

BUDSJETTSØKNADER, RAPPORTERING OG STATISTIKK

OPPSUMMERING FRA DIALOGMØTE 29.05.2024

Til: Kulturdirektoratet og Kultur- og likestillingsdepartementet

Dato: 19.06.24

Vi takker for dialogmøte 29. mai d.å., og er glade for at Norsk teater- og orkesterforening (NTO) involveres i prosessen med å styrke kvaliteten i arbeidet med musikk- og scenekunstinstitusjonenes budsjettsøknader, rapportering og statistikk.

Temaet for dette møtet er i kjernen av styringsdialogen. Vi legger i vårt arbeid til grunn at denne dialogen fortsatt skal være direkte mellom Kultur- og likestillingsdepartementet og tilskuddsmottakerne, uten Kulturdirektoratet som et fortolkende mellomledd, og at det dermed fortsatt er departementet som har ansvaret for innholdet i budsjettsøknads-, rapporterings- og statistikkskjemaene.

På generelt grunnlag etterlyser vi derfor departementets deltakelse i dialogmøter som dette, og viser til tidligere møte om samme tema 26. september 2023 hvor departementet deltok konstruktivt. Vi sender derfor oppsummeringen av møtet og våre innspill til både departementet og Kulturdirektoratet.

I grove trekk har vi fulgt Kulturdirektoratets egen disposisjon/overskrifter for møtet i selve notatet, mens oppsummeringspunktene innledningsvis er sortert under våre egne overskrifter. Noen av disse punktene er gjentakende fra fjorårets møte, ettersom de foreløpig ikke har ført til endringer, og dermed fortsatt er aktuelle for den varslede helhetlige gjennomgangen.

Vi ser fram til den videre dialogen, og bidrar selvsagt gjerne med utdypninger og forklaringer.

Vennlig hilsen

Norsk teater- og orkesterforening

Bodil Kjelstrup
styreleder

Morten Gjelten
direktør

OPPSUMMERING

Roller og skillelinjer

- Kulturdirektoratet må ikke ha en utviklerrolle; den kunstfaglige utviklingen skal finne sted i hver enkelt virksomhet.
- Musikk- og scenekunstinstitusjonenes selvstendige kunstfaglige vurderinger må ikke overprøves i et fagfellebasert tildelingssystem.
- I rapporteringen må det skilles tydelig mellom styringsinformasjon og bransjekunnskap.
- Forvaltningens kategoriseringsbehov må ikke overstyre kompleksiteten i bransjen og hver enkelt virksomhets egenart.

Søknad om økte midler – «Nye tiltak» må endres

- Ordlyden i budsjettsøknadsskjemaet må endres f.eks. til «tiltak/prioritering som forutsetter økning i statlig driftstilskudd». Det er nødvendig for å unngå en instrumentell dreining fra rammetilskudd til prosjektfinansiering som utfordrer institusjonsautonomien og utarmer kjernevirksomheten.

Samsvar mellom tilskuddsbrev og rapporteringskrav

- *Klima og miljøtiltak*: Rapporteringen bør forenkles.
- *Digitalt formidlingstilbud*: Hvis dette rapporteringsfeltet skal videreføres, må det komme tydelig fram at det ikke er et politisk styringssignal.
- *Medvirkning fra barn og unge*: Rapporteringen er i strid med armlengdeprinsippet og bør fjernes.
- *Mangfold og inkludering*: Rapporteringen bør forenkles i samsvar med tilskuddsbrevet.

Kvalitet og effektivisering

- Det samlede rapporteringsomfanget til ulike instanser må reduseres og koordineres.
- Statistikk/bransjeinformasjonen bør omfatte samtlige faste/varige musikk- og scenekunstinstitusjoner, uavhengig av om de mottar direkte statstilskudd, og informasjonen bør fremstilles uavhengig av dagens ulogiske postplasseringer.
- Rapporteringen bør kvalitetssikres bedre og effektiviseres
 - Definisjoner og hjelpetekster må være tydelige slik at virksomhetene rapporterer likest mulig seg imellom og over år, for slik å sikre kvaliteten i kunnskapen.
 - Nye rapporteringskrav må avklares og kommuniseres før rapporteringsårets start.
 - Dersom det skal rapporteres på inntekter fra digitale produksjoner, bør det tilsvarende rapporteres på utgifter.

Dybdeundersøkelser/særutredninger

- Behovet for og hensikten med eventuelle dybdeundersøkelser eller særutredninger må vurderes grundig før de iverksettes, både ut ifra et autonomi-styringsperspektiv og et kost-nytteperspektiv.

Institusjonene/bransjen må eie sine egne virkelighetsbeskrivelser og tall

- NTO og virksomhetene bør få innsyn i direktoratets gjennomgang og vurdering av budsjettsøknader og rapportering før dette materialet sendes til departementet.
- Tidspunktet for publiseringen av bransjestatistikken, sammen med tolkningen av tallene og fremstillingen/formidlingen av dem, må avklares med bransjen/NTO før publisering.

ROLLER OG ARMLENGDES AVSTAND

Den kunstneriske utviklingen skal finne sted på selvstendig grunnlag i hver enkelt virksomhet

Vi vil advare mot at Kulturdirektoratet skal bidra til å utvikle musikk- og scenekunstinstitusjonene, og at det skal innhentes informasjon som skal styrke kunnskapsgrunnlaget for en slik utviklerrolle. I tråd med armlengdeprinsippet skal den kunstneriske og faglige utviklingen finne sted på fritt grunnlag i hver enkelt virksomhet, innenfor rammen av de overordnede kulturpolitiske målene som begrunner tilskuddet og som institusjonene sammen skal bidra til i et langsiktig perspektiv.

Skille mellom styringsinformasjon og statistikk/bransjekunnskap

Det må skilles tydelig mellom og presiseres i tekst hva som 1) rapporteres inn som styringsinformasjon/grunnlag for å vurdere institusjonenes måloppnåelse og hva som 2) rapporteres inn som grunnlag for statistikk/bransjekunnskap. Dersom skillelinjene faktisk er uklare, må det i så formidles tydelig og forklares og forsvares.

Kulturdirektoratet har i dag et to-delt oppdrag som gjenspeiler seg i søknads-, rapporterings- og statistikkskjemaene: 1) fremskaffe styringsinformasjon/informasjon for vurdering av tilskuddsmottakernes måloppnåelse og 2) fremskaffe statistikk/bransjekunnskap. Etter vårt syn er denne dobbeltrollen prinsipielt problematisk fordi skillelinjene blir utydelige. Det fører til en iboende risiko for at rapporteringen som skal danne grunnlaget for bransjestatistikk og -kunnskap indirekte styrer institusjonens prioriteringer og ressursbruk. På denne måten utfordres institusjonenes selvstendige faglige vurderinger og kunstneriske valg – og dermed institusjonsautonomien og armlengdeprinsippet.

Samsvar mellom tilskuddsbrev og rapportering

Det må ikke gis politiske styringssignaler i form av rapporteringskrav som deretter eventuelt vandrer videre til tilskuddsbrevet året etter. Politiske styringssignaler må kommuniseres direkte i tilskuddsbrevet og ikke indirekte i rapporteringen. Det må altså ikke innføres rapporteringskrav som skal brukes i vurderingen av virksomhetenes måloppnåelse som går utover de målene og forutsetningene/kravene som er gitt i tilskuddsbrevene.

Generelt er det også viktig at rapporteringskravene ikke har en detaljeringsgrad som overstyrer eller påvirker institusjonenes egne, profesjonelle valg som er tilpasset den enkelte institusjonens egenart og omgivelser. Det er også viktig å unngå at rapporteringskravene fører til en oppmerksomhetsforskyvning som utilsiktet kan bidra til å styre institusjonenes prioriteringer og ressursbruk bort fra kjernevirksomheten.

Forvaltningens kategoriseringsbehov vs. virksomhetenes egenart og kompleksiteten i bransjen

Forvaltningens behov for å kategorisere og systematisere informasjonen må ikke overstyre institusjonsmangfoldet og kompleksiteten i bransjen. For det første må det gis plass i skjemaene til at virksomhetene får beskrevet sine særskilte utfordringer, behov og ambisjoner, basert på egne virksomhetsvise mål og ulike arbeidsmåter og nedslagsfelt. For det andre må kompleksiteten og egenarten gjenspeiles i direktoratets sammenstillinger av informasjonen til departementet.

«Nye tiltak som forutsetter økning i statlig driftstilskudd» må endres

Vi ber igjen om at ordlyden i budsjettøknadsskjemaet endres f.eks. til «tiltak/prioriteringer som forutsetter økning i statlig driftstilskudd». Det er viktig at institusjonene ikke lar seg forlede til å søke om økning i driftstilskuddet kun til nye prosjekter som gjerne svarer på politiske forventninger, i stedet for å søke om midler som imøtekommer den enkelte virksomhetens reelle behov og egne ambisjoner. Dagens ordlyd utfordrer institusjonsautonomien, og kan bidra til en utilsiktet instrumentell dreining fra rammetilskudd til prosjektfinansiering som svekker forutsigbarheten og utarmer kjernevirksomheten.

KULTURPOLITISKE SIGNALER OG DETALJERINGSGRAD/TREFFSIKKERHET

Klima og miljøtiltak bør forenkles

Rapporteringen på dette området bør etter vårt syn forenkles. Selv om det står at «[h]vilke tiltak som rapporteres vil variere ut fra institusjonens egenart», vil de detaljerte spørsmålene som stilles likevel kunne virke inn på virksomhetenes egne, profesjonelle valg som er tilpasset den enkelte virksomhetens egenart, ressurser og omgivelser.

For eksempel er det ikke gitt at det er best mulig bruk av ressurser for alle institusjonene å bli miljøsertifisert selv om det kan passe for noen, og en reisepolicy har helt andre vilkår for institusjonene i Oslo enn i Tromsø. Et internasjonalt orientert orkesterselskap står overfor andre klima- og miljødilemmaer enn et stedlig teater osv.

Med en så vidt omfattende rapportering på klima- og miljøtiltak, er det også en risiko for en oppmerksomhetsforskyvning som utilsiktet kan bidra til å styre institusjonenes prioriteringer og ressursbruk bort fra kjernevirksomheten.

«Øvrig rapportering» - bruken må klargjøres

Det må klargjøres hva informasjonen under «øvrig rapportering» skal brukes til.

- *Digitalt formidlingstilbud*

Hvis dette rapporteringsfeltet skal videreføres, må det komme tydelig fram at det *ikke* er politisk styringssignal, og at det *ikke* er ment å påvirke institusjonenes prioriteringer og ressursbruk. Det stilles ingen krav i tilskuddsbrevet om at virksomhetene skal ha et digitalt formidlingstilbud.

- *Medvirkning fra barn og unge*

Dette rapporteringskravet, som heller ikke er i samsvar med tilskuddsbrevet, bør fjernes. Etter vårt syn legger det indirekte føringer for tilskuddsmottakernes kunstneriske valg, og er derfor i strid med armlengdeprinsippet og kan virke ensrettende. Produksjons- og formidlingsmetoder er en viktig del av virksomhetenes kunstneriske og kulturfaglige beslutninger, og et mangfold av arbeidsmåter er en forutsetning for å sikre uttrykksmangfoldet.

- *Mangfold og inkludering*

Dette rapporteringskravet bør forenkles i samsvar med tilskuddsbrevet, hvor det overordnet forutsettes at tilskuddsmottakerne «skal arbeide langsiktig og strategisk for å fremme mangfold og likestilling». I tråd med armlengdeprinsippet, legges det i tilskuddsbrevet *ikke* føringer for virksomhetenes innholdsproduksjon, programmering eller valg av samarbeidspartnere/tilknyttede kunstnere. Det stilles heller ikke krav til at tilskuddsmottakerne skal ha en egen mangfoldstrategi. Slik tilskuddsbrevet er formulert, gis derimot tilskuddsmottakerne rom til å inkorporere mangfold i de overordnede strategiene, og til å arbeide med mangfold ut ifra hver enkelt virksomhets egenart og omgivelser. Dette bør gjenspeiles i rapporteringen.

EFFEKTIVISERING OG KVALITETSSIKRING

Samlet rapporteringsomfang – forenkling og samordning

Den samlede rapporteringen til ulike instanser må forenkles og samordnes. Det bør utvikles en tillitsbasert modell som koordinerer rapporteringen til ulike offentlige instanser og samlet reduserer og effektiviserer rapporteringen for hver enkelt virksomhet.

Musikk- og scenekunstinstitusjonene underkompenseres årlig for lønns- og prisvekst. Samtidig øker den samlede mengden rapportering til ulike typer instanser og dermed de administrative oppgavene. Dette har medført *økt byråkrati* og *mindre ressurser til kunstproduksjon*. Belastningen er særlig stor for de virksomhetene som rapporterer i både tilskuddslinje og eierskapslinje, og som i tillegg treffes av alle reguleringer og rapporteringskrav som pålegges næringslivet.

Definisjoner og hjelpetekster

Definisjoner og hjelpetekster må være så tydelig og gode at de sikrer likest mulig rapportering mellom virksomhetene og over år. Det er en forutsetning for kvaliteten i og bruken av kunnskapen.

Dette er et omfattende og komplisert arbeid som NTO ikke har ressurser og kapasitet til å gå systematisk inn i, og vi oppfordrer direktoratet til å profesjonalisere brukerpanelene. Det er viktig at disse panelene eller utvalgene er representativt sammensatt og med deltagere også utover institusjonene på kap. 323 post 70.

Nye rapporteringskrav må avklares og kommuniseres før rapporteringsårets start

Ved innføring av nye rapporteringskrav og -punkter, må disse avklares og kommuniseres *før* det aktuelle rapporteringsåret starter, slik at virksomhetene kan innarbeide rutiner for dette.

Når det må rapportere etterskuddsvis på nye punkter, teller og rapporterer virksomhetene ulikt. Dermed blir kvaliteten i kunnskapen dårlig, og den kan vanskelig brukes. I tillegg blir det et betydelig merarbeid når virksomhetene manuelt må telle etter rapporteringsårets slutt, i stedet for at de fortløpende kan legge tallene inn i mer automatiserte systemer.

Inntekter fra digitale produksjoner mangler en tilsvarende utgiftsside

Dersom det skal rapporteres på *inntekter* fra digitale produksjoner, bør det tilsvarende rapporteres på *utgifter*.

Under *økonomi – egeninntekter* ble det i 2022 innført et nytt felt hvor virksomhetene bes rapportere inntekter fra digitale produksjoner. Det finnes ikke et tilsvarende felt på utgiftssiden for å rapportere utgifter til digitale produksjoner.

KUNNSKAPSPRODUKSJON OG ÅPENHET

Helhetlig statistikk/bransjeinformasjon

Bransjestatistikken/-informasjonen bør omfatte samtlige faste/varige musikk- og scenekunstinstitusjoner, uavhengig av om de mottar direkte statstilskudd, og informasjonen bør fremstilles uavhengig av dagens ulogiske postplasseringer.

I dag faller de musikk- og scenekunstinstitusjonene som ikke mottar direkte statstilskudd utenfor bransjestatistikken. Samtidig kategoriseres statistikken etter dagens ulogiske postplasseringer som splitter opp den nasjonale infrastrukturen av profesjonelle varige musikk- og scenekunstinstitusjoner på ulike kapitler og poster i statsbudsjettet.

I formidlingen av statistikken til Statistisk sentralbyrå (SSB) og offentligheten fremstår det som om musikk- og scenekunstinstitusjonene som mottar statlige midler er ensbetydende med institusjonene på kap. 323 post 70. Det gir et feilaktig og mangelfullt bilde av den institusjonelle infrastrukturen for produksjon og formidling av musikk og scenekunst i Norge.

Innsikt i direktoratets gjennomgang og vurdering av budsjettsøknader, rapportering og statistikk

Vi ber om at NTO og virksomhetene får innsyn i direktoratets sammenstillinger og vurderinger før dette materialet sendes til departementet (vi er kjent med at dette i dag er unntatt offentlighet til statsbudsjettet er lagt fram). Det er nødvendig for å sikre åpenhet og gjennomsiktighet.

Institusjonene og bransjen må eie sine egne tall og virkelighetsbeskrivelser

Vi ber om at tidspunktet for publiseringen av bransjestatistikken, sammen med tolkningen av tallene og fremstillingen/formidlingen av dem, avklares med bransjen selv/NTO før publisering.

Manglende dialog, sammen med direktoratets posisjonering i kommunikasjonen, fører til at institusjonene og bransjen selv umyndiggjøres som førstehåndkilder med eierskap til egne tall og virkelighetsbeskrivelser. Samtidig blir virksomhetene og NTO uforberedte i møtet med mediene og deres forforståelse som er basert på direktoratets fremstillinger. Dette var tilfelle i fjor som i år.

Konkret er vi også kritiske til at direktoratet i sin kommunikasjon av statistikken for 2023 fremstiller det som om besøkstallene generelt er sviktende etter pandemien under overskriften «Framleis færre kulturbesøk enn før pandemien», mens det underkommuniseres at det faktisk er en økning fra 2022 til 2023. Dette er en fremstilling som forplanter seg og legger premisser for det offentlige ordskiftet, som det blir krevende for bransjen og virksomhetene selv å korrigere og nyansere i etterkant.

ÅRLIG RAPPORTERING VS. TEMPORÆRE DYBDEUNDERSØKELSER

Behovet for og hensikten med eventuelle dybdeundersøkelser må vurderes grundig både ut ifra et autonomi-styringsperspektiv og et kost-nytte perspektiv. Kunnskapsbehovene må veies opp mot 1) risikoen for ensretting og indirekte styring av hva virksomhetene skal være opptatt av 2) bruken av administrative ressurser på begge sider – både i direktoratet og i allerede pressede underadministrerte virksomheter.

I hvert enkelt tilfelle må det også kommuniseres tydelig hvem som har valgt temaene (direktoratet eller departementet) og hvorfor, samt hva som er målet med undersøkelsene og hva de skal brukes til.

Vi vil også understreke at slike undersøkelser fordrer god bransjeinnsikt. I tillegg er det viktig at allerede tilgjengelige kilder brukes (årsberetninger mm) slik at det medfører minst mulig tilleggsarbeid og dobbelrapportering fra virksomhetenes side.

Alt dette gjelder også Kulturdirektoratets utarbeidelse eller bestillinger av utredninger/rapporter generelt.

ÅRLIG RAPPORTERING VS. KVALITATIVE, FAGFELLEBASERTE VURDERINGER

Institusjonenes kunstfaglige vurderinger må ikke overprøves i et fagfellebasert tildelingssystem

Musikk- og scenekunstinstitusjonenes selvstendige kunstfaglige vurderinger må ikke overprøves i et fagfellebasert tildelingssystem. En slik overprøving er ikke bare unødvendig, men vil også utfordre institusjonsautonomien og sentralisere/normere de spredte kunstfaglige beslutningene som infrastrukturen av disse forskjelligartede institusjonene representerer.

Faste/varige institusjoner og personlige kunstnerskap må *ikke* blandes sammen i tilskuddsforvaltningen. Dette er viktig for å sikre både institusjonenes og de frittstående kunstnerne/kompanienes kunstneriske frihet, så vel som kunstfaglig maktspredning.

Til forskjell fra personlige kunstnerskap, er musikk- og scenekunstinstitusjonene faste/varige virksomheter, som eksisterer uavhengig av de kunstnerne som en gang etablerte virksomheten, med

skiftende kunstnerisk ledelse på åremål. Hver enkelt av disse forskjelligartede institusjonene ivaretar et bredt spekter av kunstnerskap, prosjekter og estetiske uttrykk innenfor den kunstneriske profilen som er definert av den til enhver tid sittende kunstneriske lederen.

Rådet og utvalgene som fordeler fondsmidlene består av skiftende medlemmer med ulik fagkompetanse, geografisk tilknytning, kunstsyn og bakgrunn. Det samme gjelder for de forskjelligartede institusjonenes skiftende kunstneriske ledere som hver og én, innenfor sin kunstneriske profil, velger hvilke kunstnerskap, prosjekter og estetiske uttrykk de vil utvikle og satse på. Sammen bidrar dette til at ulike kunstneriske og kunst- og kulturfaglige vurderinger supplerer og utfordrer hverandre og samlet preger utviklingen av musikken og scenekunsten.

Uavhengige periodiske institusjonsevalueringer

I dialogen med departementet har NTO oppfordret til at ordningen med uavhengige periodiske institusjonsevalueringer videreføres, sammen med en forenkling av den årlige rapporteringen. Etter vårt syn er slike evalueringer en viktig del av et dialogbasert styringssystem som anerkjenner at verken kvalitet eller ressursutnyttelse kan reduseres til nøkkeltall, og at kostnadseffektivitet ikke kan løsrives fra det overordnede kvalitetsmålet.

Vi har samtidig understreket at Kulturdirektoratets nye rolle i tilskudsforvaltningen ikke kan erstatte disse kvalitative evalueringene uten at det kommer i konflikt med armlengdeprinsippet.

Et grunnleggende dilemma i vurderingen av musikk- og scenekunstinstitusjonenes måloppnåelse er at kvalitet er det overordnede målet. Dette dilemmaet har etter vårt syn blitt godt løst gjennom de periodiske institusjonsevalueringene hvor kvalitet og ressursutnyttelse vurderes i sammenheng av et eksternt fagfellepanel, basert på en dialogisk metode som inkluderer egevalueringer. Armlengdeprinsippet blir dermed ivaretatt, og evalueringene fremskaffer kunnskap om institusjonenes kvalitative måloppnåelse over tid ut ifra hver enkelt virksomhets egenart. Med slike kvalitative evalueringer reduseres også risikoen for en målforskyvning eller at oppmerksomheten dreies bort fra institusjonenes kjernevirksomhet til det som lettere kan måles og telles.

For å sikre etterrettelige evalueringer av så vidt komplekse virksomheter som teatrene og orkestrene er, må nødvendig bransjeinnsikt sikres og stå sentralt i evalueringsarbeidet.