

Guri Mette Vestby

Fylkeskommunens rolle i kulturpolitikken

Bakgrunnsnotat til Kulturutredningen 2014

Tittel: Fylkeskommunens rolle i kulturpolitikken
Bakgrunnsnotat til Kulturutredningen 2014

Forfatter: Guri Mette Vestby

NIBR-notat: 2013:101

ISSN: 0801-1702
ISBN: 978-82-7071-973-0
Prosjektnummer: 3048
Prosjektnavn: Utredning om fylkeskommunens rolle i kulturpolitikken

Oppdragsgiver: Kulturdepartementet v/Kulturutredningen 2014

Prosjektleder: Guri Mette Vestby

Referat: Kartlegging av fylkeskommunens kulturpolitiske engasjement fordelt på ulike typer av kulturtiltak, samt politisk og administrativ organisering. Hvilke planer som er vanlig og hvordan planverktøy brukes i strategisk planlegging. Hvordan utviklingsaktørrollen oppfattes og praktiseres; både regionalt, i forholdet til kommunene og i lys av forholdet til staten.

Sammendrag: Norsk

Dato: Mars 2013

Antall sider: 42

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21
0349 OSLO

Vår hjemmeside: Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2013

Forord

Kulturdepartementet ved Kulturutredningen 2014 gav NIBR oppdraget med å utarbeide en beskrivelse av fylkeskommunens rolle i kulturpolitikken og med vurderinger og forslag til hvordan rollen kan utvikles. Arbeidet er gjennomført av sosiolog og seniorforsker Guri Mette Vestby. Vi takker alle som velvillig har stilt seg til rådighet med informasjon og erfaringer og brukt tid på våre personlige intervjuer; fylkeskultursjefer og ledere for utviklingsavdelinger i fylkeskommunene. Takk også til Erik Henningsen hos oppdragsgiver for et godt og konstruktivt samarbeid underveis. Materialet som framkommer i denne utredningen vil forhåpentligvis bidra til debatt og nye drøftinger om hvordan fylkeskommunenes rolle på det kulturpolitiske feltet utformes.

Datainnsamlingen ble gjennomført i mai/juni og notatet ferdigstilt i september 2012. Dette er et underlagsnotat til Kulturutredningen 2014 og publiseres derfor først nå etter at utvalgets leder Anne Enger overleverte utredningen til kulturministeren (NOU 2013:4).

Oslo

Mars 2013

Knut Onsager

forskningsjef

Innhold

Forord.....	1
Sammendrag	3
1 Om oppdraget	5
2 Bakgrunn for fylkeskommunens utviklingsaktørrolle	6
2.1 Nasjonale føringer.....	6
3 Fylkeskommunens kulturpolitiske engasjement fordelt på ulike typer av kulturtiltak.....	9
3.1 Innledning	9
3.2 Kulturens administrative og politiske organisering i fylkeskommunene...9	
3.3 Fylkeskommunens ulike kulturpolitiske tiltak og aktiviteter	10
3.4 Kulturformål og fordeling lest ut av Kostra-tall.....	12
3.5 Oppgaver rundt kulturens kjernefelt.....	13
4 Hvordan brukes planverktøy på ulike kulturpolitiske områder.....	15
4.1 Endringer i planverktøy.....	15
4.2 Hva finnes av planer på det kulturpolitiske feltet?.....	16
4.2.1 Delplaner og sektorplaner.....	16
4.2.2 Overordnede kulturplaner og strategiplaner	16
4.3 Utviklingsaktørrollen og strategisk planlegging.....	18
4.4 Kobling til kommunenes planlegging	18
4.5 Kobling til regional planlegging	19
4.5.1 Regionale planstrategier og planlegging.....	19
4.5.2 Folkehelseplanlegging og kulturplanlegging.....	20
5 Utviklingsaktørrollen: innhold og relasjoner til kommuner og stat	23
5.1 Innledning	23
5.2 Hva legger fylkeskommunen i utviklingsaktørrollen?.....	23
5.3 Utviklingsaktørfunksjon i forholdet til kommunene?	25
5.4 Utviklingsaktørrollen i lys av forholdet til staten	27
5.5 Rollen som utviklingsaktør knyttes an til helhetlig regional utvikling.....	31
6 Oppsummering med vurderinger.....	35
6.1 Politiske, administrative og tematiske variasjoner: er det problematisk?.....	35
6.2 Planverktøy- og prosesser: hvordan er situasjonen på kulturfeltet?.....	36
6.3 Utforming av utviklingsaktørrollen: på tvers av sektorer og nivåer?	37
Litteratur.....	39
Vedlegg 1 Politisk og administrativ organisering av kulturpolitikken i fylkeskommunene (pr.juni 2012)	41

Sammendrag

Organisering og oppgaver

Hvordan kultursektoren er organisert politisk og administrativt varierer stort. På det *politiske nivået* er kultur koblet med en rekke ulike andre fagfelt innenfor en komité eller hovedutvalg, og det er i noen tilfelle med ett annet fagfelt og i andre tilfelle med flere. På det *administrative nivået* er det to typiske hovedkategorier: enten er kultursektoren (inkludert idrett) en egen selvstendig avdeling eller så er kultur en del av utviklingsavdelingen / avdeling for regional utvikling. I tillegg finnes noen andre administrative koblinger. Det er dessuten ulikheter når det gjelder «indre» og «ytre» avdelinger, der noen fylker har store selvstendige enheter for produksjon og formidling.

Kartleggingen av hvordan fylkeskommunens kulturpolitiske engasjement fordeler seg på ulike tema var ikke noen enkel oppgave. Alle befatter seg med kulturfeltets kjerneoppgaver, men på høyst ulike måter og i ulikt omfang. Variasjoner framstår dessuten gjennom at kultursektoren har ansvar for det vi betegner som kultursektorens «*randsoneoppgaver*», som for eksempel folkehelse eller kultur næringer. Grovt sett synes det å være to tilknytningsfelter for kultursektoren: enten en *velferdspolitisk* forankring (helse, velferd, utdanning) eller en *regionalpolitisk* forankring (næring, miljø, regional utvikling). Synliggjøring av en slik grov kategorisering åpner for nye drøftinger om kultursektorens profil og posisjon, blant annet om det er ønskelig med større grad av likhet.

Planleggingsvirksomhet

Det eksisterer mange og ulike *delplaner* eller *sektorplaner* på kulturfeltet (fra museum og kulturminner til idrett og scenekunst), og ganske mange har *overordnede regionale kulturplaner*. I de nye *regionale planstrategier*, som nå er under utforming, synes det ikke som kultursektoren har noen tydelig plass, noe som vil ha betydning for så vel planlegging (hvilke planer skal lages) som politikktutforming (hvilke utfordringer og utviklingsmuligheter defineres). For øvrig synes det å være ulik praksis og ulike oppfatninger om kulturplanlegging i hovedsak bør være sjangerspesifikk eller om den (også) bør settes inn i et regionalpolitisk utviklingsperspektiv.

Det er lite systematisk samarbeid mellom fylkeskommunens kultursektor og *kommunene* om planlegging, enten det dreier seg om kommunale kulturplaner eller om å få kultur inn i Kommuneplanen. Unntaket synes å være temaene idrett og fysisk aktivitet, samt kulturminnevern og planlegging for kulturmiljøer og -landskap. Men fylkeskommunene stiller opp med fagressurser, råd og veiledning dersom de blir spurt.

Utforming av utviklingsaktørrollen

Det er opp til hver enkelt fylkeskommune å fylle rollen med innhold, men de færreste opplever dette som en diffus rolle. De fleste har klare oppfatninger og sier det stadig er oppe til diskusjon. To forhold går igjen. For det første er det tydelig at *samarbeid* med andre aktører er sentralt, noe som er i tråd med forventninger fra nasjonale myndigheter. Samarbeidspartnere synes først og fremst å være andre regionale aktører og i mindre grad lokale/kommunale aktører. Det vil si *horisontale* mer enn vertikale relasjoner. For det andre mener mange at de bør være *pådrivere* i en oppstartfase i nye prosjekter eller tiltak, for deretter å trekke seg ut eller ha en tilbaketrukket rolle. Å få andre til å samarbeide er også viktig. Dessuten fortolkes utforming og forvaltning av egne strategiplaner som del av utviklingsaktørrollen.

Bildet er mindre entydig og mer uavklart når det gjelder utviklingsaktørrollens funksjon *på tvers av nivåer*, dvs. samspillet med så vel kommunale som statlige aktører. Det typiske synes å være at fylkeskommunen ikke har etablert en *systematisk* samhandling med kommunene om utvikling på kulturfeltet, og at omfang og kontinuitet i en slik rolleutøvelse varierer mye. Variasjonen bunner mer i tema og lokaliseringsspørsmål enn i det faktum at det er mange små kommuner med lav utviklingskapasitet og tilvarende behov for bistand. Ses rolleutøvelsen som utviklingsaktør i lys av samspill med nivået over, nemlig staten og nasjonale myndigheter, er dette i stor grad preget av en *ambivalens*. På den ene siden framholdes det at mange av kultursektorens nyskapende aktiviteter og utviklingstiltak ikke ville vært mulig uten statens medvirkning, initiativ og aktive støtte. På den andre siden hevdes det i flere fylkeskommuner at staten, og særlig Kulturdepartementet (KUD), tilsidesetter og «hopper over» fylkeskommunene i prosesser som gjelder støtte til ulike prosjekter og aktører. Konsekvensen er at statlig støtte i en del tilfelle gis på tvers av allerede vedtatte prioriteringer og strategier for kulturutvikling i fylket. Dette er med på negativt å prege tillitsforholdet i relasjonen til staten (KUD), og det forsterkes av at den mer generelle og jevnlig dialogen med staten er blitt dårligere enn den var tidligere. En sterk stat og forvaltningsreformens ubetydelige konsekvenser på kulturfeltet sies ytterligere å ha bidratt til dette. Unntaket til denne ambivalensen synes å være idrettsfeltet, der det er mer tradisjon for kontakt mellom forvaltningsnivåene og samarbeid rundt prioriteringer.

Hva slags *utviklingsperspektiv* som anlegges i kultursektoren har også betydning for fylkeskommunens utforming av utviklingsaktørrollen. Slik det beskrives for oss har nasjonale kulturmyndigheter et *sjanger- eller sektororientert perspektiv*, mens mange i kultursektoren på fylkesnivå har et *bredt regionalpolitisk perspektiv* som innebærer å se kultursektoren i samband med andre sektorer. Fra et regionalt ståsted er det mange som ser kultur som en viktig utviklingskraft i samfunnsforming og -omforming. Dette perspektivet får de liten støtte til fra sitt fagdepartement, og det er et perspektiv som i større grad inngår i Kommunal- og regionaldepartementets regionalpolitikk. Utviklingsaktørrollen, slik den blir beskrevet av nasjonale myndigheter i Stortingsmeldinger, er forøvrig i stor grad forankret i en forståelse av regional utvikling og som sektorovergripende og territoriell. At de statlige virkemidlene er spredd på ulike departement uten noe helhetlig ansvar, anføres også som en klar utfordring fordi det forskyves ned til det fylkeskommunale nivået der innsatsen blir fragmentert og effektene derved redusert. Dette er forhold som fungerer som bremsekloss for å innta en aktiv utviklingsaktørrolle på kulturfeltet.

1 Om oppdraget

Oppdraget: Kulturdepartementet v/Kulturutredningen 2014 gav NIBR utredningsoppdraget med å utarbeide et bakgrunnsnotat som beskriver og vurderer fylkeskommunens nåværende rolle i kulturpolitikken og som gir forslag til hvordan denne rollen kan utvikles. Datainnsamlingen ble gjennomført i mai/juni og notatet ferdigstilt i september 2012. Arbeidet er gjennomført av sosiolog/seniorforsker Guri Mette Vestby innenfor en tidsramme på i underkant av tre ukeverk. Tidsressursene har selvsagt lagt begrensinger for hva det har vært mulig å undersøke grundig, analysere og beskrive. Dette dreier seg dessuten om et mangslungent samfunnsfelt. Beskrivelsenes gyldighet må ses i forhold til den gitte tidsrammen, dvs. at funn/konklusjoner gir et bilde og at dette bildet for noen forhold er begrunnede hypoteser mer enn absolutte sannheter. Men det er også beskrivelser om visse forhold som er ganske så entydige og som derved kan sies å være relativt utbredte.

Datainnsamlingen har vært basert på en kvalitativ tilnærming med personlige intervjuer over telefon med relevante aktører i om lag halvparten av landets fylkeskommuner, i hovedsak fylkenes kultursjefer, samt litteratur- og dokumentstudier.

Bakgrunnen for notatet er knyttet til omdefineringen av fylkeskommunens samfunnsoppgaver i kjølvannet av Sykehusreformen på starten av 2000-tallet og ved at man i sterkere grad enn før la vekt på dens rolle som en regional utviklingsaktør. Dette ble befestet gjennom Forvaltningsreformen i 2010. I denne forbindelse ble det skapt forventninger om at fylkeskommunen ville få et mer omfattende engasjement som utviklingsaktør på det kulturpolitiske området. Dette notatet søker å belyse utviklingen som har skjedd med hensyn til fylkeskommunenes kulturpolitiske rolle.

Perspektiv/problemstillinger: Notatet fokuserer på så vel det typiske som variasjoner mellom fylkeskommunene i utformingen av sin rolle i kulturpolitikken med disse hovedspørsmålene:

- Hvordan fordeler fylkeskommunens kulturpolitiske engasjement seg på ulike typer av kulturtiltak?
- Hvordan og på hvilke måter fungerer fylkeskommunen som en regional utviklingsaktør på kulturområdet?
- Hvordan brukes planverktøy på ulike kulturpolitiske områder i fylkeskommunen?
- Samspillet og rollefordeling mellom fylkeskommunen og hhv kommuner og stat på det kulturpolitiske området, herunder også i planarbeid?

2 Bakgrunn for fylkeskommunens utviklingsaktørrolle

2.1 Nasjonale føringer

Ulike nasjonale føringene danner et bakteppe for å studere fylkeskommunens utviklingsaktørrolle i regional utvikling generelt og på kultursektorens spesielt.

«Regjeringen ønsker at fylkeskommunens rolle skal utvikles fra myndighetsutøver til en partner i regional utvikling». Dette er et sentralt sitat fra **St. meld. 19 (2001–2002) Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå**. Meldingen la grunnlaget for de rammene som i dag gjelder for fylkeskommunens rolle som utviklingsaktør. Der ble det framhevet at formålet med regional utvikling er å møte de komplekse og sammensatte utfordringer regionene står overfor med en helhetlig politikk og derved skape en ønsket samfunnsutvikling for egen region. Det understrekes at rollen som regional utviklingsaktør må defineres nærmere og gis et innhold av fylkeskommunen selv. At samarbeid med lokale og nasjonale aktører hører til denne rollen ble imidlertid klart understreket. Fylkeskommunen har et ansvar for å få etablert samarbeid mellom både offentlige og private aktører for å «utvikle strategier og tiltak der man ut fra felles visjoner og mål systematisk utnytter regionens muligheter». Også det å være initiativtaker, pådriver og tilrettelegger for nye løsninger og for å møte utfordringer som går utover kommunegrensene ble understreket. For å styrke fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør skulle den gis økt myndighet i forvaltningen av distrikts- og regionalpolitiske virkemidler, noe som ble gjennomført i 2003 gjennom den såkalte «**ansvarsreformen**». Det ble for øvrig i meldingen poengtert at fylkeskommunene fra før hadde et betydelig ansvar innenfor sektorer som er viktige for regional utvikling, nemlig videregående opplæring, samferdsel, kultur og regional planlegging.

Nordregio og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) gjennomførte på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet en utgreiing av fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør (Knudsen m.fl. 2005). Det var relativt tidlig etter St.meld. 19 og den påfølgende ansvarsreformen, og derfor mye som enda ikke var etablert. Men hovedtrekkene ble tatt inn i vurderinger i **St. meld. 25 (2004–2005) Lokal vekstkraft og framtidstru. Om distrikts- og regionalpolitikken**. Noe av det som kom fram var at informantene fra fylkeskommunene mente at statlig organisering og styring var et hovedproblem for fylkeskommunens utviklingsaktørrolle, blant annet pga. sektorisering og at staten ikke hadde angitt tydeligere rammer for hvordan statlige sektorer skulle medvirke i det regionale utviklingsarbeidet. Rapporteringen framhevet også at fylkeskommunen som

samarbeidspartner (i så vel formelle som mer uformelle partnerskap) ikke hadde blitt mer attraktiv enn tidligere, noe forskerne mente skyldtes at de stadig disponerte for få ressurser og for lite myndighet. Ansvarsreformen mente de burde rommet betydelig mer ansvar enn det som var frigjort så langt.

I St.meld. 12 (2006–2007) Regionale fortrinn – regional framtid slo regjeringen fast at fylkeskommunene skal være de sentrale utviklingsaktørene. En helhetlig og villet samfunnsutvikling i egen region skal være kjernen i det regionale utviklingsarbeidet og fylkeskommunen skal ha en ledende pådriverrolle. Samarbeid og dialog mellom offentlige og private aktører i governance-pregede prosesser blir framhevet i meldingen.

Planverktøy som virkemiddel var også gjenstand for vurdering i den nevnte utredningen fra Nordregio/NIBR, og det ble hevdet at arbeidet med fylkesplanene de siste årene var gått i retning av mer realisme og smalere, mer strategisk spissede innsatser. Samtidig konkluderte rapporten med at fylkesplanene på det tidspunkt «har fått en like realistisk som beskjeden rolle som premissleverandør for den regionale utviklingen». Etter den tid er ny **Plan og bygningslov (2008–2009)** implementert. I følge denne nye loven er fylkeskommunen ansvarlig for regional planlegging, for Regional planstrategi og for å etablere arenaer for medvirkning og samarbeid, dvs. selve prosessen. Planverktøyet er viktig for fylkeskommunens ansvar for å koordinere ulike sektorer og nivåer i planlegging av felles mål og strategier. Fylkeskommunen skal blant annet initiere og koordinere Regionale utviklingsprogram (RUP) som utarbeides i et samarbeid mellom ulike offentlige og private aktører.

Forvaltningsreformen som ble satt ut i livet i 2010, hadde som formål å delegere og desentralisere oppgaver fra nasjonalt til regionalt og lokalt nivå. Hensikten var blant annet å tilføre fylkeskommunene nye oppgaver etter bortfallet av ansvar for sykehusene etter Sykehusreformen 2002, og at en gjennom å bygge på lokale og regionale muligheter og preferanser skulle styrke vekst og utvikling (Ot.prp. 10 2008–2009). På en rekke fagområder ble ulike oppgaver desentralisert (men som vi senere viser: lite på kultursektoren sammenlignet med andre sektorer). For øvrig har andre forskere påpekt at desentraliseringen også kan ses som et uttrykk for nasjonale myndigheters behov for å «desentralisere dilemmaer» (Vike 2004) med konfliktfylte sektorinteresser og sammensatte problemer til et lavere forvaltningsnivå.

Mens fylkeskommunens utviklingsaktørrolle er i fokus i nasjonal politikkutforming om regional utvikling, funksjonsfordeling og forvaltning, samt lokaldemokrati, så er sektorloven på feltet ikke fokusert på dette:

Kulturloven (Lov om offentlige styresmakters ansvar for kulturverksemd) er en sektorlov som slår fast myndighetenes ansvar på kulturfeltet. Ifølge denne loven er det kulturfaglig kunnskap og kompetanse som skal utvikles, men det sies ikke noe spesifikt om utviklingsaktørroller. Myndigheters ansvar for å fremme og tilrettelegge for et bredt spekter av kulturvirksomhet er definert som å (I) skape, produsere, utøve, formidle og distribuere kunst- og andre kulturuttrykk, (II) verne om, fremme innsikt i og videreføre kulturarv, (III) delta i kulturaktivitet, og (IV) utvikle kulturfaglig kunnskap og kompetanse. I loven er fylkeskommunens og kommunens oppgaver behandlet under ett: de skal sørge for økonomiske, organisatoriske, informerende og andre relevante virkemidler og tiltak som fremmer og legger til rette

for et bredt spekter av kulturvirksomhet regionalt og lokalt. Myndigheter på alle tre forvaltningsnivåer har i følge loven felles oppgaver knyttet til å gi kulturlivet forutsigbare utviklingsvilkår, fremme profesjonalitet og kvalitet i kulturtilbudet og legge til rette for deltakelse i kulturaktiviteter, samt sørge for informasjon om støtteordninger og andre virkemidler.

På kulturektoren finnes det også særlover for delområder, for eksempel Bibliotekloven og Kulturskoleloven.

3 Fylkeskommunens kulturpolitiske engasjement fordelt på ulike typer av kulturtiltak

3.1 Innledning

Hvordan fordeler fylkeskommunens engasjement seg på ulike typer av kulturtiltak? Grunnen til at spørsmålet overhodet stilles er sannsynligvis at man ikke har eksakt kunnskap om dette og at det ikke finnes et selvfølgelig svar. Både intervjuene og den nettbaserte informasjonen som er tilgjengelig i alle landets fylkeskommuner viser da også at det er relativt store variasjoner, noe som gjør det vanskelig å gi et eksakt svar. Den første utfordringen i en slik kartlegging er å definere hva som er eller faller inn under kulturtiltak i fylkene. Er det oppgaver som administrativt er lagt til kultursektoren? Hva da med en type oppgave som i ett fylke er lagt til kultursektoren og et annet sted ikke; er det uansett et kulturpolitisk tiltak som fylkeskommunen arbeider med? Likevel er det mulig å finne noen typiske trekk; kulturpolitiske kjerneoppgaver går igjen i alle fylkene, selv om omfanget og måten det arbeides med oppgavene på varierer fra fylke til fylke. Dels dreier dette seg om lovpålagte eller delegerte oppgaver. Her finner vi oppgaver innen kulturens kjernefelt, som for eksempel bibliotek, museum, kulturminnevern, kunst og teater. Variasjonene fylker imellom framkommer også på grunn av det vi betegner som «randsone»- oppgavene, som for eksempel friluftsliv, folkehelse og kulturbasert næringsutvikling, og vi viser hvordan disse i en viss grad bidrar til å «dra» kulturfeltet mot enten en velferdspolitisk forankring eller en regionalpolitisk forankring.

3.2 Kulturens administrative og politiske organisering i fylkeskommunene.

Som et første inntak til å svare på spørsmålet laget vi en oversikt over kulturens administrative og politiske organisering i fylkeskommunene, dvs. hvor kulturpolitikken er faglig forankret (se vedlegg 1.) Dette kan både ses som et *bakteppe* for beskrivelser om utviklingsaktørrollen og som *informative data* om hvordan fylkeskommunene betrakter kulturens posisjon og funksjon i samfunnsutviklingen.

Når det gjelder *det politiske nivået*, så er det tydelig at fylkeskommunene har organisert seg relativt forskjellig. Én ting er at noen har valgt formannskapsmodellen (de fleste) mens andre har innført parlamentarisme. En annen ting er at de politiske

hovedkomitéene eller utvalgene har ulike ansvarsområder. Felles for alle er at det i fylkeskommunene er få komitéer/utvalg (3–5) og at hvert av dem derfor har et sammensatt og bredt ansvarsområde. Men de «drar» i ulik retning i kraft av hva slags andre fagområder kultur er plassert sammen med. Kulturpolitikken er koblet med en rekke andre politikkområder: utdanning, næring, helse, miljø, velferd, regional utvikling (pluss noen andre). I noen fylker er kulturfeltet koblet med ett annet felt, i andre er det flere.

Når det gjelder *det administrative nivået* er kultur organisert forskjellig, men vi finner to typiske hovedkategorier. (I) Det er ganske vanlig at kultursektoren er en del av fylkeskommunens regionalavdeling eller avdeling for regional utvikling (7–8 stk), og den gis da betegnelser som kulturseksjon eller team. (II) Kultur «alene» eller som selvstendig enhet er nesten like utbredt (6 stk), og det opereres da med ulike betegnelser: fagenhet for kultur, kultursektoren, kulturavdelingen, kulturetaten. Idrett inngår i så å si alle disse, men det er i tillegg 3 tilfeller der kultur og idrett er navnet på avdelingen. Dette betyr at vi finner rene kulturavdelinger i 8-9 fylkeskommuner, dersom en inkluderer idrett. (III) I alle de øvrige fylkeskommunene er kultur organisert sammen med andre fagfelt, som: a) Avdeling for kultur, frivillighet og folkehelse, eller b) Kultur- og miljøavdelingen.

3.3 Fylkeskommunens ulike kulturpolitiske tiltak og aktiviteter

Det var ikke enkelt å få denne oversikten over hvilke hovedtiltak fylkeskommunene er engasjert i! Det er et mylder av tiltak, aktiviteter, virksomheter og tilskuddsordninger. Dessuten er fylkeskommunenes nettsider utformet svært forskjellig, også når det gjelder hvor detaljerte de er og hvordan det fremgår hva de konkret arbeider med eller støtter av kulturpolitiske tiltak. Noe som er «gjemt» bak hovedoverskrifter i ett fylke kan i andre fylker framstilles som under en egen overskrift. Det noe uklare bildet grunner nok i flere forhold. Dels dreier det seg om forskjeller mht. hva som defineres inn under «kultur», både generelt sett og i lys av hva som ligger inn under kultursektorens ansvarsområde i fylkeskommunene. En annen grunn er ytterligere administrative variasjoner mellom fylkeskommunene. I tillegg til det hovedbildet vi presenterte over, som viste at kultursektoren enten er en egen enhet eller er del av en regional utviklingsavdeling, så viser det seg at enkelte tiltak og aktiviteter er ulikt forankret *internt eller eksternt*. Noen fylkeskommuner har store interne avdelinger mens andre har små interne og store ytre avdelinger (med litt ulike betegnelser). De ytre er underlagt de indre, men er selvstendige og frikoblet. Dette gjelder særlig kulturformidling og produksjon. I Østfold er det for eksempel 3 ansatte internt, mens det er 35 ansatte eksternt i en egen ytre virksomhet i Østfold Kulturutvikling med 5 avdelinger som har kapasitet på å være utførende. Her finner vi Opera Østfold, Østfold Teater, Bibliotekutvikling, Turnéavdelingen (med kulturelle skolesekken, UKM, skole og barnehagekonserter, kulturhusnettverk) og internasjonalt kultursamarbeid. I Aust-Agder har de etablert en lignende modell der Aust-Agder bibliotek og kulturformidling er et ytre ressurscenter som i tillegg til bibliotek har ansvaret for den kulturelle skolesekken, skolekonserter, Ønskebok, UKM og Kulturnytt. I begge disse to eksemplene er de ytre enhetene selvstendige men rapporterer til/er underlagt fylkeskultursjefen.

Kulturminnevern er et annet eksempel på ulik organisering: som egen selvstendig avdeling, som del av kulturavdelingen, som del av regional utviklingsavdeling eller som del av planavdelingen.

Spørsmålet om hvordan fylkeskommunens kulturpolitiske engasjement fordeler seg på ulike typer kulturtiltak har i tillegg en dimensjon knyttet til om de selv står for tiltak og aktiviteter eller om de primært gir økonomiske tilskudd eller støtter med ressurser til andre aktører, private eller offentlige.

På tross av de variasjonene som er beskrevet over kan det kulturpolitiske engasjementet slik vi vurderer det inndeles i tematiske kategorier:

Bibliotek/litteratur: fylkesbibliotek, bokbusser, dokumentasjon regional litteratur, medieformidling og opplæring

Kulturminnevern: kulturminner og -miljøer, kulturlandskap, arealplanlegging, bygningsvern, arkeologi, pilgrimsleder

Museer: museer og historiske samlinger, bygg/sentre for kulturpersonligheter (som Hamsunsenteret)

Musikk: fylkesmusikerordning/distriktsmusikere/folkemusikerordning, fylkesensembler, regionale symfoniorkestre, skolekonserter, barnhagekonserter, 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 kulturmonstring, festivaler, spel og store arrangementer

Kulturbygg: forvalter statlig tilskuddsordning til lokale kulturbygg, egne regionale kulturhus

Stimuleringsordninger og tilrettelegging: Ungdommens kulturkort, Ung Tiltakslyst, Den kulturelle skolesekken, tilskuddsordninger til frivillige organisasjoner (kultur, musikk, ungdom, idrett, friluftsliv), støtte 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 forskningsfond

Fylkesarkivet: fylkeskommunens arkiv, private arkiv, stedsnavn, organisasjon kommunale arkiv

Denne tematiske kategoriseringen har vi valgt fordi vi synes den gir et tydelig bilde av hva slags type oppgaver, tiltak og aktiviteter fylkeskommunenenes kulturpolitiske engasjement rommer. Ikke minst viser det mangfoldet. Men den gir ingen kunnskap om omfang og ressursbruk, dvs. hvor hovedvekten ligger og hva som prioriteres eller nedprioriteres. Kostra-tall kan si noe om dette, men Kostra baseres på en noe annen type kategorisering. Vi gjengir likevel noen hovedtall- og tendenser i Kostra-tallene i neste avsnitt.

3.4 Kulturformål og fordeling lest ut av Kostra-tall

Vi har fått tilgang på en kartlegging som er gjennomført av Telemarkforskning om kommuner og fylkeskommuners utgifter til ulike kulturformål slik det kommer til uttrykk gjennom Kostra-tall. Den omhandler perioden 2002-2010 og viser således endringer over tid. Rapport «Kulturutgifter i kommunene» er under utarbeiding (Håkonsen og Løyland 2012). Den inneholder også kulturstatistikk for fylkeskommunene. Noen hovedtrekk gjengis her; de viser at det ikke bare er store variasjoner mellom ulike tiltak/formål, men også mellom de enkelte fylkene og at det er relativt store svingninger fra år til år. Derved blir bildet langt fra entydig.

Kulturektoren kommer de siste årene dårligere ut enn andre sektorer

Kostratallene viser at det er store variasjoner fylkene imellom når det gjelder hva de bruker på kulturformål, målt i *brutto/netto driftsutgifter* over en åtte-årsperiode (2002-2010). Netto *driftsutgifter* har samlet økt med femti prosent i perioden, men *investering* utgifter til kulturformål er lav gjennom hele perioden og har gått ned med ti prosent. Sammenlignes med primærkommunene viser det seg at kulturområdet framsto som en budsjettvinner i den kommunale prioriteringskampen, fordi deres utgifter til kulturformål økte prosentvis mer enn kommunens inntekter. I fylkeskommunene er det motsatt ved at veksten i kulturutgiftene har vært lavere enn veksten i inntektene, samt at investeringene er gått ned. Verken brutto eller netto driftsutgifter til kultur har holdt følge med fylkeskommunens inntekter slik at kulturektoren relativt til andre fylkeskommunale formål har kommet noe svekket ut av denne tidsperioden.

Museer og kunstformidling øker mest målt i driftsutgifter pr. innbygger

Når det gjelder *ulike type kulturformål* er det betydelige variasjoner fra år til år. To områder peker seg ut med en betydelig økning i *netto driftsutgifter pr. innbygger* i perioden 2002-2010; nemlig museer og kunstformidling (i Kostra knyttet til formidling av kunst og kultur til skoleverket og andre (for eksempel Den kulturelle skolesekken), støtte til festivaler som formidler profesjonell kunst, drift av lokaler til kunstformidling). Økningen er størst på kunstformidling; om lag 21 kroner pr.

innbygger, eller om lag 48 prosent. Det er for øvrig disse to områdene som i 2010 rager høyest på utgifter pr. innbygger; kunstformidling 66 kroner og museer 65 kr. Deretter følger den sammensatte kategorien 'Andre kulturformål' med 45 kroner pr. innbygger, mens bibliotek ligger på 27 kroner, kunstproduksjon på 14 kroner og idrett på 12 kroner. Bibliotek, kunstproduksjon og idrett viser alle en reduksjon i nivået på reelle netto driftsutgifter per innbygger, og særlig for kunstproduksjon og idrett.

Stor variasjon mellom fylker og formål, men nivået på frie inntekter slår inn

Det ser ut til å være en sammenheng mellom nivået på frie inntekter og nivået på utgifter til kulturformål. Sogn og Fjordane og Finnmark har høyest nivå på kulturutgifter per innbygger i denne perioden, mens Østfold og Akershus ligger lavest. Det er for øvrig store variasjoner mellom fylkene og ulike formål. Finnmark bruker ca. 4 ganger så mye per innbygger som landsgjennomsnittet til *biblioteker*. Sogn og Fjordane, Aust-Agder, Vestfold og Nord-Trøndelag utmerker seg på *museer*, mens det på *kunstformidling* er Vest-Agder, Nord-Trøndelag, Hedmark og Oppland som ligger høyest. Kunstproduksjon er et felt der det er svært store variasjoner; mens noen fylker har null utgifter i perioden, og mange ganske lite, så er det betydelige positive nettoutgifter til denne kategorien i Nord-Norge, og særlig i Troms. Innen *idrett* er det store variasjoner (antakelig også pga systemet for tildeling av spillemidler). Akershus er i snitt for perioden på topp, men med store variasjoner fra år til år. Også for den sammensatte posten *andre kulturformål* er det betydelige variasjoner fra år til år og mellom ulike fylker; Sogn og Fjordane ligger desidert høyest, men også Finnmark, Nord-Trøndelag og Rogaland har klart høyere utgifter i denne kategorien enn de fleste andre.

3.5 Oppgaver rundt kulturens kjernefelt

Vår kartlegging av hva fylkeskommunene arbeider med på kulturektoren viser både store likheter og store variasjoner. Likhetene går på oppgaver innen kulturens kjernefelt, mens variasjonene for det første går på omfang og arbeidsmåter innen kjerneoppgavene, og for det andre på hva slags andre oppgaver de har ansvar for eller er koblet sammen med. Dette dreier seg om det vi innledningsvis betegnet som «randsoneoppgaver», altså tiltak og aktiviteter som ligger utenfor den klare kulturpolitiske kjernen, men som noen steder er administrativt og politisk forbundet med kulturektoren.

Ser vi nærmere på den *politiske organiseringen* danner det seg at bilde av to hovedkategorier: Noen steder kobles kultur tydeligere mot a) helse inkludert folkehelse, friluftsliv, andre steder mot b) næringsutvikling og regional utvikling. Dette er relativt ulike fagfelt. I tillegg finner vi eksempler på kobling mot c) utdanning og kompetansebygging, som kan ses som ytterlige et annet fagfelt. De to vanligste tilknytningsfeltene danner altså, med grov pensel, et todelt bilde: på den ene siden en *velferdspolitisk forankring* og på den andre siden en *regionalpolitisk forankring*. Denne grovdelingen vil selvsagt noen sette spørsmålstegn ved. For det første finnes det fylker der kulturektoren innbefatter tema fra begge disse hovedforankringene. For det andre kan alle oppgaver eller tema sies å ha betydning for samfunnsutviklingen i regionen, direkte eller indirekte, noe som gjør det kunstig å

operere med to adskilte kategorier. Vi tror likevel det kan være et poeng med en slik stilisert framstilling for å synliggjøre kultursektorens mangslunne faglige kontekster. Dette er forhold som sannsynligvis påvirker formingen av utviklingsaktørrollen som de selv skal definere innhold i, inkludert hvilke aktører de samhandler mest med og om hva.

Velferdspolitisk forankring Helse Velferd Utdanning	KULTUR	Regionalpolitisk forankring Næring Miljø Regional utvikling
---	---------------	---

I denne sammenheng kan det være interessant å se på en nylig publisert studie av *regionalt og lokalt folkehelsearbeid* for å sammenligne med kultursektoren fordi begge er brede og sammensatte fagfelt. Studien viser at det er tydelige variasjoner mellom fylkeskommunene mht. ressurser, planpraksis, oppgaveprioriteringer og administrativ tilknytning. Den bekrefter inntrykket vi sitter igjen med fra vår kartlegging av kultursektoren; nemlig at folkehelse i noen fylker er koblet med kultursektoren og i andre ikke. I den nevnte studien er kulturarvdelingen den som oftest nevnes som ansvarlig for folkehelsearbeidet, dernest er det avdeling for planlegging. I noen fylkeskommuner er ressursene spredt til ulike avdelinger. I kommunene ser det ut til at det er helsesektoren som i størst grad får ansvaret for folkehelsearbeidet og det vanligste er at helsesjefen eller kommuneoverlegen som oppgis å være nærmeste leder for folkehelsekoordinator(46 prosent). I den grad det kommunale folkehelsearbeidet er delegert til en avdeling, er det også delegert til helseavdelingen. Kommunalt folkehelsearbeid har en tydelig helseforankring, også mht. oppgaver de er opptatt av og jobber med. Kommunene, og spesielt de små, er mest opptatt av levevanetemaer som fysisk aktivitet, rus, ernæring og tobakk. Disse kommer høgest på lister over utfordringer og prioriteringer, men kommunene arbeider også med temaer relatert til levekår, samt sosialt og fysisk miljø (Helgesen og Hofstad 2012).

Ut fra dette er ikke koblingen til fylkeskommunens kultursektor umiddelbar, slik vi vurderer det. Men folkehelsematikken er svært bred, og det er noen tema som klart ligger innenfor eller berører kultursektoren, noe som gjenspeiles i kartleggingen av innholdet i de fleste fylkeskommunenes understøttelse av kommunalt folkehelsearbeid. Det er først og fremst fysisk aktivitet, deretter følger temaet grønt- og friluftsområder, utvikling og formildning av kunnskap, samt skole og utdanning. Det ser altså ut til at det er tema som fylkeskommunen ellers arbeider med, og har et ansvarsforhold til, som i hovedsak er innholdet i deres understøttelse av kommunenes folkehelsearbeid.

Denne enkle sammenligningen viser altså at både kultursektoren og folkehelsefeltet er brede og sammensatte med høyst forskjellige oppgaver og tema å jobbe med. Det er interessant at ansvaret for folkehelse på fylkesnivået oftest er lagt til kulturavdeling eller planleggingsavdeling, mens det på kommunalt nivå er lagt til helseavdeling eller kommunelege. De administrative tilknytningene på de to nivåene har betydning for hvilke folkehelse- og tiltak det jobbes med.

4 Hvordan brukes planverktøy på ulike kulturpolitiske områder

4.1 Endringer i planverktøy

Planlegging innenfor kultursektoren i fylkeskommunene vil påvirkes av politikk og lovverk som forvaltes av både Kulturdepartementet (KUD), Miljøverndepartementet (MD) og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Mens Miljøverndepartementet er forvaltningsorgan for plandelen i Plan- og bygningsloven (PBL), samt for kulturminner/miljøer, så har Kommunal- og regionaldepartementet forvaltningsansvaret for Kommuneloven og for distrikts- og regionalpolitikken. Sistnevnte innebærer også at fylkeskommunene forvalter betydelige økonomiske ressurser til for eksempel næringsutvikling og utvikling av attraktive lokalsamfunn, som på ulike måter omfatter eller berører kultursektorens ansvarsområder og planlegging innenfor disse. KUD forvalter kulturloven og sektorlover på kulturfeltet (biblioteklov, lov om museer, kulturskoleloven) og derved sektorplanlegging.

Fylkeskommunene er i en situasjon (midtveis i 2012) som preges dels av etablerte tradisjoner for planlegging og dels av ny lovgivning og ny praksis når det gjelder planverktøy. Ny Plan og bygningslov ble vedtatt i 2009, og omhandler arealer, anlegg og aktiviteter og virksomheter. Etablerte tradisjoner med helhetlige fylkesplaner, fylkesplanens handlingsprogram og fylkesdelplaner fases ut, mens nye planer og strategier skal forankres i en overordnet regional planstrategi i hvert fylke fra 2012. Disse skal gjenspeile såkalt nasjonale forventinger rettet mot fylkene og kommunene. Forventningene formidler vedtatt politikk og prioriterte tema, som for eksempel knyttet til klima, transport eller helse. Regional planstrategi er et nytt virkemiddel i planleggingen og eneste obligatoriske plankrav på regionalt nivå. «Planstrategien skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre planlegging» (PBL § 7-1). Alle kommuner og fylkeskommuner skal lage planstrategi i 2012 (kilde: Ulltveit-Moe, MD 2012).

2012 er altså et år der fylkeskommunene utformer sin politikk på grunnlag av eksisterende planer og etablert praksis mht. bruk av planverktøy, samtidig som de nye regionale planstrategiene er under utarbeiding og i mange tilfelle: nå ute på høring.

4.2 Hva finnes av planer på det kulturpolitiske feltet?

Bildet av hva som finnes av planer kan fortelle noe om hvordan fylkeskommunene på det kulturpolitiske feltet bruker tilgjengelige planverktøy. Datagrunnlaget for dette bildet er i hovedsak intervjuene med fylkeskommunene, supplert med nettbasert informasjon fra de resterende. Den samme avgrensingsproblematikken som tidligere beskrevet gjelder for dette spørsmålet: hvilke tema/virksomheter defineres inn under kulturfeltet generelt og hvilke er lagt inn under kultursektoren i fylkeskommunene? Ettersom svaret på sistnevnte spørsmål varierer, vil også planer som «hører til kulturfeltet» variere. Eksempler er temaplaner for kulturnæringer eller folkehelse.

4.2.1 Delplaner og sektorplaner

Typisk når det gjelder delplaner og sektorplaner er at fylkeskommunene pr. i dag har planer for (I) kulturminner og -miljøer, (II) museumsvirksomhet, (III) bibliotek, (IV) idrett, friluftsliv og fysisk aktivitet. Flere har egne (IV) strategier eller handlingsplaner for folkehelse (som i noen fylker er lagt til kultursektoren, i andre ikke). Annet (V): Det finnes også noen eksempler på delplaner med strategier for utvikling av kulturnæringer, for utvikling av scenekunst/teater og for profesjonell kunst/kunstpolitiske planer, - men disse plantypene synes ikke å være allment utbredte.

4.2.2 Overordnede kulturplaner og strategiplaner

Om lag halvparten av de fylkeskommunene som ble intervjuet har egne overordnede eller helhetlige planer på kulturfeltet: de betegnes som «Regional kulturstrategi», «Regional kulturplan», «Kunst og kulturstrategi for x fylke» eller «Strategisk plan for kulturformidling». De overordnede planene synes å variere med hensyn til om og på hvilken måte de kobler kultursatsinger til en videre regional utvikling. Hordaland er eksempel på et fylke med et slikt perspektiv. I planprogrammet for «Regional kulturplan 2014–2024» slås det fast at kultur og idrett har en egenverdi, men også en funksjon i videre forstand: «Samstundes er kunst, kultur og idrett ein viktig del av samfunnsbygginga og inngår som ei grunnleggjande utviklingskraft i samfunnet, i skjeringsfeltet mellom kultur og næring og kultur og stadutvikling, i by og bygd. Kultur og idrett er heilt avgjerande som innsatsfaktor for fremjing av livskvalitet, fellesskap og folkehelse og for å vidareutvikle eit ope og demokratisk samfunn. Kulturpolitiske refleksjonar bør brungast inn som viktig premiss for politikktutforming og virkemiddelbruk på alle samfunnsområde. Kulturpolitikken bør vere eit viktig virkemiddel for å kvalitetssikre samfunnsutviklinga» (Hordaland fylkeskommune 2012).

De overordnede kulturplanene i fylkeskommunene er viktige planer som kunne gjøres til gjenstand for planforskning, særlig med tanke på å få fastlagt om denne type planer fungerer som utviklingsorienterte virkemidler og har betydning for fylkeskommunens utforming av sin utviklingsaktørrolle. Vår enkle kartlegging kan tyde på det. En styrket planforskning bør også dreie seg om hvordan kultur inngår i de nye regionale planstrategiene som nå utarbeides, samt belyse spørsmål om

hvordan regionale kulturplaner fungerer avhengig av om de er sjangerorienterte og/eller regionalutviklingsorienterte.

Det er verd å merke seg at våre informanter i stor grad anvender begrepet *strategier* i sine utlegninger om planer og planverktøy. Noen fylkeskommuner er kommet langt når det gjelder en bevisst og strategisk bruk av planverktøy. Et eksempel er Buskerud fylkeskommune, som blant annet har laget en overordnet strategiplan for kunst og kulturfeltet. Planen fungerer som en viktig veiviser som beskriver konkrete strategier, prioriteringer og virkemidler. Den synliggjør hva fylkeskommunen velger å prioritere når det gjelder så vel økonomiske tilskudd og ressursbruk som bruk av arbeidsressurser. Dessuten arbeidsmåter og samarbeidsformer, samt virkemidler. Når politiske avveininger, vurderinger og vedtak skal fattes så har politikerne – og fagfolkene – et prinsipielt grunnlag å støtte seg til og forholde seg til. Dette gjør at fylkeskommunens engasjement i de nærmeste årene blir forutsigbart. Utviklingssjefen sier at de helt bevisst bruker planene, at de er et svært viktig styringsverktøy og det motsatte av «skuffeplaner» som ikke har noen betydning i praksis. Planen er dessuten utarbeidet med medvirkning fra kommuner, institusjoner og organisasjoner og således forankret hos aktører på feltet. *Å utarbeide strategiske planer, så vel overordnede som på delområder, anses som en måte å fungere som utviklingsaktør på.*

Beskrivelsen over er typisk, for i flere fylker ga informantene nesten identiske beskrivelser av sine oppfatninger og erfaringer: de strategiske planene er viktige. Synliggjøringen og forankringen av målsettinger og utviklingsretninger er viktige å ha i det løpende arbeidet. Prioriteringer kan være omstridte og det letter avgjørelser både på administrativt og politisk nivå når en har tatt prinsipielle drøftinger i forkant. «Det er nedskrevet, vi er forutsigbare, vi har et prinsipielt grunnlag for avgjørelser. Helt bevisst bruker vi planene, de er et kjempeviktig styringsverktøy!», sies det i et av fylkene. I et annet fylke med gode erfaringer med at slike planer ikke blir skuffeplaner, er det etablert en praksis med at den regionale kulturplanen gir retning for konkrete mål som to ganger i året vurderes ved at det rapporteres om måloppnåelse. «Det er som en egen kjøb», sies det der. I et tredje fylke beskrives det på samme vis hvordan kulturstrategiene følges: «Det er et tiltak for å samle oss og strukturere oss, og det har gitt oss en god retning. Det å ha gode plandokument er viktig. Det har vært en bevisstgjøring internt hos oss, hos politikere og hos våre samarbeidspartnere. Fordel at den 'binder opp' (forplikter)». I et fjerde fylke fortelles det at siden de har vært vant med å ha en plan for hvert område så har det vært krevende å ha «Regionale kulturstrategier» som det sentrale og overordnede planverktøyet. De ønsket å unngå mange enkeltplaner og se ting i sammenheng. En overordnet plan gir ikke så detaljerte styringsverktøy, men det er det noen som ønsker. For eksempel vil idrett gjerne ha egen plan, særlig fordi det på dette området er viktig med klare prioriteringer for anleggsutvikling.

Som nevnt over så finnes det altså strategiske planer både av det *overordnede* slaget, som «Strategisk kulturplan» for fylket, og for *delområder*, som «Strategier for friluftsliv», «Strategi for museumsutvikling», «Strategiplan for folkehelse», «Strategiplan for kulturnæringer», «Strategisk plan for bibliotek», «Strategisk plan for den kulturelle skolesekken», «Strategisk plan for kulturformidling», «Teaterstrategisk plattform». Det ene behøver altså ikke utelukke det andre.

4.3 Utviklingsaktørrollen og strategisk planlegging

Det er mange som poengterer hvordan de strategiske planverktøyene og strategisk arbeid er viktig når det gjelder *utviklingsaktørrollen*. Å tenke utvikling, sette ord på mål og strategier gir retning til utviklingsaktørrollen, sies det. Men det er ikke gitt at en strategisk plan automatisk fører til en strategisk og aktiv utviklingsaktørrolle. Noen framhever, på ulikt vis, at dette dels er personavhengig og handler om enkeltpersoner, hvordan de klarer å løfte et felt og hvordan de klarer å samarbeide med andre viktige aktører.

Det har dessuten mye å si hvordan selve *planprosessene* organiseres og gjennomføres. Foregår disse med bred medvirkning og som et bredt samarbeid? Vi har ikke kunnet studere dette nærmere innen våre rammer, men vil likevel rette oppmerksomheten på dette. Noen av våre informanter forteller om regionale planprosesser som foregår innen et nettverk av samarbeid med andre aktører på regionalt og kommunalt nivå; at de trekker inn fylkesmannen, høgskolen, frivillig sektor/sivilsamfunnet, næringslivet og kommunene. Men hvor vanlig dette er, hvor brede de er og hva slags resultater og erfaringer som finnes har vi ikke kunnet studere.

I noen fylkeskommuner har det vært gjennomført spesielle prosjekter sammen med forsknings- og høgskolemiljøer (NIBR inkludert), som i Hedmark med prosjektet Regionalt Framsyn. En bredt anlagt prosess ble gjennomført i fylkets fire regioner. Hensikten var å framskaffe kunnskap om framtidens utfordring og utviklingsmuligheter i fylket og legge dette til grunn for Regional planstrategi og regional planlegging. Nærmere tusen mennesker ble involvert aktivt i framstidsverksteder og andre medvirkningsformer; ungdom, lag og foreninger, næringsliv, institusjoner og kommuner. I tillegg til det substansielle resultatet og kunnskapen som ble resultat av prosessen, skaffet de seg verdifull *prosessuell erfaring*. Flere pekte på at for å oppnå regional samhandling og dermed regional utvikling, var det ikke bare nødvendig med et bedre samarbeid mellom private og offentlige aktører, eller mellom forskjellige private aktører; vel så viktig var et bedre offentlig-offentlig samarbeid.

Det poengteres at samarbeid om Regional planstrategi og regionale planer vil kreve et omfattende arbeid for å oppnå nødvendig legitimitet, spesielt i kommunene. Det var et tilbakevendende tema at samarbeidet mellom fylkeskommunen og spesielt kommunen kunne vært bedre. Avslutningsvis sies det at: «Det er svært krevende å drive slike prosesser, på tvers av interesser og på tvers av regioner, men det er et svært viktig arbeid for fylkeskommunen. Spesielt med tanke på deres styrkede rolle som regional utviklingsaktør» (Higdem m.fl.2011).

4.4 Kobling til kommunenes planlegging

På spørsmål om fylkeskommunene bidrar i eller støtter kommunenes planlegging svarer de fleste at dette skjer i liten grad. Men dette utsagnet er antakelig representativt: «Fylkeskommunen stiller opp i planlegging og utvikling i kommunene på felt der de spør oss». Dog virker det ikke som det er noe utbredt systematisk samarbeid mellom fylkeskommunen og kommunene når det gjelder planlegging, verken for *kommunale kulturplaner* eller for å få kultur inn i *Kommuneplanen*. Denne

hovedregelen har noen unntak for delområder eller sektorer. Det gjelder temaet *idrett og fysisk aktivitet*, der anlegg, arealer, aktivitet er tema i Kommuneplanen (både samfunnsdelen og arealdelen) Fylkeskommunene har kompetansemiljøer på dette tema, og har dessuten pålegg fra Kulturdepartementet (KUD) om å lage planer for tildeling av spillemidler til anlegg for idrett og fysisk aktivitet.. Større anlegg/regionale anlegg må også inn i kommunenes planer, samtidig som de må ligge inne i fylkesplanen for idrett, og dette fordrer da samarbeid med kommunene der anleggene er lokalisert. Et annet delområde der det foregår plansamarbeid og der fylkeskommunene har kompetanse som i liten grad finnes i kommunene, er *kulturminnevernet*, særlig for kulturmiljøer og kulturlandskap. Som det sies i ett av fylkene om samarbeidet med kommunene om kulturminneplaner: «Det er viktig at vi kommer tidlig inn i prosessen. Særlig viktig på et slikt felt der ikke kommunene har kompetanse. Dette dreier seg både om kulturminnevern og om planlegging: hvilke områder er viktig å bevare, hva er utbyggingsmuligheter? Mer helhetlig: Da blir det forutsigbart for både eier og planleggere».

4.5 Kobling til regional planlegging

4.5.1 Regionale planstrategier og planlegging

Det typiske for de nye regionale planstrategier, som altså tar for seg utfordringer, utviklingstrekk og muligheter, synes å være at kultur ikke er gitt en spesifikk plass som eget tema. Dette sitatet er representativt for flere: «Det er en utfordring å komme tydelig inn med kultur i regional planstrategi og i regional planlegging/regional utvikling. Kultur er viktig for regional utvikling og attraktivitet. Men ofte blir kultursektoren ikke tatt med tidlig nok/bra nok til å få innflytelse».

Det kan betraktes som et foreløpig funn, ettersom planstrategiene p.t. er under utarbeiding eller ute på høring, dvs. at bildet kan endre seg. Men i noen regionale planstrategier inngår kultur direkte eller indirekte som del av andre tematiske utfordringer knyttet til hovedgrepene vern og utvikling, for eksempel kulturlandskap eller livskvalitet og folkehelse. I Hordaland er det for eksempel fastsatt i «Regional planstrategi for Hordaland 2010–2012» at utvikling av en regional kulturplan er en prioritert oppgave for fylkeskommunen. Men det er grunn til å følge med på om og hvordan kultur gis en rolle eller plass i de regionale planstrategiene. Selv om det er opp til den enkelte fylkeskommune å bestemme innhold i sin regionale planstrategi, så er den «*kulturelle utviklingen og samarbeid om kulturtiltak*» nevnt som en av sju eksempler på type aktuelle utfordringer fra regjeringens hold (St. meld. 25 2008–2009, Plan og bygningsloven T2/09). I den nye PBL står det under Regional planstrategi at «Utarbeidingen av en regional planstrategi vil forplikte aktørene i den regionale utviklingen til å ta stilling til hva som er de viktigste utfordringene i en region, og hvordan det skal arbeides for å møte disse utfordringene». Videre: «Den regionale planstrategien er grunnlaget for det videre plansamarbeidet i en region med sikte på å nå omforente mål». Og: «Den regionale planstrategien fastlegger hvilke regionale planer som skal utarbeides».

Det kan altså se ut til at det kan være krevende å få kultur inn som viktig del av regional planstrategi, og derved sikre politiske vedtak om kulturpolitiske planer.

Mange framhever at de har jobbet mye med spørsmålet/temaet kultur som virkemiddel i regional utvikling, også før kravet om regional planstrategi kom. Det er varierende erfaringer mht. gjennomslagskraft og synlighet. Noen sier de har hatt en kronglete prosess på politisk nivå, der kultur ikke er definert inn som (del av) eget strategiområde. Noen framhever at de avventer nå regionalplanstrategi som skal «vise retningen og så skal vi fornye kulturstrategien». En kunne kanskje forventet at det er enklere å få kultur tydelige inn i regionale planstrategier der kultursektoren er del av utviklingsavdelingen eller regional utviklingsavdeling, dvs. den enheten som har det formelle ansvaret for planverktøy- og prosesser. Men det er også eksempler på at fylker som har egne kulturavdelinger og fylkeskultursjef som er med i ledergruppen har stor/større innflytelse og påvirkningsmuligheter. En forteller at hun derved er med i et fylkesplanteam med representanter fra alle avdelinger og der planlegging er tema i alle ledermøter. Det er altså varierende erfaringer med hensyn til å få kulturpolitisk utvikling inn i regionale planstrategier, men variasjonene følger ikke entydig kulturfeltets administrative og politiske forankring og tilknytning.

«Vi ønsker å koble kultur tettere på alt det andre som nå er i sentrum av utviklingsprosjekter; som folkehelse, LUK og kulturbasert næringsutvikling», er det en av fylkeskultursjefene som sier. Dette er i tråd med en utbredt oppfatning om *kultur som en utviklingskraft i regional utvikling* og at også planene bør gjenspeile dette. Dette dreier seg om å se kulturen i et bredt og helhetlig samfunnsperspektiv. I kapitlet om fylkeskommunens utviklingsaktørrolle på kulturfeltet kommer vi nærmere inn på dette, og særlig på utfordringer knyttet til kultursektorens relasjoner til det statlige nivået med Kulturdepartementets sjangerspesifikke fokus. Kommunal- og regionaldepartementets regionalpolitiske perspektiv kan oppleves som mer relevant.

Vi kommer nærmere inn på denne tematikken i kap. 5.5 om utviklingsaktørrollen som knyttes an til regional utvikling.

4.5.2 Folkehelseplanlegging og kulturplanlegging

For sammenligningens skyld kan det kort redegjøres for hvordan folkehelse, som et annet bredt sammensatt fagfelt, i løpet av de siste årene har fått en mer sentral plass i fylkeskommunenes arbeid og at planverktøy er tatt i bruk for å fremme tematikkens posisjon. En nylig publisert studie fra NIBR om regionalt og lokalt folkehelsearbeid dokumenterer dette. De fleste fylkeskommuner (16 av 19) oppgir at folkehelse er omtalt i regionplanen, og de tema som hyppigst inngår er skole og utdanning (13), fysisk aktivitet (12), oppvekstmiljø, sosiale møteplasser, demografi, universell utforming, samferdsel/trafikk og grønt- friluftsområder (11). Det er altså en relativt jevn fordeling på ulike tema. Et annet kjennetegn er for øvrig at dette er universelle tema som retter seg mot hele eller store deler av befolkningen. De minst fokuserte tema er de som retter seg mot utvalgte eller utsatte grupper: seksuell helse (4), økonomiske forhold inkludert fattigdom (5), bolig- og boligsosiale forhold og trygghets- og kriminalitetsforebygging (6). En annen måte å måle folkehelsematikken sin posisjon i planleggingen, er å se i hvilken grad den administrativt ansvarlige for folkehelse involveres i planleggingen. De aller fleste involveres i regionplanen i stor eller middels grad (15 av 19) (Helgesen og Hofstad 2012). Det er rimelig å anta at det har hatt betydning at det i 2012 kom en ny

Folkehelselov (Prop. 90L (2010-2012)). Den slo fast at fylkeskommunenes arbeid skal dreie seg om (I) politikktutvikling, tiltak og planlegging på fylkesnivå, (II) understøtte kommunenes folkehelsefremmende arbeid på ulike måter, og (III) ta en aktiv rolle for å få etablert partnerskap med aktører i regional stat, kommuner, privat sektor og sivilsamfunnet.

Et likhetstrekk er at både kultur og folkehelse er brede og sammensatte felt og at de består av tema/oppgaver som fylkeskommunen har lange tradisjoner for å lage planer på. Kulturaktivitet blir for øvrig ofte definert som folkehelsefremmende, i tillegg til at folkehelsedefinerte tema som idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv vanligvis er lagt til kultursektoren. Ansvaret for folkehelsearbeidet er i mange fylkeskommuner lagt til kultursektoren (se kap. 3.5). Det er altså slik at deler av folkehelsematikken er kultursektoroppgaver.

Men det er mye som tyder på at folkehelse har fått en noe sterkere og mer framtrødd plass i regional planlegging enn hva som er tilfelle for kultur. Kan kultursektoren tenkes å oppnå en tilsvarende posisjon når det gjelder planlegging?

Slik vi vurderer det er noe av forklaringen til at folkehelse har fått en sterkere posisjon bare i løpet av de siste årene at det har vært store satsinger på dette feltet, forankret i *alle* forvaltningsnivåene. Det har vært prøveprosjektet «Helse i plan» der det ble utviklet modeller for intensivt fokus på å bruke planverktøy for å fremme oppmerksomhet og strategisk satsing på folkehelse i kommunene. Det ble dessuten etablert partnerskapsordninger mellom fylkeskommuner og kommuner (Vestby og Hofstad 2009). En tilsvarende tankemodell for kultursektoren kan være mulig, men det forutsetter antakelig at også det statlige nivået satser med virkemidler og utviklingsprosjekter. Vi tror også at det er nødvendig med et perspektiv som ser kultur som utviklingskraft for brede formål. Dette kan imidlertid komme i konflikt med den mer sjangerespesifikke kulturplanleggingen, selv om denne sikrer kvalitet og nyskaping innen det enkelte fagområde.

Planlegging for bedre folkehelse har antakelig fått gjennomslag nettopp på grunn av det brede formålsfeltet og at det tverrfaglige perspektivet får oppslutning blant aktører innen ulike sektorer. Her finnes alt fra rustiltak til planlegging av grøntområder, både arealplanlegging og virksomhetsplanlegging. Noen vil mene det er for bredt. Men på fylkesnivået er planlegging som er rettet mot hele befolkningen mer vanlig enn den som er rettet mot spesifikke grupper. Mange av de tema som inngår i folkehelseplanleggingen er ikke nye, men er gitt en ny profil når de inngår i de brede innsatser for å investere i befolkningens fysiske og psykiske helse. En slik profil kan for kultursektoren være regional utvikling med sikte på å styrke så vel innbyggernes livskvalitet som livskraftige steder. Dette er overordnede formål for å skape attraktive regioner og som flere fagsektorer bidrar til. Selv om det kan synes som om dette er noe alle og enhver kan stille seg bak, vil det kunne møte motstand både i enkelte fylkeskulturadministrasjoner og i KUD dersom det får implikasjoner for den sjangerorienterte planlegging og utvikling. Om det vil være mulig å styrke kulturfeltets posisjon i og gjennom planlegging når det blant feltets aktører er ulike oppfatninger om en slik profil, er et åpent spørsmål. Det må kulturfeltets aktører selv drøfte.

Uansett tror vi at det statlige nivået må styrke inn, både i dialog og drøftinger med fylkeskommunene om denne problematikken og med utviklingsprogram slik

folkehelsefeltet har hatt. Det dreier seg også om å gi tyngde til «kultur i plan». Et første og viktig grep kan være at det satses bevisst på å få inn kultursektoren som et prioritert område i de nye regionale planstrategiene og at det utformes overordnede strategiske kulturplaner i fylkeskommunene. Om disse har fokus på utvikling innen det enkelte kulturfaglige tema/oppgave eller på kulturens betydning for regional utvikling, bør tydeligere settes på dagsorden. Spørsmålet er jo også om det er fullt mulig å forene disse fokus, om det er noen motsetninger og hva de består i. Ett forslag kan da være at statlig initierte utviklingsprogram følger noen fylkeskommuner som bruker planverktøy med ulike regionalpolitiske profiler og slik framskaffer kunnskap om hensiktsmessige modeller og forbedringspotensial for planlegging.

5 Utviklingsaktørrollen: innhold og relasjoner til kommuner og stat

5.1 Innledning

- Hvordan og på hvilke måter fungerer fylkeskommunen som en regional utviklingsaktør på kulturområdet?
- Samspillet og rollefordeling mellom fylkeskommunen og hhv. kommuner og stat på det kulturpolitiske området, herunder også i planarbeid.

Vi har valgt å behandle disse to spørsmålene samlet fordi de henger sammen på vesentlige måter. Utformingen av utviklingsaktørrollen påvirkes av forholdet og samspillet mellom forvaltningsnivåene. (Forholdet til kommunene og staten når det gjelder *planarbeid*, ble behandlet i forrige kapittel).

5.2 Hva legger fylkeskommunen i utviklingsaktørrollen?

Som beskrevet i kap. 2 er det lagt klare *nasjonale forventninger* om fylkeskommunens rolle som utviklingsaktør, men ikke spesifikke føringer. Det er opp til hver enkelt fylkeskommune å i denne rollen innhold. Forventingene er for det første knyttet til ansvar for å etablere samarbeid mellom ulike sektorer og nivåer, og til at fylkeskommunen skal være initiativtaker og innta en ledende pådriverrolle. For det andre blir utviklingsaktørrollen klart knyttet til helhetlig regional planlegging.

Hva legger fylkeskommunene selv i denne rollen? Innledningsvis vil vi gi et bilde av hva de som er intervjuet svarer på dette spørsmålet ved å fortelle om oppfatninger og praksis.

Noen få uttrykker at de synes dette er en *diffus rolle* som ikke har «satt seg» og at de enda ikke klart har etablert en praksis for rolleutøvelsen. Ulike administrative organiseringer har noe å si for hvordan rollen kan utformes, sies det. Dette er det noe i, og vi kommer tilbake til dette senere.

Men de aller fleste synes ikke at utviklingsaktørrollen er en diffus rolle å fylle, selv ikke når vi spurte eksplisitt om dette. Det framholdes at det er *høy bevissthet* om denne rollen og at den er gjenstand for stadig drøfting. Som en av informantene sier det: «Det er viktig med høy bevissthet på denne rollen: Skal vi være utviklingsaktør eller skal vi eie/drifte? Vi diskuterer mye hva det betyr». Som vi viste over kobler mange denne rollen til arbeidet med utvikling av strategiske planer og strategisk arbeid som

bevisstgjøring om utvikling: «Alle hovedutvalg /sektorer tar strategidiskusjoner, - vi bruker mye tid og krefter til å tenke igjennom hvordan utviklingsaktørfunksjonen skal være: Hvordan få til endring? Hvordan synliggjøre? Hva kan forsterkes? Hvordan skape noe nytt?», sier en av fylkeskultursjefene. En av dem, i et fylke med parlamentarismemodellen, mener at de som fagfolk er tettere på politikere, og at det derfor blir lettere å komme i inngrep med utviklingsaktørrollen og regional utvikling.

Generelt er det noen felles oppfatninger som går igjen om hva utviklingsaktørrollen skal være. For det første er det tydelig at *samarbeid* med andre aktører er helt sentralt. For det andre er det å være *pådriver* i en oppstartsfase i nye prosjekter eller nye arbeidsformer i fokus. Disse to rollefunksjonene er knyttet sammen. Dette er helt i tråd med de signalene og forventningene som er uttrykt i de nasjonale styringsdokumenter.

«Vi støtter andre, er pådriver», sier en, mens en annen sier: «Vi skal være samarbeidspartner for de som ønsker å få til noe, skape noe». Å ta initiativ og å være igangsetter hører til rollen. Men fylkeskommunen skal ikke ha hovedrollen; «Skal du få til god utvikling må du spille på lag med de som har ansvar eller delansvar. Vi blir bidragsytere». Flere framhever at fylkeskommunens rolle er viktig i oppstarten, men at de så må vurdere å trekke seg ut eller ha en mer passiv rolle i bakgrunnen i fortsettelsen: «At vi i fylkeskommunen går inn med penger og kompetanse i prosesser med andre aktører, er en drivende kraft og skaper noe, – så trekker oss ut, eller har en avstandsrolle som for eksempel styremedlem eller stiftelsesmedlem i fortsettelsen».

Både det å klare å skape eller produsere noe sammen med andre aktører (offentlige eller private) og få andre aktører til å samarbeide, også gjennom å skape nettverk og etablere faglige møteplasser, anses som sentralt. Det eksisterer både formelle partnerskap og samarbeidsavtaler, og mer uformelle.

Det å iverksette utviklingsprosjekt som er *fylkesdekkende* er hovedfokus for kultursektoren. Dette har implikasjoner for hvem som er samarbeidspartnere; det synes først og fremst å være andre regionale aktører, aktører som jobber med fylkesdekkende aktiviteter eller tiltak og/eller er unike i fylkessammenheng. Samarbeidsaktører som nevnes er:

- Skoleverket, utdanningsinstitusjoner, høyskoler
- Museene
- Regionale kunstnersentre
- Teater
- Profesjonelle kunstnere og kulturarbeidere
- Frivillige organisasjoner/fylkesleddene og paraplyorganisasjonene/aktører (idrettskrets, musikkråd)
- Festivaleiere
- Bedrifter, NHO, næringsråd,
- Reiselivsbedrifter og organisasjoner
- Andre fylkeskommunale aktører: folkehelse, næringsutvikling
- Kommuner (beskrives nedenfor)

Når det gjelder kultursektorens samarbeidspartnere har vi ikke innen denne korte utredningen hatt mulighet til å gå nærmere inn på hva slags innhold samarbeid med alle de nevnte aktørene innebærer, men vi har spurt nærmere om utviklingsaktørrollen i forholdet til kommunene og beskriver dette i neste avsnitt. For øvrig er det et hovedinntrykk at fylkeskommunenes funksjon som utviklingsaktør *på kultursektoren* i større grad foregår i horisontale samarbeidsrelasjoner på regionalt nivå enn i vertikale relasjoner med kommunene på den ene siden og staten på den andre siden.

Vi vil også nevne koblingen mellom utviklingsaktørrollen og de (relativt nyetablerte) Regionale forskningsfondene. Det er ikke mange av våre informanter som tar opp dette, men noen bringer det på bane. Det hevdes at det i dag er lite på «kultur og samfunn» i dette fondet (i deres region). De ønsker å finne innfallsvinkler til fondene, blant annet fordi dette kan gi noen midler til å drive utviklingspolitikk. Flere mener at handlingsrommet er begrenset siden en altfor stor del av (de ordinære) midlene kultursektoren rår over eller har innflytelse på er bundet opp i faste tilskudd. Utviklingsorienterte prosjekter kunne realiseres gjennom fondene. At Regionale forskningsfond ikke følger fylkesgrensene vil imidlertid innebære noen spesielle utfordringer. I prosjektet med Regionalt Framsyn i Hedmark, en bred medvirkningsprosess om regional utvikling som NIBR var involvert i, ble det framholdt at en viktig del av arbeidet med regionale forskningsfond har vært å legge til rette for endogen vekst (det vil si veksten skal komme innenfra regionen). Men det kan bli et problem når dette skal baseres på planer som ikke tilsvarende med politiske regioner (for Hedmark sin del er det regionen Innlandet som består av Oppland og Hedmark). Det er ikke gitt at Oppland og Hedmark vil ha de samme strategiske mål (Higdem m. fl. 2011).

Utviklingsaktørrollen blir altså typisk oppfattet som en rolle der en skal ta initiativ til og være pådriver for å få ulike type aktører til å samarbeide, noe som også innebærer koordineringsansvar i oppstartfaser av aktører fra ulike sektorer. I andre studier er det dokumentert hvordan det innen ulike samfunnsfelt har skjedd en endring fra tradisjonen med å utvikle sterke sektorer til tverrsektoriell politikktutforming (cross-cutting policy fields), der måloppnåelser avhenger av koordinering av aktiviteter, kunnskap og ressurser fra mange sektorer, inkludert private sektorer. Fylkeskommunen besitter en sterk generell plan- og prosesskompetanse, inkludert erfaring med tverrsektoriell koordinering gjennom at de har fått delegert ansvar for koordinering som inkluderer aktører fra regional stat for å få disse og andre til å trekke i samme retning (Hanssen, Mydske og Dale 2012). Men innen flere samfunnsfelt som på nasjonalt nivå opprettholder eller forvalter et sektorperspektiv, hevdes det at fylkeskommunen mangler eller har svak sektorspesifikk kompetanse. Det hevdes at dette bidrar til at kan oppfattes som en svakere faglig autoritet av de sektoraktørene de skal koordinere (Hanssen, Klausen og Langeland (red.) 2012).

5.3 Utviklingsaktørfunksjon i forholdet til kommunene?

Først gjengir vi beskrivelser av rolleutøvelsen som sådan, deretter hva slags faglige tema eller kulturpolitiske felt som er aktuelle for en samhandling med kommunene ut fra en slik rolle.

Det typiske synes å være at fylkeskommunene ikke har etablert en systematisk samhandling med kommunene om utvikling, at det derfor foregår i liten grad. Men fylkeskommunene stiller opp når de blir spurt eller når det er regionale aktiviteter, anlegg og institusjoner som er lokalisert i en bestemt kommune. Det virker som de også bevisst legger seg på en litt tilbaketrukket rolle. Som en av fylkeskultursjefene sier det: «Vi går aldri inn i prosesser hvis kommunene ikke synes det er viktig at vi går inn». En annen poengterer at det er viktig å ikke overkjøre kommunene. Fylkeskommunen kan være med på inspirasjonsseminar, men ikke delta i arbeidet i konkrete prosesser i kommunenes planarbeid eller modellarbeid, sies det.

Samtidig finnes det enkelte som sier at utviklingsaktørrollen kanskje er tydeligst og viktigst mot kommunene og deres utviklingsarbeid: «Vår filosofi er at det er tross alt i kommunene folk bor, og hvordan kan vi bidra til utvikling nærest mulig der folk bor? Kommunene er ofte små og har ikke den breddekompetansen som fylkeskommunen kan bidra med». En annen sier at kommunene er de viktigste samarbeidspartnerne, men at det da er en utfordring at kommunene blir svakere og svakere fordi det kuttes stillinger. Dermed blir fylkeskommunens kompetanse og kapasitet viktig og situasjonen er slik at «alle avdelinger hos oss har et sterkt forhold til kommunene».

Det går altså et skille her i hvordan de ser sin utviklingsaktørrolle i forholdet til kommunene; (I) som proaktive, løpende og i forhold til alle kommuner eller (II) som reaktive, på spesielle (regionale) prosjekter og mot enkelte kommuner der prosjektene er lokalisert eller kommuner som spør om bidrag. Det er den sisterolleutøvelsen som ser ut til å være den vanligste. I begge kategorier vil imidlertid fylkeskommunen agere som utviklingsaktør, men omfanget og kontinuiteten varierer. Uansett hvilken av disse to kategoriene som er mest dekkende for eget fylke, så er det relativt ens oppfatninger om hvordan de skal agere: «Vi skal være rådgiver, veileder og drøftingspartner, ha dialogmøter». Som vi nevnte i kapitlet om planlegging, så er det to felt der fylkeskommunene er sterkere inne i samarbeid med kommunene, nemlig idrett/anleggsutvikling og kulturminnevernet. På begge disse to feltene kan fylkeskommunen stille med mye kompetanse og kapasitet. Det pekes også på andre fagområder der mange småkommuner stiller svakt og der fylkeskommunen har, eller bør ha, et særlig utviklingsperspektiv, som på det profesjonelle kunstnivået. «Det er vanskelig å få til noe for små kommuner, det er best på regionalt nivå: og det er viktig å lage en politikk for hvordan fylkeskommunen kan tilrettelegge for profesjonelle kunstnere», sier en fylkeskultursjef. Generelt er det flere som påpeker at fylkeskommunens rolle er særlig viktig overfor små kommuner som sliter med å ha ansvar for så mange områder og har liten kapasitet/personellressurser.

Det å *stimulere til interkommunalt samarbeid* inngår også i utviklingsaktørrollen, og ligger i grenselandet mellom understøttelse av kommuner og regionalt utviklingsarbeid. Det synes å være mest utbredt på idrettsfeltet, samt når det gjelder kulturbygg, men dette har vi ikke hatt mulighet til å undersøke nærmere. Noen av informantene mener dette bør gjøres på langt flere felt: å tenke regionalt på tvers av små kommuner og at det er et klart behov for noen som ser over kommunegrenser og lager en mer helhetlig politikk.

For flere av informantene dreier det å være utviklingsaktør seg også om å *arrangere konferanser, gi påfyll, gi kompetanse og ny kunnskap, bidra til nytenkning og utvikling* i kommunene. Før var det mer utbredt med årlige konferanser for de kommunale

kulturadministrasjonene, men nå er det blitt vanligere med faglige kulturkonferanser som er åpne for andre kulturaktører.

Også en del av det arbeidet som kan tolkes som *drift mer enn utvikling* rommer visse muligheter for, eller elementer av, utvikling og nyskaping. Det avhenger av hvordan den enkelte fylkeskommune velger å vinkle de ordinære eller løpende tiltak og aktiviteter, som for eksempel konferanser og seminarer, tilskudds- og støtteordninger, eller produksjon av den kulturelle skolesekken:

Den veletablerte ordningen med *den kulturelle skolesekken* kan brukes kreativt og til å se nye muligheter, slik som i Nord-Trøndelag: «Når vi først er ute i kommunene med den kulturelle skolesekken så kan vi utvide opplevelsen/tilbudet til å gjelde hele lokalsamfunnet når vi er der med profesjonelle kunstnere. Det er bedre å være ett sted i tre dager, det er også bra for kunstnerne – dette er regional utvikling». Den kulturelle skolesekken er en nasjonal ordning som KUD får mye ros for.

Som en overgang til neste avsnitt, der vi ser nærmere på forholdet til staten gjengir vi følgende sitat om fylkeskommunens utviklingsaktørrolle overfor kommunene: «Vi skal være samarbeidspartner og støttespiller. Vi skal være nærmere slike aktører enn det staten kan være, samtidig som vi har en viss avstand. Fylkeskommunen er et mellomnivå og det er en bra posisjon i forhold til utviklingsarbeid. Det foregår lokalt, vi har nærhet og avstand, og breddekompetanse, og vi kan være en tyngre aktør inn mot statlige instanser enn det en enkelt kommune kan være».

5.4 Utviklingsaktørrollen i lys av forholdet til staten

Hvordan fylkeskommunene utformer sin utviklingsaktørrolle blir påvirket av samspillet med aktører på nasjonalt nivå. «Staten» er ikke én aktør, noe som blir tydelig for denne tematikken. På tiltak og aktiviteter i kultursektorens kjernefelt er det Kulturdepartementet som er hovedaktør og som gjerne omtales som 'staten'. Men det er også Riksantikvaren (som er underlagt kulturminnevernet i Miljøverndepartementet) og Norsk Kulturråd, som nå har fått utvidede oppgaver fra Kulturdepartementet. I tillegg er det andre nasjonale/sentrale organer eller institusjoner som fra tid til annen er aktuelle samhandlingspartnere, men disse omtales i liten grad når vi spør om forholdet til staten.

Det er særlig to forhold som går igjen når det gjelder forholdet til Kulturdepartementet. Det ene er at mange av de utviklingstiltakene og -aktivitetene som finner sted i kommuner og regioner ikke ville vært mulig å få realisert, eller realisert på samme måte og med samme profil, uten statens medvirkning. I en god del tilfelle dreier dette seg om initiativ som kommer fra statlig nivå. Uten å kunne gå i detalj på de ulike typene tiltak og ordninger, så vil vi presentere noen mer prinsipielle sider. Det påpekes fra flere av informantene at denne støtten, økonomisk og faglig, bidrar til nyskapende kunst og kultur eller fornyelse av eksisterende formål, og medvirker til en kvalitetsutvikling innenfor mange sjangre. Spesielt ser en dette på områder der det dreier seg om å etablere større profesjonelle enheter, for eksempel innen musikk, teater, opera eller kunstnerisk produksjon og formidling. I denne forbindelse sies det at «Kulturloftet 1 og 2 har vært helt sentrale programmer fra statens side. Vi er veldig fornøyde!». Eller at profesjonelle kunstnere sendes ut til så

mange skoler: «Staten skal ha full ære for den satsingen», framholder en av fylkeskultursjefene. Festivalstøtte er et annet eksempel; mens noen får støtte fra Norsk Kulturråd, så er det Kulturdepartementet som støtter knutepunktfestivaler (og avgjør hvem som skal få denne statusen). Støtten til Knutepunktfestivaler forutsetter at festivalen får en form for utviklingsrolle ved at den skal formidle erfaringer og etablere nettverk for kompetansebygging mellom festivaler i samme sjanger.

I forbindelse med flere av de statlige ordningene og støttene blir fylkeskommunene en form for medspillende utviklingsaktører gjennom såkalte spleiselag. Ofte er det snakk om relativt mye penger for fylkeskommunene, samtidig som de uttrykker tilfredshet med at staten er en aktiv økonomisk støttespiller. Realisering av prosjektene ville ikke vært mulig uten statsstøtten, og det er heller ikke sikkert det uten denne ville blitt bevilget så mange kroner til visse prosjekter. Teater Innlandet finansieres for eksempel med 8 mill.kr. fra staten og 4. mill.kr. fra hver av fylkeskommunene Hedmark og Oppland.

Men spleiselagene etableres på en måte som ofte gjør fylkeskommunene til «passive» medspillere gjennom lokal medfinansiering fra fylkeskommunen og/eller kommune. For regionale kunstnerinstitusjoner som teater, eller for festivaler med knutepunktstatus, forutsetter staten at de lokale bidrar med 30 prosent og staten med 70. For andre formål, som museene, er spleisemodellen 60–40, men med en forventning om lokale/regionale bidrag på 40 prosent, altså ikke en forutsetning. Det er også visse spleiselag med en 50–50-fordeling, som for de relativt nyetablerte regionale filmsentrene.

Det som er alvorlig er at det er såpass mange av våre informanter som opplever at staten *tilsidesetter fylkeskommunen* i denne type prosesser slik at fylkeskommunen som regional utviklingsaktør blir passivisert, mot sin vilje. Dette kan gjelde både i prosjekter eller tiltak som staten er initiativtaker til og i behandling av søknader nedenfra og til staten. I en del tilfelle oppfattes det som staten (særlig KUD, men også NKR) «hopper over» fylkeskommunen når søknader fra private eller offentlige aktører i fylket/regionen går rett til staten uten vurderinger fra fylkeskommunens kulturseksjon, og at KUD heller ikke innhenter dette underveis i prosessen. Dette får av og til slike utslag som at søknadsformål enten ikke er forankret i de regionale strategiske planer og prioriteringer som er gjennomdrøftet og vedtatt som retningsgivende, - i verste fall går på tvers av disse. Når det da i en del tilfelle forventes at fylkeskommunen skal bidra med en viss andel av støtten, uten at de egentlig stiller seg bak, så forkludrer dette det regionale utviklingsarbeidet. Nedenfor gjengir vi sitater fra flere fylker for å belyse hvordan dette oppleves som en tilsidesettelse med negative konsekvenser. Sitatene er fra 5 ulike fylker.

«Staten 'hopper over' fylkeskommunen, de involverer oss ikke. Vi opplever at staten i liten grad lytter til hva som er ønsket lokalt».

«KUD og NKR hopper begge over fylkeskommunen. NKR skal styrke og stimulere den profesjonelle kunsten. Det er fantastisk. (Men) de trenger ikke å tenke andre faktorer inn (slik vi må). Kunstnere får tilsagn fra NKR, som forutsetter en regional finansiering, oftest 50–50. Av og til gjelder dette kunstnere vi aldri har hørt om. De tar ikke kontakt med oss underveis».

«Staten overkjører regionalpolitikene, de har aldri sjekket (på søknader) om de er i tråd med våre/de regionale prioriteringer eller strategier. De burde sjekket med oss».

«Når stat bevilger penger: de spør ikke oss om 'er dette satsing?', de går ikke i dialog med oss om dette er et prioritert og villet felt eller formål. Vi savner oppstrømsdialogen. Det er ikke viktig hva vi mener eller har av innspill. Vi bør snakke sammen på forhånd».

«Det skjer at staten har bestemt seg for noe, og så er vi uenige i at den institusjonen skal satses på. (Men) KUD må jo også ville at det skal være regional og kommunal støtte og oppbacking? (...) Dessuten: Vi må vite hva som foregår... Jeg må vite at søknader går (fra lokale/regionale aktører) til departementet!»

«Vi blir litt i skvis: når stat bevilger penger så forventes det at fylkeskommunen, og i en del tilfelle også kommunen, stiller opp med sine økonomiske bidrag (som 60-40). Når en aktør i regionen tar kontakt med staten, og staten sier ja, da må regionleddet også med. Selv om det kan være et bra tiltak/prosjekt, så kan det føles som det blir tredd nedover oss. Vi bør få være med å bestemme».

Denne form for fravær av involvering og samarbeid, som bidrar til en følelse av tilsidesetting, *forsterkes av en mer generell manglende dialog*. Det var bedre før, sies det, og vises blant annet til at det tidligere var staten som arrangerte den *årlige fylkeskulturkonferanse*. Det årlige fylkeskultursjefmøtet kommer ikke staten (KUD) på, selv om «fylkeskultursjefene ønsket å få tilbake *møteplassen* mellom departementet og fylkeskommunene. Men departementet var veldig lite imøtekommende». En annen oppfatter nåværende praksis slik: «Vi har etterlyst dialog og mer samspill med statlig nivå. Det er lite og det er enveis. 'Hvis vi trenger å snakke med dere så tar vi kontakt', sier de (staten). Det er opp til hver enkelt fylkeskommune å ta kontakt. Den organiserte dialogen er borte. Det er ingen systematisk prosess slik det ser ut fra mitt ståsted».

Disse beskrivelsene gjelder imidlertid i liten grad idrettsfeltet, som av flere framholdes som et felt med lange tradisjoner for god kommunikasjon mellom forvaltningsnivåene og innarbeidede systemer for koordinering og prioritering.

Fylkeskommunenes utviklingsaktørrolle må også ses i lys av *Forvaltningsreformen 2010* (Ot.prp. 10 (2008–2009)). Det er flere informanter som viser til veiskillet og prosessen i kjølvannet av reformen. Departementene skulle delegerer flere oppgaver ned til fylkeskommunen, men det påstås, eller oppfattes slik, at KUD i liten grad «slapp ned» oppgaver til det regionale nivået sammenlignet med hva andre departementer gjorde. Spillemidler er veldig styrt og kulturhusmidler er små, sies det om noe av det som ble gjenstand for større fylkeskommunalt ansvar. Enkelte ser dette i et maktperspektiv: «Staten skulle gi fra seg noe av makta, men det slo ikke inn. På kulturområdet slo ingenting inn. Alle departementene skulle vise en liste over virkemiddel som kunne delegeres til fylkeskommunen. Det kom fra alle departementene, men ikke fra KUD! De vil styre oss!». En annen ser det på samme måten: «KUD var helt fraværende... de ville ikke slippe virkemidlene og delegerer! Veldig spesielt! Det ble bare småtterier, som å utpeke styreledere på institusjoner». Flere av informantene opplever dette som en form for faglig mistillit og lurer på om KUD ikke anser fylkeskommunens kultursektor som kompetente til å ta avgjørelser om kvalitet og prioritere, selv om de beviselig gjør dette på andre områder. De spør

seg hvor tilliten til fagligheten er. Dessuten framhever de verdien av den lokalkompetansen som fylkeskommunene har fordi de er mye tettere på. Det er et uttrykt ønske om større grad av samarbeid med det statlige nivået og det framheves at man kan bruke hverandres kompetanser, særlig som utviklingsaktører.

Med til denne virkelighetsoppfatningen hører beskrivelser av en stat (KUD og kulturaktører) som lite åpen og dialogorientert: «Staten har blitt mer og mer innadvendt og mindre og mindre åpen. Slik har de vært i mange år. Før hadde vi faste årlige møter mellom stat og fylke/kommuner i det enkelte fylke (på kultursektoren) knyttet til finansieringsavtaler. Dette er det blitt mindre av, det er ingen fast praksis, men vi kan *be* om et møte». Det er flere som, uten at vi har spurt eksplisitt om dette, sier at KUD oppfattes av fylkeskommunene og kommunene som en av de mest innadvendte departementene. Visst er KUD i dialog med aktører utenfor departementet, men det hevdes at dette for en stor del er dialoger i Oslo, med nasjonale miljøer, institusjoner og organisasjoner. Kombinert med det som påstås å være en veldig sterk og tydelig stat, så forhindrer det en politikktutforming som også kunne baseres på bidrag «nedenfra-og-opp». En av fylkeskultursjefene sier det slik: «Hadde vært interessant om en hadde en nasjonal kulturpolitikk som var med på å løfte fram det som kom nedenfra». «Staten vil bestemme hvordan kunst- og kulturpolitikken skal styres. Vi hadde håpet at regionene skulle ha mer styringsmakt. Vi er et veldig statsstyrt land!»

Dette er vurderinger som er kommet fram i flere andre kulturutredninger og forskning: at kulturområdet i Norge er sterkt politisk og økonomisk sentralisert, at det er motsetninger mellom sentrum og periferi og at det er lite med distriktshensyn og -perspektiver i kulturpolitikken (Arnestad 2009). Også utenfor kulturområdet er det aktører som ser den sterke staten, og som hevder at dette er en fare for lokaldemokratiet. Tidligere ordfører i Hamar skriver i en kronikk i Kommunal Rapport at Norge er ett av de mest sentralstyrte land i Europa og at lokalpolitikeres handlingsrom blir mindre og mindre. «Staten trenger motmakt, men ønsker det ikke», skriver han og påpeker at «Statens makt, også den delen av statlig makt som er politisk styrt, er tjent med fragmenterte og svake kommunale og regionale strukturer» (Busterud 2012).

En annen oppfatning om statens rolle er at den må ses i samband med inntektssystemet. Kommunesektoren vil ikke ha øremerkede tilskudd men rammetilskudd, og staten sier at det i prinsipp skal være rammetilskudd. Men i forbindelse med programmer eller spesielle utviklingsprosjekter stiller det seg annerledes, det gjelder for flere departementer og fagfelt. Kulturloftet ga for eksempel mer penger til (nye) nasjonale institusjoner og til prosjektstøtte. Noen mener at «prosjektmakeriet» blir en annen måte å drive øremerking på: Staten gir til spesielle prosjekter i kommunene og kan slike definere formål, innhold og omfang. De spesielle prosjektene går, som vi beskrev over, ofte direkte til/fra staten uten at fylkeskommunen er inne med sine vurderinger eller ser om prosjektet sammenfaller med de strategiske valg og prioriteringer i regionen.

Som nevnt over så har Norsk Kulturråd (NKR) fått nye/utvidede oppgaver og ny ledelse. Flere sier at dialogen kan være i ferd med å endre seg i mer positiv retning med «nytt» NKR. Det er en optimisme ute i fylkeskommunene fordi de oppfatter at NKR er mer innstilt på «å spille sammen med oss». Det berettes om at NKR har

«bedt seg ut» til alle fylkeskommunene på dialogbesøk, noe som ses som klart positivt, spesielt i lys av at det etterlyses mer dialog med KUD.

Et annet forhold som framheves – og som har innvirkning på fylkeskommunenes utforming av sin utviklingsaktørrolle – er at de statlige virkemidlene er spredd på flere departement og uten noe helhetlig ansvar. Flere er av den oppfatning at «det skulle vært noe sektorovergripende». En av fylkeskultursjefene beskriver dette som en kjempeutfordring, både når det gjelder virkemidler og strategier (som jo er/bør være nært forbundet). Dette forskyver seg da ned til fylkeskommunalt nivå som «sitter på en mengde utviklingsmidler fra ulike departement» som ikke er samordnet. «Vi må også samordne oss, men det er en kjempeopprydningsjobb som staten må gjøre».

5.5 Rollen som utviklingsaktør knyttes an til helhetlig regional utvikling

Kulturdepartementet (KUD) og andre nasjonale aktører på kultursektoren sitt engasjement for utvikling dreier seg om kvalitetsutvikling og nyskaping innenfor de enkelte – og mange – sjangre eller delområder: musikk, film, scenekunst, bibliotek, visuell kunst etc. Fylkeskommunene som en regional utviklingsaktør samspiller med staten om dette på regionalt nivå, *hvis* de blir kontaktet og det etableres dialog og samarbeid. Som vi har beskrevet ovenfor er det ofte at dette ikke skjer, slik det erfares fra det regionale nivået.

Et annet forhold som kom tydelig fram i vår intervjurunde er at denne sjangerpregede utviklingsorienteringen kan være problematisk for fylkeskommunene. Tankemodellen i flere av fylkeskommunene *at kultur som utviklingskraft er viktig*. De forsøker å jobbe ut fra at kultur har en funksjon i samfunnsbyggingen, også i plansammenheng. I fylkeskommunene er det mange som setter kultur inn i en regional utviklingskontekst og ser sin rolle som utviklingsaktør i lys av dette. Det er en bredere, og som enkelte hevder: mer helhetlig, tilnærming der kultur ikke bare har en egenverdi, men gis en funksjon i forhold til regional utvikling: bygge livskraftige regioner, representere kvaliteter i samfunnsutvikling og transformasjonsprosesser, og utvikle attraktive steder og lokalsamfunn.

Denne brede orienteringen, som vi altså finner i mange av fylkeskommunene, må også forstås på bakgrunn av hva vi viste tidligere om *randsonetema*; at kultursektoren i fylkeskommunene i tillegg til kulturens kjerneoppgaver også har ansvar for andre fagområder som vi grovt kategoriserte som velferdspolitisk forankring (helse, velferd, utdanning) og regionalpolitisk forankring (næring, miljø, regional utvikling). Alt dette er fagområder som på ulike måter er viktige i regional utvikling og som kultursektoren enten har ansvar for eller er koblet inn mot, selv om mønstret er forskjellig fylker imellom. Dette betyr at deres bredere perspektiv ikke bare grunner i en oppfatning om kulturens samfunnsmessige utviklingskraft, men også i at de i det daglige er forvaltningsmessig knyttet til og/eller har ansvar for andre fagområder. Tverrsektoriell tankegang følger kanskje naturlig av dette.

Men den regionalpolitiske tankemodellen i kultursektoren på fylkesplan har altså ikke gjenklang i KUD som er mer *sjangerspesifikk* og ikke på samme måte og i samme grad

setter kultur inn i en større sammenheng. Dette er formål som er sentrale i den politikken som utmeisles i Kommunal- og regionaldepartementet og som blant annet rommer tilskuddsmuligheter og programmer som kan realisere prosjekter i kommuner og regioner. Flere uttrykker at KRD fungerer mer i tråd med deres egen kulturpolitikk, og en sier det så sterkt som at det er KRD som er «vårt egentlige kulturdepartement».

En ytterligere forståelsesramme ligger i oppfatningen om en sterk stat som på kultursektoren i stor grad er i dialog med og prioriterer nasjonale aktører og miljøer (se delkapittel ovenfor). Disse er lokalisert i de store byene, og særlig i hovedstaden. Det etterlyses en nedefra-og-opp-mulighet i utformingen av en nasjonal kulturpolitikk, og enkelte gir uttrykk for at de ser sin rolle som å være en slags vaktbikkje for å ivareta regionenes interesser i politikktutformingen. Dette er sannsynligvis mer utbredt i såkalt distriktsfylker, – fylker som er gjenstand for KRDs distriktspolitikk.

Den fylkeskommunale utviklingsaktørrollen er i stor grad forankret i en forståelse av regional utvikling som sektorovergripende og territoriell. «Formålet med regional utvikling er å skape en helhetlig og ønsket samfunnsutvikling for egen region», sies det i St. meld. 19 (2001–2002), der regjeringens forventninger om fylkeskommunens utviklingsaktørrolle poengteres: «Regionale aktører må i tett samarbeid med lokale og nasjonale aktører utvikle strategier og tiltak der man ut fra felles visjoner og mål systematisk utnytter regionens muligheter». Videre: «Rollen som utviklingsaktør krever endringer i holdninger og organisatoriske og institusjonelle forhold, både internt i fylkeskommunen og eksternt blant fylkeskommunens partnere. For å være en god utviklingsaktør må fylkeskommunen i mindre grad vektlegge myndighetsrollen, og i større grad legge vekt på utviklingsrollen». Det framholdes dessuten at rollen som regional utviklingsaktør må defineres nærmere og gis et innhold av fylkeskommunen selv, og at «utforming av handlingsrommet er avhengig av konkret originalitet i form av visjoner, strategier, partnerskap og prosjektidéer». Det er denne regionale konteksten som KD ikke deler, slik flere av våre informanter oppfatter det. Dermed blir det heller ikke noe fellesskap av betydning med nasjonale kulturaktører rundt det å utvikle strategier for regional utvikling. Et slikt fellesskap «tilbyr» derimot KRD.

Dette er ikke ukjent for nasjonale myndigheter, og ble berørt allerede i St.meld. 48 (2002–2003) *Kulturpolitikk fram mot 2014*. Men det ble ikke videre problematisert, noe følgende sitater fra denne meldingen viser: «Kultur som politisk og administrativ sektor i fylkeskommunane avspeglar ikkje utan vidare dei departementale grenselinene på statleg nivå. Eit typisk døme er kulturminnevern». Dette ligger på statlig nivå his Miljøverndepartementet. Også barne- og ungdomsarbeid i bred forstand nevnes. Så avsluttes det med: «Samla sett inneber dette at det fylkeskommunale engasjement på kulturområdet ikkje lét seg definera gjennom bestemte eller klårt avgrensa oppgavekategoriar. Biletet er langt meir samansett og nyansert, og dette avspeglar det mangslungne og varierte kulturelle landskapet som kulturpolitikken er eit svar på».

Slik vi ser det er det særlig ansvarsområdene og politikktutformingen til hhv. KUD og KRD som bidrar til et problematisk landskap å navigere i og utmeisle en regional kulturpolitikk i. Utviklingsaktørrollen og virkemiddelbruken (handlingsrommet)

påvirkes av dette, og det bidrar også til interne *utfordringer innenfor fylkeskommunen*. Mange mellomstore og små kommunene bruker eller forholder seg til KRD som «kulturdepartement» fordi de har sammenfallende perspektiver, samt overfører mye midler til fylkeskommunene gjennomutviklingsprosjekter og programmer. Men flere fylkeskultursjefer som er opptatt av regional utvikling sier de «ser ikke mye til disse midlene» siden de ligger under andre avdelinger. (Regionalavdeling eller regionalt næringsforum). Kultursektoren kunne hatt en rolle, men får det ikke, siden de «har liten innflytelse på arbeidsområder som hører inn under KRD». Selv om vi ikke har kunnet gå dypere inn i denne tematikken i lys av organisatoriske forhold, så kan det se ut til at denne type utfordringer ikke er like store, eller de samme, i de fylkeskommunene der kultur er en del av Utviklingsavdelingen eller Regionalavdelingen.

Et viktig poeng må anføres når det gjelder utviklingsaktørrollen og forholdet til staten (hvh. KUD og KRD) og sjangerorientering versus regional utviklingsorientering. Sjangerorienteringens kvalitetsfokus og nyskapingfokus er ikke uvesentlig for regional utvikling, spesielt ikke på litt lengre sikt. I den økte regionale (og lokale) konkurransen om bosetting, næringsetablering og besøk/turisme blir betydningen av kulturelle kvalitet og kulturens unikheter framhevet som vesentlig. Dette sitatet kan illustrere poenget (det kommer fra en som framhever at det ikke ville vært mulig å få til en del nyskapende og unike institusjoner og produksjoner i fylket uten støtte fra staten): «Vi har jobbet mye med kultur som et virkemiddel i den regionale utviklingen. Det er et stort spørsmål. Vi må være utrolig dyktig på det faglige hvis vi skal være bidragsyter med effekter på andre områder, som økt trivsel, helse eller bosetting. Det er ikke alltid at det er en forståelse for kulturens betydning». Denne fylkeskultursjefen sier at mange måler alt ut fra publikumsaksen (dvs. stor oppslutning), men vedkommende spør seg hvordan en da kan få til nyskaping. «Nye prosjekter får kanskje ikke så stor oppslutning i starten, men er såkorn som kan gi bra ettervekst. Nyskaping må få utvikle seg til et kvalitativt bra nivå, da vil de kunne trekke større publikum, og da vil de kunne bidra til en regional utvikling».

Det finnes dessuten visse statlige initierte og finansierte ordninger fra Kulturdepartementet (som dog forutsetter lokale/regionale bidrag) som ikke er etablert innen en regionalpolitisk utviklingskontekst, men som likevel har en slik funksjon i distriktsfylker. Dette gjelder både Kulturkort for ungdom, Ungdommens kulturmonstring og støtte til festivaler. En nylig gjennomført studie om fylkeskommunenes ungdomssatsinger viser at kulturtiltak og -tilbud klart ses som viktig for å møte de distriktpolitiske utfordringer og målsettinger knyttet til bosetting, stedskvaliteter og attraktivitet. Ungdom må få en opplevelse av at regionen er bra å bo i, også i et framtidsperspektiv (Vestby og Ekne Ruud 2012). Festivaler i distriktskommuner/regioner viser seg å bidra både til sosial verdiskaping og trivsel lokalt, til profilering av stedet og til økt omsetning for det lokale næringslivet (Vestby, Samuelsen og Skogheim 2012).

Det regionalpolitiske perspektivet går i bølger, hevder kulturforskeren Georg Arnestad. Han viser at det også var framtreddende blant en del fylkeskultursjefer og i offentlige utredninger på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet. Da var det i særlig grad kulturens rolle som regional utviklingskraft og som grunnlag for kreativ næringsutvikling som var i fokus. Dette var en tid da det ble iverksatt flere forskningsprosjekter som skulle dokumentere hvor viktig kulturen og kulturlivet var

for å utvikle livskraftige lokalsamfunn og regioner i Norge (Arnestad 2010). Arnestad hevder at hva som er i fokus går i bølger; at den regionale tilnærmingen forsvant på siste halvdel av 90-tallet, men at den nå er tilbake, dog i en revitalisert form som har et *territorielt* fokus på byer, storbyregioner og de store regionene og et *tematisk* fokus på kulturnæringer, opplevelsesindustri og kreative næringer.

6 Oppsummering med vurderinger

Nedenfor presenteres kort de forhold og faktorer vi på bakgrunn av denne enkle kartleggingen mener bør drøftes og avklares.

6.1 Politiske, administrative og tematiske variasjoner: er det problematisk?

Det er store variasjoner i hvordan kultursektoren er organisert politisk og administrativt. På det politiske nivået er kultur koblet med en rekke ulike andre fagfelt innenfor en komité eller hovedutvalg, og det er i noen tilfelle med ett annet fagfelt og i andre tilfelle med flere. På det administrative nivået er det to typiske hovedkategorier: enten er kultursektoren (inkludert idrett) en egen selvstendig avdeling eller så er kultur en del av utviklingsavdelingen / avdeling for regional utvikling. I tillegg finnes noen andre administrative koblinger. Det er dessuten ulikheter når det gjelder «indre» og «ytre» avdelinger, der noen fylker har store selvstendige enheter for produksjon og formidling.

Kartleggingen av hvordan fylkeskommunens kulturpolitiske engasjement fordeler seg på ulike tema var ikke noen enkel oppgave. Alle befatter seg med kulturfeltets kjerneoppgaver, om enn på ulike måter og i ulikt omfang. Foreliggende Kostra-tall for slike kjerneoppgaver viser store variasjoner mellom fylkene, både over tid og for hvert enkelt temaområde. Noe som også bidrar til at kultursektorens engasjement viser store variasjoner er det vi betegner som «randsoneoppgaver», dvs. tiltak og aktiviteter som ligger utenfor den klare kulturpolitiske kjernen, men som noen steder er administrativt og politisk forbundet med kultursektoren, som for eksempel folkehelse eller kulturnæringer. Grovt sett synes det å være to tilknytningsfelter: på den ene siden en velferdspolitisk forankring (helse, velferd, utdanning) og på den andre siden en regionalpolitisk forankring (næring, miljø, regional utvikling). Noen vil mene at dette er en kunstig inndeling (for eksempel at miljø hører sammen med helse eller at velferd er vesentlig for regional utvikling). Vi tror likevel våre forslag til kategorier kan representere et nytt innspill for drøftinger om kultursektorens profil og posisjon.

Det første en kan spørre seg om er om de store variasjonene, som på ulikt vis dreier seg om hva som er eller bør være kulturfeltet i fylkeskommunen, har noen betydning? Har det betydning for hvilke andre aktører som blir de viktigste samhandlingspartnere i politikktutforming? Er det overhodet noen grunner til å foreslå endringer mot større likhet? Vil større likhet være av det gode; for eksempel at det vil lette og styrke erfaringsoverføring fylker imellom og derved kompetansebygging på feltet? Hvis svaret på dette er ja, blir et annet hovedspørsmål

om kultursektoren bør være en egen selvstendig enhet i fylkeskommunen eller underlagt avdelingen for regional utvikling. Vil i så fall modellen med en egen enhet bidra at kultursektorens profil bli tydeligere og vil dette eventuelt styrke dens posisjon i fylkeskommunen?

6.2 Planverktøy- og prosesser: hvordan er situasjonen på kulturfeltet?

Planleggingsvirksomheten i fylkeskommunene preges av de generelle endringer i planverktøy og prosesser. Det eksisterer mange og ulike delplaner eller sektorplaner på kulturfeltet (fra museum og kulturminner til idrett og scenekunst), og ganske mange har overordnede regionale kulturplaner. Eksisterende fylkesplaner og fylkesdelsplaner skal nå fases ut, mens nye planer og strategier skal forankres i en overordnet regional planstrategi. Disse er nå under utforming, men det kan virke som kultursektoren ikke har en tydelig plass i disse planstrategiene. Dette får betydning for så vel planlegging (hvilke planer skal lages) og for politikktutforming (hvilke utfordringer og utviklingsmuligheter defineres). Derfor er dette noe som bør gis særlig oppmerksomhet i tiden framover: hvordan kan kultur synliggjøres når det gjelder utviklingsmuligheter og hvordan kan kultursektorens aktører få en rettmessig plass i selve planprosessene?

Bruken av strategiske planer er relativt utbredt, både på overordnet nivå og på delområder. Disse er utformet gjennom en bevisstgjørende politisk prosess og det synes som de brukes aktivt, gir retning for utviklingsgrep og grunnlag for bevisste prioriteringer. Kultursektorens aktører kobler utformingen og bruken av strategiske planer klart til utformingen av sin utviklingsaktørrolle: dette er en viktig måte å fylle rollen på. Det er derfor grunn til å framheve betydningen av å videreføre arbeidet med strategiplaner, og ikke minst arbeide for en klar(ere) kobling med regional planstrategi.

For øvrig synes det å være ulik praksis og ulike oppfatninger om kulturplanlegging i hovedsak bør være sjangerspesifikk eller om den (også) bør settes inn i et regionalpolitisk utviklingsperspektiv. Dette er en problematisk sektorens aktører må drøfte og som antakelig vil ha betydning for kultursektorens plass og posisjon i regionale planer og planprosesser. Sammenligningen med folkehelse kan være et inntak til posisjoneringsstrategier; brede formål og tverrfaglig koordinering som gir allianser mellom aktører i ulike sektorer er antakelig en av forklaringene til styrket posisjon. En annen er at staten stiller seg bak, etablerer utviklingsprosjekter og er i dialog med de regionale aktørene om strategier for å styrke både planleggingen på feltet og feltets posisjon i planprosessene.

På spørsmål om fylkeskommunene bidrar i eller støtter kommunenes planlegging svarer de fleste at dette skjer i liten grad, men at de stiller opp dersom de blir spurt. Men det er altså lite systematisk samarbeid mellom fylkeskommunens kultursektor og kommunene om planlegging, enten det dreier seg om kommunale kulturplaner eller om å få kultur inn i Kommuneplanen. Unntaket synes å være temaene idrett og fysisk aktivitet, samt kulturminnevern og planlegging for kulturmiljøer og -landskap. Hvorvidt dette er en praksis som bør endres på, er vanskelig å si. Det viktige er vel at kommunene vet at fylkeskommunene ved behov kan stille fagressurser til rådighet og

gi råd og veiledning på fagområder der de selv mangler kompetanse eller har liten kapasitet.

6.3 Utforming av utviklingsaktørrollen: på tvers av sektorer og nivåer?

Utviklingsaktørrollen er det høy bevissthet om og det er tydelig at hva den skal innebære stadig drøftes. Det er opp til hver enkelt fylkeskommune å fylle rollen med innhold. Noen få opplever dette som en diffus rolle som enda ikke har funnet sin form, men de fleste har klare oppfatninger. Det er to forhold som går igjen: for det første er det tydelig at samarbeid med andre aktører er sentralt og for det andre at de bør være pådrivere i en oppstartfase i nye prosjekter eller nye tiltak, for deretter å trekke seg ut eller ha en tilbaketrukket rolle. Å få andre til å samarbeide er også viktig. Dette er i tråd med forventinger fra nasjonale myndigheter. Det å iverksette utviklingsprosjekt og -prosesser som er fylkesdekkende er hovedfokus for kultursektoren. Dette har innvirkning på hvem som er deres samarbeidspartnere; det synes først og fremst å være andre regionale aktører og i mindre grad lokale/kommunale aktører. Det vil si horisontale mer enn vertikale relasjoner.

Når det gjelder utviklingsaktørrollens funksjon på tvers av nivåer, er bildet mindre entydig og synes å være uavklart mange steder. Det gjelder både samarbeid med kommunenivået og samarbeid med statlige aktører. Det typiske synes å være at fylkeskommunen ikke har etablert en systematisk samhandling med kommunene om utvikling. Et hovedskille går mellom fylkeskommuner som er (I) reaktive, på spesielle (regionale) prosjekter og mot enkeltkommuner der prosjektene er lokalisert eller kommuner spør om bidrag, og fylkeskommuner som er (II) proaktive, arbeider utviklingsorientert løpende og i forhold til alle kommuner/kommunenivået generelt. De fleste synes å være i den første kategorien. Fylkeskommunen vil imidlertid agere som utviklingsaktør uansett hvilke av disse kategoriene den tilhører, men omfanget og kontinuiteten vil være større i den siste kategorien. Spørsmålet om hvordan utviklingsaktørrollen bør utformes i forhold til kommunenivået bør opp på dagsorden. Situasjonen med mange små kommuner med små fagressurser kan tilsi at fylkeskommunens rolle som utviklingsaktør utformes i lys av kommunenes rolle som samfunnsutvikler: hvilke skjæringsfelt ligger her og hva kjennetegner et gunstig samspill?

Utviklingsaktørrollen som samarbeid med nivået over, nemlig staten og nasjonale myndigheter, er i stor grad preget av en ambivalens. Særlig gjelder dette Kulturdepartementet. På den ene siden framholdes det at mange av kultursektorens nyskapende aktiviteter og utviklingstiltak ikke ville vært mulig uten statens medvirkning, initiativ og aktive støtte. På den andre siden hevdes det i flere fylkeskommuner at staten (KUD) tilsidesetter og «hopper over» fylkeskommunene i prosesser med støtte til ulike prosjekter og aktører, og at konsekvensen av det å ikke involvere dem kan være at støtten går på tvers av allerede vedtatte prioriteringer og strategier for kulturutvikling i fylket. Dette forsterkes av en mer generell manglende dialog, en sterk stat og forvaltningsreformens ubetydelige konsekvenser på kulturfeltet. Dette er med på negativt å prege tillitsforholdet i relasjonen stat (KUD) og fylkeskommunens kultursektor.

Samtidig må relasjonen ses i lys av hva slags utviklingsperspektiv kultursektoren anlegger. Slik det beskrives for oss har nasjonale kulturmyndigheter et sjanger- eller sektororientert perspektiv, mens mange i kultursektoren på fylkesnivå har et bredt regionalpolitisk perspektiv som innebærer å se kultursektoren i samband med andre sektorer. Fra et regionalt ståsted er det mange som ser kultur som en viktig utviklingskraft i samfunnsforming og -omforming. Dette perspektivet får de liten støtte til fra sitt fagdepartement, og det er et perspektiv som i større grad inngår i Kommunal- og regionaldepartementets regionalpolitikk. Utviklingsaktørrollen, slik den blir beskrevet av nasjonale myndigheter i Stortingsmeldinger, er dessuten i stor grad forankret i en forståelse av regional utvikling og som sektorovergripende og territoriell. At de statlige virkemidlene er spredd på ulike departement uten noe helhetlig ansvar, anføres også som en klar utfordring fordi det forskyves ned til det fylkeskommunale nivået der innsatsen blir fragmentert og effektene derved redusert.

Det må imidlertid understrekes at den ambivalensen som målbæres i liten grad gjelder idrettsfeltet. Flere framholder at det på idrettsfeltet er lange tradisjoner for god kommunikasjon mellom forvaltningsnivåene og innarbeidede systemer for koordinering og prioritering.

Men det overordnede bildet er at summen av de faktorene vi har beskrevet når det gjelder forholdet til nasjonale myndigheter synes å være av en slik art at det er nødvendig med en avklaring og endringer. Erkjennelse av de problemer dette skaper er nødvendig for å bedre situasjonen. Med denne enkle utredningen har vi bare skrapet i overflaten, men nok til at det kommer til syne så vel dilemmaer som manglende samordning av strategier og virkemidler, noe som fører til frustrasjon og fungerer som bremsekloss for å innta en aktiv utviklingsaktørrolle på kulturfeltet.

Litteratur

- Arnestad, G. (2009): *Regional kulturpolitikk. Kva er stoda?* Foredrag på fylkeskulturkonferansen i Hordaland 2009
- Arnestad, G. (2010): *Frå kultursektor til opplevelsesøkonomi: Kva rolle spelar forskaren?* Nordisk Kulturpolitisk tidsskrift Nr. 1, 2010
- Busterud, E. (2012): *Lokaldemokrati og lokalretorikk.* Kronikk i Kommunal Rapport 21/6 2012
- Folkehelseloven (Lov nr. 29 24.06.2011: Lov om folkehelsearbeid. Helse- og omsorgsdepartementet, Oslo
- Hanssen, G. S., P.K. Mydske og E. Dale (2012): Regionenes rolle i arbeidet med å tilpasse samfunnet til framtidens klimaendringer. I: Hanssen, Klausen og Langeland (red.): *Det regionale Norge 1950 til 2050.* Abstrakt forlag AS
- Hanssen, Klausen og Langeland (red.): *Det regionale Norge 1950 til 2050.* Abstrakt forlag AS
- Helgesen, M.K. og H. Hofstad (2012): *Regionalt og lokalt folkehelsearbeid.* NIBR-rapport 2012:13
- Higdem, U., J. E. Klausen, G. S. Hanssen og A. Skålholt (2011): *Regionalt framsyn Hedmark– gjennomgang og presentasjon av Regionalt framsyn.* ØF-rapport nr. 02/2011. Lillehammer: Østlandsforskning
- Hordaland fylkeskommune (2012): *Planprogram. Regional kulturplan 2012–2024*
- Håkonsen, L. og K. Løyland (2012): *Kulturutgifter i kommunene.* TF-rapport 301. Telemarkforskning 2012
- Knudsen, J.P. m.fl. (2005): *En vurdering av fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør og partnerskapenes funksjon i den sammenheng.* Nordregio Working Paper 2005:1
- Kulturloven: *Lov om offentlege styresmakters ansvar for kulturverksemd.* Kulturdepartementet, Oslo
- Ot.prp. 10 2008–2009: *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (Forvaltningsreformen)*

- Plan og bygningslov (2008–2009): Miljøverndepartementet, Oslo
- Skogheim, R. og G.M. Vestby (2010): *Kulturarv og stedsidentitet. Kulturarvens betydning for identitetsbygging, profilering og næringsutvikling*. NIBR-rapport 2010:14
- St. meld. 19 (2001–2002): *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*
- St. meld. 12 (2006–2007): *Regionale fortrinn – regional framtid*
- St. meld. 25 (2004–2005): *Lokal vekstkraft og framtidstru. Om distrikts- og regionalpolitikken*
- St.meld. 48 (2002–2003): *Kulturpolitikk fram mot 2014*
- Ulltveit-Moe, G. (2012): *Planlegging som mulighet og verktøy*. Miljøverndepartementet. Foredrag på konferansen «220 000 innbyggere i Hedmark i 2020?». Hedmark fylkeskommune, 28.februar 2012 (se: www.hedmark.org.no)
- Vestby, G. M. og Hofstad, H. (2009): *Lokalt folkehelsearbeid. Underveisevaluering av Helse i plan og Partnerskap for folkehelse*. NIBR-notat 2009:102
- Vestby, G.M., Samuelsen, R. og Skogheim, R. (2012): *Festivalkommuner. Samhandling mellom kommuner og festivaler*. NIBR-rapport 2012:7
- Vestby, G.M. og Ekne Ruud, M. (2012): *Ungdom og lokal samfunnsutvikling. Hvordan involveres ungdom på fylkeskommunalt nivå?* NIBR-rapport 2012:16
- Vike, H. (2004): *Velferd uten grenser. Den norske velferdsstaten ved veiskillet*. Oslo: Akribe

Vedlegg 1

Politisk og administrativ organisering av kulturpolitikken i fylkeskommunene (pr.juni 2012)

(P: fylker med parlamentarismemodell)

Fylke	Politisk organisering kultur	Administrativ organisering kultur
Østfold	Opplæring, kultur og helsekomitéen Samferdsel, miljø og klimakomitéen (kulturminnevern og friluftsliv her)	Kulturseksjon / Østfold Kulturutvikling i Regionalavdelingen
Akershus	Hovedutvalg for kultur, frivillighet og folkehelse	Avdeling for kultur, frivillighet og folkehelse (inkl. seksjon for kulturminnevern)
Oslo (P)	Kultur- og utdanningskomitéen	Byrådsavdeling for kultur og næring (der: Seksjon for Kultur, kirke og gravferd)
Hedmark (P)	Komité for kompetanse og kultur	Fylkesråd for næring, kultur, folkehelse og likestilling (pol) Avdeling for Kultur, bibliotek og kompetanse (adm)
Oppland	Komité for kultur, miljø og næring	Fagenhet for kultur (ledes av fylkeskultursjef) Fagenhet for kulturvern (ledes av fylkeskonservator)
Buskerud	Hovedutvalg for kultur, idrett og folkehelse (ett annet av fire hovedutvalg er for regional utvikling)	Utviklingsavdelingen: org. i 5 team: Idrett, folkehelse, friluftsliv Kulturformidling Kulturminnevern Næring og næringsutvikling Plan og ressurs
Vestfold	Hovedutvalg for kultur og helse	Kultursektoren: Kulturstaben Kultur og folkehelse Kulturarv Vestfold fylkesbibliotek
Telemark	Hovedutvalg for kultur	Avdeling for regional utvikling: Team internasjonalt arbeid Team kulturminnevern Team kultur Team nyskaping

Fylke	Politisk organisering kultur	Administrativ organisering kultur
Aust-Agder	Kultur- og næringskomiteen (Folkehelse ligger under Utdannings- og helsekomiteen, men administrativt under Kultur i Regionalavd.)	Kulturseksjon i Regionalavdelingen (næring, kultur, kulturvern) + ytreavd.: Aust-Agder Bibliotek og Kulturformidling
Vest-Agder	Hovedutvalg for kultur og utdanning	Del av Regionalavdeling: Allmenne kulturformål ABM Kulturminnevern
Rogaland	Regional- og kulturutvalget	Del av Regionalutviklingsavdelingen: Kulturseksjonen (kultur og idrett) en av fire seksjoner (øvrige: samferdsel, næring, regionalplan).
Hordaland	Kultur og ressursutvalget (kultur, areal og miljø)	Kultur og idrettsavdelingen
Sogn og Fjordane	Hovedutval for kultur	Kulturavdelingen
Møre og Romsdal	Kultur og folkehelseutvalget	Kulturavdelingen
Sør-Trøndelag	Kultur, velferd og miljøkomiteén	Del av enhet for Regional utvikling: organisert i team som omfatter idrett, kulturminner og kulturformidling
Nord-Trøndelag (P)	Komiteé for utdanning, kultur og helse	Fylkesråd for regional utvikling og kultur (pol) Kulturavdelingen (adm)
Nordland (P)	Komiteé for kultur og miljø	Fylkesråd for kultur og miljø (pol) Kultur og miljøavdelingen (adm)
Troms (P)	Kultur og helsekomiteén	Fylkesråd for kultur, miljø og helse (pol) Kulturetaten (adm)
Finmark	Hovedutvalget for kultur, næring og samferdsel	Kultur- og idrettsavdeling (1 av 3 under Utviklingssjefen). Kulturvern ligger i avd for areal og kulturvern.