

Kommunesektorens rolle i nasjonal kulturpolitikk

Nye oppgaver og ansvar for fylkeskommunene



Forord

Dette prosjektet er gjennomført på oppdrag av KS. Kontaktperson og fagansvarlig i KS er Ann Evy Duun fra avdelingen INT Utdanning. Videre har prosjektgruppen bestått av en referansegruppe med fylkesrådmenn. Oppdragsansvarlig i KS FID Forskning, innovasjon og kvalitetssikring er Ellen Dehli. Vi takker alle for godt samarbeid og nyttige innspill.

Vi vil også takke alle informantene som har stilt opp til intervju og respondentene som deltok i spørreundersøkelsen.

Prosjektet har vært gjennomført av Elisabet Sørfjorddal Hauge (prosjektleder), Jon P. Knudsen, Vegard Solheim Knutsen og Stine Meltevik.

Kristiansand, fredag, 29. juni 2018

Elisabet S. Hauge

Elisabet S. Hauge

Prosjektleder, Oxford Research AS

Rune Stiberg-Jamt

Rune Stiberg-Jamt

Adm.dir, Oxford Research



Innhold

vebjorn.torudbakken@gmail.com Sammendrag	i
Summary	vii
1. Om prosjektet	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Mandatet	5
1.2.1 Rapportens struktur	6
2. Mot en ny kulturpolitikk	7
2.1 Kunst, kultur og politikk – sentrale begreper	8
Nasjonal kulturpolitikk	11
Kulturpolitikk fra et regionalt perspektiv	15
2.2 Spennet mellom regional kulturpolitikk og statlig kulturpolitikk	18
Storbypolitikk i de nye regionene	20
2.3 Reaksjonene på Ekspertutvalgets forslag for ny oppgavefordeling	21
Aktørenes reaksjoner på forslagene for ny oppgavefordeling	22
Kommunalkomiteens posisjon	25
3. Fylkeskommunens roller og ansvar	27
3.1 Samfunnsutviklerrollen	29
3.2 Ansvar og oppgaver	32
3.3 Organisering i fylkeskommunen	34
3.4 Fylkeskommunenes ambisjoner på kulturfeltet	39
4. Kompetanse og kompetansebehov	43
4.1 Om respondentene	43
4.2 Kompetanse i dagens fylkeskommuner	47
4.2.1 Formell kompetanse	48
4.2.2 Realkompetanse	51
4.2.3 Fylkeskommunenes kompetansebehov	53
5. Erfaringer fra Regionale Forskningsfond (RFF) og regionaliseringsprosesser i Sverige og Danmark	57
5.1 Regionale forskningsfond (RFF)	57
5.2 Kommunereformen i Danmark	59
5.3 Kultursamverkansmodellen i Sverige	60
6. Konklusjoner og veien videre	63
6.1 Argumentene i debatten om ny oppgavefordeling	63
6.2 Fylkeskommunenes rolle i nasjonal kulturpolitikk	64
6.3 Veien videre etter regionreformen	68
7. Metodisk tilnærming for utredningen	70
7.1.1 Spørreundersøkelse	70

7.1.2	Kvalitative intervjuer	71
7.1.3	Dokumentstudier	72
7.1.4	Referansegruppemøter og workshop	72
8.	Referanseliste	73

Sammendrag

Formålet med dette prosjektet er å gi anbefalinger om hva som kan styrke fylkeskommunenes kompetanse og kapasitet til 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?

Viktigste arbeidsmetoder 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 kunstinstitusjoner 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 fra 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 for ny oppgavefordeling innenfor kulturfeltet har blitt møtt med både honnør og motbør. Kommunesektoren uttrykker seg gjennomgående positivt til ekspertutvalgets forslag. Blant kulturinstitusjonene, kulturorganisasjonene og kulturaktørene møter forslagene stor motbør. Begge sidene bruker de samme kulturpolitiske argumentene for å fremme sitt syn om ny oppgavefordeling. Argumentene som brukes finner vi også i nasjonal kulturpolitikk om et mangfoldig og inkluderende kulturliv, sikker videreutvikling av samlende og delte referanserammer innenfor et nasjonalt fellesskap, et levende demokrati og styrket

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

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. Den ene er at kulturfeltet allerede veier tungt inn i de nåværende fylkeskommunenes portefølje og dermed gir en stamme til videre påbygging av oppgaver. Den andre dreier seg om hvordan innholdet i oppdraget som samfunnsutvikler kan fylles. Dette berører kultur forstått som identitet, som uttrykk og som inntak 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 mye av sin dynamikk. Dette gjelder også der norsk kultur og væremåte møter andre kulturer, historisk som i 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 regionale og lokale kontekster. De finner så å si *sted*. Dermed er også god håndtering av dagens kulturmøter 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 det 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 arm-lengdes-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 nærmest 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 utgiftene 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 de innbyrdes 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, knyttet til at store forvaltningsområder «spiser» oppmerksomhet fra kulturfeltet.

Forventinger som 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 en politisk ladet sak og at de derfor ønsker å avvende uttalelser om hvilke forventninger staten skal ha til det fylkeskommunale leddet til 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 er 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** som 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 fylkeskommunenes kunstneriske og kulturelle særpreg. Sammen med regionenes individuelle historiske utvikling og ulike forståelser av samfunnsutviklingsrollen, gir det utslag i 18 unike 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 og gis legitimitet. 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 fylkeskommunenes 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 til rollen 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 kompetansehevede 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 og 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 å 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 kompetansehevede 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 felles ambisjoner og satsinger. Uansett arbeidsdeling anbefales det å holde tett kontakt mellom politikere, byråkrater, kulturinstitusjoner, organisasjoner, kunstnere og andre nøkkelaktører. Effektstudier 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 låsingeffekter 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 styrer over egne midler, vil større investeringer kunne gjøres over budsjettperioder som har et lengre tidsperspektiv enn de årlige statsbudsjettene tillater. Det 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 kontinuerlig prosess 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 satstinger der disse 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 har langsiktige perspektiver, men som samtidig åpner opp for tidsavgrensede muligheter.

Summary

Norwegian cultural policy is implemented and organised in three levels of administration; the state, county municipalities and municipalities. Each level has its own mandate and responsibility within the field of culture. Cultural policy is constituted by the Culture Act, which is a general act that emphasizes the responsibility of public authorities for cultural activities. The Cultural Act defines the responsibility of the state, county municipalities and the municipalities and makes it a duty to ensure that as many people as possible have access to diverse cultural activities and experiences. On the 8th of June 2017, the Parliament agreed to redrawing administrative borders at the county level. This decision reorganises the current 18 county councils into 11 regions, effective from the 1st of January 2020, including Oslo. Furthermore, the Parliament has decided that the three elected levels of administrative division will remain but has also initiated a regional reform and a municipal reform. An Expert Committee for the Regional Reform has proposed extensive changes in the areas of responsibility for cultural policy. The Expert Committee suggests moving several large tasks from the government administration to the new regions. The purpose of this project is to provide recommendations on strengthening county councils' competence and capacity as regional actors in the field of culture. In the context of implementing regional reform, the project addresses the following issues:

1. What is county councils' scope of action in national cultural policy and what bearing should the reform process have on this?
2. What expectations do state- and municipal levels of government have of county councils and what kind of interaction between levels of government will ensure the best division of labour in national cultural policy?
3. What are the roles and responsibilities of county councils and how should these change in line with regional reform?
4. What competencies are needed for county councils to fulfil their mission in the field of culture? What competencies do they currently possess?

The following methods of data collection have been used:

- Qualitative interviews with political leaders and managers in the field of culture, in county councils and representatives of various cultural institutions and experts on cultural policy in Sweden and Denmark
- Survey of employees in county councils
- Literature review

The project discusses the current and future scope of action for county councils within national cultural policy. The overarching context for this is the regional reform which will be enacted on January 1st, 2020, when the current 18 county councils will become 11 regions.

The recommendations from the Expert Committee for Regional Reform, looking at the transfer of tasks and responsibilities from the state level to the municipal sector, are central to this discussion. These recommendations have been met with both approval and criticism. The municipal sector expresses consistent support for the recommendations, while among cultural institutions, cultural

organisations and cultural actors, the proposals have been met with scepticism and critique. Both sides use similar cultural policy arguments to promote their views. The arguments revolve around themes such as diversity and inclusion in culture, the development of collective and shared frames of reference within a national community, a vital democracy and enhanced freedom of expression. In short, the *national cultural policy* means the sum of policies at state, regional and municipal levels.

Arguments used in the debate

The field of culture is seen by the expert committee as key for county councils to fulfil their mission in terms of community development. One dimension of this is the importance attached to the field of culture in the county councils' current portfolio, which is a solid base to build on. Another dimension is about what the role and mission of the county councils should be. This touches on culture understood as identity, as expression and as a tool to strengthen other aspects of the community development role associated with, for example, local economy, education, public health, inclusion, living standards and the environment.

One argument for regionalising government tasks is to highlight the overarching Norwegian narrative. Since the establishment of the Norwegian state in 1814, Norway's national culture has drawn heavily on the history of its regions to re-establish a Norwegian narrative – more so than our neighbouring countries of Sweden and Denmark, whose core sovereignty has been uninterrupted. The national narrative figures prominently throughout Norwegian history, from the romantic nationalism of the 1840s to contemporary and current topics of debate. Often, these stories and debates take on regional features, expressions and symbols. In other words, the national cultural identity is also a result of both the confrontation between and synthesis of regional expressions. Without its regional scope, the national cultural expression loses its dynamism. This also applies where Norwegian culture meets other cultures. An historic example of this is meetings between Finnish and Saami cultures, while a contemporary example is immigration from other countries. Although there is a backdrop of national political and legal decisions underpinning such contact, the meetings always take place in a *regional* and *local* context.

Consequently, laying the groundwork for positive intercultural meetings in present-day Norway is dependent on regional presence, initiative and creativity. Strengthening the regional level of government could have an impact on both the cultural sector itself and on its relations with cultural heritage management and the sector's contributions to shared policy development in areas where the county councils will be given greater responsibility and influence.

Another major argument for regionalisation is based on the democratisation project for national cultural policy, which has been central to cultural policy throughout the post-war period. The reasoning is that more people should have an influence on cultural policy decisions and that decentralisation of decision-making powers furthers increased involvement and participation. It ensures proximity to the actors, ensuring sound coordination of measures and instruments that promote cultural and artistic development at the actor level. When tasks are moved from the central state to the regional level, decisions are made closer to those affected by them.

The reasoning behind the new task allocation has been met with resistance, especially among

established art and cultural institutions, organisations and artists. These actors claim that the proposed task allocation does not contribute to achieving the goals of the national cultural policy. Critics perceive the proposed changes of established structures as a risk, particularly as they believe the current structures function well. One concern is that art and culture would be vulnerable in regional budgets. Another concern is connected to influence and the power to define artistic processes. The actors in the field of art and culture refer to the principles of arm's length, peer review and professional judgment in decision-making processes. They believe that existing expertise in established institutions will deteriorate when the tasks and responsibilities are transferred to the regional level.

County councils' position within national culture policy – the most important research findings

The county councils' opportunities are in theory infinite. However, realising opportunities is in practice limited by economic framework conditions and government policies and initiatives. According to the Municipal Act, county councils are independent legal entities with negatively limited competence. This means that county councils have the freedom to create their own cultural plans and strategies if they do not conflict with other legislation. The county authorities find that there are few government guidelines and limited dialogue with the state regarding regional cultural policy ambitions and priorities.

A large part of county councils' cultural budgets consists of fixed grants related to the operation of regional cultural institutions and government initiatives. Such funding models might contribute to lock-in situations around regional priorities within municipal and state cultural policies. This implies that, in practice, county councils do not have control over their own financial resources but are influenced and instructed by national and governmental cultural policy. In comparison with municipalities and the state, county councils account for a modest share of public culture investments. In 2016, the Ministry of Culture's budget was NOK 13.1 billion. The county councils' budgets were around NOK 1.48 billion in total, while the municipalities' budgets were NOK 11.3 billion in total. County councils' cultural budgets also vary between councils. While some county councils have major expenses related to management of regional institutions, other county councils' expenditure on this is limited. This enhances regional differences in the realisation of regional culture policy. For the county councils, it may be perceived as a risk if the cultural field is organised within other large and dominant committees or political committees. This concern is based on the risk of large administrative and political areas stealing attention from the cultural field.

The state and municipalities' **expectations** of county councils are outlined in the Cultural Act, which in general terms describes the division of responsibilities between the three administrative levels. In an interview with employees from the Ministry of Culture, the interviewees emphasised that the regional reform is a political question. They are therefore waiting for statements regarding the state's expectations for county councils.

A surprising research finding is that the municipalities have limited reflections on their expectations of the county councils' position in local cultural policy. Expectations are usually linked to tasks that the county councils already cover. However, the municipalities maintain that county councils are one of their most important partners in the development and realisation of local cultural policy. This is particularly in relation to investments in infrastructure, such as cultural buildings and libraries, as well

as events such as festivals, exhibitions and the like. An interesting finding is that expectations about county councils' contributions within local cultural policy are often synonymous with co-finance, grants and investments in municipalities' prioritised events, artists and organisations.

All county councils use the term community developer to describe their role and tasks within cultural policy and other policy areas. This role as a community developer is particularly linked to the coordination of different sectoral areas within each county council area. The role also includes competence development, responsibility for mobilising cultural actors, establishing networks and arenas for cooperation and the like. At the same time, the concept of community developer is ambiguous. The term offers many ways to understand the position and mandate within regional cultural policy, which challenges the delineation of responsibilities and tasks. Several county councils find that there are few governmental guidelines and limited dialogue with the state regarding priorities and realisation of regional tasks and responsibilities. While lack of dialogue is regarded as a problem, county authorities also see limited national instruction as a strength because it allows room for different regional artistic and cultural characteristics. Together with regions' individual historical development, different understandings of the community development role give rise to 18 unique models with their own priorities and ambitions for art and culture. This can also be seen in the organisation of the cultural field within county councils. While some county councils have large administrative units with a dedicated focus on cultural policy, other county councils have smaller departments that might also cover other tasks.

The uniqueness of each county council's approach to their role as a community developer and their prioritisation of tasks, enhances the variety in the realisation of national cultural policy objectives in different parts of the country. While recognising inequalities linked to local culture, identity, language and geography, this variety is a strength of the regions which benefits regional cultural policy. These peculiarities also reflect the need for different policy instruments and measures in different parts of the country to achieve national cultural policy aims.

County council employees' **competences** in the field of culture have not previously been mapped. An important research finding is that formal competence and work experience is very high in county councils. Nearly 90 per cent of employees in the cultural sector have higher education within relevant disciplines. 55 per cent of employees have a Master's degree. In addition, employees generally have extensive work experience in the cultural field. Several county councils recruit employees with relevant PhD-qualifications. Most employees are educated within humanities and aesthetics.

Competence and competence needs in county councils are driven both by the current tasks of the county councils and by the ambitions of each county council. This applies, for example, to tasks related to Den kulturelle skolesekken, (UKM) Ung Kultur Møtes, regional libraries, corporate governance and administration of grants. Competence is also strengthened through strategic recruitment. In recruitment processes, county councils have a high number of applicants who hold Master's degrees or PhDs. Culture is a dynamic field in which art and cultural expressions and dissemination changes. Employees are therefore dependent on continuous development of skills. 80 per cent of the employees have access to competence-enhancing measures. Of these, 80 per cent make use of such offers.

Development after the introduction of the regional reform

It is important that regional policies are developed and realised as close to participants, practitioners and users as possible. One important experience from the 2007 Municipal Reform in Denmark is the perception that local democracy was reduced in the new large-scale municipalities. The municipalities felt that they were assigned responsibility for tasks such as schools, libraries and public transport without the necessary economic resources. The result was a poorer service offer. A reform without changes in the distribution of assignments and obligations (followed by economic resources) is, in principle, no reform. The proposed (re-)delegation of responsibilities strengthens the new regions by enhancing their decision-making power, which improves the county councils' ability to exercise their role as a community developer. If the Expert Committee for Regional Reform proposals are adopted, the re-delegation of responsibility will represent a radical change for all three levels of administration. With more responsibility for and influence on national cultural policy, efforts must be made to strengthen county councils' competence and capacity to be a community developer within the field of culture, even after the regional reform has been completed. Recommendations for how to strengthen county councils follow several different approaches.

In order to contribute to the realisation of national cultural policy objectives, county councils should cultivate their ambitions in the field of art as a separate field, and across political and administrative sectors within the county councils. In their position between municipalities and the state and between a broader and a narrower cultural concept, county councils are in a key position to promote art and culture based on each region's own prerequisites and regional ambitions. The broad concept of culture is defined as all forms of existence, that is, custom, rituals and institutions of all kinds, as well as values, attitudes and opinions that a group of people have and which they try to pass to future generations. The narrow concept of culture is often described as businesses and schemes that reflect, express and evaluate the culture of the above-mentioned understanding - that is, the aesthetic expressions in society. For policy developers and decision-makers, it will be important to constantly increase competence, particularly in relation to the narrow cultural concept. Employees in the county councils say that they need continuous development of their professional competence. It is recommended that county councils facilitate targeted competency measures for employees to strengthen the regions' capacity to meet the challenges within the cultural sector.

The county council authorities have first-hand knowledge of regional competence needs. With the transfer of new tasks and obligations, new competence requirements will go beyond the competence-enhancing measures that employees have access to today. An important recommendation is to use the county councils' access to many good applicants for positions in the county councils to strategically recruit to strengthen areas where county councils are already doing well. In this way the county authorities will strengthen their capacity to establish and support larger and more ambitious cultural projects that could also be linked to regional education and research communities. This might, in turn, contribute to more knowledge development within a field characterised by limited research-based knowledge. Major development projects will also allow for more public-sector PhD projects and contribute to the development of strong, interdisciplinary professional environments.

Anchoring work in the municipalities is crucial to succeeding in the task of realising regional cultural policy. We recommend that county councils recognise and incorporate local government priorities in

county council action plans. In the new structure for responsibility and obligations between the state, county council and municipality, the county councils and municipalities will meet regularly to discuss joint ambitions, projects, initiatives and policy action plans. These are meetings that require binding agreements. The new regions' strategic plans will gain greater impact and importance if they complement action plans in the municipal sector, and vice versa. The big cities host several regional and national cultural institutions. It will therefore be particularly important to ensure close dialogue with the city councils to promote joint ambitions and efforts. Regardless of the division of tasks and responsibilities, it is advisable for county councils to maintain close contact with politicians, staff, cultural institutions, organisations, artists and other key actors. Efficacy studies of the Swedish kultur-samverkansmodellerna indicate that Swedish regions have strengthened their role within the cultural area by contributing to increased vitality in the cultural and political dialogue at both regional and local levels. The model promotes dialogue-based development processes as important tools in the design of cultural plans. We recommend that the new Norwegian regions make use of similar tools in cooperation with the municipalities (and the state where applicable), to work on joint action plans in the field of culture.

It is crucial that the lock-in effects related to co-financing among the three administration levels, described by the Expert Committee for Regional Reform, are un-locked in future policy. This will help strengthen regions' opportunities to promote long-term predictability to realise cultural plans and initiatives. When the regions themselves manage and control their own resources, larger investments could be realised by splitting investments over several budget periods. The state budget is created for just one year at a time. This implies a need for firmer dialogue and trust-building between the three levels of administration. One recommendation is to establish trust-building as a process that must continuously be established after the regional reform is introduced. Confidence is built, inter alia, through predictable policies for practitioners and participants. There is also a need to initiate a national binding dialogue institute to handle cultural policy initiatives that involve both municipalities and county councils. At the same time, the dynamics of the cultural field require unpredictable situation-dependent meetings that include new art and cultural expressions and methods for dissemination. It is therefore recommended that county councils make use of budgets that have long-term perspectives, but also open up time-limited opportunities.

1. Om prosjektet

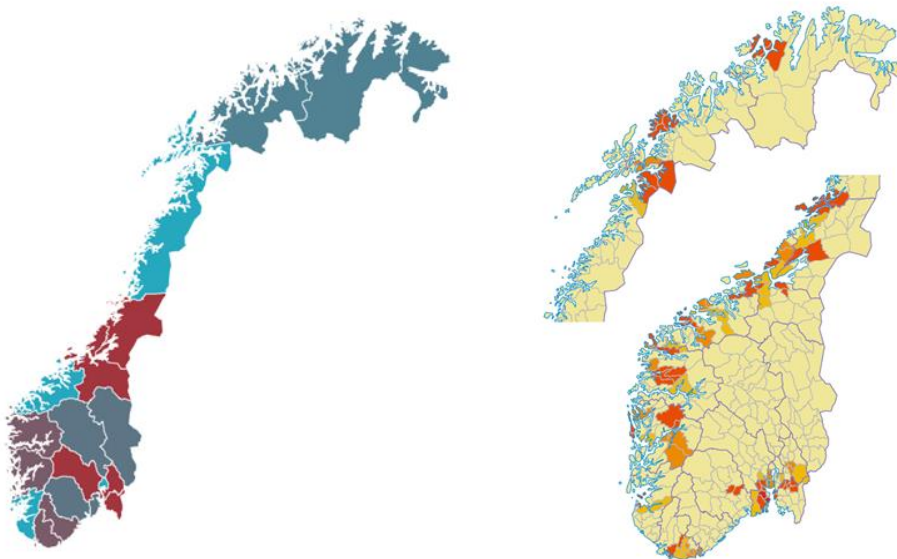
1.1 Bakgrunn

Denne rapporten er resultatet av et FoU-prosjekt der fylkeskommunenes oppgaver og kompetanser i kulturfeltet er blitt kartlagt. Konteksten for kartleggingen og diskusjonene om veivalg er den forestående regionreformen. Regionreformen skal gjennomføres i to omganger; først ved at ny geografisk fylkesstruktur fastsettes, og deretter ved at de nye fylkeskommunene får nye oppgaver. I løpet av 2017 ble geografisk inndeling avklart. 8. juni 2017 vedtok Stortinget ny fylkesstruktur som deler landet inn i elleve regioner fra 1. januar 2020, Oslo inkludert². Nå dreier arbeidet seg om innholdsdelen av reformen. Stortinget har vedtatt at det fortsatt skal være tre folkevalgte nivåer og har bedt om en regionreform og en kommunereform. Det er regjeringens mål å gjennomføre begge reformene samtidig, slik at både nye kommuner og folkevalgte regioner kan tre i kraft fra 1. januar 2020 (se figur 1.1). Kommunereformen innebærer at 428 kommuner i Norge reduseres til 356. I desember 2017 var det 156 kommuner som hadde et positivt vedtak om sammenslåing, og 119 kommuner har allerede vedtatt sammenslåing. Disse 119 kommunene vil gjennom kommunereformen bli til 47 nye kommuner. Regjeringen har våren 2018 varslet en ny runde med kommunereform for å bringe antall kommuner ytterligere ned.

Kartene i figur 1.1 viser hvilke fylkeskommuner og kommuner som berøres av region- og kommunereformen gjennom sammenslåing. Den lyseblå skravuren på oversiktskartet viser fylker som fortsetter som egne fylkeskommuner etter regionreformen. De øvrige fylkeskommunene er farget i samme farge som det fylket de slås sammen med. Dette gjelder også for oversiktskartet over kommunene der nabokommuner som er farget rød blir slått sammen, og nabokommuner farget oransje blir slått sammen. De lysegule kommunene, som det absolutt er flest av, vil ikke bli slått sammen med andre kommuner i kommunereformen.

² Meld. St. 22 (2015–2016). Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver. Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 5. april 2016, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Solberg)

Figur 1.1. Norges region- og kommunestruktur etter 2020



Kilde: www.regjeringen.no

Staten har nasjonal myndighet, mens fylkeskommunene og kommunene har regional og lokal myndighet. Staten setter også rammer for fylkeskommunene og kommunene. Fylkeskommuners og kommuners selvbestemmelsesrett varierer fra saksområde til saksområde. Staten, fylkeskommunene og kommunene blir styrt av direkte folkevalgte politikere. Byråkratene – det vil si de ansatte i stat, fylkeskommunene og kommunene – har ansvar for å sette politikken ut i livet. Staten arbeider med oppgaver av nasjonal art, og har blant annet ansvar for utenrikspolitikk, sykehus, lover, læreplaner for skolen og så videre. Fylkeskommunene arbeider med oppgaver av regional art. Noen av de viktigste oppgavene som fylkeskommunene har er knyttet til undervisning, folkehelse, samferdsel, teknisk og kultur. Det er med andre ord et bredt spekter av arbeidsoppgaver som fylkeskommunene har ansvar for. Oppgaver innenfor utdanning (videregående opplæring og videregående opplæring for voksne) og samferdsel (fylkesveier, skoleskyss og trafikkikkerhet) er tunge poster på fylkeskommunenes budsjetter, mens budsjettpostene for kultur er betydelig mindre.

Et tiltak for å øke kulturens status som samfunns- og politikkområde er *Kulturloftet*, som ble lansert i 2004 av Sosialistisk Venstreparti (SV), Arbeiderpartiet (AP) og Senterpartiet (SP) som et svar på regjeringen Bondeviks kulturmelding – Kulturpolitikk fram mot 2014 (St meld. Nr. 48 (2002-2003))³. Kulturloftet var det første store samarbeidet mellom de rødgrønne partiene, og ble regjeringen Stoltenberg IIs felles plattform på et helt politisk område. Kulturloftet består av 15 konkrete løfter, der

³ St.meld. nr. 48 (2002-2003). Kulturpolitikk fram mot 2014. Tilråding frå Kultur- og kyrkjedepartementet av 29. august 2003, godkjend i statsråd same dagen. (Regjeringa Bondevik II)

det første løftet; 1 prosent av statsbudsjettet skal brukes på kultur innen 2014, er en av bærebjellene i satsningen (Kultur- og kirke departementet 2009). Kulturloftet handler imidlertid ikke bare om økonomiske bevilgninger. Det handler like mye om å gi kulturlivet og frivilligheten økt anerkjennelse og status og å tydeliggjøre det offentliges ansvar for kultursektoren. Målet er å sikre et mangfold av kulturaktiviteter og kulturtilbud som er tilgjengelig for alle. Dette blir understreket i Soria Moria-erklæringen, som er den politiske avtalen for regjeringssamarbeidet:

«Regjeringen vil føre en politikk som bidrar til å skape møteplasser mellom mennesker. Vi vil bidra til en oppvurdering av kunstens, kulturens og idrettens rolle. En offensiv kulturpolitikk skal styrke kulturens betydning og tilstedeværelse i hele samfunnet. Alle skal ha tilgang til kulturopplevelser, uavhengig av geografiske og sosiale skiller».

Soria Moria-erklæringen 2005, s. 5.

I Kulturloftet er det andre løftet at det skal innføres en enkel, generell kulturlov som gir uttrykk for det offentliges ansvar på kulturfeltet (Soria Moria-erklæringen 2005, s. 61). *Lov om offentlige styresmakters ansvar for kulturverksemd (kulturlova)*⁴ ble kunngjort 29.06.2007, og iverksatt fra 1. august 2007. Kulturloven er en generell lov som understreker det ansvaret som offentlige styresmakter har for kulturvirksomhet⁵. Med *kulturverksemd* mener en i denne loven å;

- a) skape, produsere, utøve, formidle og distribuere kunst- og andre kulturuttrykk
- b) verne om, fremme innsikt i og videreføre kulturarv
- c) delta i kulturaktivitet
- d) utvikle kulturfaglig kunnskap og kompetanse

Kulturloven stadfester statens, fylkeskommunens og kommunens ansvar for kulturfeltet og gjør det til en plikt å sikre at flest mulig har adgang til et mangfoldig kulturtilbud. Det er konkretisert ulike typer tiltak og virkemidler som de ulike forvaltningsnivåene kan ta i bruk for å oppfylle lovens intensjoner. Det slås fast at virkemidler, ressursbruk og organisatoriske løsninger skal være gjenstand for politiske drøftinger og prioriteringer. Loven skal bidra til å sikre kulturens stilling i samfunnet i fremtiden, uansett økonomisk og politisk utvikling.

I et historisk perspektiv har fylkeskommunene en rolle som samfunnsutvikler i forvaltning av norsk kulturpolitikk. Hvordan de ulike fylkeskommunene bruker og prioriterer kunst og kultur i regional utvikling varierer mye. Disse variasjonene er forårsaket av historiske regionale veivalg og av ulike geografiske forutsetninger og hensyn. De forestående strukturreformene vil skape et mulighetsrom der nye og sterkere regioner kan spille en enda større rolle på ulike samfunnsområder, også på kulturfeltet. I Stortingsmelding 22 (2015-2016) Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver, heter det at regionene skal ta en større rolle i samfunnsutviklingen. Innenfor kulturpolitikken innebærer det et siktemål om å overføre oppgaver som staten i dag har ansvar for, til større folkevalgte regioner. Dette skal gi økt mulighet for å se kultursektoren i en mer helhetlig sammenheng med andre

⁴ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2007-06-29-89>

⁵ Ot. Prp. Nr. 50 (2006-2007). Om lov om offentlige styresmakters ansvar for kulturverksemd (kulturlova). Tilråding fra Kultur- og kirke departementet av 13. april. 2007, godkjend i statsråd same dagen. (Regjeringa Stoltenberg II).

samfunnsområder. Regionreformen vil resultere i nye og større regioner. Reformen skal da gi forutsetninger for maktspredning i forhold til å forvalte politikkområder nasjonalt, og har slik en demokratisk egenverdi. Det gir også grunnlag for å bygge større faglige og mer spesialiserte miljøer. Begrunnelsen for et regionalt folkevalgt nivå sammenfaller dermed med et av regjeringens mål for kommunereformen – målet om å spre makt og bygge samfunnet nedenfra (Meld. St. 22 (2015-2016)).

I 2017 ble det satt ned et ekspertutvalg, ledet av professor Terje P. Hagen. Dette utvalgets mandat var å vurdere nye oppgaver til regionene når den nye regionstrukturen er fastlagt. 1. februar 2018 leverte ekspertutvalget sin rapport til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I rapporten foreslås overføring av oppgaver og ansvar fra staten til de nye fylkeskommunene. Dette er oppgaver som ekspertutvalget mener kan bidra til å styrke fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle, gi en mer brukervennlig forvaltning, bedre offentlig ressursbruk og bedre tjenester for innbyggere og næringsliv.

Med de politiske avgjørelsene til grunn kan man allerede fastslå at grunnlaget er til stede for større fagmiljøer innenfor kulturforvaltning i de nye regionene; alle de minste fylkeskommunene, de med folketall under 200 000, vil bli slått sammen med et nabofylke. Det er likevel ennå ikke avklart hvordan den interne plasseringen av staber i alle de nye enhetene vil skje. Innenfor kultur, idrett og kultminnevern forslås en rekke endringer. I løpet av 2018 forventes det at oppgaveporteføljen til fylkeskommunene også er på plass. Av mandatet fremgår det at utvalget skal søke å styrke fylkeskommunene som samfunnsutviklere, blant annet ved å se på oppgaver som kan tilføres til fylkesnivået – dog uten å trekke oppgaver opp fra kommunenivået. Det er også nylig avgitt en innstilling fra et utvalg som har sett på statlige tilskudd og forenkling av behandlingen av disse⁶. Her ligger det en del kulturordninger inne som det vil være aktuelt å se på som del av utviklingen av en styrket og mer samordnende fylkeskommune.

Et premiss i Ekspertutvalgets mandat er at generalistkommuneprinsippet skal ligge til grunn for en ny fylkes- og kommunestruktur. Det innebærer at alle fylker og kommuner, uavhengig av størrelse, har ansvar for samme type oppgaver. Videre skal de disponere samme type virkemidler og være likestilte som forvaltningsorganer i forhold til statlig styring. Unntaket er Oslo kommune som både har kommunale og fylkeskommunale oppgaver. Ut fra mandat og kriterier har Ekspertutvalget for regionreformen valgt å trekke kultursektoren inn som en sektor der det er naturlig å vurdere endring i oppgavefordelingen mellom stat og fylkeskommuner. Utvalget har i den sammenheng også tatt med kulturminnevernet som en viktig, tilgrensende sektor. Dette er et felt der fylkeskommunene i dag har relativt store staber, stor kompetanse og en godt avklart arbeidsdeling med Riksantikvarembetet. Utvalget har i tillegg til kultursektorens egenverdi også pekt på dens betydning som ressurs i samband med andre viktige fylkeskommunale oppgaver som næring, utdanning, inkludering, levekår, miljø og folkehelse. Kultursektoren er også helt avgjørende som ressurs for å videreutvikle regionenes identitet og uttrykk. Dette er oppgaver som, i tråd med utvalgets retningslinjer, best kan løses nært opp mot de(n) arena(er) som berøres. Det argumenteres for at regionalt baserte kulturuttrykk fordrer regionale institusjoner. Ut fra dette følger også at kulturoppgavene må gis en fremtredende plass i de nye regionenes planarbeid.

⁶ Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren: Økt treffsikkerhet – bedre effekt – mindre byråkrati, rapport fra ekspertgruppe avgitt til FIN og KMD 19 desember 2017.

I fylkeskommunenes høringsuttalelser til Ekspertutvalgets forslag, og i intervjuene med fylkeskommunene, uttrykkes det stor oppslutning om og høy motivasjon for regionreformen og Ekspertutvalgets forslag til overføring av nye oppgaver fra stat og kommune. Det rustes nå opp i fylkeskommunene, og det diskuteres hvordan fylkeskommunene ønsker å forankre, forberede og håndtere nye oppgaver i egen organisasjon. Videre diskuteres det i fylkeskommunene hvordan man kan rigge for at ansvars- og oppgaveoverføringen innenfor kulturfeltet skal bidra til å styrke de nye regionenes rolle som politikk- og samfunnsutvikler på tvers av sektorer og som aktør mellom kommune og stat.

1.2 Mandatet

Mandatet for FoU-prosjektet er å dokumentere fylkeskommunenes kompetanse, roller, ansvar og handlingsrom på kulturområdet. Videre skal prosjektet beskrive hvilke forventninger de andre forvaltningsnivåene har til det fylkeskommunale leddet. Prosjektet skal også gi anbefalinger om hvordan samhandlingen mellom forvaltningsnivåene kan styrkes. Prosjektet skal gi anbefalinger om hva som kan styrke fylkeskommunenes kompetanse og kapasitet til å være en sterkere samfunnsutvikler på kulturfeltet, også etter at regionreformen er gjennomført. Med dette som mandat har rapporten som mål å 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 leddet? 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?

I mandatet fra oppdragsgiver er det avtalt at metodene skal benyttes i arbeidet med å besvare problemstillingene skal være som følger:

- Eksplorative innledende intervjuer
- Dokumentstudier, herunder nordiske erfaringer
- Kartlegging (spørreskjema) av alle fylkeskommunenes organisering, kompetanse og ambisjoner
- Kvalitative intervjuer av alle fylkeskommuner (politisk og administrativt nivå) og andre aktører, herunder 6-8 kommuner. Utvalg gjøres i samarbeid med oppdragsgiver.
- Workshop for innspill til sluttanalysen

Problemstillingenes fokus har gitt en arbeidsform for FoU-teamet som har vært eksplorativ. Oppdraget startet med gjennomføring av innledende og utforskende intervjuer. Det er gjennomført intervjuer

med fylkeskultursjefer og politisk ledelse for kulturfeltet i fylkeskommunene. Dette er fulgt opp med en spørreundersøkelse som hadde som formål å kartlegge kompetanse blant ansatte i fylkeskommunene. I tillegg har vi gjennomført intervjuer med kultursjefer i seks kommuner, seks informanter som representerer ulike kunstinstitusjoner og -organisasjoner, samt at vi har intervjuet en ekspert på kulturpolitikk fra *Sveriges Kommuner och Landsting* og en sjefskonsulent fra *Kommunernes Landsforening* i Danmark. I arbeidet har vi også deltatt på innspillsmøte for storbykommunene, samt innspillsmøte for fylkeskultursjefkollegiet for Kulturdepartementets arbeid mot ny kulturmelding. I arbeidet med analyse og rapport er det også gjennomført en analyseworkshop hvor representanter for seks av fylkeskommunenes kulturseksjoner deltok. Rapporten er også diskutert med prosjektets referansegruppe som ble satt ned av oppdragsgiver.

1.2.1 Rapportens struktur

Kapittel 2 definerer og diskuterer sentrale begreper knyttet til regional kulturpolitikk. Dette er en viktig bakgrunn for å beskrive fylkeskommunenes handlingsrom i den nasjonale kulturpolitikken, og hva handlingsrommet bør være etter regionreformen. Videre diskuteres kommunenes og statens forventinger til det fylkeskommunale leddet, og hvordan samspillet mellom forvaltningsnivåene bør være for å sikre best mulig arbeidsdeling i den nasjonale kulturpolitikken. Kapittel 3 presenterer fylkeskommunenes mange og forskjellige roller og ansvar nå, og hvordan dette bør endres ved en regionalisering. I prosjektet har fylkeskommunenes kompetanse og kompetansebehov vært viet ekstra oppmerksomhet gjennom spørreundersøkelse. Analysene fra spørreundersøkelsen blir presentert i kapittel 4. Kapittel 5 diskuterer lærepunkter fra andre regionaliseringsprosesser som kan relateres til Ekspertutvalgets forslag om regionalisering av oppgaver og ansvar som per i dag ligger under staten. Her vises det til lærepunkter fra regionale forskingsfond (RFF) og regionaliseringsprosesser i Danmark og Sverige. I kapittel 6 oppsummeres konklusjonene fra de fire problemstillingene. FoU-teamets arbeidsmetode i denne utredningen er detaljert beskrevet i kapittel 7.

2. Mot en ny kulturpolitikk

Dette kapitlet belyser utredningens første og andre problemstilling. Den første problemstillingen – Hva er fylkeskommunenes handlingsrom i den nasjonale kulturpolitikken, og hva bør det være etter regionreformen? – er todelt. Den første delen er deskriptivt orientert og er derfor enklere å svare på enn den andre delen. Denne siste delen spør om subjektive oppfatninger om hva som bør være fremtidens retningslinjer for kulturpolitikk. For å beskrive fylkeskommunens handlingsrom, må det reddegjøres for sentrale begreper i kulturpolitikken, og fylkeskommunens oppgaver må videre sees i sammenheng med statens og kommunenes oppgaver. Problemstillingen belyses derfor gjennom en overordnet diskusjon av sentrale begreper om kultur og politikk samt den historiske utviklingen av nasjonal kulturpolitikk fra etterkrigstiden og frem til i dag. Dette gir noen holdepunkter om hva som inngår i fylkeskommunenes handlingsrom innenfor kulturfeltet.

Fylkeskommunenes handlingsrom er i teorien stort, men i praksis begrenset av økonomiske rammevilkår, statlige føringer og satsinger. Etter kommuneloven er fylkeskommunene selvstendige rettssubjekter med negativt avgrenset kompetanse. Det innebærer at fylkeskommunene har stor frihet til å påta seg oppgaver og treffe avgjørelser så lenge disse 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 råår over er bundet opp i faste tilskudd og til drift av regionale kulturinstitusjoner og statlige satsinger. For mange fylkeskommuner kan dagens finansieringsmodeller låse fylkeskommunene til beslutninger i kommunal og statlig kulturpolitikk. Det betyr at de i praksis ikke styrer over store deler av egne økonomiske midler. Sammenliknet med kommune og stat står fylkeskommunene for en beskjeden andel av de offentlige utgiftene som går til kultur. Andelene midler avsatt i regionale budsjettforhandlinger 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.

Dersom regionreformens mål om at samfunnsutviklingen skal baseres på regionale fortrinn, forutsetninger og behov, og at den skal legge til rette for en mer samordnet oppgaveløsning, må også handlingsrommet for regional forvaltning styrkes gjennom flere og nye virkemidler. En reform uten reelle endringer i oppgavene er i prinsippet ingen reform. Hva handlingsrommet bør være etter regionreformen, er ikke et objektivt spørsmål om hva som er rett og galt, men mer et normativt og politisk spørsmål. Sett fra fylkeskommunens side er det, i tråd med Ekspertutvalgets forslag, full enighet om at handlingsrommet bør styrkes gjennom overføring av nye oppgaver. Blant interesseorganisasjoner og kulturinstitusjonene hersker det langt større skepsis, noe som også kommer frem i mediebildet, høringsinnspill knyttet til Ekspertutvalgets forslag og intervjuer med disse aktørene. Fra kritikernes side oppfattes det som en risiko å endre etablerte strukturer som de oppfatter at fungerer 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 definisjonsmakten i kunstneriske prosesser. Kunst og kulturaktørene hegner om prinsippene om en armlengdes-avstand og fagfellevurdering i kunstfaglige beslutningsprosesser. Dette argumentet følges opp med bekymringer for at kunstfaglig kompetanse i etablerte institusjoner forvitrer når oppgavene regionaliseres.

Den andre problemstillingen som kapittelet reiser, er: Hvilke forventninger har kommune og stat til det fylkeskommunale leddet, og hvordan bør samspeilet mellom forvaltningsnivåene være for å sikre best mulig arbeidsdeling i den nasjonale kulturpolitikken? Her er det viktig å understreke at det er kun seks kommuner som er intervjuet i prosjektet og at tilbakemeldingene fra intervjuene derfor ikke gir et representativt bilde. Forventninger som stat og kommuner har til fylkeskommunen gjenspeiles på mange måter gjennom kulturloven som legger generelle føringer for hvilke oppgaver de tre forvaltningsnivåene har ansvar for. Kulturdepartementet påpeker at regionreformen er et politisk spørsmål og at byråkratene derfor ønsker å avvente uttalelser om forventninger til det fylkeskommunale leddet til oppgavefordelingen er behandlet politisk. Kommunene synes i liten grad å ha nye forventninger til fylkeskommunene. Forventninger 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 er gjerne satsinger som er orientert mot infrastruktur som kulturbygg og kulturarrangementer. Et interessant funn er at forventninger om fylkeskommunale bidrag til lokal kulturpolitikk ofte er synonymt med delfinansiering og investeringer gjennom tilskudd til kommunenes prioriterte arrangementer, kunstnere og organisasjoner.

2.1 Kunst, kultur og politikk – sentrale begreper

Kulturpolitikk spilles ut på viktige arenaer hvor kunstens og kulturens rolle og verdi forhandles, og dette er dermed arenaer hvor kunst og kultur gis mening innenfor en større samfunnsmessig ramme. For å få en bedre forståelse av alle de ulike prosessene, strategiene og virkelighetsforståelsene som er involvert, trenger kulturpolitikkforskningen et definert begrepsapparat (Røyseng 2016). I 2013 hadde Enger-utvalget ansvaret for arbeidet med Kulturutredningen 2014 (NOU 2013: 4). Her trekker utvalget frem det de refererer til som Den kulturelle grunnmuren. Grunnmuren består av bibliotek, kulturskoler, museer, kor, korps og frivillige aktiviteter. Utvalget mener disse institusjonene er viktige, nettopp fordi de representerer arenaer der mennesker fra alle kulturer møtes. Enger-utvalget omtaler institusjonene som bærebjelker i samfunnet. Den kulturelle grunnmuren er et resultat av en lang, historisk utviklingsprosess som gjennom etterkrigstiden er blitt stadig sterkere politisk innvevd.

Demokratisering ble for alvor sentralt i kulturpolitikken i tiden mellom 1945-60. I disse årene var det politiske fokuset rettet mot *tilgang* til kultur. Målet var å sørge for at kulturen ble brakt til folket, og at bosted og bakgrunn ikke skulle være et hinder for å delta i eller oppleve kultur. Ifølge Vestheim (1995) var formålet å spre den såkalte «høykulturen» til folket, og det var lite rom for distriktene og regionene til å påvirke hva slags kultur dette skulle være. Definisjonsmakten var sentralisert i denne perioden. Viktige institusjoner som ble etablert i denne tiden var blant annet Norsk bygdekino i 1948, Riksutstillingene (etablert i 1952) og Rikskonsertene (etablert i etterkant av 1968).

På 1960-tallet og utover 1970-tallet ble kulturpolitikk mer orientert mot spørsmål om demokrati. Dette var en respons på kritikken av den sentraliserte definisjonsmakten av kultur og av at beslutninger om kulturtilbud ble tatt sentralt. Flere ville være med på å bestemme og styre utviklingen av eget kulturtilbud. Fokuset ble nå rettet mot desentralisering og deltakelse. Frykten var at inntoget av internasjonale inntrykk og påvirkning fra særlig den amerikanske kulturen skulle svekke den nasjonale kulturarven. Dermed ble det igangsatt kulturpolitiske initiativ både på regionalt og lokalt nivå for å styrke nasjonale og regionale kulturuttrykk, og kultur ble dermed også et regionalt ansvarsområde. Målene med kulturpolitikken ble nå rettet mot individet og det sosialpolitiske feltet. Nye kulturelle

uttrykk inkluderes og høykulturen får konkurranse av amatørkulturen, idrett og andre fritidsaktiviteter som blir en del av et bredere kulturbegrep i den norske kulturpolitikken. At kultur handler om deltakelse, er et prinsipp som fortsatt står sterkt i dagens kulturpolitikk. Det viser at demokratiseringsprosjektet er like aktuelt i dag som på 1960- og 70-tallet. Etableringen av UKM (Ung Kultur Møtes), Kulturskolen og Den Kulturelle Skolesekken (DKS) er konkrete initiativ som viser hvordan kulturpolitikken i dag bærer sterkt preg av disse tidligere fasene i den norske kulturpolitikken.

Den første kulturmeldingen, «Om organisering og finansiering av kulturarbeid», kom i 1973. I denne introduserte regjeringen Korvald og statsråd Anton Skulberg et helhetlig offentlig ansvar for kulturpolitikken som en del av samfunnsplanleggingen. Stortingsmeldingen ble fulgt opp av regjeringen Bratteli og statsråd Bjartmar Gjerde med tilleggsmeldingen «Ny kulturpolitikk». Tilleggsmeldingen la vekt på kulturelt demokrati, kulturell distriktsutbygging og desentralisering, like vilkår for alle og frigjøring av kulturen fra sosiale skillelinjer. De to første kulturmeldingene introduserte «Det utvidede kulturbegrepet». Kulturfeltet fikk nå nye elementer og omfattet nå også frivillige organisasjoner, barne- og ungdomskultur, idrett, friluftsliv og liknende.

Håkon Larsen (2012) har gjort en analyse av kulturbegrepets historie i den nyere kulturpolitikken. Gjennom å analysere og diskutere kulturmeldingene i perioden 1973 og frem til Kulturutredningen 2014, foretar han en systematisk gjennomgang av kulturbegrepet. Siden første kulturmelding kom i 1973 har de overordnede verdiene og målsettingene for kunst- og kulturpolitikk blitt presentert i de generelle kulturmeldingene med en hyppighet på én til to i tiåret. I disse meldingene er det ikke foretatt noen eksplisitt analyse av betydningen av begrepene kultur og kulturpolitikk. De generelle stortingsmeldingene på et politikfelt legger føringer for de mer spesifikke stortingsmeldingene.

Larsen bruker begrepet kulturpolitikk basert på en smal politikforståelse – det vil si politikk som offentlig beslutningsaktivitet og som foregår i de formelle beslutningsorganene. Dette står i motsetning til en bred politikdefinisjon som viser til alle former for maktutøvelse. Kulturpolitikk slik Larsen definerer begrepet, dreier seg da om offentlig beslutningsaktivitet vedrørende kulturen.

Kulturpolitikk består av de to begrepene kultur og politikk – som begge kan gis ulike definisjoner (Røyseng 2014). Dermed kan også begrepet kulturpolitikk forstås på ulike måter. Politikk blir ofte definert som fordeling av goder og byrder i et samfunn ved bruk av makt. Begrepet kultur er mer utfordrende å definere, og det finnes ikke en eksplisitt definisjon som det er konsensus om. Begrepet kan ha forskjellige betydninger og brukes både i snever og i vid forstand. Dag Østerberg (1997:11) og Mangset og Hylland (2017) gir beskrivelser av hvordan man ofte skiller mellom det vide og det snevre kulturbegrepet. *Det vide kulturbegrepet* (et antropologisk kulturbegrep) 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* (et humanistisk kulturbegrep) 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. Denne tilnærmingen omfatter med andre ord de materielle omgivelsene og det menneskeskapte ved de materielle gjenstandene som gjør disse til kultur.

Ifølge Vestheim (2009) møter en ofte synspunkter blant kunstnere, kulturarbeidere og forskere om at politikere har instrumentalisert kulturen og at kultur brukes mer som et redskap eller instrument for å

oppnå andre samfunns mål. Mange er skeptiske til at man bruker kulturen som et middel for å styrke lokalsamfunn, skape økonomisk eller regional utvikling, etablere flere arbeidsplasser, fremme folkehelse og så videre. Skeptikerne etterlyser kulturpolitikk som bygger på kunstens og kulturens egenverdi. Vestheim hevder videre at dette er ulogisk fordi kultur isolert sett ikke har en politisk egenverdi. Han argumenterer for at i rollen som samfunnsutviklingsaktører har politikerne heller ulike motiv og at alle politiske beslutninger er instrumentelle. Her skiller ikke kunst- og kulturfeltet seg fra politikkområder som for eksempel folkehelsepolitikk, utdanningspolitikk, samferdselspolitikk og så videre.

Mangset og Hylland (2017, s. 18) foreslår et tredje kulturbegrep som de kaller for et kulturpolitisk kulturbegrep. Dette er et kulturbegrep som de hevder gir grunnlag for en politisk administrativ avgrensning av kulturområdet (NOU 2013: 4, s. 58). Bakgrunnen for å ta dette kulturbegrepet i bruk er at man trenger en avgrensning og avklaring av hva som er i politikken interesse å definere som verdifulle kulturgoder. Man skal vurdere aktivitetskvalitet og ikke bare produktkvalitet, hvilket ble mer aktuelt fra 1970-tallet av. Det gjør at kulturpolitikk ikke bare skal omfatte høykultur, men også omfatte kulturlivet for folk flest. Ifølge Mangset og Hylland er det likevel rimelig å hevde at også det utvidede kulturbegrepet er et verdibegrep: «Det beskriver uttrykksformer, praksiser og institusjoner offentlige myndigheter oppfatter som støtteverdige» - hvilket også kom frem i Enger-utvalget (NOU 2013: 4, s. 58).

Mangset og Hylland (2017) diskuterer det kulturpolitiske kulturbegrepet i lys av Sigrd Røysengs inndeling i fire forståelser av kulturpolitikk (Røyseng 2016). Hun skiller mellom et bredt og smalt kulturbegrep, og skiller videre også mellom et bredt og smalt politikkbegrep. Figur 2.1 viser en firefeltstabell som skiller mellom brede og smale definisjoner.

Figur 2.1: Kulturpolitikk – et smalt og et vidt begrep

	Smalt politikkbegrep	Bredt politikkbegrep
Smalt kulturbegrep	1) Beslutningsaktivitet om saker i kultursektoren på formelle offentlige beslutningsarenaer	2) Alle autoritetsforhold og all maktutøvelse
Bredt kulturbegrep	3) Beslutningsaktivitet om saker om kultur i vid forstand på formelle offentlige beslutningsarenaer	4) Alle autoritetsforhold og all maktutøvelse som bestemmer hvordan kultur i vid forstand defineres

Kilde: Røyseng (2014) hva er kulturpolitikk og kulturpolitisk forskning

I følge Røyseng bygger en del av den kulturpolitiske forskningen på den første definisjonen, hvor kulturpolitikk undersøkes innenfor den rollen offentlige myndigheter spiller når det gjelder å støtte produksjon og distribusjon av kunst og kultur. Også den andre forståelsen har fått et godt fotfeste i forskningen. Denne inkluderer andre typer maktforhold og beslutningsaktivitet som ikke nødvendigvis bare er koblet til offentlige myndigheter, men som også rommer andre aktører slik som kunstnerorganisasjoner, kunstnerprofesjoner og fagfelleorganer.

Den tredje definisjonen, som kanskje ligger nærmest hva fylkeskommunene selv oppfatter under sitt ansvar og sin rolle på kulturfeltet, omfatter også «saker om kultur i vid forstand på formelle offentlige beslutningsarenaer». I den sammenheng trekker Røyseng frem Ahearnes (2009) skille mellom eksplisitt og implisitt kulturpolitikk. Det innebærer at politikk som ikke kalles kulturpolitikk også kan være det i sine konsekvenser.

Ifølge Mangset og Hylland (2017) har kulturbegrepet blitt utviklet i retning av en bredere tilnærming og forståelse i politikktutvikling. Her dreier det seg om kommunesektorens handlingsrom i kulturpolitikken. I dette ligger det at oppgaveporteføljen er bred, og at det er åpenbart i denne sammenhengen at vi ikke bare kan snakke om ulike former for kultur- og kunstproduksjon i tradisjonell forstand. Vi må her også ta med de oppgavene som ofte faller inn under kulturforvaltningen i fylkeskommunen, og som beskrives som kulturens randsoneaktiviteter.

Det at det utvidede kulturbegrepet unnlater å gi en presis definisjon av fenomenet kultur åpner opp for skiftende begrunnelser for hva som innlemmes i det kulturpolitiske handlings- og ansvarsområdet i ulike situasjoner. Utvalget for Kulturutredningen 2014 foreslår begrepet «ytringskultur» for å gi det kulturpolitiske kulturbegrepet substans og avgrensning uten å identifisere kultur med et gitt, forhåndsbestemt innhold (NOU 2013: 4). Begrepet ytringskultur bidrar til å snevre inn det utvidede kulturbegrepet. Ytringskultur har to dimensjoner. På den ene siden viser det til formidling, vern og videreføring av materiell og immateriell kulturarv. På den andre siden viser det til kunstneriske virksomheter i vid forstand. Etter Enger-utvalgets oppfatning må begreper som dannelses, nyskaping, kritikk, deltakelse og mangfold tillegges stor vekt i kulturpolitikken.

Begrepet ytringskultur bidrar til å avgrense det kulturpolitiske kulturbegrepet til virksomheter som har ekspressive formål. Å delta i kulturlivet handler ikke bare om å spille et instrument, synge i kor eller å organisere et kulturarrangement. Det handler også om å være en del av kunst- og kulturpublikummet, som å gå på konsert, teater eller museum, å lytte til et musikkalbum og å lese en bok. Dette er aktiviteter som kjennetegnes av at de inngår i utvekslingen av ideer, verdier og følelser som kulturlivet består av. I denne beskrivelsen avtegner det seg et bilde av kulturlivet som et eget praksisfelt i samfunnet som går på tvers av skiller mellom offentlig, frivillig og privat sektor. Til tross for denne forståelsen er begrepet likevel ufullstendig. Hvordan kulturfeltet ivaretas, skjer ulikt i de ulike fylkeskommunene og i de mange kommunene i Norge. Et av utvalgets siktemål med begrepet ytringskultur er nettopp å invitere til debatt om hva innholdet i den lokale og regionale kulturpolitikken skal være i framtiden.

Nasjonal kulturpolitikk

Kulturpolitikken i Norge har siden 1814 dreid seg om å bygge landet som en kulturnasjon (NOU 2013: 4, s. 46). Den nasjonale kulturpolitikken er kort forklart summen av statlig, fylkeskommunal og kommunal kulturpolitikk. Med kulturnasjon snakker man om alt fra det snevre registret av norske kulturuttrykk til en mer vid forståelse som rommer mangfold gjennom å forstå kulturnasjon på en mer dynamisk måte, som en oppgave som aldri kan ferdigstilles. Etter Enger-utvalgets oppfatning viser kulturnasjon til det kulturpolitiske ansvaret vi har overfor kommende generasjoner for å ta vare på og stadig utvide mangfoldet av uttrykksformer i kulturlivet. Selv om debatten rundt hva som er, og bør være, målene i den nasjonale kulturpolitikken er høyst levende, er det flere av fylkeskommunene som uttrykker at det på tvers av forvaltningsnivåer, kulturaktører og deltakere er uklart hva Norge som nasjon ønsker å oppnå med kulturpolitikk. De kvalitative intervjuene som er gjort i FoU-prosjektet tyder på at aktørene i fylkeskommunene unisont hevder at regionaliseringen og kommunereformen utfordrer fylkeskommuner, kommuner og folkevalgte på regionalt og lokalt plan til å styrke og videreutvikle rollen som samfunnsutvikler. Denne rollen innebærer å bidra til å utvide kultur mangfoldet, så vel som å gi det regionale og lokale kulturelle særpreget utviklingsmuligheter inn i det globale. Fylkeskommunene er enige om at de gjennom sitt nye og utvidede handlingsrom styrker sin deltakelse i

prosessen med å bygge kulturnasjonen (det utvidede kulturbegrepet) gjennom å gi befolkningen tilgang til kunst og kultur (det smale kulturbegrepet) av lokal, regional, nasjonal og internasjonal art som tilskuere, utøvere og deltakere i den kulturelle utviklingen. Den regionale samfunnsutviklingsrollen, hevder informantene, må sees i et nasjonalt perspektiv der fylkeskommunene vil spille en viktig rolle med å sette nasjonal politikk ut i livet i en regional og lokal kontekst (Jf. Hanssen og Hofstad 2016). Rollen er også viktig for å utforme og iverksette egen regional politikk, ut fra et subsidiaritetsprinsipp og et allokeringssprinsipp.

Med samfunnsutviklerrollen kommer dannelsesaspektet ved kulturpolitikk til syne. Gjennom det å gjøre ny kulturpolitikk tilgjengelig for hele folket ligger det også et motiv om å oppdra folket i deres møte med kunst og kultur. Kulturpolitikken er slik både inkluderende og potensielt ekskluderende på én og samme gang. Balansen mellom det folkelige/demokratiserende og det elitære/autonome er et sentralt omdreiningspunkt i den kulturpolitiske samtalen. Kulturpolitikken skal legge til rette for at et autonomt profesjonelt kunstliv, som inkluderer både det tradisjonsbærende og det avantgardiske. Samtidig skal kulturpolitikken søke å bygge ned barrierer for å gjøre kultur like tilgjengelig for alle. Kulturpolitikk skal videre legge til rette for at folkelige kulturuttrykk lever side om side med, og blir verdsatt på lik linje med, de profesjonelle uttrykkene. Dette er en stor bestilling som fordrer at den som utøver kulturpolitiske legitimeringsretorikk må beherske balansegangen mellom å vektlegge det inklusive og det eksklusive, det folkelige og det elitistiske.

Fylkeskommunen, slik vi kjenner den i dag, ble opprettet 1.1.1976, med direkte valg til fylkestinget, direkte fylkesskatt og egen administrasjonssjef – fylkesrådmannen. Arbeidsdelingen på kulturfeltet mellom stat, fylker og kommuner har utviklet seg over tid (Proba 2016) og er stadig i endring. En viktig drivkraft i utviklingen har vært statlige incentivordninger introdusert på 70-tallet og som sammenfalt med etablering av fylkeskommunen slik vi kjenner den i dag. I 1995 ble funksjonsdelingssystemet iverksatt – et system som i dag omfatter en rekke institusjoner særlig innenfor bildekunst, musikk og scenekunst. Fordelingsnøklerne varierer fra 60/40 og 70/30 på henholdsvis stat og fylkeskommune/kommune, til at staten har ansvar for hele det offentlige tilskuddet (ibid). Løsningen av disse nøklene er i seg selv en utfordring for kommunesektoren siden kommuner og fylkeskommuner ofte blir passive medfinansierer uten økonomisk handlingsrom til å ta initiativer til tiltak innenfor den regionale arbeidsdelingen.

Sammenslåing av fylker til regioner representerer ikke umiddelbart store endringer for innbyggerne i fylkeskommunene. Befolkningen, dem man skal nå ut til med kunst og kultur, vil være de samme etter regionreformen. Gitt at Ekspertutvalgets forslag blir vedtatt, vil regionreformen medføre at flere av det som tidligere var statlige oppgaver, vil bli tilført lokale og regionale aktører og beslutningstakere. Dermed kan endringene for innbyggerne over tid bli store som følge av en sterkere regional bevissthet om kulturpolitiske prioriteringer og satsinger. Diskusjonen i etterkant av utvalgets rapport peker mot at regionreformens følger for utvikling og realisering av fylkeskommunenes nye handlingsrom i regional kulturpolitikk, kan være flertydig. Samtidig bidrar regionreformen til at både kommune og stat vil kunne ha ulike forventninger til fylkeskommunene som samfunnsutviklingsaktører etter at regionreformen trer i kraft, fra det lokale til det internasjonale. Til dette må det legges til at fylkeskommunene også i dag deltar i ulike typer internasjonalt samarbeid der kultur spiller en betydelig rolle, som for

eksempel Interreg-prosjekter⁷. Dette dreier seg om ulike typer europeiske samarbeid, særlig grense-regionalt. Fylkeskommunene har store initiativmuligheter på disse feltene. Det er verd å merke seg at Ekspertutvalget for regionreformen tar til orde for at mer av nordområde-satstingen bør kanaliseres til fylkeskommunene. Det representerer et videre potensial, også på kulturfeltet.

Staten er en stor bidragsyter til kulturen i Norge. Mesteparten av dette kanaliseres over kulturdepartementets budsjett. Nasjonale midler til kunst- og kulturformål bevilges i hovedsak over Kulturdepartementets budsjett. Den største delen av Kulturdepartementets bevilgning til kunst- og kulturformål går til institusjoner som mottar fast årlig driftstilskudd. Dette er institusjoner som i stor grad har selvstendig beslutningsmyndighet innenfor sitt formål, og innenfor de generelle føringer Stortinget og regjeringen fastsetter. I Meld. St. 22 s. 12, argumenteres det for at et større regionalt handlingsrom innenfor kulturpolitikken kan legge grunnlag for mer helhetlige vurderinger på tvers av politikkområder. Dette må også ses i sammenheng med en mulig styrking av andre, tilgrensende politikkområder så som næring, kulturminne, utdanning og folkehelse, på regionalt nivå. Forvaltningen av tilskudd innen kulturområdet vil gjennomgå med sikte på overføring til regionalt folkevalgt nivå. Kulturdepartementet vil også gjennomgå ansvarsforhold og finansiering av institusjoner og tiltak som i dag har delt finansiering, med sikte på å overføre oppgaver og ansvar til større folkevalgte regioner.

Det er ikke bare Kulturdepartementet som finansierer nasjonens kulturformål. Også andre departementer som for eksempel Kunnskapsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Klima- og miljødepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet med flere, kanaliserer økonomiske ressurser til kulturformål. Utenriksdepartementet kanaliserer midler til kultur, særlig i forbindelse med norgesprofilering i utlandet og ulike bilaterale avtaler. Forsvarsdepartementet har viktig kulturoppgaver, særlig knyttet til musikk (fem musikkorps) og kulturvern (bevaring av festningsverk o.l.). Statlig kulturpolitikk handler om hvordan offentlig støtte bevilges til kunstneriske uttrykk og til å fremme av spesifikt kulturelle verdier og formål (Larsen 2012).

Den statlige kulturpolitikken skal for det første sørge for at vi har en levende kultursektor, hvilket omfatter både profesjonelle og amatører, på statlig og lokalt nivå. For det andre skal den statlige kulturpolitikken fremme spesifikke kulturelle verdier og formål, hvor en sentral dimensjon har vært å bevare den norske kulturen i det internasjonale eller det globale samfunnet. Fordelingen av overføringer på de ulike postene på kulturbudsjettet, viser til en viss grad hvilke politiske ambisjoner og prioriteringer skiftende regjeringer har for Norge som kulturnasjon. Samtidig er det viktig å poengtere at det hadde ikke vært en nasjonal kultur uten det regionale og lokale nivået. Det er her kunst og kulturuttrykk skapes, deles og videreutvikles i nye ideer, normer og verdier. Det understøtter behovet for utvikling av stadig bedre samhandling mellom de ulike forvaltningsnivåene.

Den statlige kulturpolitikken synliggjøres også gjennom virkemiddelbruk blant annet gjennom Kulturloven. § 3 i Kulturloven poengterer nettopp at staten skal fremme og legge til rette for et bredt spekter av kultur mangfold over hele landet gjennom rettslige, økonomiske, organisatoriske, informerende og andre relevante virkemidler og tiltak. Videre skal staten utforme virkemidler og gjennomføre

⁷ Interreg er EUs program for å fremme sosial og økonomisk integrasjon over landegrensene gjennom regionalt samarbeid. Programmet ble etablert i 1990 for å styrke samarbeidet mellom naboregioner som var delt av nasjonale grenser. Norge har vært med siden 1996, og deltar i 11 forskjellige programmer.

tiltak for å fremme og verne om et mangfoldig kulturuttrykk i samsvar med internasjonale lover og plikter. Kulturlovens § 4, Fylkeskommunens og kommunens oppgaver, understreker at fylkeskommunen og kommunen skal sørge for økonomiske, organisatoriske, informerende og andre relevante virkemidler og tiltak som fremmer og legger til rette for et breitt spekter av kulturaktiviteter regionalt og lokalt. I Kulturlovens § 5, Felles oppgaver, heter det at Staten, fylkeskommunen og kommunen skal sørge for a) at kulturlivet har gode utviklingskår, b) å fremme profesjonalitet og kvalitet til kulturtilbudet og legge til rette for deltakelse i kulturaktiviteter, og c) at personer, organisasjoner og institusjoner har tilgang til informasjon om ordninger med økonomisk støtte om andre virkemiddel og tiltak. Tabell 2.1 oppsummerer kulturpolitikk på ulike politiske nivåer.

Tabell 2.1: Kulturpolitikk på ulike politiske nivåer

Den nasjonale kulturpolitikken		
Summen av statlig, fylkeskommunal og kommunal politikk.		
Den statlige kulturpolitikken	Den fylkeskommunale kulturpolitikken	Den kommunale kulturpolitikken
<p>Kulturpolitikken politiske verdigrunnlag. Utvikles av regjering og storting, og styres av departement som har fått delegert iverksetterrollen fra politikerne.</p> <p>Postene på statsbudsjettet som kan identifiseres som overføringene til fylkeskommuner og kommuner.</p> <p>Lovformuleringer som setter rammene og premissene for fylkeskommunenes og kommunenes kulturpolitikk.</p> <p>Kulturloven § 3 og § 5.</p>	<p>Den regionale kulturpolitikken som dekker statlige satsninger som bibliotek, DKS, UKM og regionale museer.</p> <p>Fylkeskommunenes egne kulturpolitiske satsninger og prioriteringer innenfor kulturfeltet som interreg-prosjekter og regionale kulturinstitusjoner.</p> <p>Kulturloven § 4 og § 5.</p>	<p>Den lokale kulturpolitikken som dekker statlige satsninger som kulturskole og bibliotek.</p> <p>Kommunenes egne satsninger og prioriteringer innenfor kulturfeltet som kulturnæring, barn og unge og kulturbygg.</p> <p>Kulturloven § 4 og § 5.</p>

Kilde: Oxford Research

Kulturpolitikk fra et regionalt perspektiv

Forskeren Aase Marthe Hørrigmo disputerte i 2012 med en PhD-avhandling som belyser kultur som instrument for lokal og regional vekst. Hørrigmo beskriver hvordan ideen om at kultur kan være en driver av lokal og regional utvikling og vekst det siste tiåret har funnet veien til den politiske agendaen i de nordiske landene i form av konkrete kulturpolitiske tiltak. Rent teoretisk er denne ideen knyttet til økonomiske og samfunnsmessige endringer som påvirker individers preferanser innenfor kultur og estetikk. Gjennom avhandlingen viser Hørrigmo hvordan det er kommet til et nytt lag av kulturpolitiske tiltak i tillegg til allerede etablert lokal og regional kulturpolitikk som gjør at feltet nå inkluderer flere kulturpolitiske virkemidler og mål. Kunst og kultur er i lokal og regionalpolitikk både et virkemiddel og et mål i seg selv, men gjerne også knyttet til andre oppgaver i kommunene eller i fylkeskommunen. Til tross for ledende byer som tidlig tok i bruk kultur som et politisk instrument for vekst, er lokal- og regionalpolitikeres holdninger til å bruke kultur som et middel for vekst, knyttet til premissene i nasjonal kulturpolitikk. Endringer i kulturpolitikk på lokalt plan vil dermed følge de nasjonale politiske signalene, heller enn å fokusere på den lokale problemsituasjonen. Hørrigmo diskuterer også hvordan den antatte koblingen mellom samfunnsmessige endringer og kulturpolitikk fungerer annerledes i Norge, sammenlignet med den amerikanske konteksten der teorien om kultur som driver for å etablere attraktive lokalsamfunn som tiltrekker seg folk, opprinnelig ble utviklet. I en norsk kontekst er det ikke slik at regionalpolitiske vekstsatsinger som tar utgangspunkt i kultur, nødvendigvis vil gi de forventede demografiske og økonomiske resultatene.

Å bruke kunst og kultur for å bygge merkevarer knyttet til by- eller tettstedsutvikling er en kompleks oppgave. Å implementere en teori som har utgangspunkt i det konvensjonelle produktmarkedet og overføre til steder i geografien, kan lett bli komplisert. Meningen med kommunal merkevarebygging bør heller være å styrke planlegging og langsiktighet der målet er å utøve godt politisk lederskap på vegne av fremtiden. Lokal og regional kulturpolitikk i kommunesektoren er summen av det brede og det smale kulturbegrepet, som skal bidra til utvikling for enkeltmennesket så vel som for lokalmiljøet som helhet. Dersom kulturpolitikk i primærkommuner og fylkeskommuner bare er orientert mot det smale kulturbegrepet mister fylkeskommunene muligheten til å ivareta helheten i utviklingen av samfunnsutviklerrollen. Dersom fylkeskommunene kun er orientert mot den brede forståelsen av kulturbegrepet, står de i fare for å redusere kulturfeltet til kun å gjelde infrastruktur.

Et eksempel på særlig aktuell kulturpolitikk basert i nettopp den brede forståelsen av kulturbegrepet i kommunesektoren, er fremveksten av de mange kulturhusene. Kulturhus er verdifull kulturell infrastruktur og et instrument for å oppfylle nasjonale kulturpolitiske mål, omsatt til lokale forhold (St. meld 48. 2002-2003). I dag bygges det mange kulturhus begrunnet med at kulturhus kan bidra til vekst, både økonomisk og befolkningsmessig. Denne holdningen er utbredt blant mange, og da kanskje spesielt blant lokalpolitikere. De mange kulturhusene som bygges rundt i norske kommuner skaper ikke mange arbeidsplasser, er ikke potensielle turistmagneter eller årsaken til at folk velger å bosette seg i de aktuelle kommunene. Kulturhusene er heller ikke verdenskjente museer, men multifunksjonelle hus som samler aktiviteter som for eksempel scene, kommunal kinodrift og kafé under samme tak.

Forskning på kulturhus i Norge avdekket tidlig at kulturhus ikke er kreativitetsmagneter for norske kommuner (Isaksen 2005). En studie av europeiske byer viser at medlemmer av den nordiske kreative klasse, bosatt utenfor hovedstadsområdene, i liten grad vektlegger stedskvaliteter knyttet til kultur når

de skal velge hvor de vil bosette seg (Cooke 2007). I stedet er det muligheten til å få en spennende arbeidsplass som er viktigst. At kulturhus bringer med seg økonomiske og samfunnsmessige effekter gjennom jobbskaping, billettsalg eller til å tiltrekke seg innbyggere eller turister er med andre ord en myte. Dette får også støtte fra forskerne Vareide og Nyborg Storms' analyser av steders attraktivitet (Vareide og Nyborg Storm 2012). De konkluderer med at kommuners kulturtilbud ikke har noen innflytelse på bostedsattraktivitet. Viktig læring fra tidligere forskning er derfor at lokal og regional kulturpolitikk bør være mer enn infrastruktur for kunst- og kulturaktiviteter med tilhørende tilbud.

Fylkeskommunene har de siste årene fått økt ansvar og handlingsrom for regional samfunnsutvikling, også på kulturområdet. Samtidig er fylkeskommunene ulike i ambisjoner, organisering, oppgaveansvar og ressurser. Mye av begrunnelsen for å styrke fylkeskommunen som samfunnsutvikler gjennom et større handlingsrom i regionalpolitikken er at de er det forvaltningsnivået som best kan utforme politikk som ser bo-, areal-, transport- og regional utvikling i sammenheng. Her er det viktig å understreke behovet for å løfte blikket over geografiske grenser for å sørge for at utviklingen i sum ivaretar sosiale, næringsmessige og miljø- og klimahensyn. For å lykkes med et utvidet handlingsrom i den nasjonale kulturpolitikken må fylkeskommunene samarbeide med kommunene i egen region, men også på tvers av fylkeskommunene. På kulturområdet vanskeliggjøres dette i dag ved at også kommuner har ulike ambisjoner innen kulturfeltet, samtidig som mange kommuner er små og mangler kulturfaglige tilretteleggere.

Det er gjennomført et mindre antall intervjuer med et lite utvalg av kommuner, og det er dermed viktig å understreke at funn må tolkes med varsomhet. Vi kan likevel trekke ut av intervjuene at kommune virker å ha reflektert lite over hva de forventer av fylkeskommunene. Det gis generelle betraktninger om forventninger, men disse strekker seg ikke utover den rollen og de oppgavene som fylkeskommunen allerede har. Det vil si at de forventes å bidra med å realisere kultursatsinger gjennom finansiering; det gjelder både som bidragsyter for etablerte institusjoner og andre kultursatsninger. Kommunen opplever at de selv jobber godt på egenhånd, og oppfatter seg gjerne som en viktigere aktør enn fylkeskommunene for å realisere kultursatsninger lokalt. Enkelte peker på at kommunene samlet bidrar mer i kulturpolitikken enn hva tilfellet er for fylkeskommunene. Blant informantene pekes det imidlertid på at fylkeskommunens rolle i forvaltning og gjennomføring av Den kulturelle skolesekken og museumssektoren er viktig og vellykket. Videre oppfattes samarbeid og dialogen som god, samtidig som det understrekes et større potensial for samarbeid mellom de to forvaltningsnivåene, uten at det trekkes frem hva det bør innebære konkret eller hvilke effekter man ønsker å trekke ut av et slikt samarbeid.

Når det gjelder samspillet mellom sektorene, understreker enkelte av kommunene at avstanden til staten ved Kulturdepartementet er stor – staten blir en «mørk fyrste», slik en kommune formulerer det. I likhet med fylkeskommunen trekker også kommunene frem at det er lite statlige føringer innenfor kultursektoren og liten dialog mellom leddene opp til statlig nivå. Dette begrunnes blant annet i at kulturloven er generell og i liten grad legger føringer for utviklingen av feltet. Samme informant peker på at avstanden fra kommuner til fylkeskommuner oppleves som liten og at det dermed eksisterer et større potensial for samhandling her.

I høringssvarene fra kommunene uttrykkes en prinsipiell tilslutning til Ekspertutvalgets forslag til overføring av oppgaver fra stat til det fylkeskommunale leddet. Blant argumentene som trekkes frem er

forventninger om at det vil bidra til å styrke det faglig samarbeid mellom kommune og regionalt nivå, og at desentralisering av makt vil bidra til å tydeliggjøre politisk ansvar og utvikle det fylkeskommunale demokratiet, samt å styrke fylkeskommunenes mulighet til å lykkes som samfunnsutvikler. Samtidig understrekes at fylkeskommunene må sikres en økonomi som gjør at de er i stand til å bygge opp nødvendige virkemidler og fagkompetanse.

Selv om det i utredningen bare er seks av landets kommuner som er intervjuet, er det et viktig funn at flere av disse har reflektert lite over hvilke forventninger de har til dagens fylkeskommuner knyttet til kulturfeltet. Samtidig er funnet kanskje ikke overaskende. Kulturutredningen (NOU 2013: 4) framhever en opplevd mangel på nasjonal sammenheng i kulturpolitikken blant kommuner og fylkeskommuner. Det er lite systematisk samhandling mellom kommuner og fylkeskommuner om utvikling på kulturfeltet. Kulturdepartementets og Kulturrådets støtte til det regionale og lokale kulturlivet har i økende grad blitt et direkte anliggende mellom aktører i kulturlivet og statlige instanser (NOU 2013: 4). Ved å utvikle regionene som strategiske aktører på det kulturpolitiske feltet kan man knytte kulturtiltakene på regionalt og lokalt nivå sterkere til nasjonale kulturpolitiske mål. Regionalisering av kulturpolitikk vil måtte forholde seg til grunnleggende nasjonale føringer i utforming av virkemidlene, herunder vektlegging av kunstnerisk kvalitet og prinsippet om armlengdes avstand ved beslutninger om støtte til kunstnerisk virksomhet. Samtidig vil rommet for regionale forståelser, prioriteringer og variasjoner i kulturpolitikken kunne utvides.

De regionale forskningsfondene er i de siste årene blitt et viktig instrument for utvikling av regional og lokal kompetanse om kultur og kulturpolitikk. En følgeevaluering av Regionale Forskningsfond (RFF) konkluderer med at regionale forskningsfond er en veletablert ordning som etter fire års drift fungerer i henhold til målene (Spilling mfl. 2013). Erfaringene fra RFF har også vist at ordningen bidrar til å løfte frem nye problemstillinger som har utgangspunkt i lokale settinger og kontekster fremfor at problemstillingene er definert fra statlig og nasjonalt hold. Det har ført til at nye perspektiver på viktige problemstillinger for ulike lokalsamfunn stadig blir identifisert og belyst gjennom forskning. I tillegg ser ordningen ut til å fungere i et godt samspill med øvrige regionale virkemiddelaktører.

Kommunene innenfor samme fylkeskommune kan ha ulike politiske prioriteringer knyttet til ambisjoner og satsningsområder for kulturfeltet. I noen satsninger vil nabokommuner (eller andre kommuner) kunne samarbeide, mens i andre satsninger vil kommuner ha ulike interesser og behov for felles strategier. Fylkeskommunene er tjent med å utarbeide strategier for hvordan tilrettelegge for interkommunalt samarbeid. Fylkeskommunene må derfor i større grad enn før forholde seg til grupper av kommuner for å kunne samhandle rasjonelt. Dette gjelder særlig dersom arbeidet for en videre kommunereform stopper opp.

Hvordan fylkeskommunene samarbeider med kommunene varierer svært mellom ulike deler av landet. En av tilbakemeldingene fra de kommunene som ble intervjuet i forbindelse med utredningen, er at kommunene ser på fylkeskommunene som en viktig samarbeidspartner, men at det ikke er god nok dialog og samarbeid mellom kommune og fylkeskommune. I forbindelse med regionreformen bør fylkeskommunenes rutiner og praksis som aktør mellom stat og kommune revitaliseres og utvikles mot et mer formalisert arbeid, gjerne gjennom prosjekter som også er interkommunale, for å sikre et langsiktig og forpliktende perspektiv på samarbeid. Dette vil kunne bidra til at kommunene får forventninger til revitaliserte regionale kulturpolitiske ambisjoner og satsninger i det fylkeskommunale

leddet. For å revitalisere og styrke samarbeid mellom fylkeskommune og kommune bør fylkeskommunene jobbe strategisk og koordinert på tvers av fylkesgrensene for å etablere tettere relasjoner mot kommunene. Her kan man lære av Vest-Agder fylkeskommunes satsning på fireårige samarbeidsavtaler med sine kommuner.

Fylkestingene i Aust- og Vest-Agder har gitt sin tilslutning til Regionplan Agder 2020, hvor hovedmålet er å «utvikle en sterk og samlende landsdel som er attraktiv for bosetting og næringsutvikling». Vest-Agder fylkeskommune inngår fireårige samarbeidsavtaler med kommunene. I dag er det inngått avtale med samtlige av fylkets 15 kommuner, med den hensikt å bidra til at målene i regionplan 2020 iverksettes. Avtalene forplikter partene til å følge opp om satsningsområdene i regionplanen. Kulturfeltet trekkes frem som et av fem hovedsatsningsområder i planverket. Avtalene inneholder bestemmelser om satsningsområder i kommunene, sammenheng mellom den regionale planen og kommuneplan, samt fylkeskommunenes rolle i dette. Eksempelvis forplikter fylkeskommunene seg til økonomiske bidrag, samt faglig oppfølging og rådgivning innenfor navngitte satsninger. I samarbeidsavtalen mellom fylkeskommunen og Audnedal kommune trekkes for eksempel frem satsning på museum og kulturminner, hvor det heter at det er enighet om å arbeide ut en utviklingsstrategi for konkrete deler av kommunens museum og kulturminner og at eventuelle utgifter deles 50/50 mellom kommune og fylket.

I avtalene ses regionplan og kommuneplan i sammenheng. I samarbeidsavtalene med Kristiansand kommune er avtalens samarbeidsområder knyttet opp til Kristiansands kommuneplan og sammenfaller med hovedsatsningsområdene i regionplan Agder 2020. Avtalen konkretiserer områder hvor Kristiansand kommune og Vest-Agder fylkeskommune ser behov for samarbeid for å nå målet om å utvikle Kristiansand som attraktivt landsdelssenter» (Regionplan Agder 2020, s. 1). Kristiansand kommune er vertsby for regionale kunst og kulturinstitusjoner, i dette inngår utvikling av kompetansesentre og fastsettelse av faste økonomiske fordelingsnøkler mellom partene. Gjennom samarbeidsavtalene legges det blant annet opp til å utvikle en flerårig avtale om driftstøtte fra fylkeskommunen til teater og konserthuset Kilden. Målet er å gi institusjonen forutsigbare rammer. Samarbeidsavtalene skal følges opp av en samarbeidsgruppe bestående av ordfører og rådmann, fylkesordfører og fylkesrådmann, eller personer utpekt av disse.

I følge fylkeskultursjefen fungerer avtaleverket som et viktig verktøy for Vest-Agder fylkeskommune for å sørge for langsiktighet og forutsigbarhet. Avtalene bidrar til koordinering mellom fylket og kommuner, og koordinering kommunene imellom. Det gir rom for felles prioriteringer og satsninger på tvers av kommunegrensene. Sett fra fylkeskommunens side oppfattes samarbeidsavtalene som et viktig grep fordi avtalene samler hele fylkeskommunens virksomhetsområde, noe som gjør at sektorer ses i sammenheng.

2.2 Spennet mellom regional kulturpolitikk og statlig kulturpolitikk

Den nåværende arbeidsdelingen mellom statlig og regional kulturpolitikk er stort sett et produkt av en historisk utvikling mer enn av bevisst politisk strategi. Fylkeskommunene har betydelig ansvar for idrett, kultur og kulturminnevern. I forhold til kulturinstitusjoner som teater, opera og

symfoniorkestre, er ansvaret varierende fra fylkeskommune til fylkeskommune. Mens staten har et stort ansvar for slike institusjoner i Oslo, og til dels i Bergen, vil tilsvarende institusjoner andre steder i landet gjerne være gjenstand for delt finansiering mellom stat, fylkeskommune og eventuelt kommune og andre. Oslo står i en særstilling ved at kommunen også har fylkeskommunale funksjoner.

Som alt nevnt har svært mange av de regionale kulturinstitusjonene i dag en delt finansiering der stat og regionale myndigheter gjerne deler på finansieringen etter en 70/30-modell⁸. Denne måten å finansiere på skaper utfra dagens budsjettprosesser og -rutiner utfordringer fordi staten ikke kan forplikte seg ut over egen budsjettkalender. Dermed kan det bli lite dynamikk rundt eierskap. Dette er forhold som i seg selv kan løses, først og fremst ved å gjennomføre dialog i arbeidet med statlige budsjetter.

Mens noen kulturoppgaver er definert som statlige innenfor noen områder, først og fremst teater og opera, men også knyttet til spesielt viktige bygninger og satsinger, kan tilsvarende institusjoner være utelatt fra statlig ansvar i de fleste fylker. Dette står i kontrast til situasjonen innenfor f.eks. universitets- og høyskolesektoren der staten definerer hele sektoren, med unntak for private institusjoner, som et statlig ansvar. Dermed oppstår det et ansvarssprik og en opplevd forståelse av ulikhet om ambisjon innenfor kultursektoren, som ikke har rot i noen dypere analyse av de ulike institusjonenes potensial, ambisjoner og bidrag til samfunnets samlede kulturproduksjon.

Historisk har europeiske kulturinstitusjoner, som universiteter, oppstått knyttet til byer i innbyrdes internasjonal konkurranse. I Italia konkurrerer byene om å ha den beste operaen, i Tyskland og Østerrike om å ha de beste symfoniorkestrene. Modellen er slående lik den Porter (1990) beskriver for internasjonal næringsutvikling, ytelse i verdensklasse begås av regionalt, ikke nasjonalt, forankrede miljøer på den internasjonale arenaen. Bare gjennom å ha et regionalt forankret og diversifisert, internasjonalt næringsliv kan et land opprettholde og utvikle høy verdiskaping. Innenfor forskning og høyere utdanninger er det også et krav om at våre nasjonale læresteder, lokalisert i ulike deler av landet, står seg i internasjonal konkurranse, bl.a. gjennom internasjonal publisering og ulike former for utveksling. Tilsvarende kan vi si at regionalt mangfold er forutsetning for holde norsk kunst og kultur levende, både som folkelig engasjement og som spissede kunstuttrykk. 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 politikktutvikling med andre sektorer der fylkeskommunene nå gis større oppgaver. Det kan bidra til å gjøre regionale miljøer verdensledende innenfor sitt fagfelt. I dette blir en todeling mellom statlige og regionale miljøer ikke bare meningsløs, den blir rent ut feilaktig og hemmende for videre utvikling.

Innenfor floraen av lokale og regionale kulturarrangementer har det over tid vokst fram en bruksmåtedefinert finansiering av festivaler, tiltak og enkeltengasjementer der staten er bundet opp gjennom tilskudd til disse. Ekspertutvalget konstaterer at det er liten systematikk knyttet til disse tilskuddene, mange av dem har preg av monumenter over politiske framstøt og historiske behov med varierende

⁸ «Regionale myndigheter» kan tolkes som både fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Videre er det ofte variasjon i fordelingen mellom forvaltningsnivåene. I Møre og Romsdal er praksis at fordelingen gjerne skjer med halvparten på hvert av forvaltningsnivåene om ikke andre avtaler er inngått.

fordringer for videreføring. Utvalget foreslår derfor at midlene overføres til fylkeskommunene og går inn i den rammen disse har til rådighet.

En oppgaveoverføring i tråd med utvalgets innstilling vil innebære at fylkeskommunene i større grad enn før kan gjøre reelle kulturpolitiske prioriteringer ut fra egne behov. Samtidig vil synliggjøring av de faktiske rammene til kultur også tvinge fram en diskusjon om fordelingen av rammene fylkeskommunene imellom er riktig knyttet til å bygge kulturnasjonen Norge.

Storbypolitikk i de nye regionene

Mens regionreformen gir oss større og mer bærekraftige regioner, har kommunereformen på sett og vis fått et annet utfall. De fleste kommunene vil ikke være omfattet av kommunereformen, og disse vil dermed forbli i samme størrelse som før kommunereformen trår i kraft. Fordi bare noen av kommunene, først og fremst de store og mellomstore, blir enda større, vil spriket i størrelse og evne til oppgaveløsning øke internt i sektoren. Dette kan i seg selv være et argument for å gi de nye regionene en sterkere rolle i kulturpolitikken.

En alternativ modell kan være å gå for en by-regional løsning, der noen nye og større storbyregioner gis økt makt i kulturpolitikken. Dette er et spor som har vært utredet tidligere (Røed mfl., 2009). Det er likevel et poeng i denne sammenhengen at Regjeringen gjennom regionreformen og de signaler som er gitt om å styrke fylkeskommunene, eksplisitt har valgt bort den by-regionale modellen. Det er ikke det samme som at storbyene selv har gjort dette. I flere av de større byene springer nye initiativer knyttet til kulturfeltet ut av dialoger internt i byregionene. Det er i det videre et betydelig behov for å avklare denne historisk betingede og fortsatt aktuelle spenningen mellom storbyene og fylkeskommunene for at fylkeskommunene skal kunne fungere, på kulturområdet som på andre områder. I fylkeskommunenes videre kulturpolitiske arbeid kan det vises til eksempler der storbyene og fylkeskommunene har aktivt samarbeid som leder ut i felles prioriteringer og ambisjoner. Eksempler på gode modeller kan for eksempel være Bodø – Nordland, Tromsø – Troms, og Trondheim – Trøndelag. Fylkesdirektør for kultur og folkehelse i Trøndelag fylkeskommune kommenterer dette slik;

«Jeg oppfatter ikke spenningsforholdet mellom fylkeskommunen og Trondheim som stort på kulturområdet. Vi har mange felles eierskap knyttet til institusjoner og har tett samarbeid. Utfordringen er nok da heller at distriktet føler «institusjonstygden» i storbyen som krevende – både ressursmessig og i henhold til tilgang til profesjonell kunst og kultur i hele fylket.»

En av storbyene som er intervjuet i prosjektet trekker frem viktigheten av at kommunenes kulturplaner blir anerkjent i regionale kulturplaner. Da legger man også grunnlag for å etablere og gjennomføre større prosjekter. Slik vil kommunes og fylkeskommunenes ambisjoner og prioriteringer være komplementerende.

2.3 Reaksjonene på Ekspertutvalgets forslag for ny oppgavefordeling

Vi skal i dette kapittelet presentere de mest sentrale reaksjonene på Ekspertutvalgets forslag for ny oppgavefordeling mellom stat, fylkeskommune og kommuner for iverksettelse av den nasjonale kulturpolitikken. Ekspertutvalget har analysert kultursektorens plass i forvaltningskjeden og rolle for den regionale samfunnsutviklerrollen i henhold til mandatet for arbeidet:

«Stortinget ber regjeringen sette ned et ekspertutvalg som skal foreslå ytterligere nye oppgaver til regionene når den nye regionstrukturen er fastlagt, senest våren 2017» (Innst. 377 S (2015-2016)).

I mandatet hadde utvalget i tillegg noen ytre rammer som spesifiserer at de nye regionenes rolle og kriterier for overføring av oppgaver. Disse kriteriene følger dels av samme stortingsbehandling som referert over, og av innst. 385 S (2016-2017), som avgrenser mot overføring av oppgaver som vedrører tilsyn, kontroll og beredskap, samt noen veiledningsoppgaver. Utvalget skulle videre legge til grunn at nye og større fylkeskommuner vil ha kapasitet og kompetanse til å løfte større oppgaver enn før. Utvalget ble særlig bedt om å se på oppgaver som ligger under det vi bredt omtaler som oppgaver knyttet til samfunnsutvikling: «Dette innebærer oppgaver og/eller myndighet som bidrar til å gi fylkeskommunene bedre innvirkning på samfunnsutviklingen i eget fylke og forutsetninger for samordnet oppgaveløsning på tvers av sektorer og kommunegrenser» (Hagen, m.fl. 2018 s. 16). Utvalget skulle i tillegg legge til grunn effektivitets- og nærhetshensyn ved gjennomgang av mulige oppgaver. Utvalget skulle ikke drøfte overføring av oppgaver fra kommunene til fylkeskommunene. Ekspertutvalget har følgende forslag til oppgaveoverføring til Kultur og kulturminnevern:

- Ansvar for prosjektmidler og driftsstøtte til institusjoner og arrangementer av lokal eller regional karakter som i dag ligger til Norsk Kulturråd.
- Ansvar for samtlige institusjoner innenfor kapittel 323 *Musikk og scenekunst*, post 60 *Landsdelsmusikerne i Nord-Norge*, post 71 *Region/ landsdelsinstitusjoner* og post 73 *Region og distriktsopera* som i dag ligger i Kulturdepartementet. Fra post 70 under samme kapittel overføres Den Nationale Scene og Bergen Filharmoniske Orkester. Flertallet av tilskuddene som finansieres over post 78 under samme kapittel foreslås også overført.
- Ansvar for flertallet av museer som finansieres over kapittel 328 *Museum og visuell kunst*, post 70 *Det nasjonale museumsnettverket*. Flertallet av tilskudd som i dag finansieres over post 78 under samme kapittel, foreslås også overført.
- Ansvar for investeringsmidler tilhørende overnevnte institusjoner innen musikk, scenekunst og museum som i dag ligger i Kulturdepartementet (kapittel 322 *Bygg og offentlige rom*, post 70 *Nasjonale kulturbygg*).
- Ansvar for forvaltning av spillemidler til kulturbygg, Den kulturelle skolesekken, Musikkutstyrsordningen, Ordningen for innkjøp av musikkinstrumenter, Aktivitetsmidler til kor, Krafttak for sang og Ordningen for historiske spill som i dag ligger til Kulturdepartementet.
- Ansvar for forvaltning av spillemidler på biblioteks-, arkiv- og museumsfeltet som i dag ligger til Nasjonalbiblioteket, Arkivverket og Kulturrådet. Spillemidlene til idrettsanlegg i kommunene foreslås fordelt direkte til fylkeskommunene uten forutgående behandling til Kulturdepartementet.

- Ansvar for hovedmengden av førstelinjeoppgaver på kulturminnefeltet som i dag ligger til Riksantikvaren.
- Ansvaret for relevante tilskuddsordninger foreslås lagt til fylkeskommunene.

Som tidligere nevnt er det varslet at det skal legges frem en ny kulturmelding i løpet av høsten 2018. Denne er ventet å ha en generell form (jmf. Larsen 2012). Den vil trekke opp linjene for den videre nasjonale kulturpolitikken i Norge. Innspillfasen til denne meldingen er over, en fase der fylkeskommunene også har deltatt. Flere av innspillene argumenterer for at det er avgjørende at den nye kulturmeldingen legges til grunn før man eventuelt gjennomfører en omfattende overføring av oppgaver til et regionalt folkevalgt nivå med færre og større regioner. Det er for tidlig å konkludere om den nye kulturmeldinga, etterfulgt av eventuelle vedtak av Ekspertutvalgets forslag vil lede fram mot en ny nasjonal kulturpolitikk og omfordeling av oppgaver innenfor kulturfeltet. Den videre behandlingen av Ekspertutvalgets rapport er ennå ikke fastlagt, men ventelig vil et dokument med grunnlag i rapporten bli lagt fram for Stortinget i løpet av året. Hvilken form og status et slikt dokument vil ha, er foreløpig uklart. Det er derfor for tidlig å konkludere om hvordan oppgavefordelingen i den fremtidige nasjonale kulturpolitikken vil se ut etter regionreformen.

Aktørenes reaksjoner på forslagene for ny oppgavefordeling

Ekspertutvalgets forslag har vært gjenstand for mye diskusjon internt i kommuner, fylkeskommuner og i departementer. Utvalgets forslag har blitt mottatt med både honnør, så vel som hard kritikk. Mens enkelte grupper ser på regionreformen som en mulighet for mer demokratisering av politiske og strategiske prioriteringer, er det andre som mener at reformen gir grunn til bekymring. Det er kanskje spesielt innenfor kulturfeltet at Ekspertutvalgets forslag har vært gjenstand for størst diskusjon. En gjennomgang av medieoppslag om regionreformens betydning for kulturfeltet dersom utvalgets forslag blir realisert, viser at mye av bekymringen for kulturfeltet er relatert til forholdet mellom nasjonale oppdrag og hovedstadsfunksjoner i kulturfeltet. Videre er det bekymring knyttet til kvalitetsdiskusjoner innenfor kunstfeltet, finansieringsansvar og instrumentalisering av kulturpolitikken for realisering av ambisjoner og satsinger på nasjonalt, så vel som på regionalt og lokalt plan. Det er spesielt innen de tre områdene økonomi, innflytelse og definisjonsmakt i kunstneriske beslutninger og forholdet til fagkompetanse og mangfold at bekymringene er mest gjeldende.

Bekymringer knyttet til endringer i pengestrømmene

Som oversikten over Ekspertutvalgets forslag viser, vil forslagene, dersom de blir vedtatt, implisere betydelige endringer i kulturektorens pengestrømmer som bevilges over statsbudsjettet. Utvalget har likevel lagt til grunn at kulturektoren skal beholde sine historiske rammer for offentlig ressursbruk, men at midlene skal underlegges regionale prioriteringer i stedet for statlige. Dersom de nye regionene får ansvaret for de foreslåtte oppgavene, vil driftstøtte som til nå blir bevilget over statsbudsjettet være de nye regionenes anliggende, hvilket i neste omgang betyr at søkere til tilskuddsordninger til for eksempel Norsk kulturfond i fremtiden adresseres regionalt. Dette har, ikke uventet, bidratt til uro blant kulturaktører, kunstnere så vel som berørte institusjoner.

En del av bekymringene går i retning av om kulturoppgaver vil bli en salderingspost i fylkeskommunale budsjetter. Informantene og høringsinnspillene uttrykker bekymring for om de nye regionene, administrativt så vel som politisk ledelse, synes at kultur er viktig nok som satsningsområde i regional politikk. Disse bekymringene er gjerne forsynt med argumenter om at kultur vil tape i kampen mot store og tunge politikkområder som folkehelse, utdanning og samferdsel. Motstanden mot regionalisering av viktige oppgaver fra stat til de nye regionene er slik sett fundamentert i redselen for at kunst og kulturpolitikk i de nye regionene blir redusert til et spørsmål om økonomi og infrastruktur for kulturaktører.

I debatten går også en del av bekymringene i retning av praksisen og rollen stat og Kulturråd har når det kommer til påvirkning og deltagelse inn i finansieringsmodellen for kunst og kultursatsninger. Frykten bunner gjerne i at regional og lokal forvaltning gir nedleggelse av institusjoner da disse ikke lenger vil kunne forsvare sitt økonomiske behov sett opp mot andre sektorer og institusjoner på disse forvaltningsnivåene. Sett fra fylkeskommunenes perspektiv vil de regionale satsningene derimot styrkes, også økonomisk, med en regionreform. Informantene som representerer fylkeskommunene hevder å ha tett kunnskap om behov som betinger økonomiske satsninger. Samtidig hevder informantene at større handlingsrom for fylkeskommunene i den nasjonale kulturpolitikken vil gjøre regionenes satsninger mer forutsigbare over tid. De nye regionene vil kunne prioritere og planlegge satsinger på lengre sikt enn et statsbudsjett som fastsettes år for år.

Bekymringer knyttet til innflytelse og definisjonsmakten i kunstneriske beslutninger

Kulturutredningen 2014 hegner om nødvendigheten av en nasjonal kulturpolitikk ut i fra et demokratihensyn der kulturlivet er betraktet som en offentlighet hvor det skal være et stort mangfold av meninger og uttrykksformer (NOU 2013: 4). For å virkeliggjøre et slikt menings- og uttrykksmangfold i et offentlig finansiert kulturliv, er det avgjørende å hegne om kulturvirksomheters faglige frihet og uavhengighet fra politiske myndigheter. Kunst og kultur blir betraktet som et gode som bør være mer eller mindre rettferdig fordelt i befolkningen. For å nå målene for den nasjonale kulturpolitikken kan det nettopp være ønskelig med politisk styring av kulturvirksomheter for å sikre at alle har mulighet til å delta i kulturlivet på lik linje. Spenningen mellom demokratimålet og rettferdighetsmålet kommer tydelig til uttrykk i debatter om det såkalte armlengdeprinsippet i kulturpolitikken. Armlengdesprinsippet, det vil si prinsippet om at offentlig støtte til kunst- og kulturlivet ikke skal fordeles direkte av statlig politiske myndigheter, men indirekte på kulturfaglig grunnlag, står sterkt innenfor kulturfeltet (Mangseth 2012). Som del av det kulturpolitiske beslutningsapparatet er det etablert en rekke organisasjoner som har som formål å forvalte midler som skal tildeles andre på bakgrunn av et kunst- og kulturfaglig skjønn. Vi finner tilsvarende modeller for å regulere forholdet mellom politikk og fag innenfor forskning og høyere utdanning.

Innenfor kunst og kultur har Kulturrådet en dominerende posisjon knyttet til kunstneriske beslutninger i nasjonal kulturpolitikk. Kulturrådet ble vedtatt opprettet alt i desember 1964 og virksomheten kom i gang på vårparten i 1965. Bakgrunnen for etableringen av Kulturrådet var sammensatt, men bekymringen over presset mot norsk kultur fra den angloamerikanske populærkulturen sto særlig sentralt (Øye 1980; Gjerde 1985). Man var særlig bekymret over situasjonen til den norske skjønnlitteraturen; antall publiserte norske titler falt kraftig. Kulturrådet fungerte alt fra starten som et relativt

autonomt armlengdes-organ, med mange fellestrekk med den internasjonale «arts council»-modellen. De grunnleggende prinsippene om rådets faglige uavhengighet stod sentralt helt fra etableringen:

«Medlemmene av dette rådet må ikke være utpekt som representanter for ulike kunstnergrupper eller organisasjoner, men være uavhengige og med en overbevisende almann kulturell bakgrunn».

Kulturrådet forvalter Norsk kulturfond, som skal styrke samtidens kunst – og kulturuttrykk, bevare, dokumentere og formidle kulturarv og gjøre kunst og kultur tilgjengelig for flest mulig. Kulturfondet skal også stimulere den frie delen av kunst- og kulturlivet og bedre vilkårene for kunstnerisk produksjon og formidling. Fondet gir i første rekke tilskudd til enkelttiltak og til forsøksvirksomhet på kunst- og kulturområdet. Institusjoner med fast årlig statstilskudd innvilges normalt ikke støtte fra Norsk kulturfond. Unntak kan vurderes for å fremme institusjonenes samarbeid med det frie feltet.

Forvaltningen av Kulturfondet er underlagt armlengdes-prinsippet gjennom fagfelleevaluering. Det innebærer at omkring 300 fagpersoner tilknyttet fagutvalg er med på å bestemme hva Kulturfondets midler skal brukes til. Fagutvalgsmedlemmene kommer fra hele Norge, og de har høy kompetanse innen kulturvern, visuell kunst, musikk, scenekunst, litteratur, kunst for barn og unge, forskning, kultur og samfunn, kulturkritikk, bygg, arkitektur og arenaer. Fagutvalgsmedlemmene rulleres hvert annet år, slik at man sikrer at særlige kunstsyn, miljøer eller områder ikke skal dominere beslutningene over tid. Store saker, ordninger som ikke er delegert fagutvalg og saker av prinsipiell karakter, blir endelig behandlet i Rådet. De fleste tildelingene vedtas i fagutvalgsmøtene. Fagutvalget gjør vurderinger på grunnlag av faglig og kunstnerisk skjønn og fatter vedtak i sakene utfra en samlet vurdering av innkomne søknader⁹.

En bekymring som kommer frem i flere av institusjonenes høringsuttalelse til Kulturdepartementet og intervjuene som ble gjennomført i denne studien, handler nettopp om hvordan armlengdes-prinsippet skal håndheves når man tilfører fylkeskommunene nye oppgaver fra 2020. Etter at Ekspertutvalgets rapport ble lagt frem, har det vært jevnlig diskutert i media om hvorvidt fylkeskommunene vil være i stand til å praktisere en armlengdes avstand gjennom for eksempel fagfelleevaluering til kunst og kultur dersom de får kontroll over midler som per i dag går igjennom for eksempel Kulturrådet. I intervjuene hevder informantene at dette kan bli et problem om man ikke har strategier og strukturer som sørger for at armlengdes-prinsippet blir videreført også etter regionreformen.

Informantene som representerer fylkeskommunene hevder at de har kompetanse til å håndheve en god armlengde til kunsten og kulturen i forvaltningen av de nye oppgavene som det er foreslått at de skal tilføres, men at dette bør organiseres og koordineres på tvers av de nye regiongrensene. Å bruke kunst og kultur som et verktøy for å fremme andre mål enn kulturen i seg selv, kan forstyrre prinsippet om å ha en armlengdes avstand til kunstfaglige avgjørelser. Avgjørelsene blir da tatt utfra andre hensyn enn kunst og kulturens egenverdi og kvalitet. Slik vi ser det, er denne frykten ikke ubegrunnet. I våre møter med fylkeskommunene i denne utredningen har fylkeskommunene vært særlig opptatt av de oppgaver som de har i dag. Ofte er disse oppgavene koblet til infrastruktur (bygg, drift, scene, galleri, museum og liknende) for kunst og kultur (den brede kulturforståelsen) fremfor kulturens innhold og mening (den smale kulturforståelsen). For å være beredt for å ta over nye oppgaver og ansvarsområder

⁹ www.kulturradet.no/Om_soknadsbehandlingen

i kulturfeltet bør fylkeskommunene revitalisere sin tilnærming til den smale forståelsen av kulturbegrepet.

Forvitring av kunstfaglig kompetanse i etablerte institusjoner

Aktørene innenfor kulturfeltet opplever ofte at kunst og kulturfaglig kompetanse i fylkeskommunene er orientert mot den brede forståelsen av kunst og kultur, og at kunst og kultur dermed primært blir et middel for å nå andre mål i regionalpolitikken. Kritikerne til ny oppgavefordeling jobber med å nå mål for nasjonal kulturpolitikk ut fra andre premisser enn fylkeskommunene. Deres engasjement har utgangspunkt i kunst og kultur, understreker de, og ikke i andre samfunnsutfordringer som fylkeskommuner og kommuner skal løse. Effekter som bedre folkehelse, velferd, infrastruktur, læring og så videre blir derfor ansett som *bare* en bonus for folk i møte med kunst og kultur. Direktøren i Kulturrådet, Kristin Danielsen understreker at:

«Vi har det privilegium at når vi i Kulturrådet driver fagfelleevaluering og saksbehandler søknader til ulike tilskuddsordninger, er ikke avgjørelsene våre styrt etter om der skal bygges en svømmeball en eller annen plass i Norge. Våre avgjørelser er basert på rent kunst- og kulturfaglig hensyn».

En del av bekymringene knyttet til forvitring av mangfold har utspring i at fylkeskommunene i dag lener seg mer mot den brede kunst- og kulturforståelsen fremfor den smale. Dersom regionreformen medfører at kunst- og kulturinstitusjoner som i dag har ansvar for å ivareta det mer smale kunst- og kulturforståelsen, forvitrer, står man i fare for å miste mangfoldet i uttrykkene og meningsmangfoldet i den nasjonale kulturpolitikken. Dersom for eksempel regionreformen medfører at de nye regionene kan velge vekk for eksempel samisk og kvensk kultur, visuell kunst og liknende i sine tjenester, vil det i så måte bety at deler av befolkningen i Norge vil kunne oppleve et begrenset kulturtilbud og kanskje mer snevre møter med kunstneriske og kulturelle menings- og ytringsutvekslinger. Flere av kulturaktørene som er kritiske til regionalisering av nasjonale kulturinstitusjoner, etterlyser samtidig en regionalpolitisk forståelse om at kunst og kulturaktører ikke er begrenset til et lokalt eller regionalt marked for sine kunstneriske og kulturelle uttrykk. Kunst og kulturs egenverdi og mål strekker seg over kommune- og fylkesgrenser, så vel som over landegrenser.

Kommunalkomiteens posisjon

Formålet med Stortingets vedtak om regionreform er at større fylkeskommuner skal bidra til økt kapasitet og kompetanse, både for å samhandle bedre med staten, ivareta dagens oppgaver på en bedre måte og kunne påta seg nye oppgaver. Et demokratisk perspektiv står sentralt i regionreformen, ved at overføring av oppgaver fra stat til fylkeskommune skal innebære større innflytelse fra innbyggerne og styrke fylkeskommunene som demokratisk arena.

24. mai 2018 hadde Kommunalkomiteen på Stortinget åpen høring i behandling av kommune og regionreform. Komiteen kom nylig med sin midlertidige innstilling gjennom Prop. 88 S (2017–2018). Komiteen landet med dette sine posisjoner for innhold i og framdrift med regionreformen. Komiteens flertall legger til grunn at det gjennomføres en samlet vurdering knyttet til oppgaveoverføring. I komiteens tilrådning til Stortinget heter det at: «Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget

senest innen 15. oktober 2018 med en egen sak med samlet vurdering av oppgaveoverføringene til de nye fylkeskommunene basert på Ekspertutvalgets utredning».

I proposisjonen vises det til gjennomført høring til Ekspertutvalgets rapport, og at det både har kommet støtte og kritiske merknader til Ekspertutvalgets forslag og vurderinger. I proposisjonen legges det til grunn at det er «behov for en samlet politisk vurdering av forslagene, gjennomførbarheten og konsekvensene». Det understrekes videre at det er behov for avklaring på en tidshorison for når de enkelte oppgavene og myndighet skal overføres. Det trekkes frem at fylkeskommunen har behov for en tidlig avklaring over hvilke oppgaver som skal overføres til nytt regionalt nivå, og hvilket tidsløp som legges til grunn for overføring for de ulike oppgavene. Det vises til at det av demokratiske hensyn er viktig å ha dette på plass før valget i 2019. I proposisjonen vises det videre til at Ekspertutvalgets forslag og vurderinger har fått gjennomgående bred støtte fra fylkeskommunene og KS.

Regjeringen er i gang med å vurdere forslagene i rapporten og høringsinnspillene. I kommuneproposisjonen skal forslag til endringer som krever lov- eller forskriftsendringer sendes på alminnelig høring, mens forslag som krever budsjettendringer håndteres i den ordinære budsjettprosessen. Videre tas det sikte på at oppgaveendringene gjennomføres fra 1. januar 2020, men at noen oppgaver kan kreve et lengre tidsløp.

Generelt bemerker komiteen at rammefinansieringen av kommunesektoren bidrar til effektiv bruk av offentlige ressurser og til at innbyggerne får et best mulig tilbud innenfor de gitt økonomiske rammene. Det er enighet om å redusere antallet øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Her vises til gjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren som kartla nærmere 250 tilskuddordninger. Videre understrekes behov for at inndeling av regional stat samordnes med grenser for fylkeskommunene. Når det gjelder sammenslåing i Finnmark og Troms mener komiteens flertall, bestående av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og SV, at det klare resultatet av folkeavstemmingen i Finnmark må føre til en ny vurdering av Stortingets vedtak om sammenslåing de to fylkeskommunene.

Det er videre flertallets oppfatning at det haster med å avklare hvilke oppgaver og myndighet fylkeskommunene skal få overført, og flertallet forventer at regjeringen snart kommer tilbake til Stortinget med et grunnlag for vurdering og tilrådning om nye de fylkeskommunale ansvarsområdene.

3. Fylkeskommunens roller og ansvar

I dette kapitlet søkes svar på oppdragets tredje problemstilling; hva er fylkeskommunenes roller og ansvar nå, og hvordan bør dette endres ved en regionalisering? Kapitlet tar først for seg fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler, deretter diskuteres fylkeskommunenes oppgaver og organisering. I Meld. St. 22 (2015-2016) Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver, argumenteres det for at regionene skal ta en større rolle i samfunnsutviklingen. Alle fylkeskommunene understreker at de allerede har en betydningsfull rolle i samfunnsutviklingen innenfor kulturfeltet. Samtlige fylkeskommuner bruker betegnelsen samfunnsutvikler om rollen og oppgavene som de har innenfor både kulturpolitikk og andre politikkområder. På tvers av fylkeskommunene er denne rollen særlig knyttet til samordning av ulike sektorområder internt i fylkeskommunen. Det kan også være 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 gjør det utfordrende å avgrense ansvar og oppgaver som er innenfor (eller utenfor) samfunnsutviklingsrollen. Flere av fylkeskommunene opplever samtidig at det er få statlige føringer og lite dialog med staten om prioriteringer og håndtering av regionale oppgaver og ansvarsområder. Sammen med regionenes individuelle historiske utvikling og ulike forståelser av samfunnsutviklingsrollen, gir det utslag i 18 unike 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 viser at det er behov for ulike virkemidler og tiltak i ulike deler av landet for å nå målene for nasjonal kulturpolitikk.

Samlet utgjør midler til kultursektorene en liten del av offentlig pengebruk. Sammenliknet med kommunenes og statens budsjetter for kulturformål, er fylkeskommunenes mer beskjedne. 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 utgiftene var på 11,3 milliarder kroner¹⁰.

Tabell 3.1 viser fordeling av netto driftsutgifter til kultursektoren i prosent av samlede netto driftsutgifter i fylkeskommunene. Andelen har holdt seg relativt stabil de fem siste årene, men i 2016 var det en nedgang på 1,3 prosent fra året før. Merk at det vil være midler til kultur som ikke inngår i driftsbudsjettet. Tabellen viser dermed ikke den reelle pengebruken til kulturfeltet som fylkeskommunene forvalter. Investeringsutgifter til nybygg, utviklingstiltak og andre investeringer inngår ikke. Tabellen gir likevel en indikasjon på variasjonen mellom fylkeskommunenes tilgjengelige ressurser.

¹⁰ SSB (2017) Kulturstatistikk 2016. Statistiske analyser 156

Avhengig av sammensetningen av nye, eksisterende og avsluttede prosjekter vil fylkeskommunenes utgifter til drift kunne endres år for år. I 2016 var det museum og kunstformidling som utgjorde den høyeste andelen til kulturformål i fylkeskommunene med 29 prosent. Lavest var idrett med 1 prosent, og bibliotek med 10 prosent. Når det gjelder idrett har det vært en markant nedgang de siste årene grunnet økning i fordeling av spillemidler. Dette økte fylkeskommunenes inntekter i forhold til utgifter knyttet til denne posten¹¹.

Tabell 3.1 Netto driftsutgifter til kultursektoren i prosent av samlede netto driftsutgifter

	2013	2014	2015	2016	2017
Østfold fylkeskommune	2,7	2,7	2,4	2,2	1,5
Akershus fylkeskommune	1,3	2,1	1,8	2,2	1,8
Hedmark fylkeskommune	3,8	3,4	3,8	4,6	2,9
Oppland fylkeskommune	2,5	2,4	2,9	2,4	1,9
Buskerud fylkeskommune	2,5	2,4	2,4	2,7	2,5
Vestfold fylkeskommune	3,1	2,9	2,6	2,6	3,4
Telemark fylkeskommune	2,0	1,7	4,3	2,8	2,8
Aust-Agder fylkeskommune	4,5	4,6	2,4	4,2	3,2
Vest-Agder fylkeskommune	1,8	3,3	3,1	3,6	1,1
Rogaland fylkeskommune	2,6	2,6	2,4	0,8	2,0
Hordaland fylkeskommune	2,7	3,2	3,1	2,1	2,5
Sogn og Fjordane fylkeskommune	2,5	3,8	2,9	3,1	2,6
Møre og Romsdal fylkeskommune	1,9	2,1	2,1	3,6	2,9
Sør-Trøndelag fylkeskommune	4,6	3,5	3,3	3,1	3,3
Nord-Trøndelag fylkeskommune	2,4	6,2	3,2	3,6	4,2
Nordland fylkeskommune	2,7	2,9	2,4	2,8	2,5
Troms fylkeskommune	3,0	4,5	3,2	3,3	3,1
Finnmark fylkeskommune	2,5	2,7	3,0	2,2	2,9
Norge totalt (uten Oslo)	2,6	3,0	2,8	2,7	2,5
Kilde: SSB KOSTRA (04924, 12264 kultur nøkkeltall)					

Forholdet mellom forvaltningsnivåene er i endring som følge av kommune- og regionreformen, men det er ennå ikke klart hva innholdet i reformene vil bli. I dag kjenner vi de store trekkene i forholdet mellom nivåene blant annet fra Probas rapport (2016). Samtidig gir Ekspertutvalget oppspill til en betydelig overføring av oppgaver til det regionale folkevalgte nivået, med den begrensning at ingen oppgaver skal løftes fra kommunenivået og opp.

¹¹ Ibid

3.1 Samfunnsutviklerrollen

En intensjon med regionreformen er at større regioner skal overta nye oppgaver og funksjoner. I Stortingsmeldingen om regionreformen ligger det en klar forventning til at regionaliseringen skal bidra til et større regionalt handlingsrom innenfor kulturpolitikken, og at det kan legge grunnlag for mer helhetlige kulturpolitikk som i større grad ser sammenheng mellom ulike politikkområder (Meld. St. 22 (2015-2016)). Det å se ulike politikkområder i sammenheng er en kjerne i samfunnsutviklerbegrepet. Samfunnsutvikling handler om summen av innsats som rettes mot de ulike sektorene, slik som klima og miljø, folkehelse, kultur, ressursforvaltning, samferdsel og næringsutvikling. Samfunnsutviklerrollen innebærer ansvar for å skape en helhetlig sammenheng mellom slike områder for å skape en ønsket utvikling. For fylkeskommunene, som utgjør mellomnivået i forvaltningen er denne rollen helt sentral og det legges til grunn at regionreformen skal styrke fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler. Det er derfor viktig å forstå hvordan fylkeskommunen selv tolker rollen og hva utøvelsen av denne rollen innebærer i praksis.

I 2015 la NIBR frem en rapport bestilt av KMD om hva rollen som regional samfunnsutvikler innebærer og hva som må til for å videreutvikle den (Hofstad og Hanssen 2015). Basert på litteratur argumenterer rapporten for at den regionale samfunnsutviklerrollen har tre hoveddimensjoner:

1. Gi strategisk retning til samfunnsutviklingen,
2. Mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn,
3. Samordne, koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk.

Det er denne forståelsen som legges til grunn i stortingsmeldingen om regionreform:

Når fylkeskommunen skal innta en samfunnsutviklingsrolle handler det i stor grad om å samarbeide med andre, med offentlige myndigheter, næringsliv og sivilsamfunn¹².

Det er utfordrende å gi en presis definisjon på hva samfunnsutviklerrollen innebærer fordi mangfoldet er stort. Det reflekteres også gjennom intervjuene vi har hatt med fylkeskommuner. Men elementene som inngår i hoveddimensjonene i Hofstad og Hanssens definisjon virker å treffe godt. Interessant nok, viser enkelte informanter i denne utredningen til nettopp Hofstad og Hanssens definisjon og NIBRs rapport når de skal forklare hva samfunnsutviklerrollen innebærer, eller de viser til at de utøver funksjoner som klart faller innenfor disse tre dimensjonene. På mer detaljerte spørsmål om hva rollen innebærer legges det særlig vekt på at fylkeskommunen, i motsetning til staten, evner å samarbeide på tvers av egne avdelinger og som bindeledd mellom stat og kommune. Videre mener informantene at rollen som samfunnsutvikler konkret vises gjennom fylkeskommunens funksjon som tilrettelegger av ulike nettverk og arenaer for samarbeid, både kommuner imellom og mellom fylket, kommuner, og ulike kunstinstitusjoner og andre aktører innenfor kunst og kulturfeltet.

Det er særlig viktig at det å innta rollen som samfunnsutvikler på kulturfeltet innebærer å tilrettelegge for samarbeid mellom det som kan forstås som kjerneoppgaver på kulturfeltet og tilgrensende felt,

¹² Fra NIBRs omtale av rapporten: «Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå» (Hofstad og Hansen 2015).

slik som helse, frivillighet, utdanning, næring, bymiljø/byplanlegging etc. Dette reflekteres også i hvordan fylkeskommunene har organisert kulturavdelingen. I Trøndelag fylkeskommune, som er et resultat av en nylig gjennomført fylkessammenslåing, er for eksempel avdeling for kultur og folkehelse organisert i de fire seksjonene; (1) kunst og kultur; (2) folkehelse, idrett og frivillighet; (3) fylkesbibliotek; (4) og administrasjon. I andre tilfeller er kulturektoren del av en større utviklingsavdeling med en bredere portefølje.

I figuren nedenfor gjengis de tre dimensjonene i samfunnsutviklerrollen, sammen med oppgaver som hører til.

Figur 3.1 Innhold i samfunnsutviklerrollen

Gi strategisk retning til samfunnsutvikling	<ul style="list-style-type: none"> • Avdekke og skape konsensus om regionens utfordringer • Etablere felles mål • Prioritere og velge strategisk retning for utviklingen - ut fra regionale og lokale forhold • Forankre hos alle relevante aktører • Bruke samfunns- og arealplanlegging som verktøy
Mobilisere ulike aktører med ressurser	<ul style="list-style-type: none"> • Mobilisere aktører med ressurser – privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn • Etablere mobiliserende (plan)prosesser • Stimulere til samarbeid, etablere arenaer og møteplasser • Fungere som nettverksnode, fasilitere og lede samarbeid/ arenaer • Ha incentivordninger som stimulerer til samarbeid
Samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk	<ul style="list-style-type: none"> • Samordne og forplikte ulike sektormyndigheter • Samordne egne sektorer og planer • Benytte regional plan til å gi retning for og samordne offentlige aktører • Fungere som bindeledd mellom forvaltningsnivåer • Veilede
Kilde: Hofstad & Hansen (2015), gjengitt i St. Meld 22 (2016-2017), s. 20	

Hvordan rollen utøves i dag varierer på tvers av fylkeskommunene. Og selv om både fylkesordfører og fylkeskultursjefer i våre intervjuer beskriver rollen i tråd med de momentene som fremkommer i tabellen over, trekkes det i Hofstad og Hansen frem utfordringer. De peker på at potensialet er der, men at utfordringen med regional utvikling og planlegging i dag er at fylkeskommunen bare til en viss grad har evne og vilje til å gi strategisk retning. Det bunner grunnleggende i fylkesplanleggingens svake autoritet og manglende kontroll over ressurser og virkemidler. Videre peker de på at fylkeskommunene har utfordringer med å koordinere sprikende statlige sektormyndigheter til felles innsatser og i varierende grad klarer å mobilisere både offentlige og private aktører (Hofstad og Hansen 2015). De stiller da spørsmål om de institusjonelle rammebetingelse er til stede for at rollen kan utøves på en god måte og forslår blant annet krav om bruk av regionale plan- og planbestemmelser, og å forsterke forpliktelsene til disse gjennom partnerskapsavtaler med relevante aktører. Behov for å styrke

rammebetingelsene er også det Ekspertutvalget viser til når det foreslås overføring av oppgaver til det nye regionale nivået. Det føyer seg til i bildet at det også blant informanter i dette oppdraget er en oppfatning av at samfunnsutviklerrollen utøves og praktiseres forskjellig fra fylke til fylke.

Et poeng som trekkes frem i NIBRs rapport er at helhetstenkning er en del av rolleforståelsen til fylkespolitikeren, men at ikke alle fylker har vist evne og vilje til å gi strategisk retning i samfunnsutviklingen. Her viser NIBR blant annet til Monsen og Sundet (2008), hvor det særlig var tre forhold som ble påpekt, «fylkeskommunens *vilje* til å prioritere det regionale utviklingsarbeidet, mangel på *ressurser og virkemidler* og en *uoversiktlig oppgavefordeling* mellom fylkeskommunen og regional statsforvaltning (ibid).

Når det gjelder å gi strategisk retning er planverktøyet sentralt. Fylkeskommunen står også i en særstilling sammenlignet med staten når det gjelder økonomiplan i det kommuneloven stiller krav om økonomiplan som omfatter minst de fire neste budsjettår, kontra ettårige statsbudsjett. I samspill med planverktøyet er det et instrument som har potensial til å gi forutsigbare rammer og langsiktig helhetstenkning for alle samfunnsområder, herunder kultursektoren. På den andre siden oppfatter nok mange av aktørene som er inne på statsbudsjettet, at det i praksis gir forutsigbare rammer og trygghet, uavhengig av om støtten i teorien kan fjernes fra et budsjettår til et annet.

Ifølge informantene virker det å være utstrakt bruk av planverktøyet i kultursektoren. De fleste fylkeskommunene har utarbeidet en egen plan for sektoren med underliggende strategier og handlingsplaner for ulike områder. De fleste informantene rapporterer om at planene er viktige og at de brukes aktivt, blant annet ved at de legger tydelige føringer for prioriteringer – en skal ikke «*finne på ting som ikke har hjemmel i planene*», slik en fylkeskultursjef beskriver det. Ikke minst forpliktet politikerne, gjennom tidligere vedtatte planer til å følge opp innholdet. Et fåtall av fylkeskommunene har ikke egne kulturplaner, i noen tilfeller er det fordi dette inngår i andre sektorovergrepene planer. I andre tilfeller har det ikke kommet på plass ennå.

Også når det gjelder mobilisering av ulike aktører, er dette noe de fleste fylkeskultursjefene tar opp som en viktig oppgave - og som forstås som del av det å være samfunnsutvikler. Konkret gir dette seg utslag i at fylkeskommunene fasiliterer for ulike nettverk og tilrettelegger for at relevante aktører kommer sammen, både på tvers av offentlig privat - sektor, mellom kommuner, og mellom institusjoner. De fleste fylkeskommunene virker å oppfatte dette som en sentral del av samfunnsutviklerrollen og kan vise til konkrete tiltak for å etablere og stimulere til samarbeid. Videre trekker en av fylkeskultursjefene frem eierskapsstyring som en vesentlig del av rollen som samfunnsutvikler. De fleste fylkeskommunene er betydelig eiere i flere institusjoner, slik som museer, regionteatre og andre kunstinstitusjoner.

Samordning og koordinering av offentlig innsats og virkemiddelbruk virker gjennom intervjuene å være høyt på agendaen i fylkeskommunene. Særlig vektlegges det at fylkeskommunene har klare ambisjoner om å samordne egne sektorer. Dette reflekteres også i hvordan fylkeskommunene er preget av en sektoroverskridende organisering. De er av den oppfatningen at de evner å se politikk på tvers og trekker nettopp dette frem som et fortrinn de har som forvalter sammenlignet med statlig forvaltning, som oppleves som fragmentert. Samtidig trekkes det frem utfordringer med å koordinere ulike

statlige aktører, som gjerne er organisert på en måte som ikke sammenfaller med fylkesgrenser, og at man opplever dette som et område hvor man har en jobb å gjøre.

Et viktig spørsmål er om regionreformen skaper rammer som legger til rette for å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen, mobiliserer privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn, og samordner, koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk. Her kan det være en risiko forbundet med å bli større dersom man ikke evner å arbeide på tvers av sektorer samtidig som man får flere kommuner med større avstand og ulikheter og større avstand mellom fylkeskommunen og andre aktører (idrettsklubber, næringslivsaktører, tilskuddsmottakere osv.) Utfordringene rundt utøvelsen av funksjonen som samfunnsutvikler kan videre være knyttet til at fylkeskommunene har få virkemidler. Ønsker man at rollen skal styrkes må det være flere verktøy i verktøykassen, det forutsetter også at nødvendige ressurser følger med.

3.2 Ansvar og oppgaver

Hva gjør så fylkeskommunene på den kulturpolitiske arenaen i dag? I forbindelse med kulturutredningen i 2014, ga Kulturdepartementet NIBR i oppdrag å utarbeide et bakgrunnsnotat for å beskrive fylkeskommunens rolle i kulturpolitikken (Vestby 2014). Notatet tegner et bilde av en uensartet og mangfoldig fylkeskommunal kultursektor. Det er variasjon i hvilke oppgaver det enkelte fylkeskommuner utfører og hvordan arbeidet er organisert. Noen fylkeskommuner er mer operative, i betydning av at de selv står for tiltak og aktiviteter, mens andre i større grad arbeider gjennom økonomiske tilskudd og andre former for støttefunksjoner. Felles er at alle fylkeskommunene befatter seg med kulturfeltets kjerneoppgaver, men på ulik måte og i ulikt omfang. Intervjumaterialet støtter opp om disse betraktningene. Et annet fellestrekk er at fylkeskommunene har et regionalt fokus på kulturfeltet, og mange fremhever sine satsninger som unike for sin region. Samtidig trekkes frem at det som er unikt i regionen både kan være av nasjonal og internasjonal betydning – disse står ikke i et motsetningsforhold. For å ta et eksempel, er Østnorsk jazzsenterets formidlings- og produksjonsvirksomhet preget av å være både lokal, regional, nasjonal og internasjonal. Samtidig bidrar fylkeskommunene Oppland, Hedmark, Akershus, Oslo, Buskerud og Vestfold økonomisk, mens hovedansvaret for drift ligger hos Kulturrådet (Høringsinnspill til regionreform, Østnorsk Jazzsenter).

I tabellen nedenfor gis en oversikt over fylkeskommunenes ansvar og oppgaver i kulturpolitikken, det gir et bilde på hva fylkeskommunens nåværende rolle rommer, samtidig er det viktig å understreke at det vil ligge betydelige variasjon mellom ulike fylkeskommuner, både hva gjelder aktiviteter, organisering og kompetanse. Til tross for forskjeller i planer, strategier og satsningsområder er hovedtrekkene i fylkeskommunenes oppgaveportefølje imidlertid ikke vesentlig forskjellige. Oversikten under er hentet fra Vestby 2014. I arbeidet med denne utredning har vi intervjuet samtlige fylkeskultursjefer. Oppgaver som trekkes frem av disse er i tråd med denne oversikten.

Tabell 3: Tematisk kategorisering av fylkeskommunale tiltak og aktiviteter på kulturfeltet.

Bibliotek/litteratur:	Fylkesbibliotek, bokbusser, dokumentasjon regional litteratur, medieformidling og opplæring
Kulturminnevern:	Kulturminner og -miljøer, kulturlandskap, arealplanlegging, bygningsvern, arkeologi, pilegrimsleder
Samisk og kvensk	Sektoransvar for samisk språk og kultur, kvensk kultur.
Museer:	Museer og historiske samlinger, bygg/sentre for kulturpersonligheter (som Hamsunsenteret)
Musikk:	Fylkesmusikerordning/distriktsmusikere/folkemusikerordning, fylkesensembler, regionale symfoniorkestre, skolekonserter, barnehagekonserter, operascener, folkemusikkarkiv
Visuell kunst/kultur:	Fylkesgallerier, kunstutstillinger, kunstarenaer og kunstsentre for billedkunst og kunsthåndverk, kunstmuseum, filmsentre, mediesentre, skulpturparker- og samlinger, fylkeskommunale utsmykninger
Teater og scenekunst:	Regionteatre, teaterscener og scenekunstmiljøer, dans, drama
Arrangementer:	Ungdommens kulturmønstring, festivaler, spel og store arrangementer
Kulturbygg:	Forvalter statlig tilskuddsordning til lokale kulturbygg, egne regionale kulturhus
Stimuleringsordninger og tilrettelegging:	Ungdommens kulturkort, Ung Tiltakslust, Den kulturelle skolesekken, tilskuddsordninger til frivillige organisasjoner (kultur, musikk, ungdom, idrett, friluftsliv), støtte til flerkulturelt arbeid, stipendordninger og kulturpriser innen kunst, kultur og idrett, støtte og stimulere profesjonelt kunstliv, kunstnerboliger, kultursentre (atelier og verksteder) for profesjonelle kunstnere og møteplass for kunstnermiljøer, gjesteatelier
Idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv:	Spillemidler til idrettsanlegg og anlegg for fysisk aktivitet, nærmiljøanlegg, områder for friluftsliv, kyststier og turstier
Folkehelse:	Folkehelsesatsinger og -tiltak, kultur som drivkraft for folkehelse, levekår, levevaner
Kulturbasert næringsutvikling:	Kulturnæringer, kulturminnenæring, reiseliv og kultur
Internasjonalt samarbeid:	Ulike fagområder: fra musikk og kunst til historisk håndverk
Forskning og utdanning:	Utdanning og kompetanseheving blant ansatte, forvalte fagmiljøer som kompetansesentre, studieforbund, universitetssamarbeid, regionale forskingsfond

Kilde: Vestby, G. M. (2014) Fylkeskommunenes rolle i kulturpolitikken – bakgrunnsnotat til kulturutredningen 2014

Selv med variasjon mellom fylkeskommunene er det også mange klare fellestrekk. Dette gjelder naturligvis oppgaver slik som fylkesbibliotek og kulturminnevern hvor regionene forvalter betydelige midler. I tillegg forvalter alle fylker en rekke tilskuddordninger til profesjonell kunst- og kultur, både i form av festival og arrangementsstøtte, utviklingsstøtte og støtte til enkeltkunstnere, slik som kunstnerstipendordninger. I det hele faller ofte tilskudd til frivillighet, ungdom, idrett og friluftsliv inn under den kulturpolitiske forvaltningen. En annen vesentlig oppgave er å støtte opp om ulike kunst- og kulturinstitusjoner som finnes i det enkelte fylket. Alle fylkeskommunene befatter seg med kulturfeltets kjerneoppgaver og oppfatter seg gjerne som tilretteleggere for kunst- og kulturfeltet i form av rådgivning, nettverkssamarbeid og utviklingsmidler. I intervjuene ble fylkeskultursjefene stilt spørsmål om sine satsningsområder. Svarene de gir bærer preg av forskjeller, men med det til felles at de er opptatt av det som er særegent for deres region. Det handler om at alle ikke skal være like gode på alt, men at fokuset heller rettes mot regionale fortrinn. Flere satser for eksempel på festivaler og talentutvikling/ rekruttering, mens sjangerområdet kan være ulikt. Slik får vi fylkeskommuner som støtter opp om Stamsund Internasjonale Teaterfestival i Lofoten og satsning på kunstnerresidenser i Oppland.

Samtlige fylkeskommuner er videre opptatt av å formidle at de arbeider tverrsektorielt – i tråd med rollen som samfunnsutvikler, og de legger gjerne et bredt kulturbegrep til grunn når de beskriver hva som inngår i kultursektorens oppgaveportefølje. I Vestfold har man for eksempel en tett kobling mellom kulturminnefeltet og kultur. Klima- og miljødepartementet har overordnet ansvar for kulturminneforvaltning med Riksantikvaren som fagdirektorat. Fra 1990 ble en del av oppgavene knyttet til kulturminneforvaltning delegert til fylkeskommunen. Fylkeskommunene fikk da ansvaret for en rekke faglige oppgaver etter kulturminneloven, blant annet førstelinjeansvar for arkeologi og bygningsvern. Fylkeskommunene skal på den ene siden forvalte kulturminner, og det gjelder også å veilede kommunene slik at lokal politikk er i tråd med nasjonal politikk. På den andre siden skal fylkeskommunene delta i utviklingen av regionen. På kulturminnefeltet er rollen som forvalter regulert gjennom lovverket, mens det i rollen som utvikler finnes langt færre nasjonale føringer. (Løkka 2016).

Gjennom ansvaret for å utarbeide regionale planer og planstrategier integreres kulturminneforvaltning i planverket. I Vestfold inngår kulturminner i «strategisk kultur og idrettsplan for Vestfold 2015-2018», som fungerer som et konkret arbeidsverktøy for sektoren. Ansvaret for kulturminnevern er videre plassert i en avdeling under kultursektoren, hvor kulturdirektøren sitter i fylkesrådmannens ledergruppe. Organiseringen gjør, ifølge kulturdirektøren, at man er tett involvert i de andre fagområdene, og at dette muliggjør å se fagområdene i et tverrsektorielt perspektiv.

Vestfold er i en særstilling i det kulturminnetetthet er høy. Det har gitt seg utslag i hvordan det arbeides på feltet. Kulturarv har vært et satsingsområde hvor man særlig har søkt å knytte formidling tett sammen med kulturminner. Et eksempel er at det er utarbeidet egen attraksjonsstrategi for vikingformidling. Kultur skal synliggjøres gjennom å fortelle historiene som er knyttet til for eksempel kulturminnevern. Det å vektlegge formidling settes forøvrig i sammenheng med samfunnsutviklerrollen. Videre beskrives det at ikke nødvendigvis er i kulturminneavdelingen hvor formidlingskompetansen ligger, og at det derfor er viktig å ta i bruk andre ressurser. Eksempelvis ses kulturminneformidling som en naturlig del av innholdet i Den kulturelle skolesekken. I tillegg driver frivillige direkte formidling gjennom guiding på stedet, eksempelvis i fylkets krigsfangeleirer. Et annet eksempel på formidling er skilting av pilegrimsleder i nært samarbeid mellom friluftsliv og kulturminnevern.

3.3 Organisering i fylkeskommunen

Slik det fremgår i oversikten bærer fylkeskommunens oppgaver på kulturfeltet preg av å være sektoroverskridende, særlig mot folkehelse, ungdomsarbeid, utdanning og næring. Gjennom intervjuer med fylkeskommunale sjef er nettopp det tydelig. Dette virker også å ha gitt seg utslag i hvordan fylkeskommunene har organisert kulturfeltet og hvilke områder som ses i sammenheng. Det fremkommer gjennom intervjuene at mange av fylkeskommunene har organisert kulturpolitikken sammen med det Vestby (2013) kaller randsoneaktiviteter, det vil si tilgrensende oppgaver utenfor den klare kulturpolitiske kjernen. Resultatet er store variasjoner mellom fylkeskommunene, noe som videre gjør det vanskelig å gi eksakte svar på hva som faller inn under kulturtiltak, i et gitt fylke.

Politisk er ofte kultursektoren del av en komité eller utvalg med ansvar for en rekke andre fagområder enn kultur, som f.eks. komité for opplæring og kultur i Oppland og kultur, nærings- og helsekomiteen i Aust-Agder, mens det i andre fylker slik som Møre og Romsdal er begrenset til hovedutvalg for kultur og folkehelse. Når det gjelder politisk organisering i fylkeskommunene, trekkes det frem fra en

av informantene i fylkeskommunen at det kan oppleves som en risiko om kulturfeltet havner inn under andre store tunge forvaltningsområder, knyttet til at store forvaltningsområder «spiser» oppmerksomhet fra kulturfeltet.

Kommunesektoren i Norge kan velge mellom formannskapsmodell eller parlamentarisk modell. Det store flertallet av fylkeskommunene har formannskapsmodellen, mens parlamentarisme i dag finnes i fylkeskommunene Hedmark, Nordland og Troms (og Oslo). Hvilken styringsmodell som velges i de nye regionene er i flere tilfeller ennå ikke avklart. I den nye regionen Viken er det imidlertid avgjort at en skal ha en parlamentarisk modell. I Trøndelag som allerede er slått sammen, ble formannskapsmodellen valgt. Hvilke fordeler og ulemper som eksisterer med de to styringsmodellene har ikke vært en av problemstillingene i dette oppdraget, men det kan her nevnes at det i enkelte intervjuer med fylkeskommunene har vært uttrykt noen grad av bekymring knyttet til at parlamentarisme er forbundet med større grad av fragmentering som gir samordningsutfordringer. Andre informanter peker på at parlamentarisme praktiseres og utformes forskjellig. Det samme gjør formannskapsmodellen. Hvordan de to modellene praktiseres er av større betydning for samordning enn hva modellene i seg selv er. For perspektiver på parlamentarisme i fylkeskommuner for øvrig, se Universitetet i Nordlands rapport om parlamentarisme i norske byer og fylkeskommuner i sammenlignende perspektiv (Saxi et. al. 2014). Et annet forhold som kan være av interesse er valg av komiteer/ utvalg med eller uten beslutningsmyndighet. I Trøndelag fylkeskommune har man eksempelvis valgt en modell hvor hovedutvalgene har betydelig beslutningsmyndighet, noe som noen hevder begrenser fylkesutvalgets samordningsrolle.

Når det gjelder administrativ organisering finnes særlig to hovedtrekk. Det ene er at kultursektoren er del av regionalavdeling eller regional utviklingsavdeling, da gjerne med en underliggende avdeling omtalt som kulturseksjon, enhet eller lignende. Det andre hovedtrekket, og det som ser ut til å være vanligst, er at kultursektoren er en egen kulturavdeling direkte under fylkesrådmannen. I begge disse tilfellene inngår som regel idrettsfeltet. Videre er folkehelsearbeidet, som skal være en gjennomgripende satsning på tvers av sektorer, ofte plassert i samme overordnende avdeling som kultur. I fire av fylkeskommunene er kultursektoren organisert i en regional/ eller utviklingsavdeling. 12 av fylkeskommunene har en egen kulturavdeling direkte under fylkesrådmann, men også blant disse varierer det hvilke oppgaver som er tillagt avdelingen.

Organiseringen er dermed lite ensartet. I tabellen under presenteres en oversikt over fylkeskommunene og administrativ organisering av kultursektoren. Tabellen inneholder også enkelte beskrivelser av avdelingen/ enhetens oppgaveportefølje. Dette er eksempler på oppgaver tillagt sektoren, men det gir ikke en uttømmende informasjon om alt som fylkeskommunene foretar seg innenfor kultursektoren. Det er vanlig å anta at (horisontal) organisering har betydning for hvorvidt man evner å se fagfelt og sektorområder i sammenheng. En ting er formell organisering, en annen er kulturen for tverrsektorielt samarbeid. I følge intervjuene jobbes det ofte tett både på tvers av avdelinger og på tvers av seksjoner. Der hvor kultursektoren ikke er organisert i samme overgripende avdeling, kan man korrigere med å etablere formaliserte møteplasser. Det kan imidlertid være forbundet med en viss risiko at et mindre sektorområde underordnes større og tyngre felt, eksempelvis om kulturfeltet i de nye og større regionene ligger under samme politiske utvalg, og samme overordnede avdeling som utdanning eller næring.

Tabell 3.2: Oversikt over administrativ organisering av kultursektoren i fylkeskommunene

Fylke	Overordnet organisering	Seksjoner/ enheter	Om organiseringen -Kommentar/ avklaringer/presiseringer.
Akershus	Avdeling for kultur frivillighet og folkehelse	Består av Administrativ stab, Seksjon for idrett, friluftsliv, frivillighet og folkehelse, Seksjon for kultur, Seksjon kulturminnevern	Akershus har den største fylkeskommunale kulturavdelingen i landet. Avdelingen har et helhetlig og bredt ansvar for politikkområdene kultur, idrett og friluftsliv, kulturminnevern og de tverrfaglige områdene inkludering og mangfold, folkehelse og frivillighet. I dette ligger både pålagte oppgaver slik som fylkesbibliotek og DKS, og egne satsinger. Avdelingen har politisk vedtatte styringsdokumenter som regional plan for fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv, regional plan for kultminner, kulturplan og et eget frivillighetsdokument som beskriver perspektiver og utfordringer. For mangfold og inkludering og for folkehelse er det utarbeidet strategidokumenter. De tre seksjoner samarbeider tett med kommunene og organisasjonslivet. Talentutvikling er et av fire satsingsområder i den nylig vedtatte kulturplanen, sammen med et inkluderende kulturliv, barn og unge, og kulturmæringer. Aktivitetsløftet er tittel på den regionale planen for fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv. I arbeidet med ny regional plan for kulturminner settes det særlig fokus på nyere tids kulturminner og på god kvalitet i fortetting ved by og stedsutvikling. Akershus har formannskapsmodell, men det er vedtatt parlamentarisme for Viken.
Aust-Agder	Regionalavdelingen	Kultur, kulturminnevern og næring	Formannskapsmodell. Ellers noe annerledes organisering enn i de fleste andre fylkeskommuner. Kulturseksjonen ligger til fylkesrådmannens stab i sentraladministrasjonen. Videre egen virksomhet som Aust-Agder bibliotek og kulturformidling med oppgaver innenfor bibliotekutvikling og kulturformidling som for eksempel DKS/ bæremeisen, UKM og det operative og utadrettede tilbudet både mot institusjoner og aktiviteter. Politisk er ansvaret lagt til Kultur, nærings- og helsekomiteen.
Buskerud	Utviklingsavdelingen	Plan miljø og folkehelse, næring, kulturminnevern, kunst og kultur, fylkesbibliotek	Formannskapsmodell. Kunst og kultur organisert under en større utviklingsavdeling med bred oppgaveportefølje med ansvar for regional planlegging, by- og stedsutvikling, klima, vann og energi, næringsutvikling, landbruk, forskning, utvikling og innovasjon, reiseliv, kultur, kulturminner, bibliotekutvikling, idrett, friluftsliv og folkehelse. På kulturfeltet er Viken filmsenter og Brageteatret organisert som aksjeselskap, i tillegg er fylket finansier, men ikke eier av, en rekke organisasjoner som er viktig i den kulturelle infrastrukturen i fylket.
Finnmark	Kultur-, kulturminne-, og miljøavdelinga	Faggruppe allmennkultur, Faggruppe folkehelse, idrett, friluftsliv og miljø Faggruppe kulturminne og kulturarv Fylkesbibliotek Scene Finnmark	Formannskapsmodell. Avdelingen har sine saker oppe til ulike politiske utvalg. Hovedutvalgsleder for kultur, folkehelse og samferdsel deltar i Landsdelsrådet for kultur i Nord-Norge, som består av de øverste politiske lederne for kultursaker i Nordland, Troms og Finnmark. Kultur- og miljøsjefen sitter i ledergruppen til fylkesrådmannen. Avdelinga har i sin portefølje ansvar for samisk (sektorovergripende) og kvensk språk og kultur. Avdelinga har rådgivning og sekretariat for fylkeskommunale ungdomsråd, eldreråd og rådet for likestilling av funksjonshemmede. Betydelig deler av kulturmidlene kanaliserer gjennom den nordnorske kulturavtalen. Et samarbeid regulert i gjennom avtaleverk siden 1991. Avtalen regulerer mål og strategier, og fordeling av regionale tilskudd til kunst- og kulturinstitusjonen. Gir også støtte til prosjekter i Barents gjennom ordningen BarentsKult og deltar i Joint Working Group on Culture. Avdelinga har to ytre enheter: fylkesbiblioteket og Scene Finnmark. Fylkesbiblioteket har nasjonalt ansvar for finsk bibliotekjeneste og regionalt ansvar for foto og privatarkiv. Scene Finnmark har musikere lokalisert i Hammerfest og Alta i tillegg til Vadsø. Musikene i Scene Finnmark er en del av Landsdelsmusikerordningen. Scene Finnmark har i tillegg ansvar for DKS. Fylkeskommunen er deleier i blant annet Hålogaland teater og Verdensarvsenter for bergkunst Alta museum IKS.
Hedmark	Enheten Kultur, bibliotek og kompetanse (KBK)	Inndelt i tre fagteam: Fylkesbibliotek, Allmenn kunst og kultur, Fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv	Parlamentarisk modell med fire fylkesråd, men det blir formannskapsmodell i det nye Innlandet fylkeskommune. Fagområdet kultur er plassert hos fylkesrådsleder (en av fire fylkesråd), sammen med fagområdene økonomi, overordnet planlegging og regional utvikling. Politiske og strategiske valg om at mange oppgaver ivaretas av eksterne institusjoner, så som Kunstbanken Hedmark Kunstsenter (et samarbeid mellom kunstnerorganisasjonene og fylket), Turneorganisasjonen og Teater Innlandet. Inkludering, likestilling og flerkultur er sektorovergripende fagområder, men er organisatorisk lagt inn under KBK. Fagteam Allmenn kunst- og kultur omfatter også museer, inkludering, likestilling og flerkultur, minoriteter og urbefolkning.

Hordaland	Kultur og idrettsavdeling	Fem underliggende seksjoner: fylkesarkivet, fylkesbiblioteket, fylkeskonservatoren, seksjon for idrett og friluftsliv, seksjon for kunst- og kulturformidling, stab	Kultur- og idrettsavdelinga er organisert som linjeenhet og er ledet av fylkesdirektør kultur og idrett. Avdelingen har fem underliggende seksjoner med seksjonsleder i tillegg til stab. Hordaland fylkeskommune er styrt etter formannskapsmodell. Fylkesdirektør kultur og idrett sitter i fylkesrådmannens ledergruppe. Avdelinga har ansvar for det samla kultur- og idrettsområdet, men har utstrakt samhandling med andre avdelinger i tjenesteproduksjonene og oppgaveløsningen, særlig innenfor fagområder med tverrsektoriell organisering og ansvar, slik som folkehelse, planoppgaver, tettstedutvikling, kunst i fylkeskommunale byggeprosjekter og opplæring. Kultur- og idrettsfeltet er sektorspesialisert i avdeling med fagkompetanse og virkemidler. Samarbeid og dialog med statlige organ, kommuner og aktører i sivilsamfunnet utgjør en viktig del av arbeidsoppgavene.
Møre og Romsdal	Kulturavdelingen	Består av seksjonene Kulturformidling, Kulturvern, Folkehelse og fysisk aktivitet, Fylkesbiblioteket og Drift/stab	Avdelinga har ansvar for kulturminneforvaltningen, bibliotek, kunst- og kulturformidling, distriktsmusikerordningen, folkehelse, idrett og friluftsliv, regionale kulturinstitusjoner og -organisasjoner, frivillig sektor, kreativ og kulturelle næringer og regional planlegging på ansvarsområdet til avdelinga. Til dette ligger også både planbehandling og tilskuddsforvaltning. Avdelinga har det faglige koordineringsansvaret for likestillingsarbeidet i fylkeskommunen, eldrerådet og rådet for likestilling av funksjonshemma. Fylkeskommunen har formannskapsmodell med fem fagavdelinger. Fagområdet kultur har sitt eget hovedutvalg – kultur- og folkehelseutvalget. Utvalget er også hovedutvalg for fylkestannlegen. Ingen ytre enheter, men de fleste distriktsmusikerne har avtaler med kulturskoler som fyller opp 50 % av stillingen.
Nordland	Kultur, miljø og folkehelse	Består av sju seksjoner; Arkiv, museum, Scene 8, Bibliotek, kunst og kulturformidling, Folkehelse, Kulturminner, Plan og Miljø, Tannhelse	Nordland er et av tre fylker med parlamentarisme. Administrasjonen er organisert i fagavdelinger som ledes av hver sin fylkesråd, eget fylkesråd for Kultur, miljø og folkehelse. Fagavdelingen har en etatsleder med stab, og seksjonsledere tilknyttet hver av de syv seksjonene. Den overordnede fagavdelingen under Kultur, miljø og folkehelse har en bred portefølje som også inkluderer planmyndighet. Det er vedtatt ny kulturstrategi 2018-2021 som meislei ut retningen for kulturarbeidet i fylket.
Oppland	Fagenhet Kultur	Har ikke seksjoner/ enheter under fagenheten	Fylkesadministrasjonen er inndelt i 14 fagområder plassert direkte under fylkesrådmann, hvorav kultur er eget fagområdet. Kulturarv og fylkesbibliotek er videre egne fagenheter, mens folkehelse er tillagt fagenheten plan og miljø, mens idrett er lagt til fagenheten næring og samfunn.
Rogaland	Kulturavdelingen	Består av to fagseksjoner; kulturarv og allmenn kultur. Seksjonene er videre inndelt i tre faggrupper hver.	Formannskapsmodell, med kultur som egen avdeling direkte under fylkesrådmannen. Avdelingen har ansvar for kulturminneforvaltning, idrett, og kulturfeltet i bred forstand. Med unntak av DKS liten grad utøvende ansvar, men involvert i alle større scener, institusjoner, tiltak og prosjekter som tilskuddspartner eller eier.
Sogn og Fjordane	Næring og kultur	Har ikke seksjoner/ enheter i avdelingen	Formannskapsmodell med tre fylkesdirektører fordelt på avdelingene opplæring, samferdsel, næring og kultur. Avdelingene får dermed en bred oppgaveportefølje. Årsaken til organiseringer er at man har redusert antall hovedutvalg. Næring og kulturavdelinga er ledet av fylkesdirektør, med en assisterende fylkesdirektør for næring og en assisterende fylkesdirektør for kultur
Telemark	Avdeling for kultur	Avdelingen består av te team; Team kultur, Team kulturarv, Team bibliotek, i tillegg høre Verdensarvkoordinator faglig til avdelingen	Formannskapsmodell. Avdelingen har ansvar for det generelle kulturområdet (drift DKS og avtaler/ tilskuddstyter til regionale kunst og kulturinstitusjoner), fylkesbibliotek og kulturarv (arkeologi og nyere tid), i tillegg til faglig ansvar for Verdensarvkoordinator. Organisert med avdelingsleder i rådmannens ledergruppe og teamledere for fagområdene.
Troms	Kulturetaten	Etaten består av fem avdelinger: Avdeling for folkehelse, idrett og friluftsliv, Avdeling for kulturarv, Avdeling for kunst og kulturformidling, Kultur i Troms og Fylkesbiblioteket	Ansvar for samisk (sektorovergripende) og kvensk språk og kultur. Fokus på utviklingsarbeid, kompetanse/ rekruttering og samhandling med kommuner, institusjoner, kunstnere og frivillig sektor, både regionalt og internasjonalt. Har flere ytre enheter: Kultur i Troms i Harstad med ansvar for landsdelsmusikerne, Folkemusikk Nord, bok og kulturbussen og DKS, i samarbeid med øvrige fagavdelinger. I tillegg samisk bibliotekjeneste i Kåfjord. Troms fylkeskultursenter. Parlamentarisme med egen fylkesråd for kultur og næring. Kulturetaten ledes av fylkeskultursjefen, inngår i fylkeskommunens administrative ledergruppe

Trøndelag	Avdeling for kultur og folkehelse	Består av fire seksjoner Kunst og kultur, Folkehelse, idrett og frivillighet, Fylkesbibliotek og Administrasjon.	Formannskapsmodell med hovedutvalg (eget for kultur) med betydelig beslutningsmyndighet. Fylkesdirektør på linje med øvrige ledere i fylkesrådmannens ledergruppe. Tydelig organisering med direktører for hhv. utviklingsoppgaver og drift, og støttetjenester. Tydelig plassert sektoransvar for gjennomgående oppgaver (folkehelse, samiske forhold, kompetanse, inkludering etc), men med koordineringsansvar plassert i en avdeling. Avdelingen for kultur og folkehelse har koordinerende ansvar for folkehelse, samiske forhold, inkludering, ungdom.
Vest-Agder	Regionalavdeling	Fordelt på to seksjoner: Kulturseksjonen og Fylkeskonservatoren	Kulturseksjonen og fylkeskonservator ligger som to likestilte seksjoner i Regionalavdelingen. I avdelingen ligger i tillegg seksjon for samferdsel, plan og miljø, og samfunns- og næringsutvikling. Det er tradisjon for å arbeide på tvers av seksjoner og fagområder.
Vestfold	Kultursektoren	Kulturstaben, Kultur idrett og friluftsliv, Folkehelse, Kulturarv, Vestfolds fylkesbibliotek	Kultursektoren er egen avdeling under fylkesrådmann, hvor direktør for kultursektoren inngår i fylkesrådmannens ledergruppe. Styres etter formannskapsmodellen. Sektoren består av fem underliggende avdelinger fagområder. Har hatt strategisk kultur og idrettsplan siden 2002, med fire års virkningsperiode som overbyggende plattform. Politisk er ansvaret lagt til hovedutvalg for kultur, idrett og folkehelse.
Østfold	Regionalutviklingsavdelingen	Består av: Kulturseksjonen, Næringsseksjonen, Internasjonal seksjon, Samferdselsseksjonen, Tannhelsetjenesten	Kulturseksjonen omfatter kultur, idrett og frivillighet. Kulturseksjonen har organisert tjenesteproduksjonen i to virksomheter, Østfold kulturutvikling og Opera Østfold. Østfold kulturutvikling er produsentmiljø for den kulturelle skolesekken, driver fylkeskommunen satsing på ung kultur, det regionale teatret og fylkesbiblioteket. Kulturseksjonen i fylket forvalter tilskudd og utviklingsmidler for kultursektoren og idrettsområdet, og er regional utviklingsaktør med tett samarbeid mot kommuner og kulturinstitusjoner, og samarbeider med seksjonene for næring og internasjonalsisering når det gjelder arrangementsutvikling og kompetansesatsing. Regionalutviklingsavdelingen rapporterer politisk til næring- og kulturkomiteen, med unntak av samferdselsseksjonen som rapporterer til samferdselskomiteen. Kulturminneseksjonen er lagt til Samfunnsplanavdelingen, som er politisk underlagt næring og kulturkomiteen. som overordnet avdeling. Kulturminneseksjonen har ansvaret for kulturminnevernet og for Stiftelsen Østfoldmuseene.
Kilder. Intervjuer med fylkeskultursjefer, fylkesordførere og fylkeskommunenes egne nettsider. Tabellen er sendt fylkeskultursjefer for supplering og kvalitetssikring			

3.4 Fylkeskommunenes ambisjoner på kulturfeltet

Som det til nå har blitt tydeliggjort i kapitlet, er fylkeskommunene ulike i organisering av oppgaver og ansvarsområder innenfor kulturfeltet. Denne utviklingen har, siden fylkeskommunene ble etablert som et selvstendig forvaltningsnivå med direkte representanter til fylkestinget og en direkte fylkesskatt i 1976, vært resultatet av mer eller mindre tilfeldige politiske og administrative veivalg. Telemarksforskning har siden 2011 tatt «temperaturen» på norsk kulturliv ved å måle kulturbruk og kulturaktivitet i norske kommuner, fylker og regioner i Norsk Kulturindeks. Mens noen fylkeskommuner har sterk satsing på kulturfeltet, er det andre fylkeskommuner som ikke har prioritert dette området i like stor grad. Resultatet viser seg i ulik kulturbruk og kulturaktivitet i ulike deler av landet.

Videre har noen fylkeskommuner etablert kulturfeltet som en egen avdeling eller seksjon i fylkesadministrasjonene, mens andre fylkeskommuner har plassert oppgavene og ansvarsområdet inn i andre seksjoner og avdelinger, eller sammen med andre tilstøtende sektorer som for eksempel folkehelse, idrett, friluftsliv og oppvekst/utdanning. Organisering av kulturfeltet i de politiske og administrative landskapet har vært et resultat av ulike ambisjoner, både horisontalt knyttet til regionale prioriteringer i fylkeskommunen, og vertikalt knyttet til realisering av kulturpolitikk som involverer kommune og stat (eksempelvis politikk som har vært basert på trepartssamarbeid om finansiering). Felles for alle fylkeskommunene er at de alle, naturlig nok, oppfatter seg som samfunnsutvikler og premissleverandør for kunst og kultur. Hvordan de ulike fylkeskommunene realiserer samfunnsutviklingsrollen er kontekstavhengig og forskjellig ut fra regionale politiske prioriteringer, økonomiske forutsetninger og historisk framvekst av kunst- og kulturfeltet.

Som diskusjonene om fordelingsnøkkelen 30/70 for finansieringsmodeller av større prosjekter viser, er fylkeskommunene ofte låst til føringer i den statlige kulturpolitikken. Et viktig argument for at fylkeskommunene skal få nye ansvarsområder og oppgaver gjennom regionreformen er demokratiseringen av kunst og kulturfeltet slik at regionene gis større handlingsrom til å styre og influere egne ambisjoner. Fylkeskommunene har lang erfaring med saksbehandling knyttet til for eksempel tilskuddsordninger, støtte til store og mindre prosjekter som for eksempel utbygging av kulturhus/ bygg. En utfordring som kommer frem som en tydelig bekymring blant kunst- og kulturinstitusjoner og interesseorganisasjoner er fylkeskommunenes rutiner for armlengdeprinsippet i prioriteringene. Ambisjonene griper ikke godt nok om det smale kunstbegrepet, hevdes det fra noen av kunst- og kulturinstitusjonene. Samtidig har fylkeskommunene ulike rutiner og praksiser for forståelsen av armlengdes-prinsippet. Dette blir generelt avvist i de kvalitative intervjuene med fylkeskommunene. Her er oppfatningen motsatt, at fylkeskommunene generelt har god formell og erfaringsbasert kultur- og kunstfaglig kompetanse. Det er altså delte oppfatninger blant aktørene om fylkeskommunenes forutsetninger og premisser for å ta over nye ansvarsområder og oppgaver knyttet til kunst og kulturens egenart og oppgaver som i dag omfattes av fagfelleevaluering.

Ofte bunner forskjellig oppfatning av hva som bør være ambisjonen for kunstfeltet for de nye regionene i diskusjoner om forståelsen av kunstbegrepet. Mens kunst- og kulturinstitusjonene som oftest lener seg på det snevre kunst og kunstbegrepet, har fylkeskommunene en tendens til å lene seg mer på den vide forståelsen. Det tydeliggjøres gjennom at mange av dagens fylkeskommuner søker mot en rolle som koordinator og tilrettelegger av infrastruktur for utvikling av kunst- og kultur, ofte på tvers av politiske felter og sektorer. Alle fylkeskommunene er styrt av nasjonal lovgivning og

lovpålagte oppgaver. Likevel har de aller fleste fylkeskommunene ambisjoner om å være aktør ut over disse oppgavene. En gjennomgang av noen av fylkeskommunenes ambisjoner med dagens definerte ansvars- og oppgavefelt illustrerer denne trenden. De kommende avsnittene presenterer noen av fylkeskommunenes uttalte ambisjoner på kulturfeltet uttrykt i regionale handlingsplaner og i intervjuene. De sju fylkeskommunenes uttrykte individuelle ambisjoner kan også kjennes igjen i andre fylkeskommuner. De ambisjonene som kommer frem her er heller ikke uttømmende for hver av fylkeskommunene.

Akershus består av store folkerike kommuner som stadig får flere innbyggere. Det er bygget opp en modell med fem tydelige politikkområder innenfor kulturavdelingen. I Akershus er ambisjonene på kulturfeltet orientert mot å være en sammenbindende aktør mellom statlig og lokal kulturpolitikk gjennom å gi retning til prosesser som går på tvers av sektorer og etater horisontalt i fylket og vertikalt mellom kommune og stat. Et eksempel kan være tettstedsutvikling hvor fylkeskommunen har en tverrsektoriell tilnærming til utviklingen, og der utviklingsprosesser rommer kultur så vel som for eksempel næring, utdanning og folkehelse. I tillegg til å ha det horisontale perspektivet er det for fylkeskommunen også viktig å se regional utvikling på tvers av forvaltningsnivåer og samtidig koblet opp til folkevalgt styring fra fylket til kommuner. For Akershus handler regional utvikling først og fremst om å gripe fatt i prosesser og utviklingsmuligheter som skjer på tvers av kommunene slik at nasjonale mål for kulturpolitikk innfris og ivaretas for fylkets innbyggere. Kultur inngår gjerne i flere politikfelt og er et politikkområde definert ut fra forståelsen om det utvidede kulturbegrepet.

I Hordaland er samfunnsutviklerrollen særlig knyttet til samarbeid med kommuner og stat i løsningen av felles prosjekter og oppgaver. Mange av disse relasjonene innebærer felles finansiering av kulturlivets institusjoner. Disse samarbeidsrelasjonene kan være krevende ettersom man da er avhengig av felles prioriteringer og kan enes om fordelingsnøkkel.

Hordaland fylkeskommune er også vertsfylke til storbykommunen Bergen, som huser nesten halvparten av Hordalands innbyggere. Her har det tradisjonelt vært dragkamp om ansvaret for kunst- og kulturpolitikken skal plasseres i stat, fylkeskommune eller kommune. Fylkeskommunen er opptatt av at det å flytte ansvar og myndighet fra statlige organer i hovedstaden til regionale folkevalgte myndigheter i Bergen vil styrke Bergen som storby, og mener det også vil føre til en vitalisering av kulturpolitikken til beste for det regionale kulturlivet. Dette synet har vanligvis ikke Bergen kommune delt. Samtidig som ambisjonene til Hordaland fylkeskommune, i likhet med Bergen kommune, er orientert mot det utvidede kulturbegrepet, er likevel de to forvaltningsnivåene på kollisjonskurs når det gjelder hvilke oppgaver og ansvarsområder som bør regionaliseres og legges til de nye fylkeskommunene. Her ønsker storbyen selv å overta flere oppgaver. I tillegg har flere av de nasjonale kulturinstitusjonene i Bergen tatt til orde for at ansvar og oppgaver bør forbli i staten.

I Aust-Agder, som er en betydelig mindre fylkeskommune i antall innbyggere, er også ambisjonen for kunst- og kulturfeltet å etablere en samfunnsutviklerrolle som har en koordinerende funksjon basert på forståelsen av det utvidede kulturbegrepet. Slik fylkeskommunen utøver rollen som samfunnsutvikler i dag, handler realisering av regional kulturpolitikk om å være en samspillpartner og et kunnskapsnavn for aktører innenfor feltet. Også Aust-Agder har ambisjoner som kan relateres til den vide forståelsen av kulturbegrepet. I Aust-Agder blir ambisjonene også knyttet til utvikling av infrastruktur og møteplasser for kunst- og kulturaktiviteter, og det vises til festivaler, utvikling av den planlagte

Kunstsiloen, folkebibliotek, frivillighet, omdømme og idrettsanlegg, alt med mål om å bidra til stedsutvikling og utvikling av møteplasser i lokalsamfunnet som kan virke til at fylkets innbyggere både kan oppleve og delta i idretts- og kulturaktiviteter.. Regional kulturpolitikk har videre mål om å fremme stolthet, engasjement, eierskap og identitet blant fylkets innbyggere. Ambisjonen er å fremme talent så vel som breddesatsninger. I Aust-Agder mottas Ekspertutvalgets forslag positivt fordi det nye ansvars- og oppgaveområder gjør de nye regionene i stand til å mobilisere og gi strategisk retning i kulturpolitikken til fremme av en helhetlig politikk i samspill med andre politikkområder.

Også i Oppland er realiseringen av samfunnsutvikleroppdraget relatert til bruken av det utvidede kulturbegrepet. Her handler kulturpolitikk om tilrettelegging av aktivitet så vel som å utvikle arbeidsplasser, folkehelse og samferdsel. I følge informantene fra Oppland fylkeskommune er kulturområdet i dag et eksempel på hvordan makt og myndighet er spredt over hele området. Staten har stort ansvar og ganske høy detaljeringsgrad på statlige nivå der spesielt finansieringsdelen av kostnadskrevende prosjekter blir utfordrende. Gjennom 70/30 finansieringsmodellen hvor fylkeskommunen skal forholde seg til statens prioriteringer, oppleves staten å være den førende part. Det er en krevende form for økonomitenking sett fra det regionale nivået. Øker staten budsjettet må fylkeskommunen følge etter, og motsatt. Dermed blir ikke fylkeskommunens ambisjoner styrende i realiseringen av den regionale kulturpolitiske utviklingen. Informantene er tydelige på at dersom man overfører Ekspertutvalgets foreslåtte oppgaver til fylkeskommunene, vil det gi den nye regionen et annet handlingsrom der regionale ambisjoner får større muligheter. Det vil, ifølge informantene, gjøre flere virkemidler tilgjengelig for realiseringen av kulturpolitikk. Det vil gi ny giv innenfor kulturfeltet i regionen Innlandet som i 2020 vil inkludere 48 kommuner.

I Sogn og Fjordane er også samfunnsutviklerrollen beskrevet som en bred og koordinerende rolle. Her tar fylkeskommunen oppgaver som binder mot staten (altså lovpålagte oppgaver) og oppgaver som går på tvers av kommunene, det vil si at fylkeskommunen opptrer som koordinator mellom kommune og stat. Også i Sogn og Fjordane er ambisjonene orientert mot å skape infrastrukturen for utvikling av kunst og kultur. De regionale institusjonene, som for eksempel Opera Nordfjord er en nøkkelinstitusjoner og motorer som samfunnsutviklere. Samfunnsutvikling handler også om å skape steder som er gode å bo på. Derfor anbefales også regionalisering som et middel mot utflytting. Bedre virkemidler for kulturfeltet i de nye regionene vil også kunne bidra på integreringsfeltet. For å håndtere migrasjon og skape sterke lokalsamfunn som inkluderer alle i befolkningen vil kultur og idrett spille en viktig rolle.

Rogaland er i en omstillingsfase fra en mer ensidig regional utvikling sterkt påvirket av situasjonen i oljebransjen. Dette gjør at det også er stor oppmerksomhet om en bred tilnærming til den videre utviklingen av fylket, hvor også kultur vil være en viktig drivkraft. Dette gjenspeiles i den interne organiseringen hvor kultur er en egen avdeling, noe som er viktig for å ivareta samfunnsutviklingsrollen knyttet til jobbing på tvers av de ulike områdene og sektorene i fylket. Det kan for eksempel være å koordinere kultur og utdanning, næringsliv, folkehelse, idrett og reiseliv. I Rogaland er det derfor etablert fagutvalg på tvers av sektorer og avdelinger, og det er politisk lagt til rette for jobbing på tvers. Videre er samfunnsutviklerrollen per definisjon knyttet til et tett samarbeid med sektoren, stat og kommuner om prosjekter, oppgaver og finansiering. Et viktig steg for videreutvikling av arbeidet med koordinering og tilrettelegging på tvers av sektorer og avdelinger internt, og mot kommuner, sektor og stat, er at porteføljen av virkemidler styrkes. Fylkeskommunen finansierer lovpålagte oppgaver,

men har behov for flere virkemidler gjennom regionalisering slik at det legges til rette for slikt samarbeid. For fylket er regionreformen et viktig bidrag til demokratiprosessen i utvikling av og tilgang til kunst og kultur slik at avgjørelser kan bli tatt nærmere innbyggerne og kulturaktørene. Samtidig hevdes det at regionreformen er en avbyråkratiseringsprosess der kulturaktører og politikktutformere i fremtiden ikke skal forholde seg til tre, men to instanser.

Møre og Romsdal er blant fylkeskommunene som ikke skal slå sammen, men som likevel skal gjennom en større organisasjonsutviklingsprosess. Fylkeskommunen ønsker å jobbe aktivt for å ta et større ansvar og skape det handlingsrommet som vil være nødvendig for å utføre det som forstås som fylkets samfunnsoppdrag. I forbindelse med omstillingsarbeidet er det vedtatt oppstart på to prosjekter i 2018. «Prosjekt Møre og Romsdal 2020» tar for seg omstilling av fylkeskommunene som organisasjon frem mot regionreform i 2020. Prosjektet skal videre ta for seg behovet for å modernisere, effektivisere og profesjonalisere organisasjonen for å tilpasse fylkeskommunen rollen som tjenesteproducent og utviklingsaktør. I «Prosjekt Møre og Romsdal 2025» skal det arbeides med de utfordringene Møre og Romsdal vil møte som egen region frem mot 2025, med et eksternt perspektiv knyttet til regional utvikling.

I forbindelse med omstillingsprosjektene går Møre og Romsdal inn i en ny og ambisiøs kultursatsning – med et uttalt mål om å ta «verdensherredømme». I dette legges en bred tilnærming til hva som er kultur. Det handler blant annet om å skape attraktive bo- og arbeidsmarkedsregioner. Tanken om «verdensherredømme» handler om å vise bredde og mangfoldet i kulturfeltet og ikke bare som del av det smale kunst og kulturbegrepet. Fylkeskommunen ønsker å løfte samfunnsutviklerrollen som kulturfeltet har, da må kultursatsningen ses i en større sammenheng og sektorovergrepene. Fylkeskommunen tar med dette strategiske grep for å løfte kulturpolitikk høyere på agendaen. Fylkeskommunen ønsker å ha høye ambisjoner og vil som del av utviklingsarbeidet søke Mørebyen som europeisk kulturhovedstad 2027.

4. Kompetanse og kompetansebehov

I dette kapitlet diskuteres fylkeskommunenes kompetanse og kompetansebehov ut fra dagens situasjon. Diskusjonen er først og fremst deskriptiv og har som mål å svare på problemstillingen; Hvilken kompetanse trenger fylkeskommunene og de nye regionene for å løse oppdraget som samfunnsutviklere på kulturfeltet, og hvilken kompetanse innehar fylkeskommunene nå? Problemstillingen blir belyst gjennom analyser av data fra kartleggingsundersøkelsen som ble gjennomført i fylkeskommunene og funn fra de kvalitative intervjuene.

Kompetanse blant ansatte som jobber med oppgaver tilknyttet kulturfeltet har ikke blitt kartlagt tidligere. Et viktig funn i denne studien er at formell og real kompetanse er svært høy i fylkeskommunene. Nær 90 prosent av de ansatte i kultursektoren har høyere utdanning innenfor relevante fagområder, og de ansatte har lang arbeidserfaring fra kulturfeltet. 55 prosent av de ansatte har mastergrad. Flere fylkeskommuner rekrutterer ansatte med forskerutdanning innenfor kulturfeltet. De fleste ansatte er utdannet innenfor humanistiske og estetiske fag.

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

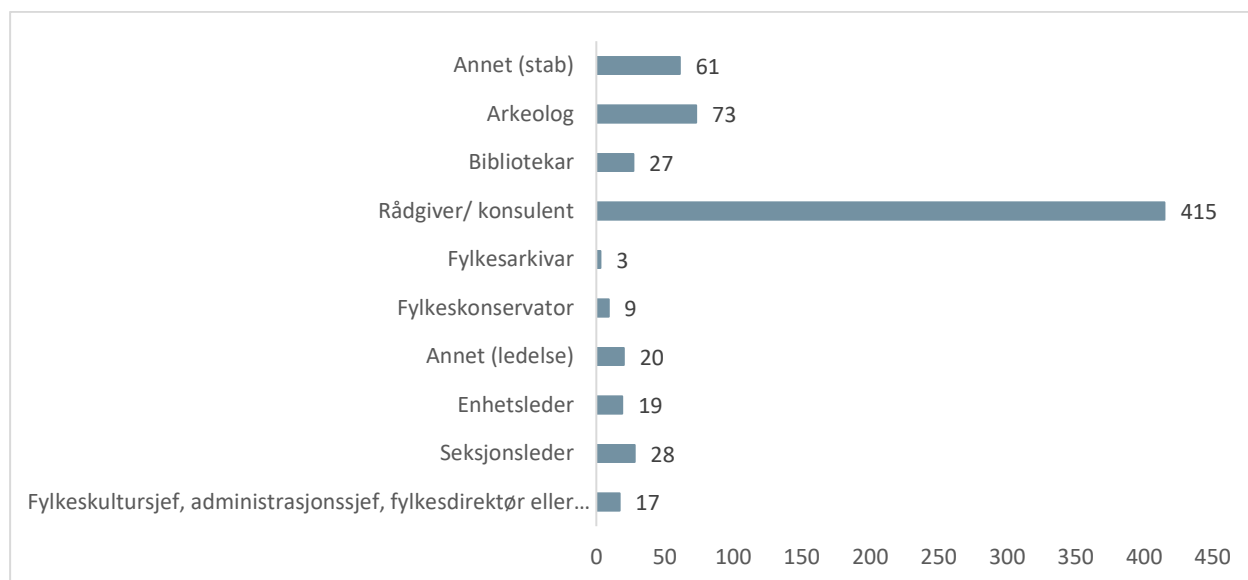
Fylkeskommunene har, naturlig nok, ikke kompetanse på områder de ikke forvalter eller har ansvar for ut fra dagens situasjon. Med overføring av nye oppgaver vil dermed nye krav til kompetanse melde seg ut over de kompetansehevede tiltak ansatte har tilgang til i dag. Strategisk rekruttering for tilførsel av riktig kompetanse vil derfor være viktig for fylkeskommunene for at regionene skal bidra til å nå nasjonale kulturpolitiske mål. Fylkeskommunenes selv oppfatter ikke rekruttering som en stor utfordring. De viser til erfaringer de har fra rekrutteringsprosesser med høyt tilfang av svært kompetente søkere. Plassert mellom stat og kommune har fylkeskommunene også en nøkkelposisjon med dybdekunnskap om regionale, behov, initiativ, satsninger og kulturpolitiske ambisjoner. Det betyr at fylkeskommunene også har førstehåndskunnskap om kompetansebehov som skal fylles og som går på tvers av kommunene. Fylkeskommunene understreker at de har erfaring med å bygge kompetanse når nye behov melder seg. En forutsetning er at nødvendige ressurser følger med de nye oppgavene og ansvaret som følger av regionreformen. Strategisk rekruttering i fylkeskommunene vil slik bidra til å bygge opp regionale fagmiljøer med både spesifikk og generell kunnskap og som kan bidra til å legge til rette for at regionale kulturaktører og miljøer blir verdensledende på sine felter.

4.1 Om respondentene

I dette delkapittelet vil vi kort beskrive funn fra kompetansekartleggingen som dreier seg om hvem respondentene er, og hvilke oppgaver de selv og kultursektoren befatter seg med.

Blant spørreundersøkelsens respondenter har 415 (62 prosent) stilling som rådgiver/konsulent. 84 respondenter (13 prosent) av respondentene har lederstilling, enten fylkeskultursjef eller tilsvarende, seksjonsleder, enhetsleder eller annen lederstilling. Oversikt over stillingene til respondenten fremkommer i figur 4.1.

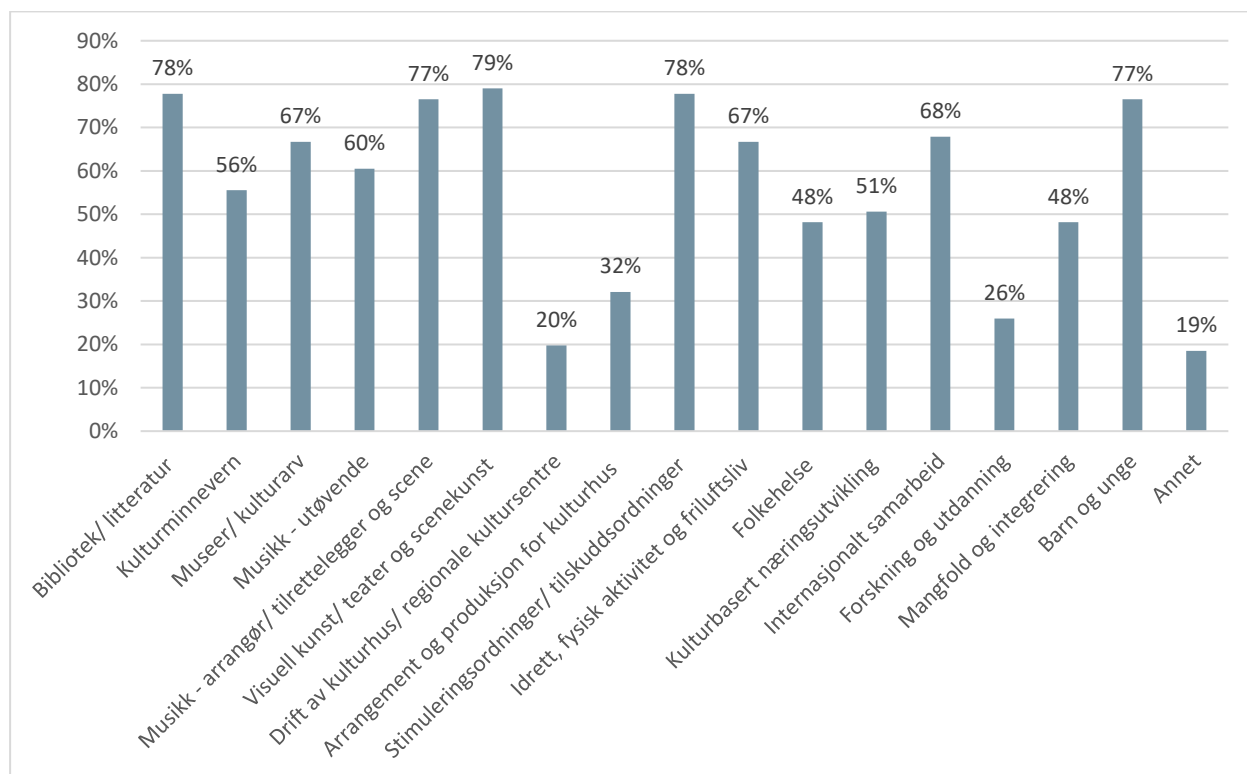
Figur 4.1: Hva er din stilling i fylkeskommunen? (n=672)



Kilde: Oxford Research AS

Respondenter som krysset av for fylkeskultursjef, seksjonsleder, enhetsleder eller annet (ledelse) ble videre stilt spørsmål om hvilke aktiviteter og oppgaver kulturseksjonene/kulturetaten i fylkeskommunene dekker i dag. Til sammen 81 respondenter svarte på spørsmålet og svarene fremkommer i figur 4.2. Figuren illustrerer at de fleste fylkeskommunene dekker mange ulike områder og aktiviteter knyttet til kultur og at dette overlapper med områder som av Vestby (2013) blir kalt randsoneaktiviteter, det vil si oppgaver som ligger utenfor kulturens kjernefelt. Nær halvparten av respondentene oppgir at kulturetaten befatter seg med oppgaver innen folkehelse, kulturbasert næringsutvikling, og mangfold og integrering. Det at såkalte randsoneaktiviteter er plassert sammen med kulturpolitisk forvaltning kan ses som et uttrykk for at fylkeskommunene ønsker (og evner) å se ulike sektorer i sammenheng, noe som er tett forbundet med fylkeskommunenes rolle som samfunnsutvikler.

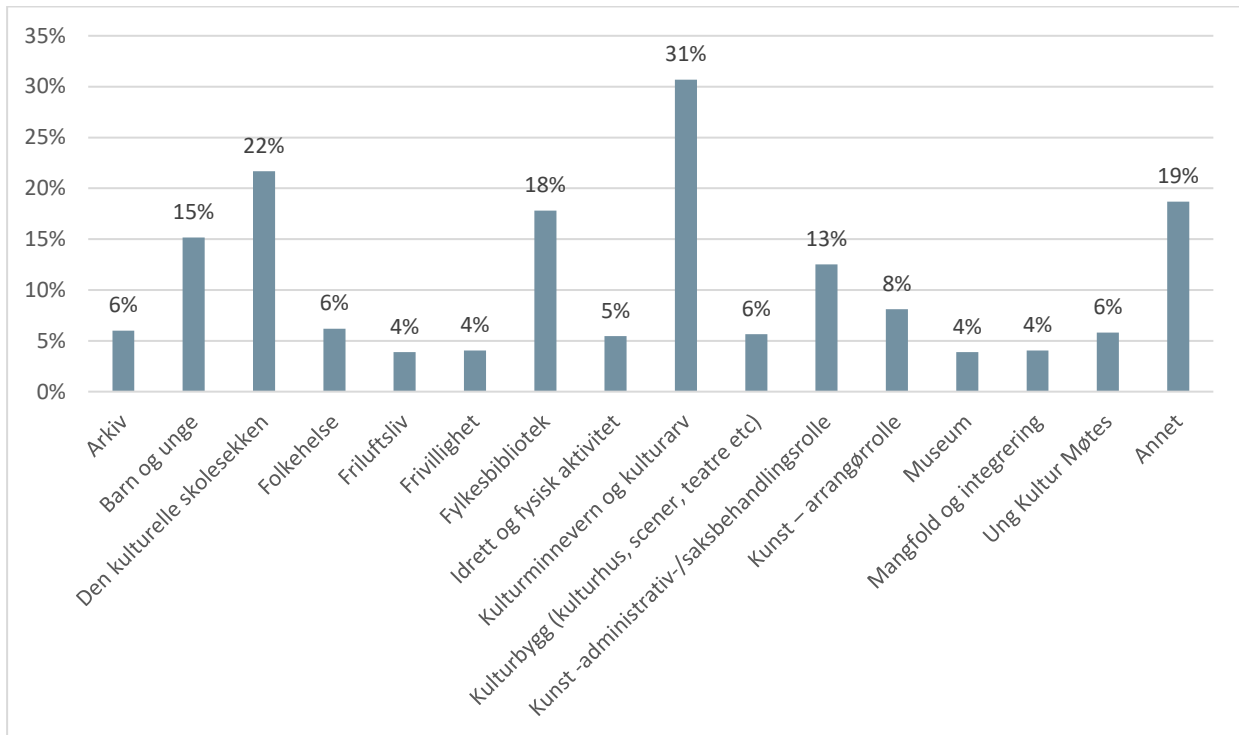
Figur 4.2: Oppgaver dekket av kulturetaten/kulturseksjonene (n=81)



De aller fleste av fylkeskultursjefene krysser av for at kulturetaten dekker nær samtlige områder som er med i figur 4.2. Svarene her må tolkes ut fra variasjon i fylkeskommunenes organisering av oppgaver, hvor områder som folkehelse, næringsutvikling, mangfold og integrering etc. er oppgaver som gjerne er tillagt kulturetaten. Blant områder hvor det er færre av fylkeskultursjefene som oppgir at deres etat dekker, er drift av kulturhus (4 av 17), forskning og utdanning (6 av 17) og arrangement og produksjon for kulturhus (8 av 17).

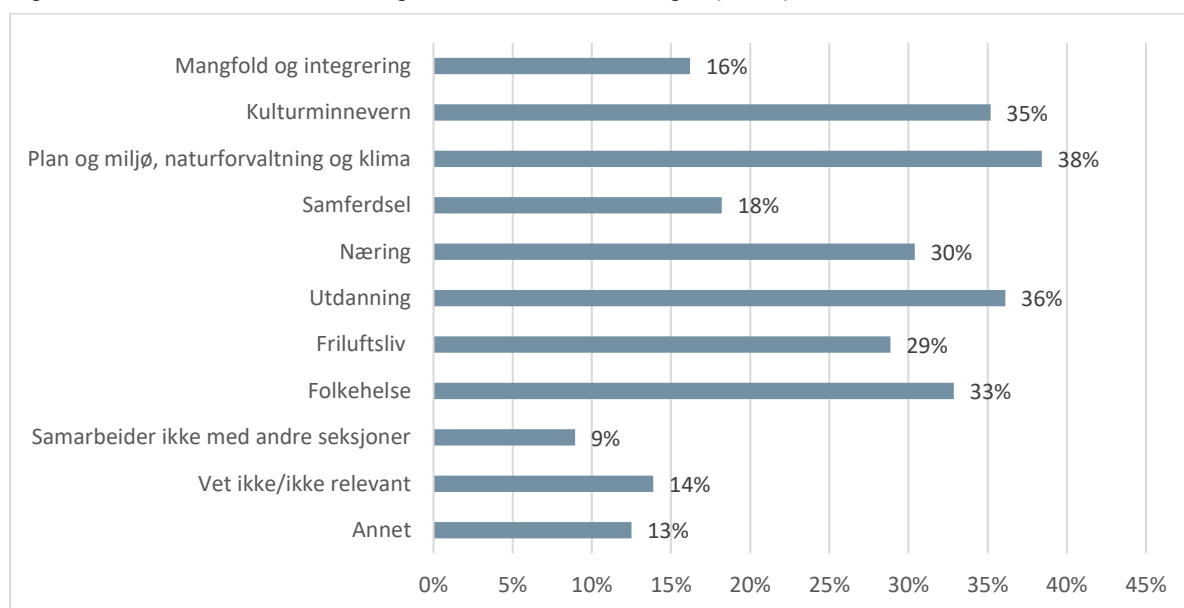
Figur 4.3 viser en oversikt over arbeidsområdet som respondentene dekker i fylket. Her var det mulig for respondenten å oppgi flere arbeidsområder. Mange respondenter har krysset av for annet, hvor det også var anledning til å gi utfyllende beskrivelse. Blant områdene som da nevnes er administrative oppgaver, tilskuddsforvaltning, Den kulturelle spaserstokken, fylkesmusiker, utøvende kunstner både innenfor musikk og scenekunst, film, samisk språk og kultur med mer. Spørsmålet ble ikke gitt til de som hadde oppgitt at de hadde lederstilling.

Figur 4.3: Hva er ditt arbeidsområde i fylkeskommunen (n=567)



Figur 4.4. viser samarbeidet mellom kultur og andre deler av forvaltningen. Her er det mange som oppgir at de samarbeider på tvers av flere forvaltningsområder. Særlig er det folkehelse, friluftsliv, utdanning og plan, miljø, naturforvaltning og klima mange oppgir at de samarbeider med. Her er det viktig å understreke at mange av områdene kan være organisert i samme sektor/etat som kjerneoppgavene på kulturfeltet. Blant de som har svart annet (19 prosent) og som utdypet svaret sitt finner vi at flere oppgir DKS og fylkesbibliotek, mens andre oppgir kultur som et felt de samarbeider med, noe som indikerer at de selv ikke jobber med kultur, men samarbeider med feltet.

Figur 4.4: Samarbeid mellom kultur og andre deler av forvaltningen (n=648)



Figurene som her er presentert er ment å gi et bilde av hvem respondentene er, og hvilke oppgaver som knytter seg til kultursektoren i fylkeskommunen. Samlet illustrerer det at det i tillegg til kulturopp-gaver, i tradisjonell forstand, også utføres sektoroverskridende oppgaver. Fylkeskommunen har en bred oppgaveportefølje og ser ut til å vektlegge samarbeid på tvers av sektorer, noe som støttes opp om i de kvalitative intervjuene.

4.2 Kompetanse i dagens fylkeskommuner

Kompetanse er et sammensatt begrep, men kan forstås som noe menneske er i stand til å utføre, delta i, tilegne seg, reflektere omkring, føle og oppleve (Engh 2004). I den beskrivelsen ligger også en forståelse av at begrepet ikke bare er en aktiv ferdighet eller en utviklet evne, men også et potensial i å mestre noe tidligere uprøvd (Weinert 2001). Man er derfor nødt til å sette mennesket inn i en praktisk situasjon der ulike kompetanser får spillerom (Engh 2004). Samtidig er kompetanse som begrep kontinuerlig diskutert og svakt definert. Resultatet er at det ikke eksisterer en klar felles enighet om definisjon av begrepet kompetanse (Højholt 2000; Illeris 2009). Jørgensen (1999 s. 4) understreker at det å ha kompetanse, viser til at en person er kvalifisert i en bredere betydning; «Det dreier seg ikke kun om, at personen bebersker et faglig område, men også om, at personen kan anvende denne faglige viten... I forhold til de krav, der ligger i en situasjon ...». Jensen (2000, s. 126) peker også på at kompetanse er noe man utøver i situasjoner hvor resultatet ikke er gitt på forhånd. En mye brukt definisjon internasjonalt er i midlertid formulert av OECD:

A competency is more than just knowledge and skills. It involves the ability to meet complex demands, by drawing on and mobilising psychosocial resources (including the skills and attitudes) in a particular context. For example, the ability to communicate effectively is a competency that

may draw on an individual's knowledge on language, practical IT skills and attitudes towards those with whom he or she is communicating.”

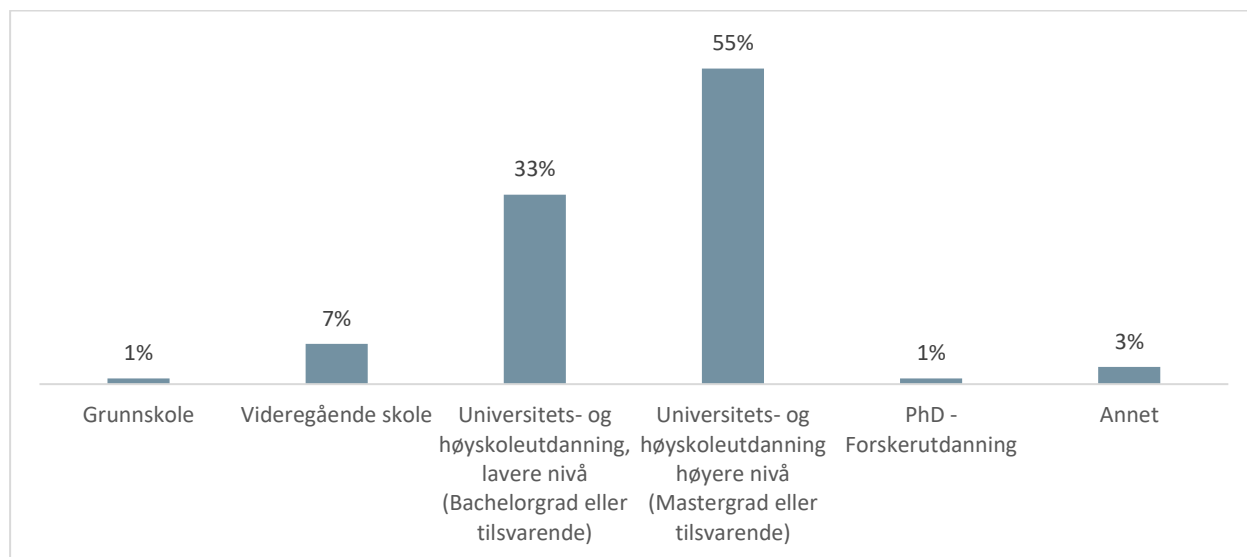
(OECD, 2005, Ananiadou and Claro, 2009)

Illeris (2012) understreker kompleksiteten med kompetansebegrepet, og hevder at man ikke har en entydig og felles definisjon av begrepet. Der finnes derfor ikke noe som kan kalles for et *riktig* kompetansebegrep. Bruken av begrepet kompetanse må derfor ikke være autorativ i den forstand at man fremmer en forståelse om at kompetansebegrepet for alle samfunnsaktører er entydig og normativt. I denne rapporten deler vi mellom realkompetanse og formell kompetanse. Formell kompetanse omhandler personers utdanning knyttet til kulturfeltet. Realkompetanse omhandler personers erfaringsgrunnlag som er ervervet gjennom å delta i ulike roller innenfor kulturlivet enten det er i jobbsammenheng, som frivillig, eller som utøver, kultur(tjeneste)konsument, deltaker og så videre.

4.2.1 Formell kompetanse

I spørreundersøkelsen rettet til ansatte i fylkeskulturavdelingene ble det kartlagt hvilke utdanningsretninger og utdanningsnivå, de ansatte har. Figur 4.5 viser at formalkompetansen blant de ansatte er høy, hvor nær 90 prosent av respondentene oppgir at de har fullført utdanning fra universitet og høyskolenivå. Videre har 56 prosent av respondentene fullført utdanning på mastergradsnivå eller høyere. Dette viser at fylkeskommunene, slik de er i dag, er kompetansmiljøer med ansatte med høyt utdanningsnivå.

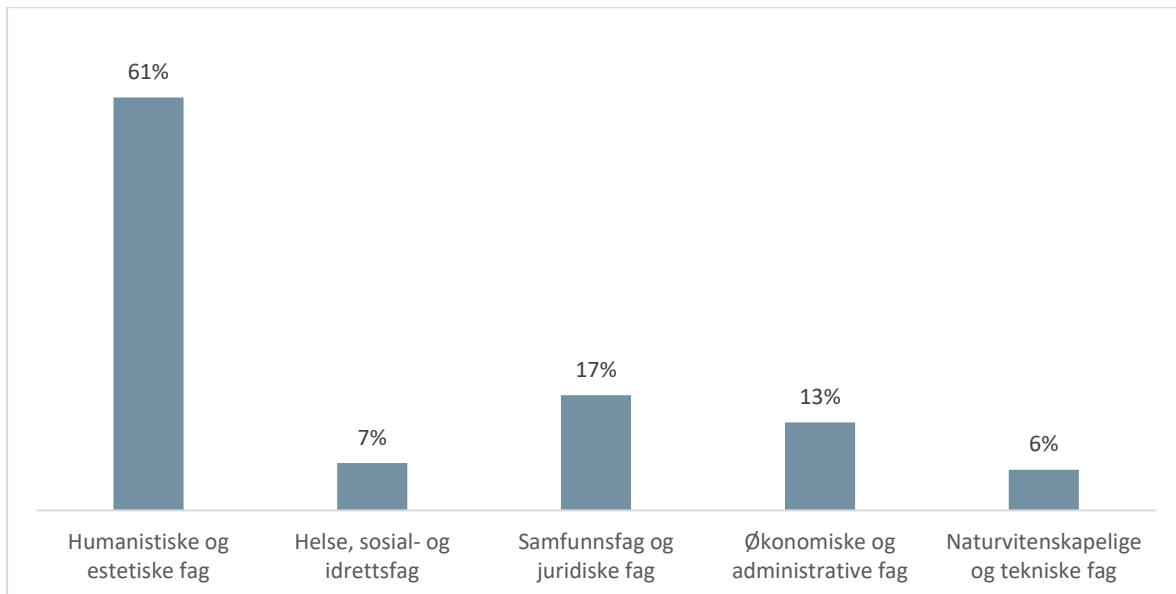
Figur 4.5: Høyeste fullførte utdanning blant ansatte i kultursektoren (n=648)



Figur 4.6 viser innenfor hvilke fagretninger de ansatte er utdannet. 75,5 prosent er utdannet innenfor humanistiske eller estetiske fagretninger, mens rundt 21 prosent er utdannet innenfor

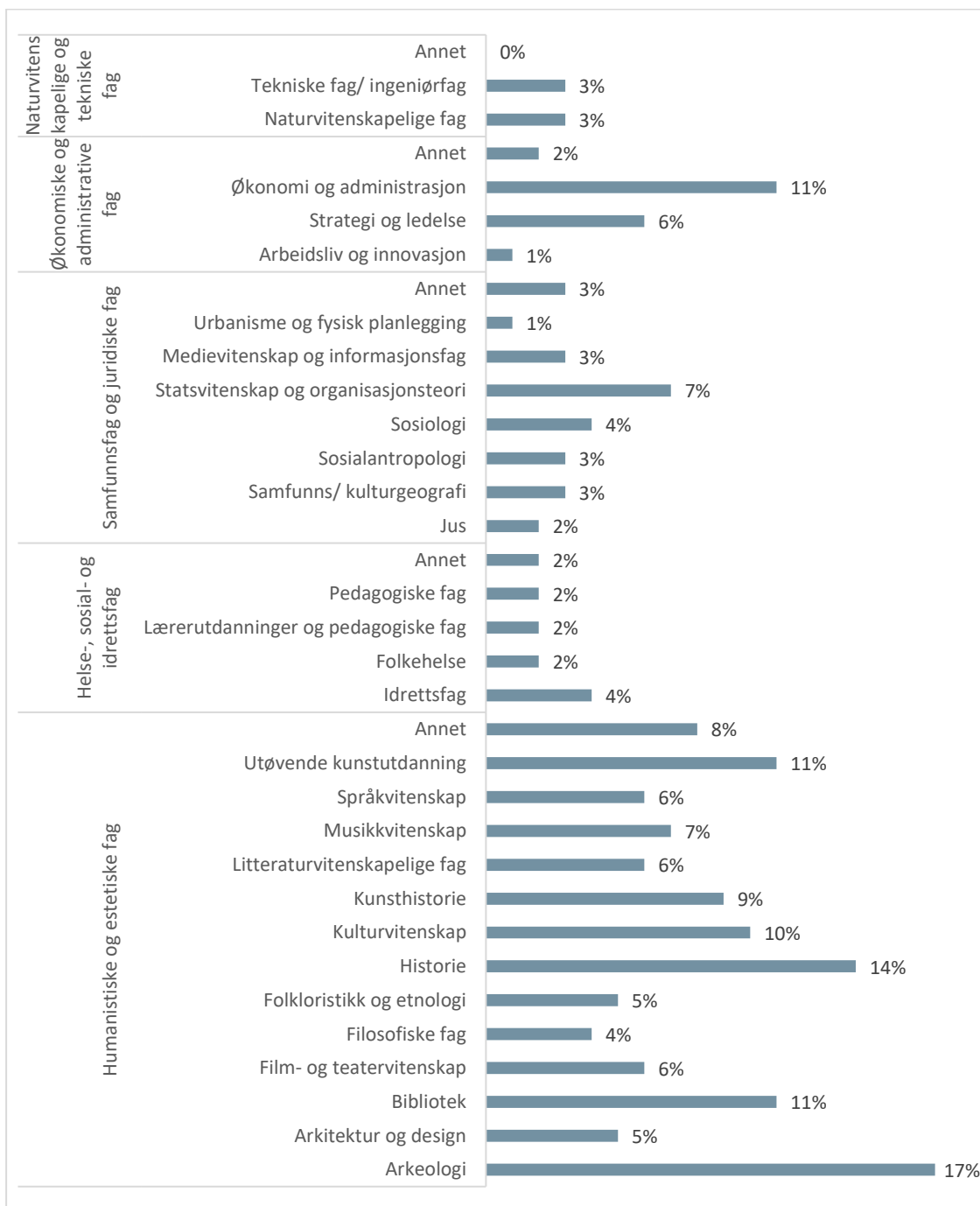
samfunnsvitenskap og jus. På spørsmålet var det mulig å oppgi flere fagfelt. Overordnet peker resultatene fra kompetansekartleggingen mot at det er et stort mangfold i utdanningsretninger. Dette mangfoldet kan ses som et uttrykk på variasjonene i oppgaveporteføljen som fylkeskommunene ivaretar under den kulturpolitiske paraplyen.

Figur 4.6: Innenfor hvilket fagfelt er du utdannet? (Flere svar tillatt, N= 689)



De fleste respondentene oppgir at de er utdannet innenfor humanistiske og estetiske fag. I figur 4.7 fremkommer de ansattes spesifiserte utdanningsretninger. Figuren viser et tverrsnitt av alle de 689 respondentene. Nærmere to av tre ansatte har utdanning innenfor fagfelt for humanistiske og estetiske fag, hvor arkeologi, historie, bibliotek, utøvende kunst, og kulturvitenskap er blant de mest fremtredende fagområdene.

Figur 4.7: Spesifisert fagområdet (flere svar tillatt, n=689)

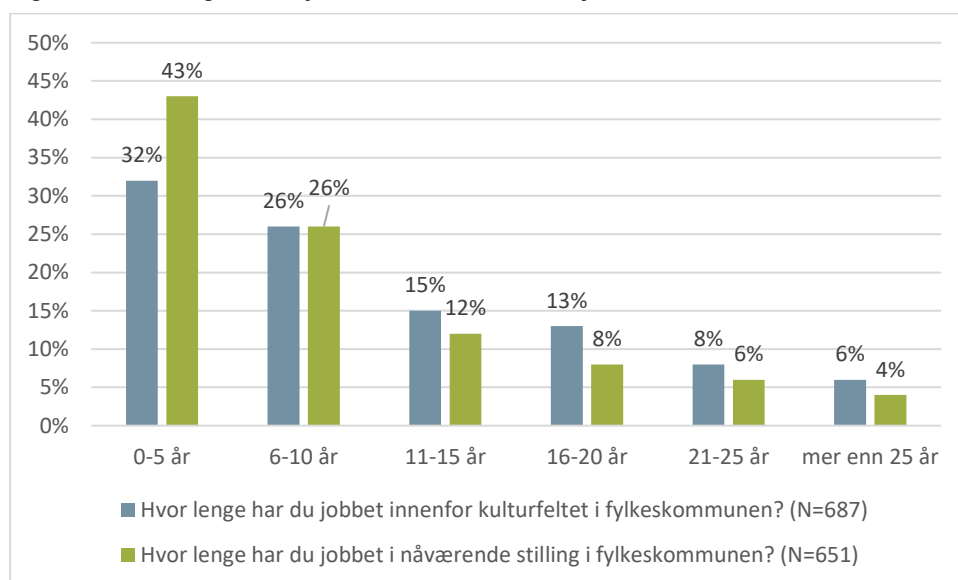


Kilde: Oxford Research AS

4.2.2 Realkompetanse

Figur 4.8 viser en fordeling av erfaring fra kulturfeltet som helhet som de ansatte i fylkeskommunene har, og hvor lenge de har vært i nåværende stilling i fylkeskommunen. Slik det fremgår, oppgir 46 prosent av respondentene at de har mer enn 15 års erfaring fra arbeid innenfor kulturfeltet, mens 24 prosent svarer at de har mellom 10 og 15 års erfaring. Om arbeidserfaring fra kulturfeltet i fylkeskommunen, svarer respondentene i gjennomsnitt at de har jobbet innenfor kulturfeltet i fylkeskommunen i 10,8 år. På spørsmål om hvor lenge en har vært i nåværende stilling i fylkeskommunen, oppgis et gjennomsnitt på 8,4 år. Det virker ikke å være vesentlige forskjeller mellom fylkeskommunene på disse variablene.

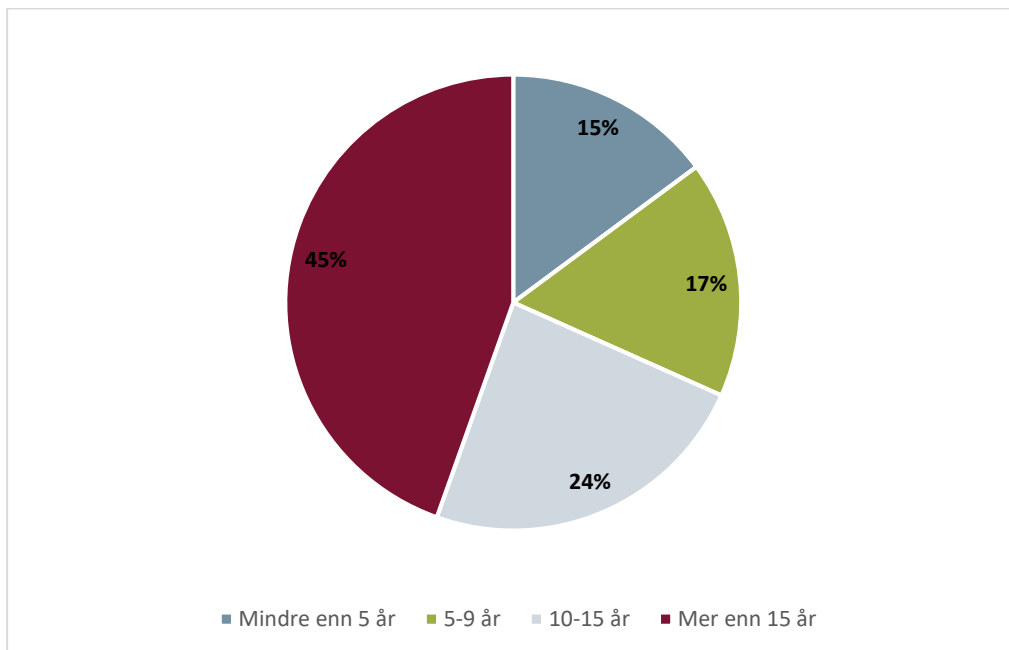
Figur 4.8: Hvor lenge har du jobbet innen kulturfeltet i fylkeskommunen?



Kilde: Oxford Research AS

Kartleggingen viser at ansatte i kulturforvaltningen i fylkeskommunene har lang erfaring både fra kulturfeltet generelt og fra fylkeskommunal kulturforvaltning spesielt. Funn fra surveyen indikerer også at fylkeskommunene rekrutterer ansatte blant folk som har vært og kanskje også fortsatt er, aktive innenfor kulturfeltet også før de begynte å jobbe i fylkeskommunen. Figur 4.9 viser respondentenes svar på spørsmålet om hvor mange år de har jobbet innenfor kulturfeltet, inkludert andre jobber enn fylkeskommunen. Figuren viser at nærmere 70 prosent av respondentene oppgir at de har jobbet innenfor kulturfeltet i mer enn 10 år. Av disse svarer to av tre at de har mer enn 15 års realkompetanse fra kulturfeltet.

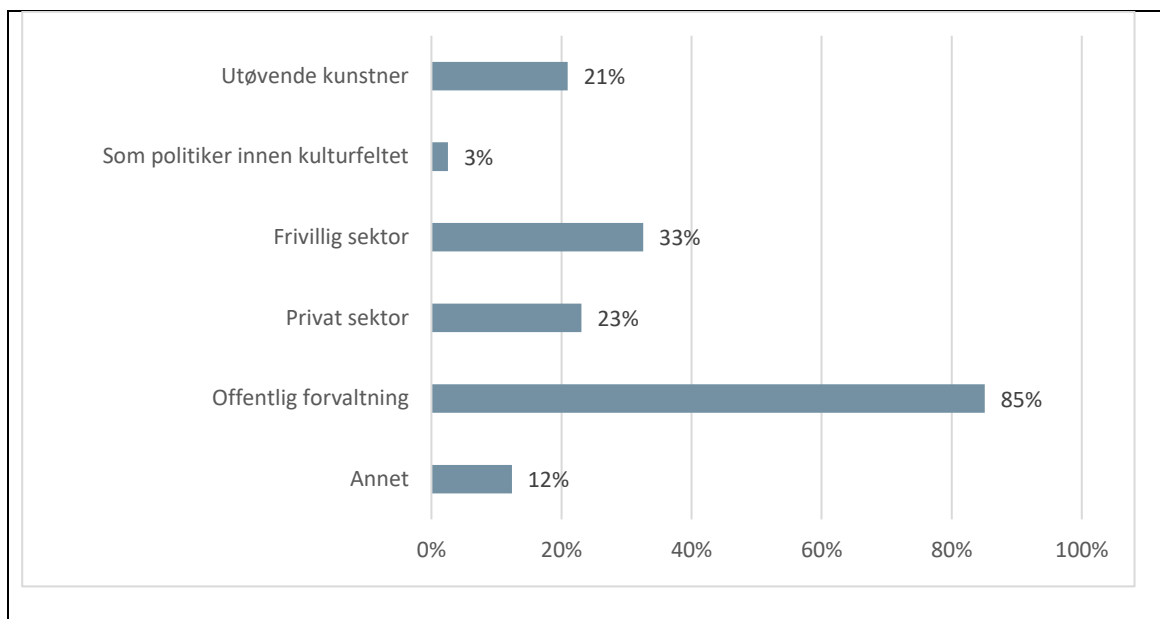
Figur 4.9: I hvor mange år har du jobbet innenfor kulturfeltet, inkludert andre jobber enn i fylkeskommunen? (N=672)



Kilde: Oxford Research AS

I surveyen ble tidligere arbeidserfaring kartlagt. På spørsmål om hvilke arbeidsoppgaver innenfor kulturfeltet respondentene har erfaring fra, svarer omlag 85 prosent offentlig forvaltning, mens 23 prosent svarer privat sektor (figur 4.10). Over 20 prosent oppgir at de har erfaring som utøvende kunster. Dette er grovkornede kategorier, men det gir likevel en tydelig indikasjon på at de fleste ansatte i fylkeskommunal forvaltning i hovedsak har arbeidserfaring fra offentlig forvaltning. Det var mulig å oppgi flere svar på spørsmålet.

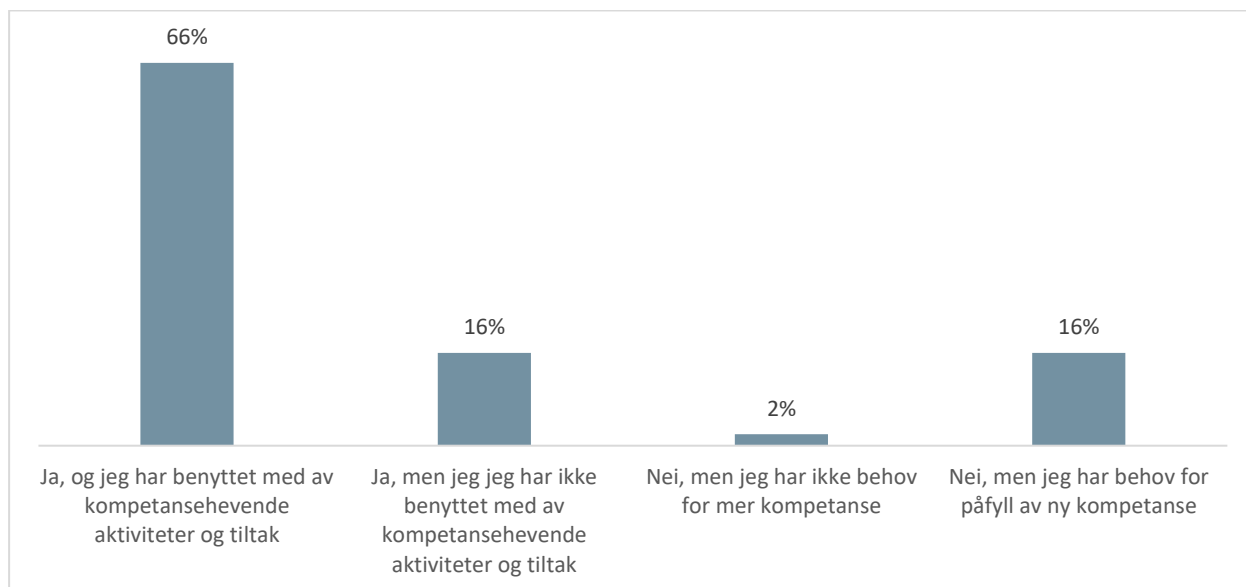
Figur 4.10: Min arbeidserfaring fra kulturfeltet består av oppgaver innen: (n=663)



4.2.3 Fylkeskommunenes kompetansebehov

De to forgående kapitlene vedrørende kompetansesituasjonen i fylkeskommunene har vist at ansatte i fylkeskommunene har lang arbeidserfaring fra kulturfeltet og fra arbeid på kulturfeltet i fylkeskommunen, samt høy formell kompetanse. Intervjuene med administrativ og politisk ledelse i fylkeskommunene støtter opp under dette. Informantene peker på at fylkeskommunene selv opplever at de har god kompetanse og derfor føler seg rigget til å starte arbeidet med å overta nye oppgaver. Samtidig erkjennes det at med nye oppgaver vil behovet for ny kompetanse og flere ansatte melde seg. En del av kompetanseutfordringene løses ved at de fleste fylkesadministrasjonene gjennom regionreformen får større kulturavdelinger og -seksjoner. Risikoen for ikke å ha tilstrekkelig og riktig kompetanse i fylkeskommuneadministrasjonen oppleves som svært liten. Informantene peker på at oppgaveporteføljen stadig har vært i endring, og at man tidligere har vist evne til å bygge den kompetanse som er nødvendig ut fra oppgaveporteføljen. Informantene peker på at all erfaring fra tidligere rekrutteringsprosesser tilsier at det er liten risiko for at fylkeskommunene ikke er i stand til å rekruttere personer med nødvendig kompetanse. Samtidig påpeker de fleste informantene at kunst og kulturfeltet er i stadig endring, og at rollen som samfunnsutviklingsaktør endres i takt med tiden og øvrig utvikling. Informantene peker derfor på at de synes kompetanseutvikling og kompetansehevende tiltak er viktig for å stadig styrke fylkeskommunenes arbeid. Figur 4.11 viser en oversikt over hvorvidt de ansatte i kulturavdelingen i fylkeskommune har tilgang til kompetansehevende tiltak og aktiviteter og hvor ofte de ansatte deltar på slike aktiviteter.

Figur 4.11: Har du gjennom din stilling tilgang til kompetansehevende aktiviteter og tiltak? (n=661)

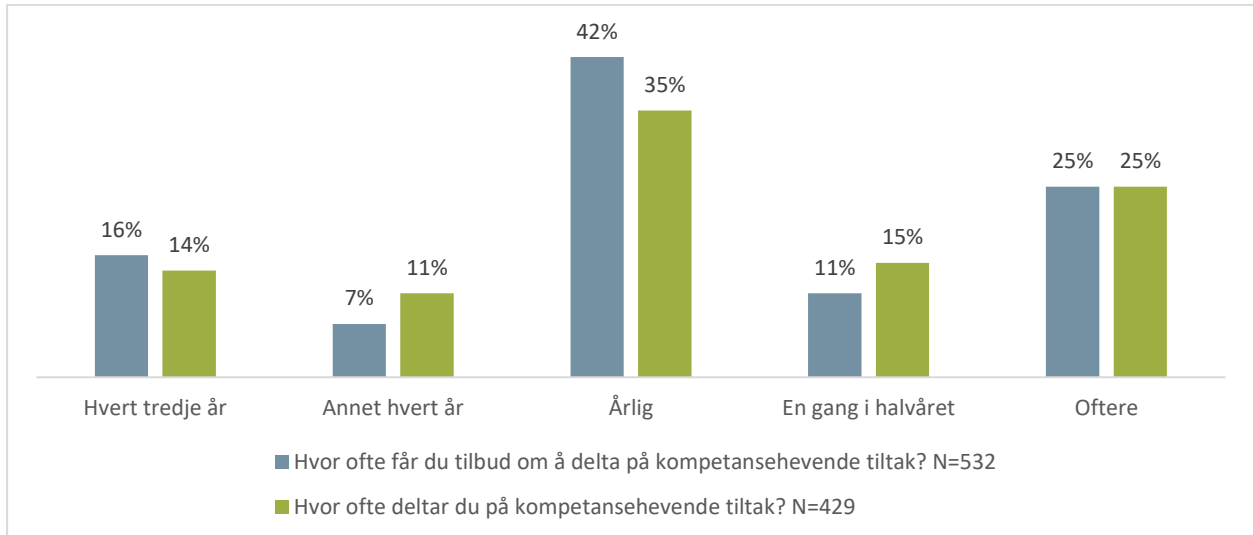


I analysen av kartleggingsdataene har vi sett nærmere på respondentene i de fire kategoriene i figur 4.11. De to første kategoriene til venstre i figuren består av respondenter som har tilgang til kompetansehevende aktiviteter og tiltak. Figuren viser at mer enn fire av fem respondenter gjennom sin jobb i fylkeskommunen har tilgang til kompetansehevende tiltak. Den første av disse to kategoriene består av respondenter som har tilgang og som har benyttet seg av kompetansehevende aktiviteter og tiltak, og er den desidert største. To av tre respondenter i undersøkelsen totalt, har benyttet seg av kompetansehevende aktiviteter og tiltak. Nærmere undersøkelser viser at det er en svak tendens til at jo høyere utdanningsnivå respondenten har, jo mer tilgang og jo mer benytter hun seg av kompetansehevende aktiviteter og tiltak. Blant respondenter som har videregående skole som sitt høyeste utdanningsnivå, er det en markant mindre prosentandel som sier at de har tilgang til og benytter seg av kompetansehevende tiltak. Det kan også være verd å merke seg at ledere og rådgivere i fylkeskommunene oftere krysser av for at de har tilgang til og er brukere av kompetansehevende aktiviteter og tiltak enn andre stillingskategorier. I kategorien «Ja, men jeg har ikke benyttet meg av kompetansehevende tiltak» finner man også flere rådgivere, og ansatte i fylkeskommunens stab og arkeologer.

De to neste kategoriene består av respondenter som ikke har tilgang til kompetansehevende tiltak og aktiviteter. Her er det to prosent av respondentene som svarer «Nei, men jeg har ikke behov for mer kompetanse». Ved nærmere analyse av denne lille respondentgruppen viser det seg at kategorien i hovedsak består av eldre ansatte og flere av dem nærmer seg pensjonsalder. Det er uklart om denne gruppen hadde deltatt dersom de fikk tilbud om kompetansehevende aktiviteter og tiltak. Den mest interessante kategorien er derfor de av respondentene som svarer «Nei, men jeg har behov for påfyll av ny kompetanse». Nærmere analyser viser at disse respondentene er ansatte i store og folkerike fylker. Det er en overvekt av arkeologer og rådgivere og de representerer alle aldre og utdanningsnivåer.

De av respondentene som i figur 4.12 svarte «Ja, og jeg har benyttet meg av kompetansehevende aktiviteter og tiltak», ble også spurt om hvor ofte de får tilbud og hvor ofte de deltar (figur 4.12).

Figur 4.12: Tilbud og deltakelse i kompetansehevende tiltak?

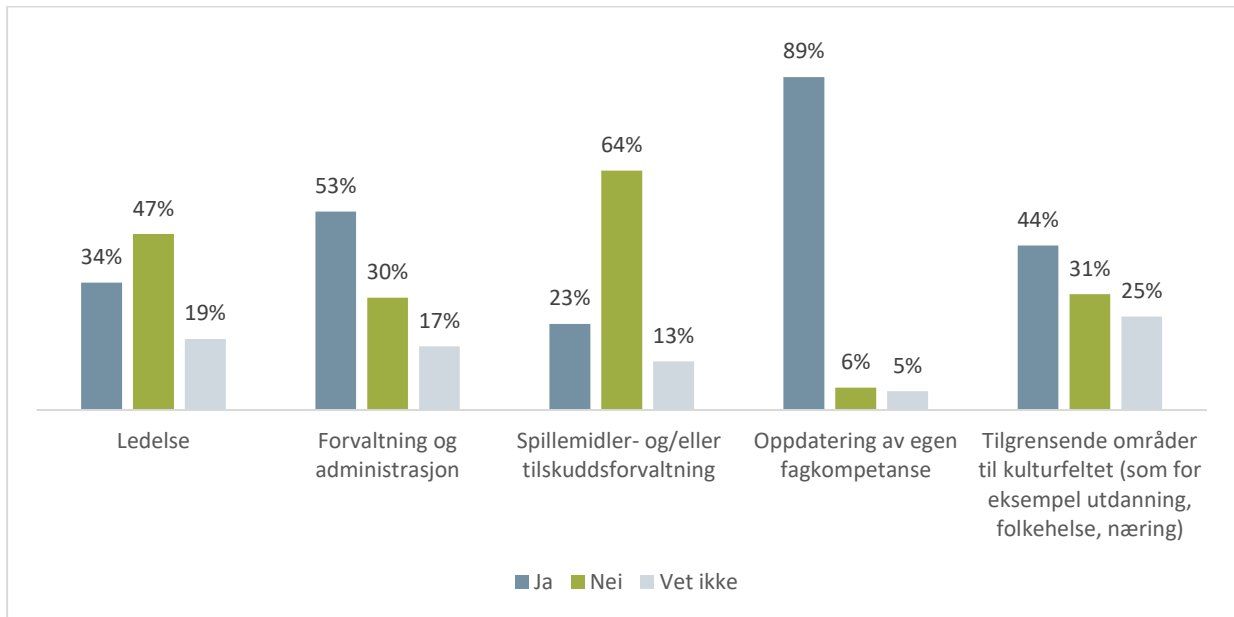


Kilde: Oxford Research AS

De som svarte at de deltar på kompetansehevende aktiviteter ble også, i et åpent svarfelt, spurt om å spesifisere hva slags type aktiviteter dette dreier seg om. Svært mange oppgir at de deltar i ulike former for kompetansehevende kurs, fagseminarer og lignende som er relevant for deres stilling. Flere oppgir også at de har gjennomført etterutdanning som gir formell kompetanse.

I kartleggingen ble alle respondenter bedt om å krysse av på hvilke områder de har behov for mer kompetanse. Figur 4.13 viser at svært mange av respondentene er opptatte av å oppdatere egen fagkompetanse.

Figur 4.13: Innenfor hvilke områder har du behov for mer kompetanse? (N=645)



Kilde: Oxford Research AS

Dataene som viser respondentenes egne vurderinger av kompetanse indikerer at fylkeskommunene er kompetansmiljøer med høy formell og real kompetanse. De aller fleste respondentene er også opptatte av å vedlikeholde og videreutvikle egen kompetanse.

5. Erfaringer fra Regionale Forskningsfond (RFF) og regionaliseringsprosesser i Sverige og Danmark

I dette kapitlet diskuteres erfaringer fra andre reformer og etableringer av ordninger der av statlig ansvar og oppgaver har blitt regionalisert. Vi viser til lærepunkter fra regionale forskningsfond (RFF) og regionaliseringsprosesser i Danmark og Sverige. De viktigste lærepunktene fra hvert av eksemplene på regionaliseringsprosesser blir presentert til slutt i hver case. Oppsummert kan erfaringene fra disse tre casene brukes som kulturpolitiske argumenter for å regionalisere oppgaver og ansvar innenfor kulturfeltet gjennom at ny oppgavefordeling har ført til at:

- Flere får innflytelse i den regionale kulturpolitikken og på den måten bidrar til spredning av makt til styrket demokrati i sektoren.
- Bedre koordinering av kulturfeltet fremmer større regionale ambisjoner.
- Desentralisering av beslutningsmakt bidrar til at flere regionale aktører forplikter seg mer innenfor kulturfeltet og at det satses mer på utvikling av kultur ut fra regionens egne premisser.

5.1 Regionale forskningsfond (RFF)

Regionale forskningsfond (RFF) ble iverksatt i januar 2010. Etter dette tidspunktet har RFF vært en fast post på statsbudsjettet med bevilgninger til forskning i syv fondsregioner. De årlige budsjettene har siden 2010 ligget på mellom 200 – 210 millioner for de syv regionene totalt. I 2018 var budsjettet over statsbudsjettet på 210 560 000 NOK (Statsbudsjettet 2018, kapittel 287, post 60). Målet med ordningen er å utvikle gode og konkurransedyktige forskningsmiljøer i alle fylker gjennom å mobilisere til økt FoU-innsats og styrke forskning for regional innovasjon og utvikling.

Fondene skal dessuten møte regionenes FoU-behov gjennom å støtte FoU-prosjekter initiert av bedrifter, offentlige virksomheter, inkludert universiteter, høyskoler og forskningsmiljøer, bl.a. ved å motivere til å knytte institusjonenes FoU-kompetanse tettere til øvrige regionale FoU-aktiviteter. Ordningen skal medvirke til at bedrifter og offentlige virksomheter øker innovasjonsevnen, verdiskaping og konkurransekraft ved å initiere og ta i bruk resultater fra FoU. Ordningen skal også stimulere til et tettere samarbeid mellom FoU-institusjoner og styrke koblingene til næringsliv og offentlig sektor i egen region. Forskningsfondene skal støtte opp under regionens prioriterte innsatsområder. Innenfor disse områdene skal de også bidra til langsiktig, grunnleggende kompetansebygging i relevante forskningsmiljøer.

Ordningen utgjør ikke mer enn i underkant av én prosent av de samlede midlene som bevilges til forskning over statsbudsjettet. Likevel er ordningen viktig siden den innebærer en videreutvikling av den regionale forsknings- og innovasjonspolitikken i Norge der forvaltningen av tilskudd er lagt til det regionale nivået. Betydningen av RFF er særlig viktig på grunn av to faktorer:

1. Fylkeskommunene har fått forvaltningsansvar for midler til forskning og er dermed i ferd med å utvikle sine roller som forskningspolitiske aktører, gjennom blant annet FoU-strategier. De

regionale styrene velger tema basert på regionale FoU-planer og bestillingsbrev fra fylkeskommunene.

2. Det regionale nivået kan disponere midler til FoU-aktiviteten ut fra regionens egne premisser. Dette kan bidra til både å utløse FoU-aktivitet og til å styrke utvikling av fagmiljøer og institusjoner utover hva som ellers ville ha funnet sted.

RFF-ordningen ble første gang evaluert i 2012. En følgeevaluering av RFF konkluderer med at regionale forskningsfond er en veletablert ordning som etter fire års drift fungerer i henhold til målene (Spilling mfl. 2013). Alle sentrale elementer i ordningen er på plass, og arbeidet er godt forankret i regionene og har stor legitimitet. I tillegg ser ordningen ut til å fungere i et godt samspill med øvrige regionale virkemiddelaktører. Det er etablert et godt system for forvaltning av forskningsmidler innenfor de rammer som er gitt gjennom regionale FoU-strategier og øvrige føringer gitt av fylkeskommunene. Selv om de samlede midler som forvaltes gjennom ordningen er relativt marginale i den nasjonale konteksten, er ordningen viktig fordi beslutningsmyndighet over forskningsmidler er lagt til det regionale nivået. Det har konsekvenser for utvikling av både interesse og kompetanse for forskningspolitiske spørsmål på dette nivået. Gjennom regionale forskningsfond er det utviklet en mye bredere kontakflate mot regionale aktører i forskningsspørsmål enn gjennom nasjonale programmer. På denne måten har regionale forskningsfond bidratt til utvikling av det nasjonale forskningssystemet. Samtidig bidrar RFF til å løfte opp lokalt og regionalt forankrede problemstillinger og som det ikke har vært forskningsfokus på tidligere.

En felles årsrapport fra 2015 viser også at de syv fondsregionene har fått til mye på regionalt plan i den tiden ordningen har eksistert. En samlet oversikt viser at det i 2015 ble utlyst mer enn det fondene fikk tilført av nye midler, og bevilgningene oversteg utlyste midler med 20 millioner kroner. Det er særlig tre forhold som etter seks år med RFF kan trekkes frem:

1. Etterspørselen etter de regionale kvalifiseringsstøtteprosjektene holder seg, og bevilgningene til disse har vist en jevn økende tendens. Både søkning og bevilgning til slike prosjekter var høyere i 2015 enn tidligere år.
2. De regionale bedriftsprosjektene er etter hvert blitt den viktigste prosjektypen. Bare i 2014 nærmet de offentlige prosjektene seg i omfang, selv om økningen i støtte til de regionale offentlige (innovasjons)prosjektene har vært betydelig i de seks årene fondene har eksistert.
3. De regionale forskerprosjektene og institusjonsprosjektene varierer en del seg imellom. Begge disse prosjekttypene retter seg mot UoH-miljøene og forskningsinstituttene. Slår vi bevilgningene til dem sammen har de en jevnere utvikling, og bevilgningene varierer rundt 30 millioner kroner per år, med unntak i 2011 da det ble bevilget ca. 76 millioner kroner til disse prosjekttypene. FoU-miljøene involveres også i bedriftsprosjekter og i offentlige prosjekter.

På bakgrunn av positive erfaringer fra RFF, foreslår Ekspertutvalget å flytte ytterligere forskningsressurser innenfor næringsrettet forskning fra den nasjonale potten til de regionale fondene. Det bør vurderes om det kan være mulig å gjøre noe tilsvarende for å motivere til mer forskning på kulturfeltet. Erfaringer fra RFF viser at regionalisering av forskningsmidler har ført til at regionene får større innflytelse over forskningsaktiviteter. Forskningsmidler kanaliseres til å løse problemstillinger som regionene selv oppfatter som relevante. Dette har bidratt til å reise nye problemstillinger som tidligere har vært viet liten oppmerksomhet som resultat av at forskningsmidlene hadde fokus på mer nasjonale

problemstillinger. Forskning finansiert av RFF gjør forskning bedre tilpasset regionale prioriteringer og behov. Det har vist seg at det stimulerer og motiverer til mer regionalt samarbeid mellom ulike FoU-aktører og andre aktører i privat og offentlig sektor.

Erfaringene fra RFF kan brukes som et kulturpolitisk argument for å flytte oppgaver og ansvar på kulturfeltet fra staten til fylkeskommunene. Gjennom at de nye regionene får større kontroll over midler og oppgaver, kan en bidra til å styrke kulturens betydning og tilstedeværelse i samfunnet. De nye regionene vil gjennom nye oppgaver og ansvar oppnå større innflytelse i egne investeringer og satsningsområder, og beslutninger om kulturtiltak blir tatt tettere på brukerne. At flere får være med å bestemme og styre utviklingen av eget kulturtilbud er et argument for at demokratiseringen av kulturfeltet dermed også kan styrkes. På samme måte som innenfor nærings- og innovasjonspolitikken må den kulturpolitiske innsatsen bygges på vissheten om at nasjonale mål først nås når regionale miljøer på samme tid kan være verdensledende og regionalt relevante. Dette er 'globaliseringens' kulturpolitiske credo som alltid har dannet rammen om utvikling av europeiske kulturinstitusjoner fra Rennessansen til vår egen tid. At man stimulerer felter der regioner og miljøer allerede har en posisjon, gjør at man legger til rette for at regionale miljøer kan bli, eller styrke sin posisjon som, verdensledende innenfor sine fagfelt, lik Porter-tankegangen som ble beskrevet i kapittel 2.2.

5.2 Kommunereformen i Danmark

Kommunereformen fra 2007 har bidratt til betydelige endringer i struktur for arbeidsdeling i offentlig sektor. I Danmark ble antallet kommuner redusert fra 271 til 98. Fylkeskommunene ble nedlagt, og Danmark ble delt opp i fem regioner. Målet med reformen var å knytte offentlig sektor tettere på borgerne. Det gjaldt også for kulturfeltet. Kommunene har det økonomiske ansvaret for områder og institusjoner som er av utpreget lokal karakter eller som har en naturlig lokal forankring. Målet er å fremme lokalt engasjement i kulturlivet¹³. Kommunenes nye oppgaver på kulturfeltet etter 2007 ble ansvar for tilskudd til det lokale kulturlivet, herunder ansvar for kulturminnevern. Etter 2007 er kommunene derfor ansvarlig for biblioteker, musikkskoler, lokale idrettsanlegg og kulturområder¹⁴. Etter en fireårig overgangsperiode overtok kommunene ansvaret for lokalt forankrede statsanerkjente museer, samt en rekke oppgaver innenfor kulturfeltet som amtene tidligere hadde hatt ansvaret for. Regionenes nye oppgaver på kulturfeltet er å igangsette kulturbegivenheter og kulturtilbud hvor permanent drift av aktivitetene kan overtas av andre.

Statens oppgaver på kulturfeltet etter 2007 ble ansvar for tilskuddsordninger for en rekke selveide kulturinstitusjoner av nasjonal karakter (som for eksempel nasjonalt anerkjente museer, landsdels-scener, landsdelsorkestre, Det Danske Teater, den Jyske Opera, skuespillerskolene ved Odense og Århus Teater, samt musikalske grunnkurs og skolekonserter). Staten fikk i samarbeid med kommunene

¹³ Økonomi og indenrigsministeriet: <http://www.oim.dk/media/17070/kommunalreformen-kort-fortalt.pdf>

¹⁴ Finansministeriet: <https://www.fm.dk/arbejdsomraader/kommuner-og-regioner/opgaver-for-kommuner-og-regioner>

ansvar for tilskudd til musikkskoler, regionteatre og lokalt forankrede nasjonalt anerkjente museer¹⁵. Staten har regionalisert en rekke kontorer og museer, men ansvaret har forblitt hos staten¹⁶.

I følge informanten fra Kommunernes Landsforening (KL) har det alltid vært tradisjon for å ha et aktivt kulturarbeid i kommunene uten sterk statlig styring. Informanten er ikke kjent med om det er gjort evalueringer av kulturfeltet knyttet til kommunereformen 2007.

Økonomi- og indenrigsministeriet gjennomførte i 2013 en stor evaluering av kommunereformen 2007. Denne omfatter ikke bare kulturområdet, men identifiserer flere problemstillinger som berører kulturreformen. Evalueringen konkluderer med at regionenes utviklingsplaner, blant annet på kulturfeltet, mangler gjennomslagskraft og forbindelse til øvrig samfunnsplanlegging (Kolofon 2013). Mer overordnet kommer det frem i evalueringen at fagligheten i kommunene ble styrket, hvilket også økte kvaliteten på tjenestene. Utover dette har reformen styrket det politiske fokuset på politikk og strategi, og fjernet fokus på enkeltsaker. Konklusjonen er ikke direkte rettet mot kulturområdet, men det kan tenkes at man også ser samme utviklingstrend innenfor kulturfeltet. Den danske informanten kommenterer dette slik:

Efter kommunalreformen blev kommunerne større og fik en større selvbevidsthed omkring deres kulturelle profil. Derudover fik de mere muskelkraft til at føre større projekter ud i livet og leve op til borgernes forventninger til kulturliv i kommunerne.

Kommunereformen 2007 i Danmark viser at kommunene har fått større innflytelse og makt i utvikling og realisering av lokal kunst- og kulturpolitikk. Samtidig er der også røster som hevder at kommunereformen også har ledet til svekket lokaldemokrati. Der er faktorer som tyder på at det mangler et koordinerende ledd mellom kommune og stat og som hindrer at kunst- og kulturaktiviteter blir del av mer helhetlig samfunnsplanlegging. I den norske regionreformen vil oppgaven knyttet til koordinering være tillagt fylkeskommunene. Et lærepunkt fra det danske caset er at i regionalisering av oppgaver og ansvar innenfor kulturfeltet bør det arbeides for at fylkeskommunene sammen utvikler rutiner og praksiser for hva som skal inngå i koordineringsansvaret. I dette arbeidet bør grensegangen mellom oppgaver som skal utføres av fylkeskommune og oppgaver som skal utføres av kommunene, avklares. Samtidig bør det motiveres til at fylkeskommunene og kommunene jobber sammen for å nå målene for nasjonal kulturpolitikk.

5.3 Kultursamverkansmodellen i Sverige

I Sverige har staten et overordnet strategisk ansvar for nasjonal kulturpolitikk. Samtidig har kulturfeltet lenge vært preget av prinsippet om en "armlengdes-avstand" i kunst- og kulturfaglige beslutninger. Helt siden 1970-tallet har ansvarsfordelingen mellom statlig, regionalt og kommunalt nivå vært

¹⁵ <https://oim.dk/media/17088/kommunernes-nye-opgaver-pr-1-januar-2007.pdf>

¹⁶ <https://kum.dk/nyheder-og-presse/pressemeddelelser/nyheder/4-statslige-institutioner-paa-kulturministeriets-omraade-flytter-til-fyn-jylland-og-lolland/1/1/> og <https://kum.dk/nyheder-og-presse/pressemeddelelser/nyheder/organisatoriske-aendringer-paa-kulturministeriets-omraade-1/1/1/>

gjenstand for debatt, særlig spørsmålet om landstings (regionale folkevalgte arenaer) og regioners status i forhold til staten. Diskusjonen har på den ene siden handlet om statens ansvar for å sikre folk lik tilgang til kultur over hele landet, og på den annen siden regional råderett for utviklingen av kulturfelt.

Først på 2000-tallet har ideen om regionalisering av kulturpolitikken fått betydelig gjennomslag i praksis gjennom en større reform som ble gjennomført i 2011. Reformen introduserte *kultursamverkansmodellen* - en ny modell for distribusjon av statlige ressurser til kulturelle aktiviteter i regionene. Reformen innebar at fylkeskommunene/regionene sammen med kommunene i samråd med det sivile samfunn og kulturskapere skulle utvikle regionale kulturplaner som grunnlag for beslutninger om statlig medfinansiering. Formålet med kultursamverkansmodellen var å styrke regionalt mangfold og fleksible løsninger basert på regionale behov på kulturområdet og overføre beslutningsstyrke til organer nærmere borgerne. Videre var ideen at landsting og regioner burde ha økt ansvar og frihet på kulturområdet for å utvide omfanget av regionale og lokale prioriteringer, mangfold og variasjon. Reformen skal også styrke samarbeidet mellom stat, fylkeskommuner, kommuner, sivilsamfunnet og profesjonelle kulturskapere. Et samarbeidsråd har siden blitt etablert ved Statens kulturråd¹⁷ for å fremme et tettere samarbeid mellom myndigheter og organisasjoner med interesser i kultursamverkansmodellen. Rådet tjener blant annet som støtte i beslutningsprosesser knyttet til tildeling av midler til regional finansiering. I samarbeidet inngår også landstingene og institusjoner som det Kungliga bibliotek, Nasjonalteatret og Svensk Filminstitutt.

Innføringen av kultursamverkansmodellen har gitt nye former for tildeling av statlige ressurser til regional kultur. Det medfører et større ansvar for regioner og fylkeskommuner knyttet til distribusjon og forvaltning. På denne måten får lokale aktører større innflytelse i regional kulturpolitikk. Samtidig ses modellen som en fortsettelse av diskusjoner startet på 1970-tallet om desentralisering av makt og prinsippet om styring med en armlengdes avstand.

Forskning om regionalisering av den statlige kulturforvaltningen er begrenset, men det er gjort en rekke studier av effekten av regionaliseringsprosessen, ikke minst implementeringen av kultursamverkansmodellen. I Sverige er det Myndigheten för Kulturanalys som har hatt oppdraget med å evaluere regionaliseringsprosessen og kultursamverkansmodellen. Disse evalueringene viser at kommuner og regioner har fått større innflytelse i den nye fordelingsmodellen for økonomiske innsatser til kulturen (Myndigheten för Kulturanalys 2013, 2016, 2018). Effektstudier av kultursamverkansmodellen viser at modellen har styrket regionens rolle i kulturforvaltningen ved å bidra til økt dialog og vitalitet i den kulturelle og politiske dialogen både på regionalt og lokalt nivå. En av de tydeligste positive effektene av innføringen av samarbeidsmodellen er at kunst og kultur har blitt satt høyere på den lokale og regionale politiske dagsorden, delvis som et resultat av dialogprosessene som brukes i utformingen av kulturplaner. En undersøkelse om kulturens posisjon viser at kulturkompetansen har økt i tynt befolkede og mer rurale regioner, samt at lokale og regionale politikere engasjerer seg stadig mer i kulturspørsmål (Åsa Eriksson Ahnfelt 2015). Det blir bekreftet i andre studier der det overordnede bildet som gjengis er at det er stor regional lojalitet til kulturplaner, og at arbeidet med å utvikle planene blir

¹⁷ Kulturrådet er et forvaltningsorgan under Kulturdepartementet som skal jobbe for kulturens utvikling og tilgjengelighet. Det gjøres gjennom å blant annet fordele og følge opp statlig støtte og å spre informasjon og kunnskap. I løpet av 2018 skal Kulturrådet fordele 2,3 milliarder svenske kroner. I denne summen inngår 1,2 milliarder som fordeles innenfor kultursamverkansmodellen.

bedre (Myndigheten för Kulturanalys, 2013, 2016 og 2018). Kulturbudsjettene i Sverige har ikke blitt en salderingspost som følge av modellen. Tvert imot har regionenes egne investeringer og økonomiske satsninger i kulturfeltet økt.

I en studie fra 2016 finner Myndigheten för Kulturanalys (2016) at kultursamverkansmodellen har ført til at kulturens rolle styrkes og regionene har investert mer penger i kultur. Studien påpeker at kulturplaner diskuteres bredt i fylkeskommunene, og at samarbeid på alle nivåer har økt siden innføringen av samarbeidsmodellen. Samtidig er forholdene for samarbeid mellom de ulike aktørene forskjellige, delvis på grunn av aktørens varierende størrelse. Små fylkeskommuner har ofte begrensede ressurser å tildele til kulturområdet. Kulturanalys har også i flere evalueringer påpekt at mulighetene for det sivile samfunn for å delta i dialoger om kulturplaner varierer mellom forskjellige fylker og må styrkes generelt.

Den regionale variasjonen i utformede kulturplaner er fortsatt begrenset. Dette skyldes krav om at utformingen av kulturplaner må være i tråd med de nasjonale kulturpolitiske målene. En omfattende oppfølging av Kulturanalys (2016) viser at modellen ikke har ført til noen store direkte endringer i tildelingen av bidrag eller endret kommunenes og fylkeskommunenes økonomiske forutsetninger for å nå kulturpolitiske mål (Myndigheten för Kulturanalys 2018). Innføringen av kultursamverkansmodellen har bare ført til små endringer i størrelsen på tildelingen av økonomiske bidrag. En årsak er at statlige midler ikke har blitt økt i den grad som regionene har håpet. Det hindrer utviklingen av nye aktiviteter og bidrar til at tilskudd hovedsakelig blir gitt til etablerte kulturinstitusjoner. I studien blir det understreket at det er vanskelig å avgjøre om regionale forskjeller i kulturtilbud i tynt befolkede fylker kontra storbyområder har blitt påvirket av kultursamverkansmodellen.

I lys av at kultursamarbeidsmodellen fortsatt er relativt ny, hevdes det i evalueringer og analyser at det er behov for videre utvikling av modellen for at den skal nå sitt fulle potensial. Samtidig er modellen beskrevet i både politiske dokumenter og evalueringer som et viktig verktøy og komplement til andre statlige kulturpolitiske tiltak for å oppnå nasjonale kulturpolitiske mål. Ytterligere aspekter av modellen som diskuteres er regionenes rolle som samfunnsutviklingsaktør og dialog mellom faglige kulturskaper og det sivile samfunn i utformingen av regionale kulturplaner. Viktigste lærepunkter fra caset om Kultursamverkansmodellen er de positive erfaringene som modellen har brakt med seg der regionene har forpliktet seg i større grad til å bli gode på kulturpolitikk. Det har gitt rom for større kulturbudsjetter og opplevelse av mer aktivitet gjennom desentraliserte beslutninger. I intervjuene med de norske fylkeskulturdirektørene har det flere ganger blitt understreket at kulturinstitusjonene og aktørene gjennom en regionalisering ikke skal oppleve avkortede budsjetter. Et viktig lærepunkt fra Sveriges Kultursamverkansmodell er at det i den kommende regionreformen også settes av innsats til utvikling av nye kulturuttrykk og mangfold. Spørsmål om hvordan modellen kan bidra til jevn fordeling av kulturelt mangfold i hele landet og hvordan modellen kan bidra til å nå nye deltakergrupper er sentrale elementer i den pågående diskusjonen om videreutvikling av modellen. Slike diskusjoner vil også være sentrale for de norske fylkeskommunene etter at regionreformene trer i kraft i 2020.

6. Konklusjoner og veien videre

Dette kapitlet oppsummer de viktigste funnene og konklusjonene i FoU- prosjektet. Diskusjonen presenterer kort de viktigste argumentene i debatten om Ekspertutvalgets forslag til ny oppgavefordeling mellom stat, fylkeskommune og kommune i kulturfeltet. Kapitlet avsluttes med diskusjon om anbefalinger om hva som kan styrke fylkeskommunenes kompetanse og kapasitet til å være samfunnsutvikler på kulturfeltet ved gjennomføring av regionreformen.

6.1 Argumentene i debatten om ny oppgavefordeling

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 synteses av, regionale kulturuttrykk. Uten sitt regionale tilfang, vil det nasjonale kultuttrykket miste mye av sin dynamikk. Dette gjelder også der norsk kultur og væremåte møter andre kulturer, historisk som i 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 regionale og lokale kontekster. De finner så å si *sted*. Dermed er også god håndtering av dagens kulturmøter avhengig av regional tilstedeværelse, initiativ og kreativitet for å lykkes.

En forståelse av nasjonale kulturer som regionalt fundert er ikke fremmed i en europeisk kontekst. Nasjonsbygging og regionbygging er på mange måter plastiske prosesser som over tid former og formidler institusjoner med regionalt opphav og ansvar. I land med føderale strukturer er kultur- og utdanningspolitikk ofte blant de politikkområder som er sterkest regionalisert. Operaer, symfoniorkestre og teatre er, sammen med universiteter, gjerne institusjoner som bærer navn etter byen de har sete i. Slike regionaliserte institusjoner skaper også kunst, kultur – og vitenskap – i verdensklasse. Italienske, bybaserte operascener konkurrerte og rivaliserer fortsatt om å levere ytelser i verdensklasse. Symfoniorkestre i det tyske kulturområdet gjorde og gjør det samme. I vitenskapens verden er universitetene eksempel på liknende utvikling med byer som Cambridge, Oxford, Heidelberg, Uppsala, Lund og Bologna som de fremste lærestedene.

I en global verden konkurrerer alle med alle om å formidle kulturelle uttrykk og om å skape arenaer der kultur kan formidles. En god parallell til forståelsen av dette kan vi hente fra Michal Porters (1990) beskrivelse av hvordan regionale produksjonssystemer i internasjonal konkurranse og spesialisering gir oss det ypperste av varer og tjenester. Bare gjennom å ha et regionalt forankret og diversifisert, internasjonalt næringsliv kan et land opprettholde og utvikle høy verdiskaping. Innenfor forskning og høyere utdanninger er det også et krav om at våre nasjonale læresteder, lokalisert i ulike deler av landet, står seg i internasjonal konkurranse, bl.a. gjennom internasjonal publisering og ulike former for utveksling. Tilsvarende kan vi si at regionalt mangfold er en forutsetning for holde norsk kunst og kultur levende, både som folkelig engasjement og som spissede kunstuttrykk. 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 er tiltenkt større oppgaver. Det kan bidra til å gjøre regionale miljøer verdensledende innenfor sitt fagfelt.

Et av hovedargumentene for regionalisering er tuftet på demokratiseringsprosjektet innenfor nasjonal kulturpolitikk og som har vært sentralt i det meste av 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 kunstnerisk utvikling på aktørnivået.

Resonnementene for ny oppgavefordeling møter også motstand, spesielt blant etablerte kulturinstitusjoner, kulturorganisasjoner og kunstnere. Disse hevder at foreslått oppgavefordeling ikke bidrar til å nå målene i den nasjonale kulturpolitikken - tvert imot. Fra kritikernes side oppfattes det som en risiko å endre etablerte strukturer som de oppfatter fungerer 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 definisjonsmakten i kunstneriske prosesser. Kunst og kulturaktørene hegner om prinsippene om en armlengdes avstand og fagfelle vurdering i kunstfaglige beslutningsprosesser. Dette argumentet følges opp med bekymringer for at kunstfaglig kompetanse i etablerte institusjoner forvitrer når oppgavene regionaliseres.

6.2 Fylkeskommunenes rolle i nasjonal kulturpolitikk

Handlingsrommet

Utredningens første problemstilling: Hva er fylkeskommunenes handlingsrom i den nasjonale kulturpolitikken, og hva bør det være etter regionreformen, er todelt. Den første delen er deskriptivt orientert og er derfor enklere å svare på enn den andre delen. Denne siste delen spør om subjektive og verdibaserte oppfatninger om hva som bør være fremtidens retningslinjer for kulturpolitikk. I arbeidet med denne utredningen har vi vist at det er to sterke røster i debatten om ny oppgavefordeling. Den ene røsten taler for ny oppgavefordeling mellom fylkeskommune og stat, mens den andre er svært kritisk. Konklusjon(e) på det siste leddet i problemstillingen vil derfor være gitt ut fra hvor i kultursektoren den som svarer på spørsmålet befinner seg.

I lys av datamaterialet konkluderes det her med at handlingsrommet og derav fokuset for utøving av kulturpolitikk i fylkeskommunene er bredt og omhandler, slik Røyseng (2014) kaller det, «saker om kultur i vid forstand». Fylkeskommunenes kulturpolitikk omfatter også de oppgavene som faller inn under kulturforvaltningen i et fylke, og som av Vestby (2014) beskrives som kulturens randsoneaktiviteter. Etter kommuneloven er fylkeskommunene selvstendige rettssubjekter med negativt avgrenset kompetanse. Fylkeskommunene opplever at det er få statlige føringer og lite dialog med staten knyttet til ambisjoner og prioriteringer for regional kulturpolitikk. Det innebærer at fylkeskommune i prinsippet har stor frihet til å påta seg oppgaver og treffe avgjørelser så lenge de ikke er i konflikt med annet lovverk. I praksis er det imidlertid slik at handlingsrommet er innskrenket av økonomiske og

lovmessige rammevilkår. Et funn er nettopp at fylkeskommunenes handlingsrom varierer mellom fylkeskommunene, og at handlingsrommet i den nasjonale kulturpolitikken ofte blir begrenset gjennom økonomiske budsjetter og posisjonen forvaltningsnivået har mellom kommune og stat. 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 utgiftene var på 11,3 milliarder kroner. Fylkeskommune opplever at regional kulturpolitikk på mange måter må drives frem av egne satsninger, men at det krever kreativitet for å få nok økonomiske ressurser for gjennomføring. Noen fylkeskommuner har løst det med å blant annet satse på Interreg-prosjekter.

For mange fylkeskommuner kan finansieringsmodeller med bestemte fordelingsnøkler mellom stat, fylkeskommune og kommune bidra til å hindre at fylkeskommunenes egne prioriteringer gjennomføres. Beslutninger i den statlige kulturpolitikken betyr at de i praksis ikke styrer over store deler av egne økonomiske midler. I tillegg er dagens handlingsrom ofte begrenset av at en stor del av midlene bundet opp i faste tilskudd og til drift av regionale kulturinstitusjoner. Det bidrar til at forskjellene i fylkeskommunenes handlingsrom forsterkes.

Også det politiske handlingsrommet er ulikt mellom fylkeskommunene. Her varierer modellene mellom formannskapsmodellen og den parlamentariske modellen. Det store flertallet av fylkeskommunene har formannskapsmodellen, mens parlamentarisme i dag finnes i fylkeskommunene Hedmark, Nordland og Troms (og Oslo). Hvilke fordeler og ulemper som eksisterer med de to styringsmodellene har ikke vært en av problemstillingene i dette oppdraget. Flere av informantene understreker at hvordan de to modellene praktiseres er av større betydning for samordning enn hva modellene i seg selv er. For fylkeskommunene kan det oppleves som en risiko om kulturfeltet politisk havner inn under andre store tunge komiteer eller politiske utvalg. Bekymringen er knyttet til at store forvaltningsområder tar mye oppmerksomhet fra kulturfeltet.

Dersom regionreformens mål om at samfunnsutvikling skal baseres på regionale fortrinn, forutsetninger og behov, og at utvikling skal legge til rette for en mer samordnet oppgaveløsning, skal nås, må også handlingsrommet for regional forvaltning styrkes gjennom flere og nye virkemidler. En reform uten reelle endringer i oppgavene er i prinsippet ingen reform. Fylkeskommunenes handlingsrom vil sannsynligvis ikke styrkes uten nødvendige ressurser for å gjennomføre nye oppgaver.

Forventinger

Den andre problemstillingen i utredningen er: Hvilke forventninger kommune og stat har til det fylkeskommunale leddet, og hvordan bør samspillet mellom forvaltningsnivåene være for å sikre best mulig arbeidsdeling i den nasjonale kulturpolitikken? Forventinger som stat og kommuner har til dagens fylkeskommuner gjenspeiles på mange måter gjennom Kulturloven som legger generelle føringer for hvilke oppgaver de tre forvaltningsnivåene har ansvar for. Informantene fra Kulturdepartementet påpeker at regionreformen er et politisk spørsmål og at de derfor ønsker å avvende uttalelser om forventninger til det nye fylkeskommunale leddet til oppgavefordelingen er behandlet politisk.

Det er viktig å understreke at det er kun seks kommuner som er intervjuet i prosjektet og at tilbakemeldingene fra intervjuene derfor ikke gir et representativt bilde på forventningene som kommunene har til fylkeskommunens utvikling og iverksetting av kulturpolitikk. Et interessant funn er at kommunene reflekterer lite over hva de forventer av fylkeskommunene i lokal kulturpolitikk, spesielt etter at regionreformen trer i kraft. Når spørsmålet om forventninger stilles, nevnes gjerne oppgaver som fylkeskommunen deres allerede dekker. Det er gjerne oppgaver som for eksempel fylkesbibliotek, DKS og UKM og som fylkeskommunene forvalter på vegne av statens satsninger. Kommunene fremholder fylkeskommunene som en av sine viktigste samarbeidspartnere i utvikling og realisering av lokal kulturpolitikk, herunder å realisere kommunale satsninger. Satsningene er gjerne orientert mot infrastruktur for kunst og kultur som for eksempel kulturbygg, samt arrangementer som festivaler, litteraturtreff, utstillinger og linkende. Et funn er at forventninger om fylkeskommunale bidrag til lokal kulturpolitikk ofte er synonymt med delfinansiering og økonomiske investeringer gjennom tilskudd. Høringssvarene fra kommunesektoren viser imidlertid at det er betydelig støtte til Ekspertutvalgets forslag til overføring av oppgaver til fylkeskommunene. Selv om av disse høringssvarene eksplisitt omtaler kulturfeltet, er kommunene prinsipielt positive til overføringa av oppgaver, men at det med nye oppgaver må det tilføres nødvendige økonomiske ressurser.

I den nye oppgavefordelingen forventer kommunene at deres lokale kulturplaner blir anerkjent og også blir del av regionale handlingsplaner for kultur. Det vil legge til rette for større ambisjoner og mulighet til å gjennomføre større prosjekter. Med felles handlingsplaner vil kommune og fylkeskommune også være mer forpliktet til å samarbeide om felles mål.

Rolle og oppgaver

FoU-oppdragets tredje problemstilling er: Hva er fylkeskommunenes roller og ansvar nå, og hvordan bør dette endres ved en regionalisering? Diskusjonen tar først for seg fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler, deretter sees det nærmere på fylkets oppgaver og organisering. I Meld. St. 22 (2015-2016) Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver, argumenteres det for at regionene skal ta en større rolle i samfunnsutviklingen. Alle fylkeskommunene understreker at de allerede har en betydningsfull rolle i samfunnsutviklingen innenfor kulturfeltet.

Samtlige fylkeskommuner bruker betegnelsen samfunnsutvikler om rollen og oppgavene som de har innenfor både kulturpolitikk og andre politikkområder. Intervjuene med fylkeskommunene peker i retning av at mange av de elementene som inngår i Hofstad og Hansens (2015) definisjon av samfunnsutviklerrollen, går igjen når fylkeskultursjefer og fylkesordfører beskriver hva som er deres roller og ansvar innenfor kulturpolitikk. På tvers av fylkeskommunene er denne rollen særlig knyttet til samordning av ulike sektorområder intern i fylkeskommunen. Det kan også være 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 gjør det utfordrende å avgrense ansvar og oppgaver som er innenfor (eller utenfor) samfunnsutviklingsrollen. Flere av fylkeskommunene opplever samtidig at det er få statlige føringer og lite dialog med staten om prioriteringer og håndtering av regionale oppgaver og ansvarsområder. 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 kanskje også har ansvar for oppgaver som er på siden av kulturfeltet.

Oppgavefordelingen på kulturområdet mellom forvaltningsnivåene fremstår som mer uklar enn på andre sektorområder og det er få eksempler på systematisk oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene (Probas 2016). Fylkeskommunene etterlyser tettere samspill og samarbeid mellom forvaltningsnivåene og statlige og regionale planer for kulturfeltet som griper inn i hverandres politikkutvikling. 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 viser for at det er behov for ulike virkemidler og tiltak i ulike deler av landet for å nå målene for nasjonal kulturpolitikk. Finnmark fylkeskommune har med sine få innbyggere, lange avstander og særegenheter, andre behov knyttet til kulturfeltet enn for eksempel Rogaland som har en sterk identitet knyttet til internasjonal oljenæring og Vestfold med høy tetthet av kulturminnevern. Informantene peker på at variasjon kan nettopp kan bli større av statens tilsynelatende manglende føringer om hva den regionale kulturpolitikken skal bestå av og hvordan den skal utøves. Samtidig løfter de frem styrken ved at det er få føringer fra staten hvilket gir rom for å fremme regionale ambisjoner.

Kompetanse

I de kommende avsnittene diskuteres fylkeskommunenes kompetanse og kompetansebehov ut fra dagens situasjon. Diskusjonen er først og fremst deskriptiv og har som mål å svare på problemstillingen; Hvilken kompetanse trenger fylkeskommunene og de nye regionene for å løse oppdraget som samfunnsutviklere på kulturfeltet, og hvilken kompetanse innehar fylkeskommunene nå? Kompetanse og kompetansebehov i fylkeskommunene styres ut fra deres nåværende oppgaver, men også ut fra hvilke ambisjoner de enkelte fylkeskommunene har. Ambisjonene fremmes av politikere så vel som av byråkrater. Diskusjonen bygger på de kvalitative intervjuene og på resultatene fra kartleggingsundersøkelsen. Diskusjonen tar videre utgangspunkt i en deskriptiv beskrivelse av nåsituasjonen. Diskusjonen har også mål om å være fremtidsanskuende. Det vil si at dagens situasjon blir vurdert opp mot ny situasjon gitt at Ekspertutvalgets forslag tas til følge.

Både fylkesordførere og fylkeskultursjefer har klare ambisjoner om å overta nye oppgaver på kulturfeltet. De opplever at fylkeskommunene er rustet og rigger nå for regionreform gjennom blant annet utvikling av nødvendig kompetanse. Resultater fra både intervjuer og spørreundersøkelser peker mot at fylkeskommunene har både høy formal- og realkompetanse på de områdene som de i dag forvalter. Dette gjelder for eksempel oppgaver knyttet til Den kulturelle skolesekken - hvor fylkeskommunene har spilt en viktig rolle som utvikler og forvalter av ordningen-, fylkesbibliotekene, og gjennom eierstyring og som tilskuddsforvalter.

Fylkeskommunenes kompetanse har ikke blitt kartlagt tidligere. Et av de viktigste funnene i denne studien er at formell og real kompetanse er svært høy i fylkeskommunene. Nær 90 prosent av de ansatte innen kultursektoren har høyere utdanning innenfor relevante fagområder, og de ansatte har lang arbeidserfaring fra kulturfeltet. 55 prosent har mastergrad og flere fylkeskommuner rekrutterer ansatte med forskerutdanning innenfor kulturfeltet. Kulturfeltet er et dynamisk felt der kunst og

kulturuttrykk og formidling er i endring. Ansatte er derfor avhengig av jevnlig påfyll av ny kompetanse. 80 prosent av de ansatte har tilgang til kompetansehevende tiltak. Av disse benytter 80 prosent seg av tilbudet. De ansatte opplever at de har behov for stadig ny kunnskap, spesielt relatert til mer fagkompetanse. Kompetanse styrkes også gjennom rekruttering. I rekrutteringsprosesser har fylkeskommunenes et høyt tilfang av søkere med mastergrad eller forskerutdanning.

Fylkeskommunene har, naturlig nok, ikke kompetanse på områder de ikke forvalter eller har ansvar for ut fra dagens situasjon. Med overføring av nye oppgaver vil dermed nye krav til kompetanse melde seg ut over de kompetansehevende tiltak ansatte har tilgang til i dag. Strategisk rekruttering for tilførsel av riktig kompetanse vil samtidig være viktig for fylkeskommunene for at regionene skal bidra til å nå nasjonale kulturpolitiske mål. Fylkeskommunenes selv oppfatter ikke rekruttering som en stor utfordring, og viser til erfaringer de har fra rekrutteringsprosesser med høyt tilfang av svært kompetente søkere. Plassert mellom stat og kommune har fylkeskommunene også en nøkkelposisjon med dybdekunnskap om regionale satsninger og kulturpolitiske ambisjoner. Det betyr at fylkeskommunene har førstehåndskunnskap om kompetansebehov som skal fylles, og som går på tvers av kommunene. Videre viser informantene til at fylkeskommunene har erfaring med å bygge kompetanse når nye behov melder seg. Strategisk rekruttering i fylkeskommunene vil slik bidra til å bygge opp regionale fagmiljøer med både spesifikk og generell kunnskap og som legger til rette for at regionale kulturaktører og miljøer blir verdensledende innenfor sine felter.

6.3 Veien videre etter regionreformen

Det er vesentlig at politikk utvikles og oppgaver i fylkeskommunene forvaltes så nær deltakerne, utøvere og publikum, som mulig. En viktig kritikk av 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 ikke en endring som styrker fylkeskommunene. Den foreslåtte oppgaveoverføringen styrker de nye regionene med mer beslutningsmakt og bedrer fylkeskommunens forutsetninger for å utøve samfunnsutviklerollen. 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 å 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. 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 kompetansehevede 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 felles ambisjoner og satsninger. Det vil uansett arbeidsdeling anbefales 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 de låsingeffekter 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 styrer over egne midler, vil større investeringer kunne gjøres over budsjettperioder som har et lengre tidsperspektiv enn de årlige statsbudsjettene tillater. Det betinger fastere dialog og tillitsbygging mellom de tre forvaltningsnivåene. Høringsuttalelsene til ekspertutvalgets innstilling viser at dette er en sentral oppgave. En anbefaling er å fremme tillitsbygging som en kontinuerlig prosess 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.

7. Metodisk tilnærming for utredningen

I dette kapitlet redegjøres det for metodisk tilnærming for prosjektet. Prosjektet har blitt gjennomført i perioden januar - juni 2018. Datainnsamlingen har i hovedsak blitt gjennomført i tidsrommet februar-april. Datagrunnlaget bygger på dokumentstudier, en spørreundersøkelse til ansatte i fylkeskommunenes kulturavdelinger og kvalitative intervjuer med fylkeskultursjefer og fylkesordførere. Videre er det gjennomført kvalitative intervjuer med statlige aktører, kommuner, kunst- og kulturinstitusjoner/organisasjoner og interesseorganisasjoner for kunst- og kulturarbeidere. I de kommende kapitlene beskrives metodisk tilnærming nærmere.

7.1.1 Spørreundersøkelse

Som del av prosjektet ble det sendt ut en spørreundersøkelse til ansatte i fylkeskommunene. Hovedformålet var å kartlegge kompetanse blant de ansatte i fylkeskommunenes kulturavdelinger. Spørreundersøkelsen tok videre for seg spørsmål knyttet til fylkeskommunenes oppgaver og aktiviteter, samt kompetansehevede tiltak.

Spørreskjemaet ble sendt ut til ansatte som arbeider i en avdeling med oppgaver innen kultur og/ eller kulturminnevern/folkehelse/etc. i fylkeskommunen. Det er variasjon i hvordan kulturavdelingene er organisert i de ulike fylkeskommunene, og dermed varierer også avdelingens oppgaveportefølje. Videre varierer det i hvilken grad oppgaver er lagt til ytre enheter, slik som aksjeselskaper, stiftelser eller interkommunale selskap og om slike oppgaver er plassert intern i fylkeskommunens organisasjon. Det innebærer at respondentgruppen også vil variere fra et fylke til et annet.

Lister over respondenter tilsatt i fylkets kulturavdelinger ble tilsendt prosjektteamet av fylkeskultursjefenes arbeidsutvalg. Listen inneholdt ikke bakgrunnsvariabler om enhetstilhørighet og ansvarsområdet. For å kompensere for dette ble det stilt spørsmål i undersøkelsen om oppgaver og arbeidsområdet.

Undersøkelsen ble sendt ut til totalt 885 respondenter, 44 av adressene ble avvis. Dermed har totalt 841 respondenter mottatt spørreundersøkelsen. Avviste adresser kan skyldes at listen ble generert i desember 2017 og at enkelte av respondentene på listen ikke lenger jobbet i fylket. Vi kjenner ikke med sikkerhet hele populasjonen, men undersøkelsen skal i utgangspunktet ha blitt sendt til samtlige ansatte i fylkeskommunenes kulturavdelinger.

Til sammen svarte 648 respondenter på hele spørreundersøkelsen (77 prosent), mens 41 respondenter har svart på deler av undersøkelsen (5 prosent). I presentasjon av surveyresultater har vi lagt til grunn alle svar som forelå på det aktuelle spørsmålet, uavhengig av om hele eller deler av undersøkelsen var besvart. Av den grunn presenterer vi antallet som n , i forbindelse med hver figur. Svarprosent må for øvrig karakteriseres som særdeles høy. På 95 prosent konfidensnivå tilsvarer det et konfidensintervall på 2 prosent. I tabellen nedenfor vises antall svar fordelt på fylke.

Tabell 7.1: Antall svar fordelt på fylke

Region	Rapporterte personer	Antall innrapporterte	Svar*	Svarprosent
Viken	Akershus fylkeskommune	93	78	84 %
	Buskerud fylkeskommune	15 (41**)	15	100 (37) %
	Østfold fylkeskommune	64	47	74 %
Innlandet	Hedmark fylkeskommune	29	24	83 %
	Oppland fylkeskommune	34	29	85 %
Vestlandet	Hordaland fylkeskommune	81	68	84 %
	Sogn og Fjordane fylkeskommune	50	46	92 %
Møre og Romsdal	Møre og Romsdal fylkeskommune	53	46	87 %
Nordland	Nordland fylkeskommune	99	68	69 %
Rogaland	Rogaland fylkeskommune	57	52	91 %
Vestfold og Telemark	Telemark fylkeskommune	39	31	79 %
	Vestfold fylkeskommune	44	36	82 %
Troms og Finnmark	Troms fylkeskommune	40	34	85 %
	Finnmark fylkeskommune	34	30	88 %
Trøndelag	Trøndelag fylkeskommune	82	60	73 %
Agder	Aust-Agder fylkeskommune	16	15	94 %
	Vest-Agder fylkeskommune	11	10	91 %

*Complete + incomplete

** 26 adresser avvist

7.1.2 Kvalitative intervjuer

Kvalitative intervjuer har vært utredningens viktigste datakilde. De kvalitative intervjuene har bidratt til å belyse samtlige av oppdragets problemstillinger. Intervjuene dekker de ulike styringsnivåene og andre interessenter i kulturpolitikken. Intervjuene ble i hovedsak gjennomført over telefon og Skype i perioden februar – april 2018.

Det er gjennomført intervjuer med fylkeskultursjefer fra alle fylker, med unntak av Oslo og Østfold¹⁸, samt to seksjonsledere. Det er gjennomført 10 intervjuer med fylkesordførere. Disse ble intervjuet sammen med fylkeskultursjefer. Kommunalsjefer representerte kommunene og direktør/ leder representerte institusjonene og interesseorganisasjonene.

Samlet er det gjennomført 35 intervjuer, med tilsammen 47 informanter fordelt på følgende informantgrupper.

- A. KUD (fokusgruppeintervju 3 deltakere)
- B. Kulturrådet (1 intervju)

¹⁸ Uforutsette hendelser førte til at intervju med Østfold ikke ble gjennomført. For Østfold ligger derfor fylkeskommunens handlings- og strategiplaner til grunn for beskrivelser av fylkeskommunen. I likhet med resten av fylkeskommunene er Østfold fulgt opp på samme måte i dialogen med fylkeskultursjefene i arbeidet med analyse og skriving av rapport.

- C. Kunst- og kulturinstitusjoner (4 intervjuer)
- D. Interesse-/ fagorganisasjoner (2 intervjuer)
- E. Kommuner (6 intervjuer)
- F. To intervjuer av KS' søsterorganisasjoner i Sverige og Danmark
- G. Fylkeskommuner (20 intervjuer)

7.1.3 Dokumentstudier

Prosjektteamet har gjennomgått en rekke dokumenter i forbindelse med arbeidet med FoU-oppgaven. Dokumentstudier har vært viktig både som selvstendig informasjonskilde og for å få en overordnet kunnskap og forståelse for tematikken. Videre har dokumentstudier tjent som et viktig verktøy for videre utvikling av undersøkelsesopplegget, herunder utarbeidelse av intervjuguider. Det er tatt i bruk relevant forskningslitteratur og rapporter som fremkommer i referanselisten. Videre har vi gjennomgått høringsuttalelser fra fylkeskommuner, kunst- og kulturinstitusjoner og interesseorganisasjoner.

Den nordiske kartleggingen er gjennomført av Oxford Researchs kontorer i Sverige og Danmark. Dokumentstudier har vært denne delens mest sentrale datakilde.

7.1.4 Referansegruppemøter og workshop

Det er gjennomført to referansegruppemøter med representanter fra fylkesrådmennene og KS. Møtene ble benyttet som en arena for innspill og kommentar. Videre ble det gjennomført en workshop i samarbeid med fylkeskultursjefer fra et utvalg av fylkeskommuner, KS og prosjektteamet. Workshopen ble gjennomført etter endt datainnsamling og hadde som hensikt å være en arena for analysearbeidet og innspill til rapportering.

8. Referanseliste

Ahearne, Jeremy (2009). Cultural policy explicit and implicit: a distinction and some uses. *International Journal of Cultural Policy*. Vol. 15, Issue 2. s. 141 – 153.

Ahnfelt, Åsa Eriksson (2015). Kultur gör skillnad! Livskraft och attraktivitet – om kulturens betydelse i Sveriges gles- och landsbygder. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser. 2015:14

Ananiadou and Claro (2009). 21st century skills and competences for new millennium learners in oecd countries. EDU Working paper no. 41 Directorate for education

Bjørnsen, E (2009). *Norwegian Cultural Policy: A Civilising Mission?* Centre for Cultural Policy Studies. Warwick: University of Warwick.

Cooke, Phillip(2007). Technology, Talent and Tolerance in European Cities: A Comparative Analysis: Full Research Report ESRC End of Award Report, RES-000-23-0467. Swindon: ESRC

Ds 2017:8. Kultursamverkan för ett Sverige som håller ihop – framtida inriktning och utvecklingsmöjligheter för kultursamverkansmodellen.

Engh, Roar (2004). Kompetanse i skolen. *Norsk pedagogisk tidsskrift*06 / 2004 (Volum 88) Artikkel 4 av 6.

Forskningsrådet (2015). Regionale forskingsfond. Årsrapport 2015. forskningsrådet

Göteborgsposten. 2014. Kulturen har blivit kreativ näring.

Hagen, m.fl. (2018). Rapport fra ekspertutvalg: Regionreformen – Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene. Oslo: KMD. Februar 2018

Hofstad og Hansen (2015) «Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå». NIBR-rapport 2015:17

Hofstad, Hege og Sandkjær Hanssen, Gro (2016). Implikasjoner av større regioner for den regionale samfunnsutviklerrollen NIBR-rapport 2016:6

Horrigno, Aase Marthe (2012). Cultural connections. Culture as a tool for regional development in Nordic local and regional governments. PhD-avhandling, forsvart 28 november 2012. Institutt for statsvitenskap, Det samfunnsvitenskapelige fakultet. Universitetet i Oslo.

Hylland, O. M. (2012). Kulturrikets tilstand – notat Telemarksforskning

Højholt, C. (2000). Competence som begrept – kompetent eller defensivt? Børns kompetencer: Børn og unges competenceudvikling. D. Cecchin. Oslo, BUPL: 6-13.

Illeris, K. (2009). *International Perspectives on Competence Development: developing Skills and Capabilities*. Madison Avenue, Taylor and Francis.

Illeris, K. (2012). *Kompetence: hvad, hvorfor, hvordan?* Frederiksberg, Samfundslitteratur.

Isaksen, Arne (2005) *Den kreative klassen og regional næringsutvikling i Norge*. Arbeidsnotat 22/2005. NIFU-STEP

Jensen, B. (2000). «Kompetencer i børnehaven og den pædagogiske udfordring».

Jørgensen, P. S. (1999). «Hvas er kompetence?» *Uddannelse 9*: 4-13.

Kleppe, Bård og Aasen Leikvoll, Gunn Kristin (2016). *Norsk kulturindeks 2016 (Revidert versjon)* TF-notat nr. 48/2016

Kolofon (2013). *Evaluering af kommunalreformen Marts 2013*. Kolofon

Kultur- og kirke departementet (2009). *Kulturloftet (2005-2009)*. Politisk regnskap 2005-2009.

Kulturutskottet. 2015. *Är samverkan modellen? En uppföljning och utvärdering av kultursamverkansmodellen*. Rapport från riksdagen 2015/16: RFR4

Kulturutskottet. 2016. *Kulturutskottets seminarium om kultursamverkansmodellen*. Rapport från riksdagen 2015/16: RFR11

Larsen, Håkon (2012)¹ *Kulturbegrepets historie i den nye kulturpolitikken*. *Tidsskrift for kulturforskning*. Volum 11, nr. 4, Universitetet i Oslo

Mangset, P. (2014) *En armlengdes avstand eller statens forlengede arm? Et notat om armlengdesprinsippet i norsk og internasjonal kulturpolitikk*. på oppdrag av Kulturdepartementet v/ Kulturutredningen 2014 (Enger-utvalget).

Mangset og Hylland (2017) *Kulturpolitikk, Organisering, legitimering og praksis*.

Meisinget, K F, Matre, A K & Horrigmo, Aa M (2012). *Kultur for kulturens skyld? Skisse til en liberal kulturpolitikk*. Oslo: Civita

Meld. St. nr 8 (1973-1974). *Om organisering og finansiering av kulturarbeid*».

Meld. St. nr. 52 (1973–74). «*Ny kulturpolitikk*» . Tilleggsmelding til St. meld nr 8. (1973-1974).

Meld. St. nr. 48 (2002-2003). *Kulturpolitikk fram mot 2014*. Tiltråding frå Kultur- og kyrkjedepartementet av 29. august 2003, godkjend i statsråd same dagen. (Regjeringa Bondevik II)

Meld. St. 22 (2015–2016). Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver. Tiltråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 5. april 2016, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Solberg)

Myndigheten för Kulturanalys. 2013. Kultursamverkansmodellen. Styrning och bidragsfördelning. Rapport 2013:12.

Myndigheten för Kulturanalys. 2016. Kulturanalys 2016.

Myndigheten för kulturanalys (2018). Kulturen i siffror 2018 Kort om kultur 2018:1

NOU 2013: 4. Kulturutredningen 2014. Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 18. mars 2011. Avgitt til Kulturdepartementet 4. mars 2013.

OECD (2005). The Definition and Selection of key Competencies. Executive summery. DeScCo Publications. <http://www.oecd.org/pisa/35070367.pdf>

Ot. Prp. Nr. 50 (2006-2007). Om lov om offentlege styresmakters ansvar for kulturverksemd (kulturlova). Tiltråding frå Kultur- og kyrkjedepartementet av 13. april. 2007, godkjend i statsråd same dagen. (Regjeringa Stoltenberg II).

Porter, ME (1990) *The Competitive Advantage of Nations*. New York.

Proba (2016). Regionalisering av kulturpolitikken. Rapport 2016 – 08.

Proposition 2009/10:3. Tid för kultur.

Prop. 84 S (2016–2017). Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå. Tiltråding frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet 5. april 2017, godkjent i statsråd same dagen. (Regjeringa Solberg).

Regeringen. 2015. En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020.

Røed, H., Hidle, K. og Hjemdahl, K. M. (2009). Kulturen og det regionale Norge. Prosjektrapport 06/2009 – Agderforskning.

Røyseng, Sigrid (2014). Kva er kulturpolitikk og kulturpolitisk forskning? Innledning 1/2014. Norsk Kulturpolitisk Tidsskrift, vol 17, Nr. 1-2014 s. 4-8.

Røyseng, Sigrid (2016). Myk og hard instrumentalisme i kulturpolitikken. Innledning til 2/ 2016. Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift, Vol 19, Nr. 2-2016, s. 159-162.

SKL. 2010. På väg mot ett starkare Kultursverige. Samverkansmodellen 2010.

SKL. 2012. Under konstruktion. Effekter av kultursamverkansmodellen 2010–2012.

SKL. 2015. Kultur i hela landet. Regionala perspektiv på kultursamverkansmodellen.

SLI. 2017. Yttrande över departementspromemorian Kultursamverkan för ett Sverige som håller ihop (Ds 2017:8). KN 2017/483.

Soria Moria-erklaringen 2005. Plattform för regeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09

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

Spilling, Olav R, Langfeldt, L. og Moen, S. E. (2013). Regionale forskingsfond – ny infrastruktur for regional forskingsforvaltning. Nifu rapport45/2013.

Statens kulturråd. 2008. Kultur i regionala utvecklingsstrategier och program - en lägesrapport.

Svenska Dagbladet. 2015. Så slapp staten stå för fiolerna.

Vareide og Hanna Nyborg Storm (2012). Attraktivitetsbarometeret 2011. TF-notat nr. 12/2012

Vestby, G. M. (2014) Fylkeskommunenes rolle i kulturpolitikken - bakgrunnsnotatet til kulturutredningen 2014. NIBR.

Vestheim, Geir (2009). All kulturpolitikk er instrumentell. Kultursverige 2009

Weinert, F. E. (2001). Concept of competence: A conceptual clarification. In D. S. Rychen & L. H. Salganik (Eds.), *Defining and selecting key competencies* (pp. 45-65). Ashland, OH, US: Hogrefe & Huber Publishers.

<http://www.dst.dk/Site/Dst/Udgivelser/GetPubFile.aspx?id=27293&sid=kultur2016/danmarks-Statistik>

<https://oim.dk/media/15185/evaluering-af-kommunalreformen.pdf> Evaluering af kommunalreformene

<https://www.dagsavisen.no/nyemeninger/norge-er-mer-enn-oslo-1.1095423>

<https://www.dagsavisen.no/nyemeninger/s%C3%B8rgelig-for-kunsten-1.1095109>

www.aftenposten.no/meninger/leder/i/J1xJMj/Aftenposten-mener-Selv-direktorater-kan-legges-ved

www.bt.no/btmeninger/debatt/i/Mg1xar/Staten-bor-jamne-ut-geografisk-fordeling-av-kulturmidlar

www.bt.no/kultur/i/p6W6qo/Utval-vil-flytte-DNS-og-Harmonien-fra-statsbudsjettet--Dette-er-cit-skrekksenario

www.bt.no/btmeninger/debatt/i/e1EKay/Ekspertutvalgets-forslag-er-galskap

www.bt.no/btmeninger/leder/i/0EGE6G/Ambisiost-ekspertutval

<https://www.fm.dk/arbejdsomraader/kommuner-og-regioner/opgaver-for-kommuner-og-regioner>¹
Økonomi og indenrigsministeriet: <http://www.oim.dk/media/17070/kommunalreformen-kort-for-talt.pdf>

<https://oim.dk/media/17088/kommunernes-nye-opgaver-pr-1-januar-2007.pdf>

[www.Kulturrådet.no/Om søknadsbehandlingen](http://www.Kulturrådet.no/Om_søknadsbehandlingen)

<https://www.kum.dk/nyheder-og-presse/pressemeddelelser/nyheder/4-statslige-institutioner-paa-kulturministeriets-omraade-flytter-til-fyn-jylland-og-lolland/1/1/> og <https://kum.dk/nyheder-og-presse/pressemeddelelser/nyheder/organisatoriske-aendringer-paa-kulturministeriets-omraade-1/1/1/>



DANMARK

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20
2000 Frederiksberg
Danmark
Tel: (+45) 3369 1369
office@oxfordresearch.dk

NORGE

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norge
Tel: (+47) 4000 5793
post@oxford.no

SVERIGE

Oxford Research AB
Norrandsgatan 11
103 93 Stockholm
Sverige
Tel: (+46) 08 240 700
office@oxfordresearch.se

FINLAND

Oxford Research Oy
Fredrikinkatu 61a
00100 Helsinki
Finland
www.oxfordresearch.fi
office@oxfordresearch.fi

BRUXELLES

Oxford Research
C/o ENSR
5. Rue Archimède
Box 4, 1000 Brussels
www.oxfordresearch.eu
office@oxfordresearch.eu

LATVIJA

Oxford Research SIA
Vilandes iela 6-1
LV-1010, Rīga, Latvija
Tel.: (+371) 67142503
http://oxfordresearch.lv
info@oxfordresearch.lv