



Kanalisering av midler til frivillige kulturaktører

Proba-rapport nr. 2018-04, Prosjekt nr. 17012

ISSN: 1891-8093

AG/MAH, 1. mars 2018

--

Offentlig

--

Kanalisering av midler til frivillige kulturaktører

Utarbeidet for Kulturalliansen

Forord

Bjarne Dæhli har vært kontaktperson for dette oppdraget. Vi takker ham og styret i Kulturalliansen for godt og interessant samarbeid om dette prosjektet.

Audun Gleinsvik har vært prosjektleder. Pia Dybvik Staalesen deltok i en tidlig fase av arbeidet, men ble etterhvert erstattet av Mari Amdahl Heglum.

Oslo 1.3.2018

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
1 INNLEDNING	5
2 AVGRENSNING AV FRIVILLIG KULTUR	6
3 FINANSIERING AV FRIVILLIG KULTUR	7
4 ER SPILLEMIDLER MER FORUTSIGBARE?	11
5 INTERVJUENE	14
5.1 Det frivillige kulturlivets organisering	15
5.2 Samarbeid mellom frivillig og profesjonelt kulturliv	17
5.3 Nasjonal, regional og lokal finansiering og støtte	19
5.4 Det frivillige kulturlivets utfordringer og behov	22
5.4.1 Rammevilkår og lokaler	22
5.4.2 Organisatorisk fragmentering	25
5.5 Samarbeid mellom det frivillige kulturlivet og det offentlige	25
5.5.1 Faktorer som fremmer godt samarbeid	27
5.6 Interkommunalt samarbeid om frivillig kultur	27
5.7 Fylkeskommunenes rolle	28
5.7.1 Fylkeskommunenes egne oppfatninger	29
5.7.2 Kommunenes og det frivillige kulturlivets syn på fylkeskommunen	30
5.8 Er det behov for samordning mellom forvaltningsnivåene?	32
5.9 Regionreform: hva trenger regionene for å bli relevante for det frivillige kulturlivet?	33
5.9.1 Arbeidsoppgaver og forvaltningsansvar	34
5.9.2 Økonomiske forutsetninger til å løse oppgavene	35
5.9.3 Kompetanse til å løse oppgavene	36
5.9.4 Regionale planer for kultur og frivillighet	36
5.9.5 Kanaler for medvirkning for frivillige kulturaktører	36
5.10 Idretten som modell for frivillig kultur?	37
5.10.1 Suksesskriterier	37
6 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	40

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Denne rapporten omhandler offentlig finansiering av frivillig kultur og mulige endringer i forvaltning av disse midlene.

Etablering av Kulturalliansen innebærer at det frivillige kulturlivet har fått en sterkere overgripende organisering på tvers av ulike former for kultur. Innenfor idrett har man etablert fora på kommune- og fylkesnivå som har viktige roller i kanalisering av statlig finansiering til idrettsanlegg. De fleste aktørene i det frivillige kulturlivet som vi intervjuet ser det ikke som hensiktsmessig at man på samme måte skyver ansvaret for forvaltning av midler til frivillig kultur fra nasjonalt til lokalt og regionalt nivå. Vi oppfatter at det er skepsis til fylkeskommunenes kompetanse og engasjement på kulturfeltet som ligger bak dette. Denne skepsisen reflekterer ikke vårt syn på virkninger av regionalisering av kulturpolitikken.

Man kan også se for seg at det frivillige kulturlivet, i likhet med idretten, får mesteparten sine midler fra nasjonale kilder via tippemidler og ikke det ordinære statsbudsjettet. Vi har analysert om det er grunn til å tro at det har betydning for nivået på og stabiliteten i finansieringen av frivillige kulturlivet om statlige midler kommer fra henholdsvis spillemidler eller ordinære bevilgninger over statsbudsjettet. Vi finner at veksten i finansiering av kultur over statsbudsjettet over tid har vokst langt sterkere enn finansiering med spillemidler og at spillemidler heller ikke framstår som spesielt stabil finansiering.

Bakgrunn

Både bedre organisering av det frivillige kulturlivet gjennom etableringen av Kulturalliansen og politiske prosesser knyttet til Regionreformen og ny kulturmelding kan bidra til å endre finansieringen av det frivillige kulturlivet og det frivillige kulturlivets plass i kulturpolitikken.

Problemstilling

Kulturalliansen har bedt Proba sammenligne spillemidler og ordinære bevilgninger over statsbudsjettet som kilde til finansiering av frivillig kultur og om det kan være hensiktsmessig å overføre forvaltningen av statlige midler til lavere forvaltningsnivåer. Man kan her se forvaltningen av spillemidler som en mulig modell. Lokale og regionale ledd av Norges Idrettsforbund har stor innflytelse på beslutningene om disse midlene, men formelt sett er det kommunene og fylkeskommunene som fatter beslutningene.

Konklusjoner og tilrådinger

Ordinære budsjettmidler versus spillemidler som finansieringskilde

I mange år ble overskuddet i Norsk Tipping fordelt til ulike samfunnsformål gjennom den såkalte tippenøkkelen. Det fleste år var det vekst i overskuddene, og fordelingen gjennom tippenøkkelen ga relativt forutsigbar finansiering, og med vekst de fleste årene. Tippenøkkelen har imidlertid blitt endret flere ganger. Finansiering av enkelte formål er dessuten blitt flyttet fra statsbudsjettet til spillemidlene, noe som har svekket finansieringen av formål som var der fra før. I sum har veksten i finansieringen av kultur med spillemidler over tid vokst langt svakere enn finansieringen over statsbudsjettet. Ser man f.eks. på utviklingen 1990-2016, ser man at overskuddet i Norsk tipping har økt med 244 prosent mens overføringene av spillemidler til kulturformål har økt med 55 prosent. I tillegg er en del kulturformål flyttet fra det ordinære statsbudsjettet til formål som finansieres med spillemidler.

Bevilgning til kulturformål på selve statsbudsjettet vokste med 357 prosent i perioden 1990-2016, noe som er omlag på linje med veksten i statsbudsjettet totalt.

Ut fra dette er det vanskelig å se at finansiering med spillemidler kan antas å være fordelaktig sammenlignet med finansiering over det ordinære statsbudsjettet.

Forvaltning av statlige kulturmidler

Det har vært en slående kontrast mellom organiseringen av idrett på den ene siden og (annen) kultur på den andre: Det aller meste av både frivillig og profesjonell idrett er organisert i Norges Idrettsforbund. På kulturfeltet har organiseringen vært svakere, for en stor del vært oppdelt i kunstformer og gjerne også med separate organisasjoner for profesjonelle og frivillige.

I dag kanaliseres mesteparten av statlige midler til frivillig kultur gjennom momskompensasjonsordningen samt to ordninger som hovedsakelig fordeler midler ut fra objektive kriterier (antall lag og medlemmer).

Vi har intervjuet aktører i det frivillige kulturlivet, organisasjoner, kommuner og fylkeskommuner om hvordan de ser hensiktsmessigheten av å skyve mer av forvaltningsansvaret til lavere forvaltningsnivå, og om man kan se for seg at det frivillige kulturlivet da kan komme i bedre inngrep med kulturpolitikken. I forbindelse med den pågående regionreformen har et ekspertutvalg foreslått å overføre ansvaret for større deler av kulturpolitikken fra statlig til nasjonalt nivå. En mulig fordel med en slik modell, sett fra kulturlivets side, kan være at en slik modell vil kreve etablering av strukturer som i seg selv vil kunne fungere som talerør for frivillig kultur og for satsing på dette feltet.

Aktørene vi har intervjuet er langt fra samstemte, heller ikke om man grupperer dem etter hva slags roller de har i kulturlivet. Oppsummering av intervjumaterialet må derfor nødvendigvis innebære en sterk forenkling.

Det er betydelige forskjeller mellom kommunene når det gjelder om det frivillige kulturlivet har en form for samlet organisasjon og om de har god kontakt med

de som forvalter kulturpolitikken. Enkelte kommuner gir støtte til et sekretariat, gjerne med én deltidsstilling, for lokale frivillige kulturaktører, men de fleste har en ad hoc tilnærming til kontakten med kulturlivet som står i sterk kontrast til de formaliserte kanalene de har for samarbeid med idretten. Ofte er grensen mellom profesjonelt og frivillig kulturliv flytende ved at aktørene deltar i både betalte og frivillige kulturaktiviteter.

Den viktigste saken for de frivillige er tilgang til lokaler for øving, framføring/visning og lagring av utstyr, i tillegg til økt og mer stabil driftsstøtte. De når ofte ikke fram med sine synspunkter i forbindelse med bygging eller tilpasning av kommunale bygg, og investeringsetterselepet for kulturbygg er enormt sammenliknet med idrettsbygg. I kommuner hvor det er etablert paraplyorganisasjoner for de frivillige, er det lettere å bli hørt, men siden det er mindre penger i omløp til øvrig kultur enn til idrett, og fordelingen mellom spillemidler til idrett og øvrige kulturformål gjøres nasjonalt, bidrar ikke fellesorganisasjonene nødvendigvis til at det kanaliseres mer midler til øvrig kultur.

De frivillige har lite kontakt med fylkeskommunene i dag og mange er skeptiske til å gi fylkeskommuner ansvar for forvaltning av midler til frivillig kultur. Skepsisen bygger primært på manglende tillit til fylkeskommunenes kompetanse og effektivitet.

Man kan tenke seg minst tre modeller for forvaltning av midler og andre virkemidler for frivillig kultur:

- Dagens modell hvor statlige virkemidler forvaltes på nasjonalt nivå og hvor det er lite formalisert dialog mellom organisasjoner, politikere og forvaltere på regionalt og lokalt nivå
- En modell hvor forvaltningsansvaret ikke endres, men der det etableres lokale og fylkesvise avdelinger av kulturorganisasjoner som deltar i dialog om kulturpolitikken
- En modell hvor forvaltningsansvaret flyttes og organisasjonene får en rådgivende rolle i forvaltningen, tilsvarende den idrettsråd og -kretser har i forbindelse med finansiering av idrettsanlegg

Vi oppfatter at det er bred enighet om behovet for bedre organisering av aktørene i kulturlivet og at det er ønskelig at organisasjonene kommer inn som rådgivere i utforming og forvaltning av kulturpolitikken. Bortsett fra blant de som selv arbeider i fylkeskommunene, er det utbredt skepsis til å gi fylkeskommunene større ansvar i kulturpolitikken.

Selv om vi aksepterer at de frivillige kulturaktørene ikke opplever fylkeskommunene som velfungerende for kultursektoren i dag, mener vi at det kan være hensiktsmessig at det fylkeskommunale nivået får ansvar for virkemidler for frivillig kultur i framtiden. Det er behov for å se ulike virkemidler på kulturområdet mer i sammenheng, noe som er vanskelig hvis de forvaltes på nasjonalt nivå. Det er behov for at kulturlivet har et talerør inn mot politikere og forvaltningen regionalt og lokalt. Mange kommuner er for små til at man kan få etablert gode organer for kulturpolitisk dialog. Hvis fylkeskommunene får mer ansvar på det kulturpolitiske feltet, vil de bygge opp kompetanse og nettverk. Dette vil også skape sterkere incentiver for regional organisering for det frivillige

kulturlivet. Fylkeskommunal kulturpolitikk kan og bør utformes i dialog med regionale fellesorganisasjoner for kulturlivet.

1 Innledning

Flere ulike begivenheter kan bidra til at rammebetingelsene for det frivillige kulturlivet vil kunne endre seg i tiden som kommer. Begivenhetene vi tenker på er etableringen av Kulturalliansen, de kommende stortingsmeldingene om henholdsvis frivillighet og kultur samt regionreformen. Dette aktualiserer spørsmål om hvordan det frivillige kulturlivet kan finansieres og hvordan midlene skal kanaliseres og styres.

I likhet med andre grupper, ønsker det frivillige kulturlivet tilgang til tilstrekkelig og forutsigbar finansiering. Aktørene i det frivillige kulturlivet ønsker seg også medvirkning i utforming av kulturpolitikken, inkludert medvirkning i forvaltning og fordeling av økonomiske ressurser på feltet.

I dette notatet analyserer vi om man kan se for seg endringer i styringen som kan bidra både til

- God og stabil finansiering av frivillig kultur
- Bedre styring av midler til frivillig kultur

Notatet er basert på

- analyser av statistikk, statsbudsjettet for ulike år samt andre dokumenter
- intervjuer med aktører i det frivillige kulturlivet og aktører i regional og lokal forvaltning på kulturområdet

Analysen av ulike finansieringskilder (tippemidler eller ordinære bevilgninger over statsbudsjettet) er basert på dokumentanalyser, mens intervjuene belyser spørsmål knyttet til fordeling og styring av midlene.

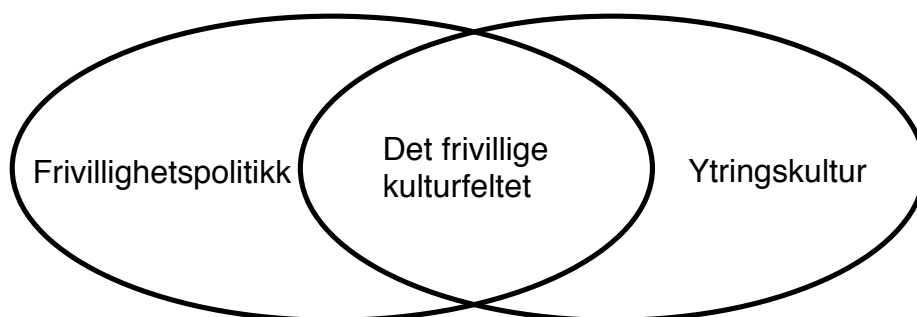
2 Avgrensning av frivillig kultur

Det finnes ingen klar avgrensning av hvilke formål som faller under definisjonen *det frivillige kulturfeltet*. Enger-utvalget beskriver kulturlivet som et eget praksisfelt i samfunnet som går på tvers av skiller mellom offentlig, frivillig og privat sektor¹. Det frivillige kulturfeltet er slik forstått bare én spesifikk del av kulturlivet, som på den ene siden har behov for avgrensning og egne politiske virkemidler, men som på andre siden griper inn i, og derfor kan være vanskelig å skille fra, kulturlivet i videre forstand.

Enger-utvalget skiller også mellom bruken av begrepet *kultur i bred forstand*, og en smalere forståelse av *kultur som yringskultur*. Den nasjonale frivillighetspolitikken er i dag underlagt kulturdepartementet, fordi frivillig organisasjonsarbeid i seg selv betraktes som kultur i bred forstand. I en slik bred forståelse betraktes alle frivillige organisasjoner som en del av vår kulturtradisjon. *Yringskultur* er imidlertid et smalere begrep, som omfatter formidlende kulturvirksomhet, vern og videreføring av materiell og immateriell kulturarv, samt det som i vid forstand kan kalles kunstneriske virksomheter.

Som begrep kan "det frivillige kulturlivet" altså betraktes som å være en del av to ulike politikkområder:

1. Frivillighetspolitikken, hvor all frivillighet betraktes som kultur, og hvor frivillig yringskultur kun inngår som en del av dette.
2. Politikk for yringskultur på tvers av sektorer i samfunnet, altså både profesjonell og amatørkultur.



I utredningen av en ny sammenslutning for det frivillige kulturfeltet fra 2016 diskuteres hvordan "det frivillige kulturfeltet" kan avgrenses, og det konkluderes med at det må tas utgangspunkt i INCPO-kategorien *Kunst og Kultur*, samt en ytterligere avgrensning ved hjelp av begrepet *yringskultur*. Felles for disse to avgrensningene er at de ekskluderer frivillige organisasjoner og frivillig virksomhet som ikke har kulturelle formål som det primære. På bakgrunn av en slik avgrensning må "det frivillige kulturlivet" forstås som å være virksomhet innen musikk, teater, dans, kunst, historie og litteratur uten formål om profit, som helt eller delvis baserer seg på frivillig innsats.

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2013-4/id715404/sec4#KAP6-6>.

3 Finansiering av frivillig kultur

SSBs satellittregnskap for frivillige organisasjoner viser at samlede inntekter for organisasjoner innenfor kunst og kultur falt fra 6 178 mill.kr. i 2011 til 5 965 mill.kr. i 2015. I perioden 2013-15 var det en vekst. Tabell 3-1 viser sammensetningen av finansieringen av drift av frivillige organisasjoner innenfor kultur og fritid i årene 2011 til 2015. SSB har opplyst at de tallene som er offentliggjort for fordeling av ikke-statlig finansiering på ulike kilder inneholder feil i årene 2011 og -12, og vi har derfor utelatt disse fra tabellen.

Tabellen viser at husholdningene er den klart viktigste finansieringskilden, trolig gjennom medlemsavgifter og egenandeler. Staten er omlag dobbelt så viktig som kommuner og fylkeskommuner sammenlagt. Mye av den statlige støtten kan være momskompensasjon, men vi vet ikke hvor mye dette utgjør.

Tabell 3-1: Sammensetningen av finansieringen av drift av frivillige organisasjoner innenfor "kultur og fritid". Mill.kr.

Kilde	2011	2012	2013	2014	2015	Andel 2015
Staten	1 403	1 419	1 129	1 220	1 231	21 %
Kommuner og fylkeskommuner			481	520	525	9 %
Husholdninger			3 469	3 746	3 782	63 %
Andre finansieringskilder			393	424	429	7 %
Totalt	6 178	6 062	5 472	5 909	5 965	100 %

Kilde: SSB, Satellittregnskap for ideelle og frivillige organisasjoner

Spillemidler inngår som bidrag fra staten, men ettersom tallene kun dekker driftsutgifter, er spillemidler til idrettsanlegg ikke med. I tillegg kommer at idrettsanlegg og kulturbygg ofte eies av kommunene, selv om anleggene brukes av profesjonelle eller frivillige utøvere.

Fra 2013 til -14 var fordelingen av finansieringen per kilde helt stabil. 21 prosent kom fra staten, 9 prosent fra kommuner og fylkeskommuner, mens inntektene fra husholdningene (inkluderer kontingenter, billett- og salgsinntekter, gaver, mv.) utgjorde 63 prosent.

Statens finansiering

Staten kanalisere midler til det frivillige kulturlivet både som ordinære bevilgninger på Kulturdepartementets budsjett og gjennom spillemidler. En del av postene overskrider skillet mellom frivillige og profesjonelle, og mellom frivillige ytringskulturformål og midler til frivillighet i mer generell forstand.

Tabell 3-2 viser bevilgningen av spillemidler til kulturformål i perioden 2012-17.

Tabell 3-2: Spillemidler til kultur 2012-17. Mill.kr.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Den kulturelle skolesekken	167	200	198	210	210	270
Omlegging av den kulturelle skolesekken					6	
Kulturbygg	125	135	133	96	64	47
Frifond	125	150	148	148	181	199
Totalt, poster fra 2012	417	485	479	455	455	516
Den kulturelle spaserstokken		15 ²	15	³		
Norsk kulturhusnettverk				6		
Krafttak for sang				5	5	5
Landsomfattende musikkorganisasjoner				16	18	18
Folkeakademienes landsforbund				8	8	8
Utstilling om norsk offentlig historie i Nasjonalbiblioteket					5	
Villa Stenersen rehabilitering av bygg					3	
Pilgrimsleden					2	
Seilskipene				22	23	23
Musikkutstysordningen ⁴				27	28	28
Tilskudd til kjøp av musikkinstrumenter til skolekorps og barne- og ungdomsorkestre				15	15	15
Historiske spill				3	3	3
Prosjekt- og utviklingstiltak museums- og arkivfeltet				30	32	36
Prosjekt- og utviklingstiltak bibliotek				49	52	49
Ufordelte midler					26	
Totalt	417	500	495	637	681	701

² Samme sum ble bevilget over HODs budsjett

³ Overført til fylkeskommunenes over ramme

⁴ Flyttet fra statsbudsjett

Av spillemidlene som har vært bevilget i perioden kan følgende poster klart knyttes utelukkende til frivillig kulturliv:

- Frifond
- Krafttak for sang
- Folkeakademiens landsforbund
- Aktivitetsmidlene for kor⁵
- Tilskudd til kjøp av musikkinstrumenter til skolekorps og barne- og ungdomsorkestre
- Landsomfattende musikkorganisasjoner

Mange av de andre postene kan komme både frivillige og profesjonelle til gode. Dette gjelder bl.a.

- Den kulturelle skolesekken
- Kulturbygg
- Den kulturelle spaserstokken
- Norsk kulturhusnettverk
- Musikkutstysordningen
- Historiske spill

På det ordinære statsbudsjettet finner man bl.a. momskompensasjon til frivillige organisasjoner. I 2017 utgjør denne posten 1 319 mill.kr. Det er ikke mulig å anslå presist hvordan midlene fordeler seg mellom frivillig ytringskultur og øvrig frivillighet.

Forøvrig er det ikke noe av kulturmidlene på statsbudsjettet som er øremerket for frivillige på kulturfeltet, men frivillige i kultursektoren vil kunne være brukere av kulturbygg som finansieres over statsbudsjettet og de vil kunne delta som utøvere mv. I ulike arrangementer eller kunstverk som får støtte.

Grasrotandelen

De som deltar i Norsk Tippings spill, kan velge å gi 7 prosent av innsatsen i spillet til et lag eller forening. Denne ordningen ble innført i 2009.

I 2017 ble 455 mill.kr. fordelt gjennom grasrotandelen. Norsk Tipping offentliggjør lister som viser hvilke lag og foreninger som har mottatt midler fordelt etter hva slags formål de har (f.eks. idrett, kultur, ideell organisasjon, mv.).

I 2017 var det vel 33 000 ulike lag og foreninger som mottok grasrotandel. Av disse var mer enn 6 700 kategorisert som forening eller lag innenfor «Kultur og kunst». I sum fikk disse nær 41,8 mill.kr. i grasrotandel.

De 10 foreninger og lag som mottok mer enn kr. 100 000 (jf. Tabell 3-3) kan illustrere bredden i fordelingen, men også at grasrotandelen trolig kan være en svært viktig finansieringskilde for en del lag og foreninger.

⁵ Post 78 på det ordinære statsbudsjettet frem til 2016, spillemidler fra 2017

Tabell 3-3: De største mottakerne av grasrotandel i spillemidler. 2017

	Antall givere registrert	Samlet andel. Kr.
SAS JANITSJARORKESTER	213	107 791
KAMPEN SKOLES MUSIKKORPS	29	121 931
KARMØYGEDDON	350	125 214
FORENINGEN FOR ELDRE VIETNAMESISKE	91	129 354
RADIO TOTEN	307	136 836
LAKSEVÅGS BUESKYTTERE	169	148 338
SANDEFJORD GUTTE OG JENTEKORPS	48	161 144
SOUND OF HAPPINESS KOMP SENTER STIFT	347	195 876
RADIO AMERICA LATINA	1 013	442 927
SYKEHUSKLOVNE	2 088	849 835

4 Er spillemidler mer forutsigbare?

Frivillige på kulturfeltet ønsker å ha forutsigbar tilgang på finansiering. Kulturlivet har erfaring med at brå skifter i prioriteringer kan gi uforutsigbare endringer i rammebetingelser. Tippenøkkelen ble holdt uendret i mange år. Dette kan indikere at finansiering med spillemidler er relativt forutsigbar finansiering. Vi vil i det følgende se om historien tilsier at det er grunnlag for å hevde dette.

Spillemidler fordeles først på hovedformål/sectorer og deretter på konkrete poster. Spillemidler til ett bestemt formål kan endres ved at:

- Samlet spilleoverskudd endres
- Andelen som går til det aktuelle hovedformålet (f.eks. kultur) endres
- Postene innenfor kulturområdet endres

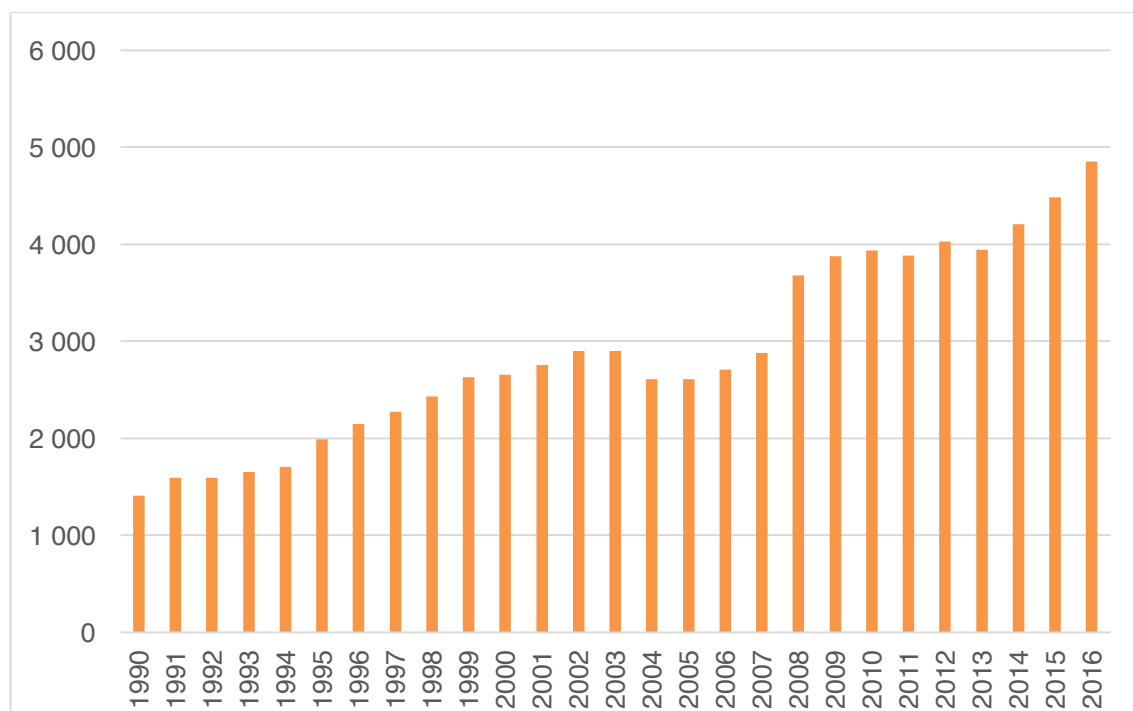
Alle disse tre formene for endringer har påvirket bevilgningene til ulike kulturformål over tippenøkkelen.

Overskuddet i Norsk tipping

Figur 4-1 viser at overskuddet i Norsk tipping har økt de fleste år siden 1990, men med en ganske markant nedgang fra 2003 til -05 og med stagnasjon i perioden 2010-14.

Overskuddet har i denne perioden økt med 244 prosent. Brutto nasjonalprodukt har i samme periode økt med 316 prosent. Både statens og offentlig forvaltnings utgifter har samme periode vokst nesten nøyaktig like sterkt som brutto nasjonalprodukt og dermed raskere enn overskuddet i Norsk tipping.

Figur 4-1: Overskudd i Norsk tipping, 1990-2016. Mill.kr.



Fordeling av overskuddet på hovedformål

Fordelingen av spilleoverskuddet er blitt endret flere ganger i perioden.

- I perioden 1990-1995 ble overskuddet delt mellom idrett, forskning og kultur, men i enkelte år ble det også overført midler til statsbudsjettet. Kultur fikk mellom 30 og 40 prosent av overskuddet i disse årene.
- I 1996 kom ExtraStiftelsen Helse og Rehabilitering inn som ny mottaker. Fra og med 2002 ble tildelingen til forskning redusert. Kultur fikk 27-31 prosent av overskuddet i årene 1996-2001 og 36 og 41 prosent i 2002 og -03.
- Fra og med 2004, ble det ikke lenger utdelt tippemidler til forskning. I perioden 2004-06 fikk kultur 46 prosent av overskuddet
- I 2007 kom frivillige og humanitære organisasjoner inn som ny mottaker.
- I 2009 ble det også introdusert en grasrotandel (lokale frivillige organisasjoner).
- I 2012 begynte man også å tildele midler til bingovirksomhet.
- Kulturens andel av overskuddet falt gradvis fra 47 prosent av overskuddet i 2007 til 15 prosent i 2016.

I 2016 flyttet man også tildelingene til ExtraStiftelsen Helse og Rehabilitering fra "annen utdeling av overskudd" 3875 til den faste tippenøkkelen.

Siden 1990 har overføringene fra overskuddet i Norsk tipping til kulturformål økt med 55 prosent, mens det totale overskuddet som tidligere nevnt har økt med 244 prosent.

Bevilgning til kulturformål på selve statsbudsjettet har vokst med 357 prosent i perioden 1990-2016. Tabell 4-1 viser et bilde fra budsjettinnstillingen for 1990.

Tabell 4-1: Fra budsjettinnstilling fra kirke- og undervisningskomiteen for 1990. Bevilget beløp 1989 og budsjettinnstilling 1990.

Kulturformål.				
Kap.	375.	Rammetilskudd til kommunale kulturformål	128 062 000	132 000 000
»	376.	Allmenne kulturformål	46 251 000	48 032 000
»	377.	Norsk kulturfond	120 839 000	136 326 000
»	378.	Kulturbygg	82 500 000	92 500 000
»	379.	Stipend og garantiinntekter for kunstnere	74 947 000	78 819 000
»	380.	Billedkunst og kunsthåndverk	92 547 000	92 023 000
»	381.	Musikkformål	130 363 000	149 474 000
»	382.	Teater- og operaformål	403 114 000	414 265 000
»	383.	Film- og mediaformål	127 795 000	166 433 000
»	384.	Bibliotek- og litteraturformål	86 461 000	92 483 000
»	385.	Museumsformål	144 385 000	154 501 000
»	386.	Arkivformål	53 783 000	69 743 000
»	387.	Andre kulturvernformål	32 404 000	34 243 000
			<u>1 523 451 000</u>	<u>1 660 842 000</u>

Hva skal spillemidlene til kultur dekke?

Tabell 3-2 viser hvilke kulturformål som er blitt tildelt spillemidler i perioden 2012-16. Man ser nederst i tabellen at samlet tildeling har økt, men også at det er blitt innført en rekke nye formål i løpet av disse årene og da særlig i 2015. Noen av disse formålene ble tidligere støttet over det ordinære budsjettet.

Bevilgningene til de kulturformålene som fikk spillemidler i 2012 er i sum blitt redusert i perioden. Dette kan i sin helhet tilskrives at bevilgningene til kulturbygg er blitt redusert.

Oppsummering og drøfting

Gjennomgangen av finansieringen viser at:

- det har vært en del kortsiktige svingninger i overskuddet i Norsk tipping
- det har vært store endringer i andelen av overskuddet som er gått til kulturformål
- de senere årene har det blitt introdusert en del nye kulturformål som finansieres med spillemidler. Dette kan sies å gå på bekostning av vekst i formål som tidligere er blitt dekket av spillemidler.
- Andelen av Norsk tippings overskudd som går til kulturformål har falt betydelig i perioden 1990-2012
- Spillemidler til kulturformål har vokst langt svakere enn ordinære bevilgninger til kulturformål over statsbudsjettet i perioden 2012-16.

Selv om vi ikke har laget en sammenstilling som viser svingninger i sammensetningen av bevilgningene til kulturformål over statsbudsjettet, mener vi funnene over indikerer at det ikke er klart mer fordelaktig å finansieres med spillemidler enn med ordinære budsjettmidler, og at innpass i tippenøkkelen ikke gir noen sikkerhet mot redusert støtte.

5 Intervjuene

Vi har gjennomført til sammen 27 intervjuer i prosjektet. Disse er blitt gjennomført over en ganske lang periode, fra oktober 2017 til februar 2018.

Regionreformen kan komme til å medføre store endringer i styringen av kultursektoren. De aller fleste intervjuene ble gjennomført før 1. Februar 2018 da et regjeringsoppnevnt ekspertutvalg kom med forslag til nye oppgaver til fylkeskommunene.

Tabell 5-1: Antall intervjuer fordelt på typer aktør

Intervjuede aktører	Antall intervjuer
Nasjonale paraplyorganisasjoner for frivillig kulturliv	2
Regionale paraplyorganisasjoner for frivillig kulturliv	2
Lokale paraplyer/nettverk for frivillig kulturliv	5
Fylkeskommuner	6
Kommuner	12 ⁶
Totalt	27

Intervjuene ble gjennomført som såkalt semistrukturerte intervjuer. Vi hadde forberedt en del spørsmål og temaer som ble brukt som en sjekkliste for ting som skulle dekkes i intervjuet innenfor en samtalepreget form.

Intervjuene dekket følgende hovedtemaer:

- Det frivillige kulturlivets regionale og lokale organisering
- Samarbeid mellom frivillige og profesjonelle kulturaktører regionalt og lokalt
- Fylkeskommuner og kommuners finansiering og støtte til frivillig kultur
- Det frivillige kulturlivets utfordringer og behov på regionalt og lokalt nivå
- Samarbeid mellom det frivillige kulturlivet og det offentlige på regionalt og lokalt nivå
- Interkommunalt samarbeid om frivillig kultur
- Fylkeskommunenes rolle ovenfor det frivillige kulturlivet
- Samarbeid og behov for samordning mellom forvaltningsnivåene, inkludert syn på desentralisering av statlig forvaltningsansvar og en mulig utvidelse av fylkeskommunenes forvaltningsansvar.
- Idretten som mulig modell for organisering av det frivillige kulturfeltet

⁶ Ytterligere to kommuner fikk forespørsel om intervju, men svarte aldri på våre henvendelser.

5.1 Det frivillige kulturlivets organisering

Aktørene vi har intervjuet fikk spørsmål om å beskrive den frivillige aktiviteten i sitt område, og hvordan denne er organisert. Når det gjelder omfang beskrives det frivillige kulturlivet som stort og mangfoldig, uavhengig av forvaltningsnivå. Det frivillige kulturlivet er organisert både vertikalt gjennom særforbund med nasjonalledd, fylkeslag og lokallag, og horisontalt gjennom samlingsorganisasjoner for hele eller deler av kulturlivet. Typen og omfanget av organiseringen er imidlertid forskjellig, både mellom forvaltningsnivåene, og mellom geografiske områder underlagt samme forvaltningsnivå. Tabell 5-2 oppsummerer de ulike formene for organisering som eksisterer i dag.

Tabell 5-2: Horisontal og vertikal organisering av frivillig kultur

Forvaltningsnivå	Organisering		
	Horisontal	Vertikal	
Nasjonalt	Nasjonale paraplyer	Sentralledd eller ingen organisering	Interesseorganisasjoner/ Særforbund
Regionalt	Regionale musikkråd, kulturråd, kulturettnettverk, eller ingen organisering	Fylkeslag eller ingen organisering	
Lokalt	Lokale musikkråd, kulturråd, kulturettnettverk, eller ingen organisering	Lokallag	

Den organiseringen som eksisterer på tvers av aktører (horisontal organisering) i det frivillige kulturlivet speiler i stor grad det politiske systemet. På nasjonalt nivå er mange særforbund og interesseorganisasjoner organisert i interessepolitiske paraplyorganisasjoner. Organisasjoner som driver med ytringskultur er ofte organisert sammen med øvrige frivillige organisasjoner. Nesten hundre nasjonale frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner er for eksempel organisert i LNU, og flere av disse er musikkorganisasjoner, teaterorganisasjoner, og organisasjoner for moderne og digital kultur. Norsk Musikkråd har 33 nasjonale medlemsorganisasjoner. De nasjonale paraplyorganisasjonene er i utgangspunktet interessepolitiske, men har i tillegg fått ulike forvaltningsoppgaver på vegne av Kulturdepartementet, hvor de viktigste er forvaltning av en rekke støtteordninger. Kulturdepartementet praktiserer prinsippet om armlengdes avstand gjennom å (med visse føringer) overlate hovedvekten av forvaltningen av midlene til paraplyorganisasjonene selv. Paraplyorganisasjonene på nasjonalt nivå har derfor en sterk politisk posisjon, og profesjonell administrasjon med en rekke lønnede ansatte som finansieres med driftstilskudd fra KUD.

På regionalt og lokalt nivå er det et mer broket landskap. I alle fylker finnes det fylkeslag av nasjonale organisasjoner, som i ulik grad forholder seg til fylkeskommunen. I noen fylker finnes det også horisontale

paraplyorganisasjoner som samler flere ulike aktører innenfor frivillig kultur. Et eksempel på dette er Telemark kulturnettverk, som har samarbeidsavtale med fylkeskommunen som blant annet sikrer midler til drift av et sekretariat. Slike bredere sammenslutninger eksisterer imidlertid bare unntaksvis. I mange fylker er organiseringen av det frivillige kulturlivet segmentert, og fylkeskommunene forholder seg parallelt til ulike interesseorganisasjoner, som fylkesmusikkråd, amatørteaterråd, og husflidlag. Flere fylker har kun formalisert kontakt med idrett og friluftslivsorganisasjoner, og ikke med øvrig kultur.

Det er det frivillige musikklivet som har størst grad av horisontal organisering på fylkesnivå. Musikkrådet har 18 fylkesmusikkråd/kulturnettverk og 150 lokale musikkråd, som i ulik grad fungerer som horisontale sammenslutninger for det frivillige musikklivet eller kulturlivet i bredere forstand. Musikkens studieforbund, som har ansvaret for forvaltning av voksenopplæringsmidlene, bruker de regionale musikkrådene i dette arbeidet, og gjennom dette sikres de en viss driftstøtte for å kunne behandle søknader.

De regionale og lokale sammenslutningene som eksisterer fungerer som selvstendige enheter uavhengig av de nasjonale paraplyene og med veldig ulike oppgaver og med ulikt omfang. Hedmark og Oppland Musikkråd organiserer for eksempel også i en viss utstrekning kulturaktører utenfor musikk sjangeren. De har noen lokale musikkråd som også har medlemsorganisasjoner innen dans og andre beslektede kunstformer, og begynner å bevege seg ganske godt inn på resten av kulturområdet, selv om de i navnet heter musikkråd. De har også samarbeidsavtaler og driftstilskudd fra begge fylkene, og en tydelig rolle i politiske prosesser som angår kulturlivet i fylkene, blant annet er de med å prioritere i spillemiddeltildeling til kulturbygg. Som kontrast til dette står Nordland Musikkråd, som ikke har noen formelle kontaktpunkter med fylket, og ikke mottar driftstilskudd fra fylkeskommunen. De organiserer bare musikk, og har så få ressurser at de stort sett kun driver med behandling av søknader om voksenopplæringsmidler.

Lokalt i kommunene er også graden og formen for organisering svært forskjellig. Blant de tolv kommunene vi har intervjuet er det to som har godt etablerte kulturråd. Dette er også de to største kommunene i utvalget. Begge oppgir at de har hatt velfungerende idrettsråd, og at kulturrådene er etablert etter modell fra idretten. Disse kulturrådene har samarbeidsavtaler, faste møtepunkter og driftsstøtte fra kommunene, fungerer som høringsinstanser i relevante saker, blant annet for prioritering av kommunale kulturmidler og utforming av kommunale bygg. I fem av kommunene eksisterer det en form for fellesorganisering for deler av kulturlivet, men her er organiseringen og kontakten med kommunene i mindre grad formalisert. Noen av dem har lite kontakt med kommunene, noen har mye. Eksempler på dette er kulturnettverk, ungdomslag, og musikkråd som enten bare jobber med musikk, eller som har en mer utvidet rolle og også har medlemmer utenfor musikk sjangeren. Felles for disse er at kontakten med kommunene er mer sporadisk og ad hoc basert. De har ikke formaliserte kontaktpunkter, og mottar ikke driftstøtte.

I de resterende fem kommunene vi har intervjuet finnes det ikke noen fellesorganisering for det frivillige kulturlivet. I noen av disse beskrives

mangelen på formalisert kontakt som å stå i sterk kontrast til den formaliserte kontakten med idrettsrådene, og noen har liten oversikt over, og kontakt med frivillige lag og foreninger i kulturlivet. Noen av kommunene opplever likevel å ha god kontakt med det frivillige kulturlivet til tross for manglende fellesorganisering. Dette er små kommuner som til tross for størrelsen gir relativt god støtte til frivillige kulturaktører, både gjennom støtteordninger og tilrettelegging for bruk av lokaler. Disse beskriver kontakten som å være preget av "åpen dørs politikk", og opplever at de individuelle kulturaktørene ofte tar kontakt.

I to av kommunene har det tidligere eksistert former for fellesorganisering som ikke har fungert, og blitt nedlagt. Årsakene som oppgis til dette er mangel på gode samarbeidsformer, at driften var avhengig av enkeltpersoner, og at de ikke hadde oppgaver som opplevdes som relevante for det frivillige kulturlivet selv.

En mulig fordel med å styrke paraplyorganisasjonene for frivillige kulturaktører både nasjonalt, regionalt og lokalt, er at de sammen kan klare å løfte tiltak de ikke klarer hver for seg, og slik få sterkere gjennomslag på sine respektive forvaltningsnivåer. Organisering sammen med frivillige organisasjoner på andre felt, kan også være interessant, men forvaltningen og det politiske systemet er for en stor del organisert ut fra en annen sektorinndeling (f.eks. i kulturpolitikk, miljøpolitikk, mv.). For komme i inngrep med politikk og forvaltning, er det derfor trolig en fordel for de frivillige å ha en tilsvarende sektorinndeling i sin organisering.

Oppsummering:

- Type og omfang av regional og lokal organisering er svært forskjellig fra fylke til fylke, og fra kommune til kommune.
- Det finnes musikkråd, kulturråd og kulturnettverk både på regionalt og lokalt nivå, noen på initiativ fra kulturlivet selv, noen på initiativ fra kommuner/fylkeskommuner.
- Det er ulikt hvor godt sammenslutningene fungerer, og hvilke oppgaver de har. Flere forsøk på organisering har strandet. Mangel på oppgaver og opplevd relevans oppgis som hovedårsaken til dette. Der hvor sammenslutningene fungerer godt gir de en tilleggsverdi for kulturlivet i form av innflytelse og medvirkning i styring av midler og/eller andre relevante saker.
- Mange steder er det ingen horisontal organisering, bare en rekke lag og foreninger som enten står alene, eller som er organisert vertikalt med en moderorganisasjon på nasjonalt nivå.

5.2 Samarbeid mellom frivillig og profesjonelt kulturliv

Aktørene fikk spørsmål om i hvilken grad det er samarbeid og kontakt mellom det profesjonelle og frivillige kulturlivet. Samtlige aktører mener at det er utbredt samarbeid, og et tett og naturlig samspill. Inntrykket fra samtlige intervjuer er

også at det i praksis er en glidende overgang mellom profesjonelt og frivillig kulturliv.

Det regionale og lokale frivillige kulturlivet leier inn profesjonelle dirigenter og instruktører, og har utstrakt samarbeid med profesjonelle aktører i mange prosjekter, for eksempel teateroppsetninger, konserter og utstillinger. Profesjonelle kulturinstitusjoner i regionene har også ofte samarbeid med frivillige lag og foreninger. Det påpekes at: "De er et økosystem hvor lag og foreninger kjøper profesjonell pedagogisk kompetanse hos kulturskoler og selvstendige enkeltmannsforetak". Slik virksomhet kan være en stor del av inntekten for mange profesjonelle. Dette betyr at det frivillige kulturlivet i mange tilfeller er en viktig kilde for kanalisering av midler til profesjonelle og semi-profesjonelle kulturaktører. Det finnes også eksempler på at nasjonale tilskuddsordninger legger opp til dette. For eksempel kan lokallag søke om instruktørleie gjennom Frifond musikk.

Alle fylkeskommunene vi har intervjuet er svært opptatt av å stimulere til slikt samarbeid, og oppgis at dette er noe de jobber hardt for å få mer av. En informant forteller at:

"Vi prøver å identifisere problemstillinger, for eksempel hvis vi har et antall kor med lite dirigenter, så kan vi oppsøke noen som kan levere dette. Da er det et poeng for oss å oppfordre de profesjonelle til å bidra. De profesjonelle skal stå for og ha kunnskapen om ting, men de mindre organisasjonene og de frivillige skal hente ut denne kunnskapen. Dette er hele vitsen med profesjonelle institusjoner."

Fylkeskommunene er opptatt av den rollen de profesjonelle har for å stimulere det frivillige kulturlivet, og bidra til økt aktivitet og et godt kulturtilbud i regionen. Samtidig er det stor bevissthet om at de profesjonelle vokser frem fra de frivillige foreningene, og at det på denne måten er en gjensidig avhengighet og stimulans begge veier. Flere har konkrete tiltak rettet mot samarbeid. Noen har innrettet tilskuddsordninger som oppfordrer til samarbeidsprosjekter der profesjonelle og amatører møtes. De fasiliterer også møteplasser og samarbeidsprosesser, og setter aktører i kontakt med hverandre.

I kommunene er oppfatningene påvirket av i hvilken grad det finnes profesjonelle kulturaktører i den enkelte kommune. I noen av kommunene er det lite eller ingen profesjonell kulturaktivitet, og disse er heller ikke opptatt av å stimulere til slikt samarbeid. Mange kommuner oppgir imidlertid at de, slik som fylkeskommunene, bruker profesjonelle for å stimulere det frivillige kulturlivet, og at dette er en viktig rolle for kommunen å ta. En aktør påpeker at:

"Den rollen kan jeg ikke pålegge lag og foreninger å ta, og kan ikke pålegge dem å ta kostnaden. Men vi betaler, fordi vi tjener på at de gjør noe sammen. Vi fasiliterer samarbeidsrelasjonene både mellom oss og de frivillige gjennom dette, og mellom de frivillige og de profesjonelle. De profesjonelle stimulerer de frivillige".

Som fylkeskommunene er kommunene opptatt av å støtte profesjonelle aktører som er med å utvikle eller komplementerer tilbud for frivillige, og fremhever at frivillige og profesjonelle er gjensidig avhengige av hverandre lokalt. De har

mange felles interesser og behov, og jobber og virker sammen i en rekke aktiviteter. De fleste kommunene fremhever også kulturskolen som en viktig arbeidsplass for de semi-profesjonelle kulturaktørene. Disse aktørene har noe inntekt fra egen kulturutøvelse, samtidig som de deltar i en rekke prosjekter i det frivillige kulturlivet, og jobber deltid i kulturskolen.

Oppsummering:

- Det er i praksis glidende overganger mellom amatør og profesjonell i det regionale og lokale kulturlivet.
- Fylkeskommuner og kommuner er opptatt av å stimulere til samarbeid
- Profesjonelle kulturaktører stimulerer frivillig kultur lokalt
- Lokalt frivillig kulturliv er både rekruteringsarena og arbeidsplass for profesjonelle og semi-profesjonelle kulturaktører.
- Midler til profesjonelle kulturaktører kanaliseres gjennom det frivillige kulturlivet.
- Kulturskolen og den kulturelle skolesekken er en viktig arbeidsgiver for semi-profesjonelle lokalt.

5.3 Nasjonal, regional og lokal finansiering og støtte

De ulike aktørene som er intervjuet fikk spørsmål om hvilken støtte det frivillige kulturlivet får på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, og om hva slags tiltak og støtte som er mest etterspurt av de frivillige selv. Dette inkluderer både økonomisk støtte, og andre støttetiltak. Tabell 5-3 oppsummerer de viktigste støtteordningene for det frivillige kulturlivet på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, og hvem som forvalter disse i dag.

På nasjonalt nivå finnes det en rekke økonomiske støtteordninger, både for drift- og prosjektstøtte, og de fleste av disse forvaltes av kulturlivets egne paraplyorganisasjoner. I tillegg til å være sentrale i tilskuddsforvaltningen til kulturlivet, bidrar paraplyorganisasjonene med en rekke andre støttetiltak, som veiledning og kurs i økonomiarbeid, organisasjonsdrift, ledelse av frivillige og søknadsarbeid. Hovedvekten av støtten som kanaliseres gjennom de nasjonale ordningene går til landsdekkende kulturorganisasjoner. Ett unntak er den nye aktivitetsstøtta som springer ut av hørreløs arv, og som forvaltes av LNU. Denne brukes mye av kulturorganisasjonene, og dette er en åpen støtte hvor det kan gis forholdsvis store summer også direkte til regionale aktører. De nasjonale paraplyorganisasjonene påpeker dessuten også viktigheten av de nasjonale støtteordningene for å generere aktivitet lokalt:

”Drift av nasjonalleddene genererer aktivitet ute i lokalsamfunnene. Vi har etterlyst en større forståelse for jobben som gjøres i de nasjonale kulturorganisasjonene – de er kompetansehevere og aktivitetsskapere for lokallag.”

Tabell 5-3: Midler til frivillige kulturformål og dagens forvalter

Nasjonal forvaltning	Dagens forvalter
MVA-kompensasjon	Lotteri- og stiftelseilsynet
Tilskudd til frivilligsentraller Den kulturelle spaserstokken	Kulturdepartementet
Nasjonal grunnstøtte	BUFDIR
Grasrotandelen	Norsk tipping
Driftstilskudd fra Norsk kulturråd og prosjektmidler til nasjonale kulturorganisasjoner	Kulturrådet
Frifond (organisasjon, barn og unge) Herreløs Arv- aktivitetsstøtta LNU Kultur	Landsrådet for Norske barne- og Ungdomsorganisasjoner (LNU)
Frifond (organisasjon, teater, musikk) KOMP Landsomfattende musikkorganisasjoner	Norsk musikkråd
Voksenopplæringsmidler – kulturformål	Studieforbund
Instrumentfondet (innkjøp av instrumenter)	UNOF og NMF ⁷
Musikkutstyrsordningen	Musikkutstyrsordningen
Aktivitetsmidler for kor	Norges korforbund
Krafttak for sang	Krafttak for sang v/Musikkens studieforbund
Historiske spill Driftstilskudd til nasjonale teaterorganisasjoner	Teateralliansen
Regional forvaltning	
Den kulturelle skolesekken	Nasjonal fordeling, forvaltning av fylkene og noen kommuner
Tilskudd til kulturbygg	Fylkeskommunen etter retningslinjer fra KUD
Diverse drifts- og prosjektmidler til kulturformål	Fylkeskommunene – forskjellig i hver kommune
Kommunal forvaltning	
Driftstilskudd til barne- og ungdomsorganisasjoner	Noen kommuner
Diverse kommunale kulturmidler – drift og prosjekt	Kommunene – forskjellig i hver kommune

⁷ De unges orkesterforbund og Norges Musikkorps Forbund

Frifond organisasjon, som forvaltes av både LNU og Musikkrådet, er en viktig ordning for kanalisering av midler til lokallag via de nasjonale organisasjonene. Støtten skal gå til det laveste selvstendige nivået i organisasjonen. Dette betyr at for de organisasjonene som har en klassisk organisering med sentralledd, fylkeslag og lokallag, så faller fylkeslagene igjennom. En av intervjuobjektene påpeker i den forbindelse at: "De er overlatt til fylkeskommunene, og der er det mye rare kriterier, ellers så er de avhengige av stiftelser, private aktører." For de organisasjonene som ikke har lokallag, kan imidlertid Frifond organisasjon gå til fylkeslagene.

På regionalt og kommunalt nivå er det svært forskjellig hvilken støtte som gis. En representant fra det frivillige kulturlivet oppsummerer tilstanden på fylkesnivå slik:

"Hver fylkeskommune har gjort det helt ulikt. Det er forskjellige kriterier, tidspunkt for søknader, inngangskriterier i ordningene. Helt ulik struktur på støtteordninger til ulike typer organisasjoner, og mye byråkrati. Dette gjør det uforutsigbart for organisasjonene. Drøyt halvparten av fylkeskommunene har støtteordninger, mange har det ikke. De har ingen frivillighetspolitikk."

Fra intervjuene med fylkeskommuner og kommuner er også det generelle inntrykket at de fleste fylkeskommunene har en forholdsvis beskjeden rolle. Av faste oppgaver har fylkeskommunene ansvaret for forvaltningen av spillemidler til kulturbygg etter at den nasjonale fordelingen av midlene er gjort, men hvordan de gjennomfører denne forvaltningen er forskjellig i de ulike fylkene. I noen fylker er det formaliserte systemer for å involvere aktører fra kulturlivet i prioriteringen av midlene, i andre fylker er de ikke involvert. For andre typer støtte er det også svært sprikende på regionalt nivå. Noen fylkeskommuner har formalisert samarbeid med det frivillige kulturlivet gjennom samarbeidsavtaler med paraplyorganisasjoner, som sikrer kulturlivets involvering i relevante saker. Når samarbeidet er formalisert følger det gjerne med en viss driftsstøtte til paraplyene. Noen fylker har også driftsstøtte til fylkeslag og fylkesbaserte særforbund, men dette er unntaket heller enn regelen. De fleste fylkene har noen prosjektmidler eller arrangementsstøtte som fordeles etter skjønn, men dette er som regel beskjedne summer.

For kommunene er det større variasjon i hvilken økonomisk støtte som gis. Blant de tolv kommunene vi har intervjuet har seks en driftsstøtteordning for barne- og ungdomsorganisasjoner, og tre av disse gir også noe driftsstøtte til voksenorganisasjoner. Åtte av kommunene har prosjektstøtte og/eller arrangementsstøtte av ulik størrelse, mens fire av kommunene gir svært lite eller ingen økonomisk støtte til frivillige lag og foreninger. Kun én kommune gir driftsstøtte til sitt lokale kulturråd. To av kommunene har formaliserte avtaler om å bruke lokale kulturråd som høringsinstans i relevante saker, som prioritering av kulturmidler og utforming av bygg, og noen flere kommuner har planer om å få til dette som ikke er gjennomført ennå. De resterende har i ulik grad kontakt med enkeltaktører i kulturlivet på en sak-til-sak basis.

Uavhengig av størrelsen på de økonomiske rammene forsøker de aller fleste kommunene å bidra med andre former for støttetiltak enn rent økonomiske. Åtte av kommunene har tiltak for å gi det frivillige kulturlivet bedre tilgang til lokaler, men i ulikt omfang. Noen gir alle lag og foreninger gratis lån av kommunale bygg, inkludert skoler, og har refusjonsordning for leie av private lokaler. Andre låner ut lokaler gratis til barne- og ungdomsorganisasjoner, og leier ut til reduserte/politisk vedtatte priser til voksenorganisasjoner. Andre tiltak fra kommunenes side kan være søknadskurs for lag og foreninger og råd og veiledning om hvordan de kan søke støtte fra stiftelser og nasjonale ordninger. Noen betaler også en andel av lønnen til dirigenter og pedagoger. De fleste kommunene bruker også det frivillige kulturlivet aktivt gjennom samarbeidsprosjekter og i arrangementer i kommunal regi.

5.4 Det frivillige kulturlivets utfordringer og behov

5.4.1 Rammevilkår og lokaler

Alle aktørene fikk spørsmål om hvilke tiltak og støtte som er mest etterspurt av de frivillige selv, og hva de opplever som å være det frivillige kulturlivets største utfordringer. Det er svært liten variasjon i svarene på dette spørsmålet på tvers av aktører. Representanter for lokalt, regionalt og nasjonalt frivillig kulturliv svarer stort sett det samme som ansatte i kommuner og fylkeskommuner. De er alle enige om at følgende utfordringer er de største:

- Uforutsigbare rammevilkår
- Manglende tilgang til egnede lokaler for øving, fremføring og lagring av utstyr

Uforutsigbare rammevilkår nevnes av samtlige intervjuobjekter. Aktører fra det frivillige kulturlivet er særlig opptatt av at det er mangel på stabil driftsstøtte, og for mye bruk av prosjektstøtteordninger med krevende søknad og rapporteringskrav. De som arbeider med kulturlivet lokalt i kommunene er spesielt opptatt av å beholde de lokale ildsjelene, og mener at manglende rammevilkår og støtte fører til at lokale initiativer dør, og ildsjelene brenner seg ut. En representant for det frivillige kulturlivet argumenterer slik:

”Paradokset er at når man innfører flere prosjektstøtteordninger så stiller dette mye større krav til profesjonalisering i organisasjonene. Hvis du skal søke på sånne ordninger så må du ansette folk, som igjen fører til at lønnsutgiftene i disse organisasjonene øker, så mener myndighetene at det brukes for mye penger på administrasjon og ansatte. Men dette er fordi det er så mye prosjektstøttesøknader. Organisasjonene må lære seg organisert papirflytting for å søke på støtteordningene.”

Den intervjuede påpeker at prosjektstøtteordninger krever at du må dokumentere hvorfor tiltakene er relevante for den politiske agendaen, og lage egne prosjektbudsjetter og regnskap til hvert enkelt prosjekt. Flere av de som arbeider med frivillig kultur i kommuner og fylkeskommuner er også enige i dette. En av intervjuobjektene påpeker at:

”Vi har ikke en ordning for driftsstøtte. Det er her de sliter mest, fordi vi ikke har det. De lokale kulturmidlene er rettet mot prosjekt, som gjør det litt mer komplisert for dem enn hvis det var en basisstøtte”.

En aktør påpeker også at prosjektstøtteordninger fører til målforskyvning, fordi kulturlivet må tilpasse seg tiltakene som det offentlige ønsker seg.

En annen utfordring som påpekes av samtlige lokale aktører er at størrelsen på kulturbudsjettene i kommunene ofte ikke er tilstrekkelig for å dekke behovet for støtte. En representant fra det frivillige kulturlivet oppsummerer tilstanden slik:

”Veldig varierende. Skal ikke si noe bastant, men jeg vet at flere kommuner kutter i sine lokale kulturmidler fordi at vi har Frifond. Og dette er en skummel vei å gå. Kultur er ofte en salderingspost i kommunene fordi det ikke er en lovpålagt oppgave.”

Kulturseksjonene i kommunene opplever også at de har for lite midler:

”Kulturbudsjettene blir ikke overdimensjonert, så en del av tilskuddsordningene har stått i ro i 20 år, og det kommer flere og flere lag, så det blir mindre og mindre.”

Kommunene påpeker imidlertid at størrelsen på budsjettene er politisk bestemt, og de ansatte vi har intervjuet opplever ikke at de har noen innflytelse over rammene. De ser det heller ikke som sin rolle å jobbe politisk for dette, og påpeker at dette må være kulturlivets egen oppgave. De fleste opplever at idretten har en mye sterkere stemme lokalt, og påpeker at det lokale kulturlivet ofte oppleves som fragmentert og vanskelig å forholde seg til for kommunepolitikerne. De beskrives som å mangle en felles stemme, og som å slite med å definere felles ønsker og behov på tvers av særinteresser.

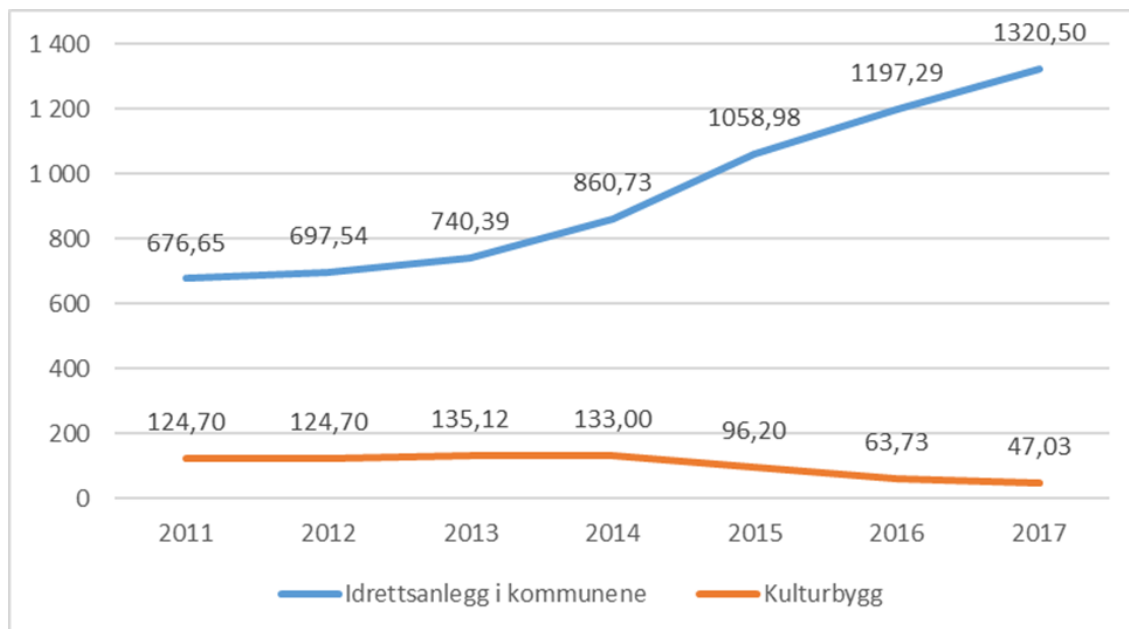
Det andre tiltaket som er mest etterspurt er tilgang til egnede lokaler til øving, framføring og lagring av utstyr. De kommunale aktørene påpeker at dette fremstår vel så viktig som driftstilskudd. Kulturlivet ønsker seg både gratis tilgang til eksisterende kommunale lokaler, og en større innflytelse over utformingen av nye offentlige bygg, særlig skolebygg, som de mener i større grad må utformes som flerbrukslokaler som er tilrettelagt for bruk også etter skoletid og i helgene.

Alle kommunene vi har intervjuet er enige i at dette er et stort behov, og mange har som nevnt tiltak for å bedre tilgangen til eksisterende lokaler. Flere kommunale kulturseksjoner opplever imidlertid problemer med å tilrettelegge ordentlig for dette, fordi de ikke har noen direkte innflytelse over driften av skolebygg. En kommunal aktør påpeker at: ”vi på kultur forstår dette, men andre fagavdelinger kan sette seg på bakbeina, de forstår ikke alltid dette.”

Når det gjelder kommunale nybygg, er mange av kommunene opptatt av flerbruksperspektivet og ønsker å ha med det frivillige kulturlivet inn i prosessene. Noen kommuner opplever å lykkes med dette, ofte de som har formaliserte kanaler for kontakt med kulturlivet og som sikrer at de frivillige aktørene kommer inn i byggesakene tidlig nok til å få reell medvirkning. De fleste kommunene opplever imidlertid at kulturlivets medvirkning ikke blir godt nok ivaretatt i praksis.

Samtlige aktører fra det frivillige kulturlivet påpeker også det store gapet mellom investeringer i idrettsbygg versus kulturbygg. En aktør har laget følgende figur for å illustrere problemet:

Figur 5-1: Spillemidler til idrettsanlegg og kulturbygg i Norge. Mill.kr.⁸



Figur 2 viser en oversikt over spillemidler til kulturbygg og idrettsanlegg, og illustrerer det store gapet i investeringer over tid. De kommunale aktørene mener også at dette er ett av hovedproblemene, og investeringsetterlepet for kulturbygg rundt omkring i landet beskrives som omfattende. En kommunal kultursjef sier at:

”Vår store utfordring er støtte til lokaler, øvingslokaler. Der er frivilligheten for dårlig. Jeg sier til dem at de skal gå og låne 20 millioner i banken, så de kan bygge seg en arena. Men de har ikke noen tradisjon for å låne penger slik som det er i idretten. Dette betyr at de har for dårlige lokaler. De bruker alt for mye tid på å flytte rundt på instrumentene sine og ikke skape glede for musikken.”

De kommunale aktørene mener at idretten både har organisert seg på en slik måte at de får større innflytelse over spillemidlene, og at de har bedre etablerte systemer får langsiktige investeringer i anlegg.

⁸ Figur laget av Trond Eklund Johansen, daglig leder i Hedmark og Oppland Musikkråd. Tall oppgis å være hentet fra statsbudsjettene 2011 – 2017, kap 5.2.1 fordeling av spillemidler til kultur, og fra kulturdepartementets nettsted for idrettsanlegg og kulturbygg: www.anleggsregisteret.no.

5.4.2 Organisatorisk fragmentering

I tillegg til rammevilkår og lokaler, opplever de som jobber med det frivillige kulturlivet lokalt i kommuner og fylkeskommuner at kulturlivet i tillegg har følgende utfordringer:

- Mangel på ledelse og organisasjonskompetanse lokalt
- Høy grad av fragmentering, sammenliknet med idretten.

Flere trekker frem at det lokale kulturlivet har problemer med å rekruttere ledere og styremedlemmer, og at de mangler profesjonell veiledning for å bedre dette.

"Ingen vil ta på seg lederansvaret, fordi det er så komplisert å ha ansvaret for økonomi og regnskap, sørge for at formelle krav er oppfylt, skaffe dirigenter, instruktører etc."

De beskrives som å ofte ha stor tilflyt av aktive utøver, men problemer med å håndtere det. Dette gjelder spesielt lokale lag og foreninger som ikke er en del av en større nasjonal organisasjon. En aktør påpeker at "penger finnes det alltid, men de må ha kompetanse på organisering, struktur, møtevirksomhet o.l." Noen kommuner opplever også at det er stort gjennomtrekk av ledere i lag og foreninger, og mener dette gjør det vanskelig for dem å opprettholde kontakt med myndigheter over tid.

Der hvor det ikke finnes samlende organisasjoner som lokale kulturråd/musikkråd eller nettverk opplever kommunene dette som en utfordring. Det trekkes frem at det frivillige kulturlivet oppfattes som fragmentert og vanskelige å forholde seg til for offentlige myndigheter og lokale politikere med knapphet på tid og ressurser. "De er mange, men mange små". Noen påpeker at det mangler en paraplyorganisasjon som jobber for hele sektoren, både på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå, og at manglende organisering fører til en svakere posisjon enn idretten i kampen om de samme midlene.

Der hvor det i dag finnes slike lokale råd eller nettverk opplever det av flere kommuner som en utfordring å få hele kulturlivet til å se formålet med en slik felles organisering.

"Sånn som det er i dag, det er ikke alle som er medlem (i det lokale råd/nettverket). De har en jobb å gjøre med å spre sin misjon. Fordelen er selvsagt å få samlet flere stemmer på et sted, da blir det tydeligere og synligere. Kommuner er veldig formalistisk orientert. Man lytter til interesseorganisasjoner, det er man pliktig til. En sånn type organisasjon har en mye større innflytelse enn man kanskje kunne tro. Men hvis vi skal lønnet en person, så er det er viktig at kulturen ser verdien av det selv".

5.5 Samarbeid mellom det frivillige kulturlivet og det offentlige

Kommuner og fylkeskommuner fikk spørsmål om hva de opplever at fungerer godt, og mindre godt, i sitt samarbeid med det frivillige kulturlivet. Aktører fra det

frivillige kulturlivet fikk tilsvarende spørsmål, og alle aktørene fikk spørsmål om hva de mener skal til for at lokale samarbeidsorganer skal bestå.

Som allerede beskrevet er både omfanget og typene av samarbeid mellom det frivillige kulturlivet og kommuner/fylkeskommuner forskjellig mellom fylkene og mellom kommunene. Det finnes eksempler på paraplyorganisasjoner med reell medvirkning i plansaker og i fordeling av ressurser, men også tilfeller hvor det er forsøkt å lage paraplyer/kulturnettverk som har strandet. Noen har samarbeidsavtaler, faste møtepunkter og jevnlig kontakt, mens de fleste har mer sporadisk kontakt på en sak-til-sak basis. Hva de ulike aktørene svarer på spørsmål om hva som fungerer bra/mindre bra med samarbeidet, er avhengig av omfanget og typen samarbeid som eksisterer fra før. Basert på intervjuene med fylkeskommuner og kommuner virker omfang og type samarbeid å være avhengig av:

Størrelse og kapasitet på kulturadministrasjon i kommunen: De med en viss kapasitet opplever at arbeidet med å støtte og veilede lag og foreninger fungerer godt, og at det er godt oppmøte når kommunen selv tar initiativ til kontakt. Små kommuner med liten administrasjon ønsker seg ressurser for å følge opp foreningene. De har bare kontakt med de som tar initiativ selv, og har ikke kapasitet til å være en pådriver for mer samarbeid.

Kommunenes økonomiske kapasitet: Nært samarbeid og mye finansiering følger ikke nødvendigvis hverandre, men ofte. De fylkene og kommunene som har en driftsstøtteordning opplever at dette er vesentlig for samarbeidet. De fleste kommuner opplever at det frivillige kulturlivet gjerne vil ha mer støtte enn de kan gi, men de med minst eller ingen ressurser å tilby opplever dette som en barriere for annet samarbeid. Kulturlivet har liten interesse for kontakt.

Enkeltpersoner: Ildsjeler i kommuner og i kulturlivet har mye å si for omfanget av samarbeid på ulike tidspunkt. Kommunene opplever at det er mye gjennomtrekk i organisasjonene, og at kontaktpersoner som forsvinner er utfordrende for samarbeidet.

Politisk vilje og politiske styringssignaler: Utforming av kulturplaner og politikeres vilje til å finansiere frivillig kultur. Volumet på økonomien er også avhengig av dette, og flere aktører ønsker et løft for kultur som politikkområdet. Idretten beskrives som å ha hatt en lang og sterk tradisjon for å bygge organisasjon og synliggjøre seg selv, mens kulturfeltet har vært fragmentert, spesielt frivillig sektor. De er lite synlige. Dette gjør at det blir vanskelig for politikerne å se dem, og å prioritere dem i budsjettene.

Geografisk nærhet mellom aktørene og omfang av frivillig kultur lokalt: Felles lokaler for administrasjon eller åpen dør-policy i små kommuner kan redusere opplevd behov for faste møtepunkter. Der hvor mengden lag og foreninger er omfattende opplever kommunene det som umulig å ha løpende kontakt med alle. Den gode interaksjonen oppstår bare med dem som selv tar kontakt med kommunen.

Styringsmodell – formannskap versus parlamentarisme: Enkelte aktører fra det frivillige kulturlivet opplever at en parlamentarisk modell fører til detaljstyring og at faglige hensyn blir satt til side når politiske målsetninger blir prioritert.

Tilstedeværelse av fellesorganisasjon for kulturlivet: I kommuner og fylker hvor dette eksisterer oppleves det stort sett som positivt for samarbeidet, selv om noen påpeker at paraplyorganisasjonen har en utfordring med å formidle hva de driver med og hva deres behov er. Der hvor det ikke finnes en fellesorganisasjon opplever mange kommuner dette som et hinder for samarbeid, og beskriver kontakten med øvrig kultur som sporadisk og tilfeldig sammenliknet med idrett og friluftsliv.

5.5.1 Faktorer som fremmer godt samarbeid

Fra intervjuene fremstår følgende faktorer som avgjørende for et godt samarbeid mellom det frivillige kulturlivet og kommuner/fylkeskommuner:

- Kommuner/fylkeskommuner med visse ressurser og oppgaver som gjør det relevant for kulturlivet å samarbeide med dem. Dette kan være forvaltning av ulike støtteordninger, og tiltak for å gi kulturlivet tilgang til lokaler.
- En fellesorganisasjon/et kulturråd som samler det frivillige kulturlivet på regionalt og lokalt nivå. For at et slikt kulturråd skal fungere godt bør det ha bred representasjon av ulike aktører fra kulturlivet som sikrer rådets demokratiske legitimitet. Dette kan for eksempel sikres gjennom vedtekter.
- En samarbeidsavtale mellom kulturrådet og kommunen/fylkeskommunen, som tydeliggjør oppgaver, ansvar, og møtepunkter mellom partene. Avtalen bør sikre det frivillige kulturlivet som høringsinstans i relevante saker, spesielt i plan og byggesaker, og prioritering av kulturmidler.
- Driftsstøtte som sikrer kulturrådet visse administrative ressurser, og som ikke går på bekostning av støtten til øvrige lag og foreninger som er medlemmer av kulturrådet.
- Armlengdes avstand: kulturlivet må selv organisere seg, og se nytten av dette. Forsøk fra det offentlige har ofte strandet.

5.6 Interkommunalt samarbeid om frivillig kultur

Kommunene fikk spørsmål om i hvilken grad det er samarbeid/koordinering på tvers av kommunegrensene, og om de ser behov for ytterligere samarbeid.

De fleste kommunene samarbeider i større eller mindre grad med nabokommuner på kulturfeltet. Det er vanlig med interkommunalt samarbeid om bibliotek, kulturskole, ungdommens kulturmønstring og frivillighetssentraler. De kommunene som samarbeider om dette har faste møtepunkter og oppgir samarbeidet som viktig for å sikre kulturtilbudet i kommunen. Hvorvidt samarbeidet også omfatter frivillig kultur varierer mellom kommunene. Noen kommuner oppgir at de har lite eller ikke noe samarbeid med andre kommuner:

”Vi samarbeider svært lite i forhold til det frivillige apparatet. Der er det friluftsrådet som er et regionalt råd, de samarbeider ut i regionene. Vi har hatt ønske om å samarbeide med kommunene rundt oss. Da har vi sett på samarbeidsprosjekt, hadde blant annet scenekunstinstruktør her som

var regional. Men dette samarbeidet ble borte, og også kulturfolk ute i kommunene ble veldig spredt, var vanskelig å få samla for hadde ikke en kulturlleder i de små kommunene.”

En aktør forklarer at det er vanskelig å få til samarbeid fordi det det raskt koker det ned til hvem som får opplevelsene:

“Kommunene er på en måte samarbeidspartnere, men på en annen måte konkurrenter. Dumt av meg å gi bort alle de gode ideene mine til nabokommunene. Vi konkurrerer med dem om innbyggere, og om statlige midler.”

Flere kommuner har imidlertid interkommunalt samarbeid om ulike satsninger for det frivillige kulturlivet. De samarbeider om festivaler og øvingslokaler for musikklivet, og er positive til samfinansiering av prosjekter innenfor frivillig kultur, som tilskudd til turneer for kor eller teateroppsetninger som dekker flere kommuner. I forbindelse med kommende kommunesammenslåinger finnes det også eksempler på kommuner som har opprettet tilskuddsordninger for arrangementer på tvers av kommunene, for å oppfordre lag og foreninger til å ta kontakt over kommunegrensene. Flere kommuner oppgir at interkommunalt samarbeid om frivillig kultur har ført til bedre samforståelse, og bedre ressursutnyttelse ved at flere kan få til større prosjekter.

Uavhengig av om kommunene har mye eller lite samarbeid om frivillig kultur fra før, er det få som ser behov for mer samarbeid. Inntrykket fra intervjuene er at der det er opplevd behov for samarbeid, så skjer det stort sett allerede. Kommunene er hovedsakelig opptatt av å lage gode kulturopplevelser for egne innbyggere, og deltar i regionale eller interkommunale samarbeid i den grad det gagnar egen kommune. Kommende kommunesammenslåinger har også aktualisert behovet for samordning mellom kommuner, og gjør at utvidelse av kommunenes nedslagsfelt allerede er i ferd med å skje.

5.7 Fylkeskommunenes rolle

Fylkeskommunene har formelt ansvar for enkelte oppgaver på kulturfeltet, som fylkesbiblioteker og kulturminner, og har delansvar for forvaltning av den kulturelle skolesekken og spaserstokken, og spillemidler til kulturbygg. Noen har også driftstøtteordninger for fylkesorganisasjoner, og flere har prosjektstøtte til fylkesdekkende prosjekter av ulikt omfang. Fylkeskommunene forholder seg både til statlig nivå og til kommunene i utøvelsen av sine oppgaver på kulturfeltet.

Alle aktørene fikk spørsmål om i hvilken grad det er samarbeid/koordinering på tvers av forvaltningsnivåene, og hvilken rolle fylkeskommunen har ovenfor det frivillige kulturlivet i dag. Det ble også stilt spørsmål om aktørene ser behov for ytterligere samordning mellom forvaltningsnivåene. Oppfatningene spriker mye på tvers av aktørene. Kommunene og det frivillige kulturlivet beskriver hovedsakelig fylkeskommunenes rolle som liten, mens flere av fylkeskommunene selv opplever at de gjør mye.

5.7.1 Fylkeskommunenes egne oppfatninger

Forhold til staten

Ovenfor statlig nivå samarbeider fylkeskommunene med hverandre i fylkeskultursjefenes nettverk. Nettverket har møter to til tre ganger i året, og har valgt et arbeidsutvalg som møtes seks ganger i året. Arbeidsutvalget har møter med kulturdepartementet og kulturrådet for å ta opp temaer som er felles for alle fylkene. Fylkeskultursjefenes nettverk nevnes som viktig av noen fylker, men nevnes ikke i det hele tatt av andre. Flere av fylkene påpeker at staten i mindre grad har tatt ansvar for å systematisere og formalisere dialogen med fylkeskommunene:

"Dette er synd, fordi det gir oss en utfordring, vi er avhengig av statlige styringssignaler. Gir også staten en utfordring fordi de ikke fanger opp signaler og hva som skjer. Kan være vanskelig å forholde seg til staten."

Fylkeskultursjefkollegiet beskrives som å ofte ha tett og god kontakt med statlige aktører, men at det som mangler er den systematiserte kontakten mellom staten som stat, og fylkeskommunene som fylkeskommuner:

"Staten må forholde seg til fylkeskommunen som forvaltningsnivå. Vi trenger en form for styringsdialog hvor staten uttrykker forventninger til regionsnivået en gang i året, som vi kan ta med i vårt arbeid og styring."

Fylkeskommunene er opptatt av at de har lokalkunnskap og kompetanse som gjør dem bedre egnet enn staten til å stimulere kulturlivet i regionen. De fleste mener at de burde ha forvaltningsansvar for en større andel av de statlige midlene til kulturformål enn tilfellet er i dag. En aktør påpeker at:

"De som søker statlige ordninger må ha søkerkompetanse, er mer proffe. Men ikke sikkert de som søker statlige ordninger er de beste til å motta midlene, at vi får den riktige lokale fordelingen da."

Samtidig ønsker mange at de kunne bidra enda mer:

"Vi får mye igjen for pengene ved å bruke fylkeskommunale midler. Relativt små midler og får mye ut av dem. Hvis det hadde vært enda mer stimuleringsmidler fra oss eller fra staten så hadde det vært enda bedre. Små stimulerende støtteordninger fungerer bra for oss. Flere ønsker fastere driftsmidler, men slik det er nå er det ikke mulig for oss økonomisk. Skulle gjerne hatt muligheten til å bidra mer".

Forhold til kommunene

Fylkeskommunene opplever stort sett at de har en viktig rolle ovenfor kommunene, med godt nettverk til både kommuner og fylkesorganisasjoner. De fleste fylkeskommunene har ikke faste møtepunkter/fast struktur for møter med de som arbeider med kultur i kommuner. Det vanligste er møter på sak-til-sak-basis, enten på initiativ fra fylkeskommunen eller kommunene. Fylkeskommunene opplever likevel at det er mye kontakt, og stor interesse for samlinger de arrangerer. De opplever at de får positive tilbakemeldinger, og at de svarer på henvendelser når disse kommer. Noen har utviklet eller er i gang med å utvikle regionale kulturplaner, eller regionale planer for frivillighet. Fylker

som har gjort dette opplever at de involverer og har mye kontakt med kommunene i dette arbeidet. De fremhever samarbeidet med kommunene som viktig for dem:

"Kommunene er sammen med kulturlivet den viktigste aktøren for oss. Vi er opptatt av kulturpolitikken og kulturlivet sine lokale rammer, grobunnen i feltet, må være tilstede i kommunene. Vi er i tett dialog med kommunene om deres egne kulturplaner, hvordan de jobber, og hvordan de svarer på kulturlivet sine behov. Vi skal være fasilitator, og sitter på en del kompetanse som kommunene ikke nødvendigvis har selv."

Flere av fylkeskommunene opplever at de har en viktig rolle i utviklingen av infrastruktur for amatørkulturfeltet. Flere forteller at de i konkrete saker alltid har oppfølging og dialog med den enkelte kommune, for eksempel ved bygging av kulturhus. Når det er store utbyggingsprosjekter, for eksempel en ny videregående skole, er de opptatt av å gjøre dette i et større utviklingsperspektiv, som inkorporerer lokalsamfunnet og kulturlivets behov for samvirkearenaer og bruk på ettermiddager, kveldstid og i helger:

"For at dette skal treffe godt er vi avhengig av godt samarbeid med de lokale frivillige aktørene. Prøver å bidra til at disse møtes, får fram behovene sine, slik at de kan møtes og diskutere."

Fylkeskommunene mener de har en viktig rolle som formidler av kunnskap og informasjon mellom forvaltningsnivåene, og i å skape dialog, erfaringsutveksling og kunnskapsoverføring mellom kommuner:

"Det er viktig for oss å være i mellomposisjonen mellom staten og kommunen. Formidle signaler og informasjon, fange opp det kommunene ikke er på. Har større rom og rammer enn en kommune til å fange opp trender fra nasjonalt og internasjonalt nivå."

5.7.2 Kommunenes og det frivillige kulturlivets syn på fylkeskommunen

Kommunene har i ulik grad kontakt med fylkeskommunen, men de aller fleste har kontakt og samarbeid med fylkesbibliotekene, i forbindelse med regionale arrangementer, UKM, og den kulturelle skolesekken og spaserstokken. Kommunenes syn på fylkeskommunens rolle er sprikende. De fleste beskriver fylkeskommunen som en liten og lite betydningsfull aktør på det frivillige kulturfeltet, mens noen fremhever flere positive bidrag.

Blant de som opplever fylkeskommunen som en lite betydningsfull aktør fremheves det at de mangler politikk og helhetlige strategier som kan gi retning på arbeidet, at de har svært begrensede økonomiske ressurser å bidra med, og at de har lite kontakt med fylket i sitt daglige arbeid. Flere kommuner mangler tillit, og har ikke tro på at fylkeskommunene kan hjelpe dem med noe på det frivillige kulturfeltet. En aktør beskriver det slik:

"Fylkeskommunenes rolle ovenfor det frivillige kulturlivet har vi lurt litt på. Hva er egentlig den? Uklart for oss. De mener at frivilligheten ikke er deres

oppgave. Vi har prøvd å pushe dem, stille spørsmål, pekt på dette i utforming av kulturplanene. Fylkeskommunen er en viktig aktør i forhold til idretten, men stryker alt som har med kultur å gjøre. Har ikke noe politisk retning for kulturlivet, veldig uforutsigbart med midler til kulturbygg. Det er også veldig lite penger, og blir mindre og mindre. For idrettsbygg så er det helt motsatt, da er det om å gjøre å sende så mange søknader som mulig for å vise behovet.”

Fylkeskommunen beskrives av disse kommunale aktørene som en organisasjon som bare fordeler noen knappe midler til kommunene, men ikke tar noe øvrig initiativ, og ikke har noen egne mål eller planer:

”samarbeidet med fylkeskommunen har ingen betydning for oss, utover at de fordeler noen små midler. De har ingen kulturpolitikk”.

Flere skulle ønske at fylkene tok mer ansvar, men har liten tro på at dette kommer til å skje:

”hvis fylket skulle ha noen funksjon og verdi så skulle de engasjert seg i ting som er på et høyere nivå enn det kommunene selv gjør. Men tror ikke de kommer til å gjøre det, har ikke tillit til det arbeidet de gjør. Ser ikke at vi har noe praktisk nytte av fylkeskulturkontoret i det hele tatt. Det er jo litt dumt og trist”

En aktør påpeker at det virker som fylkeskommunen sliter med å ”finne seg selv”, og å bestemme seg for hva de skal jobbe med og gi støtte til. Flere fremstiller også fylkeskommunen som et unødvendig ledd i forvaltningskjeden, som lager flere problemer enn den løser på kulturfeltet:

”hvis det blir for mange ledd som skal drive i samme bransje så blir det problemer, og det er kommunen som skal drive med grasrotkultur, og burde fått støtte direkte fra kulturrådet eller departement”

”Vi har alt for stor gass til å stoppe å høre på hva fylkeskommunen driver med. Har alt for høy fart til å bremse for å jobbe sammen med dem. Jeg vil bare bli kvitt hele fylkeskommunen, tullete at vi bruker så mye penger på å administrere noe så lite. Lag og foreninger burde fått pengene som brukes til drift av fylkeskommunene.”

De kommunale aktørene som er kritiske til fylkeskommunenes arbeid med frivillig kultur får støtte fra det frivillige kulturlivet selv. Fylkenes arbeid med frivillig kultur beskrives av flere som uoversiktlig og byråkratisk, og det fremheves som et problem at alle fylkene har valgt vidt forskjellige modeller for hvordan de løser forvaltning og oppgaver. Fylket beskrives av flere som å ha lite kunnskap og forståelse av hva som skjer, og hvor mye arbeid som legges ned av frivillige rundt omkring i kulturlivet.

Blant de kommunene som har et mer positivt syn på fylkeskommunenes rolle fremheves fylket imidlertid som en viktig støttespiller og faglig sparringspartner:

”Det betyr mye på det at vi får en bekreftelse på at vi gjør en del ting bra, og får mye ut av lite ressurser. At vi får oppbacking fra fylkeskommunen, at de ser oss, støtter oss og tipser oss, at de er lett tilgjengelige, det er

nyttig for oss. At de bruker oss i ulike sammenhenger når de har bruk for oss.”

Flere nevner også fylkets funksjon for regionale satsninger på talentutvikling og mer profesjonelle miljøer. Dette beskrives som avgjørende for det frivillige kulturlivet lokalt, fordi de profesjonelle miljøene er bærere av det frivillige, og sikrer kompetanse i regionen. De fylkene som har utviklet regionale kulturplaner i samarbeid med kommunene får også gode skussmål for dette, og her beskrives fylkeskommunen som å ha en viktig rolle som nettverksbygger og pådriver i kulturspørsmål:

”Det er viktig strategisk dokument, fylkeskommunen er med på å samarbeide med oss om for eksempel støtte til teater, festivaler, de støtter økonomisk. Kulturplanen legger føringer for oss når det gjelder prioriteringer av hva vi skal gjøre.”

”Fylkeskommunen har vi mye kontakt med, har direkte samarbeid om ulike ting. Fylkeskommunen har utarbeidet en ny kulturplan, og da har vi vært med å samarbeide med dem om det.”

5.8 Er det behov for samordning mellom forvaltningsnivåene?

Ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene på kulturfeltet er i liten grad regulert ved lov og forskrift. Fra intervjuene fremkommer det også at det er liten grad av samordning i det praktiske arbeidet. Ulik organisering, forvaltning og omfang av oppgaver mellom fylkene og mellom kommunene fremstår som utfordrende både for de kommunale aktørene selv, og for de frivillige kulturaktørene.

Alle aktørene fikk spørsmål om de ser behov for mer samordning mellom forvaltningsnivåene. Noen få mener at det ikke er behov for mer samordning enn det er i dag, men at kvaliteten på eksisterende kanaler kan bli bedre. På tvers av aktører er det likevel forholdsvis stor enighet om at større grad av samordning mellom stat, fylkeskommuner og kommuner ville bedret forholdene og forutsetningene for det frivillige kulturlivet. Hovedinntrykket fra intervjuene er at det er behov for en styringsdialog mellom forvaltningsnivåene om det frivillige kulturlivets rammevilkår, både om økonomiske vilkår og kulturell infrastruktur. De fleste aktørene fremhever behovet for samordning på følgende tre områder:

1. Økonomiske støtteordninger og regelverk for finansiering

Det er i følge aktørene behov for en samordning av lov og regelverk for støtte til det frivillige kulturlivet. Tilskuddsordninger må koordineres på tvers av forvaltningsnivåer for å gjøre det enklere for stønadsmottakerne og finne frem og skjønne hvor de skal søke. Det bør være felles søknads- og rapporteringsrutiner, frister, og generell innretning av ordningene på tvers av fylker, og koordinering av hvilke ordninger man skal ha på ulike forvaltningsnivå. Det fremheves av flere som et problem at dagens ansvarsdeling mellom stat og fylke fører til at ”mye får mer”, når det er et krav for støtte fra ett forvaltningsnivå at andre nivåer også må gi en viss andel. Samtidig kan enkelte falle helt utenfor

støtteregimet. Flere mener at det heller bør være en tydelig fordeling av hvem som har ansvaret for hva. En aktør foreslår at det bør være nasjonale standarder for fylkeskommunene for støtteordninger til frivillige organisasjoner, og at kulturdepartementet får større myndighet til å håndheve felles retningslinjer.

2. Bygg og- anleggsinvesteringer, og bruk av eksisterende bygg

Det er i følge aktørene behov for samordning og felles retningslinjer for det frivillige kulturlivets tilgang til eksisterende kommunale- og fylkeskommunale bygg, samt om midler til anlegg og utbygging av kulturell infrastruktur lokalt.

3. Regionale planer for kultur og frivillighet

Fylkeskommunene er ulike både i sin organisering, og i hvilke behov de skal dekke i sin region. Flere kommuner og frivillige kulturaktører etterlyser en tydeligere kultur- og frivillighetspolitikk fra fylkeskommunene. De ønsker seg forpliktende regionale kulturplaner som sier noe om nødvendige satsningsområder, og fordeler ansvar mellom fylket og kommuner.

5.9 Regionreform: hva trenger regionene for å bli relevante for det frivillige kulturlivet?

I forbindelse med regionreformen har et ekspertutvalg kommet med forslag til nye oppgaver for regionene. Utvalget forslår at en rekke oppgaver på kulturfeltet som i dag forvaltes av staten flyttes til det nye regionsnivået. Tabell 5-4 oppsummerer hvilke ordninger som foreslås flyttet.

Tabell 5-4: Ekspertutvalgets forslag til nye oppgaver for regionene på kulturfeltet

Ordning som foreslås desentralisert	Dagens forvalter
Instrumentfondet (innkjøp av instrumenter)	UNOF og NMF ⁹
Musikkutstysordningen	Musikkutstysordningen
Aktivitetmidler for kor	Norges korforbund
Krafttak for sang	Krafttak for sang
Historiske spill	Teateralliansen
Totalansvar for den kulturelle skolesekken	Nasjonal fordeling, forvaltning av fylkene og noen kommuner
Totalansvar for tilskudd til kulturbygg	Fylkeskommunen etter retningslinjer fra KUD
Prosjektmidler på biblioteks-, arkiv – og museumsfeltet	Nasjonalbiblioteket, Arkivverket og Kulturrådet

⁹ De unges orkesterforbund og Norges Musikkorps Forbund

Ettersom de aller fleste intervjuene ble gjennomført før ekspertutvalget kom med sin anbefaling, vet vi ikke hvilket syn alle aktørene har på de konkrete forslagene fra ekspertutvalget. Alle fikk imidlertid spørsmål om hva de mener de nye regionene trenger for å bli relevante for det frivillige kulturlivet, og om de mener det er hensiktsmessig å flytte noe av statens forvaltningsansvar til regionsnivå. Aktørene er stort sett enige om hva regionsnivået trenger for å være relevant. Dette er henholdsvis: 1) oppgaver, 2) økonomiske ressurser, 3) kompetanse, 4) regionale planer og målsetninger, og 5) kanaler for medvirkning fra kommuner og kulturlivet. Det er mer delte meninger blant aktørene om i hvilken grad eksisterende nasjonale tilskuddsordninger bør desentraliseres.

5.9.1 Arbeidsoppgaver og forvaltningsansvar

Fylkeskommunene har i dag få formelle oppgaver, og forvalter få midler, på det frivillige kulturfeltet, og dette gjør at fylkesnivået oppleves lite relevant både av kommunene og det frivillige kulturlivet selv. Flere av fylkeskommunene påpeker at økonomiske muskler er avgjørende for å være relevante for det frivillige kulturlivet, som i stor grad henvender seg til de instansene de kan søke penger fra. En aktør som ble intervjuet etter at ekspertutvalget hadde lagt fram sine anbefalinger påpeker at:

”Noe av svaret (på hva regionene trenger) ligger i ekspertutvalgets forslag til desentralisering. På kulturfeltet er innretninger på fylkeskommunalt og statlig nivå parallelle, og for oss virker det ikke godt nok koordinert. Bedre om mer flyttes til regionsnivået. Da vil vi se kortere vei fra tilskuddsforvalter til søker. Regionene må få muskler, og forslaget er godt for å få til dette.”

Samtlige aktører mener at fylkesnivået trenger flere konkrete oppgaver og mer ansvar for å være et relevant forvaltningsnivå, og mange er enige i at oppgaver som har stort volum kan legges ut til regionene, mens smalere oppgaver med lite omfang fortsatt bør ligge på statlig nivå. Med unntak av dette er det en viss uenighet mellom aktørene om deler av dagens nasjonale forvaltning bør desentraliseres.

De som er positive til en form for desentralisering begrunner dette på ulike måter. Flere fylkeskommuner mener selv at de vet bedre hvor det er behov for å støtte opp om drift og aktiviteter enn de gjør sentralt i Oslo. En aktør hevder at: ”kulturrådet gir penger til ting som vi aldri ville finne på å gi penger til, fordi vi kjenner til lokale forhold”. Det argumenteres for at andelen som orker å søke på store statlige tilskudd er liten, og at det ikke nødvendigvis er de beste søknadsskriverne som har det beste prosjektet. Det påpekes at mange poster på statsbudsjettet er såkalte ”postkort hjem til jul”, som burde vært forvaltet på regionsnivå. Flere kommuner påpeker også at de i dag bruker fryktelig mye tid og ressurser på å hente inn pengene fra staten, og at det derfor hadde vært mer effektivt å gi deler av de statlige kulturmidlene som rammebevilgninger til kommuner/fylkeskommuner. Både kommuner og fylkeskommuner er i tillegg opptatt av at de nasjonale kulturmidlene i dag fordeler seg ujevnt utover landet. De fylkene som er dårligst til å hente inn statlige midler spør seg hvorfor dette er tilfellet, og mener at dersom fylkeskommunene hadde forvaltet midlene ville

det blitt en jevnere geografisk fordeling. Flere av aktørene mener at spillemidlene burde gå direkte til fylkeskommunene, og befolkningssammensetning telle mer i fordelingen. Prioriteringen av midler mellom idrett og kultur burde også gjøres regionalt ut i fra lokale behov. De påpeker at den sentrale fordelingen mellom idrett og øvrig kultur som gjøres i departementet sementeres og videreføres nedover, og at dette overstyrer lokaldemokratiet. Noen er imidlertid svært uenige i denne vurderingen. De er redde for at en sammenslåing av midlene vil føre til en ytterligere fortrenging av kulturformål til fordel for idrettsformål. En sier:

”viktig at det følger med et mandat slik at de ikke bare gir enda mer til idretten, må være føringer for fordelingen. I den statlige forvaltningen blir fordelingen mellom idrett og kultur ivaretatt, dette må ivaretas også hvis de flyttes ned. Ikke god ide å slå sammen kultur og idrettsmidler, har sett hvordan dette har gått før, blir mer og mer på idrett og mindre på kultur.”

Blant de som er skeptiske til desentraliseringsforslagene fra ekspertutvalget argumenteres det på tilsvarende måte. Flere er for eksempel redde for at fullstendig regionalisering av kulturinstitusjoner som i dag samfinansieres med staten vil føre til at kvaliteten på institusjonene forringes, og at de vil tape i realpolitiske prioriteringer med andre lovpålagte oppgaver som vei og omsorg. Flere påpeker at det frivillige kulturfeltet er et relativt svakt felt som (også) er avhengig av å ha en nasjonal politikk:

”Hvis vi flytter for mye fra KUD og ut, så risikerer vi å svekke den nasjonale posisjonen ytterligere. Men man kan legge ut de oppgavene som like gjerne kan løses regionalt og lokalt. Dette kan være enkelte tilskuddsordninger, søknader til anlegg, som vi behandler i dag, vi burde ha totalansvaret for dette.”

Flere kommunale aktører uttrykker også en mer generell skepsis til det regionale forvaltningsnivået som helhet. Disse mener det er kommunene som er den viktigste aktøren for det frivillige kulturlivet, og kunne fått pengene direkte fra staten i stedet for å ta omveien via fylkesnivået.

5.9.2 Økonomiske forutsetninger til å løse oppgavene

Samtlige aktører påpeker at fylkeskommunene må ha visse økonomiske forutsetninger for å være relevante for det frivillige kulturlivet. Desentralisering av forvaltningen av økonomiske støtteordninger vil derfor i seg selv gjøre regionene viktige for kulturlivet. Mange påpeker at dersom fylkeskommunene skal få flere oppgaver og utvidet ansvar på kulturfeltet, så må dette nødvendigvis følges opp med økte driftsmidler, og flere frie kulturmidler som blant annet kan brukes til å gi driftsstøtte til fylkesbaserte paraplyorganisasjoner og fylkeslag av nasjonale frivillige organisasjoner. Noen av de som er skeptiske til en desentralisering av oppgaver er redde for at dette ikke vil skje i praksis:

”Det vi opplever er at når oppgaver blir overført til oss, så får vi ikke med alle midlene, så hvis de skal overføre oppgaver til oss, så må det gjøres på en slik måte at det faktisk dekker det det koster. At det overføres direkte de midlene som staten brukte på området før, så må det være like mye, men erfaringsmessig så veit vi at det ikke følger med like mye

midler som staten opprinnelig brukte på det. Hvis de overfører oppgaver må vi også få alle ressursene som ble brukt på det når staten hadde ansvaret. Dette er det mest vesentlige.”

5.9.3 Kompetanse til å løse oppgavene

Både kommuner og aktører fra det frivillige kulturlivet påpeker at fylkeskommunene i dag mangler kompetanse om det frivillige kulturlivets virke og lokale behov, og at de må bygge opp denne kompetansen ved å utvikle en regional kultur- og frivillighetspolitikk med medvirkning fra kulturlivet selv. En fylkeskommunal aktør påpeker at kompetanse i realiteten er vel så viktig som kapital, men at de må ha kapital for at de frivillige aktørene skal ta kontakt. For små kommuner som selv mangler ressurser og kompetanse er det spesielt viktig å kunne henvende seg til fylkeskommunen. En kommunal aktør påpeker at:

”Konsentrasjonen av mennesker er ikke så stor noe sted, så kompetansen på ulike fagfelt mangler. Vi mangler mye kompetanse for å gi tilbud til barn og unge på et visst nivå. For å kunne tilby kompetanse trenger vi kompetanse. Dette bør være et regionalt perspektiv. Vanskelig for kommunen å sette i gang på egen hånd.”

5.9.4 Regionale planer for kultur og frivillighet

I de fylkene som mangler en helhetlig kultur- og frivillighetspolitikk fremheves dette som en stor mangel, og i fylkene og kommunene som har utviklet regionale kulturplaner fremhever dette som avgjørende for det regionale arbeidet med frivillig kultur. De fleste aktørene er enige om betydningen av slike planer for å kunne se utviklingen i regionen i et mer analytisk helhetsperspektiv.

Planene bør utformes i samarbeid med kommunene og kulturlivet, og samtidig være samstemte med nasjonale myndigheter, og nasjonale paraplyer. Å lage frivillighetsmeldinger og regionale kulturplaner beskrives som å føre til tydeligere kommunikasjonslinjer, tydeligere adressat for det lokale kulturlivet, og likebehandling av lag og foreninger.

5.9.5 Kanaler for medvirkning for frivillige kulturaktører

Det frivillige kulturlivet ser det som en stor fordel at frivillige paraplyer forvalter eller deltar i forvaltningen av midler til frivillig kultur, og fremhever dette som viktig å bevare ved desentralisering av forvaltningsansvar til fylkene. I dag er det nasjonale paraplyorganisasjoner for det frivillige kulturlivet som forvalter ordningene som foreslås flyttet av ekspertutvalget. Det fremheves som viktig å bevare det frivillige kulturlivets medvirkning, og hindre at desentralisering fører til mer byråkrati og at man får mindre ut av midlene. Det påpekes at en desentralisering vil kreve at regionene klarer å bygge opp reelle medvirkningsorganer for det frivillige kulturlivet, og at dette også vil kreve mer av det frivillige kulturlivet regionalt og lokalt.

5.10 Idretten som modell for frivillig kultur?

Idretten har styringsstrukturer som sikrer innflytelse på styringen av midler til feltet. Det frivillige musikklivet har allerede en regional struktur i fylkene og i enkelte kommuner. Regionale og lokale musikkråd er i større eller mindre grad involvert i prioritering av ulike kulturmidler regionalt og lokalt. Musikkrådene har imidlertid ikke i samme grad fastsatte oppgaver slik som NIF har definert for idrettskretsene og idrettsrådene, og favner som regel ikke det øvrige kulturlivet utenom musikken.

Samtlige aktører fikk spørsmål om de kunne se for seg en tilsvarende struktur for kulturfeltet som idretten har bygd opp. De aller fleste aktørene er svært positive til en slik tanke, og nevner også dette uoppfordret før spørsmålet er direkte stilt. Idrettens styringsstrukturer beskrives som å sikre dem mer midler, mer kontroll over styringen av midlene, og en sterkere stemme og tettere bånd til myndigheter både lokalt og regionalt enn hva tilfellet er for det øvrige frivillige kulturfeltet.

Selv om aktørene i utgangspunktet er positive påpekes det imidlertid også noen utfordringer ved idrettens modell generelt, og ved en overføring til det øvrige frivillige kulturlivet spesielt. Basert på aktørenes erfaringer med hvordan de lokale idrettsrådene fungerer, og hvilke utfordringer de mener modellen vil ha for det frivillige kulturlivet, fremstår følgende faktorer som avgjørende for at modellen skal fungere godt.

5.10.1 Suksesskriterier

1. Representativitet og legitimitet

Noen av idrettsrådene beskrives som å fungere veldig bra, mens noen blir kuppet av særinteresser. Det beskrives som en demokratiutfordring at man ikke alltid vet hvem stiller opp, og at de som roper høyest får det som de vil. En aktør er kritisk til sitt lokale idrettsråd, og påpeker at:

Det er ikke sånn at hvis du spør idrettsrådet så får du nødvendigvis et representativt svar. Vil få personbaserte funksjoner i disse rådene. Ikke til å unngå, hvis ikke må det profesjonaliseres.

Det er avgjørende for rådene at de over tid klarer å representere hele det frivillige kulturlivet, og unngår å bli kuppet av særinteresser som reduserer legitimiteten. Dette krever bred representasjon av interesser fra ulike sektorer av kulturlivet.

2. Felles interesser

Hovedutfordringen som nevnes av alle aktørene er at kulturlivet har slitt, og sliter, med å samle seg om felles interesser og behov. Aktørene beskrives som for forskjellige, og flere stiller seg tvilende til om det i det hele tatt er mulig med en fellesorganisering for kulturlivet på grunn av dette:

”Kunne ikke hatt tilsvarende struktur for kultur som for idrett. Kulturfeltet er for mangfoldig. Noen driver med yringskultur, noen driver med helt andre ting. Å strømlinjeforme dette så kraftig, vil ikke fungere, Snakker av

erfaring, ser kommuner som har organisert kulturråd, men er så stort sprik i det de vil, at de ikke klarer å lande enkeltsaker. Behovene er så forskjellige at det er nesten umulig å forene. Ser at idrettsforbundet også sliter med dette, og at en del lokale idrettsråd ikke fungerer i det hele tatt. Noen har ikke oppdatert sidene sine siden 2014.”

Flere forsøk på organisering har tidligere strandet på grunn av problemer med å samle seg om noen felles behov. Flere musikkråd er blant annet forsøkt utvidet til et bredere kulturråd som skal omfatte hele det frivillige kulturfeltet, men erfaringene med dette er også blandet. Samtidig påpekes det av flere at også mange av idrettsrådene har slitt med det samme problemet.

Til tross for denne utfordringen med å samle seg er det mange aktører som mener at det eksisterer felles interesser, som innretning og størrelse på støtteordninger og lokaler for kulturlivet, og utforming av kulturpolitikk lokalt og regionalt. Disse mener at det er både mulig å hensiktsmessig å samle seg om disse felles behovene. Det finnes også flere eksempler på kommuner som mener at deres kulturråd fungerer godt.

3. Reell innflytelse over prioritering av midler

Alle aktørene beskrives det som avgjørende for idrettsrådene at de har reell innflytelse over prioritering av midler av en viss størrelse:

”I idretten så vet de at Idrettsrådet har påvirkning, og da fungerer det. Så lenge det er lite spillemidler til kulturbygg, så føler ikke kulturlivet at det er en like stor motivasjon til å være med. Hvis kommunene sier at vi har en pott, og vi skal ha et organ der alle er representert for å være med å prioritere pengene selv, så ville det fungert. Det må være nok midler til at det blir interessant for dem.”

For at et kulturråd skal fungere, så må de på en eller annen måte kunne påvirke fordeling av kulturmidler, for eksempel ved å delta i utforming av tildelingskriterier og innstille på søknader om støtte. Dersom denne faktoren ikke er til stede mener aktørene at kulturlivet ikke vil se nytten i å delta i et fellesorgan.

4. Formalisert samarbeid med det offentlige

I tillegg til innflytelse over prioritering av midler fremheves det behov for en samarbeidsavtale som stadfester mandat, ansvarsfordeling, struktur, faste møtepunkter og oppgaver for rådet. De sammenslutningene som har dette i dag er svært fornøyde med dette. I beskrivelser av kulturråd og kulturnettverk som har strandet eller fungerer dårlig, trekkes også mangelen på oppgaver og mandat frem som den viktigste årsaken til dette:

”Vi hadde faste møter før, men vanskelig å opprettholde fordi at de hadde ikke noen oppgaver. Viktig at det ikke bare blir en hyggeforening fordi det er kultur. Må formaliseres, tror dette er nødvendig for å få det opp og gå.”

Rådene må ha noe meningsfullt å gjøre for at de selv skal se nytten av å delta, de må ha innflytelse på noe. Relevante oppgaver ved siden av prioritering av

midler kan være forvaltning av lokaler, og å fungere som høringsinstans i planprosesser og politiske beslutninger.

5. Driftsstøtte

Aktørene framhever at et kulturråd med faste oppgaver av et visst omfang ofte trenger sekretariatsressurser for å kunne gjennomføre arbeidet sitt på en tilfredsstillende måte. Å svare på høringer, innstille på søknader og delta i planprosesser kan være omfattende arbeidsoppgaver, som krever kompetanse og forståelse av lover og regler og god forvaltningspraksis. Det fremheves også som viktig at en slik driftsstøtte ikke gis fra den samme potten som øvrige kulturmidler til lag og foreninger, fordi det ikke er gunstig at fellesorganisasjonene må kjempe med egne medlemmer om de samme midlene.

6 Konklusjon og anbefalinger

Vi har analysert om det er grunn til å anta at spillemidler er en bedre kilde til finansiering av frivillig kultur enn det ordinære statsbudsjettet. Konklusjonen er at spillemidler til kultur har hatt klart svakere vekst over tid enn kulturmidler over statsbudsjettet, og at det ikke er klart at spillemidlene er en mer forutsigbar kilde.

Vi har gjennomført en serie med intervjuer som grunnlag for vurdering av hvordan det kan være hensiktsmessig å kanalisere støtten til frivillig kultur, inkludert en vurdering av fylkesnivået som forvalter av kulturmidler i lys av regionreformen. Vår tanke med en slik modell var at:

- den kunne legge grunnlag for en bedre dialog mellom det frivillige kulturlivet og forvaltningen
- den kunne bidra til koordinering mellom aktørene og aktiviteter innenfor det frivillige kulturlivet og mellom det frivillige og profesjonelle kulturlivet

Videre så vi for oss at en slik kanalisering ville forutsette etablering av institusjoner og arenaer som ville bidra til økt synlighet for frivillig kultur og til å fremme de frivilliges posisjon overfor sentralmyndighetene. Modellen er inspirert av organiseringen på idrettsfeltet.

Fra intervjuene fremstår spørsmålet om kanalisering av midler til frivillig kultur som å omhandle to ulike momenter:

- Hvilke forvaltningsnivå som bør ha ansvaret for hvilke midler, og hvordan støtten som gis på ulike forvaltningsnivå kan samordnes bedre.
- Hvordan det frivillige kulturlivet kan styrke sin posisjon og innflytelse over kanaliseringen av midler, spesielt på regionalt og lokalt nivå.

Dagens forvaltning av statlige midler til frivillig kultur, inkludert spillemidlene som forvaltes av Kulturdepartementet, forvaltes av nasjonale aktører som ikke har andre forvaltningsoppgaver på kulturfeltet. Styrken i denne forvaltningen, særlig av nasjonal grunnstøtte og Frifond, er at forvaltningen innebærer relativt lite byråkrati både for forvalterne og mottakerne og at fordeling basert hovedsakelig på grunnlag av antall lag og medlemmer sikrer en form for nasjonal likebehandling. Man kan også se denne fordelingen som positiv ut fra en tanke om organisasjons- og ytringsfrihet ved at fordeling ikke avhenger av formen på og innholdet i mottakernes kunstvirksomhet.

Svakheten i denne forvaltningsmodellen er at den ikke understøtter noen form for samordning av støtten verken med andre aktører innenfor frivillig kultur, med andre forvaltningsnivå, eller med andre aktører innenfor eller med betydning for kulturlivet. Kommunene er viktige for det frivillige kulturlivet, spesielt fordi de frivillige ofte er avhengige av kommunen for å få tilgang til lokaler for produksjon, øving og framføring/-visning. En del kommuner gir også direkte støtte til frivillig kulturliv og har arrangementer eller andre aktiviteter som involverer frivillig kulturliv.

Inntrykket fra intervjuene er at det er skepsis i både kommunene og organisasjonene til å gi fylkeskommunene en større rolle i forvaltning av midler

til frivillig kultur. Fylkeskommunene selv er derimot beredt til å ta på seg et større ansvar, og en del av de frivillige aktørene ser det som positivt at fylkeskommunene kan få større forvaltningsansvar og innflytelse over prioriteringen av midlene. Med utgangspunkt i intervjuene er det derfor vanskelig å komme med en klar anbefaling av hvorvidt deler av statens forvaltningsansvar bør desentraliseres. Vi mener imidlertid at mange trolig legger for stor vekt på dagens situasjon i sin vurdering av framtidig organisering, og at det til tross for skepsisen blant enkelte aktører kan være fordeler ved å gi fylkeskommunene en større rolle i forvaltningen av midler til frivillig kultur. Hvis fylkeskommunene får flere og klarere oppgaver på kulturfeltet, f.eks. slik det regjeringsoppnevnte ekspertutvalget nylig foreslo, vil fylkeskommunene ha incentiver og behov for å bygge opp kompetanse og kontaktnett med både staten, kommuner og kulturaktører som gjør at de vil kunne styrke forvaltningen av kulturpolitiske virkemidler og etablere arenaer som vil kunne fungere godt for å synliggjøre det frivillige kulturfeltet og synspunkter fra aktørene der. Fordelen ved å gi fylkeskommunene utvidet ansvar er også at det kan bidra til en jevner fordeling av kulturmidler utover landet, og at regionale og lokale behov blir bedre ivaretatt i fordelingen enn tilfellet er i dag.

Fra intervjuene fremstår det frivillige kulturlivets organisering på regionalt og lokalt nivå som fragmentert, og forskjellig i ulike fylker og kommuner. Det fremheves at de ulike aktørene har problemer med å samle seg om felles prioriteringer og behov. Vi mener imidlertid at det eksisterer felles saker som det frivillige kulturlivet kan samle seg om på tvers av særinteresser, spesifikt i spørsmål om bruk av eksisterende lokaler, planarbeid for nybygg og regionale og lokale kulturplaner, innretning av lokale støtteordninger og prioritering av midler. At mesteparten av forvaltningen av midler til frivillig kultur i dag skjer på nasjonalt nivå via paraplyorganisasjonene, kan også betraktes som en årsak til kulturlivets manglende organisering regionalt og lokalt. Kulturlivets horisontale organisering vil nødvendigvis måtte speile det politiske systemet, og styrken og incentivene til å organisere seg på ulike nivå er avhengig av hvilken innflytelse det vil være mulig å oppnå. Når fylkeskommunene og kommunene har valgt svært ulike måter å organisere arbeidet med frivillig kultur, og har svært ulik grad av støtte, vil nødvendigvis de frivilliges incentiver for en felles organisering variere avhengig av dette.

Dagens forvaltningsmodell bidrar til å etablere medvirkning og innflytelse for det frivillige kulturlivet på nasjonalt nivå, gjennom paraplyorganisasjonenes forvaltningsansvar. Tilsvarende strukturer eksisterer ikke i samme grad på regionalt og lokalt nivå. Dette står i sterk kontrast til kanaliseringen av midler i idretten, hvor Norges Idrettsforbund er organisert i kretser og idrettsråd som spiller viktige roller i styring av midler til idrett på henholdsvis fylkesnivå og kommunalt nivå. Som alternativ til dagens forvaltning av frivillig kultur kan man se for seg en lokal eller regional forvaltningsmodell hvor fylker og kommuner forvalter en større andel av midlene, og kulturlivet representeres av tilsvarende paraply-organisasjoner (dvs. lokale eller regionale kulturallianser) som deltar i forvaltningen tilsvarende den modellen man kjenner fra idretten. En eventuell desentralisering av nasjonale ordninger til fylkeskommunene vil medføre at

midler som i dag forvaltes av de nasjonale paraplyorganisasjonene overlates til fylkeskommunene. En utfordring for det frivillige kulturlivet vil da være å klare å etablere en tilsvarende innflytelse over midlene i fylkene som de nasjonale paraplyene i dag har. Samtidig vil flere midler i fylkene gi sterke incentiver for en slik organisering, og kan føre til bedre kontakt og samarbeid mellom kulturlivet og det offentlige regionalt og lokalt.

Selv om mange mener at det vil være vanskelig å lykkes med en tilsvarende organisering for frivillig kultur, mener vi at hovedårsaken til dette nettopp er at det ikke har eksistert sterke nok incentiver til organisering i mange fylker og kommuner. Hovedårsaken til at forsøk på organisering har strandes oppgis ofte å være mangel på oppgaver og felles interesser. Slike fellesorganisasjoner vil alltid stå ovenfor den utfordringen at aktørene som deltar har ulike særinteresser, slik tilfellet også er i idretten. Dette betyr imidlertid ikke at en organisering ikke kan fungere, men det krever tilstedeværelse av visse forutsetninger og incentiver. Forutsetninger som må være tilstede er:

- Sterke nok incentiver til å organisere seg, og til å klare å se bort i bra særinteresser og samle seg om felles behov. Dette betyr at fellesorganisasjonene må kunne oppnå reell innflytelse over prioriteringen av midler av en viss størrelse, og ha reell medvirkning i planprosesser.
- Organiseringen må få anerkjennelse og ansvar fra det offentlige, og ansvarsfordeling og mandat må nedfelles i samarbeidsavtaler som forplikter partene til å møtes.
- Reell medvirkning og innflytelse krever at aktørene har tid og ressurser til å delta i prosessene, og dette er ofte avhengig av en viss kompensasjon eller driftsstøtte, som ikke må gå på bekostning av støtten til enkeltaktørene som deltar i fellesorganisasjonen.

Vi er skeptiske til om det vil være hensiktsmessig å skyve ansvaret fra staten og over til kommunene; Mange kommuner er for små til at det vil kunne etableres ekspertise og egnede fora for dialog. I tillegg kommer at mye av det frivillige kulturlivet fungerer over kommunegrensene. En del av dem vi har intervjuet har også pekt på at det er ganske variabelt hvor godt de kommunale idrettsrådene fungerer. Vi tror det vil kunne bli enda vanskeligere å få tilsvarende strukturer til å fungere innenfor lokalt kulturliv.

