

## UROVEKKENDE ENDRINGER I TILSKUDDSFORVALTNINGEN

Til: Stortingets familie- og kulturkomité

Kopi: Kulturdepartementet

Dato: 17.02.2021

**NTO ber om at Stortinget stopper overføringene av ansvar for den administrative tilskuddsforvaltningen av musikk- og scenekunstinstitusjonene til Kulturrådet. Radikale omorganiseringer peker i retning av en markant maktforskyvning fra frie kunstinstitusjoner til Kulturrådet som direktorat.**

**Et ytterligere steg er nå tatt uten dialog med berørte institusjoner, uten at Stortinget er informert – og til tross for at departementet i november skrev at de ikke hadde konkrete planer om ytterligere overføringer.**

Vi viser til merknadene i familie- og kulturkomiteens [Innst. 14 S \(2020-2021\)](#) om overføring av ansvar for administrativ tilskuddsforvaltning til Norsk kulturråd som ble foreslått i statsbudsjettet for 2021:

AP, SV og SP fremmet følgende mindretallsforslag:

*«Stortinget ber regjeringen stanse omorganiseringen av Kulturrådet og overflyttinger fra 78-poster på Kulturdepartementets budsjett, sørge for at prosessen gjennomgås på nytt, med grundige konsekvensanalyser og høringsrunder hos relevante instanser, og komme tilbake til Stortinget med eventuelle forslag for godkjenning, på egnet måte.»*

Også Høyre og KrF merket seg at «organisasjoner og institusjoner som berøres av disse flyttingene signaliserer uro knyttet til konsekvensene av flyttingen».

**Komiteen definerer altså omorganiseringen som *politikk* innenfor Stortingets beslutningsmyndighet.**

Derimot har Kulturdepartementet tilbakevist NTOs problematiseringer, og legger til grunn at delegeringen av oppgaver til Kulturrådet er innenfor departementets «alminnelige organisasjons- og instruksjonsmyndighet».

De mener dermed at endringene verken krever dialog eller ordinære utrednings- og høringsprosesser, jf. [svar fra Kulturdepartementet av 25.11.2020](#) på en rekke [spørsmål NTO stilte om Kulturrådets rolle i brev av 22.10.2020](#).

## TILSLØRTE ENDRINGER SOM RAMMER INSTITUSJONER I KRISE

**Til tross for komitemerknadene, har Kulturdepartementet nå tatt neste steg i overføringen av ansvar for den administrative tilskuddsforvaltningen for musikk- og scenekunstinstitusjonene til Kulturrådet, uten at endringen er forelagt Stortinget.**

Informasjonen er i stedet gitt i det årlige budsjetttrundskrivet. Her fremgår at Kulturrådet skal «hjelpe» departementet i arbeidet med budsjettsøknader og statistikk fra musikk- og scenekunstinstitusjonene på kap 323, post 70 fra 2021, foreløpig med unntak av de seks institusjonene med statlig eierskap samt tre store institusjoner som mottar 100 pst av det offentlige tilskuddet fra staten.

I et møte i regi av Kulturdepartementet for de berørte institusjonene 11. februar ble det informert om at det tas sikte på at endringen skal omfatte *samtlig* av institusjonene på statsbudsjettets kap. 323, post 70 f.o.m 2022.

Ansvarsdelingen mellom Kulturdepartementet og Kulturrådet fremstår som uklar, ikke minst i mangelen av skriftlighet, men institusjonene ble informert om at ansvar for dialog, søknadsbehandling og vurdering av måloppnåelsen flyttes til Kulturrådet. Vi har heller ikke fått klarhet i rolle- og ansvarsdelingen i statens dialog med lokale eiere og tilskuddsparter, og vår erfaring er at heller ikke kommunene og fylkeskommunen er informert om endringene.

Overføringene føyer seg inn i en skrittvis utvidelse av Norsk kulturråds mandat til å omfatte kunnskapsproduksjon, utviklings- og koordineringsarbeid sammen med forvaltning av tilskudd til musikk- og scenekunstinstitusjonene. Denne maktkonsentrasjonen skjer helt uten forutgående utrednings- og høringsprosesser.

Endringen gjøres til tross for at Kulturdepartementet i brev av 25. november 2020 svarer følgende på et av de spørsmålene som NTO i brev av 22. oktober 2020 stilte til Kulturdepartementet om ambisjoner og neste steg:

*Spørsmål: Er det en ambisjon å overføre tilskuddsforvaltningen av enda flere musikk- og scenekunstinstitusjoner til Kulturrådet? Hvilke institusjoner er dette i så fall, og hva er begrunnelsen?*

*Svar: Per i dag er det ingen konkrete planer om ytterligere overføringer. Men som vi allerede har sagt over, så er departementets tilskuddsforvaltning kontinuerlig under vurdering med tanke på mest mulig effektiv og hensiktsmessig organisering.*

**Tatt i betraktning at også regjeringspartiene Høyre og KrF har merket seg institusjonenes uro for konsekvensene av flyttingen, er det uforståelig at departementet fortsetter prosessene uten å ta hensyn til hvor hardt rammet musikk- og scenekunstinstitusjonene er av koronakrisen og inngripende smittvernsrestriksjoner. Det institusjonene trenger nå er størst mulig forutsigbarhet, ikke strukturelle endringer som skaper uro for de fremtidige rammevilkårene.**

## UTREDNING FREMFØR OPPRYDDING

Kulturdepartementet begrunner endringene delvis med et ønske om at den statlige tilskuddsforvaltningen på kulturområdet blir mer på linje med tilskuddsforvaltningen i andre fagdepartement, hvor mye er delegert til underliggende etater.

Det er således interessant å se forslaget om overføring av forvaltningsoppgaver til Kulturrådet i lys av debattene og pågående omorganiseringer i universitets- og høyskolesektoren. I denne sektoren er det rettet sterk kritikk mot direktoratene som byråkratiske mellomledd med uheldige dobbeltroller som sjelden tilfører merverdi. Det pekes på at direktoratene derimot fører til

- svekket institusjonsfrihet
- fragmentert og detaljert styring

- svekket dialog mellom departement og institusjonene
- uklar ansvarsdeling og dobbeltroller
- redusert effektivitet

Etter evalueringer av direktoratene i universitets- og høyskolesektoren, gjøres det nå et forsøk på forenkling og opprydding gjennom sammenslåinger.

**Vi anmoder om at det på kulturområdet ikke bygges opp tilsvarende direktoratmakt uten at det først er klart hvilke behov som skal løses og det er gjort grundige konsekvensutredninger.**

## MANGLENDE INSTITUSJONSKOMPETANSE

Ansvar for dialog, søknadsbehandling, vurdering av måloppnåelse, statistikk og analyse overføres endatil til et kulturråd som per i dag ikke har den nødvendige innsikten i alle disse forskjelligartede institusjonenes kjernevirksomhet, rolle og arbeidsmåter.

Kulturdepartementet hevder dog i [brevet til NTO av 25.11.2020](#) at Kulturrådet i dag besitter «betydelig institusjonskompetanse, i tillegg til kompetanse på statistikk og analyse», men uten at dette er nærmere begrunnet.

Med få unntak er det ingen av Kulturrådets ordninger som treffer musikk- og scenekunstinstitusjonene, og det har vært liten om noen kunnskapsfremmende dialog mellom Kulturrådet og disse institusjonene. Vi vil understreke at Kulturrådets museumskompetanse i liten grad er overførbart til musikk- og scenekunstinstitusjonene hvis det er den kompetansen Kulturdepartementet her sikter til.

Vår erfaring med Kulturrådets håndtering av oppdraget de f.o.m 2018 har hatt med å innhente og kvalitetssikre publikums- og aktivitetstall fra musikk- og scenekunstinstitusjonene vitner helle ikke om en slik institusjonskompetanse. Statistikken er fremdeles ikke tilgjengelig annet med [aggregerte totaltall for 2018](#), og NTO mottar med jevne mellomrom bekymrede tilbakemeldinger fra medlemmene vedrørende så vel manglende kontaktpunkter og svar på henvendelser, som manglende forståelse for institusjonenes virksomhet og misvisende tall som resultat.

Det betyr at Kulturrådet må få tilført betydelige ressurser for å bygge opp en kompetanse som allerede delvis finnes i Kulturdepartementet, og i tillegg supplere denne for å sikre et etterrettelig kunnskapsgrunnlag for Kulturdepartementets beslutninger.

Samtidig er bekymringen stor for at den fagkompetansensom som er nødvendig i Kulturrådets sekretariatsfunksjon for råd og utvalgt i forvaltningen av Kulturfondet parallelt bygges ned, i tillegg til at armlengdesoppgavene og direktoratsoppgavene blandes sammen etter omorganiseringen.

## STERKERE POLITSIK STYRING OG ENSRETNING

Vi anerkjenner selvsagt at tilskuddet til musikk- og scenekunstinstitusjonene er underlagt et statlig regelverk for oppfølging og kontroll av hvordan midlene forvaltes i henhold til de målene som begrunner tilskuddet.

Som en del av departementets system for vurdering av måloppnåelsen har alle musikk- og scenekunstinstitusjonene på de tidligere posten 70 og 71 kap 323 siden 2012 blitt evaluert etter oppdrag fra departementet. Samlet viser disse evalueringen at institusjonenes måloppnåelse er god, og det er ingenting som tilsier at det er behov for tettere oppfølging og kontroll av disse institusjonene.

**Da fremstår det som paradoksalt å bruke offentlige ressurser på å bygge opp en byråkratisk funksjon for tettere kontroll og vurdering av institusjonenes måloppnåelse, samtidig som det**

## årlige ABE-kuttet treffer kjernevirksomheten og dermed år for år svekker vilkårene for å nå både overordnede og egndefinerte mål.

Slik NTO har påpekt i [uttalelser til statsbudsjettene](#) de siste årene, svekker ikke bare ABE-kuttet de økonomiske vilkårene for musikk- og scenekunstinstitusjonene; det fører også til sterkere politisk styring gjennom en omfordeling fra rammetilskuddet til politisk prioriterte tiltak i form av prosjekttilskudd.

Uten at dette er tydelig kommunisert, omfordeles det altså fra år til år midler fra rammene for den egneinitierte, frie kunstneriske utviklingen til politiske prioriteringer.

Denne dreiningen forsterkes ytterligere med den pågående omorganiseringen. Både i [svar fra Kulturdepartementet av 25.11.2020](#) og på informasjonsmøtet 11. februar viser Kulturdepartementet til Kulturrådets oppgaver og rolle på museumsfeltet som modell for den nye rollen Kulturrådet nå skal ha overfor musikk- og scenekunstinstitusjonene.

I brevet av 25.11.2020 handler det riktignok om Kulturrådets rolle i den administrative forvaltningen av tilskuddet til institusjonen på de nye postene 74 og 75 som er *overført* til Kulturrådet, mens det på informasjonsmøtet 11. februar handlet om hvordan Kulturrådet skal «*hjelpe*» departementet i arbeidet med budsjettsøknader og statistikk fra musikk- og scenekunstinstitusjonene på kap 323, post 70.

Vi tolker denne sammenblandingen som at det for Kulturdepartementet og Kulturrådet i denne sammenhengen er liten eller ingen forskjell mellom å *overta* administrativt ansvar og å *bistå* i forvaltningen.

På [museumsområdet](#) beskriver Kulturrådet seg som en *strategisk utviklingsaktør*; altså ikke som en *tilrettelegger* for at virksomhetene skal utvikle sin egenart i henhold til egne visjoner og mål. Derimot skal Kulturrådet sørge for at institusjonene «*praktiserer og utvikler seg i tråd med vedtatt politikk på feltet*», og et viktig virkemiddel for dette er programbasert utlysning av prosjektmidler. I tillegg vurderer Kulturrådet hvert år museene i det nasjonale museumsnettverket samlet på bakgrunn av rapportert statistikk og budsjettsøknader fra museene.

En slik omlegging i forvaltningen av tilskuddet til musikk- og scenekunstinstitusjonene, vil ikke bare fordre en kompetanse som Kulturrådet per i dag ikke har, men også innebære en kontroll- vurderings- og utviklerrolle i en krevende balanse med armlengdeprinsippet, jf [NTOs syv hovedpunkter som oppsummerer hvordan vi mener armlengdeprinsippet best sikres](#).

Med mer detaljert politisk styring er det en opplagt fare for normering og ensretting, sammen med en risiko for en instrumentell politikk hvor institusjonene brukes som virkemidler for å nå eksterne politiske mål.

### ARMLENGDEPRINSIPPET OG KVALITETSMÅLET

Ettersom et mål med å overføre administrativt ansvar for tilskuddsforvaltningen til Kulturrådet er å «*styrke fagligheten i tilskuddsforvaltningen*» har NTO blant annet stilt spørsmål om hvor skillene går mellom *Kulturrådets faglige vurderinger* i tilskuddsforvaltningen og *institusjonenes selvstendige kunst- og kulturfaglige beslutninger*.

Departementet har gitt følgende svar:

*Svar: Statlige midler til kulturformål skal fortsatt forvaltes etter prinsippet om armlengdes avstand. Dette innebærer at tilskuddsmottakerne er faglig uavhengige, og at beslutninger som krever kunst- og kulturfaglig skjønn, ikke underlegges statlig styring. Faste tiltak med driftsutgifter vurderes ut fra kriterier for drift, utviklings-, publikumsstrategier og andre kriterier som går fram av tilskuddsbrevet.*

Et grunnleggende dilemma i vurderingen av musikk- og scenekunstinstitusjonenes måloppnåelse er likefullt at *kvalitet* er det overordnede målet. Kulturrådet kan altså ikke vurdere musikk- og scenekunstinstitusjonenes kunstfaglige kvalitet; det er i strid med armlengdeprinsippet.

Dersom institusjonene i stedet ensidig skal måles på drift, utviklings-, publikumsstrategier og andre kriterier i tilskuddsbrevet *uavhengig* av kvalitetsmålet, er det derimot en fare for målforskyvning og at det overordnede kvalitetsmålet undergraves.

Institusjonene jobber selvsagt kontinuerlig med å sikre driften, utvikle strategier for å møte et størst mulig og mest mulig sammensatt publikum og imøtekomme andre krav og forventninger som blir gitt i tilskuddsbrevet.

Ensidig rapportering på alle andre kriterier enn kvalitet kan likevel føre til at oppmerksomheten dreies bort fra kjernevirksomheten som er å produsere og formidle kunst av høyest mulig kvalitet.

Musikk- og scenekunstinstitusjonenes kjernevirksomhet lar seg heller ikke kvantifisere på noen meningsfull måte, og det er svært begrenset hva tall og statistikk sier om disse forskjelligartede institusjonenes virksomhet og utvikling i lys av egne visjoner og mål.

Dette grunnleggende dilemmaet ble godt løst av Kulturdepartementet gjennom de periodiske institusjonsevalueringene hvor kvalitet og ressursutnyttelse ble vurdert i sammenheng av et eksternt fagfellepanel/analysebyrå basert på en dialogisk metode som inkluderte egne evalueringer.

Armlengdeprinsippet ble dermed godt ivaretatt, og evalueringene fremskaffet kunnskap og informasjon om institusjonenes kvalitative måloppnåelse ut ifra hver enkelt virksomhets egenart.

Hvordan Kulturrådet og departementet skal løse dette dilemmaet vet vi ikke, ettersom dialogen med NTO og institusjonene så langt har vært fraværende.

Vi vet heller ikke om de periodiske institusjonsevalueringene skal videreføres. I stedet for å svare på det spørsmålet, henviser departementet til den varslede scenekunststrategien – altså nok et politisk dokument som unndras behandling i Stortinget og tilhørende åpne innspillsrunder og offentlig samtale.

## NESTE STEG?

I kulturmeldingen ble det, i forbindelse med forslag knyttet til regionreformen som regjeringen siden gikk bort fra, tatt til orde for å vurdere om den statlige finansieringen av de virksomhetene som fylkeskommunene skulle ha hovedansvaret for skulle innrettes med forskriftsfestede tilskuddsordninger forvaltet av Kulturrådet.

En slik omlegging vil innebære en reduksjon av Stortingets beslutningsmyndighet fra enkeltvedtak om tilskudd til kun å fastsette økonomisk ramme og forskrift for ordningen.

Ifølge kulturmeldingen er hensikten med en slik ordning å skape større dynamikk i tilskuddsforvaltningen ved at virksomheter kontinuerlig blir vurdert opp mot hverandre ut ifra fastsatte mål og kriterier, slik at det gis større rom for at nye aktører kommer inn i ordningen når andre går ut eller får redusert tilskuddet.

Vi har både i [uttalelsen til kulturmeldingen](#) og i de etterfølgende innspillene til statsbudsjettene stilt oss grunnleggende kritiske til en slik forvaltningsmodell for faste/varige institusjoner som utgjør ryggraden i den nasjonale infrastrukturen for produksjon og formidling av musikk og scenekunst.

En omlegging til forskriftsfestede tilskuddsordninger vil ikke bare svekke institusjonenes økonomiske forutsigbarhet; det er også en betydelig risiko for at institusjonenes selvstendige faglighet undergraves gjennom faglig overprøving og normering på bekostning av ytringsmangfoldet.

Vesentlige kjennetegn ved musikk- og scenekunstinstitusjonene er at de eksisterer uavhengig av den eller de kunstnerne som måtte ha etablert virksomheten, og at de har en skiftende kunstnerisk ledelse på åremål. Hver enkelt av institusjonene ivaretar, innenfor sin egendefinerte kunstneriske profil, et bredt spekter av individuelle kunstnerskap og prosjekter som samlet representerer et mangfold av estetiske uttrykk.

I det øvrige er disse institusjonene organisert ulikt med forskjellige driftsformer og arbeidsmåter, og med ulik vektning av egenproduksjon, samproduksjon og programmering av gjestespill. Alle inngår like fullt i det samme nettverket og bidrar gjennom sin egenart og i gjensidig avhengighet samlet til å utvikle norsk musikk og scenekunst.

Dagens forvaltningsmodell, med tilskudd direkte over statsbudsjettet uten noen overprøvende kunst- og kulturfaglige vurderinger, er en forutsetning for å sikre den spredte beslutningsmyndigheten som denne infrastrukturen av selvstendige, forskjelligartede musikk- og scenekunstinstitusjoner i dag representerer.

Et av spørsmålene vi har stilt departement under overskriften ambisjoner og neste steg var:

*Vurderes forskriftsfestede tilskuddsordninger slik at det er Kulturrådet og ikke lenger Stortinget som skal vedta tilskuddet til enkeltvirksomheter?*

Vi fikk følgende svar:

*Svar: Det foreligger ingen planer om å endre enkelttilskudd til forskriftsfestede tilskuddsordninger. Det vil i så fall være en type endring som vil innebære en ordinær utrednings- og høringsprosess.*

Dette beroliger oss i liten grad når vi nylig erfarer at departementet svarer oss én ting og gjør noe annet.

Det fremstår også som forvirrende og urovekkende når Kulturdepartementet i det samme brevet avviser NTOs premisser om at Kulturrådets mandat er utvidet, når Kulturrådet selv viser til at de har "styrket og utvidet sitt mandat gjennom økte forvaltnings- og utviklingsoppgaver" de siste årene.

Vennlig hilsen

Norsk teater- og orkesterforening

*Marta Færevaaag Hjelle*  
styreleder

*Morten Gjeltten*  
direktør

## NTOS MEDLEMMER

Norsk teater- og orkesterforening (NTO) har 50 medlemsvirksomheter innenfor musikk og scenekunst. Disse omfatter alle landets større offentlig støttede institusjoner innenfor områdene teater, dans, opera og musikk.

Medlemmene har karakter av å være faste/varige, profesjonelle institusjoner med skiftende kunstnerisk ledelse og et ordnet arbeidsgiveransvar.

NTOs medlemmer er i det øvrige organisert ulikt med forskjellige driftsformer og arbeidsmåter, og med ulik vektning av egenproduksjon, samproduksjon og programmering av gjestespill. Hver enkelt institusjon ivaretar, innenfor sin egendefinerte kunstneriske profil, et bredt spekter av individuelle kunstnerskap og prosjekter som samlet representerer et mangfold av estetiske uttrykk.

### MEDLEMSOVERSIKT

#### Scenekunstvirksomheter

[Bergen Nasjonale Opera](#)  
[BIT Teatergarasjen](#)  
[Black Box teater](#)  
[Brageteatret](#)  
[Bærum kulturhus](#)  
[Carte Blanche](#)  
[Dansens Hus](#)  
[DansiT – Dansekunst i Trondheim og Midt-Norge](#)  
[Den Nationale Scene](#)  
[Det Norske Teatret](#)  
[Det samiske nasjonalteatret Beaivváš](#)  
[Det Vestnorske Teateret](#)  
[Dramatikkens hus](#)  
[Haugesund Teater](#)  
[Hålogaland Teater](#)  
[Kloden](#)  
[Nationaltheatret](#)  
[Nordland Teater](#)  
[Norsk scenekunstbruk](#)  
[Opera Østfold](#)  
[Oslo Nye Teater](#)  
[Peer Gynt](#)  
[Riksteatret](#)  
[Rogaland Teater](#)  
[Rosendal Internasjonale Teater](#)  
[Skuespiller- og danseralliansen](#)  
[Teater Ibsen](#)  
[Teater Innlandet](#)  
[Teater Manu](#)  
[Teater Vestland](#)  
[Teatret Vårt](#)  
[Trøndelag Teater](#)

#### [Turnéteatret i Trøndelag](#)

[Unge Viken Teater](#)  
[Vega Scene](#)  
[Østfold Internasjonale Teater](#)  
[Årjelhsaemien Teatere](#)

#### Musikkvirksomheter

[BIT20 Ensemble](#)  
[Det Norske Blåseensemble](#)  
[Det Norske Kammerorkester](#)  
[Det Norske Solistkor](#)  
[Edvard Grieg Kor](#)  
[Musikkselskapet Harmonien](#)  
[Oslo Quartet Series](#)  
[Riksscenen](#)  
[Stavanger Symfoniorkester](#)

#### Musikk og scenekunst

[Arktisk Filharmoni](#)  
[Den Norske Opera & Ballett](#)  
[Kilden teater og konserthus](#)  
[Trondheim Symfoniorkester & Opera](#)