

# REGIONREFORM OG OPPGAVEDELING

## HØRINGSSVAR TIL EKSPERTUTVALGETS RAPPORT

Til: Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
Kopi: Kulturdepartementet

Vår ref.: 18/65/ST

Dato: 20.04.2018

Vi viser til høringsbrev av 9. februar d.å. fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet om rapport fra ekspertutvalget som har vurdert nye oppgaver til fylkeskommunene.

Norsk teater- og orkesterforenings (NTO) høringsuttalelse om rapporten *Regionreformen. Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene* er vedlagt.

NTO er arbeidsgiver- og interesseforening for profesjonelle, offentlig støttede virksomheter innenfor musikk og scenekunst. Foreningen representerer en omfattende infrastruktur av forskjelligartede virksomheter. Våre 44 medlemmer består av offentlig finansierte produserende og programmerende teatre, scener, orkestre, musikkensembler og kor.

I 2017 hadde disse et samlet besøkstall på over 2,6 millioner og sto for tilsammen 15 000 forestillinger, konserter og formidlingsarrangement, med et samlet bruttobudsjett på over 3 milliarder kroner.

Vennlig hilsen

Norsk teater- og orkesterforening

Åse Ryvarden  
styreleder

Morten Gjeltten  
direktør

# HØRINGSUTTALELSE OM RAPPORTEN

## REGIONREFORMEN – DESENTRALISERING AV OPPGAVER FRA STATEN TIL FYLKESKOMMUNENE

På musikk- og scenekunstmrådet foreslår ekspertutvalget å overføre statens finansieringsansvar for tilnærmet samtlige institusjoner utenfor Oslo til fylkeskommunene. Ingen musikk- og scenekunstinstitusjoner utenfor hovedstaden skal lenger være et statlig ansvar eller defineres inn i en nasjonal infrastruktur.

Med dette tar utvalget til orde for de mest dyptgripende kulturpolitiske endringene siden 1970-allet, helt uten kvalifiserte kulturpolitiske betraktninger. Forslaget er fremmet på regionreformens premisser alene, og spørsmålet om hva som er *god kulturpolitikk* i et helhetlig samfunnsperspektiv og til beste for kunsten og publikum er fraværende.

Vi finner ingen holdbare kulturpolitiske begrunnelser for å overføre finansieringsansvaret på et område hvor politisk makt allerede er delt mellom tre forvaltningsnivåer, og hvor den kunstfaglige beslutningsmyndigheten allerede er desentralisert til selvstendige institusjoner med kunstneriske ledere på åremål.

Musikk- og scenekunstinstitusjonene må ikke reduseres til midler for å utvikle de nye fylkeskommunene. Dagens landsdekkende nettverk av profesjonelle kunst- og kulturinstitusjoner utgjør uunnværlige demokratiske fellesarenaer for fri ytring, kritisk refleksjon, meningsutveksling og kulturell og menneskelig innsikt.

Det betyr at disse institusjonene har en samfunnsverdi langt utover individuelle besøk. Spørsmålet om hva som skal være statens ansvar i forhold til fylkeskommunen og kommunen kan således ikke reduseres til et spørsmål om virksomhetenes publikumsmessige nedslagsfelt.

Vi har full tillit til at den kommende kulturmeldingen vil legge infrastrukturkravet i Grunnlovens §100 til grunn for en vurdering av hvordan staten best kan ivareta ansvaret for et offentlig ytringsrom og sikre en sterk nasjonal infrastruktur for fri ytring.

### EKSPERTUTVALGETS FORSLAG PÅ MUSIKK- OG SCENEKUNSTOMRÅDET

Ekspertutvalgets forslag innebærer at finansieringsansvaret overføres til fylkeskommunen for både Musikkelskapet Harmonien og Den Nationale Scene i Bergen som i dag mottar hele det offentlige tilskuddet fra staten over post 70 *Nasjonale institusjoner*, samtlige institusjoner på post 71 *Regionlandsdelsinstitusjoner* som i dag mottar 70 pst. av det offentlige tilskuddet fra staten og 30 pst. fra regionen, samt virksomheter som mottar statlig tilskudd over post 78 med unntak av de virksomhetene som har et «nasjonalt oppdrag».

Videre foreslår ekspertutvalget at investeringsmidler tilhørende nevnte institusjoner på kapittel 322, post 70 *Nasjonale kulturbygg* overføres fylkeskommunen.

Utvalget foreslår også at forvaltningsansvaret for prosjektmidler og driftstilskudd til virksomheter av «lokal eller regional karakter» som i dag finansieres over kapittel 320, post 55 *Norsk kulturfond* overføres fra Kulturrådet til fylkeskommunen.

## SVEKKET NASJONAL KULTURPOLITIKK

Ekspertutvalgets mandat har vært å vurdere å flytte mer ansvar fra staten til de nye fylkeskommunene, med krav om at «oppgavefordelingen bør ivareta hensynet til brukerne, lokalt selvstyre og deltakelse, samt *nasjonale mål*». Nasjonale kulturpolitiske perspektiver er imidlertid fraværende, og vi kan ikke se at vurderingene er ledsaget av et kvalifisert blikk hverken på kulturpolitikkenes begrunnelse eller på nasjonale kulturpolitiske mål og konsekvenser.

Dette til tross for at Stortinget har slått fast at det skal utredes hvordan en nasjonal kulturpolitikk kan ivaretas og hvordan kvaliteten best kan sikres i den profesjonelle delen av kunst- og kulturlivet, før det eventuelt kan overføres ytterligere oppgaver til nytt regionalt nivå (jf. Innst. S 377 (2015-2016)).

Stortinget har altså ikke stilt spørsmålet *om* vi skal ha en nasjonal kulturpolitikk, men *hvordan* en nasjonal kulturpolitikk kan ivaretas. Og vi må tro det da siktes til en nasjonal kulturpolitikk for *hele landet*, og at det nasjonale ikke er geografisk avgrenset til hovedstaden slik ekspertutvalget synes å forutsette.

Kulturområdet er i liten grad lovregulert, og i dag er statens viktigste virkemiddel for å ivareta en nasjonal kulturpolitikk *direkte investering* i de kunst- og kulturinstitusjonene som oppfattes som en betydelig del av en nasjonal infrastruktur.

Vi kan ikke se at ekspertutvalget problematiserer hvordan staten skal sikre en landsdekkende kulturell infrastruktur og slik bidra til nasjonale mål om et mest mulig likeverdig kunst- og kulturtilbud uavhengig av geografi, *uten* direkte statstilskudd som virkemiddel.

Med mindre forslaget om overføring av finansieringsansvaret for de profesjonelle kunst- og kulturinstitusjonene følges av øremerking eller ny lovregulering, er de eneste virkemidlene som gjenstår – så vidt vi kan se – Kulturloven og planverktøy på regionalt nivå.

Kulturloven har primært karakter av en symbollov som sier noe om kunstens og kulturens verdi og status. Den sier imidlertid ingenting om innbyggernes rettigheter til et likeverdig kunst- og kulturtilbud, og den gir ingen føringer for fylkeskommunenes og kommunenes prioriteringer.

Ekspertutvalget tar på generelt grunnlag til orde for å styrke regionalt planverktøy, blant annet ved at staten aktivt bruker muligheten til å gi tydelige nasjonale forventninger til regional planlegging som virkemiddel for gjennomføring av nasjonal kulturpolitikk. Vi kan likevel ikke se hvordan en slik bruk av det regionale planverktøyet på noen måte kan erstatte direkte statlig investering i en landsdekkende infrastruktur for å sikre yringsmangfoldet og kvaliteten i det profesjonelle kunsttilbudet også utenfor Oslo.

## OFFENTLIG YTRINGSROM

Ekspertutvalget viser til generelle føringer for regionreformen i regjeringsplattformen, men uten å ta hensyn til den begrunnelsen for *kulturpolitikken* som her er formulert.

I regjeringsplattformen defineres kunst og kultur som «ytringer med samfunnsbyggende kraft», «forutsetninger for en opplyst samtale» og «en investering i demokratiet og allmenndannelsen». Dette er helt i tråd med NTOs oppfordring om å knytte kulturpolitikkenes begrunnelse tydeligere til infrastrukturkravet i Grunnlovens §100, og statens ansvar for å sikre et offentlig ytringsrom.

Sammen med skolen, universitetene og mediene utgjør kunst- og kulturinstitusjonene ytringsfrihetens infrastruktur, og i henhold til Grunnlovens § 100 har staten en forpliktelse til aktivt å sikre og legge til rette for de institusjonene som utgjør denne infrastrukturen for fri ytring.

Et sentralt kulturpolitisk spørsmål blir dermed hvordan staten kan bygge sterke rammeverk rundt kunst- og kulturinstitusjonene som uunnværlige demokratiske fellesarenaer for kritisk refleksjon, meningsbrytning og kulturell og menneskelig innsikt. Målet for kulturpolitikken må være å bygge ordninger som sikrer slike sterke, uavhengige institusjoner som tåler skiftende politiske klima.

Dette overordnede målet *må* også ligge til grunn for vurderingen av ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene. Det betyr at spørsmålet om hva som skal være statens ansvar i forhold til fylkeskommunen og kommunen ikke kan reduseres til et spørsmål om virksomhetenes publikumsmessige nedslagsfelt.

Institusjoner som Trøndelag Teater, Teatret Vårt, Carte Blanche, Nordnorsk Opera og Symfoniorkester og Kilden Teater- og Konserthus, for å nevne noen, kan ikke reduseres til «lokale tiltak» og overlates til lokale/regionale prioriteringer alene. På lik linje med institusjonene i Oslo er dette meningsdannende, profesjonelle kunstinstitusjoner som i et ytringsperspektiv har en samfunnsverdi og en nasjonal betydning langt utover individuelle besøk.

Ut ifra det snevre brukerperspektivet som derimot er lagt til grunn i ekspertutvalgets rapport, kunne man likeså godt ha forslått å delegere statens ansvar for universitetene og pressestøtten, noe de færreste vel vil ta til orde for.

## NASJONALT HELHETSGREP

I henhold til mandatet ligger Oppgavefordelingsutvalgets retningslinjer til grunn for utvalgets vurderinger. Her slås det fast at staten bør ha ansvaret for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et *nasjonalt helhetsgrep* for god oppgaveløsning.

I lys av kulturpolitikkenes mål og berettigelse, er det oppsiktsvekkende at utvalget tar til orde for å overføre finansieringsansvaret for de nevnte institusjonene sammen med Musikksekskapet Harmonien, Hålogaland Teater, Teater Innlandet og Rogaland Teater, og mange flere, til fylkeskommunen, og at den generelle begrunnelsen er at disse institusjonene *ikke* primært ivaretar et nasjonalt oppdrag, og at tilskuddsforvaltningen av disse *ikke* krever et landsdekkende perspektiv eller nasjonalt forankrede prioriteringer fordi de primært har et «regionalt nedslagsfelt».

Utvalget demonstrerer her et merkelig foreldet syn på sammenhengen mellom det å være en «hovedstadsinstitusjon» og det å ivareta et «nasjonalt oppdrag», og konstruerer motsetninger mellom sentrum og periferi som vi ikke får til å stemme overens med den norske virkeligheten.

De nevnte institusjonene sammen med Den Nationale Scene, Det Norske Blåseensemblet i Halden, Nordland Teater, Stavanger Symfoniorkester og mange flere inngår alle i den samme nasjonale infrastrukturen for fri ytring som staten er forpliktet til å fremme og legge til rette for.

Samlet bidrar disse institusjonene til å utvikle orkestermusikken og scenekunsten i hele Norge, til glede for publikum i hele landet og ikke bare i fylket de har hjemmeadresse i. Som en del av en nasjonal infrastruktur påvirker, samspiller og utfordrer de Oslo-Filharmonien, Nationalteatret, Den Norske Opera & Ballett og Det Norske Teatret. For det er gjerne i dette spennet mellom nasjonale og internasjonale ambisjoner på den ene siden og betydningen for det stedlige kulturlivet på den andre siden, at målet om høyest mulig kunstnerisk kvalitet for et stadig mer sammensatt publikum, uavhengig av geografi, holdes i hevd.

Når ekspertutvalget argumenterer for å delegere statens ansvar for en betydelig del av den frie ytringens infrastruktur til fylkeskommunene – og mener at dette vil legge bedre til rette for utvikling av det regionale kulturlivet gjennom å se virksomhetene i regionen i sammenheng – svekkes den samme muligheten for å legge til rette for utviklingen av infrastrukturen innenfor musikk og scenekunst på tvers av fylkeskommunene og se institusjonene i *hele landet* i sammenheng.

Ekspertutvalgets forslag om å konsentrere Kulturdepartementets tilskuddsforvaltning til et knippe institusjoner i Oslo betyr større avstand og svekket dialog mellom sentralforvaltningen og kunst- og kulturinstitusjonene i resten av landet. Vi kan vanskelig se hvordan det skal være mulig å opprettholde et samlet, kompetent blikk på en landsdekkende infrastruktur *uten* den innsikten som den statlige styringsdialogen med institusjonene i dag gir.

## LOKALDEMOKRATI OG STATLIG ENGASJEMENT

Det er også vanskelig å se for seg at en slik innsnevring av sentralpolitikernes beslutningsmyndighet som ekspertutvalgets forslag innebærer ikke vil svekke engasjementet hos de som fortsatt i stor grad vil bestemme det statlige nivået på landets investeringer i kunst og kultur gjennom overføringene til fylkeskommunene og kommunene.

Mens en delegering av ansvar til fylkeskommunene kan bidra til å styrke oppmerksomheten og åpenheten om fordelingen av kulturmidler regionalt, slik ekspertutvalget mener, vil det samtidig kunne svekke en overordnet, riksdekkende kulturpolitisk debatt.

Vi mener det er viktig å finne frem til ordninger som *både* stimulerer et sterkt lokalt/regionalt kulturpolitisk engasjement og en sterk statlig og riksdekkende oppmerksomhet om kulturpolitikken.

## BEHOV FOR NYANSERINGER

Likevel er det viktig at kulturområdet betraktes nyansert i en vurdering av ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene. Det er godt mulig at tilskuddsforvaltningen for *deler* av kulturområdet med fordel kan overføres de nye fylkeskommunene – også i et kulturpolitisk perspektiv.

Vårt hovedpoeng er at staten må investere direkte i *de profesjonelle kunst- og kulturinstitusjonene som oppfattes som en betydelig del av en nasjonal infrastruktur*. Det er likevel ikke gitt hvilke institusjoner som til enhver tid betraktes som en del av denne infrastrukturen. Men skillet kan ikke gå mellom Oslo og resten av landet, slik at ingen kunst- og kulturinstitusjoner utenfor Oslo lenger skal defineres inn i den nasjonale infrastrukturen eller være en del av den nasjonale kulturpolitikken.

Noen viktige kjennetegn for de institusjonene som inngår i den nasjonale infrastrukturen kan være at de fremstår som varige virksomheter hvor faglig og administrativ profesjonalitet og kontinuitet er sikret uavhengig av enkeltpersoner, at de er profesjonelle og ansvarlige arbeidsgivere som forholder seg til bransjens profesjonelle standarder for lønn og honorar, og er organisert som selvstendige virksomheter med et styre og vedtekter.

Dette er institusjoner som på musikk- og scenekunstheltet er viktige bærebjelker, og som også spiller en betydelig rolle for det øvrige kulturlivet gjennom samarbeid og ressurs- og kompetansedeling med frittstående kompanier/ensembler, amatørvirksomhet, spel, kulturskoler og utdanningsinstitusjoner osv. For en utdypning av dette med eksempler se Kartlegging av samarbeid, ressurs- og kompetansedeling innen musikk- og scenekunstmrådet, gtl Management og Proba Samfunnsanalyse, 2018.

Vi mener at staten må investere direkte i disse institusjonene for å sikre kvalitet og mangfold i det profesjonelle musikk- og scenekunsttilbudet for et stadig mer sammensatt publikum i hele landet, men også for å sikre vitaliteten i det øvrige kulturlivet.

Dersom noen av de institusjonene som i dag er definert inn i den nasjonale infrastrukturen skulle omdefineres til regionale eller lokale virksomheter og det statlige finansieringsansvaret med det skulle overføres til fylkeskommunen, mener vi at dette måtte begrunnes prinsipielt gjennom en kulturpolitisk kvalifisert gjennomgang av hvor skillene går mellom statlig, regionalt og lokalt ansvar. Dette er en vurdering som ikke kan gjøres på regionreformens premisser alene.

## KULTURFONDET

Etter vårt syn må også Kulturrådet fortsatt ha et nasjonalt ansvar for å forvalte prosjektmidlene i Kulturfondet innenfor musikk og scenekunst, samt basisfinansieringen av frie scenekunstgrupper, med hele landet som virkeområde. Dette er begrensede midler som ikke bør splittes opp og overlates til lokale prioriteringer. Dersom det skal opprettes offentlige regionale fond, mener vi at disse må etableres av fylkeskommunene selv med egne midler og komme i tillegg til Kulturfondet som supplerende regionale tilskuddsordninger.

Etter at Kulturrådet har fått overført forvaltningen av driftstilskuddet til virksomheter som ble finansiert over tidligere post 74 og alle festivalene, kan det likevel være grunn til å gjøre en helhetlig gjennomgang av hvilke virksomheter som bør finansieres direkte over statsbudsjettet, hvilke som eventuelt kan overføres til fylkeskommunen, og hvilke som bør vurderes etter kunst- og kulturfaglig skjønn av Kulturrådet.

## VELFUNGERENDE MODELLER

I forbindelse med Stortingets behandling av St.meld. nr.61 (1991-1992) *Kultur i tiden* ble det fastsatt ny funksjonsdeling mellom staten og regionale og lokale myndigheter for musikk- og scenekunstinstusjonene. Staten overtok hele det offentlige finansieringsansvaret for de «nasjonale instusjonene». For «region-/landsdelsinstusjoner» ble det vedtatt et delt finansieringsansvar der de offentlige driftstilskuddene deles med 70 pst. på staten og 30 pst. på regionen (fylkeskommune og kommune). Det er en forutsetning for statstilskuddet at regionene bevilger sin andel. Fra 2008 er den samme forutsetningen lagt til grunn for det statlige driftstilskuddet til region- og distriktsoperaene.

Siden innføring av ny funksjonsdeling har finansieringssystemet vært stabilt, og sett fra bransjens side har dette vært et velfungerende system som utvilsomt har bidratt til å sikre instusjonene forutsigbare rammevilkår og kunstnerisk handlingsrom.

Staten står som den viktigste garantisten for å opprettholde et mest mulig likeverdig kulturtilbud i hele landet, samtidig som lokal forankring og eierskap er sikret gjennom fylkeskommunens og kommunens medvirkning både som eier og tilskuddspart.

Vi har også gode erfaringer med at staten dekker 100 pst. av det offentlige tilskuddet til Den Norske Opera & Ballett, Nationalteatret, Det Norske Teatret, Den Nationale Scene og Musikkselskapet Harmonien i Bergen.

## ALLEREDE DESENTRALISERT

Med dagens funksjonsdeling er den politiske makten allerede fordelt mellom forvaltningsnivåene, og instusjonene sikres i stor grad et godt demokratisk sikkerhetsnett også med skiftende politiske klima. Samtidig bidrar direkte statlig rammetilskudd til at forvaltningen av økonomien og den kunstneriske beslutningsmyndigheten og kompetansen er desentralisert til et nettverk av sterke, selvstendige og forskjelligartede instusjoner med kunstneriske ledere på åremål.

## KOSTNADSEFFEKTIVITET

Rammetilskuddsordningen sikrer at statlige bevilgninger til teatrene og orkestrene kanaliseres direkte til kunstnerisk virksomhet uten unødvendig byråkrati og mellomledd. En del av hensikten med å innføre

rammetilskuddsordning på 1990-tallet var nettopp forenkling og avbyråkratisering, sammen med målene om større økonomisk ansvar, frihet og forutsigbarhet for virksomhetene.

Vi registrerer at ekspertutvalget mener at en overføring av finansieringsansvaret til fylkeskommunene trolig ikke vil øke utgiftene til administrasjon og støttefunksjoner nevneverdig, samtidig som de påpeker at fylkeskommunene vil få både insentiv og rom til å bygge opp ytterligere kulturfaglig kompetanse og kapasitet med mer ansvar.

Her etterlyser vi grundigere kostnadsanalyser som kan forsikre oss om at det ikke vil gjøres endringer som fører til at midler som med dagens ordning kanaliseres direkte til kunstnerisk virksomhet, delvis vil kanaliseres over til oppbygging av dobbel forvaltningskompetanse og byråkrati i fylkeskommunene.

## STYRKET DIALOG

Målet med endret funksjonsdeling i 1995 var å oppnå best mulig samsvar mellom oppgaveløsning og økonomisk ansvar. Ekspertutvalget mener likevel at modellen med delt finansieringsansvar ikke praktiseres i tråd med det finansielle ansvarsprinsipp som innebærer at det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave også skal ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen.

Slik vi forstår utvalget, er hovedproblemet i forhold til det finansielle ansvarsprinsipp at det ikke er noen formell dialog mellom stat og fylkeskommune/kommune om prioriteringer og nivå på tilskuddet til institusjonene. I praksis innebærer dette at fylkeskommunene og kommunene må tilpasse seg statens prioriteringer for å unngå at staten forholdsmessig avkorter sin del av tilskuddet i henhold til fordelingsnøkkelen.

Også i Enger-utvalgets *Kulturutredningen 2014* problematiseres forholdet mellom staten og fylkeskommunene/kommune i praktiseringen av ordningen. Enger-utvalget mener likevel ikke at løsningen er å overføre statens finansieringsansvar til fylkeskommunene. I stedet viser de til at det finnes et betydelig potensial for å styrke samhandlingen mellom forvaltningsnivåene.

Vi mener at den beste løsningen vil være å forbedre prosessene rundt tilskuddene til de samfinansierte institusjonene, slik at en organisert dialog mellom forvaltningsnivåene kan sikre at fylkeskommunen og kommunen blir involvert i disse prosessene med supplerende kunnskap og kompetanse om det lokale kulturlivet og med reell beslutningsmyndighet.

I tillegg til en slik formalisert dialog mellom forvaltningsnivåene, er det fullt mulig å styrke styringsdialogen mellom institusjonene og fylkeskommunen som eier og tilskuddspart. Også her finnes det et betydelig forbedringspotensial som kan realiseres ved at begge parter tar et gjensidig ansvar.

## DET KUNSTNERISKE HANDLINGSROMMET

Utvalget argumenterer for at en overføring av ansvaret for kunst- og kulturinstitusjonene vil bidra til et mer sektorovergripende perspektiv hvor kunsten og kulturen sees i sammenheng med øvrige oppgaver og virkemidler med betydning for regional utvikling.

Det er gledelig at utvalget anerkjenner hvor viktig kunsten og kulturen er for bl.a. nærings- og stedsutvikling, folkehelse, opplæring og integrering. At kunsten og kulturen har en slik betydning for å nå mål på andre områder, betyr imidlertid ikke det samme som at slike eksterne mål bør være styrende for kulturpolitiske prioriteringer.

Enger-utvalget viser i *Kulturutredningen 2014* til en spenning mellom, på den ene siden, *statlige kulturpolitiske mål* om kvalitet og nyskaping, og på den andre siden fylkeskommunenes mer

*regionalpolitiske tenkning* som snarere fremhever kunstens og kulturens ringvirkninger. I tråd med dette så Enger-utvalget også tendenser til at «ytringskulturen» nedprioriteres lokalt. Dette innebærer at en overføring av statens finansieringsansvar for kunst- og kulturinstitusjonene til fylkeskommunene kan føre til målforskyvning og endrede prioriteringer som på sikt kan svekke vilkårene for den profesjonelle kunstens ytringsrom. Vi har ingen garanti for at det i et regionalpolitisk perspektiv ikke knyttes mer detaljerte, instrumentelle føringer til tilskuddet – noe som på sikt kan utfordre institusjonenes selvstendighet, med påfølgende risiko for at handlingsrommet for egne kunstneriske mål, strategier og prioriteringer snevres inn.

I Sverige har regionene fått overført ansvaret for å fordele de statlige kulturmidlene til virksomhetene i den respektive regionen innenfor «kultursamverkansmodellen». Modellen, som er innført stegvis siden 2010, innebærer at regionene utarbeider flerårige kulturplaner i samvirke med kommuner, kulturvirksomheter og organisasjoner, som legges til grunn for fordelingen av de statlige midlene til hver region.

I en evaluering av hvilken virkning modellen har hatt på regionteatrene i Sverige vises det nettopp til endringer i spenningen mellom kunstnerisk frihet på den ene siden og forventninger om at virksomhetene skal være en ressurs i regional utvikling på den andre siden (jf. En regional resurs på konstnærlig grund, Myndigheten för Kulturanalys, 2014).

I evalueringen fremgår det at teatrenes samfunnsoppdrag omdefineres gjennom tilpasning til de regionale kulturplanene som kobler kunsten og kulturen til politiske mål på andre samfunnsområder. For eksempel skal virksomhetene være en pedagogisk ressurs, bidra til bedre helse og styrke regionenes attraktivitet.

Gjennom et tettere samvirke i planarbeidet har politikere og byråkrater fått større innflytelse over de kunstneriske virksomhetene, samtidig som teatrene har fått større mulighet til å delta direkte i utviklingen av regionale strategier. Regionens overordnede politiske mål får dermed direkte eller indirekte konsekvenser for den kunstneriske virksomheten, og grensene mellom teatersjefens og byråkraternes/politikernes innflytelse på virksomheten blir i mange tilfeller utydelig.

Vi mener det er viktig å synliggjøre kunsten og kulturen som en ressurs i regional utvikling. For å sikre kunstens og kulturens grunnleggende samfunnsverdi i et langsiktig perspektiv, må det imidlertid aldri knyttes føringer til det offentlige tilskuddet som går utover institusjonenes kjernevirksomhet – som er å produsere best mulig kunst for et størst mulig og mest mulig sammensatt publikum.

Vilkårene for musikk- og scenekunstinstitusjonenes handlingsrom defineres for en stor grad i samspillet mellom finansiering, eierskap og styreoppnevning. Vår erfaring er at staten i dette samspillet har vært en garantist for den kunstneriske friheten, og i mange tilfeller balansert målstyringen i forhold til mer detaljerte og instrumentelle forventninger fra fylkeskommuner og kommuner. Nettopp i et maktfordelingsperspektiv, mener vi det vil være svært uheldig å konsentrere denne definisjonsmakten til regionale og lokale myndigheter alene.

## BUDSJETTKAMP PÅ ULIKE VILKÅR

Ekspertutvalget mener at fylkeskommunen i hovedsak bør finansieres av skatteinntekter og rammetilskudd, men peker på muligheten for særskilt fordeling i en overgangsperiode. Selv om utvalget mener at rammefinansiering bør være hovedregelen, ser de at det fortsatt vil være behov for øremerkede ordninger når nasjonale styringshensyn tilsier det.

Dersom det statlige tilskuddet til kunst- og kulturinstitusjonene legges inn i det generelle rammetilskuddet til fylkeskommunene, vil disse virksomhetene havne i et krevende konkurranseforhold om begrensede midler med lovpålagte oppgaver som helse og skole og andre viktige, kostnadskrevende ansvarsområder som transport og fylkesveier. I denne konkurransen er det utvilsomt en betydelig risiko for at kunsten og



kulturen taper. Vi forutsetter derfor at statlige kulturmidler ikke overføres til fylkeskommunene uten øremerkede ordninger eller lovregulering som legger føringer for fordelingen av midlene.

Musikk- og scenekunstinstitusjonene vil også havne i en intern budsjettkamp mellom de ulike kulturoppgavene og kulturvirksomhetene i regionene. I fylkeskommunale kulturbudsjetter vil profesjonelle, arbeidsintensive virksomheter med tariffavtaler og høye kvalitetsambisjoner nødvendigvis fremstå som store utgiftsposter sammenlignet med f.eks. frivillig virksomhet eller andre mindre personalintensive virksomheter uten tariffavtaler.

Dette kan medføre en risiko for nedprioritering av disse institusjonene til fordel for mindre kostnadskrevende virksomheter, noe som på sikt vil gi seg utslag i svekkede rammevilkår for den profesjonelle kunsten med påfølgende negative konsekvenser for lokal produksjon, tilbudet til publikum, regional kunstfaglig kompetanse og kunstneres økonomi og arbeidsvilkår.

Risikoen for at store, arbeidsintensive institusjoner nedprioriteres i lokale/regionale budsjetter kan illustreres med Oslo Nye Teaters bevilgningshistorie som eksempel. I 1999 ble det offentlige finansieringsansvaret for Oslo Nye Teater overført til Oslo kommune i et makeskifte som innebar at staten overtok hele det offentlige finansieringsansvaret for Nationaltheatrets virksomhet ved Torshovteatret, mens kommunen i tillegg fikk økt tilskudd gjennom inntektssystemet.

Etter overføringen av finansieringsansvaret for Oslo Nye Teater, har teatrets rammevilkår vært langt mindre stabile enn hva som er tilfellet for de teatrene som mottar direkte statstilskudd og som har vært en del av en nasjonal kulturpolitikk. I 1998, som var det siste året med direkte statstilskudd, hadde Oslo Nye Teater en samlet offentlig bevilgning på NKR 55.253 millioner. I 2018 investerte Oslo kommune NKR 81.500 mill. i teatret. Om vi ser på samme periode og legger til grunn at Oslo Nye Teater med fortsatt delt finansiering ville fått samme vekst som et veid gjennomsnitt av utviklingen for de 5 andre største teatrene (Nationaltheatret, Det Norske Teatret, Den Nationale Scene, Trøndelag Teater og Rogaland Teater), ville bevilgningen til Oslo Nye Teater i 2018 vært over NKR 35 millioner høyere.

I noen fylkeskommuner er det også slik at kunstnerisk virksomhet er organisert som en del av fylkeskommunen, som for eksempel Landsdelsmusikerordningen i Nord-Norge og Scene 8 i Nordland fylkeskommune. En slik organisering utfordrer ikke bare prinsippet om en armlengdes avstand mellom kunst og politikk ved at kunstnerisk virksomhet er direkte underlagt fylkeskommunal politikk og forvaltning, det skaper også ulike konkurransevilkår mellom fylkeskommunens egen kunstneriske virksomhet og de selvstendige institusjonene som er avhengige tilskudd fra den samme fylkeskommunen. I Nordnorsk kulturavtale 2018-2021, for eksempel, er fylkeskommunenes egen virksomhet skjermet for reduksjon.

## FORDELINGSPRINSIPPER

NTO er også svært kritisk til ekspertutvalgets oppfordring om at statlige kulturmidler bør fordeles jevnere målt i tildelte midler per innbygger. Det er vanskelig å forstå hvordan en slik utjevning kan bidra til et mer likeverdig tilbud til innbyggerne slik ekspertutvalget mener. Tatt i betraktning geografiske og demografiske forhold i vårt landstrakte land, og hvor kostnadskrevende det for eksempel er å turnere på store, spredt befolkede områder som i Nordland, Troms og Finnmark, vil et slikt fordelingsprinsipp tvert imot føre til en sentralisering av kunst- og kulturtilbudet.

## DYPTGRIPENDE KULTURPOLITISKE ENDRINGER PÅ REGIONREFORMENS PREMISER

Det er bemerkelsesverdig at ekspertutvalget våger å ta til orde for de mest dyptgripende kulturpolitiske endringene siden 1970-tallet, uten et kvalifisert blikk på kulturpolitiske mål og konsekvenser og uten dialog med feltet. Forslagene bærer preg av at kulturpolitisk innsikt og kompetanse verken har vært

representert direkte i ekspertutvalget, eller at utvalget i tilstrekkelig grad har knyttet til seg slik kunnskap gjennom organiseringen av arbeidet.

Bransjen har ikke vært representert i referansegruppen for ekspertutvalgets arbeid, ei heller blitt invitert til å bidra med innspill. Et viktig grunnlag for utvalgets vurderinger er likevel bestilte innspill fra fylkeskommunene, mens de kunst- og kulturinstitusjonene som berøres direkte av forslagene ikke har vært invitert med i prosessen. Vi er også kjent med at dialogen mellom hver enkelt fylkeskommune og de berørte kunst- og kulturinstitusjonene har vært varierende og i noen tilfeller fraværende.

Resultatet er at vurderingene er gjort på regionreformens premisser alene, ensidig ut ifra et mål om å overføre mer ansvar og flere oppgaver som kan styrke de nye fylkeskommunene. Spørsmålet om hva som er god *kulturpolitikk* i et helhetlig samfunnsperspektiv og til beste for kunsten og publikum er underordnet regionalpolitiske mål.

## TILLIT TIL KULTURMELDINGEN

Det er derfor betryggende at Stortinget tydelig har slått fast at det ikke skal gjøres endringer i ansvarsdelingen på kulturområdet forut for den kommende kulturmeldingen (jf. [Innst. 385 S \(2016-2917\)](#)).

Vi har stor tillit og høye forventninger til den kommende kulturmeldingen som nettopp skal vurdere statens rolle sett i forhold til de andre forvaltningsnivåene i et helhetlig kulturpolitisk perspektiv. Vi forutsetter at vurderingene i kulturmeldingen vil baseres på kulturpolitisk innsikt og nær dialog med bransjen, og at man vil ta hensyn til de premissene som Stortinget allerede har presisert slik at det utredes hvordan en nasjonal kulturpolitikk kan ivaretas og hvordan kvaliteten best kan sikres i den profesjonelle kunsten.

Vi forventer at det i forbindelse med kulturmeldingen gjøres et grundig utredningsarbeid som også omfatter en historisk gjennomgang av hvordan det gjennom tiår er bygget opp et landsdekkende nettverk av profesjonelle musikk- og scenekunstinstitusjoner med betydelige statlige incentiver, og hvordan det møysommelig er utmeislet kulturpolitiske modeller for å opprettholde og videreutvikle denne nasjonale infrastrukturen. Etter vårt syn må statens rolle i den fremtidige kulturpolitikken vurderes med kulturpolitikkenes historie og utviklingen av den kulturelle infrastrukturen i Norge som bakteppe.

Musikk- og scenekunstbransjen har vært i sterk utvikling siden 70-tallet og er i dag preget av jevnt høy publikumsoppslutning, høye kvalitetsambisjoner og betydelig anerkjennelse også internasjonalt. Det er også vel dokumentert i de periodiske institusjonsevalueringene at virksomhetene utnytter ressursene godt og har god økonomistyring. Det er liten tvil om at denne utviklingen i stor grad beror på velfungerende kulturpolitiske strukturer som har sikret en kulturell infrastruktur av sterke, selvstendige og ulikeartede institusjoner over hele landet med forutsigbare rammevilkår og stor grad av kunstnerisk og organisatorisk frihet.

Dette landsdekkende nettverket av musikk- og scenekunstinstitusjoner sikrer lokal kunstproduksjon og et bredt uttrykksmangfold, bidrar til kontinuitet i arbeidsmulighetene for kunstnerne også utenom hovedstadsområdet og representerer regional kunstfaglig kompetanse med stor betydning for det stedlige kulturlivet. Det har tatt lang tid å bygge opp denne nasjonale infrastrukturen, men den er lett å rive ned.

Vi har vanskelig for å forstå hvordan det å konsentrere det statlige ansvaret om et knippe institusjoner i Oslo skal bidra til å styrke dagens desentraliserte infrastruktur. Heller ikke kan vi se hvordan det er god demokratisk maktfordelingspolitikk at regionale/lokale myndigheter alene skal bestemme vilkårene for musikk- og scenekunstinstitusjonene i resten av landet, som inngår i den samme nasjonale infrastrukturen.

## NTOs MEDLEMMER

### Scenekunstinstitusjoner

Akershus Teater  
 Bergen Nasjonale Opera  
 BIT Teatergarasjen  
 Black Box teater  
 Brageteatret  
 Carte Blanche  
 Dansens Hus  
 Den Nationale Scene  
 Det Norske Teatret  
 Det samiske nasjonalteatret Beaivvás  
 Dramatikkens hus  
 Haugesund Teater  
 Hordaland Teater  
 Hålogaland Teater  
 Nationaltheatret  
 Nordland Teater  
 Norsk scenekunstbruk  
 Oslo Nye Teater  
 Riksteatret  
 Rogaland Teater  
 Sogn og Fjordane Teater  
 Teaterhuset Avant Garden  
 Teater Ibsen  
 Teater Innlandet  
 Teater Manu  
 Teatret Vårt  
 Trøndelag Teater  
 Turnéteatret i Trøndelag  
 Årjelhsaemien Teatere  
 Østfold kulturutvikling

### Musikk institusjoner

Barokkanerne - Norwegian Baroque Ensemble  
 BIT20 Ensemble  
 Det Norske Blåseensemble  
 Det Norske Kammerorkester  
 Det Norske Solistkor  
 Edvard Grieg Kor  
 Musikksekskapet Harmonien  
 Oslo-Filharmonien  
 Riksscenen  
 Stavanger Symfoniorkester

### Musikk og scenekunst

Den Norske Opera & Ballett  
 Kilden Teater- og Konserthus  
 Nordnorsk Opera og Symfoniorkester  
 Trondheim Symfoniorkester & Opera