



Sammendrag av KS FoU-prosjekt nr. 184001 –
Kommunesektorens rolle i nasjonal kulturpolitikk

Sammendrag - Kommunesektorens rolle i den nasjonale kulturpolitikken

Prosjektets formål er å gi anbefalinger om hva som kan styrke fylkeskommunenes kompetanse og kapasitet for å være samfunnsutvikler på kulturfeltet ved gjennomføring av regionreformen.

Prosjektet skal svare på følgende problemstillinger:

1. Hva er fylkeskommunenes handlingsrom i den nasjonale kulturpolitikken, og hva bør det være etter regionreformen?
2. Hvilke forventninger har kommune og stat til det fylkeskommunale nivået, og hvordan bør samspillet mellom forvaltningsnivåene være for å sikre best mulig arbeidsdeling i den nasjonale kulturpolitikken?
3. Hva er fylkeskommunenes roller og ansvar nå, og hvordan bør dette endres ved en regionalisering?
4. Hvilken kompetanse trenger fylkeskommunene og de nye regionene for å løse oppdraget som samfunnsutviklere på kulturfeltet? Hvilken kompetanse innehar fylkeskommunene nå?

De viktigste arbeidsmetodene for å løse oppdraget er gjennomføring av:

- kvalitative intervjuer med fylkeskultursjefer og politisk ledelse for kulturfeltet i fylkeskommunene, kultursjefer i kommuner, informanter som representerer ulike kunstinstusjoner og -organisasjoner, eksperter på kulturpolitikk fra Sverige og Danmark
- en spørreundersøkelse blant ansatte i fylkeskommunene
- litteratur og dokumentstudier

Prosjektet diskuterer fylkeskommunenes nåværende og nye handlingsrom i nasjonal kulturpolitikk i lys av den forestående regionreformen som trer i kraft 1. januar 2020. Da skal 18 fylkeskommuner bli til 11 regioner. Forslagene fra Ekspertutvalget for regionreformen¹ om overføringer av oppgaver og ansvar fra stat til kommunesektoren er sentrale i diskusjonen. Forslagene til ny oppgavefordeling innenfor kulturfeltet har blitt møtt med både honnør og motbør. Kommunesektoren uttrykker seg gjennomgående positivt til ekspertutvalgets forslag, mens blant kulturinstitusjonene, kulturorganisasjonene og kulturaktørene møter forslagene stor motbør. Begge sider bruker de samme kulturpolitiske argumentene for å fremme sitt syn om ny oppgavefordeling. Argumentene som brukes finner vi også i nasjonal kulturpolitikk, og omhandler et mangfoldig og inkluderende kulturliv, sikker videreutvikling av samlende og delte referanserammer innenfor et nasjonalt fellesskap, et levende demokrati og styrket ytringsfrihet. Den nasjonale kulturpolitikken er kort forklart summen av statlig, fylkeskommunal og kommunal kulturpolitikk.

Argumentene i debatten

I rapporten fra Ekspertutvalget er kulturfeltet holdt fram som sentralt for å virkeliggjøre de nye fylkeskommunenes rolle som samfunnsutviklere. Dette har flere dimensjoner. Én er at kulturfeltet allerede veier tungt i de nåværende fylkeskommunenes portefølje og dermed gir en stamme til videre påbygging av oppgaver. En annen dreier seg om hvordan innholdet i oppdraget som samfunnsutvikler kan fylles. Dette berører kultur forstått som identitet, som uttrykk og som verktøy

¹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/2ac32be8629541259acade7d15d9451e/regionreform---rapport-fra-ekspertutvalget.pdf>

til å styrke andre sider ved utviklerrollen knyttet til f.eks. næring, utdanning, folkehelse, inkludering, levekår og miljø.

Et argument for å regionalisere statlige oppgaver er å løfte frem fortellingen om det norske. Etter etableringen av Norge som egen stat i 1814, har Norges fremvekst som kulturnasjon mer enn i våre naboland Danmark og Sverige med sine ubrutte nasjonale forvaltningshistorier, vært preget av å trekke på regionalt tilfang for å reetablere fortellingen om det norske. Forestillingen om det nasjonale står sterkt i Norge, fra 1840-årenes nasjonalromantikk til dagens norskheitsdebatt. Dette er fortellinger om det nasjonale som ikles regionale uttrykk og regional symbolikk. Den nasjonale kulturidentiteten blir slik også til i brytning med, og som en syntese av, regionale kulturuttrykk. Uten sitt regionale tilfang, vil det nasjonale kulturuttrykket miste sin dynamikk. Dette gjelder også der norsk kultur og væremåte møter andre kulturer, historisk som de nordiske trestammemøtene med finsk og samisk, og i nyere tid gjennom innvandring fra andre land. Selv om disse møtene krever nasjonale politiske og juridiske avveininger, skjer møtene alltid i regional og lokal kontekst. De finner så å si *sted*. Dermed er også god håndtering av dagens kultur møter avhengig av regional tilstedeværelse, initiativ og kreativitet for å lykkes. Å styrke det regionale forvaltningsnivået vil kunne ha effekt både på kultursektoren selv, på forholdet mellom kultursektoren og kulturminnevernet, og på kultursektorens rolle som tilfang til felles politikkutvikling med andre sektorer der fylkeskommunene nå gis større oppgaver.

Et av hovedargumentene for regionalisering er også tuftet på demokratiseringsprosjektet innenfor nasjonal kulturpolitikk som har vært sentralt i hele etterkrigstiden. Resonnementet er at flere skal ha innflytelse i kulturpolitiske beslutninger. Tanken er at desentralisering av beslutningsmakt gir muligheter før økt engasjement og deltakelse. Det forutsetter nærhet til aktørene for å sikre god koordinering av tiltak og virkemidler som fremmer kulturell og kunstnerisk utvikling på aktørnivået. Når oppgavene flyttes fra stat til region tas beslutningene nærmere dem kulturen angår.

Resonnementene for ny oppgavefordeling møter også motstand, spesielt blant etablerte kunst- og kulturinstitusjoner, organisasjoner og kunstnere. Disse hevder at foreslått oppgavefordeling ikke bidrar til å nå målene i den nasjonale kulturpolitikken. Fra kritikernes side oppfattes det som en risiko å endre etablerte strukturer som oppfattes å fungere godt. En bekymring er særlig knyttet til faren for at kunst og kultur blir salderingsposter i regionale budsjetter. En annen bekymring er koblet til innflytelse og definisjonsmakt i kunstneriske prosesser. Kunst- og kulturaktørene hegner om prinsippene om armlengdes-avstand og fagfellevurdering i kunstfaglige beslutningsprosesser. Dette argumentet følges opp med bekymringer for at kunstfaglig kompetanse i etablerte institusjoner forvitrer når oppgavene regionaliseres.

Fylkeskommunenes rolle i nasjonal kulturpolitikk - de viktigste funnene

Fylkeskommunenes **handlingsrom** er i teorien uendelig, men er i praksis begrenset av økonomiske rammevilkår og statlige føringer og satsninger. Etter kommuneloven er fylkeskommunene selvstendige rettssubjekter med negativt avgrenset kompetanse. Det innebærer at fylkeskommune har stor frihet til å påta seg oppgaver og treffe avgjørelser så lenge de ikke er i konflikt med annet lovverk. Fylkeskommunene opplever at det er få statlige føringer og lite dialog med staten knyttet til ambisjoner og prioriteringer for regional kulturpolitikk.

En stor del av midlene fylkeskommunen rår over er bundet opp i faste tilskudd og til drift av regionale kulturinstitusjoner og statlige satsninger. For mange fylkeskommuner kan dagens finansieringsmodeller låse fylkeskommunene til beslutninger i kommunal og statlig kulturpolitikk. Det betyr at de i praksis ikke har reell styring over egne økonomiske midler. Sammenliknet med kommune og stat står fylkeskommunene for en beskjeden andel av de offentlige utgiftene som går til

kultur. I 2016 var de statlige midlene til kultur over Kulturdepartementets budsjett 13,1 milliarder kroner. De fylkeskommunale midlene var på om lag 1,48 milliarder kroner, mens de kommunale midlene var på 11,3 milliarder kroner. Andelene midler avsatt i fylkestingsforhandlinger varierer også. Noen fylkeskommuner har store utgifter knyttet til drift, mens for andre fylkeskommuner er drift en forholdsvis liten post i budsjettet. Dermed forsterkes forskjellene i fylkeskommunenes handlingsrom. Også det politiske handlingsrommet er ulikt mellom fylkeskommunene. For fylkeskommunen kan det oppleves som en risiko om kulturfeltet politisk havner inn under andre store tunge komiteer eller politiske utvalg, en frykt for at store forvaltningsområder «spiser» oppmerksomhet fra kulturfeltet.

Forventinger stat og kommuner har til fylkeskommunen gjenspeiles på mange måter i Kulturloven som legger generelle føringer for hvilke oppgaver de tre forvaltningsnivåene har ansvar for. I intervju med byråkrater fra Kulturdepartementet understreker informantene at regionreformen er et politisk spørsmål, og at de derfor ønsker å avvente uttalelser om hvilke forventninger staten skal ha til det fylkeskommunale leddet inntil oppgavefordelingen er behandlet politisk.

Et overaskende funn er at kommunene reflekterer lite over hva de forventer av fylkeskommunene i lokal kulturpolitikk. Forventinger som kommer frem er gjerne knyttet til oppgaver som fylkeskommunen allerede dekker. Kommunene fremholder likevel fylkeskommunene som en av sine viktigste samarbeidspartnere i utvikling og realisering av lokal kulturpolitikk. Dette gjelder gjerne satsninger som er orientert mot infrastruktur, som kulturbygg og bibliotek, samt arrangementer som festivaler, utstillinger, litteraturtreff og liknende. Et interessant funn er at forventninger om fylkeskommunale bidrag til lokal kulturpolitikk ofte er synonymt med forventninger om delfinansiering og investeringer gjennom tilskudd til kommunenes prioriterte arrangementer, kunstnere og organisasjoner.

Samtlige fylkeskommuner bruker betegnelsen samfunnsutvikler om **rollen og oppgavene** de har innenfor både kulturpolitikk og andre politikkområder. Felles for alle fylkeskommunene er at denne rollen særlig er knyttet til samordning av ulike sektorområder internt i hver enkelt fylkeskommune. Denne rollen omfatter også kompetanseutvikling, ansvar for å mobilisere aktører i kulturlivet, skape nettverk og arenaer for samarbeid o.l. Samtidig er begrepet *samfunnsutvikler* tvetydig. Begrepet åpner for mange forståelser som kan gjøre det utfordrende å avgrense ansvar og oppgaver. Flere av fylkeskommunene opplever at det er få statlige føringer og lite dialog med staten om prioriteringer og håndtering av regionale oppgaver og ansvarsområder. Samtidig som den manglende dialogen kan være et problem, ser fylkeskommunene denne friheten også som en styrke fordi den gir rom for å dyrke fylkenes kunstneriske og kulturelle særpreg. Sammen med regionenes individuelle historiske utvikling og ulike forståelser av samfunnsutviklingsrollen, gir det utslag i 18 ulike modeller med egne prioriteringer og ambisjoner for kunst og kultur. Det viser seg også i organiseringen av kulturfeltet internt i fylkeskommunen. Noen fylkeskommuner har store, dedikerte kulturseksjoner eller enheter. Andre har andre mindre avdelinger som også dekker andre oppgaver som er på siden av kulturfeltet.

Det unike, ved hver av fylkeskommunenes utøvelse av samfunnsutviklerrollen og prioriteringer av oppgaver, bidrar til stor variasjon for hvordan mål for den nasjonale kulturpolitikken realiseres i ulike deler av landet. Dette er også regionenes styrke gjennom at ulikheter knyttet til lokal kultur, identitet, språk og geografi anerkjennes. Disse særegenhetene reflekterer også behovet for ulike virkemidler og tiltak i ulike deler av landet for å nå målene for nasjonal kulturpolitikk.

Kompetanse blant ansatte som jobber med oppgaver tilknyttet kulturfeltet har ikke blitt kartlagt tidligere. Et viktig funn i denne studien er at formell og reell kompetanse er svært høy i fylkeskommunene. Nær 90 prosent av de ansatte innenfor kultursektoren har høyere utdanning

innenfor relevante fagområder, og de ansatte har også lang arbeidserfaring fra kulturfeltet. 55 prosent av de ansatte har mastergrad. Flere fylkeskommuner rekrutterer ansatte med relevant forskerutdanning. De fleste ansatte er utdannet innenfor humanistiske og estetiske fag.

Kompetanse og kompetansebehov i fylkeskommunene styres ut fra fylkenes nåværende oppgaver, men også ut fra hvilke ambisjoner de enkelte fylkeskommunene har. Dette gjelder for eksempel oppgaver knyttet til Den kulturelle skolesekken, (UKM) Ung Kultur Møtes, fylkesbibliotekene, eierstyring og oppgaver de har som tilskuddsforvaltere. Kompetanse styrkes også gjennom rekruttering. I rekrutteringsprosesser har fylkeskommunenes et godt tilfang av søkere med mastergrad eller forskerutdanning. Kulturfeltet er et dynamisk felt der kunst- og kulturuttrykk og formidling er i konstant endring. Ansatte er derfor avhengig av jevnlig påfyll av ny kompetanse. 80 prosent av de ansatte har tilgang til kompetansehevende tiltak. Av disse igjen benytter 80 prosent seg av slike tilbud.

Veien videre etter regionreformen

Det er vesentlig at politikk utvikles og oppgaver i fylkeskommunene forvaltes så nær deltakerne, utøvere så vel som publikum, som mulig. En viktig kritikk fra Kommunereformen fra 2007 i Danmark er at lokaldemokratiet i de danske storkommunene ble redusert. Kommunene opplevde at de ble pålagt oppgaver som skole, bibliotek og offentlig transport, uten at det fulgte med penger til utføring. Resultatet har vist seg i et dårligere servicetilbud. En reform uten reelle endringer i oppgavene (og i de økonomiske forutsetningene) er i prinsippet ingen reform. Den foreslåtte oppgaveoverføringen styrker de nye regionene med mer beslutningsmakt og bedrer fylkeskommunens forutsetninger for å utøve samfunnsutviklerrollen. Gitt at Ekspertutvalgets forslag vedtas i den form forslagene er formulert, vil de representere en radikal endring i ansvarsområdene for alle de tre forvaltningsnivåene. Med et større handlingsrom i den nasjonale kulturpolitikken, må det arbeides strategisk for å styrke fylkeskommunene kompetanse og kapasitet for å være samfunnsutvikler på kulturfeltet, også etter at regionreformen er gjennomført. Anbefalinger for hvordan styrke fylkeskommunene går i flere retninger.

For å bidra til å nå nasjonale kulturpolitiske mål bør fylkeskommunene spisse ambisjonene for kunstfeltet som et eget felt, men også på tvers av politiske og administrative sektorer internt i fylkeskommunene. Fylkeskommunene er med sin posisjon mellom kommune og stat, og gjennom bruk av kulturpolitiske elementer fra både det vide og det mer snevre kulturbegrepet, i en nøkkelposisjon til å fremme kunst og kultur med utgangspunkt i regionenes egne forutsetninger og på deres egne premisser. *Det vide kulturbegrepet* defineres som all utforming av tilværelsen, det vil si skikk og bruk, ritualer og institusjoner av alle slag, samt verdier, holdninger og meninger som en gruppe mennesker har og som de forsøker å føre videre til kommende generasjoner. *Det snevre kulturbegrepet* beskrives ofte som virksomheter og ordninger som gjenspeiler, uttrykker og bedømmer kulturen i den overnevnte vide forstanden – det vil si de estetiske uttrykkene i samfunnet. For politikktviklere og beslutningstakere vil det være viktig å stadig øke kompetansen særlig knyttet til det snevre kulturbegrepet. De ansatte i fylkeskommunene hevder selv de har behov for kontinuerlig påfyll av fagkompetanse. Det anbefales at fylkeskommunene legger til rette for målrettede kompetansetiltak slik at de ansatte kan møte den utviklingen som sektoren står overfor.

Fylkeskommunene har førstehåndskunnskap om de kompetansebehov som skal fylles på regionalt nivå. Med overføring av nye oppgaver vil nye krav til kompetanse melde seg ut over kompetansehevende tiltak ansatte har tilgang til i dag. En viktig anbefaling er å bruke fordelene fylkeskommunen har med mange gode søkere til stillinger i fylkeskommunen, til strategisk rekruttering for å styrke områder der fylkeskommunene allerede er gode. Da vil fylkeskommunene

kunne drive frem og støtte større og mer ambisiøse kulturprosjekter som også vil kunne kobles til regionale utdannings- og forskningsmiljøer. Det vil i sin tur bidra til mer kunnskapsutvikling innenfor et felt som i dag er preget av lite forskningsbasert kunnskap. Større utviklingsprosjekter vil også kunne gi rom for flere offentlige PhD-prosjekter og bidra til utviklingen av sterke, tverrfaglige fagmiljø.

Forankringsarbeid i kommunene er helt avgjørende for å lykkes med oppgaven med å realisere regional kulturpolitikk. Vi anbefaler at fylkeskommunene anerkjenner og imøtekommer kommunenes prioriteringer i lokal kommunepolitikk i fylkeskommunale handlingsplaner. I det nye samspillet mellom stat, fylkeskommune og kommune vil særlig fylkeskommunene og kommunene jevnlig møtes i felles ambisjoner, prosjekter, satsninger og politiske handlingsplaner. Dette er møter som fordrer forpliktende avtaler. De nye regionenes strategiske planer vil få større gjennomslagskraft og betydning når de utfyller og supplerer handlingsplaner i kommunesektoren, og motsatt. Storbyene er vertskap for flere regionale og statlige kulturinstitusjoner. Det vil derfor være særlig viktig å føre en tett dialog med storbykommunene for å fremme sams ambisjoner og satsninger. Det vil, uansett arbeidsdeling, være å anbefale å holde tett kontakt mellom politikere, byråkrater, kulturinstitusjoner, organisasjoner, kunstnere og andre nøkkelaktører. Effekstudier av den svenske kultursamverkansmodellen viser at regionene her har styrket sin rolle i kulturforvaltningen ved å bidra til økt vitalitet i den kulturelle og politiske dialogen både på regionalt og lokalt nivå. I modellen fremmes dialogprosesser som viktige verktøy i utformingen av kulturplaner. Vi anbefaler at de nye regionene i Norge tar i bruk liknende verktøy i samarbeidet med kommunene (og staten der det er aktuelt) om felles handlingsplaner innenfor kulturfeltet.

Det er avgjørende at låsingeffektene for delfinansiering mellom de tre forvaltningsnivåene som Ekspertutvalget for regionreformen beskrev, avvikles. Det vil bidra til å styrke regionenes muligheter for å fremme langsiktighet og forutsigbarhet i kulturplaner og satsninger. Når regionene selv bestemmer over egne midler, vil større investeringer kunne gjøres over flere budsjettperioder som har et lengre tidsperspektiv enn de årlige statsbudsjettene tillater. Dette betinger fastere dialog og tillitsbygging mellom de tre forvaltningsnivåene. Høringsuttalelsene til ekspertutvalgets innstilling viser at dette er en sentral oppgave. En anbefaling er å drive tillitsbygging som en prosess som kontinuerlig må (re)etableres også etter at regionreformen trer i kraft. Tillit bygges blant annet gjennom forutsigbar politikk for utøvere og deltakere. Det er videre et sterkt behov for at staten initierer et forpliktende dialoginstitutt for å håndtere kulturpolitiske satsninger som betinger kommunal og fylkeskommunal medvirkning. Samtidig fordrer dynamikken i kulturfeltet også uforutsigbare situasjonsavhengige møter med nye kunst- og kulturuttrykk og formidlingsformer. Det anbefales derfor at fylkeskommunene legger budsjetter som både har langsiktige perspektiver, men som samtidig åpner opp for tidsavgrensede muligheter.