Sammendrag og konklusjoner

#### Resymé

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

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

#### Bakgrunn

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

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

#### Problemstilling

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

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

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

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

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

#### Metode

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

Vi har intervjuet

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

Til sammen har vi gjennomført 26 intervjuer.

#### Dagens oppgavefordeling på kulturfeltet

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

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

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

#### Kultursamverkansmodellen og andre modeller for regionalisering

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

* Regionale fond
* Kultursamverkansmodellen
* Finansiering gjennom frie inntekter

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

Evalueringer av Kultursamverkansmodellen tyder på at virkningene av å innføre modellen har vært lite dramatiske. Arbeidet med kulturplaner har stimulert interessen for kulturfeltet og dialogen mellom aktørene i forvaltningen og kulturfeltet. Den direkte effekten på fordeling av tilskudd og styring forøvrig har vært moderat, men det regionale fokuset i de regionale kulturinstitusjonene er blitt forsterket. Statens styring av kulturfeltet er ikke svekket. Ettersom planene som regionene søker om støtte til er bindende, kan man si at statens styring er styrket. Grunnen er at hele planen godkjennes av staten og er bindende for regionenes samlede kulturpolitikk - ikke bare bruken av de statlige midlene.

#### Hva kan regionaliseres?

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

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

#### Intervjuene

##### Generelt

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

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

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

##### Synspunkter på regionalisering

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

Men det er også flere som er skeptiske til regionalisering av ansvar for å forvalte tilskuddsordninger. Særlig gjelder dette ordninger som hovedsaklig skal fordeles ut fra kunstnerisk kvalitet. Skeptikerne mener at regionene ikke vil ha tilstrekkelig kompetanse til å forvalte slike ordninger og at nærhet mellom forvaltere og søkere vil gjøre det vanskelig å skape ”armlengdes avstand”, slik målet er for dagens forvaltning. Videre peker en del skeptikere på økt risiko for at man bringer inn andre hensyn enn kvalitet ved fordeling av støtte til kultur.

##### Kultursamverkansmodellen

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

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

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

##### Regionale fond

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

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

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

##### Regionalisering innenfor idrett

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

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

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

##### Regionalisering av kulturminneforvaltning

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

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

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

#### Konklusjoner og anbefalinger

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

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