

FAST FORDELINGSNØKKE MÅ OPPRETTHOLDES

TIL: Kulturminister Abid Q. Raja
Stortingets familie- og kulturkomité

Vår ref: 20/62/ST

Dato: 14.09.2020

Kulturdepartementet har i møter med Norsk teater- og orkesterforening (NTO) signalisert at faste fordelingsnøkler knyttet til Stortingets budsjettvedtak vil bli avviklet f.o.m budsjettfremlegget for 2021.

Det betyr at forslag til Stortingets fastsettelse av fordelingsnøkler for «region-/landsdelsinstitusjoner» og «region- og distriktsopera» (*V Fastsetting av fordelingsnøkler for visse tilskudd*) fjernes.

Faste fordelingsnøkler er i dag en forutsetning for at delt finansiering skal sikre langtidsplanleggende musikk- og scenekunstinstitusjoner nødvendig økonomisk forutsigbarhet.

Det er viktig at staten tar sitt ansvar for at fylkeskommuner og kommuner har økonomiske vilkår for å kunne opprettholde sin andel av den offentlige finansieringen i samsvar med en avtale om 70/30-fordeling.

Samtidig må det finnes mekanismer som stimulerer fylkeskommuner og vertskommuner til å ta sin del av ansvaret.

Dagens ordning kan derfor ikke under noen omstendighet opphøre før en ny er etablert.

I [Meld. St. 8 \(2018-2019\) Kulturens kraft](#) (kulturmeldingen) finner vi ingen forslag til alternative mekanismer som kan sikre institusjonene den samme økonomiske forutsigbarheten.

Faste fordelingsnøkler må derfor opprettholdes, og ordningen må praktiseres gjennom dialog og samordning i samsvar med gjeldende funksjonsdelingsavtaler. Dette er en forutsetning for at delt finansieringsansvar mellom stat og fylkeskommune/kommune(r) skal fungere som en forutsigbar ordning.

LIKEVERDIG TILBUD

I kulturmeldingen er forslaget om å avslutte ordningen med faste fordelingsnøkler knyttet til regionreformen og et ønske om å overføre mer ansvar til fylkeskommunene.

Departementets begrunnelse i [Kommuneproposisjonen 2021](#) for likevel *ikke* å gå videre verken med forslag om endringer i finansieringsandeler eller overføring av enkelttilskudd er saklig og kunnskapsbasert.

Det er gledelig at NTO har fått gehør for en prinsipiell og konsistent argumentasjon som vektlegger betydningen av en helhetlig nasjonal kulturpolitikk og et likeverdig tilbud i hele landet.

Et sentralt argument i kommuneproposisjonen for ikke å gå videre med forslagene om å overføre mer ansvar til fylkeskommunene er at de fører med seg «en risiko for økte forskjeller mellom regionene og et svekket kulturtilbud for deler av befolkningen» (Prop. 105 S (2019–2020) Kommuneproposisjonen 2021 s. 79).

Dette argumentet er likeså relevant for å opprettholde faste fordelingsnøkler.

Det er derfor bemerkelsesverdig at departementet likevel vil gå videre med forslaget om å avvike denne ordningen, uten at dette er gjort rede for i kommuneproposisjonen eller tatt opp igjen til grundig vurdering for Stortingets behandling i andre dokumenter.

ENSIDIG OG UHOLDBAR ARGUMENTASJON

I kulturmeldingen finner vi ingen analyser verken av hva faste fordelingsnøkler har betydd for den kulturpolitiske måloppnåelsen eller hvilke konsekvenser en avvikling av ordningen vil kunne få for musikk- og scenekunstinstitusjonene og tilbudet til publikum.

I stedet argumenteres det for å avslutte ordningen ensidig ut ifra et ønske om å styrke lokaldemokratiet:

[..] statlege løyvingar kombinert med krav om eit regionalt eller lokalt bidrag set premissar for budsjetteringa i fylkeskommunane og kommunane. Dette blir forsterka dersom det skjer utan ein dialog i forkant.

Dagens ordning med låsemekanismar i statsbudsjettet som bind opp og avgrensar det kommunale sjølvstyret, er uheldig (Meld. St. 8 (2018-2019) Kulturens kraft s. 90).

Samtidig innrømmes manglende dialog mellom forvaltningsnivåene:

Mangel på dialog og samhandling mellom forvaltningsnivåa på kulturområdet gjer at det i dag finst få gode arenaer for å drøfte problemstillingar og diskutere strategiske val og prioriteringar i den nasjonale kulturpolitikken. Dette er ei særleg utfordring på område der stat og region deler finansieringsansvaret (Ibid s. 90).

Argumentene om at faste fordelingsnøkler binder opp kommunale/fylkeskommunale midler, og dermed svekker lokaldemokratiet, er etter vårt syn ikke holdbare.

I henhold til gjeldene funksjonsdelingsavtaler skal ordningen med faste fordelingsnøkler *ikke* praktiseres slik at staten først vedtar sitt tilskudd, og at fylkeskommune og/eller kommune deretter er forpliktet til prosentvis å følge opp den statlige bevilgningen.

I standardavtalen mellom staten v/Kulturdepartementet og fylkeskommuner/kommuner er det presisert at tilskuddspartene *før* fastsettelsen av driftstilskuddet til den enkelte institusjonen skal komme til *enighet* om et samlet tilskuddsgrunnlag:

Ved fastsettelse av driftstilskuddet til den enkelte institusjon i det årlige budsjettforslaget, skal tilskuddspartene ta utgangspunkt i et samlet tilskuddsgrunnlag som de er enige om på forhånd.

I vedlegg til denne avtalen eller på annen måte kan det fastsettes hvilke budsjettprosedyrer som kan følges, medregnet når det avtalte tilskuddsgrunnlaget for den enkelte institusjon skal være fastsatt og hva som skal inngå i driftsbudsjettet til institusjonen (Ny funksjonsdeling – standardavtale).

Enighet om et samlet tilskuddsgrunnlag fordrer dialog og samsvarer dermed godt med forslaget i kulturmeldingen om å etablere en årlig systematisert dialog mellom forvaltningsnivåene.

En slik dialogbasert praktisering av ordningen, som innebærer at tilskuddspartene på forhånd er enige om tilskuddsgrunnlaget, vil sikre at stat, fylkeskommune og kommune er likeverdige parter i budsjettprosessen.

Vi kan dermed ikke se at faste fordelingsnøkler i seg selv avgrensner det lokale selvstyret. Derimot vil en dialogbasert praktisering av ordningen gi bedre vilkår både for lokalt selvstyre og for en helhetlig nasjonal kulturpolitikk.

Det er altså *dialogen* mellom forvaltningsnivåene som må repareres, ikke som *erstatning* for faste fordelingsnøkler, men som en *forutsetning* for at ordningen skal fungere etter intensjonen og i henhold til gjeldende avtaler.

INSITAMENT VERSUS KRAV

Dagens ordning med fasts fordelingsnøkler innebærer at Stortinget setter som forutsetning for statstilskuddet til den enkelte institusjonen at det ordinære offentlige driftstilskuddet fordeles mellom de offentlige tilskuddspartene med 30 pst. fra regionen og 70 pst. fra staten.

At det regionale tilskuddet er en forutsetning for statens andel, gir engasjerte lokalpolitikere et avgjørende viktig argument for å prioritere musikk- og scenekunstinstitusjonene i krevende konkurranse med andre viktige og til dels lovpålagte oppgaver innenfor trange økonomiske rammer. Når regionen følger opp med sin andel av bevilgningen, fører det med seg en vesentlig statlig investering i regionen.

Dette er en investering i kunsten, men med betydelige ringvirkninger i form av arbeidsplasser, skatteinntekter, kjøp av varer og tjenester og andre økonomiske gevinster som statstilskuddet utløser.

En slik stimulerende ordning samsvarer godt med regjeringens uttalte mål om å styrke det kulturpolitiske engasjementet på alle forvaltningsnivåene.

Slik det påpekes i kulturmeldingen, er delt finansiering en ordning som er utviklet over tid. Det er også slik at staten, helt fra etableringen av regionteatrene på 1970-tallet, har stilt regional medvirkning som en forutsetning for statlig investering.

En slik *forutsetning for statlig investering* er ikke det samme som et *krav om regional medvirkning*.

Regionteatrene ble etablert der det allerede fantes lokal politisk vilje og engasjement. I tilfeller der de stedlige vilkårene ikke var gode nok eller engasjementet ikke sterkt nok stilte ikke staten krav om medvirkning. I stedet ble regionteatret i slike tilfeller etablert i en annen vertskommune.

Heller ikke i gjeldene funksjonsdelingsavtaler ligger det noe krav som binder opp fylkeskommunale/kommunale midler eller innsnevrer det lokale selvstyret. Fylkeskommunene og kommunene står fritt til både å styrke og redusere det årlige tilskuddet til institusjonene.

Dersom fylkeskommunen og/eller vertskommunen(e) velger å redusere tilskuddet for å omprioritere midlene til andre formål, er konsekvensen at regionen går glipp av en betydelig statlig investering, samt at institusjonen vil kunne vurdere vertskommune.

I dette ligger det ingen innsnevring av fylkeskommunenes og kommunenes økonomiske handlingsrom, men et sterkt *insitament* til å investere i regionens musikk- og scenekunstinstitusjoner.

KRISERAMMET ØKONOMI

Mange fylkeskommuner og kommuner påpekte selv før koronapandemien risikoen for at musikk- og scenekunstinstitusjonene vil tape kampen om pengene i konkurranse med andre viktige og til dels lovpålagte oppgaver innenfor stramme budsjetter.

Denne risikoen blir forsterket med den effekten pandemien har på kommunenes og fylkeskommunenes allerede stramme økonomi.

Det er etter vårt syn derfor lite ansvarlig nå midt i koronakrisen, som rammer bransjen hardt og med uoverskuelige langtidsvirkninger, å iverksette endringer i finansieringssystemet som svekker institusjonenes økonomiske forutsigbarhet og dermed gjør dem enda mer sårbare.

I en situasjon hvor både myndighetenes og institusjonenes oppmerksomhet og ressurser i stor grad er konsentrert om pandemien, kan vi heller ikke se at noen av partene har overskudd til å gjøre de nødvendige vurderingene som må ligge til grunn for så vidt radikale endringsforslag.

RAMMEVERKET MÅ PÅ PLOSS

Enhver vurdering av endringer i dagens finansieringssystem må nødvendigvis være fundert i en *revidert kulturlov* som skal danne selve rammeverket for ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene.

Først når den varslede revisjonen av kulturloven er gjennomført og den nye loven er vedtatt, kan det gi mening å drøfte ordningen med faste fordelingsnøkler og mulige alternativer innenfor rammene av en godt etablert dialog mellom stat, fylkeskommuner, vertskommuner og institusjonene.

NTO forutsetter at Kulturdepartementet i denne dialogen stiller klare forventninger til de øvrige tilskuddspartene som premiss for den statlige bevilgningen, der det tydelig går frem at statens kulturpolitikk har ambisjoner på vegne av kunsten og publikum i hele landet.

Vennlig hilsen

Norsk teater- og orkesterforening

*Marta Færevaa*g Hjelle
styreleder

Morten Gjelten
direktør

NTOS MEDLEMMER

Norsk teater- og orkesterforening (NTO) har 51 medlemsvirksomheter innenfor musikk og scenekunst. Disse omfatter alle landets større offentlig støttede institusjoner innenfor områdene teater, dans, opera og musikk.

Medlemmene har karakter av å være faste/varige, profesjonelle institusjoner med skiftende kunstnerisk ledelse og et ordnet arbeidsgiveransvar.

NTOs medlemmer er i det øvrige organisert ulikt med forskjellige driftsformer og arbeidsmåter, og med ulik vektning av egenproduksjon, samproduksjon og programmering av gjestespill. Hver enkelt institusjon ivaretar, innenfor sin egendefinerte kunstneriske profil, et bredt spekter av individuelle kunstnerskap og prosjekter som samlet representerer et mangfold av estetiske uttrykk.

MEDLEMSOVERSIKT

Scenekunstvirksomheter

[Bergen Nasjonale Opera](#)
[BIT Teatergarasjen](#)
[Black Box teater](#)
[Brageteatret](#)
[Bærum kulturhus](#)
[Carte Blanche](#)
[Dansens Hus](#)
[DansiT – Dansekunst i Trondheim og Midt-Norge](#)
[Den Nationale Scene](#)
[Det Norske Teatret](#)
[Det samiske nasjonalteatret Beaivváš](#)
[Det Vestnorske Teateret](#)
[Dramatikkens hus](#)
[Haugesund Teater](#)
[Hålogaland Teater](#)
[Kloden](#)
[Nationaltheatret](#)
[Nordland Teater](#)
[Norsk scenekunstbruk](#)
[Opera Østfold](#)
[Oslo Nye Teater](#)
[Peer Gynt](#)
[Riksteatret](#)
[Rogaland Teater](#)
[Rosendal Internasjonale Teater](#)
[Skuespiller- og danseralliansen](#)
[Teater Ibsen](#)
[Teater Innlandet](#)
[Teater Manu](#)
[Teater Vestland](#)
[Teatret Vårt](#)
[Trøndelag Teater](#)

[Turnéteatret i Trøndelag](#)

[Unge Viken Teater](#)
[Vega Scene](#)
[Østfold Internasjonale Teater](#)
[Årjelhsaemien Teatere](#)

Musikkvirksomheter

[Barokkanerne – Norwegian Baroque Ensemble](#)
[BIT20 Ensemble](#)
[Det Norske Blåseensemble](#)
[Det Norske Kammerorkester](#)
[Det Norske Solistkor](#)
[Edvard Grieg Kor](#)
[Musikkselskapet Harmonien](#)
[Oslo Quartet Series](#)
[Riksscenen](#)
[Stavanger Symfoniorkester](#)

Musikk og scenekunst

[Arktisk Filharmoni](#)
[Den Norske Opera & Ballett](#)
[Kilden teater og konserthus](#)
[Trondheim Symfoniorkester & Opera](#)