlig. Støtte til kulturaktører går dels rett fra departementer til aktørene, dels gjennom Kulturrådet, dels også gjennom ulike mellomliggende ledd (fond og organisasjoner) enten via Kulturrådet eller direkte fra departementer. Støtteordningene har til dels overlappende formål, og de

⁴⁴ I 2014 fordelte kulturutgiftene seg slik (i mrd.kr.): Stat 12,5, fylkeskommunene 1,6 og kommunene 10,4

⁴⁵ Herunder Norsk Filmfond, Fond for Lyd og Bilde og Frifond

enkelte aktørene kan ofte få støtte gjennom flere ulike kanaler. Figur 1 illustrerer situasjonen. Den enkelte aktør eller det enkelte arrangement kan få støtte fra flere ulike kilder og da gjerne også flere kilder som får sine midler fra staten (ordinære budsjettmidler eller spillemidler). Det er ofte ingen systematisk koordinering mellom de ulike forvalterne av tilskudd.

Ansvarsfordelingen på kulturfeltet er i liten grad lovregulert. Kulturloven fastslår på generelt grunnlag at kommuner og fylkeskommuner har et ansvar for å støtte kulturvirksomhet, men ansvaret er ikke ytterligere spesifisert, og denne forpliktelsen legger i liten grad føringer på politikken. Dette er forskjellig fra en del andre felt.

Regjeringen utformer med ujevne mellomrom stortingsmeldinger om hele eller deler av kulturfeltet. I tillegg gir de årlige budsjettokumentene fra Kulturdepartementet en samlet framstilling av regjeringens prioriteringer og statens ressursbruk på feltet. Disse prioriteringene reflekteres bl.a. i tildelingsbrev til de som får midler fra departementet.

I tillegg støtter også andre departementer kulturaktiviteter. Vi viser her til Kulturutredningens avsnitt 11.1.

Fylkenes rolle

Ettersom oppgavefordelingen er lite regulert, er det en del individuelle forskjeller mellom fylkene i hva slags virkemidler de har på kulturfeltet. I hovedsak har fylkene følgende oppgaver:

- Museer: Eier fylkesmuseer og gir tilskudd til museer (ikke bare fylkeskommunale)
- Bibliotek: Eier og driver fylkesbibliotek
- Institusjoner for scenekunst, visuell kunst og musikk: Eier institusjoner og samfinansierer med staten. Ikke alle fylker har faste institusjoner innenfor alle områdene
- Den kulturelle skolesekken: Koordinerer bruk av statlige tilskuddsmidler
- Den kulturelle spaserstokken: Forvalter statlige midler

I tillegg støtter fylkene en rekke andre kulturtiltak, men sammenlignet med staten og kommunene, er fylkeskommunes støtte til kultur liten.

4.1 Organisering av kulturminnevernet

Kulturminner er som hovedregel fredet. Et kulturminne er alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø. Kulturminner fra før 1537, stående bygg fra før 1650, samt samiske kulturminner og skipsfunn eldre enn 100 år er automatisk fredet. I tillegg kan Riksantikvaren eller fylkeskommunene beslutte å frede nyere kulturminner. Dessuten kan kommuner gjennom reguleringsvedtak definere kulturminner som verneverdige, noe som ikke innebærer like omfattende begrensninger i bruk og påvirkning. Fylkene har innsigelsesmyndighet knyttet til kulturminneforvaltning i kommunenes reguleringsplaner.

Fredede kulturminner kan som hovedregel ikke endres (ombygges, skades, flyttes, m.v.), men fylkeskommunen eller Riksantikvaren kan gi dispensasjon.

Private eiere av fredede kulturminner kan få tilskudd fra kommunene, fylkeskommunene eller Riksantikvaren for å ivareta kulturminnet.

I forbindelse med samiske kulturminner, er det Sametinget som har det ansvaret fylkeskommunene har i forbindelse med andre kulturminner.

En del muséer samt Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU) har en formell rolle overfor arkeologiske kulturminner. De gjennomfører utgravninger og andre undersøkelser på oppdrag fra Riksantikvaren og gir anbefaling om dispensasjon for behandling av fredede kulturminner.

Aktørene på kulturminnefeltet, dvs. Riksantikvaren, fylkeskommunene, muséene og NIKU har et betydelig faglig samarbeid.

Det er en klar arbeidsfordeling mellom fylkene og Riksantikvaren knyttet til beslutningsmyndighet og forvaltningsansvar på kulturminneområdet.

Pågående reformarbeid

Både i forbindelse med regionreformen, men også uavhengig av denne, pågår det prosesser som kan lede til endringer i oppgavefordeling og annen organisering på kulturminnefeltet. Bl.a. har det siden 2011 vært en forsøksordning hvor en del fylker har fått utvidet myndighet etter kulturminneloven. Utvidelsen gjaldt ansvar for slutføring av arkeologiske undersøkelser knyttet til automatisk fredete kulturminner. Forsøket har vært evaluert av Riksantikvaren i samarbeid med fylkeskommunene og muséene som har en formell rolle i kulturminnevern. Evalueringen konkluderer med at delegeringen bør gjøres permanent.

4.2 Støtte til idrett og friluftsliv

På idrettsområdet kanaliseres mye av støtten til aktiviteter gjennom idrettsorganisasjonene. I tillegg gis det støtte til anleggsmidler. I forbindelse med anleggsmidlene er det en klar arbeidsdeling mellom kommuner, fylkeskommuner og Kulturdepartementet. Videre har Norges Idrettsforbund og en del av særforbundene en struktur som speiler nivåene i offentlig forvaltning, og det er etablert samarbeidsorganer både på fylkesnivå og kommunalt nivå.

Friluftsliv og uorganisert idrett er ikke representert i fellesarenaene for idrettsorganisasjonene og forvaltningen. Staten gir direkte støtte til tiltak for friluftsliv. Denne støtten er svært liten sammenlignet med støtten til organisert idrett.

På området idrett og friluftsliv er det i hovedsak en klar arbeidsfordeling mellom forvaltningsnivåene samt idrettsorganisasjonene. Statens støtte til idrett er knyttet til fordeling av spillemidler. Disse kanaliseres enten til sentrale tiltak (toppidrett, nasjonalanlegg, m.v.) eller gjennom Norges idrettsforbund. Unntaket er spillemidler til idrettsanlegg. Midler til anlegg fordeles til kommuner etter søknad og med krav om samfinansiering. Det er fylkene som prioriterer mellom

forslagene fra kommunene. Fylkene har også en rolle i kvalitetssikring av søknadene samt i bistå med koordinering av tiltakene.

Kulturdepartementet stiller detaljerte krav til anlegg det kan søkes støtte til, men kan ikke overprøve prioriteringer mellom anlegg innen fylkene.

Det er seks nasjonale toppidrettssentre. Disse finansieres i hovedsak av NIF, men fylkene gir tilleggsfinansiering.

Midler til friluftsliv bevilges direkte fra Kulturdepartementet til lokale og regionale organisasjoner og aktører etter søknad.

4.3 Støtte til kunst og kultur

Det er innarbeidet at kvalitet er et sentralt mål for kulturpolitikken og at armlengdes avstand ved tildeling er et virkemiddel for å nå dette målet. Tildeling basert utelukkende eller i hovedsak på kvalitet gjøres gjerne av fagpersoner som ikke kan instrueres av politiske myndigheter i enkeltavgjørelser. Norsk kulturfond er forvaltet innenfor en slik modell. Kulturrådets administrasjon er sekretariat for fondet. Vedtak om tildeling av støtte forberedes av en rekke underutvalg, sammensatt av eksperter innenfor ulike kunst- og kulturområder. Underutvalgene kan fatte vedtak om enkelttilskudd på inntil kroner 300 000, gitt at vedtaket er enstemmig. Andre tilskudd vedtas av Rådet som har det overordnede ansvar for forvaltning av kulturfondet.

Ensidig fokus på kvalitet kan ses som hindre for regionalisering, ikke fordi man ikke har eller kan sikre faglighet på regionalt nivå, men fordi man ved en regionalisering ikke kan sikre likeartede kvalitetsvurderinger for hele landet. Ved regionalisering vil man kunne oppnå at de beste tiltakene innenfor hver region får støtte, men ikke at kvalitetskravet blir likt overalt. Muligheten for å få tilskudd vil dermed delvis bli bestemt av hvilken region søkeren tilhører og ikke bare av kvaliteten på det som det søkes støtte til. Av hensyn til målet om å fremme kvalitet på nasjonalt nivå, kan det argumenteres for at det er enkelte virkemidler på kulturfeltet som ikke bør overføres til regionalt nivå.

Hvis tiltak kun har et lokalt nedslagsfelt, gir det liten mening å legge nasjonale kvalitetskriterier til grunn for tildeling. Eksempler på tiltak med lokalt nedslagsfelt kan være arrangementer og arrangementssteder som i all hovedsak tiltrekker seg et lokalt publikum. Videre vil støtte til ikke-profesjonell kultur ofte være rettet mot støtte selve aktiviteten og ikke resultatet ("ytringen"). Videre gir det liten mening å bruke et kunstfaglig skjønn som hovedkriterium ved støtte til kultur innenfor frivillig sektor. På enkelte områder kan likevel hensyn til likebehandling tale for at forvaltningen legges til nasjonalt nivå (jf. f.eks. støtte til musikkorps og kor som i hovedsak fordeles ut fra objektive kriterier (antall deltakere, m.v.)).

4.4 Valg av oppgaver som kan overføres til regioner

Vi vil vi ikke gi konkrete anbefalinger om hvilke tilskuddsordninger som bør regionaliseres, men vil bruke eksisterende kriterier for oppgavefordeling til å indikere ansvar som kan regionaliseres. Vurdering av oppgavefordelingen vil oftest innebære en skjønnsmessig avveining mellom kryssende hensyn. Vi har ikke tilstrekkelig kunnskap om alle ordningene til å gjøre en slik skjønnsmessig vurdering. Det er et meget stort antall virkemidler på kulturområdet, og det finnes ingen samlet oversikt som er egnet til å lage et konkret forslag innen rammen av dette prosjektet.

Både i Meld. St. 14 (2014-2015) om kommunereformen og i Meld. St. 22 (2015-2016) om regionreformen legges det til grunn at man fortsatt kan bruke de kriteriene som ble anbefalt av Oppgavefordelingsutvalget (NOU 2000:22). Utvalget anbefalte følgende kriterier:

- Oppgaver bør legges på lavest mulige effektive nivå
- Oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer.
- Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold, og som derfor er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar
- Staten bør ha ansvaret for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning
- Oppgaver som krever stor grad av koordinering, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan
- Oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsorgan
- Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen

Kriteriene tilsier at regionene bør håndtere oppgaver som er felles for eller angår flere kommuner, som krever samordning på et regionalt nivå og som ikke skal utføres ut fra en felles nasjonal standard eller et nasjonalt helhetsgrep. Med samordning må man her forstå ikke bare samordningen innenfor kulturfeltet, men også samordning med virkemidler på andre felt.

Staten bør ha ansvar for oppgaver som ikke (bør) påvirkes av lokalpolitiske forhold og/eller er regelstyrte/standardiserte samt oppgaver som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep. Man kan også konkludere at oppgaver som ikke forutsetter et nasjonalt helhetsgrep eller standardisering eller som bør samordnes nært med slike oppgaver, kan legges til lavere forvaltningsnivåer.

Vi mener at følgende oppgaver kan overføres til et regionalt nivå:

- Støtte til regionale institusjoner som samfinansieres mellom stat og fylke (regionale teatre og scener samt regionale musikkentre)
- Støtte til arrangører, arrangementer og lokaler som ikke har en særskilt nasjonal status, men som hovedsakelig er rettet mot et lokalt/regionalt publikum og /eller lokale utøvere
- Lokale og regionale museer
- Støtte til kulturnæringer
- Utviklingsmidler på biblioteksområdet
- Tilskudd til barne- og ungdomskultur

Hovedtrekkene i dagens oppgavefordeling på disse områdene er:

Regionale institusjoner for scenekunst og musikk: Det er 14 regionale institusjoner for scenekunst som får driftstilskudd over statsbudsjettet. I tillegg får institusjonene støtte fra kommuner og fylkeskommuner, som hovedregel i et fast forholdstall mellom statlige og kommunale og fylkeskommunale bidrag. Staten har vanligvis stått for 60 eller 70 prosent av tilskuddene. Det er kommunene og fylkeskommunene som oppnevner styrene og utøver eierrollen.

Støtte til arrangører, arrangementer og lokaler: Det er ikke entydig hvordan dette området skal avgrenses, og dermed heller ikke hvilke virkemidler som kan overføres til regionalt nivå. I prinsippet bør man skille mellom nasjonale formål og tiltak som bør fordels ut fra felles nasjonale normer og prosesser og tiltak som understøtter virksomhet med geografisk begrenset nedslagsfelt. Tiltakene på dette feltet omfatter⁴⁶ bl.a. støtte til nasjonale og regionale institusjoner, knutepunktinstitusjoner, diverse tilskuddsordninger under Norsk Kulturfond og Kulturrådet, tilskuddsordninger finansiert med spillemidler (Musikkutstørsordningen, Frifond, Krafttak for sang, m.v.⁴⁷). Forvaltningen av disse virkemidlene er mangefarget, og vi vil ikke gi noen mer utfyllende beskrivelse. Noen av disse virkemidlene, men langt fra alle, kan overføres til regionalt nivå.

Museer: De fleste museene i Norge er stiftelser. Av museene som fikk statlig driftstilskudd i 2014 var 62 prosent stiftelser⁴⁸. I tillegg finnes det både statsforetak, kommunale og interkommunale foretak, aksjeselskap og foreninger/lag blant museene. Nedslagsfeltet for regionale og lokale museer følger ofte ikke fylkes- og kommunegrenser. Offentlige tilskudd utgjør vel 70 prosent av museenes inntekter. For museene med statstilskudd utgjorde tilskudd fra stat, fylke og kommune henholdsvis 53, 10 og 8 prosent av samlede inntekter i 2014. Kulturrådet har tilskuddsordninger for museer. Disse går til spesielle prosjekter og fordeles etter søknad. Styrene i de regionale museene oppnevnes stort sett av de kommunene og fylkene som gir tilskudd til driften. Det er idag 11 museer som kan sies å være rent fylkeskommunale, mens

⁴⁶ Se f.eks. tabell 11.14 i Kulturutredningen samt mer spesifiserte oversikter på Kulturrådets hjemmeside

⁴⁷ Se f.eks. Tabell 4.1. i Prop. 1 S (2015-2016) Kulturdepartementet

⁴⁸ Jf. Museumsstatistikk 2014, <http://www.kulturradet.no/museum/statistikk>

mange andre har nedslagsfelt i bare deler av fylker eller i områder som krysser fylkesgrensene. Styring av museene skjer dels gjennom vilkår for tilskudd og dels gjennom eierrollen.

Støtte til kulturnæringer: Kulturrådet har forvaltet en liten ordning for tilskudd til kulturnæringer. Rammen er på 4,9 mill.kr. for 2016, men har tidligere vært rundt 15 mill.kr. Kulturdepartementet har bedt Kulturrådet vurdere hvordan framtidig satsing på kulturnæringer skal videreføres. Næringsutvikling på basis av kulturuttrykk er ikke kartlagt, men slik virksomhet mottar utvilsomt betydelig støtte både via annen støtte til kulturfeltet og annen støtte til næringsutvikling, som f.eks. fra Innovasjon Norge.

Utviklingsmidler til biblioteker: Det er bibliotek på alle forvaltningsnivåer (Nasjonalbiblioteket, fylkesbibliotek og lokale folkebibliotek). Fylkesbibliotekene yter bibliotekfaglig veiledning og assistanse til folke- og skolebibliotekene i fylket og organiserer også sambruk av de andre bibliotekenes samlinger og driver bokbusser. Nasjonalbiblioteket forvalter en tilskuddsordning på omlag 20 mill.kr. per år til utviklingstiltak.

Tilskudd til barne- og ungdomskultur: Inntil 2015 forvaltet Kulturrådet en tilskuddsordning for barne- og ungdomskultur. Nå er ordningen nedlagt og målet for ordningen er innarbeidet i andre tilskuddsordninger. Tilskudd skal kunne gis til nyskapende prosjekter der barn og unge deltar sammen med andre. I hovedsak er det det profesjonelle kulturlivet som Kulturrådet retter seg mot. Barne- og ungdomskultur kan understøttes av andre statlige tilskuddsordninger (f.eks. tilskudd til kor og korps), men er i hovedsak knyttet til undervisningssektoren eller er understøttet av kommunene. Den kulturelle skolesekken utformes og forvaltes i et samspill mellom stat, fylkeskommuner og kommuner. Det er etablert et samarbeid mellom denne satsingen og Ung Kultur Møtes og kulturskolene i kommunene. Det er fylkene som får midler innenfor satsingen den kulturelle skolesekken.

I avsnitt 6.4 og 6.5 omtalte vi mulige reformer i retning av regionalisering av ansvaret for kulturminnevern og idrett og friluftsliv.

5 Viktige egenskaper ved modeller for regionalisering

I eksisterende oppgavefordeling mellom staten og de andre forvaltningsnivåene finnes det en rekke ulike modeller for ansvarsdeling mellom nivåene. Vi har sett på følgende forhold som viktige for virkningene av en ny modell:

- Hvordan vil økonomiske ressurser fordeles til regionene?
- Vil det være føringer for regionenes bruk av ressursene?
- Vil det legges særskilte føringer for hvordan regionene skal gjennomføre kulturpolitikken?

I det følgende vil vi kort peke på noen alternativer som kan tenkes og eksempler på bruk av slike modeller.

5.1 Fordeling av ressurser

Et hovedskille går mellom fordeling basert på

- skjematiske regler, som f.eks. like beløp per innbygger eller en fast fordelingsnøkkel,
- samfinansieringsløsninger
- tildeling basert på skjønn

Skjematiske regler er den viktigste fordelingsmetoden i inntektssystemene for både kommuner og fylker i dag. Det er en mulighet å erstatte dagens statlige midler på deler av kulturfeltet med en økning av regionenes frie inntekter med innbyggertall eller lignende som fordelingsnøkkel. Trolig vil en fordeling basert på en slik enkel regel ikke samsvare godt med dagens fordeling av midler på de områdene som legges inn i en regionalisert modell. For å hindre at overgang til regionalisert modell skal gi brå endringer i omfanget av aktivitetsnivået på disse områdene i de enkelte regionene, kan man velge på midlertidig eller permanent basis å legge vekt på historisk fordeling av midlene på området (jf Kultursamverkansmodellen i Sverige).

En fordeling gjennom inntektssystemet kan også kombineres med krav om at disse midlene skal brukes til kulturtiltak, dvs. med øremerking av midlene.

I dag er det en del kulturtiltak som har tilskudd både fra staten og fylkene, og kanskje også fra flere ulike kilder på hvert av forvaltningsnivåene. Man kan tenke seg at samfinansiering systematiseres f.eks. ved at staten gir tilskudd i en viss proporsjon til regionenes tilskudd. I praksis er dette modeller som brukes både i forbindelse med statlige tilskudd til kollektivtiltak, finansiering av regionale teatre og spillemidler til idrettsanlegg. De tre eksemplene skiller seg imidlertid fra hverandre ved hvordan beslutningene om tilskudd treffes. Beslutningsprosessene er viktige for hvilken innflytelse de ulike forvaltningsnivåene har.

Det er også eksempler på at staten tilfører midler til de andre forvaltningsnivåene ved en blanding av objektive kriterier og skjønnsmessig vurdering. Tildeling av ressurser til fylkesveier er et eksempel på en slik fordelingsform.

Videre kan midlene fordeles til regionnivået basert på en prioritering fra statens side. Prioriteringene kan baseres på søknader e.l. fra regionene. Både fordelingen av tippemidler til idrettsanlegg til kommuner og midlene til landstingene i Kultursamverkansmodellen er formelt sett basert på en slik modell.

5.2 Øremerkinger og andre bindinger på bruken

De føringer som legges på de inntektene som tilføres regionene til erstatning for den statlige kulturstøtten som bortfaller ved regionalisering vil gripe inn i regionenes prioriteringer. Man kan tenke seg at midlene øremerkes i form av at:

- Det spesifiseres hvilke typer kulturaktiviteter midlene kan brukes til, men ikke hvilke aktører som skal støttes.
- Midlene tilføres etter søknad om å få støtte til konkrete tiltak eller som et tillegg til regionenes egen støtte til visse typer kulturaktiviteter
- Midlene tilføres regionale fond, e.l. med avgrensede mandater, prosedyrer og kriterier

5.3 Andre føringer på kulturpolitikken

Man kan tenke seg at det stilles krav til prosessene rundt kulturpolitikken, herunder at det utformes en plan, strategi, e.l. for regionenes kulturpolitikk og hvordan prosessene skal utformes på regionnivå. Krav om planer finnes bl.a. i plan- og bygningsloven. I Sverige er det krav om at landstingene utformer kulturplaner for at de skal få støtte gjennom Kultursamverkansmodellen. I kulturmeldingen ble det foreslått å innføre et tilsvarende krav i Norge.

5.4 Ulike modeller for ulik støtte?

Tilskudd til kultur har dels preg av stabil finansiering av faste institusjoner og dels kortsiktig finansiering, ofte til kortsiktige satsinger. Den stabile finansieringen er, som følge av statens økonomireglementet, formelt sett midlertidig, men i realiteten stabil og med et langsiktig mål. Den kortsiktige finansieringen kan ofte kanaliseres som ganske stabil finansiering gjennom fond og organisasjoner som videreformidler støtten som kortsiktig støtte etter søknad. Støtte til faste institusjoner som biblioteker, museer, institusjonsteatre, m.v. kommer normalt direkte fra budsjetter i stat, fylker og kommuner. Støtte til enkeltaktører og ensembler, arrangementer og arrangører kanaliseres gjennom fond eller organisasjoner. Ved en regionalisering kan man tenke seg en tilsvarende todeling ved overføring av ansvar og midler til regionene: Statlig

støtte til faste institusjoner kan gå inn på regionenes budsjetter, mens støtte til enkeltaktører, arrangementer, m.v. kan kanaliseres gjennom regionale fond.

6 Forslag til modeller som skal vurderes videre

Avsnittene 6.1-6.3 gjelder kulturfeltet utenom kulturminner og idrett og friluftsliv. Mulig regionalisering på de to sistnevnte følger i avsnittene 6.4-6.5.

6.1 Kultursamverkansmodellen

Kultursamverkansmodellen er beskrevet i kapittel 3.4. Vi vil her kort referere hvilke egenskaper ved modellen som vi ser for oss eventuelt kan overføres til Norge.

Reformen innebærer at statlig støtte til visse typer institusjoner og aktører nå overføres landstingene/regionene, som fatter beslutninger om fordeling av midlene til kulturinstitusjoner og -virksomheter. Målene som ligger til grunn for modellen er at den skal bidra til å oppfylle de nasjonale kulturpolitiske målene og til å gi økte muligheter for regionale prioriteringer og variasjon.

I forskriften som ligger til grunn for den svenske modellen framgår det at Statens kulturråd skal fatte beslutninger om tildeling av statlig støtte til regionene på bakgrunn av 3-årige regionale kulturplaner som legges fram av landstingene/regionene. Kulturplanene skal redegjøre for landstingenes prioriteringer innenfor den regionale kulturvirksomheten og om prioriteringenes forhold til nasjonale kulturpolitiske mål. Det fremgår videre at kulturplanene skal utarbeides i «samvirke» med kommunene og etter samråd med det profesjonelle kulturlivet og sivilsamfunnet. Fordelingen av den statlige støtten mellom regioner/landsting er basert på fordelingen som gjaldt inntil modellen ble innført. I tillegg omfatter modellen utviklingsmidler, som fordeles etter andre kriterier. Disse utgjør imidlertid kun 4 prosent av den samlede finansieringen av modellen.

Reformen innebærer altså en desentralisering av beslutningsmyndighet over statlig støtte til regionalt kulturliv og den legger opp til økt dialog og samspill mellom forvaltningsnivåene om bruken av disse midlene. Samtidig ligger det klare føringer på hvordan de statlige midlene kan benyttes innenfor modellen. Regionene må søke om støtte. Søknaden skal samsvare med prioriteringer i kulturplanene. I tillegg inneholder søknadene planer om tiltak som ikke er finansiert av staten. Regionene forplikter seg også til å gjennomføre disse tiltakene.

De statlige føringene på bruken av kulturmidlene understrekes ytterligere av et krav om årlig rapportering fra landsting/regioner til Statens kulturråd om bruken av midlene og måloppnåelse.

6.2 Kulturmidler i frie inntekter

Man kan erstatte deler av statens tilskudd til kultur med frie midler til regionene. Virkningene av en slik endring vil bl.a. avhenge av hvilke tilskudd som inngår og hvordan midlene fordeles fra staten.

Kulturmidler fra staten fordeles i dag i hovedsak ikke ut fra enkle indikatorer (folketall, areal, m.v.) tilsvarende de som brukes i mesteparten av fordeling av andre midler til fylker, men til enkelttiltak eller via fond eller organisasjoner som ikke er bundet til en spesiell geografisk fordeling av tilskudd og andre tiltak. Hvis man erstatter en del av dagens tilskudd med frie midler fordelt ut fra slike folketall e.l. vil man trolig få en betydelig annerledes regional fordeling av disse midlene enn man har i dag.

Hvis man tilfører midlene som frie, vil det ikke være rom for statlig styring gjennom tildelingsbrev (slik man i Sverige har sett gjennom «regleringsbrev»).

6.3 Regionale kulturfond

Fondsløsninger kan bidra til å bringe inn andre aktører enn politikere og ansatte i forvaltningen inn i fordeling av midler.

En fondsmodell er neppe egnet for fordeling av midler til institusjoner som har behov for stabil finansiering for å gi rom for langsiktige satsinger. F.eks. vil det neppe være hensiktsmessig å kanalisere mesteparten av tilskuddene til museer og teatre gjennom fond. Derimot kan fondsmodeller være egnet til å tilby kortsiktig støtte til midlertidige tiltak som f.eks. arrangementer, mindre investeringer, arbeid med enkeltstående kunstprosjekter, kompetanseoppbyggingstiltak, m.v. Kulturfondets støtte går til denne typen aktiviteter og formål. Det samme gjør både (det nasjonale) filmfondet og de regionale filmfondene.

Etablering av regionale kulturfond kan skje parallelt med eller innenfor modellene i beskrevet i avsnittene 6.1 og 6.2.

6.4 Kulturminnefeltet

Hvis man skal overføre ytterligere oppgaver fra staten til regionene i tilknytning til kulturminner, er det mest aktuelt å gi regionene ansvar for flere eller alle enkeltsaker og rendyrke Riksantikvarens rolle som fagorgan og ankeinstans. Regionene kan gis både beslutningsmyndighet om vern og dispensasjon fra full freding samt ansvar for å forvalte tilskudd til å ivareta kulturminner.

6.5 Idrett og friluftsliv

På dette området kan regionene gis en klarere strategisk rolle i samordning av ulike tiltak samt myndighet til å prioritere mellom tiltak. Samtidig kan man løse på statens krav til hva slags tiltak som støttes.

7 Aktørenes synspunkter

Vi presenterer her inntrykket fra intervjuene. Utvalget av intervjuobjekter kan på ingen måte regnes som representativt. Det gir derfor liten mening å legge vekt på hvor mange som har fremmet ulike synspunkter. Vi har derfor heller lagt vekt på å få fram argumenter knyttet til de ulike personenes synspunkter.

7.1 Generelt om regionalisering av kulturpolitikk

De fleste vi intervjuet var opptatt av kulturområdet i seg selv og mindre opptatt av forholdet mellom kultur og andre politikkområder eller regionenes rolle i styringssystemet.

Enkelte av informantene la vekt på prinsippet om ”lavest mulig forvaltningsnivå”, tilsvarende ett av kriteriene som ble utviklet av Oppgavefordelingsutvalget (NOU 2000:22) og som er anvendt i senere stortingsdokumenter. De mente at det mangler en begrunnelse for at oppgavene ikke skal legges til regionalt nivå.

Andre fordeler ved regionalisering det ble pekt på:

- Kultur er viktig for å skape identitet for ulike steder/områder. Dette taler for at lokalsamfunn og regioner bør ha en sterk rolle i utforming av kulturpolitikken.
- Regionalisering kan øke det lokale engasjementet rundt kulturfeltet, noe som også kan bidra til å framheve betydningen av kulturfeltet og kanskje også bidra til å mobilisere ressurser.

Blant de generelle argumentene mot regionalisering var:

- Kulturtilbudet bør være mest mulig likt over hele landet. Man bør få inn en sterkere rettighetstenkning slik man har på andre politikkområder. Regionalisering vil føre til sterkere lokal variasjon i kulturtilbudet.
- For å sikre at det er de beste søkerne/tiltakene som får støtte, bør tildeling skje på nasjonalt nivå.
- Det er vanskelig å skape armlengdes avstand mellom søker og beslutningstaker på regionalt nivå og alle regioner vil ikke ha tilstrekkelig kompetanse til å gjøre gode kvalitetsvurderinger på alle kulturfelt.

Dagens arbeidsdeling

De fleste oppfatter det som at staten dominerer kulturpolitikken.

Når det gjelder samfinansierte institusjoner må fylkene for en stor del følge opp sine forpliktelser etter at staten har tatt beslutninger. Enkelte ser det som paradoksalt at staten bestemmer selv om de ikke eier institusjonene. Dette oppfatter de som en lite ryddig styringsmodell.

Flere peker på at man i dag mangler møteplasser for å diskutere kulturpolitikk med aktører som har innflytelse. Kulturarbeidere er også lite involvert i planarbeid i dag.

I storbyene er det kommunale nivået innflytelsesrikt, men overfor det profesjonelle kulturlivet blir de fleste kommunene for små.

Forholdet til nasjonal kulturpolitikk

Det var generelt få som kommenterte kulturpolitikken mer generelt, men en av informantene sa at ”Vi trenger en nasjonal kulturpolitikk for å bygge en nasjonal kultur”.

Nedenfor refererer vi andre synspunkter som framkom.

En annen var opptatt av å skille mellom nasjonal politikk og statlig forvaltning; man kan implementere en nasjonal politikk gjennom regionale organer. De folkevalgte organene på ulike nivåer bør sammen utvikle mål for en nasjonal kulturpolitikk med felles kvalitetsmål. Disse målene må ligge som føring på regionenes utforming og gjennomføring av kulturpolitikken. Det er viktig at samarbeidet mellom forvaltningsnivåene styrkes.

Ifølge informanten mangler det i dag et klart partnerskap mellom forvaltningsnivåene. Man bør definere nasjonale mål for politikken, men plassere gjennomføringen på lavest mulig forvaltningsnivå.

For at regionalisering skal gi gode resultater, må det stilles klare resultatkrav, og staten må kontrollere at midlene brukes i samsvar med mål og retningslinjer. Det er behov nasjonale føringer for å sikre en felles nasjonal kulturpolitikk.

En av aktørene mente at dagens organisering av kulturpolitikken var usystematisk og for fragmentert. Årsakene til mangel på systematikk ligger ikke så mye i statsforvaltningen, men bunner i at Stortinget ofte bruker kulturpolitikk for å markere seg. Tiltakene på kulturområdet er hver for seg små, men ofte ganske synlige. Mange av tilskuddsordningene på kulturfeltet bunner ikke i forslag fra regjeringer, men er initiert av stortinget selv. Når en ordning først er etablert, er den vanskelig å avvikle.

En argumenterte for at statens rolle bør begrenses til å være pådriver og å ta seg av det som er unikt på nasjonalt nivå, dvs. det som ikke finnes i enhver region.

Kvalitet og ”armlengdes avstand”

De fleste som uttrykte en generell skepsis til regionalisering, var skeptiske til om man kan ivareta kunstnerisk frihet og kvalitet like godt med økt regionalisering. Blant argumentene som ble fremmet var:

- Regionalisering vil kunne føre til vektlegging av andre kriterier enn kvalitet, herunder aktivitet.
- Det kan bli vanskelig å opparbeide like god kompetanse i forvaltningsmiljøene i hver region som man i dag har i staten. Ett eksempel som ble nevnt var bibliotekfeltet, hvor Nasjonalbiblioteket forvalter spesiell spisskompetanse som understøtter de andre bibliotekenes arbeid, bl.a. i kombinasjon med utviklingsmidler.

- Forholdene kan bli for små i en region til at man klarer å skape ”armlengdes avstand” i forbindelse med fordeling av midler. Dette kan skape uønsket innblanding og redusert kunstnerisk frihet og fordeling basert på politiske bånd og nettverk og ikke på de kriteriene som skal brukes. Ett eksempel på hvordan mangel på armlengdes avstand kan gi dårlige løsninger er fylkenes styring av museumsfeltet. Før museumsreformen, som fortsatt pågår, var det en tendens til at fylkene ga litt til alle. Resultatet ble 800 museer. Nå har staten initiert sammenslåing til færre enheter.
- Regionalisering vil kunne gi mindre faglighet og økt politisering i gjennomføring av kulturpolitikken. Som et eksempel ble det nevnt at overføring av ansvar fra stat til fylke for å utnevne styremedlemmer til regionale teatre førte til vektlegging av politisk tilhørighet på bekostning av faglig styrke.
- Regionalisering kan gi økt fokus på lokalisering. F.eks. vil regioner bestående av de tre nordligste fylkene eller 2-4 fylker på Vestlandet skape regioner som gjør at kulturtilbudet i ett tettsted ikke har betydning for mesteparten av regionen. Men det vil bli økt grobunn for påvirkning, og man vil kunne få mange lokaliseringsskamper. Andre uttrykte frykt for at regionalisering vil gi økt gjennomslag for lobby-virksomhet i stedet for kvalitet.

Andre mener at kvalitetshensyn og armlengdes avstand kan ivaretas i en regionalisert modell.

- Fylkene har lang erfaring med å arbeide med tilskudd og andre virkemidler opp mot komplekse og høykompetente virksomheter på andre områder. De har allerede i dag høy kompetanse på kulturfeltet, og vil være i stand til å forsterke denne i takt med økt ansvar.
- Kvalitet kan ikke alltid ses uavhengig av lokale forhold; særtrekk ved den lokale kulturen har betydning for hva som er bra kunst.
- Lokalisering av de statlige institusjonene i Oslo skaper en ”Oslo-sentrisme” og manglende evne til å fange opp det som skjer i andre deler av landet. Det er mye bra kulturaktiviteter som ikke blir oppdaget av tilskuddsforvalterne i Oslo. For kulturaktører i distriktene blir det lettere å ”bli sett” av regionale beslutningstakere.

Ingen argumenterte for at alle tilskuddsordninger kan regionaliseres. En del tilskudd bør fordeles ut fra en samlet nasjonal vurdering av kvalitet uavhengig av lokalisering.

Koordinering, byråkratisering

Også når det gjelder virkninger for administrasjonskostnader og kvalitet i beslutningene, er det mange argumenter for og imot regionalisering.

Satt på spissen, ser en del av tilhengerne av regionalisering dagens modell som en rekke siloer som kanaliserer støtte fra staten til kulturaktørene uten vesentlige sideblikk på hva andre gjør. Regionalisering reduserer

informasjonsproblemer slik at det blir enklere å se ulike virkemidler og utvikling på ulike områder i sammenheng.

Mot dette synet, kan man lage et skrekksenario med etablering av regionale varianter av hver av dagens "siloe" slik at administrasjonskostnadene øker sterkt, og med mindre kompetente beslutningstakere.

Blant argumentene for at regionalisering kan styrke koordinering og/eller redusere administrasjonskostnadene var:

- I dag er det en del institusjoner og tiltak som får støtte fra alle tre forvaltningsnivåene og av og til fra flere ordninger på ett eller flere av disse nivåene. Ved å kutte ut statlige støtteordninger og overføre disse til regioner, kan man både redusere antall forvaltningsnivåer kulturaktørene må forholde seg til og samtidig gjøre det mulig å slå sammen ordninger. Dette gir muligheter for avbyråkratisering og effektivisering.
- Det er store forskjeller i hvordan kulturaktørene/-institusjonene samhandler med ulike forvaltningsnivåer. Forholdet til staten har et formelt og regelstyrt preg, mens forholdet til de lokale er preget av tettere personlig kontakt. Det er utfordrende for samfinansierte kulturinstitusjoner å forholde seg til de ulike institusjonene. Forvaltningsnivåene er ikke samkjørt. Det vil være en fordel å forholde seg til bare én finansieringskilde.
- Regionalisering kan styrke samarbeidet mellom lokale aktører – både kommuner og kulturaktører - og gi bedre samordning også av virkemidler.

De som mente at regionalisering kan øke byråkratisering trakk bl.a. fram at

- Overføring av ansvar til regioner vil fort kunne føre til at man får ett nivå ekstra uten å oppnå klare fordeler. Det ville være bedre å styrke kommunenes kompetanse og rolle enn å overføre ansvar til regioner.
- Ett problem ved regionalisering er at det ikke er naturlige "kultur-regioner" som vil samsvare med en administrativ inndeling i regioner.

7.2 Oppgaver som kan/ikke kan regionaliseres

Generelt var det få av informantene som hadde tenkt gjennom dette. Mange hadde derfor ingen klar oppfatning eller de inntok ytterstandpunkter (nesten alt eller nesten ingenting til regionalt nivå).

De aller fleste kommentarene om hva som kan og ikke kan regionaliseres gjaldt tilskudd fra Kulturrådet samt tilskudd til institusjonene for scenekunst.

Intervjuene peker ikke mot noen form for enighet om hva som kan/bør regionaliseres. Noen mener at det aller meste av virkemidlene kan overføres til regionalt nivå. Andre mener at regionene ikke bør få mer ansvar på kulturområdet enn det fylkene har i dag.

Begrunnelsene for disse posisjonene er i hovedsak de som er gjengitt i avsnitt 7.1. De fleste vektlegger enten at behov for faglighet og prioritering basert på kunstnerisk kvalitet tilsier at kulturpolitikken ikke bør regionaliseres eller at beslutningene bør trekkes nærmere kulturaktørene for å styrke informasjonsgrunnet.

En tilhenger av regionalisering framholdt at en del av tilskuddsordningene som Kulturrådet forvalter i dag ikke forvaltes ut fra en kunstfaglig vurdering, men mer ut fra aktivitet og andre kriterier som egner seg for en regionalisert modell. Dette gjelder blant annet støtte til festivaler og andre arrangementer. Regionene kan overta ansvaret for ordninger som forvaltes ut fra slike kriterier.

Det ble argumentert for at virkemidler overfor det helprofesjonelle kulturlivet bør brukes til å fremme best mulig kvalitet på nasjonalt nivå. Da må staten ha styring med virkemidlene overfor denne delen av kulturlivet. Andre forvaltningsnivåer kan få ansvar for det halv-profesjonelle og frivillige kulturlivet.

Enkelte mente at tilskudd til de samfinansierte institusjonene kanskje kan regionaliseres, men det ble også pekt på at flere av institusjonene som i hovedsak kan sies å fungere som regionale institusjoner ofte har en viss rolle på nasjonalt plan. Man kan dermed tape noe hvis man kutter ut nasjonale tilskudd. Videre er det et betydelig potensiale for å forbedre prosessene rundt tilskuddene til de samfinansierte institusjonene uten å overføre ansvaret til regioner. Styrking av samhandlingen er et alternativ man ikke må glemme.

En annen mente at samfinansieringsmodellen var viktig å videreføre fordi den gir en beskyttelse mot kutt og uforutsigbarhet. Hvis man overfører hele ansvaret til regionnivået vil institusjonene måtte vente til januar med å få vite hvor mye de vil ha å rutte med samme år, og de vil kunne oppleve å bli tapere i salderingskamper rett før årsskiftet. Samfinansieringsmodellen skaper en avhengighet mellom forvaltningsnivåene som gjør at bevilgningene blir mer stabile. Andre land misunner norske institusjoner samfinansieringsmodellen. Det ble også framholdt at i dag fungerer de statlige midlene som en gulrot på fylkene; for hver krone fylkene gir til de samfinansierte institusjonene, får de to kroner fra staten.

Museumsfeltet ble også trukket fram som en kandidat for regionalisering. Det er behov for å se museene i sammenheng med lokale og regionale kulturtiltak, noe som taler for å styrke regionenes innflytelse sammenlignet med den rollen fylkene har i dag. Mesteparten av statens tilskudd til museer er helt ordinære driftstilskudd. Forvaltning av slike tilskudd kan trolig regionaliseres uten at dette får store konsekvenser. Dagens modell skaper en uryddighet ved at staten gjennom sine tildelinger utøver en styringsrolle som tildels overstyrer institusjonenes styrende organer. Styring bør i hovedsak skje gjennom styret.

På den andre siden ble betydningen av nasjonale nettverk og faglige fellesskap på museumsfeltet trukket fram. Hvis man går for langt i regionalisering kan fellesfunksjonene og samarbeid forvitte.

7.3 Synspunkter på Kultursamverkansmodellen

Mange av informantene kjente ikke den svenske modellen. Vi ga disse en stikkordspreget beskrivelse, men en del av svarene tydet på at aktørene ikke fullt ut har forstått modellen. Blant annet uttrykker enkelte en frykt for at regionnivået vil nedprioritere kulturfeltet, noe vi mener modellen i liten grad åpner for.

Det ble påpekt at en implementering av Kultursamverkansmodellen i Norge neppe vil innebære store forskyvninger mellom Kulturrådet og regionene, slik det gjorde i Sverige. Grunnen er at mange av de oppgavene som ble overført fra Kulturrådet i Sverige ikke ligger i Kulturrådet i Norge. Dette gjelder bl.a. de størstedelen av bevilgningene til institusjoner for scenekunst og museer.

Tilhengerne av Kultursamverkansmodellen trakk fram at planprosessen kan bidra til å skape engasjement og styrke interessen for kulturfeltet. Videre bidrar planene til en viss langsiktighet i tenkingen, noe som også reduserer usikkerhet for kulturinstitusjonene. Prosessene kan også bidra til en form for kvalitetssikring når søknader behandles på sentralt nivå, samtidig som lokal/regional politikk knyttes opp mot nasjonal. En av aktørene pekte på positive erfaringer med planarbeid knyttet til biblioteker og idrett.

Det ble sagt at for at planprosessene skal engasjere, må regionnivået også ha gjennomføringskraft. Hvis planene ikke har betydning for virkemiddelbruken, vil planprosessene ikke engasjere aktørene.

Blant argumentene som ble fremmet mot den svenske modellen var at den virker regelstyrt og rigid. En sa at det virker litt merkelig å ha en annen styringsmodell for kulturfeltet enn for de andre politikkområdene.

En av informantene stilte spørsmål ved fordelene ved engasjement fra et bredt publikum. Dette kan føre til at det er "lokale heiarop" som får styre utviklingen, heller enn faglig basert vektlegging av kvalitet.

Det ble også stilt spørsmål ved verdien av økt planarbeid. En sa at det ikke er noen mangel på planer, men heller mangel på ressurser og vilje til å gjennomføre dem.

En av informantene som var skeptisk til å fordele midlene til dagens samfinansierte institusjoner inn i Kultursamverkansmodellen, mente at modellen kunne fungere bedre for finansiering av mer kortvarige tiltak som f.eks. ulike arrangementer. Det ble framholdt at modellen hadde ført til en endring av kravene til svensk scenekunst. Nå er krav til kunstnerisk kvalitet delvis erstattet av krav til samfunnsrollen.

En av informantene mente at Danmark hadde valgt en bedre modell enn Kultursamverkansmodellen. Der har Kulturstyrelsen etablert et nært samarbeid med kommunene, uten å gå via det regionale nivået.

7.4 Synspunkter på regionale kulturfond

Det ble påpekt at en form for regionalisering av deler av Kulturrådets funksjoner allerede er under vurdering.

Vi oppfattet de fleste informantene slik at de tenkte i retning å fordele de tilskudd som fordeles gjennom Norsk kulturfond gjennom regionale fond.

Mange uttrykte skepsis til regionale fond. Blant argumentene var:

- Regionale kulturfond vil skape flere byråkrater og høyere kostnader til administrasjon.
- Det mangler kompetanse i en del av regionene.
- Konkurransen om midlene kan svekkes ved en regionalisering. Regionale fond kan bli "snille penger". Man vil skape kretsmesterskap til erstatning for norgesmesterskap.

En pekte på at man hadde kulturfond i Nord-Norge, men at det ble avviklet, delvis på grunn av dårlig erfaringer. Ifølge informanten var det tendenser til at tildelingen ble personavhengig. Enkelte i rådet hadde spesielle interesser som ble tilgodesett hvert år, mens andre søkere stadig ble avvist. Små forhold gjorde at man ikke klarte å fungere "med armlengdes avstand".

Man det var også en del som så en rolle for regionale fond. Fordelene som ble trukket fram var:

- Ansvarlige for fordelingen i dagens nasjonale råd har ikke tilstrekkelig lokalkunnskap. Dette problemet vil reduseres/fjernes ved en regionalisering.
- Ved regionalisering kan man kanskje slå sammen støtteordninger slik at de vurderes samlet og helhetlig.
- Ved etablering av regionale fond vil man kanskje kunne mobilisere større midler. Dessuten kunne man få til større enkeltprosjekter ved å se ulike satsinger og søknader i sammenheng.

En av informantene inntok en mellomposisjon. Vedkommende mente midlene fra Norsk kulturfond bør fordeles uavhengig av geografi, men at lokalkunnskap samt lokale strategier og prioriteringer burde bringes inn. Dette kan skje ved at det regionale nivået får en rådgivende rolle overfor forvalterne av disse tilskuddsordningene.

7.5 Synspunkter på finansiering av kultur gjennom frie inntekter

Det er mange som er skeptiske til at regionenes kulturtiltak utelukkende skal finansieres via ordinære inntekter og frie inntekter. Det er ingen som klart støtter en rendyrket finansiering med frie inntekter, i hvert fall ikke på kort sikt. Man trenger øremerking, idet minste i en overgangsfase.

Skepsisen til finansiering med frie inntekter bunner i en antagelse om at kulturfeltet vil tape kampen om ressursene og vil bli nedprioritert.

7.6 Organisering av Kulturminneforvaltning

Omtalen av dette feltet i avsnitt 4.1 viser at fylkene har betydelige oppgaver på dette feltet og at det pågår en prosess med å overføre ytterligere ansvar. Alternativet til den vedtatte organiseringen er å forsterke overføringen av oppgaver til regioner ved å legge beslutningsmyndighet og forvaltningsansvar i alle enkeltsaker til regionene og rendyrke Riksantikvarens rolle som fagorgan og ankeinstans.

Da man overførte ansvar til fylkene i 1989-90, etablerte man statsfinansiering av kompetanseoppbygging i fylkene. Man ser i dag at det er store forskjeller mellom fylkene når det gjelder kompetanse og ressursbruk på kulturminner⁴⁹.

En videreføring av overføring av ansvar fra staten, dvs. fra Riksantikvaren og/eller Kulturminnefondet vil ikke skape noen prinsipielt ny rolle for regionene.

Man kan på teoretisk grunnlag se grunner til at staten kan være mer bevaringsorientert enn regioner. Dette har sammenheng med at ulempene ved vern gjerne hovedsakelig er påføres lokale aktører, mens verneverdien gjerne er mer nasjonal. Det er imidlertid ikke noe klare tegn til at fylkene har forvaltet kulturminneloven mer liberalt enn statlige aktører.

Argumentene som ble fremmet for ytterligere regionalisering var at

- Avstanden mellom beslutningsmyndighet og rettssubjektet reduseres, noe som normalt vil bidra til å redusere informasjonsproblemet knyttet til å fatte vedtak.
- Forvaltningen av kulturminner kan ses i sammenheng med andre politikkområder, herunder arealbruk, reiseliv, m.v.

Ulempen ved å overføre ytterligere ansvar fra staten vil være at

- Beslutningsmyndigheten får dårligere tilgang til spisskompetanse på kulturminner. Dette kan særlig være et problem i tilknytning til sjeldne kulturminner som f.eks. arkeologiske funn.

Også ved vurdering av overføring av ansvar for tilskuddsordninger er det de samme fordelene og ulempene som må veies opp mot hverandre.

7.7 Virkemidler overfor idrett og friluftsliv

Fylkene har en viktig rolle i forbindelse med fordeling av spillemidler til idrettsanlegg (jf. avsnitt 4.2). Man kan tenke seg en styrking av det regionale nivået ved at det gis en klarere strategisk rolle i forbindelse med utforming av anleggsstrukturen. Dette vil kunne innebære en helhetlig tenking om idrettsanlegg snarere enn at hver kommune vurderes for seg. I tillegg kan staten løse på kravene til idrettsanlegg slik at handlingsrommet for utformingen av anleggene øker.

⁴⁹ Jf. Vista analyse (2012)

Tilskudd til friluftsliv forvaltes av Kulturdepartementet selv. I 2016 er det avsatt 35 mill.kr. til tilskudd til friluftsliv.

En stor del av midlene til idrett kanaliseres gjennom NIF. Strukturen i NIFs organisasjon speiler i dag strukturen i offentlig forvaltning ved at det er en idrettskrets for hvert fylke og et idrettsråd i alle kommuner med minst tre idrettslag. Det er imidlertid ingen automatikk i at NIF tilpasser sin organisering når det skjer endring i fylkesstrukturen. F.eks. er det opp til kretsene i Nord- og Sør-Trøndelag om de vil slå seg sammen slik de respektive fylkene har bestemt at de vil gjøre.

På Idrettstinget, som arrangeres hvert fjerde år, vedtas det et idrettspolitisk dokument som bl.a. ser utover selve idrettsaktivitetene og over på idrettens plass i samfunnet. De enkelte idrettskretser vedtar også en mellomlangsigtig strategi, handlingsplan, e.l. og gjerne mer konkrete og detaljerte årsplaner.

Intervjuene kan tyde på at samarbeidet mellom idretten og forvaltningen i hovedsak fungerer godt i dag.

Enkelte ser et behov for en sterkere strategisk tenkning rundt anleggsstrukturen, og kanskje også rundt idrettsarrangementer. En av informantene mente at kommunene er opptatt kun av behov og muligheter i egen kommunene. Bedre samordning mellom kommuner kunne gitt en bedre anleggsstruktur. Her kan regionene spille en rolle. Men man ser også at idrettskretsene har en slik strategisk funksjon. De utformer planer, strategier, e.l. for anleggsstrukturen og innretning av virksomheten forøvrig i sine fylker.

Når det gjelder oppmykning av regelverk for utforming av idrettsanlegg, er det ingen enighet blant våre informanter. Det kan ligge fordeler i at anlegg tilpasses lokale behov og ressursrammer, men også fordeler med å lage ensartede anlegg og å behandle alle likt. Hvis man åpner for økt lokal tilpasning, kan man f.eks. få enklere og billigere løsninger der det er små ressurser, men dette kan føre til beslutninger som ikke er basert på erfaringer med bruk av idrettsanlegg.

8 Drøfting og anbefaling

Verken de svenske erfaringene med Kultursamverkansmodellen eller intervjuene med aktørene i Norge gir grunnlag for entydige konklusjoner om mulige endringer i oppgavefordelingen og andre sider ved utforming og gjennomføring av kulturpolitikken.

Vi mener at Kulturutredningen og underlagsstudier til denne tyder på at det er behov for bedre samordning av statens virkemidler og for endring i samhandling med de øvrige forvaltningsnivåene. Hvis regionene skal eie og delta i finansiering av kulturinstitusjoner og –aktiviteter, bør de også bringes inn i en dialog om mål og føringer for støtten. Dette kan bidra til at man får utnyttet lokalkunnskap, styrker samordning med andre tiltak og stimulerer til lokalt engasjement.

Endringen i samhandling kan ta form av endringer i arbeidsprosesser, men uten at beslutningsmyndighet flyttes. Samtidig blir virkningene ganske sikkert sterkere hvis også beslutningsmyndighet flyttes.

I dag er den strategiske tenkningen rundt kulturpolitikken tilsynelatende ganske begrenset på alle forvaltningsnivåene. Ulike kulturtiltak ses i liten grad i sammenheng med hverandre eller med andre politikkområder. En del av dem vi intervjuet mente at strategiarbeid, f.eks. lik de kulturplanene som må utvikles av svenske landsting innenfor Kultursamverkansmodellen, kan bidra til bedre samordning og styrket engasjement rundt kulturfeltet. Også erfaringene fra Sverige tyder på positive virkninger for engasjementet. Vi tror at de positive virkningene av kulturplaner kun kan realiseres hvis de som vedtar planene også har makt til å gjennomføre dem. Hvis ikke, vil de neppe ha noen vesentlig effekt og vil derfor heller ikke framstå som viktige. Dette innebærer at de positive effektene av regionale kulturplaner kun kan oppnås hvis regionene også gis økt myndighet til å fordele tilskudd til kulturformål.

Evalueringer tyder på at virkningene av innføring av Kultursamverkansmodellen ikke har vært særlig sterke. De negative virkningene framstår samtidig som særlig svake. Man kan spore en reduksjon i statens bevilgninger som kanaliseres gjennom modellen, men uten at man klart kan si at dette er en konsekvens av modellen. De positive virkningene ser ut til å være økt lokalt engasjement og økt bevilgninger til kulturfeltet fra Landstingene.

Når virkningene har vært såpass moderate i Sverige, kan dette ha sammenheng med at gjennomføring av modellen i liten grad har åpnet for faktiske endringer i innretningen av kulturtiltakene i regionene. Staten har gjennom tildelingsbrev lagt føringer, og en stor del av støtten som kanaliseres gjennom modellen er til institusjoner som har behov for stabil og forutsigbar finansiering. Hvis man i stedet hadde kanalisert mer kortsiktige tilskudd gjennom modellen, ville man i større grad åpnet for faktiske omprioriteringer. Hvis regionene får økt handlefrihet i kulturpolitikken, i betydning av reelle muligheter til omprioriteringer, vil de kanskje også bli mer interessante som

samarbeidspartnere for kommuner, noe som kan bidra til å styrke koordineringen mellom alle de tre forvaltningsnivåene.

Hovedinntrykket fra intervjuene er at det er relativt få som tar til orde for store endringer i ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene. Selv om det lave antall aktører som er intervjuet og mangel på representativitet tilsier at man ikke bør legge vesentlig vekt på hvor mange som har gitt uttrykk for ulike oppfatninger, er det noen hovedtendenser:

- Den delen av det profesjonelle kulturlivet som er avhengig av offentlig støtte, frykter at regionalisering vil svekke vektlegging av kvalitet og kunstnerisk frihet. De ser Kulturdepartementet og Kulturrådet som sine allierte.
- Mange i andre deler av kulturlivet og i fylkeskommuner og kommuner føler seg oversett av Kulturdepartementet og Kulturrådet.

Vi ser ikke grunnlag for mange klare anbefalinger, men vil ta til orde for følgende:

- Man bør ikke erstatte dagens statlige tiltak til kultur med tilsvarende økning i fylkeskommunenes frie inntekter. Man må ha øremerking, i hvert fall i en overgangsfase.
- Hvis man velger å satse på regionalisering av kulturpolitikken bør man trolig gi regionene en klar strategisk rolle, men samtidig understøtte regionenes betydning ved å gi dem beslutningsansvar på en del områder som er statlige i dag.
- Regionale fond kan fungere godt for å fordele midler til kortsiktige kulturtiltak- og aktiviteter, samt nyskapende pilotprosjekter, innenfor en slik modell.
- Så vidt vi kan bedømme, er det allerede gode prosesser i gang for å vurdere hensiktsmessig arbeidsdeling på kulturminnefeltet.
- Hvis regionene får økt ansvar for andre deler av kulturfeltet og med en klar strategisk funksjon, styrker dette argumentene for å gi dem en tilsvarende rolle i tilknytning til idrett og kulturminner.
- Ved regionalisering, må man sikre at regionene har tilstrekkelig kompetanse til å forvalte ansvaret.

Litteratur

Blomgren, R. (2012): «Staten tur och retur». I Sveriges kommuner och landsting: *Under konstruktion. Effekter av kultursamverkansmodellen 2010-2012*

Blomgren, R. og Johannisson, J. (2013): *Att styra genom samverkan: Genomförande av kultursamverkansmodellen i Jämtlands och Kronobergs län*. Myndigheten för kulturanalys

Dahl, H. F., Helseth, O. (2006): *To knurrende løver. Kulturpolitikens historie 1814-2014*. Oslo: Universitetsforlaget

Mangset, P. (1992): *Kulturliv og forvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget

Mangset, P., Kangas, A., Skot-Hansen, D. og Vestheim, G. (2008): «Nordic cultural policy». I *International Journal of Cultural Policy*, Vol. 14, Issue 1.

Myndigheten för kulturanalys (2010): *Kultursamverkansmodellen. En första utvärdering*. Rapport 2012: 2

Myndigheten för kulturanalys (2013): *Kultursamverkansmodellen. Styrning och bidragsfördelning*. Rapport 2013: 2

Myndighet för kulturanalys (2014a): *Samhällets utgifter för kultur 2012-2013*. Kulturfakta 2014: 2

Myndigheten för kulturanalys (2014b): *En regional ressur på konstnärlig grund. Länsteatrene och kultursamverkansmodellen*. Rapport 2014: 3

NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*

NOU 2013: 4: *Kulturutredningen 2014*

Proposition 2009/10:3: *Tid för kultur*.

SOU 2009: 16: *Betänkande av kulturutredningen. Förnyelsesprogram*

SOU 2010: 11: *Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. Delbetänkande av Kultursamverkansutredningen*

Statens kulturråd (2010): *Redovisning av regeringsuppdrag om förberedande insatser med anledning av en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet*. PM 2010-06-21

Statistisk centralbyrå (2015): *Kulturstatistikk 2014*

Sveriges kommuner och landsting (2012): *Under konstruktion. Effekter av kultursamverkansmodellen 2010-2012*

Sveriges kommuner och landsting (2015): *Kultur i hela landet. Regionala perspektiv på kultursamverkansmodellen*

Sveriges Riksdag (2015): *Är samverkan modellen? En uppföljning och utvärdering av kultursamverkansmodellen*

Sveriges Riksdag (2010a): *Lagen (2010:1919) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet*. Svensk förfatningssamling 2010: 1919

Sveriges Riksdag (2010b): *Förordning (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet*. Svensk förfatningssamling 2010: 2012

Vestby, G. M. (2013): *Fylkeskommunens rolle i kulturpolitikken. Bakgrunnsnotat til Kulturutredningen 2014*. Norsk institutt for by- og regionforskning, Notat 2013: 101

Vestheim, G. (1995): *Kulturpolitikk i det moderne Noreg*. Oslo: Samlaget

Vista Analyse (2012): *Fylkeskommunen som regional kulturminnemyndighet*. Rapport 2012/24

Vedlegg: Eksempler på endring i oppgavefordeling

I dette vedlegget gjengir vi noen eksempler på modeller for regionalisering. Selv om ingen av eksemplene gjelder norsk kultursektor, kan erfaringene med modellene likevel ha en overføringsverdi og dermed indikere styrkene og svakhetene.

A. Regionale forskningsfond

Initiativet til opprettelsen av ordningen med regionale forskningsfond (RFF) ble tatt av Kommunal- og regionaldepartementet i 2006 i forbindelse med fremleggningen av regionalmeldingen (St. meld. nr. 12 (2006-2007) Regionale fortrinn – regional framtid). Ordningen ble iverksatt i januar 2010, og med hovedmål om å styrke forskning for regional innovasjon og utvikling, å mobilisere til økt FoU-innsats i regionene og å bidra til økt forskningskvalitet og utvikling av gode og konkurransedyktige FoU-miljøer i regionene

Styringsmodell

Ordningen bygger på modellen for vertsfylkeskommunesamarbeid med et fondsstyre som velges for en fylkestingsperiode av gangen. Fondsstyret har beslutningsmyndighet på vegne av de deltakende fylkeskommuner og skal samarbeide med Norges forskningsråd om forvaltningen av det regionale forskningsfondet. Fondsstyret er ansvarlige for at fondet når de nasjonalt fastsatte formålene med ordningen og de regionale målene som fastsettes av deltakerfylkeskommunene.

Kunnskapsdepartementet fastsetter tilskuddene til fondsregionene på grunnlag av Stortingets bevilgningsvedtak og tildelingskriterier, og utbetaler midlene til vertsfylkeskommunene. Departementet fastsetter de vilkår som er nødvendig for å sikre at bevilgningene blir brukt i samsvar med Stortingets forutsetninger.

Norges forskningsråd bistår de regionale fondsstyrene i forvaltningen av fondene.

Fondsregionene

Fylkeskommunene er samlet i sju fondsregioner fastsatt av Kunnskapsdepartementet i samråd med Kommunal- og regionaldepartementet. Hver fondsregion består av to eller flere fylkeskommuner:

- Nord-Norge: Finnmark, Troms og Nordland
- Midt-Norge: Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal
- Vestlandet: Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland
- Innlandet: Hedmark og Oppland
- Agder: Aust-Agder og Vest-Agder
- Oslofjorden: Telemark, Vestfold, Buskerud og Østfold

- Hovedstaden: Oslo og Akershus

Samlet disponerer de syv regionene ca. 210 mill. kr per år når vi tar med den såkalte 15 prosent-potten som går til felles utlysninger. I 2014 tilsvarte dette ca. 3,1 prosent av Forskningsrådets totale prosjektbevilgninger. Slik sett utgjør de regionale fondene en ganske liten del av de samlede FoU-bevilgningene. I fjorårets rapport viste vi at de regionale fondene betyr langt mer i enkelte regioner. For eksempel tilsvarte de regionale forskningsfond 25 prosent av Forskningsrådets bevilgninger til Agderfylkene og 18 prosent i henholdsvis Innlandet og Oslofjordregionen. Hadde vi sammenliknet med den delen av Forskningsrådets midler som går til mer anvendt forskning, slik de regionale fondene gjør, vil de regionale fondenes relative betydning vært enda større. De regionale fondsstyrenes grep er derfor av stor interesse for utviklingen av forskningsaktiviteten i enkelte regioner, ikke minst den næringsrettede forskningen.

Virkninger

De regionale forskningsfondene ble evaluert av NIFU⁵⁰. Sluttevalueringen som kom i 2013 konkluderer med at regionale forskningsfond har utviklet seg til å bli en velfungerende ordning som kompletterer det øvrige virkemiddelapparatet og bidrar til utviklingen av et velfungerende forskningssystem. Videre har det viktige funksjoner med hensyn til å stimulere forskning ut fra regionale premisser og å styrke et kunnskapsbasert næringsliv i hele landet.

B. Fylkesveier

I 2010 ble ansvaret for utbygging, drift og vedlikehold for fylkesveier og ferjesamband overført fra staten til fylkene. Fylkenes frie midler ble fra 2010 økt tilsvarende 7,5 mrd.kr. (omregnet til 2014-verdi). Samtidig fikk fylkene ansvar for fylkesveier og ferjer. Senere års bevilgninger er basert på en behovsvurdering som bygger på en vurdering av behov for både drift, vedlikehold og investeringer i det enkelte fylke. Fordelingen mellom fylkene endrer seg derfor noe fra år til år, men ettersom drift og vedlikehold utgjør en stor del av totalsummen og behovene på disse områdene for en stor del er drevet av omfanget av fylkesveier, er fordelingen ganske stabil. Men det er eksempler på at fylkenes andel av midlene har variert 2-3 prosentpoeng i løpet av perioden 2010-14. F.eks. fikk Buskerud vel 7 prosent av midlene i 2012 og -13, men under 5 prosent i 2014.

Vista Analyse⁵¹ har analysert fylkenes bruk av ressurser på veier og ferjer etter at de fikk ansvar for dette området. De fant at fylkene har brukt betydelig større ressurser på området enn det tillegget til frie midler skulle tilsi.

⁵⁰ Olav R. Spilling, Liv Langfeldt og Svein Erik Moen. *Regionale forskningsfond – ny infrastruktur for regional forskningsforvaltning. Sluttrapport fra følgeevalueringen av regionale forskningsfond.*

Rapport 45/2013

⁵¹ Vista Analyse: Kartlegging av hvordan fylkene prioriterer veiformål Rapport 2014-02

IRIS⁵² gjennomførte en evaluering for KS av reformens virkning for reell maktfordeling, samhandling mellom fylkeskommunene og staten og for kontraktsstrategi og kostnadsnivå knyttet til bygging, drift og vedlikehold av fylkesveiene. IRIS finner ikke grunnlag for å konkludere om virkninger for kontraktsstrategi og kostnader, men finner bl.a. at

- det har skjedd en reell maktendring,
- forholdet mellom forvaltningsnivåene veksler mellom hierarkisk preg (styring og kontroll fra stat, rapportering fra fylket) og likeverdig samarbeid, avhengig av sammenhengen/arenaen
- reformen har gitt økt lokalt engasjement knyttet til samferdselsområdet
ressursbruk på byråkrati har økt i fylkene og motsvares ikke av en tilsvarende nedbygging i staten

⁵² IRIS (2013): Forvaltningsreforma og fylkesvegansvaret: Maktfordeling, styringsdialog og samhandling. Einar Leknes og Brita Gjerstad. Rapport IRIS –2013/014