

ORGANISERING AV KULTURFORVALTNINGEN

INNSPILL TIL SVs FORSLAG

Dato: 18.03.21

Vi viser til SVs innspillsmøte om organisering av kulturforvaltningen 10. mars d.å. og takker for et godt og viktig initiativ. NTOs innspill til SVs forslag følger nedenfor.

Utgangspunktet for organiseringen av kulturpolitikken og kulturforvaltningen må være å etablere sterke strukturer som kan sikre den frie kunsten også med skiftende politiske klima, jf. utviklingen i land hvor politikerne fester grepet.

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.

NTO er opptatt av å sikre sterke, forskjelligartede, frie kunstinstitusjoner, og vi er opptatt av å sikre sterke og autonome fond og stipendordninger.

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 forvaltningen best kan sikre armlengdeprinsippet.

Et slikt utredningsarbeid må legge til grunn overordnede kulturpolitiske mål om kvalitet, ytringsmangfold og desentraliserte kunstfaglige beslutninger, sammen med krav om at mest mulig midler kanaliseres direkte til kunstnerisk produksjon og formidling.

Det må også være et mål å unngå maktkonsentrasjoner og uheldige dobbeltroller som tilskuddsforvalter og utøver. I tillegg må det reflekteres over hvilke oppgaver som i et velfungerende demokrati ikke kan ligge til et direktorat underlagt politisk instruksjonsmyndighet.

REVIDERT KULTURLOV OG ARMLENGDEPRINSIPPET

NTO støtter forslaget om å utrede og fremme lovforslag som kan bidra til å styrke armlengdeprinsippet på alle forvaltningsnivåene.

En revidert kulturlov som styrker det rettslige vernet av kunstens særegne uttrykksform, 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 kunstinstitusjonene.

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 kunstinstitusjoner presiseres, og hvor vi foreslår en konkret lovformulering som kodifiserer armlengdeprinsippet, begge deler i henhold til 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 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 kunstinstitusjonene.

Når det gjelder forslaget om krav til kommunal og fylkeskommunal planlegging, er vi usikre på hvor godt dette kan bygge opp under armlengdeprinsippet.

Vi anerkjenner behovet for å løfte frem og synliggjøre kulturområdet gjennom planverk, og vi er positive til at armlengdeprinsippet inngår i slike planer. Likevel er vi urolige for at fremoverlente politikere og byråkrater tar en aktør- eller utviklerrolle i utformingen av detaljerte planer som legger føringer for virksomhetene på en måte som snarere kan svekke armlengdeprinsippet.

Vi viser her til den svenske rapporten En regional resurs på konstnärlig grund: Länsteatrarna 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 politikutformingen og utøvelsen av politikken på alle tre forvaltningsnivåene legger armlengdeprinsippet til grunn og sikrer de kunstneriske virksomhetenes kjernevirksomhet og kunstneriske handlingsrom.

KULTURRÅDETS ARMLEGDEOPPGAVER

Vi slutter oss til forslaget om å utrede hvilken organisering som best kan ivareta den faglige uavhengigheten til rådet for Norsk kulturfond, og vil presisere at dette også må omfatte de øvrige styrende organene altså styret i Fond for lyd og bilde og utvalget for Statens kunstnerstipend.

NTO 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 disse tre styrende organene svekkes og at nødvendig fagkompetanse bygges ned.

Vi er enige i at det må finnes en løsning som skiller tydelig mellom armlengdeoppgaver og direktoratsoppgaver i Kulturrådements administrasjon. En deling av Kulturrådet kan være en god løsning, men vi vil ikke ta til orde for at fasiten på forhånd er gitt.

MUSIKK- OG SCENEKUNSTINSTITUSJONENES FAGLIGE UAVHENGIGHET

Nettopp i lys av armlengdeprinsippet, er vi derimot kritiske til at en ny organisering nødvendigvis skal bidra til en «styrking av direktoratsfunksjonene» i Kulturrådet dersom dette innebærer oppgaver rettet mot musikk- og scenekunstinstitusjonene.

Like viktig som å sikre uavhengigheten til rådet for Norsk kulturfond, styret Fond for lyd og bilde og utvalget for Statens kunstnerstipend, er det å sikre de profesjonelle kunstinstitusjonenes faglige uavhengighet i organiseringen av tilskuddsforvaltningen.

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.

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.

Vi vil understreke at det ikke må bygges opp sterkere direktoratsfunksjoner i Kulturrådet uten at det *først* er klart hvilke behov som skal løses og det er gjort grundige konsekvensutredninger som tar høyde for armlengdeprinsippet og kompleksiteten i målstyringen og vurderingen av profesjonelle kunstinstitusjoner.

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.

MEST MULIG MIDLER DIREKTE TIL KUNSTNERISK PRODUKSJON OG FORMIDLING

Vi stiller oss også spørrende til målet om eller behovet for «en sterkere kommunal og statlig kulturforvaltning».

Etter vårt syn må det snarere være et mål 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.

KULTURTANKEN

NTO støtter forslaget om å utrede Kulturtankens rolle og videre drift, og vi er enige i at Kulturtankens og Kulturrådets mandat og roller må sees i sammenheng.

Vi er sterkt kritiske til at man skiller kunst og kultur for barn og unge fra det øvrige profesjonelle kunstfeltet slik det nå legges opp til med de skrittvisse overføringene av forvaltningsoppgaver til Kulturtanken.

Både for å bøte mot et slikt uheldig skille og 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.

Videre støtter NTO forslaget om at det legges til rette for at Scenekunstbruket kan etablere et musikkbruk for styrket formidling etter samme velfungerende modell.

I den sammenhengen vil vi understreke at slik virksomhet som innebærer kunstneriske vurderinger *ikke* kan ligge i et direktorat underlagt politisk instruksjonsmyndighet, men nødvendigvis må ivaretas av selvstendige virksomheter på en armlengdes avstand fra politikken, altså ikke i Kulturtanken eller Kulturrådet.

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

UAVHENGIG FORSKNINGSSENTER

Som en del av utredningsarbeidet, mener vi det bør vurderes om det bør etableres et nytt forskningssenter for kultursektorforskning, jf. Grund-utvalgets rapport En kunnskapsbasert kulturpolitikk (2012).

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.

Vennlig hilsen

Norsk teater- og orkesterforening

Morten Gjeltén
direktør