



Notat til kommunekommisjonen om statlig styring på kulturfeltet



Innhold

1. Innledning	3
2. Navngitte poster på statsbudsjettet.....	3
3. Plassering av tilskuddsforvaltning i kultursektoren fremfor i kommunesektoren ..	4
4. Statens definisjonsmakt	4
5. Faglige standarder	5
6. Forventninger om utløsende midler	5
7. Fordeling av statlige midler til interesseorganisasjoner på kulturfeltet.....	5
8. Låste fordelingsnøkler	6
9. Representasjon og habilitet i styrever, råd og utvalg.	6

1. Innledning

Lovstyring på kulturfeltet

Lov om offentlege styresmakters ansvar for kulturverksemd (kulturloven), gir både kommuner, fylkeskommuner og stat plikter på kulturfeltet. Loven gir imidlertid ikke føringer for *hvordan* oppgavene skal utføres, eller *omfanget* av innsats. Kulturloven ble revidert i 2025, og det ble tatt inn nye bestemmelser som lovfester prinsippet om armlengdes avstand i kulturpolitikken, og setter krav om at kultur skal inngå i kommunens samfunnsplanlegging. Bibliotek og kulturminnevern har egne lover, og kulturskolen har en egen paragraf i opplæringsloven. Lovverket medfører dermed i seg selv ikke en sterk statlig styring, men det er likevel andre faktorer som gir en u hensiktsmessig styring av kommunesektorens arbeid på kulturfeltet.

Kommunesektorens prioriteringer

I en rapport utarbeidet av Telemarksforskning, står det følgende: *Det ser ut som kommunene siden 1980-tallet relativt konsekvent har prioritert kultur økonomisk, ettersom utgiftene til kultur har ligget stabilt på rundt 4 % av de totale driftsutgiftene, uavhengig av statlig intervensjon eller ikke-intervensjon. Utviklingen av profesjonelle og kommunale kulturadministrasjoner ser ut til å ha hatt større betydning for utviklingen av kommunal kultursektor enn statlig styring (dvs. gjennom lovpålegg eller øremerkede midler).* Dette peker på at kommunesektorens rammebevilgninger er det sterkeste virkemiddelet for prioritering av kulturfeltet, kommunesektoren prioriterer kultur når den har mulighet til det. Kulturdirektoratet har utarbeidet en oversikt over utviklingen i kommunale, fylkeskommunale og statlige midler til kultur, som også viser høyere vekst i kommunesektorens utgifter til kulturformål (presentasjon vedlegges).

Dialoglinjene i norsk kulturpolitikk

Forskning fra OsloMET (*The moral economy of the cultural sector 2023*) peker på at den statlige kulturpolitikken, mer enn på andre sektorområder, formes i tett dialog med feltets aktører. Forskningen peker videre på at dette gjør kulturpolitikken lobbybasert og lite gjennomslagskraftig. Denne direkte dialogen mellom stat og kultursektor kan historisk sett forklares gjennom at kulturpolitikkenes spede start var statlige tilskudd til enkeltaktører. Dette kan undergrave handlingsrommet for kommunesektorens politiske prioriteringer. Det kan også begrense innovasjon og utvikling på feltet.

2. Navngitte poster på statsbudsjettet

Kultur- og likestillingsdepartementet skiller seg tydelig ut gjennom en rekke av små tilskudd, hvor mange av disse er direkte navngitt på statsbudsjettet. OsloMET viser i en presentasjon for KS sine nasjonale kulturnettverk til at det finnes rundt 360 navngitte poster under KUD, og vurderer videre at rundt 60 av disse har nasjonal relevans. Kampen om å komme inn på statens budsjett preger kulturfeltet. Historikk tilsier også at tilskuddene forblir i staten. OsloMET viser til at denne praksisen gir stor vilkårlighet og er en dårlig rigg for en prinsippfast politikk. Den gjør det også krevende å dreie innsatsen mot nye og andre initiativ, og dette bygger ikke minst opp under en lobbyvirksomhet som fjerner oss fra demokratiske prosesser. Prioriteringen av disse navngitte postene trenger ikke henge sammen med lokale og regionale prioriteringer, og kan i verste fall tvinge kommuner eller fylkeskommuner til en annen prioritering enn de har lagt, siden disse postene kan medføre et krav om at kommunene bevilger en bestemt andel midler, slik det eksempelvis forutsettes gjennom ordningen med låste fordelingsnøkler for bevilgninger til

kulturtiltak over statsbudsjettet. Eksempler på navngitte poster med krav om medfinansiering er driftstilskudd til musikk- og scenekunstinstitusjoner, hvor tilskuddene kan ligge fra rundt 3 mill. til i underkant av 200 mill.

KS mener primært at staten må finansiere også regionale og lokale kulturtilbud over rammetilskuddet. Som et alternativ kan programfinansiering til bredere formål på kulturfeltet gi bedre samordning av tjenester, og ville vært i tråd med regjeringens tillitsreform. Også musikkutredningen problematiserer denne praksisen, når de skriver: *«Det framstår som en utfordring at begrunnelsen for tildelingene på statsbudsjettets kapittelposter ikke er tilstrekkelig tydelig, verken for feltet selv eller for offentligheten. Det virker uklart hvilke kriterier som ligger til grunn for hvilke aktører som får øremerkede tilskudd, og i hvilken grad disse vurderes opp mot eventuelle nye initiativer. For mange aktører synes inngangsbilletten til statsbudsjettet som uklar, og beslutningsprosessene som lite transparente. Dette bidrar til et inntrykk av at historiske tildelinger i stor grad videreføres»*. KS oppfordrer kommisjonen til å se på om tilskudd i statsbudsjettet kan innlemmes i større potter.

3. Plassering av tilskuddsforvaltning i kultursektoren fremfor i kommunesektoren

Den desentraliserte ordningen for investeringer i kulturarenaer, som forvaltes av fylkeskommunene, er nå gjennomgått av Oslo Economics (Gjennomgang av Desentralisert ordning for kulturbygg 2025) på oppdrag fra KUD. En sammenligning med andre ordninger viser at det er overlappende formål og lite koordinering mellom tilgrensede midler, da spesielt ordningene Kulturrom og Arena. Oslo Economics mener at formålene i Kulturrom og Arena i stor grad fanges opp i formålsbestemmelsen til den desentraliserte ordningen, og at flere tilskuddsordninger mot samme mål kan være ineffektivt. KS mener at i stedet for å sentralisere enkeltordninger bør flere kunne slås sammen for bedre koordinering og ressursbruk i både søknadsprosesser, saksbehandling og rapportering. Det vil da kunne være naturlig å se ordningene Kulturrom og Arena inn i den desentralisert ordningen for kulturbygg. Dette vil også koble arenaviklingen tettere på samfunnsutviklingen og helhetlige behov. Den desentraliserte ordningen har per i dag har begrenset betydning for det samlede behovet for kulturarenaer, fordi potten er liten. Samlet søknadsbeløp i ordningen er nesten fire ganger høyere enn tildelte beløp. I statsbudsjettet 2026 prioriterte regjeringen likevel å styrke ordningen KULTURROM som forvaltes av kulturfeltet selv, i stedet for den desentraliserte ordningen som forvaltes av fylkeskommunene.

Dersom en større andel av tilskuddsordningene på kulturfeltet forvaltes av kommunesektoren fremfor av statlige og faglige instanser, vil det også bidra til å spre makt og sikre at prioriteringen gjøres i lokale, demokratiske prosesser nærmest mulig innbyggerne.

4. Statens definisjonsmakt

Det er mellom forvaltningsnivåene enighet om at nasjonal kulturpolitikk er summen av lokal, regional og statlig politikk. Denne intensjonen lever imidlertid ikke ut i praksis, når staten alene eier definisjonsmakten knyttet til hva som kan betegnes som en nasjonal institusjon, og hva som er regionale institusjoner. Videre hva som skal ligge i disse betegnelsene med hensyn til mandat og forventninger. Denne definisjonsmakten har konkrete konsekvenser for hvordan tilskudd

fordeles. Et eksempel er tilskuddsordningen for nasjonale kulturbygg, som har en uklar definisjon av hva nasjonale kulturbygg er, og staten eier definisjonsmakten. Denne ordningen krever i tillegg en medfinansiering ikke alle har økonomiske muskler til. Fordeling er slik; stat: 1/3 andel, regional finansiering (fylkeskommune og kommune): 2/3 andel. Det er mangel på klare kjøreregler, prosedyrer og prosesser for statens medvirkning i spleiselaget. Disse elementene skaper en noe vilkårlig politikk med liten grad av medbestemmelse i kommunesektoren. Det er behov for en styrket dialog mellom stat og kommunesektor om utvikling av nasjonale satsningsområder, og prioriteringer.

5. Faglige standarder

Det er et viktig utgangspunkt at staten bare kan pålegge kommunesektoren plikter gjennom hjemmel i lov, jfr kommuneloven. Statlige normer og føringer kan undergrave det lokale handlingsrommet, og gå ut over det som er legitim statlig styring. Ulike låste standarder knyttet til bygg er gjerne et ønske både fra kultursektor og fra staten, men dersom disse er bindende kan de forhindre både hensiktsmessig lokal tilpassing, innovasjon, og mulighet til å løse flere behov i samme bygg. Slike standarder kan handle om eks. akustiske forhold eller størrelse på rom. Det er viktig å presisere at det er behov for å løfte forståelse for at kulturfeltet trenger tilrettelagte arenaer på lik linje med for eksempel idretten, men det er et uhensiktsmessig steg å låse standardene. Kulturdepartementet har iverksatt et arbeid med en strategi for kulturarenaer, der det er viktig at man unngår for rigide standarder for kulturbygg.

6. Forventninger om utløsende midler

Staten signaliserer gjerne ovenfor kulturfeltet at de vil bidra med midler dersom kommunesektoren først legger penger på bordet. Slike initiativ er gjerne basert på allianser med kulturfeltet, men uten dialog med kommunesektoren. Dette er noe paradoksalt siden det er staten som også har ansvar for kommunesektorens rammer, som er begrenset. Dette utfordrer kommunesektorens mulighet for å gjøre reelle prioriteringer basert på lokale behov, og setter kommunene under et vanskelig press. Dette motarbeider også det lokale og regionale nivåets klima for å gjøre egne kulturpolitiske prioriteringer, og skaper inntrykk av at staten og enkelte kulturaktører allierer seg mot kommunene.

7. Fordeling av statlige midler til interesseorganisasjoner på kulturfeltet

Staten bevilger midler direkte til interesseorganisasjoner på kulturfeltet, herunder organisasjoner som representerer ulike deler av kommunal sektor. Når staten fordeler disse midlene er det stor forskjell på størrelsen på tilskuddene, uten at det fremgår noen klar begrunnelse for dette. Tilskuddene varierer mellom alt fra opp mot 30.mill til kr 0.

Når enkelte organisasjoner som representerer deler av kommunal sektor får støtte, svekkes kommunene som lokaldemokratisk arena, og flytter makt fra folkevalgte organ til interesseorganisasjoner. Det bør være opp til kommunene selv, og ikke staten, å avgjøre hvilke

organisasjoner som skal representere deres interesser og motta støtte til det. Dette omfatter åpenbart ikke andre sivile organisasjoner som frivillige aktører, fagforeninger og andre som representerer andre interesser enn kommunesektoren og dens virksomheter som sådan.

8. Låste fordelingsnøkler

Funksjonsfordelingsprinsippet og fordelingsnøkler ble først lansert som begrep i St. meld 61, 1991-92– Kultur i tiden. Nasjonale institusjoner med særlig ansvar innen sine områder fikk 100% statlig finansiering, knutepunktinstitusjoner fikk en fordeling på 60/40, og senere ble enkelte institusjoner endret til landsdelsinstitusjoner og fikk endret nøkkel til 70/30. Dette gjelder nå alle musikk- og scenekunstinstitusjoner. Denne ordningen innebærer at statens tilskudd (70%) binder nivået på kommunesektorens tilskudd, men dersom kommunesektoren skulle øke sitt tilskudd gjelder ikke bindingen andre veien. Derom kommunesektoren ikke følger opp statens forventede nivå på tilskudd, mister en det statlige tilskuddet. Økning i statens tilskudd kan i mange tilfeller komme uten dialog med kommuner og fylkeskommuner, og binde opp midler i som allerede er budsjettert på andre områder.

Fordelingsnøklerne på musikk- og scenekunstfeltet ble varslet fjernet i kulturmeldingen 2018 i relasjon til regionreformen, men overføring av oppgaver på kulturfeltet ble i all hovedsak skrinlagt i april 2020. Fordelingsnøklerne på musikk- og scenekunstfeltet ble så varslet fjernet likevel i et møte med fylkeskommunene juni 2020, begrunnet i at funksjonsdelingsprinsippet og «romertallsvedtak» brøt med kommuneloven. Det var på dette tidspunktet ingen plan for hva som skulle erstatte prinsippet, annet enn politiske vedtak i Storting, fylkesting og i kommunestyre. KS initierte da et møte med KUD, og presiserte behovet for styrket dialog mellom forvaltningsnivåene for delt kunnskap om hvordan de andre forvaltningsnivåene tenker og prioriterer. Fordelingsnøklerne på musikk- og scenekunstfeltet ble så varslet fjernet i statsbudsjettet som ble lagt frem okt. 2020, men ble deretter varslet videreført likevel i et intervju med statsråden i Dagbladet okt. 2020.

KS har tidligere pekt på at gjeldende ordninger for musikk og scenekunstinstitusjoner gir en enveis binding fra staten. Dette er en lite demokratisk ordning, som ikke hensyntar kommunesektorens egne prioriteringer. Den gir en uforutsigbarhet for kommunesektoren som må innrette sine tilskudd etter statens, den medfører en sementering av kulturfeltet fordi det blir mer utfordrende å få nye aktører på banen, og det ligger et paradoks i at når kommunesektorens budsjett nå er krevende, mens staten, bevilger midler til kommunesektoren, så forventer staten likevel at det er kommunesektoren som skal stå for det utløsende økonomiske bidraget. Ordningen gir også en større risiko for institusjonene, fordi man ved en låst avtale kan risikere ingen støtte i stedet for redusert støtte.

9. Representasjon og habilitet i styrer, råd og utvalg.

Kulturpolitiske debatter om armlengdes avstand har mye til felles med debatter om habilitet. I ytterste konsekvens handler begge deler om rolleforståelse, og hvilket handlingsrom som ligger eller ikke ligger i en rolle. En rekke medieoppslag har i 2025 og 26 satt lys på rutinene rundt tildelinger av tilskudd fra Kulturrådet, basert på påstander om inhabilitet fra rådets medlemmer. Kultur- og likestillingsministeren viser nå til at de basert på sakene om inhabilitet skal gjennomgå rutinene og blant annet redusere omfanget av skjønn i tilskuddsforvaltningen. Hele debatten

setter ikke bare lys på saksbehandlingsrutiner, men også utvalg av representanter til råd og styrer, og viktigheten av både habilitet og bred representasjon. Statens prosedyrer rundt dette er lite gjennomsiktede, og undersøkelser gjort av blant annet Råd for kunst og kultur i Trondheim viser en svært ujevn geografisk spredning i statens kulturråd. Dette kan ha konsekvenser for både rådende kunstsyn og referanser, og derav for utvalg av tilskuddsmottagere. Det er behov for mer gjennomsiktighet i prosedyrer for utvalg av medlemmer i råd og utvalg med en nasjonal rolle, og tilsvarende for styrerepresentanter i institusjoner med en nasjonal rolle.