

NTO

NORSK TEATER- OG ORKESTERFORENING

REGIONREFORM OG OPPGAVEDELING

MØTE MED EKSPERTUTVALGET

Vår ref.: 18/65/ST

Dato: 03.01.2018

Vi viser til at Kommunal- og moderniseringsdepartementet har nedsatt et ekspertutvalg som skal vurdere hvilke ytterligere oppgaver som skal overføres de nye fylkeskommunene.

Norsk teater- og orkesterforening (NTO) ønsker med dette å bidra med innspill til utvalgets arbeid.

NTO er arbeidsgiver- og interesseforening for profesjonelle, offentlig støttede virksomheter innenfor musikk og scenekunst. Foreningen representerer en omfattende infrastruktur av forskjelligartede virksomheter. Våre 45 medlemmer består av nasjonale og regionale institusjoner, samt offentlig finansierte produserende og programmerende teatre, scener, orkestre, musikkensembler og kor.

I 2016 sto disse for mer enn 12 000 forestillinger og konserter, et totalt publikumstall på nærmere 2,5 millioner, og et samlet bruttobudsjett på over 3 milliarder kroner.

NTOs innspill følger vedlagt.

Vennlig hilsen

Norsk teater- og orkesterforening

Åse Ryvarden
styreleder

Morten Gjeltén
direktør

NY KULTURMELDING

Regjeringen har varslet en ny kulturmelding som skal trekke opp målene for fremtidens nasjonale kulturpolitikk, og blant annet «vurdere hva som skal være statens rolle sett i forhold til de andre forvaltningsnivåene».

Kulturmeldingen skal etter planen legges frem våren 2019, mens vi registrerer at ekspertutvalget skal avslutte sitt arbeid allerede innen 1. februar 2018.

Vi viser til at Stortingets behandling av [Prop. 84 S \(2016-2017\) Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå](#), innebærer at det *ikke* skal gjøres endringer i ansvarsdelingen på kulturområdet før den varslede kulturmeldingen, jf. [Innst. 385 S \(2016-2017\)](#).

Videre minner vi om de premissene som er lagt i [Meld. St. 22 \(2015-2016\) Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver](#) og tilhørende [Innst. S 377 \(2015-2016\)](#). Her slås det fast at det i forkant av en overføring av oppgaver til nytt regionalt nivå, skal utredes hvordan *den nasjonale kulturpolitikken* kan ivaretas og hvordan *kvaliteten* best kan sikres i den profesjonelle delen av kunst- og kulturlivet.

I meldingen beskriver regjeringen hvordan det gjennom tiår er brukt betydelige statlige midler for å bygge opp den kulturelle infrastrukturen. Det understrekes at denne oppbyggingen har vært uttrykk for en klar kulturpolitisk strategi, og at det er viktig at resultatene av denne strategien ikke svekkes.

I tråd med Stortingets vedtak, forutsetter vi at ekspertutvalgets arbeid koordineres med den varslede kulturmeldingen på en måte som sikrer at vurderingen av oppgavedeling på kulturområdet gjøres som del av en helhetlig gjennomgang av kulturpolitikken – i lys av overordnede kulturpolitiske mål og under forutsetning av at en nasjonal kulturpolitikk skal opprettholdes.

LIKEVERDIG KULTURTLIBUD FORDRER ET HELHETLIG NASJONALT GREP

Med henvisning til oppgavefordelingsutvalgets anbefalinger (NOU 2000:22), er det lagt til grunn at staten bør ha ansvaret for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep.

Å sikre en nasjonal infrastruktur på kulturområdet fordrer etter vårt syn et slikt nasjonalt grep, og bør derfor være statens ansvar. I tråd med dette bør staten være inne som direkte finansieringspart for de institusjonene som oppfattes som en betydelig del av en nasjonal infrastruktur. Direkte statlig tilskudd til disse institusjonene er i dag det viktigste virkemiddelet for å ivareta en helhetlig nasjonal kulturpolitikk som skal bidra til et landsdekkende og likeverdig profesjonelt kulturtilbud av høyest mulig kvalitet.

NTOs søsterorganisasjon [Svensk Scenkonst](#) har erfart at forutsetningene for en nasjonal kulturpolitikk er endret drastisk etter innføringen av «kultursamverkansmodellen» i 2011. Etter at regionene fikk overført ansvaret for å fordele de statlige midlene til regionale kulturvirksomheter, har staten i større grad unndratt seg finansieringsansvaret for sektoren, og de regionale ulikhetene har vokst. Utfordringene er størst i spredt befolkede regioner med svak økonomi, som ikke har kompensert for statens sviktende satsing. Dette skjer til tross for at målet om et mest mulig likeverdig kulturtilbud i hele landet står ved.

STATENS ANSVAR FOR DET OFFENTLIGE YTRINGSROMMET

En viktig begrunnelse for kulturpolitikken er statens overordnede ansvar for oppbygging av et offentlig ytringsrom. Sammen med skolen, universitetene og mediene utgjør kulturinstitusjonene ytringsfrihetens infrastruktur, og i henhold til Grunnlovens § 100 har staten en forpliktelse til aktivt å legge til rette for de institusjonene som utgjør denne infrastrukturen (jf. St. meld nr. 26 *Om endring av Grunnloven § 100*).

I dag ivaretar staten dette ansvaret blant gjennom direkte tilskudd til de kulturinstitusjonene som oppfattes som en betydelig del av den nasjonale infrastrukturen på kulturområdet. Det handler ikke om statlig styring over regional virksomhet, men om å *sikre og legge til rette* for en landsdekkende infrastruktur, og det handler om at det nasjonalt viktige kan ligge flere steder enn i Oslo og Bergen.

DESENTRALISERT BESLUTNINGSMYNDIGHET, FORENKLING OG AVBYRÅKRATISERING

Gjennom dagens rammetilskuddsordning sikrer staten allerede at forvaltningen av økonomien og den kunstfaglige beslutningsmyndigheten er desentralisert til selvstendige, forskjelligartede institusjoner med skiftende kunstnerisk ledelse. Dette landsdekkende nettet av institusjoner 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.

Rammetilskuddet sikrer også at offentlige midler kanaliseres direkte til kunstnerisk virksomhet uten unødvendig byråkrati og mellomledd. En del av hensikten med å innføre rammetilskuddsordning for teatrene og orkestrene på 1990-tallet var nettopp forenkling og avbyråkratisering, sammen med målene om større økonomisk ansvar, frihet og forutsigbarhet for virksomhetene.

DELT FINANSIERINGSANSVAR GIR SPREDNING I FINANSIERINGSKILDER

Vi registrerer at ordninger med delt finansieringsansvar mellom stat og region skal gjennomgå med sikte på å overføre flere oppgaver og mer ansvar til regionene.

Etter vårt syn må siktemålet med en slik gjennomgang ikke først og fremst være at fylkeskommunen skal få flere oppgaver, men at funksjonsdelingen på best mulig måte bidrar til å sikre kulturinstitusjonenes rammevilkår med overordnede kulturpolitiske mål om kvalitet og formidling for øye.

Dagens ordning med delt finansiering for region-/landsdelsinstitusjonene bidrar til forutsigbare rammebetingelser gjennom spredning i finansieringskilder og et sikkerhetsnett av flere finansieringsparter, og sikrer samtidig lokalt eierskap og forankring.

For at ordningen skal fungere etter hensikten har imidlertid staten et viktig ansvar for å bidra til at regionene har økonomiske forutsetninger for å følge opp sin del av finansieringsansvaret. Samtidig må regionene ta sin del av ansvaret og ikke nedprioritere kunsten i sine budsjetter.

For å styrke regionenes engasjement, kan det skapes større bevissthet om hva den direkte statlige investeringen bidrar til – først og fremst i form av kulturelle og kunstneriske verdier, men også i form av arbeidsplasser, skatteinntekter, inntekter knyttet til kjøp av varer og tjenester og andre økonomiske ringvirkninger som statstilskuddet utløser.

DIALOGEN MELLOM FORVALTNINGSNIVÅENE MÅ STYRKES

Vi registrerer at flere av fylkeskommunen i sine innspill til ekspertutvalget tar utgangspunkt i det såkalte «desentraliseringsdilemmaet»: Direkte statlig tilskudd bidrar til et *desentralisert kulturliv*, men samtidig oppstår det en *politisk sentralisering* ved at det lokale og regionale kulturlivet blir et direkte anliggende mellom virksomhetene og statlige instanser.

For å svare på dette dilemmaet er det viktig at staten bidrar til en styrket organisert dialog mellom forvaltningsnivåene. I tråd med Enger-utvalget mener vi det finnes et betydelig potensiale for å styrke samhandlingen mellom forvaltningsnivåene og forbedre prosessene rundt tilskuddene til de samfinansierte institusjonene *uten* å overføre finansieringsansvaret til fylkeskommunene.

STATLIG ENGASJEMENT FOR EN LANDSDEKKENDE KULTURPOLITIKK

For å opprettholde en nasjonal kulturpolitikk, er det også viktig at ansvarsdelingen legger til rette for et politisk engasjement på alle forvaltningsnivåene.

Mens overføring av kulturpolitisk ansvar til fylkeskommunene kan bidra til et større regionalt engasjement, kan dette samtidig svekke det statlige kulturpolitiske engasjementet. Dersom stadig flere oppgaver legges til fylkeskommunene og til underliggende etater som Kulturrådet, kan man risikere at avstanden til feltet blir så stor og det politiske handlingsrommet så smalt at både sentralforvaltningens kunnskap og politikernes engasjement svekkes.

BUDSJETTKAMP PÅ ULIKE VILKÅR

Kulturområdet er i liten grad lovregulert, og vi vil særlig advare mot at det statlige tilskuddet til kulturinstitusjonene legges inn i det generelle rammetilskuddet til fylkeskommunene. Med en slik overføring vil disse virksomhetene havne i et krevende konkurranseforhold om begrensede midler med lovpålagte oppgaver som helse, skole osv. – i tillegg til en intern budsjettkamp mellom de ulike kulturoppgavene og -virksomhetene i regionene.

STORE UTGIFTSPOSTER I REGIONALE BUDSJETTER

I fylkeskommunale kulturbudsjetter vil profesjonelle, arbeidsintensive musikk- og scenekunstinstitusjoner, som forholder seg til bransjens profesjonelle standarder for lønn og honorarer, fremstå som uforholdsmessig store utgiftsposter sammenlignet med mindre virksomheter. Dette kan medføre en risiko for omprioriteringer og svekket institusjonsøkonomi med påfølgende negative konsekvenser for lokal produksjon, tilbudet til publikum, regional kunstfaglig kompetanse og kunstneres økonomi og arbeidsvilkår.

SAMFUNNSANSVAR OG ARMLENGDESPRINSIPPET

Med sikte på å styrke fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler, blir ofte den svenske «kultursamverkansmodellen» trukket frem som en foregangsmodell for en regionalisering av kulturpolitikken i Norge. Modellen innebærer at regionene har fått overført ansvaret for å fordele de statlige midlene til regionale kulturvirksomheter. Regionene utarbeider flerårige kulturplaner som ligger til grunn for fordelingen av de statlige midlene til hver region.

Når samverkansmodellen i mange sammenhenger fremstilles som vellykket, er det blant annet med henvisning til at den stimulerer lokaldemokratiet gjennom sterkere regional innflytelse over fordelingen av statlige kulturmidler og legger til rette for strategisk samordning av kulturpolitikken med andre områder.

Samtidig viser erfaringer fra Sverige at institusjonenes samfunnsansvar omdefineres og utvides gjennom tilpasning til de regionale kulturplanene. Nettopp fordi kulturen kobles til politiske mål på andre samfunnsområder, blir kulturinstitusjonene i større grad instrumenter for den regionale politikken. For eksempel skal virksomhetene være en pedagogisk ressurs, bidra til bedre helse og styrke regionenes attraktivitet. På denne måten utfordres institusjonenes selvstendighet, og det kunstneriske handlingsrommet snevres inn.

Vi vil understreke at de profesjonelle musikk- og scenekunstinstitusjonene allerede spiller en betydelig rolle både for det stedlige kulturlivet og for lokal og regional utvikling, sysselsetting og næringsutvikling, reiseliv, integrering, helse, utdanning osv. Dette er positive og viktige ringvirkninger av institusjonenes virksomhet, men de skal ikke legges føringer for det offentlige tilskuddet.

Det er i kraft av kjernevirksomheten – som er å produsere og formidle kunst av høy kvalitet – at disse institusjonene bidrar til samfunnsutviklingen i et langsiktig perspektiv. De kunstneriske virksomhetene må anerkjennes som uunnværlige arenaer for fri ytring, refleksjon og meningsdannelse, og som unike kilder til kulturell og menneskelig innsikt. En forutsetning for at institusjonene skal kunne ivareta dette helt grunnleggende samfunnsansvaret, er at det ikke følger krav med tilskuddet som utfordrer den kunstneriske friheten.

Også med tanke på skiftende politiske klima, må det bygges strukturer og rammeverk som sikrer sterke, selvstendige kulturinstitusjoner og som demmer opp mot enhver bruk av institusjonene som virkemidler for å oppnå eksterne politiske mål – uavhengig av om målene i seg selv er gode eller dårlige.

Det betyr at prinsippet om en armlengdes avstand mellom politikk og kunst må ivaretas på alle forvaltningsnivåene, og ligge som et premiss for vurderingen av fremtidig ansvarsdeling og forvaltningsmodeller.

MEDLEMSOVERSIKT:

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

Musikkinstitusjoner

Barokkanerne

BIT20 Ensemble

Det Norske Blåseensemble

Det Norske Kammerorkester

Det Norske Solistkor

Edvard Grieg Kor

Norsk Barokkorkester

Oslo-Filharmonien

Riksscenen

Stavanger Symfoniorkester

Musikkselskapet Harmonien

Musikk og scenekunst

Den Norske Opera & Ballett

Kilden Teater- og Konserthus

Nordnorsk Opera og Symfoniorkester

Trondheim Symfoniorkester & Opera