

REPRESENTANTFORSLAG OM EN STERK OG UAVHENGIG KULTURFORVALTNING

INNSPILL

Til: Stortingets familie- og kulturkomité

Kopi: Kulturdepartementet

Dato: 28.04.2021

Vi viser til [Dokument 8:251 S \(2020-2021\)](#) *Representantforslag om en sterk og uavhengig kulturforvaltning*.

Representanter fra SV har fremmet følgende forslag

- 1. Stortinget ber regjeringen utrede og komme tilbake til Stortinget med en sak om mulige endringer i kulturforvaltningen, inkludert å skille Kulturrådet i to funksjoner, slik at armlengdesoppgavene og direktoratsoppgavene ivaretas i hver sine separate organisasjoner. Målet for eventuell endring er å styrke selvstendigheten, åpenheten og prinsippet om armlengdes avstand for Kulturrådet, å styrke nødvendige direktoratsfunksjoner og å ivareta kunstinstitusjonenes selvstendighet.*
- 2. Stortinget ber regjeringen utrede en kraftig styrking av Norsk kulturfond, både organisatorisk og økonomisk, og komme med forslag til områder som trenger mer midler og/eller kompetanse.*
- 3. Stortinget ber regjeringen utrede og komme tilbake til Stortinget med en sak om å opprette et forskningssenter for kultursektorforskning.*
- 4. Stortinget ber regjeringen utrede Kulturtankens rolle og videre drift i samsvar med en ny struktur for Kulturrådet og et direktorat, med vekt på å styrke Den kulturelle skolesekken. Utredningen må inkludere en vurdering av å legge nasjonale oppgaver knyttet til Den kulturelle skolesekken til Kulturrådet/direktoratet, om modeller som Scenekunstbruket kan utvides til flere kulturuttrykk i samarbeid med de aktuelle feltene, og hvordan fylkenes ansvar og ressurser kan økes for å styrke skolesekkens tilbud.*
- 5. Stortinget ber regjeringen utrede og fremme forslag om en endring av kulturloven der det stilles krav til kulturpolitisk forvaltning i kommunene, inkludert krav til en kommunedelplan om kultur, og der prinsippet om armlengdes avstand lovfestes for alle forvaltningsnivåer.*

Etter NTOs syn er dette et høyst betimelig og viktig forslag om en åpen og grundig prosess, der ulike løsninger utredes, og der kulturfeltet selv inkluderes.

Sterke strukturer med skiftende politisk klima

Det må være et mål å bygge sterke strukturer som er best mulig rustet til å sikre den frie kunsten også med skiftende politiske klima. Dette kan gjøres ved å styrke det rettslige vernet av kunstens særegne uttrykksform, og gjennom en god organisering av politikk og forvaltning som legger armlengdeprinsippet til grunn.

Det vi er vitne til i norsk kulturpolitikk nå peker i feil retning med sterke maktkonsentrasjoner rundt Kulturrådet og Kulturtanken, og tilslørte prosesser i lukkede rom uten utredning, dialog og åpne høringsprosesser.

Vi støtter derfor forslaget om at regjeringen nå må stoppe opp og utrede både Kulturrådets og Kulturtankens rolle og mandat, og at man ser på hvordan organiseringen av kulturforvaltningen best kan sikre armlengdeprinsippet i tråd med en lovfesting av dette prinsippet i en revidert kulturlov.

Minst mulig administrasjon

Etter vårt syn må det også være et mål for en mulig endret organisering at mest mulig midler kanaliseres direkte til kunstnerisk produksjon og formidling, og at minst mulig midler bindes opp i administrasjon både på tilskudds- og mottakersiden. Samtidig er det selvsagt viktig at kulturforvaltningen på alle nivå er faglig kompetent og har tilstrekkelige ressurser til å utforme og forvalte en tilretteleggende kulturpolitikk.

Vi vil advare mot at voksende sentral direktoratmakt, sammen med lokalt planarbeid, fører til sterkere politisk detaljstyring med tilhørende intensivert evaluering og rapportering som tapper ressurser fra fri kunstnerisk produksjon og formidling.

Utredning av armlengdeprinsippet

Vår erfaring er at prinsippet om en armlengdes avstand forstås ulikt og praktiseres forskjellig blant politikere og byråkrater på de ulike forvaltningsnivåene, i Riksrevisjonen og i fylkeskommunale/kommunale kontrollutvalg, blant aktører i bransjen og i medienes analyserende og kommenterende kulturjournalistikk.

Etter vårt syn bør derfor en slik utredning som forslagsstillerne tar til orde for også omfatte en ekstern kartlegging av hvordan armlengdeprinsippet tolkes og anvendes blant alle disse aktørene.

Målet bør være å komme frem til en større grad av felles forståelse og større innsikt i og bevissthet om armlengdeprinsippet og verdien av den frie kunsten.

Vi viser til det oppdraget som den svenske regjeringen har gitt Myndigheten för kulturanalys om å utrede den kulturpolitiske styringens effekter på den kunstneriske friheten.

Nedenfor følger utdypende kommentarer til hvert av punktene i forslaget.

1. DELING AV KULTURRÅDET

Vi støtter forslaget om å utrede mulige endringer i kulturforvaltningen, inkludert å dele Kulturrådet slik at armlengdeoppgavene og direktoratsoppgavene ivaretas i to separate organisasjoner, med mål om å styrke armlengdeprinsippet.

Det er viktig å presisere at dette prinsippet må sikres og styrkes både i forholdet mellom politikken og Kulturrådets armlengdeoppgaver og mellom politikken og de selvstendige kunstinstitusjonene.

Kulturrådets armlengdeoppgaver

NTO er enig i at det må finnes en løsning som skiller tydelig mellom armlengdeoppgaver og direktoratsoppgaver i Kulturrådets administrasjon. En deling av Kulturrådet kan være en god løsning, men det er viktig slik forslagsstillerne understreker at svaret ikke må være gitt på forhånd.

Vi deler den utbredte bekymringen blant både ansatte i Kulturrådet, råds- utvalgs- og komitémedlemmer, kunstnere og forbund for at omorganiseringen av Kulturrådet kan føre til at den faglige uavhengigheten til

rådet for Norsk kulturfond, styret Fond for lyd og bilde og utvalget for Statens kunstnerstipend svekkes, og at nødvendig fagkompetanse bygges ned.

Frie kunstinstitusjoner

Slik det understrekes i forslaget, er det like viktig å sikre de profesjonelle kunstinstitusjonenes faglige uavhengighet som det er å sikre uavhengigheten til disse tre styrende organene.

Slik de tre kollegiale organene har skiftende medlemmer, har musikk- og scenekunstinstitusjonene en skiftende kunstnerisk ledelse som ansettes på åremål av et selvstendig styre. Dette er varige virksomheter som eksisterer uavhengig av de kunstnerne som en gang etablerte virksomheten.

Institusjonene er i det øvrige organisert ulikt med forskjellige driftsformer og arbeidsmåter, og med ulik vektning av egenproduksjon, samproduksjon og programmering av gjestespill. 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.

Dagens forvaltningsmodell med tilskudd direkte over statsbudsjettet – med stor grad av ansvar, tillit og frihet og uten noen overprøvende kunst- og kulturfaglige vurderinger – har vært en garanti for den spredte beslutningsmyndigheten som denne infrastrukturen av selvstendige, forskjelligartede musikk- og scenekunstinstitusjoner i dag representerer.

Krevende møte mellom målstyring og armlengdeprinsippet

Kvalitet er det overordnede målet for disse virksomhetene. Det innebærer et grunnleggende dilemma i møtet mellom målstyring og armlengdeprinsippet som legger store begrensninger på mulighetene for å intensivere faglige vurderinger av institusjonenes budsjettsøknader, ressursbruk og måloppnåelse – slik Kulturrådet nå har fått i oppgave.

Institusjonenes ressursbruk kan ikke vurderes isolert fra kvalitetsmålet eller institusjonenes kunstneriske valg; samtidig kan Kulturrådets vurderinger ikke gripe inn i institusjonenes egne kunstfaglige vurderinger.

Det er viktig at denne kompleksiteten i målstyringen tas med i en utredning av mulige endringer av kulturforvaltningen med mål om å sikre kunstinstitusjonenes faglige selvstendighet.

I tillegg må det være et mål å sikre disse varige institusjonene forutsigbare økonomiske rammevilkår som en bærebjelke i yttingsfrihetens infrastruktur sammen med andre viktige institusjoner som universitetene og mediene.

I denne sammenhengen er det en viktig presisering fra forslagstillerne at en styrking av nødvendige direktoratfunksjoner ikke betyr å legge tilskudd til institusjonene under et direktorat.

Vi viser til universitets- og høyskolesektoren, som det er nærliggende å sammenligne seg med, hvor det er rettet sterk kritikk mot direktoratene som byråkratiske mellomledd som sjelden tilfører merverdi, og hvor det nå gjøres forsøk på forenkling og opprydding.

På dette området pekes det på at «direktoriseringen» fører til svekket institusjonsfrihet, fragmentert og detaljert styring, svekket dialog mellom departement og institusjonene, uklar ansvarsdeling, uheldige dobbeltroller og redusert effektivitet.

2. STYRKING AV NORSK KULTURFOND

NTO støtter en styrking av Norsk kulturfond. Vi vil samtidig understreke at politiske forslag til områder som trenger mer midler og/eller kompetanse ikke må gripe inn i eller overstyre rådets selvstendige kunstfaglige prioriteringer. Det er også viktig at en slik utredning legger [kulturrådsloven](#) til grunn, og at satsingsområder er i tråd med formålsparagrafen.

3. FORSKNINGSSENTER FOR KULTURSEKTORFORSKNING

NTO støtter forslaget om å opprette et eget forskningscenter for kultursektorforskning.

I både Kulturtanken og Kulturrådet er det bygget opp store avdelinger for kunnskapsproduksjon uten at det reflekteres over dobbeltrollen som tilskuddsforvalter og utøvende kunnskapsprodusent, eller over betydningen av uavhengig og kritisk kunnskap.

Det bør vurderes hvordan man best sikrer både *kvalitet* og *uavhengighet* i kunnskapsproduksjonen, med mål om en kunnskapsbasert politikkutvikling fremfor politikkbasert kunnskapsutvikling.

Vi minner om Grund-utvalgets rapport En kunnskapsbasert kulturpolitikk (2012) som etter vårt syn kan danne et godt utgangspunkt for en videre vurdering av behov, mål og innretning av et mulig forskningscenter.

4. KULTURTANKENS ROLLE OG VIDERE DRIFT

NTO støtter forslaget om å utrede Kulturtankens rolle og videre drift, og at dette sees i sammenheng med en vurdering av Kulturrådets oppgaver og organisering.

Det er viktig at Kulturtanken utredes i lys av målet om at mest mulig midler skal kanaliseres direkte til elevenes kunstopplevelser.

Vi vil understreke betydningen av at kunst og kultur for barn og unge må organiseres sammen med det øvrige profesjonelle kunstfeltet for å sikre status og kvalitet, og *ikke* skilles ut som et eget forvaltningsområde med Kulturtanken som direktorat.

Både for å unngå et slikt uheldig skille og for å sikre en bedre ressursutnyttelse, kan det være en god løsning å knytte den nasjonale forvaltningen av Den kulturelle skolesekken til Kulturrådets direktoratdel, og vi slutter oss til at dette må vurderes nærmere.

En samlet utredning av Kulturrådet og Kulturtanken bør ha som mål å rydde i uheldige dobbeltroller og sikre at disse etatene ikke har en utøverrolle som overlapper og konkurrerer med selvstendige virksomheter og egne tilskuddsmottakere.

I den sammenhengen bør det særlig vurderes hvilke oppgaver som *ikke* kan ligge i et direktorat underlagt politisk instruksjonsmyndighet, men som nødvendigvis må ivaretas av selvstendige virksomheter på en armlengdes avstand fra politikken.

Fylkeskommunenes ansvar

Likeledes må en ryddig rolledeling forankret i armlengdeprinsippet ligge til grunn for en vurdering av hvordan fylkeskommunenes ansvar og ressurser kan økes for å styrke skolesekkens tilbud.

Fylkeskommunene har i dag stor innflytelse over innholdet i Den kulturelle skolesekken med ansvar både for å programmere, bestille og utvikle produksjoner, uten at det stilles formelle krav til at armlengdeprinsippet ivaretas.

Musikkbruket

NTO støtter opprettelsen av Musikkbruket etter modell av Norsk Scenekunstbruk.

Vi vil understreke at Musikkbruket ikke er en ny struktur slik det feilaktig fremstilles i barne- og ungdomskulturmeldingen, men en utvidelse av Scenekunstbrukets eksisterende oppgaver og organisasjon. Musikkbruket bygger dermed på verdifull erfaringsbasert kunnskap og en allerede velfungerende ordning som er utviklet organisk over tid i takt med Den kulturelle skolesekken.

Gjennom en slik allerede vel etablert struktur blir armlengdeprinsippet ivaretatt samtidig som beslutningsmyndigheten spres ved at fylkeskommunenes innflytelse over innholdet i DKS suppleres av en uavhengig nasjonal aktør som allerede er en anerkjent og kompetent samarbeidspart for fylkeskommunene.

5. ENDRING AV KULTURLOVEN

NTO støtter forslaget om å utrede og fremme forslag til en revidert kulturlov med en egen bestemmelse som lovfester prinsippet om en armlengdes avstand for alle forvaltningsnivåene.

En revidert kulturlov som styrker det rettslige vernet av kunsten, vil danne et viktig rammeverk for fremtidig organisering og finansieringsmodeller.

Armlengdeprinsippet kommer direkte til uttrykk i Kulturrådsloven, men bare indirekte i kulturloven. Det finnes i dag ingen egen bestemmelse som lovfester prinsippet om en armlengdes avstand mellom politiske myndigheter og de enkelte kunstinstusjonene.

NTO har med hjelp av et juridisk ekspertutvalg levert et innspill til revisjon av kulturlova hvor myndighetenes ansvar for å sikre forutsigbare rammer for profesjonelle kunstinstusjoner presiseres, og hvor vi foreslår en konkret lovformulering som kodifiserer armlengdeprinsippet – begge deler forankret i infrastrukturkravet i Grunnlovens ytringsfrihetsparagraf 100 (6).

Armlengdeprinsippet betyr at myndighetene ikke kan instruere om beslutninger som krever kunst- og kulturfaglig skjønn. Både direkte og indirekte instruksjon, skjevfordeling av midler og etterhåndssensur er utilbørlig inngripen i det kunstneriske innholdet og dermed i strid med armlengdeprinsippet.

Politisk innflytelse som griper inn i kunstens uavhengighet i form av *indirekte instruksjon* kan være detaljert målstyring eller instrumentelle føringer som undergrave kvalitetsmålet og stjeler ressurser slik at handlingsrommet for produksjon og formidling av fri kunst innsnevres.

Det er en slik forståelse av armlengdeprinsippet – som altså skal demme opp mot både direkte og indirekte politisk instruksjon – som må legges til grunn på alle forvaltningsnivåene og som må følges opp i organiseringen av forvaltningen og utøvelsen av politikken.

Prinsippet må legges til grunn i tilskuddsforvaltning, eierstyring og styreoppnevning, jf. også NTOs syv hovedpunkter om hvordan armlengdeprinsippet best kan ivaretas i forholdet mellom politiske myndigheter og kunstinstusjonene.

Når det gjelder forslaget om krav til kommunal og fylkeskommunal planlegging, anerkjenner vi behovet for å løfte frem og synliggjøre kulturområdet gjennom planverk.

Imidlertid kan vi vanskelig se hvordan krav til kulturplaner kan løse de grunnleggende utfordringene som er knyttet til store variasjoner i kommunenes/fylkeskommunens prioriteringer av kultur, sammen med en statlig ansvarsfraskrivelse som vi for eksempel leser i barne- og ungdomskulturmeldingen.

Det er også viktig at kommunalt planarbeid på kulturområdet ikke kommer i konflikt med armlengdeprinsippet ved at frie kunstneriske virksomheter brukes som virkemidler for å oppnå eksterne mål eller påføres detaljerte politiske føringer gjennom planverket.

Videre vil vi advare mot tiltak som fører med seg unødig byråkrati og administrasjon med intensivt plan- og rapporteringsarbeid.

Vi viser her til den svenske rapporten En regional resurs på konstnårlig grund: Lånsteatrarna och kultursamverkansmodellen som peker på at regionale kulturplaner har ført til økt administrativt arbeid og mer detaljerte rapporteringskrav på bekostning av teatrenes kjernevirksomhet.

Det vesentlige må være at en revidert kulturlov kan bidra til at politikutforming og utøvelse av politikken på alle tre forvaltningsnivåene legger armlengdeprinsippet til grunn og sikrer de kunstneriske virksomhetenes kjernevirksomhet og kunstneriske handlingsrom.

Vennlig hilsen

Norsk teater- og orkesterforening

Marta Færevaa Hjelte
styreleder

Morten Gjeltén
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](#)