



Riksrevisjonen

## Riksrevisjonens undersøkelse av tilskuddsforvaltningen i Norsk kulturråd

Dokument 3:12 (2012–2013)



5 664 -577 -7 285 18 4 588 315 6 554 735 394 215 2 577 634 492

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 23 741 379 17 11

Denne publikasjonen finnes på Internett:  
[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra  
Departementenes servicesenter  
Telefon: 22 24 20 00  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
[www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

Andre kan bestille fra  
Bestillinger offentlige publikasjoner  
Telefon: 55 38 66 00  
Telefaks: 55 38 66 01  
E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Fagbokforlaget AS  
Postboks 6050 Postterminalen  
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-232-0

Forsideillustrasjon: 07 Oslo

# Riksrevisjonens undersøkelse av tilskuddsforvaltningen i Norsk kulturråd

---

Dokument 3:12 (2012–2013)



## Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:12 (2012–2013)

*Riksrevisjonens undersøkelse av tilskuddsforvaltningen i Norsk kulturråd.*

Riksrevisjonen, 11. juni 2013

For riksrevisorkollegiet

*Jørgen Kosmo*  
riksrevisor



# Innhold

<b>1</b>	<b>Hovedfunn</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Riksrevisjonens merknader</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>Riksrevisjonens anbefalinger</b>	<b>10</b>
<b>4</b>	<b>Departementets oppfølging</b>	<b>10</b>
<b>5</b>	<b>Riksrevisjonens sluttmerknad</b>	<b>11</b>
<b>Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden</b>		<b>13</b>
<b>Vedlegg 2: Statsrådets svar</b>		<b>17</b>
<b>Vedlegg 3: Rapport</b>		<b>23</b>
<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>29</b>
<b>2</b>	<b>Metodisk tilnærming og gjennomføring</b>	<b>31</b>
<b>3</b>	<b>Revisjonskriterier</b>	<b>34</b>
<b>4</b>	<b>Fakta</b>	<b>40</b>
<b>5</b>	<b>Vurderinger</b>	<b>68</b>
<b>6</b>	<b>Referanseliste</b>	<b>71</b>
<b>7</b>	<b>Vedlegg 1: Tilskuddsordningene</b>	<b>75</b>

**Utbrett: Bakgrunn og mål for undersøkelsen. Funns og anbefalinger.**





# Kulturdepartementet

## Riksrevisjonens undersøkelse av tilskuddsforvaltningen i Norsk kulturråd

Målet med undersøkelsen har vært å belyse om tilskuddene til kunstmrådene scene-kunst, musikk og visuell kunst er hensiktsmessig utformet, forvaltet og fulgt opp av tilskuddsforvalterne og departementet ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger. Undersøkelsen omfatter perioden 2006–2012.

Det er en viktig kulturpolitisk oppgave å legge til rette for at alle kan oppleve et mangfold av kulturtilbud og kunstneriske uttrykk og delta i et aktivt kulturliv, uavhengig av geografiske og sosiale skillelinjer, jf. blant annet Prop. 1 S (2011–2012) for Kulturdepartementet.

Riksrevisjonens undersøkelse omfatter bevilgningene som forvaltes av Norsk kulturråd, Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde. For 2012 utgjorde disse bevilgningene til sammen 580 mill. kroner, dvs. en økning på 215 mill. kroner siden 2006. Administrasjonen i Norsk kulturråd er også tillagt sekretariatsfunksjonene for Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde.

Rapporten ble forelagt Kulturdepartementet ved brev av 28. februar 2013. Departementet har gitt kommentarer til rapporten i brev av 19. mars 2013. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, oversendingsbrevet fra riksrevisorkollegiet til departementet 23. april 2013 og svaret fra statsråden 7. mai 2013 følger som trykte vedlegg.

---

### 1 Hovedfunn

- Det har vært en sterk økning i tilskuddene til Norsk kulturfond i perioden, men det er forskjeller i den geografiske fordelingen av tilskuddene.
- Det er svakheter i tilskuddsforvaltningen i Norsk kulturråd, og søknadsbehandlingen har ikke vært tilstrekkelig dokumentert.
- Norsk kulturråd har ikke god nok oppfølging og informasjon om bruken av tilskuddene.
- Kulturdepartementets styring har ikke i tilstrekkelig grad sikret tilfredsstillende tilskuddsforvaltning.

---

### 2 Riksrevisjonens merknader

#### 2.1 Det har vært en sterk økning i tilskuddene til Norsk kulturfond i perioden, men det er forskjeller i den geografiske fordelingen av tilskuddene

Det er et prioritert kulturpolitisk mål å sikre alle tilgang til kunst- og kulturopplevelser, samt å sørge for at muligheten til å uttrykke seg gjennom kunst og kultur ikke skal være avhengig av geografi eller sosiale skillelinjer.

I perioden 2006–2012 har tilskuddene som tildeles gjennom Norsk kulturfond blitt mer enn fordoblet. Økningen er særlig sterk på scenekunstmrådet, men også bety-

delig på musikkområdet. Undersøkelsen viser store geografiske forskjeller både når det gjelder fordeling av tilskuddskroner per innbygger og andel innvilgede søknader under Norsk kulturfond. Tilskudd per innbygger er høyest i Oslo og Finnmark med henholdsvis 1652 kroner og 703 kroner per innbygger, og lavest i Møre- og Romsdal og Hedmark med 95 kroner og 89 kroner per innbygger. For de fleste fylkene er andel innvilgede søknader mellom 34 prosent og 45 prosent. Ytterpunktene i perioden er 83 prosent i Nordland og 17 prosent i Nord-Trøndelag.

Ifølge Kulturdepartementet er det de kunstneriske kvalitetene i søknaden som er viktigst for å få søknaden innvilget. De geografiske forskjellene kan ifølge departementet i noen grad forklares med antall søknader og fylkenes kulturelle infrastruktur og tradisjoner. Riksrevisjonen vurderer det likevel som en utfordring at det mellom noen fylker er store forskjeller i fordelingen av tilskuddsmidlene.

## **2.2 Svakheter i tilskuddsforvaltningen i Norsk kulturråd**

Antall søknader til de tre kunstområdene innenfor Norsk kulturfond, har i de senere årene økt betydelig uten at det har medført endringer i forvaltningen av ordningene. Store deler av saksbehandlingen utføres manuelt og uten elektroniske støttesystemer. Saksbehandlingsskapasiteten har i tillegg vært uendret. Tilskuddsforvaltningen har derfor blitt mer sårbar i løpet av perioden. Norsk kulturråd har ansvar for at tilskuddsforvaltningen til enhver tid er effektiv og forsvarlig, jf. økonomiregelverket. Det er positivt at Norsk kulturråd har startet en gjennomgang og modernisering av tilskuddsforvaltningen. Dette omfatter blant annet planer om å ta i bruk et elektronisk søknads- og saksbehandlingssystem i løpet av 2013.

Tildeling av tilskudd skjer ved enkeltvedtak, og et enkeltvedtak skal grunnlegges og være basert på skriftlighet, slik at saksbehandlingen blir sporbar og etterprøvbare. Norsk kulturråd har overfor Kulturdepartementet påpekt behov for bedre internkontroll og dokumentasjon av saksbehandlingen med tilfredsstillende sporbarhet og etterprøvbarehet i søknadsbehandlingen. Undersøkelsen viser at begrunnelsen for avslag eller tilrømming om støtte i en del tilfeller ikke er tilstrekkelig dokumentert verken i administrasjonens eller i fagutvalgenes interne søknadsbehandling. Riksrevisjonen vurderer det som uheldig at begrunnelsene i den interne søknadsbehandlingen i Norsk kulturråd og i Fond for lyd og bilde ikke er tilstrekkelig dokumentert i et betydelig antall saker.

Selv om et forvaltningsorgan kan la være å gi en samtidig begrunnelse for vedtak som fordeler tilskudd, fritar dette likevel ikke virksomheten fra kravet om å sikre sporbarhet i søknadsbehandlingen. Begrunnelsene som ligger til grunn for vedtakene som treffes, skal dokumenteres slik at de kan etterprøves av blant annet aktuelle klage- og tilsynsorganer. Hvor omfattende en slik dokumentasjon skal være må imidlertid avveies i forhold til forvaltningsorganets arbeidsbyrde. I flertallet av sakene som er gjennomgått av Riksrevisjonen, foreligger det tilfredsstillende dokumentasjon av begrunnelser. Det bør derfor være mulig å sikre tilstrekkelig dokumentasjon i den interne søknadsbehandlingen i Norsk kulturråd og i Fond for lyd og bilde. Innføringen av et elektronisk søknads- og saksbehandlingssystem bør kunne effektivisere saksbehandlingen og bidra til bedre dokumentasjon av den løpende saksbehandlingen.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at 10 av 25 tilskuddsordninger under de tre kunstområdene fram til høsten 2012 manglet tildelingskriterier som angir grunnlaget for vurderingen av om en søknad kunne innvilges eller ikke. Det er viktig at tildelingskriteriene er tydelige, slik at alle aktuelle målgrupper nås. Gode kriterier er også viktig for å unngå at det legges ressurser i utarbeiding og behandling av søknader som uansett vil få avslag. Det er positivt at Norsk kulturråd fra høsten 2012 har hatt en gjennomgang av tildelingskriterier for tilskuddsordningene.

Det er også positivt at Norsk kulturråd i 2012 har utarbeidet habilitetsbestemmelser som veileder ansatte og medlemmer i Kulturrådet i habilitetsvurderinger slik at håndteringen av dette sikrer nødvendig tillit til tilskuddsforvaltningen.

### **2.3 Norsk kulturråd har ikke god nok oppfølging og informasjon om bruken av tilskuddene.**

Riksrevisjonen har merket seg at det ikke foreligger en samlet oversikt over om prosjektene som det er gitt tilskudd til, blir gjennomført som forutsatt. Manglende helhetlig oversikt over bruken av tilskuddsmidlene gjør det svært vanskelig å si om tilskuddene som forvaltes av Norsk kulturråd faktisk bidrar til å nå målene for de tre kunstområdene under Norsk kulturfond. Det er uheldig at Norsk kulturråd mangler helhetlig informasjon og kunnskap om hvordan tilskuddsmidlene blir benyttet. Kunnskap om tilskuddsmottakernes bruk av midlene er også en forutsetning for god risikostyring på området, og for å kunne vurdere om fastsatte mål og resultatkrav oppnås.

Norsk kulturråd kan holde tilbake midler og eventuelt kreve tilbakebetaling hvis tilskuddsmottaker ikke leverer rapport og regnskap for bruken av tilskuddet. Krav om tilbakebetaling blir i slike tilfeller sjelden iverksatt. Dette er uheldig både med hensyn til forsvarlig bruk av tilskuddsmidlene og at forvaltningens praksis på området skal være enhetlig.

### **2.4 Kulturdepartementets styring har ikke sikret tilfredsstillende tilskuddsforvaltning**

Kulturdepartementet har ansvar for å sikre at tilskuddsforvaltningen er effektiv og hensiktsmessig, slik at blant annet forvaltningsloven og økonomiregelverket i staten etterlevs. Departementet skal videre sørge for at det gjennomføres evalueringer som gir informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater.

Departementet har lagt til grunn at Norsk kulturråds tilskuddsforvaltning av Norsk kulturfond er forsvarlig og riktig dimensjonert. Norsk kulturråd har i styringsdialogen orientert Kulturdepartementet om utfordringene med den økte søknadsmengden og den manglende saksbehandlingskapasiteten i Norsk kulturråd. Siden søknadsmengden har økt betydelig og tilskuddsforvaltningen har foregått i flere år uten elektronisk støttesystem, mener Riksrevisjonen at Kulturdepartementet burde ha tatt initiativ til nødvendige forbedringstiltak på et tidligere tidspunkt for å sikre betryggende tilskuddsforvaltning i Norsk kulturråd. Riksrevisjonen ser det som positivt at det nå skal implementeres et elektronisk system for søknads- og saksbehandling.

Kulturdepartementet er overordnet ansvarlig for at Norsk kulturråd rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon. Selv om departementet er tilfreds med rapporteringen fra Norsk kulturråd om fordelingen av tilskuddsmidlene, er det mangelfull informasjon og kunnskap om hvorvidt midlene blir benyttet som forutsatt, og hva midlene har bidratt til. Med bakgrunn i den betydelige økningen i bevilgningene til Norsk kulturfond burde Kulturdepartementet tatt initiativ til å innhente mer systematisk og samlet kunnskap om bruken av tilskuddsmidlene.

Kulturdepartementet har i de senere årene lagt fram flere stortingsmeldinger, og det er gjennomført evalueringer og utredninger av enkelte deler av tilskuddsforvaltningen på de tre kunstområdene som undersøkelsen omfatter. Det foreligger imidlertid lite informasjon i disse dokumentene om i hvilken grad tilskuddene på områdene bidrar til målene om mangfold av ulike kulturtilbud og kunstneriske uttrykk, og om alle får tilgang til kunst- og kulturopplevelser.

---

### 3 Riksrevisjonens anbefalinger

- Kulturdepartementet bør ha en mer aktiv innhenting av systematisk og samlet informasjon om bruken av tilskuddsmidlene for å påse at tilskuddsforvaltningen fungerer effektivt og hensiktsmessig, og at fastsatte mål og resultatkrav for ordningene nås.
- Norsk kulturråd bør vurdere å innhente mer kunnskap om årsakene til de store regionale forskjellene i fordelingen av tilskuddsmidlene, og på denne bakgrunn iverksette hensiktsmessige tiltak med sikte på utjevning. Ved innføringen av nytt søknads- og saksbehandlingssystem bør Norsk kulturråd etablere systemer og rutiner som gir bedre dokumentasjon av bruk av midlene og måloppnåelsen for den enkelte tilskuddsordningen samtidig som hensynet til brukerne av ordningene ivaretas i størst mulig grad.

---

### 4 Departementets oppfølging

Statsråden opplyser at Riksrevisjonens anbefaling om en mer aktiv innhenting av systematisk og samlet informasjon om bruken av tilskuddsmidler vil bli fulgt opp gjennom etableringen av et elektronisk søknads- og saksbehandlingssystem for Norsk kulturråd i 2013. Dette systemet vil, ifølge statsråden, forenkle søknadsprosessen for brukerne og sikre kontroll, dokumentasjon og oppfølging av søknadsbehandlingen. I tillegg vil søknads- og saksbehandlingssystemet også sikre sporbarhet i søknadsbehandlingen. Statsråden uttaler videre at Norsk kulturråd er kommet langt i sin gjennomgang og forbedring av søknadsbehandlingsprosesser knyttet til de ulike tilskuddsordningene.

Departementet vil videre følge opp Norsk kulturråds internkontroll i den kommende styringsdialogen, og i tillegg ta initiativ til å gjennomføre evalueringer for å sikre innhenting av mer systematisk og samlet informasjon om bruken av tilskuddsmidlene.

Når det gjelder Riksrevisjonens anbefaling vedrørende de regionale forskjellene i fordelingen av tilskuddsmidlene, framhever statsråden at hensynet til geografisk spredning er viktig for Norsk kulturråd ved fordelingen av tilskuddsmidler. Statsråden peker imidlertid på at fordeling av tilskuddsmidler må ta utgangspunkt i de formåls- og tiltaksgruppene som tilskuddsmidlene er rettet inn mot. Geografisk fordeling må alltid vurderes i sammenheng med krav til kvalitet og relevans. Statsråden ser likevel et behov for å vurdere tiltak som kan forbedre den geografiske fordelingen av både søknader og tilskudd. I den forbindelse opplyser statsråden at Norsk kulturråd vil følge opp dette blant annet gjennom utvikling av nettsidene, regionale møter og oppsøkende virksomhet mot fylkeskommuner hvor det er få søknader og tilskudd.

---

## **5 Riksrevisjonens sluttmerknad**

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader i saken.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 22. mai 2013

**Jørgen Kosmo**

**Arve Lønnum**

**Martin Engeset**

**Per Jordal**

**Synnøve Brenden**

---

Björg Selås



Vedlegg 1

---

## Riksrevisjonens brev til statsråden





Statsråd Hadia Tajik  
KULTURDEPARTEMENTET  
Postboks 8030 Dep  
0030 Oslo

Utsatt offentlighet jf. rr. lov § 18(2)

### **Riksrevisjonens undersøkelse av tilskuddsforvaltningen i Norsk kulturråd**

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2012-2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av tilskuddsforvaltningen i Norsk kulturråd*.

Dokumentet er basert på en rapport som ble oversendt Kulturdepartementet ved vårt brev 28. februar 2013, og på departementets svar 19. mars 2013.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Svarfrist: 8. mai 2013.

For riksrevisorkollegiet

  
Jørgen Kosmo  
riksrevisor

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:x (2012-2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av tilskuddsforvaltningen i Norsk kulturråd*.



Vedlegg 2

---

## Statsrådets svar





*Statsråden*

Riksrevisjonen  
Postboks 8130 Dep  
0032 Oslo

U.off. jf. § 5. 2. ledd

Deres ref  
2012/00063-92

Vår ref

Dato  
7.05.2013

### **Riksrevisjonens undersøkelse av tilskuddsforvaltningen i Norsk kulturråd**

Det vises til brev av 23. april 2013 vedlagt Riksrevisjonens utkast til Dokument 3:x (2012-2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av tilskuddsforvaltningen i Norsk kulturråd*.

Kulturdepartementet har følgende merknader til rapportens del 3 Riksrevisjonens anbefalinger.

#### **Innledning**

Norsk kulturråd har de siste årene gjennomgått store endringer:

- Tilskuddsordningene som Norsk kulturråd forvalter har vokst betydelig. Økningen i bevilgningen til Norsk kulturfond er mer enn doblet siden 2005. For Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde utgjør økningen henholdsvis 36 pst. og 62 pst. i perioden.
- Antallet søknader til Norsk kulturråd har også økt betraktelig, fra 13 000 søknader i 2005 til om lag 16 500 søknader i 2011.
- Det er gjennomført vesentlige organisatoriske grep ved at Norsk kulturråd er tilført oppgaver samt faglige og økonomiske ressurser fra tidligere ABM-utvikling.

Postadresse: Postboks 8030 Dep, 0030 Oslo  
Kontoradresse: Akersg. 59 Telefon: 22 24 78 00 Telefaks: 22 24 78 68  
Org. nr.: 972 417 866

Departementet har i nært samarbeid med Norsk kulturråd arbeidet aktivt for å fange opp de utfordringene som disse endringene har medført:

- Det er utarbeidet en lov om Norsk kulturråd (kulturrådsloven) som ble vedtatt av Stortinget 7. mai 2013.
- Nye forskrifter, retningslinjer, instruksjoner med mer som sikrer at de formelle rammebetingelser blir modernisert og styrket er under utarbeidelse.
- Norsk kulturråd har gjennomført vesentlige endringer og foretatt organisatoriske grep for å tilpasse seg de nye rammebetingelsene.

### **Riksrevisjonens anbefaling om departementets tilskuddsforvaltning**

Riksrevisjonen anbefaler at Kulturdepartementet har en mer aktiv innhenting av systematisk og samlet informasjon om bruken av tilskuddsmidlene for å påse at tilskuddsforvaltningen fungerer effektivt og hensiktsmessig, og at fastsatte mål og resultatkrav for ordningene nås.

Departementet er opptatt av å utvikle systemer som sikrer effektiv og god tilskuddsforvaltning i Norsk kulturråd:

- Et elektronisk søknads- og saksbehandlingssystem for Norsk kulturråd etableres i 2013. Det vil forenkle søknadsprosessen for brukerne og sikre kontroll, dokumentasjon og oppfølging av søknadsbehandlingen. I budsjettet for 2013 er det bevilget 18,3 mill. kroner til etablering og drift av søknadssystemet. Samlet er det bevilget 32 mill. kroner øremerket systemet.
- Et nytt saksbehandlingssystem vil også sikre sporbarhet i søknadsbehandlingen.
- Norsk kulturråd er kommet langt i sin gjennomgang og forbedring av søknadsbehandlingsprosesser knyttet til de ulike tilskuddordningene.

Riksrevisjonens anbefaling om en mer aktiv innhenting av systematisk og samlet informasjon om bruken av tilskuddsmidler er, og vil bli, fulgt opp gjennom disse aktivitetene.

Departementet vil videre følge opp Kulturrådets internkontroll i den kommende styringsdialogen, og i tillegg ta initiativ til å gjennomføre evalueringer for å sikre innhenting av mer systematisk og samlet informasjon om bruken av tilskuddsmidlene.

## **Riksrevisjonens anbefaling vedrørende den geografiske fordelingen av tilskudd fra Norsk kulturfond**

Riksrevisjonen viser til forskjeller i den geografiske fordelingen av tilskudd fra Norsk kulturfond og anbefaler innhenting av kunnskap om årsakssammenhenger når det gjelder forskjeller i søknadstilfang og geografisk fordeling av tilskuddsmidler.

Norsk kulturråd og departementet har vært opptatt av forhold som kan ha betydning for geografisk fordeling av tilskuddsmidler. Kulturrådet er et statlig forvaltningsorgan som har hele landet som virkeområde. Dette innebærer at hensynet til geografisk spredning er viktig for virksomheten ved fordelingen av tilskuddsmidler.

Når det pekes på et behov for utjevning i den geografiske fordelingen av tilskuddsmidler, vil departementet minne om at fordeling av tilskuddsmidler nødvendigvis må ta utgangspunkt i de formåls- og tiltaksgruppene som tilskuddsmidlene er rettet inn mot. Kulturrådet vurderer søknader ut i fra et kunst- og kulturfaglig skjønn. Norsk kulturfond, Fond for lyd og bilde og Statens stipend- og garantiinntekter for kunstnere har hver sine særlige ansvarsområder og målgrupper. Disse målgruppene er ikke jevnt fordelt utover landet. Geografisk fordeling må alltid vurderes i sammenheng med krav til kvalitet og relevans.

Norsk kulturråd peker på følgende forhold som kan forklare de geografiske forskjellene:

- Flere av søkerne har bosteds-/avsenderadresse i Oslo og større byer. I statistikk registreres avsenderadresse, mens prosjektutvikling, produksjon og formidling ofte foregår i andre fylker over hele landet.
- Det er viktig å vurdere sammenheng mellom antall søknader og antall tilskudd samt forhold mellom søknadssum og tilskuddssum når geografisk spredning vurderes. Her får eksempelvis fylker som Sogn og Fjordane, Finnmark, Troms og Buskerud med flere en høyere tildelingsprosent enn Oslo.
- Levekårsundersøkelsen for kunstnere (Telemarksforskning 2008) viser at flest profesjonelle kunstnere bor og virker i de store byene, og i særlig grad Oslo. Her ligger også flere sentrale landsomfattende organisasjoner. Det er viktig å bemerke at disse har adresse i Oslo og andre storbyer, men formidler prosjekter i hele landet.

Kulturdepartementet er enig med Norsk kulturråd om at deler av forskjellen i den geografiske fordelingen av tilskuddsmidler kan ha sammenheng med forholdene nevnt over. Jeg ser samtidig et behov for å vurdere tiltak som kan forbedre den geografiske fordelingen av både søknader og tilskudd. Norsk kulturråd er godt i gang med

iverksetting av tiltak, blant annet gjennom utvikling av nettsidene, regionale møter og oppsøkende virksomhet mot fylkeskommuner hvor det er få søknader og tilskudd.

Departementet vil følge dette arbeidet videre.

Med hilsen

Hadia Tajik

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Hadia Tajik', written in a cursive style.



Vedlegg 3

---

**Rapport: Riksrevisjonens  
undersøkelse av  
tilskuddsforvaltningen  
i Norsk kulturråd**

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>29</b>
1.1	Bakgrunn	29
1.2	Mål og problemstillinger	30
<b>2</b>	<b>Metodisk tilnærming og gjennomføring</b>	<b>31</b>
2.1	Metodisk tilnærming til problemstilling 1	31
2.2	Metodisk tilnærming til problemstilling 2	31
2.2.1	Utforming av tilskuddsordningene	31
2.2.2	Forvaltningen av tilskuddsordningene	31
2.2.3	Oppfølging	33
2.3	Metodisk tilnærming til problemstilling 3	33
<b>3</b>	<b>Revisjonskriterier</b>	<b>34</b>
3.1	Mål for kulturpolitikken	34
3.2	Krav til departementets styring	34
3.2.1	Overordnede krav til departementets styring	34
3.2.2	Armlengdes avstand til kunstnerisk virksomhet	35
3.3	Mål for Norsk kulturråd og Norsk kulturfond	35
3.4	Mål for Statens kunstnerstipend	35
3.5	Mål for Fond for lyd og bilde	35
3.6	Krav til tilskuddsbehandlingen i virksomhetene	35
3.6.1	Forskrift om tilskudd fra Norsk kulturfond	35
3.6.2	Forskrift om støtteordningen for fri scenekunst	36
3.6.3	Forskrift om statens stipend og garantiinntekter for kunstnere (Statens kunstnerstipend)	36
3.6.4	Forskrift om tilskudd fra Fond for lyd og bilde	37
3.7	Generelle krav til forvaltning av tilskuddsordninger	37
3.7.1	Forvaltningsloven	37
3.7.2	Alminnelig forvaltningsrett	38
3.7.3	Økonomiregelveket i staten – reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten	38
<b>4</b>	<b>Fakta</b>	<b>40</b>
4.1	Kort om tilskuddsforvalterne	40
4.1.1	Norsk kulturråd	40
4.1.2	Statens kunstnerstipend	40
4.1.3	Fond for lyd og bilde	41
4.2	Hvordan har utviklingen vært for tilskudd til scenekunst, musikk og visuell kunst i perioden 2006–2012?	41
4.2.1	Tilskudd fra Norsk kulturfond til utvalgte kunstområder	41
4.2.2	Statens kunstnerstipend	46
4.2.3	Fond for lyd og bilde	48
4.3	I hvilken grad er tilskuddsordningene på kunstområdene under Norsk kulturråd, Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde utformet og forvaltet på en hensiktsmessig måte?	50

4.3.1	Er nødvendig informasjon gjort tilgjengelig og tydelig for målgruppen?	50
4.3.2	Har Norsk kulturråd, Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde systemer og rutiner som sikrer forsvarlig søknadsbehandling?	52
4.3.3	Hvordan følger Norsk kulturråd, Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde opp tildelte tilskudd?	62
4.4	I hvilken grad sikrer Kulturdepartementet at tilskuddsordningene er utformet og forvaltet på en hensiktsmessig måte?	65
4.4.1	Generelt om departementets overordnede styring	65
4.4.2	Hva har Kulturdepartementet gjort for å sikre at tilskuddsordningene er utformet og forvaltet på en hensiktsmessig måte?	66
<b>5</b>	<b>Vurderinger</b>	<b>68</b>
5.1	Sterk økning i tilskuddene, men forskjeller i den geografiske fordelingen	68
5.2	Svakheter i tilskuddsforvaltningen	68
5.3	Norsk kulturråd har mangelfull oppfølging og informasjon om bruken av tilskuddene	69
5.4	Kulturdepartementets styring har ikke sikret tilfredsstillende tilskuddsforvaltning	70
<b>6</b>	<b>Referanseliste</b>	<b>71</b>
<b>7</b>	<b>Vedlegg 1: Tilskuddsordningene</b>	<b>75</b>

#### Tabelloversikt

Tabell 1	Tilskudd fra Norsk kulturfond fordelt på fylker i perioden 2006–2012	44
Tabell 2	Tilskuddskroner per innbygger i perioden 2006–2012	45
Tabell 3	Samlet innvilgelsesprosent på fylkesnivå i perioden 2006–2012	46
Tabell 4	Nærmere om tilskuddsordningene i undersøkelsen	51
Tabell 5	Antall saksbehandlere i Norsk kulturråds administrasjon i perioden 2006–2012	54
Tabell 6	Antall søknader per saksbehandler i Norsk kulturråd i perioden 2006–2012	55
Tabell 7	Vurdering av administrasjonens begrunnelser for tilråding om avslag	56
Tabell 8	Vurdering av administrasjonens begrunnelser for tilråding om støtte	57
Tabell 9	Saksmappegjennomgangen for kunstområdene	57
Tabell 10	Antall søknader hos Statens kunstnerstipend i perioden 2008–2012	59
Tabell 11	Antall søknader og saksbehandlere i perioden 2006–2012	61
Tabell 12	Oversikt over tilskuddsordningene for kunst- og kulturområdene under Norsk kulturfond i perioden 2006–2011	75

## Figuroversikt

Figur 1	Avsetninger i Norsk kulturfond til utvalgte kunstområder i perioden 2006–2012	42
Figur 2	Antall tildelinger av støtte fra Norsk kulturfond i perioden 2006–2012	43
Figur 3	Bevilgninger til Statens kunstnerstipend i perioden 2006–2012	47
Figur 4	Antall tildelinger av garantiinntekt og kunstnerstipend i perioden 2006–2012	47
Figur 5	Innvilgelsesprosent hos Statens kunstnerstipend i perioden 2006–2012	48
Figur 6	Bevilgninger til Fond for lyd og bilde i perioden 2006–2012	48
Figur 7	Antall tildelinger fra Fond for lyd og bilde i perioden 2006–2012	49
Figur 8	Innvilgelsesprosent hos Fond for lyd og bilde i perioden 2006–2012	50
Figur 9	Søknadsbehandlingen i Norsk kulturråd	53
Figur 10	Utvikling i antall søknader til Norsk kulturfond i perioden 2006–2012	54
Figur 11	Søknadsbehandlingen i Statens kunstnerstipend	59
Figur 12	Søknadsbehandlingen i Fond for lyd og bilde	60



# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Det er en viktig kulturpolitisk oppgave å legge til rette for at alle kan oppleve et mangfold av kulturtilbud og kunstneriske uttrykk og delta i et aktivt kulturliv, uavhengig av geografiske og sosiale skillelinjer, jf. blant annet Prop. 1 S (2011–2012) for Kulturdepartementet. Kulturpolitikken legger til grunn at markedet alene ikke kan utvikle et godt kunst- og kulturtilbud, og at et offensivt offentlig engasjement derfor er nødvendig, særlig for å sikre nyskaping, bredde og mangfold.

Kulturens betydning for samfunnet er også reflektert i den betydelige økningen i kulturbudsjettet de siste sju årene. Utgiftene til kulturformål på Kulturdepartementets budsjett har i perioden 2006–2012 økt med ca. 3,4 mrd. kroner, til nesten 8,9 mrd. kroner.<sup>1</sup> I 2012 ble det bevilget om lag 6,5 mrd. kroner til programkategorien 08.20 *Kulturformål*. Dette utgjorde 73 prosent av departementets utgifter. I tillegg ble det utenfor statsbudsjettet dette året avsatt 416,7 mill. kroner i spilleoverskudd fra Norsk Tipping AS til kulturformål.

Kulturdepartementet har det overordnede ansvaret for tilskuddssystemet på kultursektoren. Ulike former for tilskudd<sup>2</sup> er departementets viktigste virkemiddel for å nå målene innen kunst og kultur. Det statlige systemet for tilskuddsforvaltning innen kunst og kulturfeltet omfatter mange tilskuddsordninger, flere tilskuddsforvaltere og et stort antall søkere og mottakere av tilskudd. Norsk kulturråd, Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde er tilskuddsforvaltere under Kulturdepartementet og mottar sine midler over statsbudsjettet. Administrasjonen i Norsk kulturråd er også tillagt sekretariatsfunksjonene for Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde.

Kulturdepartementets styring av kunst- og kulturområdet bygger på prinsippet om armlengdes avstand. Det innebærer at staten i begrenset grad skal bruke sin styringsrett ved fastsetting av mål for statlige midler til kunst og kultur, og at det er en viss avstand mellom de politiske myndighetene og kulturlivet. Det er et innarbeidet prinsipp både i kultursektoren og andre sektorer, og det er blant annet omtalt i St.meld. nr. 48 (2002–2003) *Kulturpolitikk fram mot 2014*. I en overordnet og prinsipiell betydning benyttes armlengdes avstand som begrep på kunstneres rett til fri og uavhengig ytring.<sup>3</sup> Formålet er å sikre frihet i kulturell utfoldelse, uten at myndighetene fritas fra sitt ansvar på kulturområdet.<sup>4</sup> Ifølge Kulturdepartementet berører ikke prinsippet departementets oppfølging av og kontroll med midlene, som følger regelverket for økonomistyring i staten.

Undersøkelsen omfatter bevilgningene til kunstområdene musikk, scenekunst og visuell kunst innenfor Norsk kulturfond, som forvaltes av Norsk kulturråd, Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde. For 2012 utgjorde disse bevilgningene til sammen 580 mill. kroner, dvs. en økning på 215 mill. kroner siden 2006. Undersøkelsen omfatter ikke området litteratur, fordi problemstillinger knyttet til dette området i all hovedsak dreier seg om innkjøpsordninger og i mindre grad om tilskuddsforvaltning.

- 1) Sammenlignet med utgiftsbudsjettet i 2005 er det en økning på ca. 3,7 mrd. kroner.
- 2) Tilskudd kan defineres som finansielle overføringer fra staten til virksomheter i sektorer utenfor staten, som kommuner, private og offentlige foretak og organisasjoner, der utbetalingene ikke gjelder anskaffelser til staten.
- 3) *Forenklet, samordnet og uavhengig* – sluttrapporten fra Løken-utvalget, juni 2008, 4.5 *Prinsippet om armlengdes avstand*.
- 4) Kultur- og kirke departementet: *Høring – utkast til lov om offentlige myndigheters ansvar for kulturvirksomhet og drøfting av spørsmålet om grunnlovsfesting av kulturhensyn*. Høringsnotat, 6. november 2006. Punkt 9.

Kulturdepartementet er en betydelig tilskuddsforvalter innenfor de utvalgte kunstområdene. Kulturdepartementet som tilskuddsforvalter er ikke en del av undersøkelsen, men den inkluderer Kulturdepartementet som overordnet ansvarlig og som etatstyrer av Norsk kulturråd, Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde, jf. problemstilling 3.

---

## 1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å belyse om tilskuddene til kunstområdene scenekunst, musikk og visuell kunst er hensiktsmessig utformet, forvaltet og fulgt opp av tilskuddsforvalterne og departementet ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger for tilskuddene.

Undersøkelsen har følgende problemstillinger:

- 1 Hvordan har utviklingen vært for tilskudd til scenekunst, musikk og visuell kunst i perioden 2006–2012?
  - 1.1 Hvordan har utviklingen vært for tilskudd til scenekunst?
  - 1.2 Hvordan har utviklingen vært for tilskudd til musikk?
  - 1.3 Hvordan har utviklingen vært for tilskudd til visuell kunst?
  - 1.4 Hvordan har utviklingen vært for den geografiske spredningen av tilskudd fra Norsk kulturfond?
- 2 I hvilken grad er tilskuddsordningene på kunstområdene under Norsk kulturråd, Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde utformet og forvaltet på en hensiktsmessig måte?
  - 2.1 Er nødvendig informasjon om tilskuddsordningene tydelig og gjort tilgjengelig for målgruppen?
  - 2.2 Har Norsk kulturråd, Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde systemer og rutiner som sikrer forsvarlig søknadsbehandling?
  - 2.3 Hvordan følger Norsk kulturråd, Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde opp tildelte tilskudd innen kunstområdene?
- 3 I hvilken grad sikrer Kulturdepartementet at tilskuddsordningene under Norsk kulturråd, Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde er utformet og forvaltet på en hensiktsmessig måte?
  - 3.1 Hvilke virkemidler er etablert på kunstområdene for å nå de kulturpolitiske målene?
  - 3.2 Hvordan sikrer departementet at virkemidlene på området fungerer hensiktsmessig for å nå målene på kunstområdene?
  - 3.3 I hvilken grad er departementets oppfølging av virksomhetene basert på risikostyring?



## 2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

For å besvare problemstillingene i undersøkelsen er det gjennomført dokumentanalyse, innhentet og analysert statistikk, gjort intervjuer med tilskuddsforvalterne og Kulturdepartementet, avholdt fokusgruppemøter med tilskuddsmottakere og dessuten gjennomført saksmappegjennomgang. Det er også sendt ut spørrelister til tilskuddsforvalterne og departementet. Datamaterialet er fra perioden 2006 til 2012. Alle intervjureferatene er verifisert. Datainnsamlingen er gjennomført i perioden fra oktober 2011 til februar 2013.

Dokumentene som er benyttet i undersøkelsen, er både offisielle dokumenter, som stortingsdokumenter, tildelingsbrev, årsmeldinger, årsrapporter, nettsider og forskjellige evalueringer og utredninger, og saksinterne dokumenter fra Kulturdepartementet og Norsk kulturråd. Det er også benyttet dokumenter fra revisjonshandlinger utført av regnskapsrevisjonen i Riksrevisjonen innen det undersøkte området.

---

### 2.1 Metodisk tilnærming til problemstilling 1

Problemstilling 1 besvares hovedsakelig ved hjelp av statistikk. Statistikken er hentet fra årsmeldinger m.m. fra Norsk kulturråd, Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde. Statistikken fra årsmeldingene viser avsetninger til de tre kunstområdene for Norsk kulturfond, Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde. Videre viser den en oversikt over antall søknader, tildelinger og hvordan avsetningen er fordelt geografisk. Undersøkelsen belyser utviklingen innen variabler som avsetninger, antall søknader og tildelinger i perioden 2006–2012 beregnet. I tillegg er det gjort beregninger der de nevnte variablene er summert for hele perioden. Problemstilling 1 besvares også ved hjelp av dokumentanalyse.

---

### 2.2 Metodisk tilnærming til problemstilling 2

#### 2.2.1 Utforming av tilskuddsordningene

I undersøkelsen er det vurdert om utlysningsteksten som de undersøkte tilskuddsforvalterne har publisert på sine hjemmesider, er tydelig og forståelig. Disse vurderingene er kodet med henholdsvis *ja*, *nei* eller *delvis*. Deretter er forekomsten av kodene talt opp.

Problemstillingen om utformingen av tilskuddsordningene er også belyst gjennom spørrelister til tilskuddsforvalterne og intervju med disse. I tillegg er problemstillingen belyst gjennom fokusgruppemøter (gruppesamtaler) med brukere av tilskuddsordningene. Det er avholdt til sammen tre fokusgruppemøter – ett innenfor hvert av de tre undersøkte kunstområdene musikk, scenekunst og visuell kunst. Temaet for disse fokusgruppemøtene var blant annet utforming av tilskuddsordningene, og under dette hvordan informasjonen på tilskuddsforvaltningens hjemmesider ble vurdert av brukerne.

#### 2.2.2 Forvaltningen av tilskuddsordningene

For å belyse problemstillingen om forvaltningen av tilskuddsordningen, blant annet søknadsbehandlingen, er det avholdt intervjuer med og sendt ut spørrelister til de tre tilskuddsforvalterne som undersøkelsen omfatter. Svarene fra disse er analysert i et eget dokumentanalyseeskjema sammen med andre data. Temaene for intervjuer med og

spørrelister til Norsk kulturråd var utforming, forvaltning og oppfølging av tilskudd. Spørsmål om habilitet og rollekonflikter ble også berørt. Det er i tillegg benyttet dokumentanalyse, saksmappegjennomgang og fokusgruppemøter.

### **Saksmappegjennomgang**

Det ble innhentet og analysert et stort antall saksmapper for de tre kunstområdene. Saksmappene skal vise vurderingene av søknadene som ble gjort av administrasjonen, fagutvalgene og Rådet<sup>5</sup> i forbindelse med tildelinger fra Norsk kulturfond i 2012. Det er i hovedsak administrasjonens vurderinger som er dokumentert. For tilskuddsordningene til musikkformål, visuell kunst og scenekunst er gjennomgangen basert på begrunnelsene for de tilrådingene som ble gitt av administrasjonen i forbindelse med de respektive fagutvalgenes møter 12.–13. og 26. mars 2012, 13.–15. mars 2012 og 12. mars 2012. Til sammen er det gjennomgått 861 saker.

Dokumentasjon av den interne søknadsbehandlingen i Norsk kulturråd ble gjennomgått for å kunne vurdere om saksbehandlingen er i samsvar med de kravene som blant annet lov om behandlingssaker (forvaltningsloven) stiller. I undersøkelsen er det kun sett på deler av saksbehandlingen, og det er lagt vekt på om det foreligger dokumenterte begrunnelser for avslag og tildelinger.

Hvorvidt søknadsbehandlingen for ordningene under Norsk kulturfond er forsvarlig, blant annet hvorvidt det utarbeides tilstrekkelige begrunnelser for hvorfor noen tildeles tilskudd, og hvorfor noen får avslag, er basert på analyse av dokumentasjonen som ligger til grunn for møtene i de forskjellige fagutvalgene i Norsk kulturråd. Vurderingene som framkommer i saksdokumentene, er gjennomgått for å vurdere om avgjørelsene som tas av Norsk kulturråd, er basert på dokumenterte begrunnelser som sikrer sporbarhet i søknadsbehandlingen.

I saksmappegjennomgangen er det tatt utgangspunkt i saksframlegget og tilrådingen fra administrasjonen. Det sentrale kriteriet som er benyttet i vurderingen av begrunnelsene, er om det framgår *hvorfor* administrasjonen gir tilråding om tilskudd eller avslag. Vurderingen av hva som er tilstrekkelig begrunnelse for tildeling eller avslag, vil i noen grad være skjønnsmessig basert. I undersøkelsen er spørsmålet om hvorvidt tilrådingene er basert på tilstrekkelige begrunnelser, kodet i to kategorier: *tilstrekkelig dokumentert begrunnelse* og *ikke tilstrekkelig dokumentert begrunnelse*. I saker der det ikke framkommer noen vurdering, foreligger det ingen begrunnelse, og disse sakene ble derfor kodet med *ikke tilstrekkelig dokumentert begrunnelse*.

I tillegg er det gjennomført en stikkprøvekontroll av saksbehandlingen av fem søknader innen visuell kunst, og dette gjelder ordninger under Statens kunstnerstipend. Det er gjort for å vurdere om begrunnelsene som legges til grunn for vedtak, er tilstrekkelig dokumentert. I saksmappegjennomgangen av sakene som behandles av Statens kunstnerstipend, ble den samme tilnærmingen også benyttet i stikkprøvekontrollen av saksbehandlingen av fem søknader der. Der er det kun tatt stikkprøver av dokumentasjon som framkommer i egne protokoller som utarbeides av stipendkomiteene i Statens kunstnerstipend.

For saksbehandlingen i Fond for lyd og bilde er det ikke gjennomført noen saksmappegjennomgang. Det skyldes at Fond for lyd og bilde ikke har skriftlig dokumentasjon på de vurderingene som blir gjort i forbindelse med saksbehandling. Resultatet av søknadsbehandlingen dokumenteres imidlertid i form av en innstillingsliste med navn og tildelingssum.

5) Med Rådet menes Norsk kulturråds øverste organ.

### **Habilitetsundersøkelse**

Hensikten med habilitetsundersøkelsen har vært å vurdere Norsk kulturråds systemer og rutiner for håndtering av habilitetsspørsmål.

Det er foretatt en gjennomgang av mulige relasjoner og habilitetskonflikter ved tildeling av tilskudd innenfor musikk, visuell kunst og scenekunst basert på en oversikt over navn på de involverte søkerne, navn på saksbehandlere og aktuelle medlemmer av behandlende fagutvalg og stipendkomiteer. Det ble gjort registersøk på 50 personer. I tillegg ble det gjort søk på ektefeller og deres roller i arbeidslivet og eventuelt eierskap i selskaper. Til sammen ble det gjort søk på 79 personer. Registersøket ble i hovedsak gjort ved bruk av Infotorg. Infotorg gir mulighet for søk i følgende lukkede kilder:

- folkeregisteret, som gir informasjon om registrert adresse, personer som bor på samme adresse, kjernefamilie (ektefelle, foreldre, barn), navneendringer og adresseendringer
- arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret, som gir informasjon om nåværende og tidligere arbeidsforhold både for personer og organisasjoner
- foretaksregisteret (rollesøk), som er en åpen, men passordbeskyttet kilde

Informasjon som kunne indikere habilitetskonflikter, er fulgt opp overfor Norsk kulturråd for å se hvordan dette har blitt håndtert.

#### **2.2.3 Oppfølging**

Problemstillingen om hvilken oppfølging tilskuddsforvalterne har etablert for tildelte tilskudd, er belyst gjennom spørrelister til tilskuddsforvalterne og intervju med disse. I spørrelistene og intervjuene er det tatt opp konkrete spørsmål om resultater, blant annet om tiltakene/prosjektene som mottar tilskudd blir gjennomført som forutsatt. Oppfølging var også et av temaene i fokusgruppemøtene.

---

### **2.3 Metodisk tilnærming til problemstilling 3**

Problemstilling 3 er belyst gjennom en analyse av forskjellige stortingsdokumenter – proposisjoner og meldinger, tildelingsbrev, referater fra etatsstyringsmøter og forskjellige utredninger på området. Dokumentanalysen viser hva departementet har gjort for å sikre at tilskuddsforvaltningen fungerer hensiktsmessig innenfor rammen av departementets overordnede ansvar på området. Dokumentanalysen viser også hva departementet har gjort med hensyn til evalueringer, utredninger og gjennomganger på området. Dokumentanalysen belyser videre hvordan departementet prioriterer. Problemstillingen er i tillegg besvart gjennom intervju med og spørreliste til departementet.

## 3 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er utledet av budsjettproposisjoner, budsjettinnstillinger, forskrifter, forvaltningsloven og *reglement for økonomistyring i staten* fastsatt 12. desember 2003 med endringer senest 8. juni 2010 (økonomireglementet).

---

### 3.1 Mål for kulturpolitikken

Stortinget har i behandlingen av Prop. 1 S (2010–2011) og Prop. 1 S (2011–2012) for Kulturdepartementet lagt til grunn at kulturpolitikkenes viktigste oppgave er å legge til rette for et mangfold av ulike kulturtilbud og kunstneriske uttrykk. Det er videre et prioritert mål for kulturpolitikken å sikre at alle får tilgang til kunst- og kulturopplevelser, samt å sørge for at muligheten til å uttrykke seg gjennom kunst og kultur ikke skal være avhengig av geografi eller sosiale skillelinjer. I tillegg skal den kunstneriske friheten og mangfoldet sikres, jf. Innst. 14 S (2010–2011).

Kulturløftet er regjeringens langsiktige prioriteringer for norsk kulturpolitikk.<sup>6</sup> Kulturløftet ble introdusert første gang for budsjettåret 2006, og Stortinget har sluttet seg til økte bevilgninger til kulturområdet, jf. Prop. 1 S (2011–2012) og Innst. 14 S (2011–2012). Målet er at innen 2014 skal én prosent av statsbudsjettet gå til kulturformål. Det er også en visjon at Norge skal være en ledende kulturnasjon som legger vekt på kultur i alle deler av samfunnslivet. Kulturløftet II er formulert i 17 hovedprioriteringer som samlet skal gi et løft for norsk kulturliv. Kulturløftet omfatter blant annet satsinger innenfor scenekunst, musikk og visuell kunst.

---

### 3.2 Krav til departementets styring

#### 3.2.1 Overordnede krav til departementets styring

*Bestemmelser om økonomistyring i staten* fastsatt 12. desember 2003 med endringer senest 8. juni 2010 (økonomibestemmelsene) omhandler departementets styring av virksomheter. Av kapittel 1 i bestemmelsene framgår det at departementet har det overordnede ansvaret for at virksomheten gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og med de mål og prioriteringer som departementet har fastsatt. Samtidig har departementet ansvar for at virksomheten bruker ressurser effektivt, at styringsdialogen mellom departement og virksomhet fungerer på en hensiktsmessig måte, at det gjennomføres kontroll med virksomheten, at virksomheten har forsvarlig internkontroll, og at evalueringer gjennomføres. Departementet skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater, jf. kapittel 1.5.3 i bestemmelsene. Ifølge økonomireglementet § 11 skal departementet i sin budsjettproposisjon gi Stortinget rapport om resultatene innenfor sitt ansvarsområde. Departementets styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må imidlertid tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet, jf. § 4 i økonomireglementet.

Reglementets § 4 definerer de grunnleggende styringsprinsippene som alle virksomheter skal styre etter. Virksomhetene skal blant annet fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet. I tillegg skal virksomhetene sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås.

6) St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2005–2006), Budsjett-innst. S. I (2005–2006) og Prop. 1 S (2009–2010) der en oppdatert versjon av Kulturløftet ble presentert (Kulturløftet II).

### 3.2.2 Armlengdes avstand til kunstnerisk virksomhet

I forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 32 (2007–2008) *Bak kulissene* og Innst. S. nr. 157 (2008–2009) har familie- og kulturkomiteen pekt på hvor viktig det er at staten holder armlengdes avstand til den kunstneriske virksomheten, og at scene-kunsten i størst mulig grad får det handlingsrommet som kunsten er nødt til å ha for å utvikle seg og gi publikum den kvaliteten og nyskapningen som er forventet. Derfor forventes det at Kulturdepartementets styring er innrettet slik at Rådets kunstneriske skjønn ikke overprøves. Det forventes imidlertid at departementets styring skal sikre at Norsk kulturråd har tilfredsstillende internkontroll for å ivaretar effektiv ressursbruk, og at Norsk kulturråd drives i samsvar med gjeldende lover og regler, deriblant forvaltningsloven.

---

### 3.3 Mål for Norsk kulturråd og Norsk kulturfond

Norsk kulturråd forvalter Norsk kulturfond, hvor avsetningene til de fleste tilskuddene under Norsk kulturråd ligger. Rammene for Rådets virksomhet er fastsatt i *forskrift om tilskudd fra Norsk kulturfond*, av 4. desember 1999, sist endret i 2001. I tråd med forskriften har fondet "som formål å stimulere skapende åndsliv i litteratur og kunst, vern om vår kulturarv og virke for at flest mulig skal få del i kulturgodene". I arbeidet med å forvalte Norsk kulturfond legger Norsk kulturråd vekt på å støtte nyskapende kunst og stimulere nye kunstneriske uttrykksformer, nye formidlingsmåter og kultu-relt mangfold, jf. Prop. 1 S (2011–2012).

---

### 3.4 Mål for Statens kunstnerstipend

Målet for ordningene er gitt i *forskrift om statens stipend og garantiinntekter for kunstnere* fastsatt 16. september 1998.

Stipend- og garantiinntektsordningen skal ifølge forskriften "bidra til at målene i den statlige kunstnerpolitikken nås ved å legge forholdene til rette for at enkeltkunstnere, gjennom å motta tilskudd fra staten, skal kunne bidra til et mangfoldig og nyskapende kunstliv".

---

### 3.5 Mål for Fond for lyd og bilde

Ifølge *forskrift for Fond for lyd og bilde* av 31. mars 2009 (tidligere Norsk kassett-avgiftsfond) skal fondet "fremme produksjon og formidling av innspillinger av lyd- og filmopptak og fordeles til beste for rettighetshavere innenfor musikk, scene og film". Fondet gir en kollektiv kompensasjon for rettighetshavere for lovlig kopiering av deres verker til privat bruk.

---

### 3.6 Krav til tilskuddsbehandlingen i virksomhetene

#### 3.6.1 Forskrift om tilskudd fra Norsk kulturfond

Norsk kulturråd forvalter Norsk kulturfond og fordeler fondets midler til kunst- og kulturtiltak ut fra et faglig og kunstnerisk skjønn i samsvar med fondets formål, jf. § 1 i *forskrift om tilskudd fra Norsk kulturfond*.

I forskriftens § 6 er det lagt til grunn at Norsk kulturråds administrasjon går gjennom søknadene og vurderer om formelle og faglige kriterier for støtte er oppfylt. Søknader

som vurderes å falle utenfor Kulturrådets ansvarsområde, kan gis administrativt avslag. Søker kan da be om at søknaden forelegges Kulturrådet for endelig avgjørelse.

I forskriftens § 6 er det videre lagt til grunn at søknadene behandles i det aktuelle faglige utvalget i Kulturrådet. Utvalget legger fram tilråding for Kulturrådet, som fatter vedtak i saken. Vedtaksmyndighet er i noen tilfeller delegert til de faglige utvalgene. Som hovedregel støttes ikke tiltak som er satt i gang før søknad om støtte er innsendt. Søkere informeres skriftlig om Kulturrådets vedtak i eget brev. Ved vedtak om tilskudd vil tilsagnsbrevet gi nærmere bestemmelser om vilkårene for tilsagnet. Det gjelder blant annet

- betingelser for utbetaling av tilskuddet
- forutsetning om at eventuell øvrig finansiering av tiltaket er i orden
- krav til rapportering og regnskap
- om utbetaling vil skje i én eller flere rater
- tilskuddsmottakers aksept av de gitte forutsetninger for tilskuddet

I forskriftens § 10 om faglig rapportering er det bestemt at det for alle tilskudd skal leveres rapport som gjør rede for gjennomføring av tiltaket, sett i forhold til planene som lå til grunn for tilskuddet og betingelsene i tilsagnsbrevet. Kulturrådets eget rapportskjema skal benyttes når dette er tilsendt.

### **3.6.2 Forskrift om støtteordningen for fri scenekunst**

Støtteordningen for fri scenekunst er en del av Norsk kulturfond som forvaltes av Norsk kulturråd. Formålet med støtteordningen er å styrke nyskapende scenekunst utenfor de offentlige institusjonene, jf. *forskrift om støtteordningen for fri scenekunst* § 1.

Norsk kulturråds scenekunstkonsulent behandler innkomne søknader. Scenekunstkonsulenten og to medlemmer av Kulturrådets faglige utvalg for scenekunst innstiller overfor et samlet utvalg om tildeling av tilskudd. Kulturrådet fatter endelig vedtak i sakene etter innstilling fra faglig utvalg for scenekunst, jf. forskriftens § 6.

Videre i § 6 heter det at innstillingene baseres på en helhetsvurdering av de innkomne søknadene og en vurdering av det enkelte prosjekts kunstneriske potensial. Det skal legges kvalitetskriterier til grunn for vedtaket. Det bør blant annet legges vekt på

- a) kunstnerisk nivå, slik det framkommer gjennom viste forestillinger
- b) kunstnerisk vekst og utvikling de senere år
- c) kunstnerisk målsetting og framtidig potensial
- d) egenart, originalitet og evne til nyskaping.

Utvalget kan ta hensyn til søkers aktivitetsnivå og prosjektets geografiske plassering. Som hovedregel støttes ikke tiltak som er satt i gang før søknad om støtte er innsendt. Søkere informeres skriftlig om Norsk kulturråds vedtak i eget brev. Ved vedtak om tilskudd vil tilsagnsbrevet gi nærmere bestemmelser om vilkårene for støtten, blant annet antall utbetalingsrater og krav om rapportering og regnskap for tildelt støtte.

### **3.6.3 Forskrift om statens stipend og garantiinntekter for kunstnere (Statens kunstnerstipend)**

I *forskrift om statens stipend og garantiinntekter for kunstnere*, kapittel 5 om kriterier for tildeling, er det slått fast at det ved tildeling av stipend og garantiinntekt bare skal legges vekt på kunstnerisk aktivitet og kvalitet. Det skal ikke tas hensyn til kjønn, medlemskap i kunstnerorganisasjoner, eller religiøs eller politisk oppfatning. Alder skal/kan tas hensyn til bare i de tilfeller der departementet har fastsatt at det er/kan være kriterium for tildeling.

I kapittel 8 om søknadsbehandling, innstilling og tildeling legges det blant annet til grunn at arbeidet skal følge forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandling, deriblant om habilitet, taushetsplikt og veiledningsplikt. Av punkt 8.1 framgår det blant annet at standardbegrunnelse vil bli gitt til søkere som får avslag.

I forskriftens kapittel 10 om krav til rapporteringer og oppfølging er det bestemt at personer som er tildelt garantiinntekt eller kunstnerstipend, har plikt til å sende Utvalget for statens kunstnerstipend rapport om bruken av stipendet/garantiinntekten. Rapportering skal skje på fastsatt skjema og til fastsatt tidspunkt. Sekretariatet for utvalget foretar en generell formalia- og rimelighetskontroll av rapportene, det vil si en kontroll av at mottatte rapportskjemaer er utfylt og signert. Videre gjennomgår sekretariatet rapportene for å vurdere om bruken av stipendet/garantiinntekten er gjennomført etter forutsetningen for tildelingen. Sekretariatets kontroll baserer seg på de opplysninger som er gitt av stipend-/garantiinntektsmottakeren.

#### **3.6.4 Forskrift om tilskudd fra Fond for lyd og bilde**

Ifølge § 7 i *forskrift om tilskudd fra Fond for lyd og bilde* skal tildelingene bygge på en helhetsvurdering av de innkomne søknadene. Det skal legges kvalitetskriterier til grunn for vedtaket. Det skal blant annet legges vekt på følgende momenter:

- a) Vurderingene skal være basert på kunstnerisk skjønn.
- b) Midlene skal komme særlig de grupper til gode som er utsatt for privatkopiering.
- c) Støtten skal være prosjektorientert.
- d) Støtten skal fremme ny norsk produksjon og fremførelse.
- e) Det skal søkes oppnådd en geografisk og genremessig spredning av støtten.

I § 12 om oppfølging og kontroll er det bestemt at sekretariatet skal foreta en generell formalia- og rimelighetskontroll av rapportene. Det vil si å kontrollere at disse er datert og signert, og at tallmaterialet ikke virker usannsynlig. Dersom det er vesentlige uklare forhold i rapporteringen, må tilskuddsmottaker bes om en nærmere redegjørelse. Det skal som stikkprøvekontroll foretas en vurdering av regnskapet mot budsjett og finansieringsplan, blant annet for å kontrollere at statstilskuddets andel av planlagt finansiering er i henhold til faktisk del.

---

### **3.7 Generelle krav til forvaltning av tilskuddsordninger**

I utøvelse av forvaltning, for eksempel søknadsbehandling i Norsk kulturråd, er det i tillegg til de nevnte forskriftene for de enkelte tilskuddsforvalterne (Norsk kulturråd, Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde) visse grunnleggende prinsipper de må ta hensyn til. Dette er prinsipper som er forankret i norsk forvaltning gjennom forvaltningsloven, men også ulovfestede prinsipper som i kraft av rettspraksis er rettslig bindende for alle offentlige forvaltningsorganer.

#### **3.7.1 Forvaltningsloven**

Av forvaltningsloven § 23 framgår det at et enkeltvedtak skal være skriftlig om ikke dette av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet. Forvaltningslovens regler om begrunnelse fremgår av §§ 24 og 25. Tildeling av tilskudd er et enkeltvedtak, og ifølge lovens § 24 skal et enkeltvedtak grunngis. Forvaltningsloven § 24 annet ledd, annet punktum bestemmer at forvaltningsorganet kan la være å gi en samtidig begrunnelse for vedtak som fordeler tilskudd.

Selv om et forvaltningsorgan kan la være å gi en samtidig begrunnelse for vedtak som fordeler tilskudd, fritar dette likevel ikke organet fra å sikre sporbarhet i søknadsbehandlingen. Begrunnelsene som ligger til grunn for vedtakene som treffes skal

dokumenteres slik at de kan etterprøves av blant annet aktuelle klage- og tilsynsorgan. Hvor omfattende en slik dokumentasjon skal være må avveies i forhold til forvaltningsorganets arbeidsbyrde.

Kapittel 2 i forvaltningsloven omhandler habilitet, jf. § 6 første ledd. En offentlig tjenestemann er i henhold til lovens § 6 andre ledd inhabil når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal det legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til.

### **3.7.2 Alminnelig forvaltningsrett**

Et grunnleggende krav til forvaltningen er at den skal treffe avgjørelser på grunnlag av en forsvarlig behandling. Dette kravet regnes som en ulovfestet rettsregel som supplerer de lovfestede kravene til saksbehandlingen i forvaltningsloven.<sup>7</sup> Forsvarlig saksbehandling betyr at det organet som skal treffe avgjørelsen, har et forsvarlig faktisk grunnlag for å treffe sin beslutning. Det er derfor viktig at søknadsbehandlingen og vurderingene som gjøres, er basert på saklighet (saklighetsprinsippet), og at vurderingene er etterprøvbare. Det forutsetter at saksbehandlingen er sporbar.

Det ovennevnte innebærer blant annet at Norsk kulturråd og de to andre tilskuddsforvalterne må følge kravene i forvaltningsloven og andre uskrevne forvaltningsprinsipper, på lik linje med andre statlige virksomheter. Det betyr videre at de aktuelle tilskuddsforvalterne må ha systemer og rutiner for å håndtere habilitetsspørsmål, og at disse skal etterleves. I tillegg må tilskuddsforvaltningen være sporbar, dvs. at vurderingene som gjøres, skal kunne etterprøves av andre. Det betyr også at tildeling av tilskudd og stipend må baseres på fastsatte tildelingskriterier og ikke utenforliggende hensyn.

### **3.7.3 Økonomiregelverket i staten – reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten**

Både *reglement for økonomistyring i staten* og *bestemmelser om økonomistyring i staten* stiller krav til den enkelte tilskuddsordningen når det gjelder mål for ordningen, kriterier for måloppnåelse, tildelingskriterier (blant annet beregningsregler), oppfølging og kontroll, og evaluering. Kapittel 6 i økonomibestemmelsene gir føringer for etablering og forvaltning av tilskuddsordninger og for enkeltstående tilskudd. Formålet med disse føringene er å sikre effektiv og hensiktsmessig utforming og oppfølging av tilskuddsordninger. I økonomibestemmelsene kapittel 6.2.2 er det lagt til grunn at departementet skal påse at forvaltning av tilskuddsordninger er organisert effektivt og hensiktsmessig.

#### **Mål for ordningene og målgruppe**

Av økonomibestemmelsene i kapittel 6 framgår det at departementet skal tydeliggjøre hvilke mål staten ønsker å oppnå med tilskuddsordningen, og hvilken målgruppe den tar sikte på å nå med bevilgningsforslaget.

#### **Kriterier for måloppnåelse**

I bestemmelsenes kapittel 6 er det lagt til grunn at departementet skal fastsette hvilke opplysninger som skal innhentes fra tilskuddsmottaker. Det innebærer at søkerne av tilskudd må vite hva som er nødvendig og tilstrekkelig informasjon for å komme i betraktning som tilskuddsmottaker.

7) Hans Petter Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, 2. utgave, 2002.



### **Tildelingskriterier**

Departementet skal utarbeide kriterier for tildeling. For tilskuddsordninger der tildeling gis på grunnlag av kvantifiserbare kriterier eller med en prosentandel av budsjett eller regnskap, skal det fastsettes beregningsregler.

Tilskuddordningene som tildeles gjennom Norsk kulturfond, Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde, er i liten grad basert på kvantifiserbare kriterier eller en prosentandel av budsjettet. Det innebærer at tildeling av tilskudd må baseres på andre kriterier, for eksempel kvalitetsmessige. Disse må være klare og forståelige for søkerne.

### **Forvaltning og oppfølging av tilskuddsordningene**

Økonomireglementet § 4 viser til krav til god forvaltningsskikk og habilitet. Det er her lagt til grunn at alle virksomheter skal drive virksomheten i samsvar med gjeldende lover og regler, deriblant krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd. I den forbindelse framgår det av § 14 at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll.

I kapittel 6.3.8 i økonomibestemmelsene gis det retningslinjer for oppfølging og kontroll hos tilskuddsforvalter. Det framgår her at tilskuddsforvalter skal ha etablert systemer, rutiner og tiltak som blant annet har til oppgave å forebygge, avdekke og korrigerer feil og mangler. Tiltakene skal bidra til å sikre korrekt

- registrering av faste data
- søknadsbehandling, herunder dokumentasjon av beregningsresultater
- registrering av gitte tilsagn om tilskudd
- utbetaling av tilskudd til rett mottaker og til rett tid
- registrering i regnskapet
- behandling av dokumentasjon fra tilskuddsmottaker

Tilskuddsforvalter skal videre kontrollere rapporter som tilskuddsmottaker sender inn om måloppnåelse, jf. punkt 6.3.6 i økonomibestemmelsene. Kontrollen skal imidlertid tilpasses den enkelte tilskuddsordning og skal vurderes ut fra målet med ordningen. Kontrollen skal ha et rimelig omfang i forhold til nytten og kostnadene ved kontrollen.

### **Evaluerings**

Ifølge økonomibestemmelsene kapittel 6.5, jf. også økonomireglementet § 16, skal departementet og tilskuddsforvalter sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om tilskuddsordninger er effektive i forhold til ressursbruk, organisering og fastsatte mål.

## 4 Fakta

Kulturpolitikens viktigste oppgave er å legge til rette for et mangfold av ulike kulturtilbud og kunstneriske uttrykk. Dette skal sikre at alle får tilgang til kunst- og kulturopplevelser, og dessuten sørge for at muligheten til å uttrykke seg gjennom kunst og kultur ikke skal være avhengig av geografi eller sosiale skillelinjer, jf. Innst. 14 S (2010–2011).

---

### 4.1 Kort om tilskuddsforvalterne

#### 4.1.1 Norsk kulturråd

Norsk kulturråd består av Rådet, fagutvalgene og administrasjonen. Det kollegiale organet Rådet forvalter Norsk kulturfond og kulturtiltakene under statsbudsjettets kapittel 320, post 74, og er rådgiver for staten i kulturspørsmål. Rådet er oppnevnt av Kulturdepartementet og har selv utnevnt tilhørende fagutvalg med medlemmer fra hele landet. Rådet fordeler Kulturfondets midler ut fra faglig og kunstnerisk skjønn i samsvar med fondets formål. Fagadministrasjonen har rundt 120 ansatte og er sekretariat for de tre styrende organene Rådet, Utvalget for statens kunstnerstipend, styret for Fond for lyd og bilde, og utvalg under organene. I 2011 mottok Norsk kulturråd til sammen over 16 000 søknader. Norsk kulturfond skal stimulere skapende åndsliv i litteratur og kunst, verne vår norske kulturarv og virke for at flest mulig skal få del i kulturgodene.

Rådet består av ti medlemmer og oppnevnes for fire år av gangen. Oppnevningen er rullerende, slik at halvparten av rådets medlemmer skiftes ut hvert andre år. Oppnevningen og sammensetningen av Rådets medlemmer ble endret fra 2009. Kongen oppnevner nå alle rådsmedlemmene. Tidligere oppnevnte Stortinget fire av medlemmene. Fra 2011 har Rådet også fått økt ansvar og beslutningsmyndighet.

De 29 fagutvalgene oppnevnes av Rådet for to år av gangen, og har vanligvis et rådsmedlem som leder. Medlemmene oppnevnes ut fra fagkompetanse, og sammensetningen skal ivareta hensyn til kjønnsmessig likevekt og geografisk spredning.

#### 4.1.2 Statens kunstnerstipend

Statens kunstnerstipend skal gi skapende og utøvende kunstnere mulighet til å være kunstnerisk aktive, slik at de kan bidra til et mangfoldig og nyskapende kunstliv.

Det øverste organet er Utvalget for statens kunstnerstipend, som har fem medlemmer. I tillegg er det 24 stipendkomiteer som er faglig sakkyndige organer for utvalget. Komiteene oppnevnes av kunstnerorganisasjonene. Administrasjonen i Norsk kulturråd er sekretariat for stipendkomiteene og utvalget. Forvaltningen av ordningen er regulert i egen forskrift.

Statens stipend- og garantiinntektsordning for kunstnere omfatter garantiinntekt, arbeidstipend, arbeidstipend for yngre/nyetablerte kunstnere, diversestipend og stipend for eldre fortjente kunstnere. Stipend for eldre fortjente kunstnere tildeles etter forslag fra en gruppe, forening eller organisasjon. Øvrige stipender og garantiinntekter tildeles etter søknad fra den enkelte kunstner.

Stortinget fastsetter hvert år bevilgningen til statens stipend og garantiinntekter for kunstnere. Departementet fastsetter fordelingen av midlene mellom de ulike

kunstnergruppene (kvotefordelingen) etter samråd med utvalget og forhandlingsberettigede organisasjoner.

Størrelsen på arbeidsstipendet og stipendet for eldre fortjente kunstnere, samt maksimalbeløpet for garantiinntekt, fastsettes av Stortinget i de årlige budsjettvedtakene. For øvrige stipender fastsetter departementet et maksimumsbeløp for stipendene. Stipendkomiteene innstiller til de ulike stipendtypene etter skjønn og innenfor fastsatt maksimumsgrense.

Ved tildeling av stipender og garantiinntekter kan det ikke klages til Kulturdepartementet over det faglige kunstneriske skjønnet. Klageretten gjelder bare feil ved rettsbruk og sakshåndtering.

#### **4.1.3 Fond for lyd og bilde**

Fond for lyd og bilde skal fremme produksjon og formidling av innspilling av lyd- og filmopptak og fordeles til beste for rettighetshavere innenfor musikk, scene, visuell kunst og film. Styret består av sju medlemmer med personlige varamedlemmer og oppnevnes av Kulturdepartementet. Seks av medlemmene med varamedlemmer oppnevnes etter innstilling fra rettighetsorganisasjonene. Fondet har seks fagutvalg – ett hver for fonogramproduksjon, musikk, scene, tekst, film/video og visuell kunst. De seks fagutvalgene blir oppnevnt av styret etter forslag fra organisasjoner som representerer fondets målgrupper. Utvalgene utarbeider en samlet innstilling om tilskudd for alle søknader som har kommet inn til den aktuelle fristen, og presenterer innstillingen for styret. I tillegg til fagutvalgene er det oppnevnt et eget underutvalg for styret. Dette underutvalget utarbeider innstilling for søknader til styrets pott.<sup>8</sup>

Administrasjonen i Norsk kulturråd er sekretariat for fondet og mottar søknadene og forbereder sakene for fagutvalgene.

Fondet fordeles slik:

- tre firedeler har tilknytning til henholdsvis opphavsrettshavere, utøvende kunstnere og produsenter
- én firedel står til styrets disposisjon

Hovedfordelingen danner grunnlaget for sektorfordelingen, dvs. de beløpene som stilles til disposisjon for fagutvalgene.

---

## **4.2 Hvordan har utviklingen vært for tilskudd til scenekunst, musikk og visuell kunst i perioden 2006–2012?**

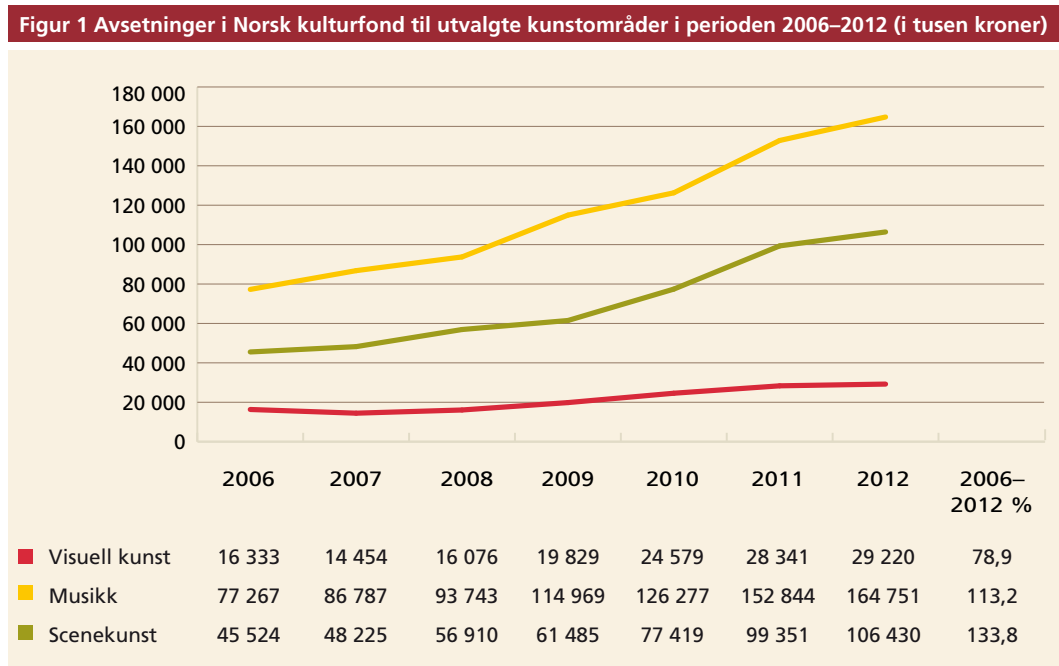
I arbeidet med å forvalte Norsk kulturfond skal Norsk kulturråd legge vekt på å støtte nyskapende kunst og stimulere til nye kunstneriske uttrykksformer, nye formidlingsmåter og kulturelt mangfold.

### **4.2.1 Tilskudd fra Norsk kulturfond til utvalgte kunstområder**

Tilskuddene til områdene visuell kunst, musikk og scenekunst har økt fra om lag 139 mill. kroner i 2006 til om lag 300 mill. kroner i 2012. Det er en økning på 116 prosent.

8) Styrets pott er andelen av den årlige bevilgningen til fondet som blir benyttet til søknader som ikke hører naturlig hjemme i et enkelt fagutvalg, og til tiltak som styret fastsetter. Tilskudd til markedsføring av fonogrammer og kortfilm/dokumentarfilm og til gjenopptakelse og formidling av sceneforestillinger tas fra denne avsetningen.

Figur 1 viser avsetningen i Norsk kulturfond til de utvalgte kunstområdene i undersøkelsen.



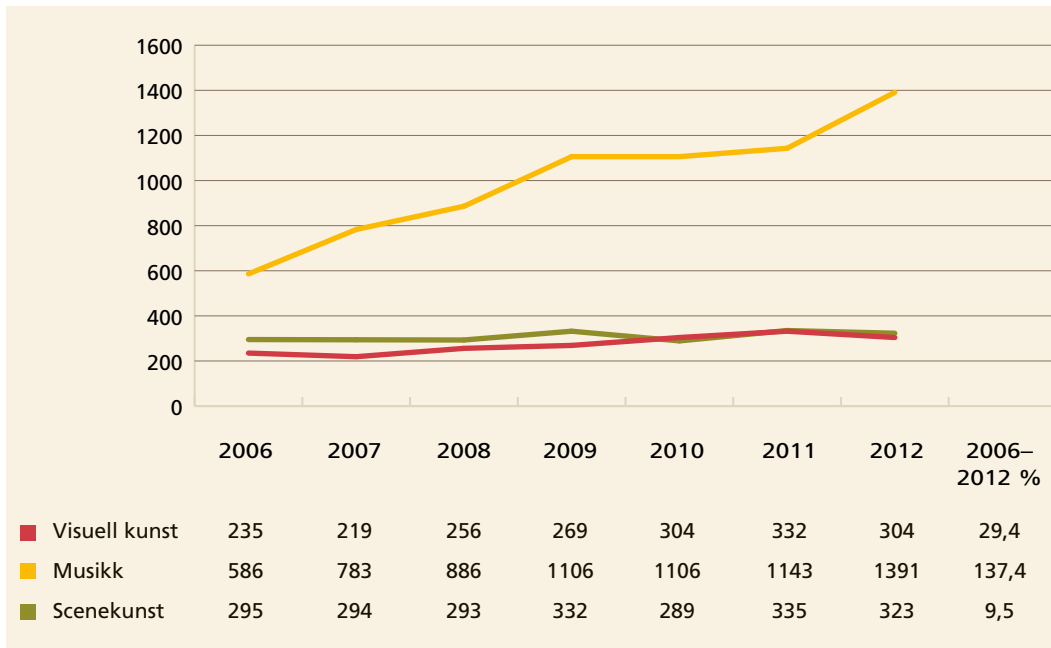
Kilde: Tildelingsbrev for perioden 2006–2012

Figur 1 viser at det er avsatt totalt sett mest til musikkområdet og minst til visuell kunst. Den prosentvise økningen er størst for scenekunstområdet, med en økning fra 2006 til 2012 på om lag 134 prosent, mens musikkområdet i samme periode har hatt en økning på om lag 113 prosent. Økningen i avsetningen til visuell kunst har vært på om lag 79 prosent.

#### Norsk kulturråd – antall tildelinger til scenekunst, musikk og visuell kunst

Antall tildelinger fra Norsk kulturråd gjennom Norsk kulturfond har økt betydelig de siste årene. Det totale antallet tildelinger har steget med om lag 30 prosent, fra 1872 tildelinger til 2427 i 2011. For de tre kunstområdene i undersøkelsen har antall tildelinger økt, noe som framgår av figur 2.

Figur 2 Antall tildelinger av støtte fra Norsk kulturfond i perioden 2006–2012



Kilde: Årsmeldinger fra Norsk kulturråd for perioden 2006–2012.

Figur 2 viser at det har vært en økning i antall tildelinger for samtlige tre kunstområder fra 2006 til 2012. Den er størst på musikkområdet, der antall tildelinger har økt med om lag 137 prosent fra 2006 til 2012.

Beregninger viser også at det gjennomsnittlige tilskuddsbeløpet for de tre kunstområdene har økt i perioden. For visuell kunst har det gjennomsnittlige tilskuddsbeløpet økt fra om lag kr 66 000 i 2007 til om lag kr 89 000 i 2012. For musikk var dette beløpet kr 111 000 i 2007 og kr 131 000 i 2012, mens det for scenekunst var kr 164 000 i 2007 og kr 347 000 i 2012. Det gjennomsnittlige tilskuddsbeløpet har økt mest på scenekunstområdet, der økningen fra 2007 til 2012 er på 111 prosent.

#### Tildelinger fra Norsk kulturfond – geografisk fordeling

Et av formålene med Norsk kulturfond er å formidle kultur til så mange som mulig. Støtte gjennom Norsk kulturfond skal komme hele landet til gode. Det er et viktig hensyn i Norsk kulturråds vurdering av søknader.

Tabell 1 viser årlige tilskuddsbeløp fordelt på fylker i perioden 2006–2012. Tabellen viser også den prosentvise utviklingen fra 2006 til 2012.

**Tabell 1 Tilskudd fra Norsk kulturfond fordelt på fylker i perioden 2006–2012 (i tusen kroner)**

Fylker	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	2006–2012 (%)
Østfold	1 792	1 685	2 491	3 281	5 402	6 253	6 424	258,6
Nord-Trøndelag	1 314	1 680	2 030	1 080	1 774	3 805	3 303	151,4
Oslo	83 934	96 736	109 835	104 482	174 725	210 574	209 919	150,1
Rogaland	8 152	8 967	9 461	10 501	12 397	20 969	17 255	111,7
Finnmark	5 329	6 978	7 485	5 883	5 536	9 886	10 527	97,5
Akershus	9 903	8 656	9 443	10 240	12 961	21 423	19 434	96,2
Vestfold	3 597	1 912	4 321	3 596	3 653	10 782	6 998	94,5
Hordaland	25 325	26 196	25 965	37 382	40 193	40 516	46 875	85,1
Vest-Agder	4 254	2 559	3 247	4 274	5 455	7 840	7 589	78,4
Buskerud	5 334	4 111	5 985	6 103	8 671	6 084	9 444	77
Troms	6 302	7 600	8 165	11 014	10 497	10 410	10 874	72,6
Nordland	10 947	10 244	11 833	11 120	10 172	21 167	18 841	72,1
Sogn og Fjordane	2 421	3 406	3 225	3 230	3 656	3 833	3 873	60
Sør-Trøndelag	14 570	12 203	16 970	16 352	16 322	22 980	21 494	47,5
Telemark	4 086	4 846	5 194	5 679	5 622	5 880	5 265	28,8
Aust-Agder	2 204	2 095	2 118	2 257	1 927	4 098	2 785	26,4
Oppland	5 248	5 923	5 800	5 294	5 324	6 422	5 586	6,4
Hedmark	2 389	1 436	1 501	2 148	5 017	2 561	2 020	-15,4
Møre og Romsdal	4 146	3 235	4 059	4 467	2 519	2 571	3 219	-22,4
<b>Totalt</b>	<b>201 247</b>	<b>210 467</b>	<b>239 127</b>	<b>248 384</b>	<b>331 823</b>	<b>418 054</b>	<b>411 723**</b>	<b>104,6</b>

Kilde: Årsmeldinger fra Norsk kulturråd for perioden 2006–2011 og e-post fra Norsk kulturråd av 28. januar 2013

\* 2012-tall er basert på e-post fra Norsk kulturråd av 28. januar 2013. Disse tallene er beheftet med noe usikkerhet da de ikke er manuelt kvalitetssikret av Norsk kulturråd, noe som normalt gjøres i forbindelse med årsmeldingsarbeidet.

\*\* I tillegg er det gitt tilskudd til kunstnere med adresse på Svalbard (kr 200 000) og kunstnere med adresse i utlandet (kr 860 000).

Tabell 1 viser at samtlige fylker utenom Møre og Romsdal og Hedmark har hatt en økning i årlig tilskuddsbeløp. Tabellen viser at Østfold og Nord-Trøndelag har hatt størst prosentvis økning. Disse to fylkene hadde i 2006 det laveste tilskuddsbeløpet av samtlige fylker.

Ifølge Norsk kulturråd vil det ofte ikke være geografisk sammenfall mellom søker/tilskuddsmottaker, prosjektets målgruppe, medvirkende kunstnere og rettighetshavere. Geografiske oversikter må derfor leses med dette forbeholdet.

Ifølge Norsk kulturråd er det store forskjeller i søknadsaktiviteten fylkene imellom, og det gir seg utslag i avsetningene fordelt på fylkesnivå. Ifølge Norsk kulturråd arbeides det derfor aktivt for å komme i kontakt med nye søkermiljøer, og det gjennomføres dialogmøter i de ulike regionene for å korrigere eventuelle skjevheter av tildelinger på fylkesnivå.

#### *Avsetning/tilskudd per innbygger fordelt på fylker*

Det er et sentralt mål for kulturpolitikken å legge til rette for at alle kan få tilgang til et bredt spekter av ulike kunst- og kulturtilbud. Det offentlige engasjementet skal blant annet redusere geografiske skillelinjer, jf. Prop. 1 S (2011–2012).

Tabell 2 viser hvor mye tilskudd fylket har mottatt per innbygger i perioden 2006–2012. Innbyggertallet i fylkene er for året 2011.

**Tabell 2 Tilskuddskroner per innbygger i perioden 2006–2012**

Fylker	Samlet tilskuddsbeløp 2006-2012 ( i mill. kroner)	Innbyggerantall	Tilskuddskrone pr. innbygger
Oslo	990,2	599 230	1 652
Finnmark	51,6	73 417	703
Hordaland	242,5	484 240	501
Troms	64,9	157 554	412
Sør-Trøndelag	120,9	294 066	411
Nordland	94,3	237 280	398
Sogn og Fjordane	23,6	107 742	219
Telemark	36,6	169 185	216
Oppland	40,0	186 087	213
Vest-Agder	35,2	172 408	204
Rogaland	87,7	436 087	201
Buskerud	45,7	261 110	175
Akershus	92,0	545 653	169
Aust-Agder	17,5	110 048	159
Vestfold	34,9	233 705	149
Nord-Trøndelag	15,0	132 140	113
Østfold	27,3	274 827	99
Møre og Romsdal	24,2	253 904	95
Hedmark	17,0	191 622	89

Kilde: Årsmeldinger fra Norsk kulturråd for perioden 2006–2011 og e-post fra Norsk kulturråd av 28. januar 2013. SSB befolkningsstatistikk

Tabell 2 viser at det er store forskjeller mellom fylkene: Tre fylker – Hedmark, Møre og Romsdal og Østfold – har i denne perioden mottatt tilskudd på under kr 100 per innbygger, mens Oslo har mottatt kr 1652. Tabellen viser også at tilskuddet til Oslo har vært dobbelt så høyt som for neste fylke på listen. Oslo har både flest søknader og den største andelen av søknader med høyest beløp.



Nordland musikkfestuke er en av festivalene som er tildelt midler fra Norsk kulturfond.  
Foto: Ole Magnus Rapp / NTB scanpix

### *Innvilgelsesprosent fordelt geografisk*

Hvor stor andel av søknadene som blir innvilget, sier noe om sannsynligheten for å få tildelt støtte fra Norsk kulturfond.

Tabell 3 viser innvilgelsesprosent fordelt på fylker og for hele landet i perioden 2006–2012.

Tabell 3 Samlet innvilgelsesprosent på fylkesnivå i perioden 2006–2012*			
Fylker	Antall søknader	Antall tildelinger	Innvilgelsesprosent
Nordland	768	639	83
Sogn og Fjordane	584	305	52
Finmark	603	297	49
Troms	1209	545	45
Oslo	17152	7269	42
Hordaland	4340	1836	42
Aust-Agder	457	189	41
Buskerud	940	376	40
Rogaland	1592	624	39
Sør-Trøndelag	2464	966	39
Oppland	1082	401	37
Vest-Agder	819	300	37
Telemark	1015	369	36
Møre og Romsdal	694	248	36
Hedmark	737	250	34
Akershus	2476	787	32
Vestfold	848	262	31
Østfold	834	249	30
Nord-Trøndelag	1008	168	17
<b>Totalt</b>	<b>39 622</b>	<b>16 080</b>	<b>41</b>

\* Innkjøpsordningene for litteratur er ikke med i denne oversikten, ettersom de, ifølge Norsk kulturråd, ikke behandles i samme datasystem. Post 74 Søknader/tilsagn er heller ikke med. I tillegg har om lag 200 søknader (i underkant av 3 prosent av søknadene) ikke kommet med i tallmaterialet fra Norsk kulturråd pga. av feilregistrering.

Kilde: Årsmeldinger fra Norsk kulturråd for perioden 2006–2012 og e-post fra Norsk kulturråd av 28. januar 2013.

Tabell 3 viser at det er forskjell mellom fylkene med hensyn til hvor stor andel av søknadene som innvilges. I Nordland blir 83 prosent av søknadene innvilget, i Nord-Trøndelag bare 17 prosent. Forskjellene kan ifølge Norsk kulturråd forklares med fylkenes kulturelle infrastruktur og tradisjoner. Der det er etablert et kunstmiljø med kunstnere som kjenner til Norsk kulturråd, vil innvilgelsesprosenten være høyere enn i fylker der virksomheten er mindre kjent, og der kunstnermiljøet er mer fragmentert.

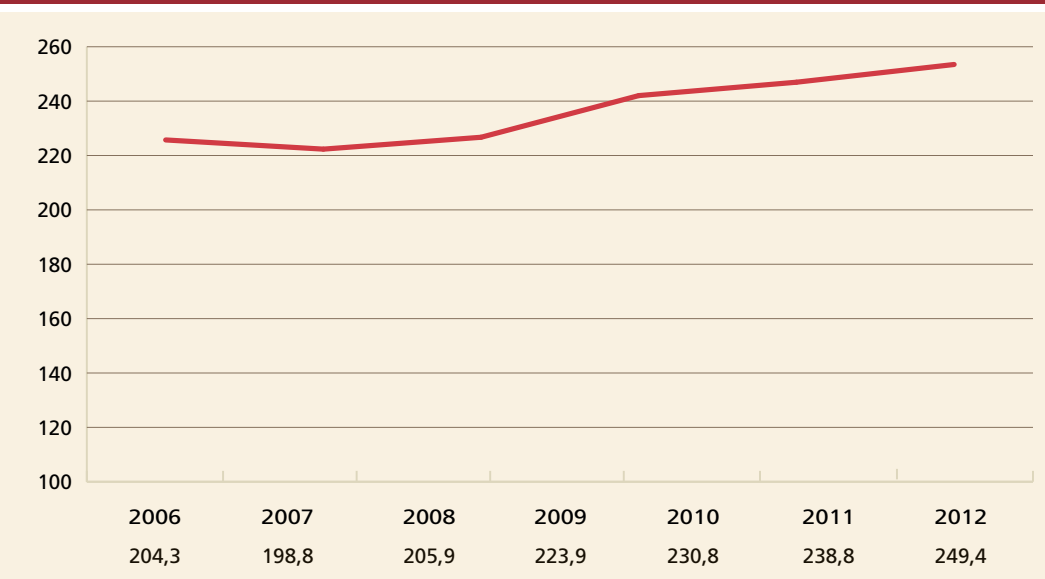
#### **4.2.2 Statens kunstnerstipend**

Statens stipend og garantiinntekter, direkte tilskudd fra staten, skal bidra til å nå målene i den statlige kunstnerpolitikken ved å legge til rette for at enkeltkunstnere kan bidra til et mangfoldig og nyskapende kunstliv.



## Bevilgninger til Statens kunstnerstipend i perioden 2006–2012

Figur 3 Bevilgninger til Statens kunstnerstipend i perioden 2006–2012 (i mill. kroner)

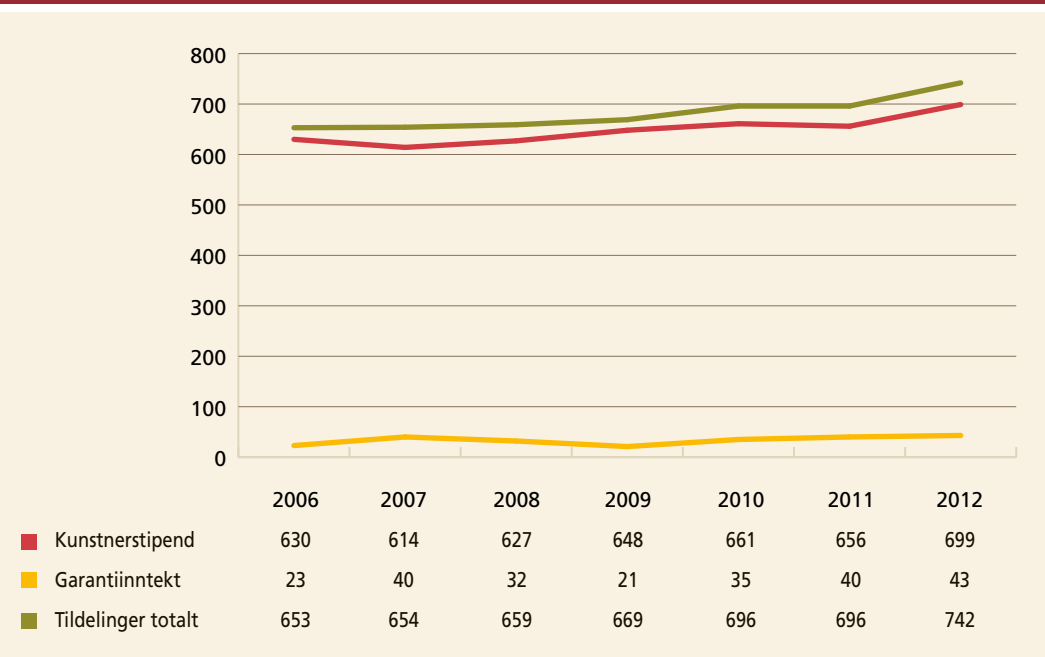


Kilde: Vedtatt statsbudsjett. "Blå bok". Kunstnerstipend omfatter diversestipend, stipend for eldre fortjente kunstnere, arbeidsstipend og arbeidsstipend for yngre nyetablerte kunstnere

Figur 3 viser at bevilgningene til ordninger under Statens kunstnerstipend har økt med 22 prosent fra 2006 til 2012.

## Antall tildelinger av garantiinntekt og kunstnerstipend i perioden 2006–2012

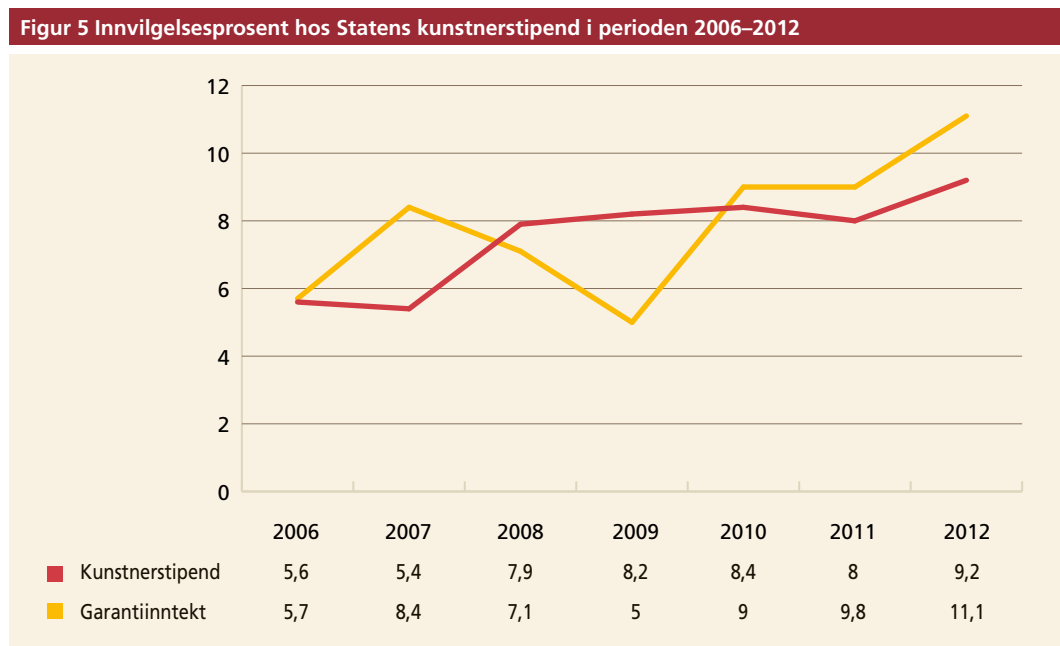
Figur 4 Antall tildelinger av garantiinntekt og kunstnerstipend i perioden 2006–2012



Kilde: Årsmelding for Statens kunstnerstipend for 2006–2011 og brev fra Statens kunstnerstipend i 2012

Figur 4 viser at antall tildelinger totalt sett har økt i perioden. Økningen har vært på om lag 14 prosent. Antall tildelinger av garantiinntekt har variert fra 21 i 2009 til 43 i 2012. Antall tildelinger av kunstnerstipend har økt med ca. 11 prosent fra 2006 til 2012.

Figur 5 viser hvor stor andel av søknadene som er innvilget.



Kilde: Årsmelding for Statens kunstnerstipend for perioden 2006–2011 og brev fra Statens kunstnerstipend i 2012

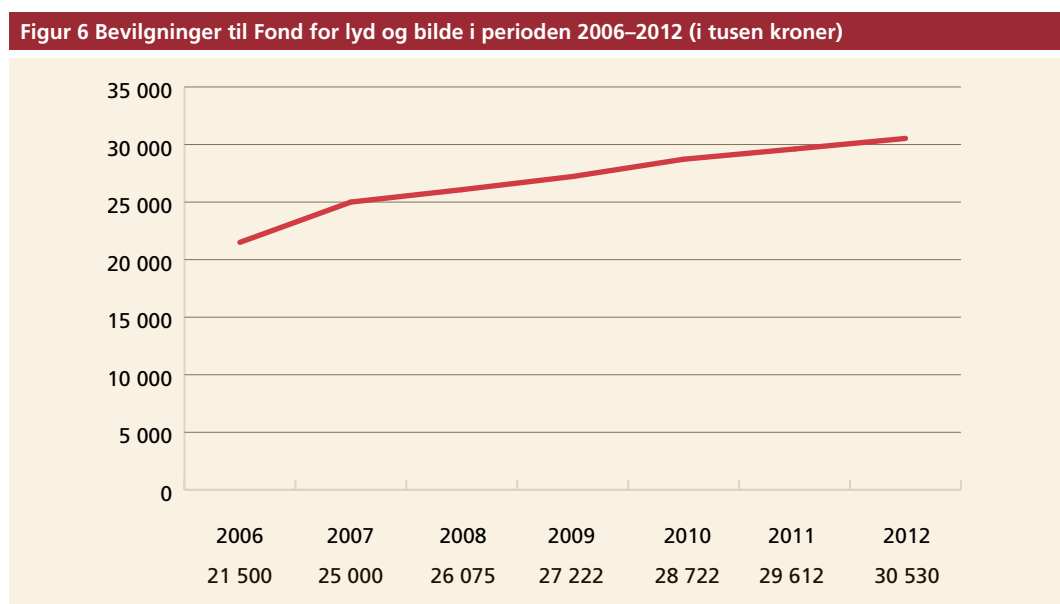
Figur 5 viser at innvilgelsesprosenten for kunstnerstipend har økt noe i perioden, og at den for garantiinntekt har økt fra 2009.

#### 4.2.3 Fond for lyd og bilde

Fond for lyd og bilde skal fremme produksjon og formidling av innspillinger av lyd- og filmopptak og fordele midlene til beste for rettighetshavere innenfor musikk, scene og film.

#### Bevilgninger til Fond for lyd og bilde

Figur 6 viser utviklingen i bevilgningene til Fond for lyd og bilde fra 2006 til 2012.



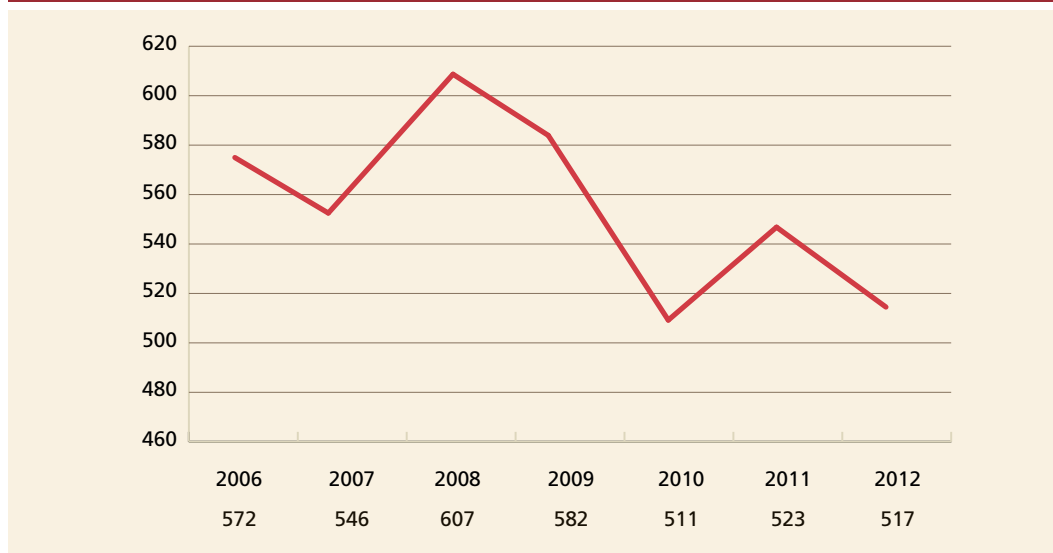
Kilde: Vedtatt statsbudsjett. "Blå bok"

Figur 6 viser at bevilgningene til Fond for lyd og bilde har økt med om lag 42 prosent i perioden.

#### Antall tildelinger fra Fond for lyd og bilde

Figur 7 viser utviklingen av antall tildelinger fra Fond for lyd og bilde.

Figur 7 Antall tildelinger fra Fond for lyd og bilde i perioden 2006–2012



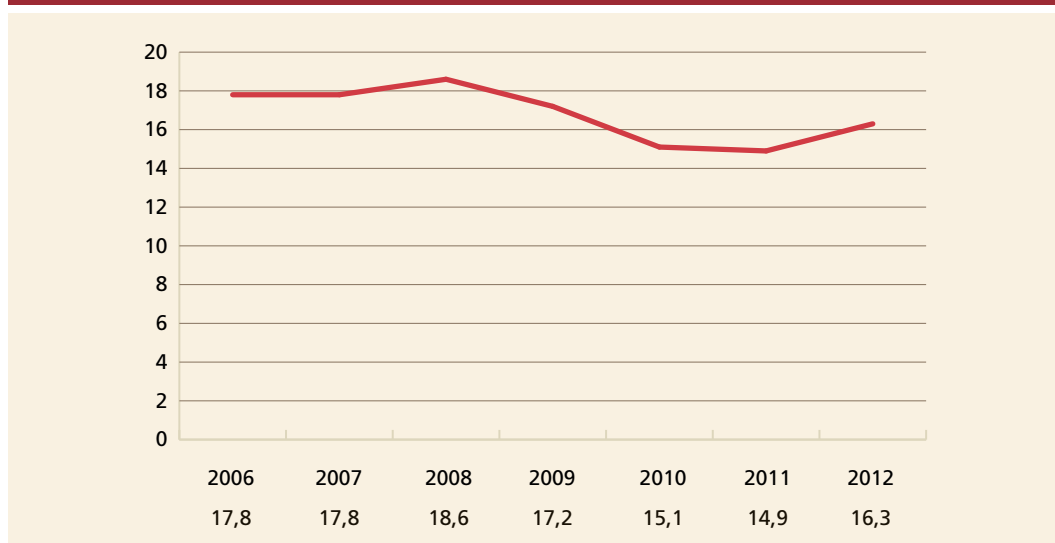
Kilde: Årsmeldingene for Fond for lyd og bilde for perioden 2006–2012

Figur 7 viser at antall tildelinger fra Fond for lyd og bilde siden 2008 har gått ned med nærmere 15 prosent. Samtidig viser figur 6 at bevilgningene til Fond for lyd og bilde har økt jevnt i perioden. Det betyr at det gjennomsnittlige tilskuddsbeløpet har økt fra om lag kr 34 000 i 2006 til om lag kr 59 000 i 2012.



Hot Club de Norvège er blant dem som har mottatt midler fra Fond for lyd og bilde.  
Foto: Kerstin Mertens / NTB scanpix

Figur 8 Innvilgelsesprosent hos Fond for lyd og bilde i perioden 2006–2012



Kilde: Årsmeldingene for Fond for lyd og bilde for perioden 2006–2011

Figur 8 viser at i perioden har innvilgelsesprosenten variert mellom 18,6 prosent i 2008 og 14,9 prosent i 2011.

### 4.3 I hvilken grad er tilskuddsordningene på kunstområdene under Norsk kulturråd, Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde utformet og forvaltet på en hensiktsmessig måte?

#### 4.3.1 Er nødvendig informasjon gjort tilgjengelig og tydelig for målgruppen?

Undersøkelsen omfatter gjennomgang av inngangskriteriene (formål og målgruppe) og tildelingskriteriene i utlysningsteksten på Norsk kulturråds hjemmesider.

#### Nærmere om de ulike tilskuddsordningene

Undersøkelsen omfatter ikke alle tilskuddsordningene under Norsk kulturfond. En komplett liste over samtlige tilskuddsordninger under visuell kunst, musikk og scenekunst er tatt med i vedlegg 1. Tabell 4 viser hvilke av disse tilskuddsordningene som er omfattet av undersøkelsen.

En gjennomgang av utlysningsteksten på Norsk kulturråds hjemmesider, basert på informasjon som var tilgjengelig høsten 2012, viste at 10 av 25 tilskuddsordninger manglet tildelingskriterier, og dermed hva som ville være bestemmende for om søker ville få innvilget søknad eller ikke.

Norsk kulturråd har nå endret utlysningstekstene på hjemmesidene, og det er utarbeidet tildelingskriterier for samtlige tilskuddsordninger. I tillegg gis det informasjon om formål, hva som kan få støtte, hvem som kan få støtte, og søknadsprosessen.

Når det gjelder informasjonen om ordningene under Statens kunstnerstipend, framgår det av utlysningstekstene at det ved tildeling bare skal legges vekt på kunstnerisk innsats, omfang og kvalitet.

Tabell 4 Nærmere om tilskuddsordningene i undersøkelsen

<b>Visuell kunst</b>
Prosjektstøtte billedkunst og kunsthåndverk
Kunst og ny teknologi
Utstyrstøtte til fellesverksteder
Statens utstillingsstipend
Utstillingsstøtte til kunstnere i etableringsfasen
Kunsthøstfestivaler
Manuskriptutvikling
<b>Musikk</b>
Tilskuddsordning for arrangører
Tilskuddsordning for musikkfestivaler
Musikkensembler
Rytmask musikk – musikerstøtte
Kirkemusikk
Innkjøpsordning for musikk
Bestillingsverk
Innspillinger
<b>Scenekunst</b>
Fri scenekunst – teater
Fri scenekunst – dans
Koreografiutvikling
Scenetekstutvikling
Gjestespill (formidling)
Scenekunst og ny teknologi
Basisfinansiering av frie scenekunstgrupper
Andre scenekunsttiltak
Arrangørstøtteordning

Kilde: Norsk kulturråds hjemmesider 16. februar 2012

Norsk kulturråd opplyser i brev til Riksrevisjonen at det kan være vanskelig å formulere kriterier for kvalitet som dekker alle formene for kunst som omfattes av støtteordningene under Statens kunstnerstipend. Tildeling av stipend basert på enkeltpersoners aktivitet og kvalitet skiller seg fra tildeling til prosjekter eller produksjoner. Søknadene blir behandlet av 24 forskjellige stipendkomiteer som oppnevnes av kunstnerorganisasjonene. Stipendkomiteene legger faglig kunstnerisk skjønn til grunn for sine innstillinger, og det varierer fra komité til komité hvilke redskaper de bruker for å vurdere søknadene opp mot hverandre.

På Norsk kulturråds hjemmesider gis det informasjon om tilskuddsordningene under Fond for lyd og bilde. Det er her angitt målgrupper, formål med ordningene og tildelingskriterier. *Målgruppene* for fondet er opphavsrettshavere, utøvende kunstnere og produsenter. Søknader som ikke kommer fra noen av disse tre gruppene, blir ifølge Fond for lyd og bilde avvist. Hva slags prosjekter det kan søkes tilskudd til, framgår av hjemmesidene.

Hoveddelen av fondet er satt av til prosjektstøtte innenfor fondets formål. I tillegg til prosjektstøtten er det egne ordninger for tilskudd til markedsføring av fonogrammer og kortfilmer/dokumentarfilmer og til gjenopptakelse av sceneforestillinger.



Panta Rei Danseteater er tildelt midler fra Norsk kulturfond for forestillingen "On the outside".  
Foto: Håkon Mosvold Larsen / NTB scanpix

#### **4.3.2 Har Norsk kulturråd, Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde systemer og rutiner som sikrer forsvarlig søknadsbehandling?**

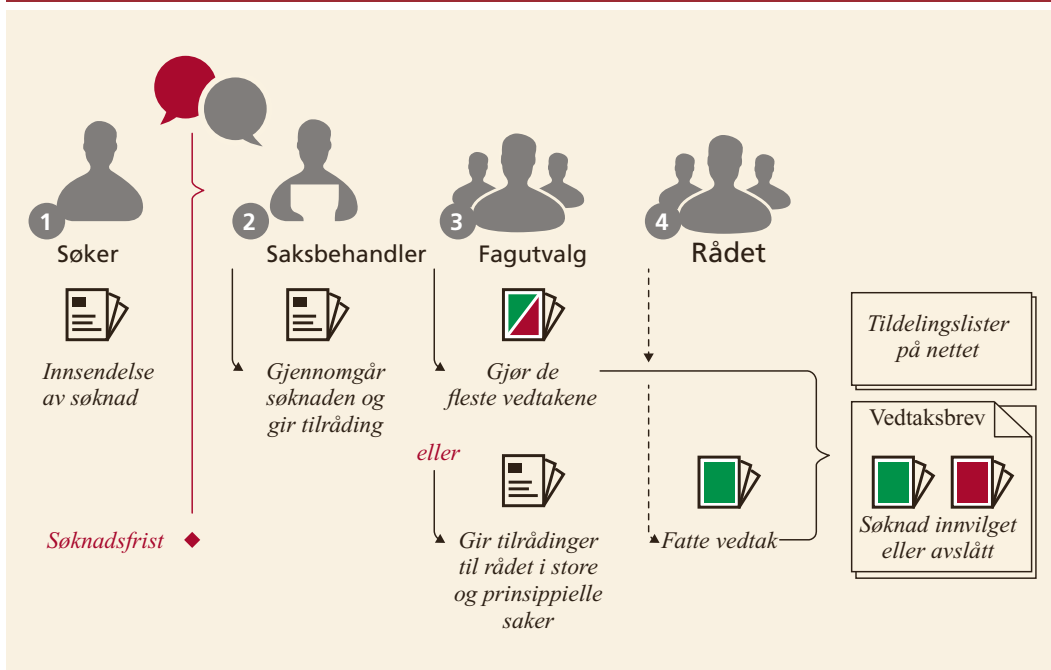
##### **Rutiner for søknadsbehandling i Norsk kulturråd**

Søknader til Norsk kulturråd registreres først i Kulturrådets arkiv, og så sendes de til en saksbehandler for den aktuelle ordningen. Saksbehandleren går gjennom alle søknadene og kontrollerer om de oppfyller de formelle kravene. Videre utarbeider saksbehandleren en faglig tilråding og forbereder sakspapirer til fagutvalgene. Saksbehandleren følger saken gjennom hele prosessen, og er den som kan svare på søkerens spørsmål underveis.

Fagutvalgene gjør de faglige vurderingene av hver søknad. Fagutvalgene har myndighet til å vedta avslag og bevilgninger for beløp inntil kr 300 000. Rådet behandler overordnede strategiske og prinsipielle saker og fatter vedtak i tilrådingssaker fra fagutvalgene.

Proessen er illustrert i figur 9.

Figur 9 Søknadsbehandlingen i Norsk kulturråd



Kilde: Norsk kulturråds hjemmesider

Ifølge Norsk kulturråd skal de faglige vurderingene i saksframleggene fra saksbehandler bidra til diskusjon i fagutvalget. Fagutvalgenes vurderinger er muntlige.

Når fagutvalget, eventuelt Rådet, gir avslag på en søknad om tilskudd, blir vedtaket gjennomgående dokumentert i referater med følgende tekst: "Avslag, prioriteres ikke innenfor den aktuelle budsjettammen." Det gjelder uansett begrunnelse for avslaget. Søkerne kan ikke klage til Kulturdepartementet over det faglige kunstneriske skjønn for tildelingene. Klageretten gjelder bare feil ved rettsbruk og sakshåndtering. Dette gjelder for øvrig alle tilskuddsordningene som er omtalt i rapporten.

#### *Hva legges til grunn for vurderingene?*

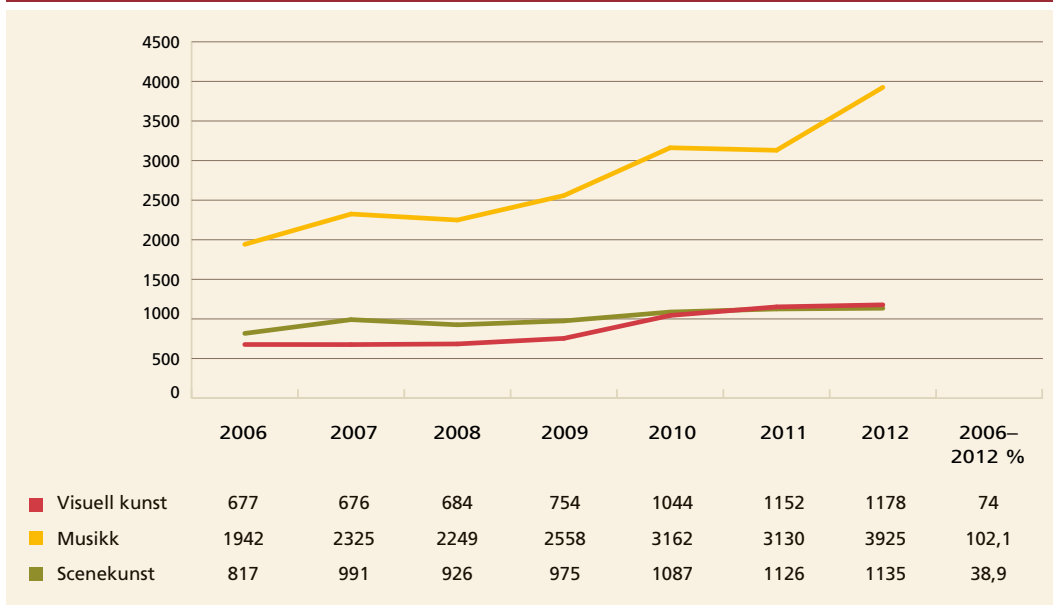
Norsk kulturråd opplyser at følgende legges til grunn for vurderingen: søknaden og billedmateriale / kunstnerisk materiale, informasjon til søker på nettet med beskrivelse av formål med ordningene og krav til søknader og Kulturrådets strategi og handlingsplan på området. Søknadene gis en helhetlig vurdering med hovedvekt på kunstnerisk kvalitet, men en rekke elementer inngår i en samlet vurdering av tiltaket:

- kunstnerisk kvalitet
- grad av nyskaping, ut fra sammenlignbare prosjekter (historikk)
- gjennomføringsevne
- overføringsverdi
- økonomi, budsjettering og finansiering
- formidling/distribusjon både til en allmenn og til en faglig offentlighet
- relevans for strategi / prioriterte satsingsområder
- søknaden sett i sammenheng med den totale søknadsmassen
- variasjon i kunstuttrykk, geografi og kulturelt mangfold

#### **Saksbehandlingskapasitet i Norsk kulturråd**

Utviklingen i antall søknader til musikkformål, scenekunst og visuell kunst i perioden fra 2006 til 2012 er vist i figur 10.

**Figur 10 Utvikling i antall søknader til Norsk kulturfond i perioden 2006–2012**



Kilde: Årsmeldinger fra Norsk kulturråd for årene 2006 til og med 2011 og brev fra Kulturdepartementet av 21.mars 2013.

Figur 10 viser at økningen har vært størst for musikk, med om lag 102 prosent, mens for visuell kunst og scenekunst har økningen vært på henholdsvis 74 prosent og 39 prosent.

Økningen i antall søknader er betydelig og blir i første omgang håndtert av saksbehandlere i Norsk kulturråd.

Tabell 5 viser antall saksbehandlere i undersøkelsesperioden.

Tabell 5 Antall saksbehandlere i Norsk kulturråds administrasjon i perioden 2006–2012						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Visuell kunst	3	3	3	3	3	3
Musikk	6	6	7	6	6	6
Scenekunst*	3	3	3	3	3	3

\* Tallene inkluderer også scenekunstkonsulent, som er en særskilt åremålsstilling som har vært underlagt direktøren, jf. også *forskrift om støtteordningen for fri scenekunst*.

Tabell 5 viser at antall saksbehandlere har vært uendret de siste seks årene.<sup>9</sup>

Tabell 6 viser gjennomsnittlig antall søknader som en saksbehandler i administrasjonen i Norsk kulturråd må behandle hvert år.

9) Tallene i tabellen angir for øvrig fast ansatte i Kulturrådet, inkludert seksjonsledere, da disse også utfører en del saksbehandling. I tillegg har seksjonene i perioder vært supplert med hospitant, bistand fra andre deler av organisasjonen og ekstrahjelpere fra vikarbyrå. Det hefter derfor noe usikkerhet ved reelt antall årsverk som har utført saksbehandlerarbeid, da det ikke foreligger fullstendig dokumentasjon på dette.



**Tabell 6 Antall søknader per saksbehandler i Norsk kulturråd i perioden 2006–2012**

Antall søknader per saksbehandler	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Endring 2006–2011 (%)
Visuell kunst	225	225	228	251	348	384	71
Musikk	324	388	321	426	527	522	61
Scenekunst*	272	330	309	325	362	375	38

Kilde: Årsmeldinger fra Norsk kulturråd for årene 2006 til og med 2011

Tabell 6 viser at det har vært en sterk økning i antall søknader som en saksbehandler må behandle hvert år, innenfor de tre kunstområdene. Økningen er størst innenfor visuell kunst, med 71 prosent, og minst innenfor scenekunst, med 38 prosent.

I dialogen med Kulturdepartementet om budsjettet for 2013 opplyser Norsk kulturråd at det er ved en kritisk grense for forsvarlig drift av virksomheten, og at det er nødvendig med ekstraordinær innsats i form av ulike virkemidler i 2012 og 2013. Norsk kulturråd opplyser i budsjettsoknaden til Kulturdepartementet at Norsk kulturråd står overfor store utfordringer ved at det gjennom flere år er pålagt nye og utvidede oppgaver. Samtidig har papirsøknadsmengden økt uten at driftsbudsjettet har økt i takt med denne utviklingen. Konsekvensen er at Kulturrådet ikke har hatt gode nok forutsetninger for å opprettholde et nivå for nødvendig utvikling av tilskuddsforvaltningen. I budsjettsoknaden framgår det videre at Norsk kulturråd mener at det i sterkere grad må legges til rette for bedre internkontroll og dokumentasjon av saksbehandlingen som gir tilfredsstillende sporbarhet og etterprøvbarehet i søknadsbehandlingen, bedre oppfølging av tildelinger, bedre styrings- og ledelsesinformasjon og bedre statistikk- og rapporteringsgrunnlag til Kulturdepartementet.

Av referatet fra et møte mellom Kulturdepartementet og Norsk kulturråd 8. november 2011 framgår det at driftsrammen for Norsk kulturråd ble vurdert som stram pga. pågående omorganisering, nye oppgaver og økt søknadsmengde. Videre har utviklingen, ifølge både Kulturdepartementet og Norsk kulturråd, gått i retning av sjangerovergrepene og mer komplekse søknader.

Det framgår av møter i løpet av 2012 med seksjonene i Norsk kulturråd, at den store økningen i søknader har ført til at saksbehandlingen ikke blir så grundig som ønskelig. Veiledning om nye søknader og oppfølging av tidligere tildelinger pågår parallelt med søknadsbehandlingen. I tillegg kommer faglig oppdatering og oppgaver for departementet. Ifølge seksjonene er det krevende å få utført alle oppgavene. Saksbehandlerne har derfor liten tid til annet enn å få utført søknadsbehandlingen riktig og til rett tid før møtene i fagutvalgene, og det har vært for lite tid til å besvare henvendelser og veilede søkerne.

Kulturdepartementet uttaler i møte med Riksrevisjonen at Norsk kulturråd har vært i stand til å håndtere den store økningen i antall søknader de senere årene, men at deler av systemet i Norsk kulturråd er presset. Departementet antar at den foretatte sammenslåingen av administrasjonen i Norsk kulturråd med deler av administrasjonen i ABM-utvikling vil kunne gi stordriftsfordeler på sikt, i tillegg til innføring av ESS. Departementet opplyser videre at det vil ta noe tid før denne gevinsten kan realiseres og slår fast at det er en klar politisk linje å holde de administrative utgiftene nede.

Norsk kulturråd påpeker i brev at dokumentasjon av saksbehandlingen i tilskuddsforvaltningen må styrkes i Norsk kulturråd. Kulturrådet vil iverksette tiltak for å tydeliggjøre sammenhengen mellom kriteriene og vurderingene / vedtak i saksinnstillingene.

I tillegg vil det vurderes å stille krav om at alle søkere må utarbeide et prosjekt-sammendrag selv.

Tilbakemeldinger til søkerne vurderes også av Norsk kulturråd til å ha et betydelig utnyttet potensial, og da særlig begrunnede tilbakemeldinger til søkere som gis avslag. Norsk kulturråd vil da kunne stimulere feltet ved å dele de konstruktive vurderingene som ligger til grunn for vedtakene, da disse representerer gode faglige tilbakemeldinger. Tilskuddsmottakerne som deltok i fokusgruppemøtene uttalte at en muntlig tilbakemelding fra Norsk kulturråd kan bidra til at søkerne lager en bedre søknad.

#### **Administrasjonens bruk av begrunnelser for tilråding om tildeling eller avslag i Norsk kulturråd**

Som en del av datainnhenting ble det gjennomgått saksmapper under tilskuddsordningene på de tre kunstområdene. Saksmappene viste resultatene fra de vurderingene som ble gjort av administrasjonen, fagutvalgene og Rådet i forbindelse med tildelinger vedtatt i fagutvalgenes møter om musikkformål 26. mars 2012, visuell kunst 13.–15. mars 2012 og scenekunst 12. mars 2012.

Saksmappegjennomgangen omfatter totalt 861 søknader, fordelt på 444 søknader under musikkformål, 251 søknader under visuell kunst og 166 søknader under scene-kunst.

Det er i hovedsak administrasjonens vurderinger som er dokumentert skriftlig. Det framgår videre av møter med seksjonene i Norsk kulturråd og av saksmappegjennomgangen at administrasjonens tilråding er i stor grad lagt til grunn når vedtakene treffes i fagutvalgene, eventuelt i Rådet. De skriftlige vurderingene er derfor et uttrykk for sporbarhet av vedtakene. Administrasjonens vurderinger er kategorisert ut fra om de anses som *tilstrekkelig dokumentert* eller *ikke tilstrekkelig dokumentert*.

#### *Resultater av kategorisering av administrasjonens vurderinger*

Samlet for de tre kunstområdene tilrår administrasjonen avslag for 64 prosent av de behandlede søknadene, og støtte til 33 prosent. For de øvrige søknadene var saken enten utsatt, eller det manglet opplysninger om status.

Tabell 7 viser i hvilken grad avslag tilrådd av administrasjonen, i alt 553 saker, er tilstrekkelig begrunnet eller ikke.

<b>Tabell 7 Vurdering av administrasjonens begrunnelser for tilråding om avslag</b>		
	<b>Antall avslag</b>	<b>Prosent</b>
Tilstrekkelig dokumentert begrunnelse	410	74
Ikke tilstrekkelig dokumentert begrunnelse	143	26
<b>Totalt antall tilråding om avslag</b>	<b>553</b>	<b>100</b>

Tabell 7 viser at et flertall, 74 prosent, av administrasjonens avslag er tilstrekkelig begrunnet. I 22 prosent av tilfellene er begrunnelsene ikke tilstrekkelig dokumentert, det framgår ikke hvorfor avslag tilrås.

Tabell 8 viser i hvilken grad tilrådingene om støtte, i alt 288 saker, er tilstrekkelig begrunnet eller ikke.

**Tabell 8 Vurdering av administrasjonens begrunnelser for tilråding om støtte**

	Antall tilrådinge om støtte	Prosent
Tilstrekkelig dokumentert begrunnelse	172	60
Ikke tilstrekkelig dokumentert begrunnelse	116	40
<b>Totalt antall tilrådinge om støtte</b>	<b>288</b>	<b>100</b>

Tabell 8 viser at 60 prosent av tilrådingene om støtte er tilstrekkelig begrunnet, mens 40 prosent av sakene mangler en tilstrekkelig dokumentert begrunnelse.

**Tabell 9 Saksmappegjennomgangen for kunstområdene**

	Tilråding om avslag (%)		Tilråding om støtte (%)	
	Tilstrekkelig dokumentert begrunnelse	Ikke tilstrekkelig dokumentert begrunnelse	Tilstrekkelig dokumentert begrunnelse	Ikke tilstrekkelig dokumentert begrunnelse
Musikk	73	27	51	49
Visuell kunst	72	28	79	21
Scenekunst	20	80	44	56

Tabell 9 viser at andel søknader der det tilrås avslag, i større grad er tilstrekkelig begrunnet enn det som er tilfellet for søknader der det tilrås støtte. Tabellen viser imidlertid at kunstområdet scenekunst skiller seg ut fra de andre kunstområdene. For et stort flertall av sakene på scenekunstområdet er ikke begrunnelsene tilstrekkelig dokumentert.

Dette skyldes ifølge Kulturdepartementet blant annet formidlingsordningen (gjestespill), der det tidligere ikke har vært utarbeidet skriftlige begrunnelser. Ifølge departementet skal det gis begrunnelser også for denne ordningen.

De fleste tilrådingene om avslag er begrunnet ut fra mangler i søknaden, manglende gjennomføringsevne og lignende forhold. Tilrådinge om støtte er alltid begrunnet ut fra kunstfaglige kriterier.

Gjennomgangen av saksmappene for visuell kunst viste at fagutvalgene bare gjorde endringer i ca. 20 prosent av sakene. Disse endringene besto i at tilskuddsbeløpet hadde blitt justert, eller at søknaden hadde blitt avslått uten videre begrunnelse. Norsk kulturråds seksjon for musikk opplyser at det hender at fagutvalgene endrer tilrådinge fra administrasjonen, men som oftest stiller de seg bak dem.

### **Finansieringsgrad og tilskuddsbeløp i Norsk kulturråd**

Kulturdepartementet og Norsk kulturråd har opplyst at det ikke er vanlig å gi full finansiering der det gis statlig tilskudd. Forutsetningen vil som regel være at det finnes egenfinansiering og andre tilskuddsparter lokalt eller regionalt for å sikre gjennomføringsevne og eierskap til prosjektet. Det er videre opplyst at det ikke er krav om eller begrensninger av graden av finansiering fra Norsk kulturfond. Det er et mål for Norsk kulturråd å bidra til å sette i gang nyskapende og eksperimentelle prosjekter. Virkemidlene for å nå dette målet er å bidra med risikovillig kapital og en kunst- og kulturfaglig vurdering av prosjektets kvalitet og gjennomføringsevne. I slike tilfeller kan det være aktuelt å gi full finansiering av prosjektet med statlige midler, ifølge departementet.

Kulturdepartementet opplyser at prosjekter ofte må skaffe seg betydelig tilleggsfinansiering for å kunne bli realisert. Tilskudd fra Norsk kulturråd kan gi prosjektet et kvalitetsstempel som gir grunnlag for å utløse tilskudd fra andre finansieringskilder, som offentlige midler lokalt og regionalt. Norsk kulturråd opplyser at det stilles krav til at søknadenes budsjetter synliggjør finansiering fra andre kilder, selv om det alltid vil være en usikkerhet ved om annen finansiering faller på plass. Delvis finansiering utgjør følgelig en risiko for gjennomføringen, men kunstnerne løser ofte situasjonen ved annen finansiering eller ved egeninnsats, ifølge Norsk kulturråd.

Tilskuddsbeløpene det søkes om, varierer fra flere mill. kroner ned til ca. kr 10 000. Norsk kulturråd framhever at sett fra en rent administrativ synsvinkel vil det mest effektive være få og store tildelinger. Samtidig er det ifølge Norsk kulturråd et mål at flest mulig skal få del i kulturgodene. Hvis Kulturfondets midler skal bidra til et mangfoldig kunstliv, vil støttebeløpene nødvendigvis variere. Ifølge Norsk kulturråd er det store variasjoner mellom og innenfor de ulike kunstfeltene. Størrelsen på bevilgningen er i høy grad avhengig av prosjektets karakter og format. En for sterk ensretting av støtteordninger og tildelingsbeløp kan gå på bekostning av utvikling og kunstnerisk mangfold. En del av tilskuddsbeløpene det søkes om, er forholdsvis små. Norsk kulturråd påpeker at prosjektets størrelse i form av tilskuddsbeløp ikke skal være avgjørende for om prosjektet er viktig.

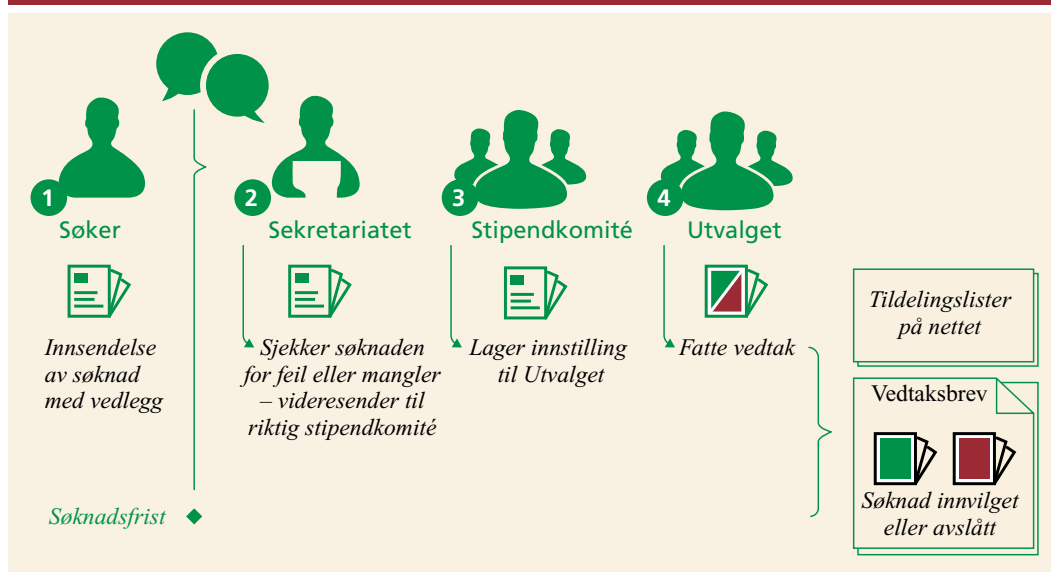
Kulturdepartementet påpeker at spørsmålet om hvorvidt tilskuddsforvaltningen er effektiv, må vurderes innenfor rammen av de målene som er fastsatt. Tilskuddsbeløpets størrelse eller graden av finansiering fra Norsk kulturfond er ikke i seg selv en indikator for grad av måloppnåelse. Størrelsen på statlig støtte vurderes av Norsk kulturråd ut fra hvilket beløp det er søkt om, tiltakets egenart, økonomiske rammer og de målene og føringene som er gitt for virksomheten. Forskjellen i tildelt beløp fra Norsk kulturråd er også et uttrykk for bredde og mangfold i de formålene som kan få tilskudd fra Norsk kulturfond.

#### **Rutiner for søknadsbehandling i Statens kunstnerstipend**

Søknader til Statens kunstnerstipend registreres først i Kulturrådets arkiv, og deretter sender saksbehandler søknadene til de aktuelle stipendkomiteene ca. 1. desember.

Saksbehandler følger saken gjennom hele prosessen og er den som kan svare på søkerens spørsmål underveis. Søknadsbehandlingen skjer videre i 24 ulike stipendkomiteer som er oppnevnt av kunstnerorganisasjonene på de ulike kunstområdene. Stipendkomiteene er faglig sakkyndige organer for Utvalget for statens kunstnerstipend, og innstiller, på grunnlag av en skjønnsmessig vurdering av kunstnerisk kvalitet og aktivitet, til stipend for sitt område. Stipendkomiteene holder møter rundt årsskiftet og sender innstilling og protokoll til saksbehandler for kontroll med hensyn til kvoter, lover og regelverk. Utvalget for statens stipend og garantiinntekter treffer så avgjørelser om tildeling. Utvalget har egne rutiner som dokumenteres i formalisert innstillingsprotokoll. Søknadsbehandlingen er illustrert i figur 11.

Figur 11 Søknadsbehandlingen i Statens kunstnerstipend



Kilde: Norsk kulturråds hjemmesider

De 24 stipendkomiteene representerer et bredt spekter av kunstformer som, ifølge Norsk kulturråd, ivaretar mangfold og bredde i tildelingene. I tillegg skal stipendkomiteene legge en vid sjangerforståelse til grunn for sine vurderinger. Jevnlig utskifting av medlemmene i stipendkomiteer og utvalg skal bidra til en helhetlig skjønnsvurdering.

Ifølge Statens kunstnerstipend er utvalgets og stipendkomiteenes begrunnelse for tildeling dokumentert i egne protokoller. I undersøkelsen er det gjennomgått noen protokoller. Stipendkomiteene beskriver i protokollene momenter som det er lagt utslagsgivende vekt på, og vurderer hva kunstneren har utrettet og planlagt å utrette. Beskrivelsene er basert på blant annet synlighet, produksjon, sjanger, teknikk, stil, framdrift og utviklingspotensial. Det blir imidlertid ikke utarbeidet lignende vurderinger for kunstnere som ikke er innstilt. Det gis innsyn i begrunnelsene ved henvendelser fra søkeren.

### Saksbehandlingskapasitet i Statens kunstnerstipend

Tabell 10 viser utviklingen av antall søknader om stipend og garantiinntekt.

Tabell 10 Antall søknader hos Statens kunstnerstipend i perioden 2008–2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Garantiinntekt	453	422	391	408	388
Kunstnerstipend	7 933	7 896	7 877	8 168	7 598
<b>Total</b>	<b>8 386</b>	<b>8 318</b>	<b>8 268</b>	<b>8 576</b>	<b>7 986</b>

Kilde: Brev fra Statens kunstnerstipend av 24. august 2012 og e-post av 2013.

Tallene for antall innkomne søknader om diversestipend for 2006 og 2007 er ikke sammenlignbare med tallene fra og med 2008. Fra og med 2008 opptrer en søker til diversestipend kun én gang i søkeroversikten uavhengig av om han søker støtte til flere formål (for eksempel både reise og materialer).

Tabell 10 viser at antall søknader til ordningene under Statens kunstnerstipend har vært stabil i perioden fra 2008 til 2011. I 2012 er antall søknader redusert med 7 prosent sammenlignet med 2011.

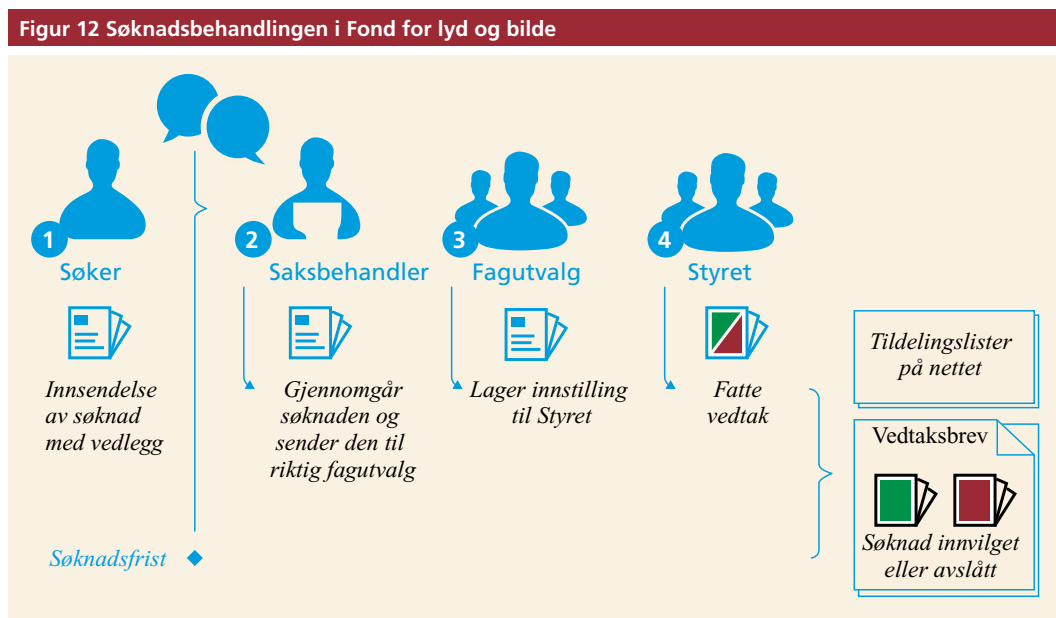
Statens kunstnerstipend opplyser at søknadsbehandlingen stort sett er papirbasert, og at det dataverktøyet som brukes, er gammelt og dårlig tilpasset behovene. Det gjør at det er tidkrevende å ta ut nødvendig informasjon, og bidrar samtidig til at en del ressurser bindes opp i manuelle kontrolloppgaver.

Gjennom behandlingen av Innst. 126 S (2012–2013), jf. Meld. St. 23 (2011–2012) *Visuell kunst*, sluttet Stortinget seg til Kulturdepartementets forslag om å fase ut garantiinntekten (GI) til fordel for stipenddelen. Det samme ble foreslått av Løkenutvalget i 2008. Ifølge Kulturdepartementet er bakgrunnen for forslaget at GI ikke har fungert etter hensikten. Da ordningen ble opprettet, var det meningen at den skulle omfatte alle profesjonelle kunstnere i Norge som oppfylte visse kriterier. I realiteten er det kun et fåtall som nyter godt av ordningen. Hovedårsaken til at det er slik, er at antallet kunstnere har økt kraftig de siste tiårene, mens antallet GI-hjemler ikke har økt tilsvarende. Et annet problem med ordningen er at den ikke legger til rette for økt aktivitet og egeninntekt, siden avkortingsreglene gjør det ugunstig for GI-mottakerne å ha inntekt over et visst nivå. Arbeidsstipender er en mer fleksibel ordning som når flere, men dagens arbeidsstipender er kortvarige og gir kunstnerne liten forutsigbarhet. Det er derfor behov for ordninger som er mer langsiktige, for eksempel arbeidsstipender med rundt ti års varighet, ifølge Meld. St. 23 (2011–2012).

#### Rutiner for søknadsbehandling i Fond for lyd og bilde

Søknader som kommer inn til Fond for lyd og bilde, registreres i fondets arkiv. Saksbehandlerne går gjennom alle søknadene og forbereder sakene for fagutvalgene. Fagutvalgene utarbeider en samlet innstilling om tilskudd for alle søknadene som har kommet inn til den aktuelle fristen, og presenterer innstillingen for Styret. Styrets underutvalg utarbeider innstilling for søknader til Styrets pott som er tilskudd som ikke naturlig hører hjemme i et fagutvalg. Styret fatter vedtak for alle søknadene.

Figur 12 illustrerer søknadsbehandlingen i Fond for lyd og bilde.



Kilde: Norsk kulturråds hjemmesider

Det framgår av brev fra Fond for lyd og bilde at tildelingene bygger på en helhetsvurdering av de innkomne søknadene. Det skal blant annet legges vekt på følgende momenter: Vurderingene skal være basert på kunstnerisk skjønn, midlene skal komme særlig de grupper til gode som er utsatt for privatkopiering, støtten skal være prosjekt-

orientert, støtten skal fremme ny norsk produksjon og framførelse, og det skal søkes oppnådd en spredning av støtten både geografisk og i sjangre.

Sekretariatet utfører ikke kunstfaglige vurderinger, men sørger for å registrere og tilrettelegge søknader og tilhørende underlagsmateriale. Underlagene sendes ut til de ulike utvalgene, slik at de kan gi sine innstillinger. Innstillingene blir sammenstilt før de sendes til styret for endelig beslutning.

Norsk kulturråd opplyser at vurderingene av de enkelte søknadene foregår muntlig i et møte mellom utvalgsmedlemmene. Etter å ha diskutert og kommet til enighet om endelig innstilling, lager utvalget en skriftlig innstillingsliste med oversikt over navn og tildelingssum til Styret, som er besluttsende organ. Listen inneholder ikke utdypende begrunnelser som redegjør for saksbehandlingen. Springingen av saksbehandlingen blir derfor begrenset, ifølge Fond for lyd og bilde.

### Saksbehandlingskapasitet i Fond for lyd og bilde

Forholdet mellom antall søknader og antall saksbehandlere kan indikere om saksbehandlingskapasiteten har endret seg i undersøkelsesperioden.

Tabell 11 Antall søknader og saksbehandlere i perioden 2006–2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Antall søknader	3211	3061	3262	3377	3395	3515	3177
Antall saksbehandlere* (administrasjonen)	2	2	2	2	2	2	2

\* Fondet benytter ekstrahjelpen åtte uker i året for å avlaste i forbindelse med registrering av innkommende søknader (to frister i året).  
Kilde: Årsmeldinger fra 2006–2011 fra Fond for lyd og bilde og svar på e-post i 2013

Tabell 11 viser det har vært en viss økning i antall innkomne søknader helt fram til 2011. I 2012 har antallet gått ned for første gang siden 2008. Antall saksbehandlere har vært stabilt i den samme perioden. Fond for lyd og bilde opplyser at dagens manuelle saksbehandlingsrutiner er krevende, og bemanningen vurderes som i minste laget og svært sårbar.

### Habilitetsbestemmelsene

På kunst- og kulturfeltet er det i hovedsak kunstnere som sitter i fagutvalgene og bruker faglig kunstnerisk skjønn til å fordele tilskudd til andre kunstnere på sitt eget kunstfelt. Medlemmene i fagutvalgene har et nettverk innenfor kunst- og kulturfeltet, og ofte kan det være personer fra dette nettverket som søker om tilskudd.

Regnskapsrevisjon av tilskuddsforvaltningen i Norsk kulturråd i 2011 viste at habilitetsvurderinger i forbindelse med fagutvalgenes møter i varierende grad ble dokumentert, og Norsk kulturråd erkjente i brev av 30. mars 2012 at dokumentasjonen av vurderingene burde styrkes. Norsk kulturråd understreker at riktig håndtering av habilitetsvurderinger er viktig for organisasjonen av to hovedgrunner: for å sikre at tilliten til organisasjonens upartiskhet ikke svekkes, og for å beholde kunstfaglig ekspertise i administrasjon, utvalg og råd. For å ivareta disse delvis motstridende hensynene er det nødvendig å ha gode rutiner og retningslinjer for å vurdere habilitet.

Det er også et faktum at forskriftene for Norsk kulturfond hjemler at vedtak som er fattet av Rådet, ikke kan påklages for det faglige kunstneriske skjønnet.

Norsk kulturråd har utviklet nye habilitetsbestemmelser for virksomheten, og disse ble gjort gjeldende fra august 2012. De nye habilitetsbestemmelsene innskjerper

kravene til å dokumentere vurderinger av habilitet slik at vurderingene kan etterprøves. I tillegg til å utvikle de nye bestemmelsene har administrasjon, utvalg og råd i 2012 fått opplæring i å vurdere habilitet. De nye habilitetsbestemmelsene gjelder også for Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde.

Riksrevisjonen har sett på hvordan habilitet er behandlet i et utvalg av saker. Det foreligger gjennomgående dokumentasjon for hvordan habilitet er håndtert i samtlige av disse sakene.

#### **4.3.3 Hvordan følger Norsk kulturråd, Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde opp tildelte tilskudd?**

##### **Norsk kulturråds oppfølging av tilskuddsmottakerne**

Norsk kulturråd opplyser at tilskuddsmottakerne skal undertegne et akseptskjema der det blant annet framgår at Norsk kulturråd skal orienteres om vesentlige endringer i prosjektene. Ved endringer avgjør administrasjonen om disse er så store at fagutvalget må vurdere prosjektet på nytt. Det framgår av brev fra Norsk kulturråd at beskrivelsen av kunstaktivitetene slik de framkommer i søknadene, ikke alltid kan gjenkjennes fullt ut i det endelige verket. Det kommer ifølge Norsk kulturråd av at kunstverkene er i kontinuerlig utvikling.

##### *Rapportering*

Tilskuddsmottakerne skal rapportere til Norsk kulturråd når prosjektet er gjennomført, og de skal levere et revisorbekreftet regnskap til Norsk kulturråd på tilskudd over kr 100 000.

I brev har Norsk kulturråd opplyst at det ikke foreligger enhetlige krav til rapportering fra tilskuddsmottakere. Enhetlige krav og bruk av standardiserte rapporteringsskjemaer er planlagt innført i forbindelse med innføringen av elektronisk saksbehandling.

Norsk kulturråd har opplyst at rapportene fra tilskuddsmottakerne inngår som en del av grunnlaget når nye søknader fra samme søker skal vurderes. Rapportene er, ifølge Norsk kulturråd, også et viktig grunnlagsmateriale i forbindelse med gjennomgang og evaluering av ordninger. Ifølge Norsk kulturråd inngår tendenser i rapportene i det generelle kunnskapsgrunnlaget når strategi og handlingsplaner skal utarbeides, når tilskuddsordninger skal justeres, og når forsøksprosjekter skal settes i gang.

Norsk kulturråd opplyser at rapportene fra tilskuddsmottakerne ikke utnyttes systematisk med tanke på måloppnåelse, statistikk, justering og utvikling av tilskuddsordningene og som grunnlag for analyser. At det ikke gjøres i tilstrekkelig grad i dag, skyldes ifølge Norsk kulturråd at organisasjonen har nådd en kritisk grense for kapasitet, og derfor må prioritere søknadsbehandlingen. Norsk kulturråd mener at når systemet for elektronisk tilskuddsforvaltning blir implementert i 2013, vil det være mulig å gjennomføre en mer systematisk og hensiktsmessig bruk av rapportene.

##### *Sanksjoneringsmuligheter*

Det framgår av møte med Norsk kulturråd at for å kunne sanksjonere ved manglende gjennomføring og rapportering, holdes en andel av tilskuddet tilbake helt til slutt-rapportering fra tilskuddsmottaker er mottatt. Norsk kulturråd kan holde tilbake midler i tilfeller der prosjekter ikke blir gjennomført som forutsatt, og i tilfeller der noen nedskalerer prosjekter fordi de bare har fått finansiert en andel.

Norsk kulturråd opplyser videre at økonomisystemet gjør det mulig å skrive ut rapporter som gir oversikt over bevilgningssaker der det gjenstår sluttbeløp, dvs. at



rapport og regnskap ikke er levert. Saksbehandlerne purrer på tilskuddsmottaker i hver enkelt sak der rapport og regnskap mangler. Det å ikke oppfylle vilkårene kan føre til sanksjoner for tilskuddsmottaker både i form av tilbakebetalingskrav og i form av at eventuelle nye søknader avslås på bakgrunn av mislighold av tidligere vilkår. Norsk kulturråd opplyser at mislighold kan få følger, men praksisen på området er ikke konsekvent.

Det framgår av møte med Norsk kulturråd at krav om tilbakebetaling sjelden blir iverksatt. Kulturdepartementet opplyser at Norsk kulturråd nå har utviklet et system for internkontroll for tilskuddsforvaltningen, og at det foretas stikkprøvekontroller. Forhold som krever oppfølging blir ifølge departementet håndtert i tråd med gjeldende regelverk og prosjekter med tilskudd over 1 mill. kroner blir evaluert.

#### *Statistikk og evalueringer*

Norsk kulturråd opplyser at overordnet oppfølging og overvåking av tilskuddsordningene skjer gjennom utvalgenes og Rådets strategiarbeid. Strategiplaner legges for fire år. Kulturrådet opplyser at tilskuddsordningene blir vurdert i forbindelse med strategiarbeidet og virksomhetens årlige risikovurderinger. I tillegg evalueres enkeltordninger ved hjelp av eksterne fagmiljøer.

Det framgår av brev fra Norsk kulturråd at det ikke har systemstøtte for å utarbeide statistikk om tilskuddsforvaltningen. Manuelt arbeid er grunnlaget for så å si all statistikkproduksjon, enten det gjelder oversikter/statistikk til departementet, årsmeldinger, årsrapporter eller lignende.

Ifølge Norsk kulturråd finnes det ingen samlet oversikt over om tiltakene/prosjektene det gis støtte til, blir gjennomført som forutsatt.

Ifølge Norsk kulturråds seksjon for visuell kunst er det vanskelig å vurdere resultatene av Kulturfondets bidrag alene fordi prosjektene som regel ikke bare er finansiert av tilskudd fra Norsk kulturråd.

#### **Statens kunstnerstipends oppfølging av tilskuddsmottakerne**

Ifølge Statens kunstnerstipend skal måloppnåelse sikres gjennom detaljert forskrift, budsjettildeling og kvotefordeling som fastsettes av departementet. En viktig indikator på om målene oppnås er hvorvidt midlene er brukt i tråd med de fastsatte rammene som følger av forskrift og kvotefordeling mellom kunstnergruppene.

Statens kunstnerstipend opplyser at alle som tildeles stipend eller garantiinntekt, skal rapportere for bruken på fastsatte skjemaer og innen fastsatte frister. Sekretariatet kontrollerer at rapporter blir sendt inn. Dersom årsrapport for arbeidsstipend eller garantiinntekt ikke er mottatt, blir de månedlige utbetalingene stanset inntil det er ordnet opp i forholdet. Dersom det går ytterligere tid uten at rapporten sendes inn, blir saken lagt fram for fagutvalget, som beslutter om kunstneren skal tas ut av ordningen.

Statens kunstnerstipend opplyser at dersom stipendiaten unnlater å sende inn rapport, holdes eventuelt nye tildelte stipender tilbake inntil rapporten er mottatt og godkjent. Mottakere av diversestipend kan alternativt velge å tilbakebetale stipendet. Slutt-rapporter og rapporter for diversestipend som mottas to år etter opprinnelig frist, må godkjennes av fagutvalget for at kunstneren skal kunne motta nye stipender.

Sekretariatet kontrollerer innkomne rapporter. Når det gjelder arbeidsstipend, kontrollerer de først og fremst aktivitetens art, dvs. om stipendet er benyttet til kunstnerisk virksomhet innenfor den kunstnergruppen vedkommende tilhører. De kontrollerer

også stipendiatens arbeidsforhold i stipendperioden ut fra kravet om at stillingen ikke kan overstige 50 prosent.

Statens kunstnerstipend stiller ikke krav om at stipendiaten må sende inn dokumentasjon som kvitteringer, cd-eksemplarer og lignende. Dersom rapporten er mangelfull, enten ved at den gir lite konkret informasjon om den kunstneriske aktiviteten, eller ved at stipendiaten oppgir virksomhet som er utenfor formålet med ordningen, blir rapporten kontrollert mot søknaden og stipendkomiteens innstilling. Stipendiaten blir kontaktet for ytterligere opplysninger dersom det er nødvendig.

Fem år etter tildeling av garantiinntekt, og deretter hvert tredje år, blir det vurdert om vedkommende fortsatt kan anses som yrkesaktiv kunstner. Det er fagutvalget etter innstilling fra stipendkomiteene som vurderer dette. Dersom fagutvalget finner at en mottaker av garantiinntekt ikke lenger er yrkesaktiv som kunstner, blir vedkommende tatt ut av ordningen. Egne oppfølgingsregler gjelder dersom lav yrkesaktivitet skyldes sykdom.

Statens kunstnerstipend opplyser at de mottar og behandler søknader om utsettelse av rapportfrist og om endret bruk av stipend. I tilfeller der nytt formål skiller seg vesentlig fra opprinnelig formål, innhenter de uttalelse fra stipendkomiteen før de fatter vedtak. Statens kunstnerstipend behandler også søknader om permisjon fra arbeidsstipender.

Statens kunstnerstipend opplyser at rapportene også kan bidra til å avdekke problemstillinger av mer overordnet karakter, for eksempel der endringer på andre områder skaper utfordringer for en hensiktsmessig forvaltning av ordningene. Fagutvalget informerer Kulturdepartementet i tilfeller der de ser behov for en nærmere vurdering av bestemmelsene som regulerer ordningen, eller der de ønsker å få en nærmere avklaring om hvilken praksis som skal legges til grunn for forvaltningen av ordningene.

#### **Fond for lyd og bildes oppfølging av tilskuddsmottakerne**

Ifølge Fond for lyd og bilde skal måloppnåelsen sikres gjennom tildelingsbrev, årsrapportering, innspill i forbindelse med budsjettsøknaden, møte med politisk ledelse, fagfellevurderinger i henholdsvis utvalg og underutvalg, samt retningslinjer og kriterier.

For å kunne sikre at midlene er disponert i tråd med søknaden og formålet med ordningen, plikter alle tilskuddsmottakerne å levere rapport og regnskap for tildelt prosjekt. Det gir, ifølge Fond for lyd og bilde, styret og administrasjonen god innsikt i alle prosjektene, som i neste omgang legges til grunn for videre utvikling av ordningene gjennom de årlige budsjettsøknadene til Kulturdepartementet.

To medarbeidere i Norsk kulturråd er sekretariat for fondet. Sekretariatet gjennomfører en generell formalia- og rimelighetskontroll av alle rapportene. En mer utførlig faglig vurdering fra sekretariatets side er ifølge Norsk kulturråd ikke mulig med de ressursene Rådet disponerer.

Norsk kulturråd opplever at oversikt over manglende sluttrapportering er tilgjengelig ved å se på prosjektets utbetalingsstatus. Tildelinger utbetales i rater på 50 prosent ved oppstart og 50 prosent ved levering av sluttrapport. Tidsfristen for å gjennomføre prosjektet er som hovedregel to år. Saksbehandlingssystemet for Fond for lyd og bilde gjør det mulig å se utbetalingsstatus. Det er anslagsvis 20 prosjekter årlig som ikke blir gjennomført, eller bare delvis blir gjennomført. I disse tilfellene kreves utbetalt tilskudd tilbakebetalt.

Norsk kulturråd opplyser at sekretariatet i forbindelse med søknadsbehandlingen legger fram en oversikt over søkeres historikk – uavsluttede prosjekter, krav om tilbakebetaling og lignende. Eventuelle tidligere mislighold inngår som et element i styrets vedtak om tildeling. Slike forhold tas for eksempel med i vurderingen av søkeres gjennomføringsevne, og i mange tilfeller kan søker få avslag i styret selv om et fagutvalg på faglig grunnlag har innstilt vedkommende.

---

#### 4.4 I hvilken grad sikrer Kulturdepartementet at tilskuddsordningene er utformet og forvaltet på en hensiktsmessig måte?

##### 4.4.1 Generelt om departementets overordnede styring

Kulturdepartementet styrer underliggende virksomheter etter prinsippet om mål- og resultatstyring. Det innebærer at Kulturdepartementet konsentrerer sin styring på mål- og resultatnivå, og at virksomhetene i stor grad selv velger virkemidlene innenfor de rammene som Stortinget og departementet fastsetter. I dette ligger også departementets overordnede kontrollansvar, blant annet kontroll med at virksomhetene har de nødvendige systemene for å følge opp og kontrollere tilskuddsforvaltningen.

Samtidig bygger Kulturdepartementets styring på prinsippet om armlengdes avstand. Det innebærer at staten skal begrense bruken av sin styringsrett når det skal fastsettes mål for statlige midler til kunst og kultur. Prinsippet er et innarbeidet begrep i kultursektoren, men også i andre sektorer, og det er blant annet omtalt i St.meld. nr. 48 (2002–2003) *Kulturpolitikk fram mot 2014*.

Ifølge Kulturdepartementet skal virksomhetene styres gjennom:

- tildelingsbrev
- etatsstyringsmøter
- økonomiinstrukser
- annet rammeverk – blant annet forskrifter, vedtekter og instruksjoner til styrer og virksomhetsledere

Kulturdepartementets økonomiinstruks fastslår nærmere hvordan departementet skal styre underliggende virksomheter. Departementets overordnede kontroll er beskrevet i punkt 1.4.2:

"Den viktigste kontrollen skjer gjennom den løpende etatsstyringen. Fagavdelingen skal føre kontroll med at virksomhetens økonomiforvaltning utøves på betryggende vis og i samsvar med gjeldende bestemmelser. Departementets kontroll skal utføres som en del av den normale oppfølgingen av virksomheten, og skal være tilpasset virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet samt virksomhetens interne kontroll.

Departementets løpende kontroll av underliggende virksomheter gjennomføres normalt som dokumentbasert kontroll. I tillegg kan det etter behov gjennomføres annen kontroll med at virksomheten har forsvarlig intern kontroll."

Kulturdepartementet benytter en "sjekkliste" i etatsstyringsmøter med blant annet Norsk kulturråd. Sjekklisten inneholder temaer som departementet prioriterer å følge opp. Saksområdene er av generell karakter og omfatter også tilskuddsforvaltningen. I sjekklisten stilles følgende spørsmål som gjelder tilskuddsforvaltningen særskilt: Hvilke rutiner følges for å kontrollere forvaltningen av tilskudd og hvorledes er kontrollen dokumentert, og blir tilskudd evaluert?

Referatet fra etatsstyringsmøtet mellom departementet og Norsk kulturråd 24. oktober 2012 viser at sjekklisten er gjennomgått. Norsk kulturråd skal etter møtet levere en oppdatert liste med korte kommentarer til departementet.

Kulturdepartementet har i brev til Riksrevisjonen gjort rede for hvilke rutiner departementet har etablert for å kvalitetssikre tilskuddsforvaltningen i underliggende virksomheter generelt. Virksomhetene avgir rapport til departementet om fordeling av tilskudd i forbindelse med de årlige årsrapportene. Departementet gjennomgår rapporten fra tilskuddsforvalter og kontrollerer at forvaltningen tilfredsstillers fastsatte krav. Departementet finner den løpende informasjonen om tilskuddsfordeling og resultatrapportering som mottas fra underliggende virksomheter, relevant og tilfredsstillende.

Kulturdepartementet opplyser videre at resultatrapporteringen sammen med budsjett-søknaden utgjør grunnlagsdokumenter for departementet når de skal forberede og gjennomføre årlige budsjettmøter med virksomhetene. Ifølge departementet inngår rapport, søknad og dialog med virksomheten på budsjettmøtet i den samlede vurderingen av kommende års satsingsområder og tildelinger. Resultatrapporten er, ifølge departementet, også tema i styringsdialogen med virksomheten gjennom året i saker der det er hensiktsmessig.

#### **4.4.2 Hva har Kulturdepartementet gjort for å sikre at tilskuddsordningene er utformet og forvaltet på en hensiktsmessig måte?**

Kulturdepartementet har gjennom intervju trukket fram flere stortingsmeldinger og utredninger på ulike kunstområder som eksempler på hva som er gjort på kulturområdet.

Departementet la blant annet i 2008 fram St. meld. nr. 32 (2007–2008) Bak kulissene og St. meld. nr. 21 (2007–2008) Et løft for rytmisk musikk. Meldingene gjennomgår den statlige finansieringen av scenekunsten og rytmisk musikk i Norge og foreslår nye mål. Med samme formål har departementet i 2012 lagt fram en egen melding om det visuelle kunstfeltet, Meld. St. 23 (2011–2012) Visuell kunst.

Departementet viser også til Løken-utvalget, som ble oppnevnt i 2007 for å gjennomgå tildelingen av statstilskudd og fordelingsmekanismene for slike tilskudd. Sluttrapporten *Forenklet, samordnet og uavhengig – Om behov for endringer i tilskuddsforvaltningen for kunst- og kulturfeltet* ble lagt fram i juni 2008. Løken-utvalget framhever at de ulike tilskuddsordningene, avsetningene og tiltakene har vokst fram over tid, og at det ikke har blitt vurdert om denne strukturen er hensiktsmessig samlet sett med tanke på å realisere kulturpolitiske mål. Rapporten førte ifølge Kulturdepartementet blant annet til at det ble etablert mer generelle og sjangerovergripende tilskuddsordninger.

Ifølge Kulturdepartementet har kulturområdet som helhet i liten grad blitt evaluert eller utredet. Kulturdepartementet opplyser imidlertid i intervju at behovet for å evaluere enkelte tilskuddsordninger kan bli tatt opp i styringsdialogen. Temaet kan da blant annet være hvorvidt den aktuelle ordningen er hensiktsmessig for å nå målet for ordningen. Norsk kulturråd er dessuten forpliktet til å evaluere utviklings- og forsøksprosjekter som har mottatt støtte på over én million kroner, og som varer ett år eller mer. Ifølge departementet får virksomheten på den måten kunnskap om resultater og erfaringer fra forsøksprosjekter og flerårige programmer som Norsk kulturråd har vært med på å finansiere. Det er i hovedsak eksterne forskningsmiljøer som gjennomfører evalueringene. Norsk kulturråds FoU-seksjon bidrar til å sikre den faglige kvaliteten på evalueringene.

I mars 2011 satte Kulturdepartementet ned et utvalg som skal analysere utviklingen i norsk kulturpolitikk etter 2005 og gi en vurdering av de viktigste utfordringene som

kulturpolitikken står overfor i årene etter 2014. Kulturutredningen 2014 skal gjennomgå kulturpolitiske mål, virkemidler og tiltak innenfor denne perioden. Arbeidsformer og innretning av tiltak og virkemidler, og dessuten effekten av disse på et bredt spekter av kulturvirksomhet og -konsum, skal vurderes. Utvalget la fram sine vurderinger i form av en NOU i februar 2013.

Kulturdepartementet har sammen med Norsk kulturråd arbeidet med å utforme et nytt regelverk for Norsk kulturråd. Det grunnleggende regelverket som fungerer som det formelle styringsgrunnlaget for Norsk kulturråd, stammer i all hovedsak fra etableringen av Rådet i 1965, og det avspeiler i mindre grad virksomheten slik den er i dag. Kulturdepartementet sendte et utkast til ny lov om Norsk kulturråd på offentlig høring med høringsfrist 1. september 2012.

Norsk kulturråd har ved flere anledninger i styringsdialogen med Kulturdepartementet gjort rede for forskjellige utfordringer som virksomheten står overfor. En av utfordringene det vises til, dreier seg om den økte søknadsmengden til Kulturfondet. I Norsk kulturråds årsrapport i 2009 ble dette tatt opp:

"Det er en utfordring å holde godt forvaltningsnivå med stor og mangeartet søknadsmengde og et større og bredere sammensatt arbeidsområde. Tallet for journalførte dokument i Norsk kulturråds arkiv (søknader til Fond for lyd og bilde og Statens kunstnerstipend er ikke tatt med) har økt med nesten 2000 dokument fra 2008 til 2009, mye av dette er knyttet til tilskuddsforvaltningen. Arbeidspresset blir for de fleste tilsatte i virksomheten opplevd som større enn tidligere."

Utfordringen med den økte søknadsmengden og manglende kapasitet i Norsk kulturråd for å håndtere denne, er også tatt opp på budsjettmøte mellom Kulturdepartementet og Norsk kulturråd i 2011, og på etatsstyringsmøte i 2011. Det framgår ikke av referatene fra disse møtene eller av Kulturdepartementets tildelingsbrev hvordan departementet denne problemstillingen. I intervju framgår det imidlertid at Kulturdepartementet er av den oppfatning at Norsk kulturråd var robust, men at deler av systemet var under press.

Ifølge Kulturdepartementet har Norsk kulturråd startet en gjennomgang og modernisering av tilskuddsforvaltningen. Dette innebærer blant annet utviklingen av et helhetlig elektronisk system for søknads- og saksbehandling. Dette skal, ifølge både Kulturdepartementet og Norsk kulturråd, gjøre det enklere å håndtere den store søknadsmengden. Systemet skal implementeres høsten 2013 og skal benyttes av Norsk kulturråd, Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde. Systemet skal bidra til å dokumentere flyten av dokumenter og saksbehandlingen som skjer i administrasjonen, fagutvalg/komiteer og råd/utvalg. Det innebærer hele prosessen fra søker fyller ut søknadsskjemaet til det foreligger rapportering og at prosjekter avsluttes.

Departementet viser til at formålet med arbeidet er å sikre at forvaltningen av tilskuddsordningene er organisert på en effektiv og hensiktsmessig måte, og å legge til rette for et godt kunnskapsunderlag for utviklingen av kunst- og kultursektoren. Departementet mener at Norsk kulturråd har behov for å effektivisere og standardisere søknadsbehandlingsprosessene og fokusere mer på risikostyring og internkontroll og det å gi bedre informasjon til søkerne. I tillegg mener departementet at Norsk kulturråd bør legge til rette for at tilskuddsordningene blir mer tilgjengelige for søkerne, og sørge for at alle brukergrupper blir inkludert. Kulturdepartementet viser til at Norsk kulturråd årlig behandler over 16 000 søknader, og at digitalisering / innføring av elektronisk saksbehandling i tilskuddsforvaltningen i denne sammenheng vil ha stor betydning for en god og effektiv forvaltning.

## 5 Vurderinger

Norsk kulturråd er gjennom Norsk kulturfond, Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde den viktigste statlige finansieringskilden for kunst utenfor de faste institusjonene. Avsetningene til kunstområdene musikk, scenekunst og visuell kunst innenfor Norsk kulturfond, og bevilgningene til Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde, har fra 2006 til sammen økt med 215 mill. kroner, til 580 mill. kroner i 2012.

---

### 5.1 Sterk økning i tilskuddene, men forskjeller i den geografiske fordelingen

Det er et prioritert kulturpolitisk mål å sikre alle tilgang til kunst- og kulturopplevelser, samt å sørge for at muligheten til å uttrykke seg gjennom kunst og kultur ikke skal være avhengig av geografi eller sosiale skillelinjer.

I perioden 2006–2012 har tilskuddene som tildeles gjennom Norsk kulturfond blitt mer enn fordoblet. Økningen er særlig sterk på scenekunstmrådet, men også betydelig på musikkområdet. Undersøkelsen viser store geografiske forskjeller både når det gjelder fordeling av tilskuddskroner per innbygger og andel innvilgede søknader under Norsk kulturfond. Tilskudd per innbygger er høyest i Oslo og Finnmark med henholdsvis 1652 kroner og 703 kroner per innbygger, og lavest i Møre- og Romsdal og Hedmark med 95 kroner og 89 kroner per innbygger. For de fleste fylkene er andel innvilgede søknader mellom 34 prosent og 45 prosent. Ytterpunktene i perioden er 83 prosent i Nordland og 17 prosent i Nord-Trøndelag.

Ifølge Kulturdepartementet er det de kunstneriske kvalitetene i søknaden som er viktigst for å få søknaden innvilget. De geografiske forskjellene kan ifølge departementet i noen grad forklares med antall søknader og fylkenes kulturelle infrastruktur og tradisjoner. Riksrevisjonen vurderer det likevel som en utfordring at det mellom noen fylker er store forskjeller i fordelingen av tilskuddsmidlene.

---

### 5.2 Svakheter i tilskuddsforvaltningen

Antall søknader til de tre kunstområdene innenfor Norsk kulturfond, har i de senere årene økt betydelig uten at det har medført endringer i forvaltningen av ordningene. Store deler av saksbehandlingen utføres manuelt og uten elektroniske støttesystemer. Saksbehandlingsskapasiteten har i tillegg vært uendret. Tilskuddsforvaltningen har derfor blitt mer sårbar i løpet av perioden. Norsk kulturråd har ansvar for at tilskuddsforvaltningen til enhver tid er effektiv og forsvarlig, jf. økonomiregelverket. Det er positivt at Norsk kulturråd har startet en gjennomgang og modernisering av tilskuddsforvaltningen. Dette omfatter blant annet planer om å ta i bruk et elektronisk søknads- og saksbehandlingssystem i løpet av 2013.

Tildeling av tilskudd skjer ved enkeltvedtak, og et enkeltvedtak skal grunngis og være basert på skriftlighet, slik at saksbehandlingen blir sporbar og etterprøvbare. Norsk kulturråd har overfor Kulturdepartementet påpekt behov for bedre internkontroll og dokumentasjon av saksbehandlingen med tilfredsstillende sporbarhet og etterprøvbarehet i søknadsbehandlingen. Undersøkelsen viser at begrunnelsen for avslag eller tilråding om støtte i en del tilfeller ikke er tilstrekkelig dokumentert verken i administrasjonens eller i fagutvalgenes interne søknadsbehandling. Riksrevisjonen vurderer det

som uheldig at begrunnelsene i den interne søknadsbehandlingen i Norsk kulturråd og i Fond for lyd og bilde ikke er tilstrekkelig dokumentert i et betydelig antall saker.

Selv om et forvaltningsorgan kan la være å gi en samtidig begrunnelse for vedtak som fordeler tilskudd, fritar dette likevel ikke virksomheten fra kravet om å sikre sporbarhet i søknadsbehandlingen. Begrunnelsene som ligger til grunn for vedtakene som treffes, skal dokumenteres slik at de kan etterprøves av blant annet aktuelle klage- og tilsynsorgan. Hvor omfattende en slik dokumentasjon skal være må imidlertid avveies i forhold til forvaltningsorganets arbeidsbyrde. I flertallet av sakene som er gjennomgått av Riksrevisjonen, foreligger det tilfredsstillende dokumentasjon av begrunnelser. Det bør derfor være mulig å sikre tilstrekkelig dokumentasjon i den interne søknadsbehandlingen i Norsk kulturråd og i Fond for lyd og bilde. Innføringen av et elektronisk søknads- og saksbehandlingssystem bør kunne effektivisere saksbehandlingen og bidra til bedre dokumentasjon av den løpende saksbehandlingen.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at 10 av 25 tilskuddsordninger under de tre kunstområdene fram til høsten 2012 manglet tildelingskriterier som angir grunnlaget for vurderingen av om en søknad kunne innvilges eller ikke. Det er viktig at tildelingskriteriene er tydelige, slik at alle aktuelle målgrupper nås. Gode kriterier er også viktig for å unngå at det legges ressurser i utarbeiding og behandling av søknader som uansett vil få avslag. Det er positivt at Norsk kulturråd fra høsten 2012 har hatt en gjennomgang av tildelingskriterier for tilskuddsordningene.

Det er også positivt at Norsk kulturråd i 2012 har utarbeidet habilitetsbestemmelser som veileder ansatte og medlemmer i Kulturrådet i habilitetsvurderinger slik at håndteringen av dette sikrer nødvendig tillit til tilskuddsforvaltningen.

---

### **5.3 Norsk kulturråd har mangelfull oppfølging og informasjon om bruken av tilskuddene**

Økonomiregelverket i staten forutsetter at virksomhetene har et system for risikostyring som blant annet skal sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås.

Undersøkelsen viser at det ikke foreligger en samlet oversikt over om prosjektene som det har blitt gitt tilskudd til, blir gjennomført som forutsatt. Manglende helhetlig oversikt over bruken av tilskuddsmidlene gjør det svært vanskelig å si om tilskuddene som forvaltes av Norsk kulturråd faktisk bidrar til å nå målene for de tre kunstområdene under Norsk kulturfond. Det er uheldig at Norsk kulturråd mangler helhetlig informasjon og kunnskap om hvordan tilskuddsmidlene blir benyttet. Kunnskap om tilskuddsmottakernes bruk av midlene er også en forutsetning for god risikostyring på området, og for å kunne vurdere om fastsatte mål og resultatkrav oppnås.

Norsk kulturråd kan holde tilbake midler og eventuelt kreve tilbakebetaling hvis tilskuddsmottaker ikke leverer rapport og regnskap for bruken av tilskuddet. Krav om tilbakebetaling blir i slike tilfeller sjelden iverksatt. Dette er uheldig både med hensyn til forsvarlig bruk av tilskuddsmidlene og at forvaltningens praksis på området skal være enhetlig.

---

#### 5.4 Kulturdepartementets styring har ikke sikret tilfredsstillende tilskuddsforvaltning

Kulturdepartementet har ansvar for å sikre at tilskuddsforvaltningen er effektiv og hensiktsmessig, slik at blant annet forvaltningsloven og økonomiregelverket i staten etterlevs. Departementet skal videre sørge for at det gjennomføres evalueringer som gir informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater.

Departementet har lagt til grunn at Norsk kulturråds tilskuddsforvaltning av Norsk kulturfond er forsvarlig og riktig dimensjonert. Norsk kulturråd har i styringsdialogen orientert Kulturdepartementet om utfordringene med den økte søknadsmengden og den manglende saksbehandlingskapasiteten i Norsk kulturråd. Siden søknadsmengden har økt betydelig og tilskuddsforvaltningen har foregått i flere år uten elektronisk støttesystem, mener Riksrevisjonen at Kulturdepartementet burde ha tatt initiativ til nødvendige forbedringstiltak på et tidligere tidspunkt for å sikre betryggende tilskuddsforvaltning i Norsk kulturråd. Selv om det nå skal implementeres et elektronisk system for søknads- og saksbehandling, viser revisjonen at det kan oppnås forbedringer på dette området.

Kulturdepartementet er overordnet ansvarlig for at Norsk kulturråd rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon. Selv om departementet er tilfreds med rapporteringen fra Norsk kulturråd om fordelingen av tilskuddsmidlene, er det mangelfull informasjon og kunnskap om hvorvidt midlene blir benyttet som forutsatt, og hva midlene har bidratt til. Med bakgrunn i den betydelige økningen i bevilgningene til Norsk kulturfond burde Kulturdepartementet ha tatt initiativ til å innhente mer systematisk og samlet kunnskap om bruken av tilskuddsmidlene.

Kulturdepartementet har i de senere årene lagt fram flere stortingsmeldinger, og det er gjennomført evalueringer og utredninger av enkelte deler av tilskuddsforvaltningen på de tre kunstområdene som undersøkelsen omfatter. Det foreligger imidlertid lite informasjon i disse dokumentene om i hvilken grad tilskuddene på områdene bidrar til målene om mangfold av ulike kulturtilbud og kunstneriske uttrykk, og om alle får tilgang til kunst- og kulturopplevelser.



## 6 Referanseliste

### Lover

- *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967 nr. 00 (forvaltningsloven)*

### Forskrifter

- *Forskrift om statens stipend og garantiinntekter for kunstnere av 16. september 1998 nr. 936*
- *Forskrift om støtteordningen for fri scenekunst av 12. oktober 1998 nr. 1440*
- *Forskrift om tilskudd fra Norsk kulturfond av 29. januar 1999 nr. 187*
- *Forskrift om tilskudd fra Fond for lyd og bilde av 31. mars 2009 nr. 381*

### Annet regelverk og retningslinjer

- *Reglement for økonomistyring i staten, fastsatt 12. desember 2003, med endringer senest 8. juni 2010 (økonomireglementet)*
- *Bestemmelser om økonomistyring i staten, fastsatt 12. desember 2003, med endringer senest 8. juni 2010 (økonomibestemmelsene)*

### Instruks

- Økonomiinstruks for Norsk kulturråd, Fond for lyd og bilde og Statens stipend og garantiinntekter for kunstnere, samt Deres felles administrasjon (Kultur- og kirkedepartementet 2005)
- Økonomiinstruks for Kulturdepartementet (Kulturdepartementet 2010)

### Notater

- Kultur- og kirkedepartementet 6. november 2006: Høringsnotat om utkast til lov om offentlige myndigheters ansvar for kulturvirksomhet og drøfting av spørsmålet om grunnlovsfesting av kulturhensyn
- Kulturdepartementet 9. mai 2012: Høringsnotat om utkast til lov om Norsk kulturråd

### Stortingsdokumenter

#### *Stortingsproposisjoner*

- St.prp. nr. 1 (2005–2006) for Kultur- og kirkedepartementet
- St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2005–2006) *Om endring av St.prp. nr. 1 om statsbudsjettet 2006*
- St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Kultur- og kirkedepartementet
- St.prp. nr. 1 (2007–2008) for Kultur- og kirkedepartementet
- St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Kultur- og kirkedepartementet
- Prop. 1 S (2009–2010) for Kultur- og kirkedepartementet
- Prop. 1 S (2010–2011) for Kulturdepartementet
- Prop. 120 S (2010–2011) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2011*
- Prop. 1 S (2011–2012) for Kulturdepartementet
- Prop. 1 S (2012–2013) for Kulturdepartementet

#### *Stortingsmeldinger*

- St.meld. nr. 48 (2002–2003) *Kulturpolitikk fram mot 2014*
- St.meld. nr. 21 (2007–2008) *Samspill. Et løft for rytmisk musikk*
- St.meld. nr. 32 (2007–2008) *Bak kulissene*
- Meld. St. 23 (2011–2012) *Visuell kunst*

### *Innstillinger til Stortinget*

- Innst. S. nr. 155 (2003–2004) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om kulturpolitikk fram mot 2014*
- Budsjett-innst. S. I (2005–2006) *Innstilling fra finanskomiteen om Nasjonalbudsjettet for 2006 og forslaget til statsbudsjett for 2006*
- Innst. S. nr. 157 (2008–2009) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Bak kulissene*
- Innst. 14 S (2010–2011) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2011, kapitler under Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Kulturdepartementet og Kunnskapsdepartementet (rammeområdene 2 og 3)*
- Innst. 420 S (2010–2011) *Innstilling fra finanskomiteen om revidert nasjonalbudsjett for 2011, tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet for 2011 og endringer i avgiftsvedtak*
- Innst. 14 S (2011–2012) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2012, kapitler under Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Kulturdepartementet og Kunnskapsdepartementet (rammeområdene 2 og 3)*
- Innst. 126 S (2012–2013) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om visuell kunst*

### *Annet*

- Vedtatt statsbudsjett for årene 2006–2012 ("Blå bok")

### **Tildelingsbrev**

- Tildelingsbrev fra Kulturdepartementet til Norsk kulturråd for 2006–2012
- Tildelingsbrev fra Kulturdepartementet til Utvalget for statens stipend og garantiinntekter for 2006–2012
- Tildelingsbrev fra Kulturdepartementet til Fond for lyd og bilde for 2006–2012

### **Årsmeldinger**

- Årsmeldinger fra Norsk kulturråd for 2006–2011
- Årsmeldinger fra Statens kunstnerstipend for 2006–2011
- Årsmeldinger fra Fond for lyd og bilde for 2006–2011
- 

### **Brev og e-post**

- Brev fra Kulturdepartementet til Riksrevisjonen om revisjon av tilskuddsforvaltningen i Kulturdepartementet og Norsk filminstitutt, 8. mars 2011
- Brev fra Riksrevisjonen til Norsk kulturråd, 27. februar 2012
- Brev fra Norsk kulturråd til Riksrevisjonen, 30. mars 2012
- Brev fra Riksrevisjonen til Norsk kulturråd med spørreliste om Norsk kulturfond, 24. april 2012
- Brev fra Kulturdepartementet til Riksrevisjonen om revisjon av Kulturdepartementets ansvarsområde med underliggende virksomheter 2011, 11. mai 2012
- Brev fra Norsk kulturråd til Riksrevisjonen med svar på spørreliste om Norsk kulturfond, 29. mai 2012
- Brev fra Norsk kulturråd til Riksrevisjonen med ettersending av svar på spørreliste for musikkområdet, 4. juni 2012
- E-post fra Riksrevisjonen til Fond for lyd og bilde med spørreliste, 7. juni 2012
- E-post fra Riksrevisjonen til Statens kunstnerstipend med spørreliste, 20. juni 2012
- Brev fra Kulturdepartementet til Riksrevisjonen om gjennomførte evalueringer i perioden 1. april 2011–1. kvartal 2012, 21. juni 2012
- Brev fra Fond for lyd og bilde til Riksrevisjonen med svar på spørreliste, 26. juni 2012

- E-post fra Statens kunstnerstipend til Riksrevisjonen med svar på spørreliste, 24. august 2012
- E-post fra Riksrevisjonen til Norsk kulturråd med spørreliste om tilskuddsforvaltningen i Norsk kulturråd, 22. november 2012
- E-post fra Norsk kulturråd til Riksrevisjonen om oppdaterte statistikk tall
- E-post fra Norsk kulturråd til Riksrevisjonen om oppdaterte statistikk tall, 9. januar 2013
- E-post fra Norsk kulturråd til Riksrevisjonen om oppdaterte statistikk tall, 23. januar 2013
- E-post fra Norsk kulturråd til Riksrevisjonen om oppdaterte statistikk tall, 31. januar 2013
- E-post fra Norsk kulturråd til Riksrevisjonen om oppdaterte statistikk tall, 4. februar 2013
- Brev fra Norsk kulturråd til Riksrevisjonen med svar på spørreliste om tilskuddsforvaltningen i Norsk kulturråd, 13. desember 2012
- Brev fra Riksrevisjonen til Kulturdepartementet med spørreliste, 11. desember 2012
- Brev fra Norsk kulturråd til Riksrevisjonen om undersøkelser knyttet til tildelinger av tilskudd under Norsk kulturråd og Statens kunstnerstipend – svar på spørsmål om habilitet, 17. desember 2012
- Brev fra Kulturdepartementet til Riksrevisjonen med svar på spørreliste, 14. januar 2013
- Brev fra Kulturdepartementet til Riksrevisjonen, 19. mars 2013

#### **Presentasjoner**

- Kulturdepartementet (2010) *Oppfølging av SSØs rapport om tilskuddsforvaltning i KKD/KUD*. Presentasjon for Riksrevisjonen, 4. november 2010

#### **Møtereferater**

- Referat fra Kulturdepartementets etatsstyringsmøte med Norsk kulturråd, 8. november 2011
- Referat fra Kulturdepartementets etatsstyringsmøte med Norsk kulturråd, 24. oktober 2012

#### **Intervju**

- Intervju med Norsk kulturråd, 25. oktober 2011
- Intervju med Norsk kulturråd om Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde, 11. november 2011
- Intervju med Norske Billedkunstnere, 4. november 2011
- Intervju med Kulturdepartementet, 10. mai 2012
- Intervju med Norsk kulturråd (seksjon for billedkunst), 23. mai 2012
- Intervju med Norsk kulturråd (seksjon for scenekunst), 12. oktober 2012
- Intervju med Norsk kulturråd (seksjon for musikk), 16. oktober 2012

#### **Fokusgruppemøter**

- Fokusgruppemøte med seks deltakere (tilskuddsmottakere) innen området musikk, 19. juni 2012
- Fokusgruppemøte med seks deltakere (tilskuddsmottakere) innen området visuell kunst, 19. september 2012
- Fokusgruppemøte med seks deltakere (tilskuddsmottakere) innen området scene-kunst, 9. oktober 2012

#### **Rapporter**

- *Forenklet, samordnet og uavhengig. Om behov for endringer i tilskuddsforvaltningen for kunst- og kulturfeltet*. Sluttrapporten fra Løken-utvalget, juni 2008.

### **Bøker**

- Graver, Hans Petter (2002) *Alminnelig forvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget

### **Veiledninger**

- *Evaluering av statlige tilskuddsordninger* (Senter for statlig økonomistyring 2007)

### **Øvrige dokumenter fra Kulturdepartementet**

- Kulturdepartementets sjekklister for etatsstyringsmøter, mottatt i møte mellom Riksrevisjonen og Kulturdepartementet 10. mai 2012

### **Internett**

- [www.kulturraadet.no](http://www.kulturraadet.no)
- [www.ssb.no](http://www.ssb.no)

### **Saksmapper**

#### *Norsk kulturfond*

- Sakliste, saksframlegg, tilråding og vedtak for møte i Faglig utvalg for scenekunst, 12. mars 2012
- Sakliste, saksframlegg, tilråding og vedtak for møte i Musikkutvalget for utøver- og produksjonsstøtte, 12.–13. mars 2012
- Sakliste, saksframlegg, tilråding og vedtak for møte i Musikkutvalget for utøver- og produksjonsstøtte – Musikerordningen, 12.–13. mars 2012
- Sakliste, saksframlegg, tilråding og vedtak for møte i Faglig utvalg for billedkunst og kunsthåndverk, 13.–15. mars 2012
- Sakliste, saksframlegg, tilråding og vedtak for møte i Musikkutvalget for arrangørstøtte, 26. mars 2012

#### *Statens kunstnerstipend*

- Protokoll fra møte i stipendkomiteen for billedkunstnere, 30. november–2. desember og 5.–9. desember 2011 og 2.–6. og 9.–12. januar 2012
- Protokoll fra møte i stipendkomiteen for kunsthåndverkere, 15.–20. januar 2012
- Protokoll fra møte i stipendkomiteen for fotografer, 9.–13. og 24. januar 2012
- Protokoll fra møte i stipendkomiteen for norske scenografer, 30. januar 2012
- Tilleggsprotokoll fra møte i stipendkomiteen for komponister, 23. februar 2012

## 7 Vedlegg 1: Tilskuddsordningene

Tabell 12 Oversikt over tilskuddsordningene for kunst- og kulturområdene under Norsk kulturfond i perioden 2006–2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Visuell kunst</b>						
Billedkunst og kunsthåndverk (prosjektstøtte)	x	x	x	x	x	x
Kunst og ny teknologi	x	x	x	x	x	x
Utstillingsstøtte til kunstnere i etableringsfasen	x	x	x	x	x	x
Kunsthøstfestivaler				x	x	x
Utstyrstøtte til fellesverksteder	x	x	x	x	x	x
Kulturelle endringsprosesser og samtidskunsten	x	x	x	x	x	
Statens utstillingsstipend	x	x	x	x	x	x
Innkjøpsordningen for samtidskunst	x					
Manuskriptutvikling*	?	?	?	?	?	?
<b>Musikk</b>						
Tilskuddsordning for arrangører				x	x	x
Prøveordning arrangørtilskudd til klassisk musikk og samtidsmusikk (inngår i tilskuddsordningen for arrangører fra 2011)					x	
Tilskuddsordning for musikere – konsert-/turnéstøtte				x	x	x
Tilskuddsordning for musikkfestivaler	x	x	x	x	x	x
Tilskuddsordning for musikkensembler	x	x	x	x	x	x
Turné- og arrangørstøtte for rock/pop	x	x	x			
Tilskuddsordning for kirkemusikk	x	x	x	x	x	x
Innkjøpsordning for musikk/fonogram (omlegges fra 2012)	x	x	x	x	x	x
Andre formål musikk: bestillingsverk, innspillingsstøtte, prosjektstøtte andre musikktiltak	x	x	x	x	x	x
<b>Scenekunst</b>						
Koreografiutvikling	x	x	x	x	x	x
Korttidsengasjement koreografer (samme avsetning som koreografiutvikling)	x	x	x	x	x	x
Scenetekstutvikling	x	x	x	x	x	x
Korttidsengasjement forfatter (samme avsetning som scenetekstutvikling)	x	x	x	x		
Talentutvikling scenetekst (fra 2009 samme avsetning som scenetekstutvikling)			x	x		
Oppfølgingstøtte scenetekst (samme avsetning som scenetekstutvikling)			x	x		
<b>Produksjon</b>						
Fri scenekunst – dans	x	x	x	x	x	x
Fri scenekunst – teater	x	x	x	x	x	x
Scenekunst og ny teknologi	x	x	x	x	x	x
Faste scenekunstgrupper / basisfinansiering av frie scenekunstgrupper		x	x	x	x	x
Arrangørstøtte dans**	?	?	?	?	?	?
<b>Formidling</b>						
Gjestespill / formidling av scenekunst	x	x	x	x	x	x
<b>Øvrige</b>						
Andre scenekunsttiltak	x	x	x	x	x	x
Profesjonelle dansemiljøer – pilotprosjekt					x	x
Fra Mosaikk (kun en avsetning, ingen ordning)	x	x				
Historiske spill / friluftsspill	x	x	x			
Refusjonsordningen for ny norsk og samisk dramatik	x	x	x	x		

\* Denne ordningen ble ikke omtalt i oversendelsen fra Norsk kulturråd av 29. mai 2012, men er omtalt på hjemmesidene deres.

\*\* Denne ordningen ble ikke omtalt i oversendelsen fra Norsk kulturråd av 29. mai 2012, men er omtalt på hjemmesidene deres.






4 20 677 5 285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 344

Trykk: 07 Media 2013



Riksrevisjonen  
Pilestredet 42  
Postboks 8130 Dep  
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00  
Telefaks 22 24 10 01  
postmottak@riksrevisjonen.no

[www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)

23 257

-3 918

240

1 255 712

474 320

120

3 924

22 781 329

781 52

