



Saksbehandler: Birgitte Solbu
Direkte tlf.: +47 45 50 73 89

Vår ref.: 18/1871-7
Deres ref.:

Vår dato: 07.05.2018
Deres dato:

Høringssvar fra rådet – Rapport fra ekspertutvalg som har vurdert nye oppgaver til fylkeskommunene

Dette høringssvaret er fra Kulturrådets kollegial organ - rådet. Kulturrådets fagadministrasjon sender eget høringssvar.

Rådets svar på ekspertrapporten - punktvis oppsummert:

- Kulturpolitikken må utformes ut fra kunst- og kulturfeltets virke og behov, ikke andre politiske hensyn.
- En nasjonal kulturpolitikk må omfatte hele landet og alle offentlige forvaltningsnivåer, ikke bare hovedstaden eller det statlige nivået.
- Kunst- og kulturfeltet må sikres finansieringsformer som stimulerer til mobilitet og samarbeid lokalt, nasjonalt og internasjonalt, som ikke låser aktører til sin regionale sammenheng.
- Regioners handlefrihet og innflytelse på nasjonal kulturpolitikk må sikres gjennom økte rammer og bedre dialog, ikke gjennom overflytting av eksisterende tilskuddsmidler til regional forvaltning.
- Armlengdes-avstand-prinsippet er et viktig verktøy for å sikre maktspredning og geografisk spredning, og må ikke reduseres som følge av regionreformen.
- En tredelt finansieringsmodell mellom forvaltningsnivåene har flere fordeler enn ulemper og må forbedres, ikke forkastes på bakgrunn av utfordringene som finnes i dag.
- Et sterkt nasjonalt fagorgan på kulturfeltet er viktig for å sikre nasjonalt overblikk, utjevning av forskjeller og gjennomslag for betydningen av kultur i samfunnsutviklingen. Dette må ikke bygges ned som følge av regionreformen.

I. Innledning

Kulturrådet har som formål å stimulere samtidens mangfoldige kunst- og kulturuttrykk og å bidra til at kunst og kultur skapes, bevares, dokumenteres og gjøres tilgjengelig for flest mulig. Gjennom Norsk



kulturfond (950 mill. kroner i 2018) gir rådet tilskudd til kunst og kultur over hele landet, er en pådriver for nye kunst- og kulturprosjekter, driver utviklingsarbeid og er rådgiver for staten i kulturspørsmål.

Rådet har ansvar for det såkalte frie feltet, kunst- og kulturvirksomheten som foregår utenfor de store kulturinstitusjonene. Kulturfondsmidlene deles ut til kunstnere, kunst- og kulturvernaktører, produksjonsmiljøer, formidlere, arrangører, forlag, festivaler osv. Forvaltningen av Kulturfondet er underlagt armlengdes avstand-prinsippet. Det innebærer at omkring 300 fagpersoner fra hele Norge, med høy kompetanse innen kulturvern, visuell kunst, musikk, scenekunst, litteratur, kunst for barn og unge, forskning, kultur og samfunn, kulturkritikk, bygg, arkitektur og arenaer, hvert år er med å bestemme hva Kulturfondets midler brukes til, gjennom å sitte i fagutvalg. Fagutvalgsmedlemmene rulleres hvert annet år, slik at man sikrer at særlige kunstsyn, miljøer eller områder ikke skal dominere beslutningene over tid. Forvaltningen av Kulturfondet (og de andre fondene og stipendordningene som er lagt til Norsk kulturråd), er således det klareste institusjonaliserte uttrykket for maktspredning og armlengdes avstand fra politiske beslutninger i kultursektoren i Norge.

Ekspertutvalget foreslår at deler av Kulturfondet overføres til fylkeskommunalt forvaltningsnivå. Dette er noe av det som vil bli kommentert nedenfor. Rådet vil også diskutere noen av utvalgets øvrige forslag for kulturfeltet som ikke direkte berører Kulturrådet. Under punkt II framhever rådet noen overordnede perspektiver som bør ligge til grunn i det videre arbeidet med utformingen av de nye regionenes ansvarsområder. I punkt III og IV vil vi så ta for oss ekspertutvalgets rapport og forslag konkret.

Rådet viser ellers til innspill til ny kulturmelding, som ble oversendt Kulturdepartementet i mars 2018.

II. Kulturrådets tilbakemelding – noen overordnede momenter

Rådet vil understreke at framtidens kulturpolitikk må utformes med utgangspunkt i kunstens og kulturaktivitetenes samfunnsmessige betydning og slik at kunst- og kulturaktører best mulig settes i stand til å skape og formidle kunst og kultur. Det må være kunst- og kulturlivets beste, og ikke andre politiske hensyn, som vektlegges når nye strukturer og løsninger for dette feltet skal utvikles.

Kultur er et lite politikkområde relativt sett, målt i budsjett, institusjonell tyngde og lovfestede reguleringer. Det er derfor viktig at de kulturpolitiske virkemidlene ikke blir for fragmenterte og at man sikrer nasjonalt overblikk og styrker områdets politiske gjennomslagskraft opp mot andre samfunnsområder og -behov. Flere utredninger og rapporter de siste ti årene konkluderer med at det er viktig med et sterkt nasjonalt fagorgan på kulturområdet, og høringsvar til rapportene støtter i all hovedsak dette.

En nasjonal kulturpolitikk må omfatte staten, regionene og kommunene. Landets kulturpolitikk må sikres gjennom godt samspill mellom de ulike forvaltningsnivåene og gjennom ulike fordelingskriterier og -modeller. Det er viktig at de tre forvaltningsnivåene samlet gir kulturlivet rammebetingelser som sikrer både kontinuitet og fornyelse, at det skapes attraktive virkesteder for kunstnere og kulturaktører spredt i landet, at kulturarv ivaretas, diskuteres og formidles, og at det utvikles og opprettholdes en velfungerende infrastruktur der publikum kan møte kulturuttrykk og kunst.

Kunst- og kulturaktører forholder seg sømløst til det lokale, nasjonale og internasjonale. Et kulturtiltak kan ha både et lokalt kjernepublikum og tilreisende publikum, engasjere lokale frivillige, samarbeide med

lokalt næringsliv, inngå i et nasjonalt fagnettverk, koble kunstnere fra andre kanter av landet sammen med de lokale, og drive prosjektsamarbeid med kolleger internasjonalt. Det er hensiktsmessig og kostnadseffektivt at festivaler og arrangører på flere steder kan samarbeide om turneer. Det gir utvikling i feltet at flere aktører sammen kan stå bak realiseringen av ny kunst, nye forestillinger, nye tverrfaglige produksjoner. Og det sikrer viktig kunnskapsutvikling at både kortvarige og langsiktige allianser kan etableres mellom institusjoner og små aktører, mellom aktører på tvers av fagområder, og mellom aktører i ulike deler av landet eller på tvers av landegrensene. En nasjonal kulturpolitikk må sikre at kulturlivets aktører enkelt kan ivareta slike forskjellige roller samtidig, og ikke tvinges til å velge én. Kulturpolitikken må bygge opp under mobiliteten, turneringen, forflytningen og samarbeidet – på tvers av kommune-, fylkes- og landegrensene. Den må sikre god dialog og samhandling mellom forvaltningsnivåene, slik at virkemidlene fungerer godt sammen og til beste for dynamikk og utvikling i kulturlivet over hele landet. Dette vil vanskelig la seg gjøre uten et nasjonalt overblikk.

Et av de viktigste spørsmålene som må avklares framover er forholdet mellom en nasjonal kulturpolitikk og regional handlefrihet. Her ligger det åpenbare dilemmaet ekspertrapporten med fordel kunne ha drøftet. Den svake lovreguleringen av kulturområdet og den begrensede muligheten til å gi statlige øremerkinger og føringer kan svekke innbyggernes like rett til kunst og kultur av høy kvalitet. Kulturaktører i hele landet ivaretar nasjonale oppgaver, både enkeltvis og i samspill. Et nasjonalt oppdrag kan derfor ikke defineres til hovedstadsinstitusjoner. Og den nasjonale kulturpolitikken kan ikke begrenses til det statlige forvaltningsnivået. Det må derfor utredes hvordan man på best mulig måte kan kombinere: regional handlefrihet og utviklingsmulighet, regional mulighet til å diskutere og påvirke den nasjonale kulturpolitikken, felles forpliktelse på overordnede nasjonale mål og virkemidler, og uavhengighet for beslutninger som skal tas på faglig grunnlag.

Rådet mener at dagens samfinansieringsmodell, det at kunst- og kulturtiltak og -institusjoner over hele landet baserer seg på finansiering fra både kommune, fylke og stat, er en god modell også for fremtiden. Den sikrer ulike vurderinger av et og samme tiltak, noe som i seg selv utgjør en form for maktspredning. Rådet anerkjenner at samfinansiering fører til flere søknader og mer rapportering for aktørene og ser at det i noen tilfeller kan gi et mer fragmentert offentlig ansvar for institusjonene. Rådet vurderer det likevel viktigere at offentlig samfinansiering sikrer bredde og dynamikk i kunst- og kulturlivet og gir kulturaktørene flere ben å stå på, ulike formål å knytte an til, ulike parter å gjøre seg relevante for, og anledning til å styrke både lokale, nasjonale og internasjonale sider ved sin virksomhet. Hvordan fordelingen og samspillet mellom nivåene skal være i fremtiden bør utredes nærmere, men rådet vil fraråde å gå over til en modell der institusjonene plasseres på ett forvaltningsnivå som så får fullfinansieringsansvar for sine tiltak.

Av det statlige kulturbudsjettet er det i dag kun omkring 10 prosent som fordeles ut fra kunst- og kulturfaglig skjønn i armlengdes avstand fra politikken. Kulturrådet mener at denne andelen bør økes, og ser med bekymring på at forholdet mellom politiske og faglige beslutninger ikke drøftes i rapporten.

III. Diskusjon av rapportens premisser

Ekspertutvalget utviser begrenset kunnskap om og innsikt i kunst- og kulturfeltets samfunnsrolle, virksomhet, dynamikk og utfordringer. Kulturrådet vil i det følgende peke på noen av premissene som er problematiske.

Mål: forsterke fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle

Regionreformen er ment å være et svar på utfordringer blant annet når det gjelder økt sektorisert statlig forvaltning, at fylkeskommunenes legitimitet oppfattes å være lav og for å gi økt støtte til kommunenes arbeid. Overføring av statlige oppgaver skal styrke fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle, og det sies at kultur «bør ses i sammenheng med øvrige fylkeskommunale oppgaver, herunder næringsutvikling, idrett, stedsutvikling, folkehelse, opplæring, integrering og kulturminneforvaltning». Ekspertutvalget tilrår at mer politisk ansvar for kulturoppgaver skal flyttes til regionene, ikke primært for å styrke og utvikle kunst- og kulturlivet til samfunnets beste, men for å imøtekomme andre hensyn og mål.

Kulturrådet vil sterkt fraråde et slikt syn på kulturpolitikken. Eventuelle endringer i utformingen og organiseringen av kulturpolitikken må bygge på kulturpolitiske begrunnelser og drøftinger ut fra kulturfeltets premisser. Dersom dette ikke er tydelig risikerer man å miste gode ordninger og virkemidler som har stor betydning for kunsten og kulturen i det norske samfunnet, og som er bygget opp og tilpasset over lang tid.

Lokalpolitisk skjønn - Oppgavefordelingsutvalgets retningslinjer (2000)

Retningslinjene for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene fra Oppgavefordelingsutvalget (2000) er lagt til grunn for forslagene. Disse sier blant annet at «oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn bør legges til folkevalgte organer». På bakgrunn av dette argumenterer ekspertutvalget for at «det er relevant å vurdere overføring av oppgaver innen områder som kultur, idrett og samferdsel da disse oppgavene krever god kjennskap til lokale behov og ønsker.» (s.17). Rapporten diskuterer imidlertid ikke hvorvidt oppgaver og beslutninger på kulturområdet skal avgjøres politisk eller på armlengdes avstand og ut fra faglig skjønn. Rådet mener dette er en stor svakhet ved rapporten, ettersom flere av oppgavene utvalget foreslår lagt til fylkeskommunen i dag blir ivaretatt av armlengdes avstand-organer.

Bedre offentlig ressursbruk og bedre tjenester

Bedre og mer effektiv offentlig ressursbruk er blant premissene utvalget har lagt til grunn for forslagene til ny ansvarsdeling. Rådet kan vanskelig se at den delen av ekspertutvalgets forslag som gjelder overflytting av tilskuddsmidler som i dag er underlagt armlengdes-avstand-forvaltning vil gi effektivitetsfordeler. Rådet mener det vil være krevende og uhensiktsmessig å etablere et slikt system i hver region. Ekspert rapporten sannsynliggjør ikke hvordan overflytting av slike oppgaver faktisk skal bidra til bedre offentlig ressursbruk.

Brukerorientert forvaltning

«Hensynet til brukerne» er ett av tre hovedhensyn oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene skal ivareta. Rapporten definerer ikke «brukerne» nærmere, men i utvalgets vurderinger av kulturoppgaver brukes «publikum», «brukerne av kulturtilbudet» og «nedslagsfelt» i argumentasjonen. Rådet vil påpeke at kulturpolitikken må romme og være innrettet mot mer og flere enn det publikum som oppsøker enkeltvis kulturtilbud. Kunstnere, kulturaktører, institusjoner, kunstner- og nettverksorganisasjoner, fagpersoner og -miljøer, akademia, kritikere, media, frivillige og publikum inngår i en bredere kulturoffentlighet. Både publikum og alle disse andre delene av det samlede kulturlivet flytter seg på tvers av regioner, interesseområder og arenaer, og forholder seg til både fysiske og digitale formidlingsplattformer. Bruker-begrepet slik ekspert rapporten anvender det er med andre ord for snevert til å legges til grunn for eventuelle for endringer av kulturvirksomheters forvaltningsmessige tilhørighet

Midler per innbygger

Rapporten peker på at dagens ordning innebærer «en sterk skjevfordeling mellom fylkene dersom det måles i tildelte midler per innbygger» (s. 126), og utvalget mener midlene bør fordeles jevnere landet over. Rapporten diskuterer imidlertid ikke verken forklaringer på ulikheter, hvilke andre parametere enn innbyggertall som kan være relevante på kulturområdet, eller hvordan kvalitet, mangfold og utvikling i kunst- og kulturfeltet skal sikres i den omleggingen som foreslås.

Kulturrådet arbeider kontinuerlig med å øke kunnskapen om hva kulturfondsmidlene bidrar til. Som følge av digitalisering av tilskuddssystemet vil blant annet spredningen av midlene som deles ut kunne synliggjøres på en betydelig mer nyansert måte enn tidligere. Prosjekter som får støtte kan for eksempel ha søkeradresse i ett fylke, produksjonen/skapingen foregår i et annet, de medvirkende er fra ulike steder, og resultatet vises på flere arenaer – midlene kommer dermed mange regioner til gode. Dette vil framover kunne bli mer synlig i Kulturrådets statistikker.

Kulturrådet anerkjenner samtidig at det finnes skjevheter i fordelingen av de samlede midlene til kultur. Årsakene til dette er sammensatte. Løsningen er imidlertid ikke å foreta en endelig fordeling av midlene ut til regionene etter en eller annen fastsatt fordelingsnøkkel. Rådet mener kulturpolitikken må sikre at det finnes en betydelig ramme frie midler til kunst og kultur som kan styrke de beste initiativene som oppstår i feltet - hvor enn de finner sted, og som også kan settes inn der det trengs for nettopp å imøtekomme skjevheter, enten disse er av geografisk, sosial eller kunstfaglig karakter.

IV. Diskusjon av rapportens konkrete anbefalinger

På bakgrunn av ovenstående vil Kulturrådet peke på uønskede konsekvenser for kulturfeltet og kulturpolitikken av ekspertrapportens anbefalinger.

Rapportens forslag: Overflytting av ansvar for prosjektmidler og driftsstøtte til institusjoner og arrangementer av lokal eller regional karakter som i dag ligger i Norsk kulturfond

Det finnes enkelttiltak med virksomhetsstøtte i Kulturfondets portefølje som det kan være fornuftig å vurdere å flytte til annen forvaltningsinstans, eksempelvis tiltak som utgjør regional infrastruktur eller har som hovedformål å bidra til regional utvikling innenfor et område. Dette er tidligere anbefalt av rådet, jf omtale i Prop. 84 S (2016-2017). En overflytting kan gi de respektive tiltakene en bedre tilhørighet og mer hensiktsmessig vurdering, og kan også bidra til å tydeliggjøre rådets kunst- og kulturfaglige forvaltningsmodell. Når det gjelder hele støtteordninger derimot er det ut over tidligere forslag kun én som kan sies å ha lokal/regional innretning/siktemål, ellers favner alle fondets ordninger et bredt spekter av små og store tiltak, med ulike formål, finansieringsmåter og forankring.

Ekspertutvalgets forslag om overføring av deler av Kulturfondet er omfattende. Følgende anses som problematisk med rapportens forslag:

- foreslåtte størrelser som skal bestemme tilhørighet til forvaltningsnivå, så som «lokalt/regionalt nedslagsfelt», «særlige nasjonale hensyn», «etterspørselsgrunnlag som er landsdekkende» lar seg ikke enkelt definere slik ekspertutvalget går ut fra.
- med rapportens løsninger tvinges kulturlivets aktører til å forholde seg til kun ett forvaltningsnivå, noe som begrenser kunst- og kulturfeltets dynamikk og utviklingsmulighet.
- utvalget synes å foreslå at fylkeskommunene skal ha fullt ansvar for den offentlige finansieringen av «sine» tiltak. Dette representerer en svært omfattende endring fra en modell med flere

offentlige finansieringskilder og -nivåer. Det er en betydelig svakhet ved rapporten er at den ikke drøfter konsekvensene av en slik stor omlegging.

Kulturrådet mener

- tilskudd til prosjekter, arrangementer og virksomheter i det frie feltet bør sees i nasjonal sammenheng, slik at kulturfeltets mobile og dynamiske karakter videreutvikles, og for å sikre uttrykksmangfold, utvikling og ivaretagelse av smale uttrykk.
- tilskudd til prosjekter, arrangementer og virksomheter i det frie feltet bør fortsatt forvaltes på kunst- og kulturfaglig grunnlag i henhold til armlengdes avstand-prinsippet.
- kulturfeltet fortsatt er tjent med finansieringsmodeller som anerkjenner at kulturtiltak har både lokale, nasjonale og internasjonale dimensjoner samtidig, og der det legges til rette for at flere offentlige (og private) instanser kan samfinansiere.

Rapportens forslag: Ansvar for flertallet av museene og post 78-tiltak musikk og scenekunst, region-/landsdelsinstitusjoner, nasjonale kulturbygg, spillemidler til kulturbygg og museene, DNS, BFO, region- og distriktsopera, førstelinjeoppgaver fra Riksantikvaren overflyttes til fylkeskommunene. Unntak: de med et klart definert nasjonalt oppdrag.

Ekspertutvalget foreslår altså at en stor andel av de kulturinstitusjonene som i dag forvaltes av Kulturdepartementet overflyttes til regional forvaltning.

Av samme årsaker som over mener Kulturrådet forslaget er problematisk. Kort oppsummert:

- forslaget er ikke kunst-/kulturfaglig begrunnet. Utvalget legger til grunn at de ulike kulturinstitusjonene skal bidra til å løse andre politiske formål. For å sikre et rikt kunst- og kulturliv for flest mulig må institusjonene sikres faglig uavhengighet og faglige utviklingsmuligheter.
- rapportens foreslåtte definisjon av institusjoner av nasjonal karakter som å være de som ligger i hovedstaden kan ikke tas seriøst. Institusjoner over hele landet ivaretar nasjonale oppgaver, både hver for seg og gjennom samspill og samarbeid med andre institusjoner, andre kunst- og kulturaktører og publikum.
- også for de store institusjonene mener rådet det framover er en fordel med en modell for samfinansiering mellom flere forvaltningsnivåer, fordi institusjonene på samme tid ivaretar mange ulike oppgaver og roller.

Ved en eventuell flytting av oppgaver innenfor museum og kulturminnevern fra Kulturdepartementet og Riksantikvaren til regionalt forvaltningsnivå, bør Norsk kulturfond fylle større oppgaver på kulturvernfeltet enn i dag. Kulturvernet i Norge er i særlig grad preget av samspillet mellom lokale kulturminner og nasjonale oppgaver, mellom ulike kompetansemiljøer, kulturverninstitusjoner og landsdekkende frivillige organisasjoner. Kulturfondet ivaretar med en relativt liten avsetning viktige funksjoner for feltet som helhet, med vekt på de frivillige organisasjonene og andre former for kulturvern i det frie feltet. Kulturrådets oppgaver på feltet bør løftes og kulturvernansetningen styrkes for å sikre at kulturvernet sees i sammenheng, og forvaltes med blick for nasjonale verdier og nasjonale utfordringer.

V. Rådet og regional forvaltning

Fylkeskommunenes satsning og bidrag er avgjørende for utviklingen av kunst- og kulturlivet i Norge, sammen med de øvrige kulturpolitiske virkemidlene. Rådet ser at mange av de store løftene og prosjektene realiseres nettopp når rådets og regionenes virkemidler fungerer godt sammen. Tilskudd fra Kulturfondet utløser ofte midler lokalt, enten de kommer fra kommunale, fylkeskommunale eller private støttespillere. Og motsatt styrker lokal/regional finansiering søknader til Kulturrådet, og gir rådet dokumentasjon på lokal forankring og god gjennomføringsevne. Kulturrådet arbeider kontinuerlig med utvikling av de ulike støtteordningene, slik at de er så godt tilpasset kulturfeltets virkelighet og virksomhet som mulig. Her er dialogen med andre forvaltningsnivåer viktig, og Kulturrådet kan eksempelvis nevne den positive kontakten som har vært med fylkesnivået i utviklingen av ny festivalordning. Rådet ønsker framover å arbeide for en enda bedre dialog med de nye fylkeskommunene.

Midlene i Kulturfondet fordeles etter søknad og på bakgrunn av kunst- og kulturfaglig skjønn, og ikke med utgangspunkt i fastlagte andeler ut fra geografi og innbyggertall. Rådets forvaltningsmodell, i henhold til armlengdes avstand-prinsippet og der prioriteringer gjøres gjennom meningsutveksling mellom fagpersoner fra hele landet, har historisk vært et av statens verktøy for å sikre så vel makspredning som geografisk spredning. Rådet mener det er viktig å verne om disse mekanismene i den nasjonale kulturpolitikken og å sikre Kulturrådets nasjonale rolle. Et sterkt Kulturråd er særlig viktig om andre oppgaver på kulturfeltet flyttes fra statlig til regionalt nivå.

For å legge til rette for godt kulturtilbud i hele landet må kulturpolitikken utformes med forankring i kunst- og kulturfeltets virke og behov, og den må ha finansieringsformer som stimulerer til mobilitet og samarbeid. Kulturrådet mener dette sikres gjennom et samspill og en dynamikk mellom politiske beslutninger og armlengdes avstandsprinsipp, og mellom regional kulturpolitikk og Kulturrådets nasjonale oppdrag.

Med hilsen

Tone Hansen
rådsleder

Anne Oterholm
nestleder i rådet

Godkjent og ekspedert elektronisk