



Gjennomgang av Norsk kulturråd



Til Kulturdepartementet

Kulturdepartementet nedsatte i desember 2013 en utredningsgruppe som fikk i oppdrag å gjennomgå Norsk kulturråd.

Utredningsgruppen legger med dette frem sin rapport.

Oslo, 2. juni 2014

Christine Hamnen
leder

Poul Bache

Karen Espelund

André Støylen

Sigrid Røyseng

Anne Aasheim

Inger Lise Kurseth
utredningsleder

Hilde Oftedal

Lise Ødegården

Innhold

Innledning og sammendrag	6
Utredningsgruppens arbeidsform og mandat	6
Møter og innspill	7
Bakgrunn og presiseringer	7
Norsk kulturråd 1965-2014	8
Kulturrådets plassering i det kulturpolitiske landskapet	13
Sammendrag	14
DEL I Kulturrådet - beskrivelse	17
1. Kulturrådets organisasjon og oppgavesammensetning	19
1.1 Innledning	19
1.2 Rådet (det kollegiale organet) og Norsk kulturfond	22
1.2.1 Råd og fagutvalg	22
1.2.2 Fordelingen av Norsk kulturfond	24
1.2.3 Tilskudd til tiltak under Norsk kulturråd (post 74)	27
1.3 Utvalget for statens stipend og garantiinntekter for kunstnere	28
1.4 Fond for lyd og bilde	31
1.5 Fagadministrasjonens direktoratsoppgaver	32
1.5.1 Utviklings- og forvaltningsoppgaver på arkiv- og museumsfeltet	32
1.5.2 Oppgaver på det internasjonale området	36
1.5.3 Sekretariatet for Den kulturelle skolesekken	37
1.5.4 Andre oppgaver	38
2. Kulturråd i andre land	40
2.1 Innledning	40
2.2 England	41
2.3 Danmark	43
2.4 Sverige	43
2.5 Finland	44
DEL II Vurderinger og anbefalinger	45
3 Perspektiver og prinsipper	47
3.1 Innledning	47
3.2 Kunst- og kulturfaglig skjønn	47

3.3	Prinsippet om armlengdes avstand	49
3.4	Maktfordeling og maktspredning	50
3.5	Legitimitet og transparens	51
3.6	Fleksibilitet	51
3.7	Forenkling	52
3.8	Bestillerollen og utførerrollen	52
4	Organisering og oppnevning av råd og fagutvalg	54
4.1	Innledning	54
4.2	Rådets rolle	55
4.3	Oppnevning og sammensetning av råd og fagutvalg	57
4.4	Utredningsgruppens anbefalinger	59
5	Hensiktsmessig organisering av armlengdesoppgaver	61
5.1	Norsk kulturfond og post 74 <i>Tilskudd til tiltak under Norsk kulturråd</i>	61
5.2	Den statlige stipend- og garantiinntektsordningen	63
5.3	Fond for lyd og bilde	65
5.4	Utredningsgruppens anbefalinger	66
6	Hensiktsmessig organisering av direktoratsoppgaver	68
6.1	Utviklings- og forvaltningsoppgaver på arkiv- og museumsfeltet	68
6.2	Oppgaver på det internasjonale området	71
6.3	Sekretariatet for Den kulturelle skolesekken	72
6.4	Andre oppgaver	72
6.5	Utredningsgruppens anbefalinger	72
7	Spørsmålet om deling av Kulturrådet	74
8	Anbefalinger	81
	Vedlegg	83
1	Lov 7. juni 2013 nr. 31 om Norsk kulturråd	84
2	Norsk kulturfond - fylkesvis fordeling 2013	85
3	Norsk kulturfond - gjennomsnittlig fylkesvis fordeling 2009-2013	86
4	Mottakere av tilskudd fra kap. 320 post 74 i 2014	87

Innledning og sammendrag

Utredningsgruppens arbeidsform og mandat

Kulturdepartementet nedsatte i desember 2013 en utredningsgruppe som fikk i oppdrag å gjennomgå Norsk kulturråd.

Følgende personer deltok i utredningsgruppen:

- Christine Hamnen, avdelingsdirektør i Kulturdepartementet (leder)
- Poul Bache, områdedirektør Kulturstyrelsen i Danmark og tidligere direktør for Kunststyrelsen
- Karen Espelund, fylkesdirektør for regional utvikling i Sør-Trøndelag fylkeskommune
- Sigrid Røyseng, dr. polit., professor ved Handelshøyskolen BI
- André Støylen, administrerende direktør i Sparebankstiftelsen DNB
- Anne Aasheim, direktør i Norsk kulturråd

I tillegg til utredningsgruppen nedsatte departementet en referansegruppe som skulle gi råd og innspill til utredningsgruppen:

- Samir M'kadmi, billedkunstner og kurator, bosatt i Akershus
- Marianne Heier, billedkunstner, bosatt i Oslo (*senere fratrådt*)
- Bergmund Waal Skaslien, musiker og komponist, bosatt i Sør-Trøndelag
- Nils Henrik Asheim, musiker, komponist og arrangør, bosatt i Rogaland
- Inger Blix Kvammen, kurator- og produsentgruppen Pikene på broen i Kirkenes, bosatt i Finnmark
- Kristin Fyrand Mikkelsen, Resonans konsertserie, bosatt i Oppland
- Simon Stranger, forfatter, bosatt i Oslo
- Alan Lucien Øyen, kunstnerisk leder dansekompaniet Winter Guest, bosatt i Hordaland
- Tale Næss, forfatter og dramatiker, bosatt i Troms
- Thorbjørn Gabrielsen, kunstner, regissør og arrangør, bosatt i Nordland

- Suzette Paasche, administrerende direktør for Museene i Sør-Trøndelag, bosatt i Sør-Trøndelag
- Karin Gjelsten, fagsjef moderne arkiv i Bergen kommune, bosatt i Hordaland
- Jørn Fevang, kantor i Bragernes kirke, bosatt i Buskerud
- Harm-Christian Tolden, kommunaldirektør for kultur, næring, kirke og idrett i Bergen, bosatt i Hordaland
- Gina Winje, kultursjef i Porsgrunn kommune, bosatt i Telemark
- Kristin Danielsen, biblioteksjef i Oslo, bosatt i Oslo
- Venke Hoff, kunstsamler og eier av Kaviarfabrikken i Henningsvær, bosatt i Oslo

Sekretariatet har bestått av utredningsleder Inger Lise Kurseth, underdirektør Hilde Oftedal og førstekonsulent Lise Ødegården.

Utredningsgruppens mandat var:

Regjeringen vil gjennomføre en frihetsreform i kulturpolitikken. Reformen skal føre til økt maktspredning, høyere kvalitet og bredere finansiering av kulturlivet. I den forbindelse skal Norsk kulturråds arbeidsform og organisering gjennomgås av en egen utredningsgruppe.

Utredningsgruppen skal

- Beskrive Norsk kulturråds organisasjon og oppgaver i dag.
- Vurdere om Norsk kulturråds oppgavesammensetning er hensiktsmessig.
- Legge fram forslag om eventuell alternativ oppgavesammensetning/andre organisatoriske modeller.

Utredningsgruppen skal ha som premiss at et Norsk kulturråd videreføres og at rådet (det kollegiale organet) skal være autonomt i de sakene det får til beslutning. Gruppen bes imidlertid vurdere om bestemmelsene i lov om Norsk kulturråd om sammensetning og oppnevning av rådet ivaretar hensynet til maktspredning og mangfold i kunstsyn på en tilfredsstillende måte.

Intern organisering av administrasjonen skal ikke være et tema for gjennomgangen.

Utredningsgruppen bes vurdere om det er funksjoner som i dag ligger i Norsk kulturråd som bedre kan løses annet sted, eventuelt på lokalt eller regionalt nivå, men likevel slik at Norsk kulturfond bevares som en samlet, nasjonal finansieringskilde og ikke deles opp i regionale fond.

Utredningsgruppens tilnærming bør ivareta et komparativt perspektiv gjennom å se på hvordan tilsvarende oppgaver organiseres i andre land, som Danmark, Sverige, Finland og Storbritannia.

Det presiseres at Christine Hamnen og Anne Aasheim ikke har hatt faglige eller politiske føringer fra sin arbeidsgiver Kulturdepartementet i forbindelse med arbeidet i utvalget, men har vært oppnevnt i kraft av sin fagkompetanse. Som virksomhetsleder for Kulturrådets fagadministrasjon har Anne Aasheim ikke tatt stilling til de anbefalingene i rapporten som berører fagadministrasjonens oppgavesammensetning.

Møter og innspill

Utredningsgruppen har i alt hatt åtte møter hvorav fem av møtene har foregått over to dager.

I tillegg har medlemmer fra utredningsgruppen innledningsvis i arbeidet hatt tre møter med referansegruppen. Møtene med referansegruppen var svært nyttige for utredningsgruppen. Tema for møtene var blant annet hvordan referansegruppens medlemmer ser på Norsk kulturråd og hvilket forhold de har til organisasjonen, maktspredning og mangfold i kunstsyn, herunder spesielt om bestemmelsene i lov om Norsk kulturråd om sammensetning og oppnevning av rådet ivaretar disse hensynene på en tilfredsstillende måte, og hvilke ordninger og tiltak referansegruppen mener det er behov for på de ulike kunst- og kulturfeltene. På bakgrunn av innspill fra referansegruppen ble behovene på det internasjonale feltet diskutert særskilt. Mange av referansegruppens medlemmer ga uttrykk for tilfredshet med Norsk kulturråd, både administrativt og som kollegialt organ. Systemet med fagfellevurderinger ble trukket frem som særlig viktig og positivt. Imidlertid ble det påpekt at det er problematisk at Kulturrådet på enkelte fagområder opptrer som bestiller og utfører samtidig.

Utredningsgruppens medlemmer har hatt ett møte med Norsk kulturråd (rådet) og rådets arbeidsutvalg har deltatt på et av møtene i utredningsgruppen. Også andre inviterte har deltatt på møter med utredningsgruppen, blant annet sosiolog og forfatter Mie Berg Simonsen og professor Per Mangset.

Utredningsgruppen inviterte også en rekke institusjoner og organisasjoner til å komme med skriftlige innspill i forbindelse med gruppens arbeid. Gruppen mottok 45 skriftlige innspill, som er lagt ut på Kulturdepartementets nettside¹.

Bakgrunn og presiseringer

Maktspredning i kulturlivet handler om en balansert fordeling av beslutningsmyndighet mellom demokratiske organer som regjering og storting, kommuner og fylker, selvstendige stiftelser, institusjoner og foreninger, organisasjoner med videre. Grunnlaget for Kulturrådets beslutningsmyndighet i en slik sammenheng er et viktig perspektiv ved en gjennomgang av organisasjonen.

På nasjonalt nivå bevilges midler til kunst- og kulturformål først og fremst over Kulturdepartementets budsjett. Hovedtyngden av Kulturdepartementets bevilgning til kunst- og kulturformål går til institusjoner som mottar fast årlig driftstilskudd. Institusjonene som mottar støtte, har i stor grad selvstendig beslutningsmyndighet innenfor sitt formål og innenfor de generelle føringer Stortinget og regjeringen fastsetter.

Som del av det kulturpolitiske beslutningsapparatet er det etablert en del organisasjoner som har som formål å forvalte midler som skal tildeles andre på bakgrunn av et kunst- og kulturfaglig skjønn. Den største av disse er Kulturrådet.

Kulturrådet er et statlig forvaltningsorgan som har hele landet som virkeområde. Ifølge lov om Norsk kulturråd § 1 er formålet med virksomheten ”å stimulere samtidens mangfoldige kunst- og kulturuttrykk og å bidra til at kunst og kultur skapes, bevares, dokumenteres og gjøres tilgjengelig for flest mulig”.

Kulturrådets virksomhet har grenseflater mot en rekke andre organer som forvalter midler til kunst-

1 www.regjeringen.no/kulturradinnspill

og kulturformål, blant annet Utenriksdepartementet og forvalterorganisasjonene som fordeler reisestøtte, Nasjonalbiblioteket, Arkivverket og Riksantikvaren med flere.

Kulturrådet består av et kollegialt organ (rådet) og en fagadministrasjon². Gjennomgangen av Kulturrådet omfatter derfor både rådskollegiets og fagadministrasjonens organisasjon og oppgaver. Det følger imidlertid av utredningsgruppens mandat at den interne organiseringen av Kulturrådets administrasjon ikke er tema for gjennomgangen.

Fagadministrasjonens oppgaver inkluderer også sekretariatsfunksjoner for Fond for lyd og bilde og Utvalget for statens stipend og garantiinntekter for kunstnere. Denne rapporten omfatter derfor også disse organer. Det er imidlertid grunn til å presisere at disse organene ledes av egne styrever.

Rådet og fagadministrasjonen har ikke bare forskjellige oppgaver, de har også ulik posisjon overfor politiske myndigheter. Rådskollegiet er faglig uavhengig i sitt arbeid og kan ikke instrueres når det gjelder enkeltvedtak om fordeling av tilskudd. Fagadministrasjonen ledes på sin side av en direktør som er underlagt departementets instruksjonsmyndighet. Denne todelingen med hensyn til oppgaver/funksjoner og faglig uavhengighet er viktig for forståelsen av hva Kulturrådet er og hvilken rolle organisasjonen utøver i norsk kulturliv.

I denne rapporten brukes begrepene armlengdesoppgaver og direktoratsoppgaver om Kulturrådets to roller og oppgavetyper. Noen oppgaver er lagt til rådet og underlagt rådets faglige uavhengighet (armlengdesoppgaver). Andre oppgaver er en del av den alminnelige forvaltningen og underlagt departementets formelle instruksjonsmyndighet (direktoratsoppgaver³).

I mandatet er det satt som premiss at Norsk kulturfond skal beholdes som en samlet nasjonal finansieringskilde. Oppdelingen av Norsk kulturfond i regionale fond drøftes derfor ikke i rapporten, selv om utredningsgruppen har mottatt innspill som foreslår dette.

2 Se lov om Norsk kulturråd § 2.

3 I denne sammenheng er det den formelle instruksjonsmyndigheten som er avgjørende. Direktoratsoppgaver løses som regel med stor grad av selvstendighet av underordnede fagorganer.

Utredningsgruppen har ikke vurdert innretningen på eller hensiktsmessigheten av de enkelte tilskuddsordningene eller enkeltoppgavene, men begrenset gjennomgangen til oppgavetyper og prinsipper for forvaltningen av de ulike oppgavene Kulturrådet forvalter. Den konkrete forvaltningen av ordninger og enkeltoppgaver må uansett være gjenstand for vurdering og tilpasning til den aktuelle situasjonen og behovene i kunst- og kulturfeltene til enhver tid. For eksempel gjennomgås nå innkjøpsordningene (ordningene for innkjøp av bøker til biblioteker) av rådet med tanke på en revitalisering.

Kulturrådet er omtalt i mange offentlige dokumenter, som utredningsgruppen har forholdt seg til i sitt arbeid: Difi-rapport 2008:9 *Evaluering av ABM-utvikling*, sluttrapport fra Løken-utvalget fra juni 2008, *Forenklet, samordnet og uavhengig – om behov for endringer i tilskuddsforvaltningen for kunst- og kulturfeltet*, Dokument 3:12 (2012-2013) *Riksrevisjonens undersøkelse av tilskuddsforvaltningen i Norsk kulturråd*, lov 7. juni 2013 nr. 31 om Norsk kulturråd (kulturrådsloven), NOU 2013:4 *Kulturutredningen 2014*, rapport mai 2012 fra Kulturdepartementets eksterne FoU-utvalg (Grund-utvalget) *En kunnskapsbasert kulturpolitikk*.

Fagområder og oppgaver som forvaltes av eller grenser til Kulturrådets virksomhet er for øvrig behandlet i flere meldinger fra regjeringen til Stortinget de siste årene. Blant disse er: St.meld. nr. 49 (2008-2009) *Framtidas museum. Forvaltning, forskning, formidling, fornying*, Meld. St. 20 (2009-2010) *Omorganisering av ABM-utvikling*, Meld. St. 7 (2012-2013) *Arkiv* og Meld. St. 19 (2012-2013) *Regjeringens internasjonale kulturinnsats*.

Norsk kulturråd 1965-2014

Etableringen av Norsk kulturråd

Det er vanlig å beskrive kulturpolitikken norske myndigheter førte fra andre verdenskrig og frem til 1970-tallet som en vektlegging og spredning av "den sentralt definerte høykulturen". Kunstopplevelsene ble sett på som et gode som skulle fordeles til hele befolkningen, ikke bare i byene hvor kunstinstitusjonene var lokalisert. For å løse denne oppgaven ble det fra 1950-tallet bygget en kulturpolitisk infrastruktur som skulle sørge for en mer rettferdig fordeling av kulturgodene. Dette resulterte blant annet i etableringen av de turnerende kunstinstitusjonene Riksteatret (1948), Norsk Bygdekino (1950) og Riksgalleriet (1953). Den norske opera ble opprettet i 1958 med base i Folketeateret i Oslo, med en forutsetning om

betydelig turnévirksomhet. Den siste riksinstitusjonen som ble etablert, Rikskonsertene, ble opprettet i 1967.

Etableringen av riksinstitusjonene skapte en kulturpolitisk infrastruktur for utøvende kunstnere, men ikke i samme grad for skapende kunstnere som komponister og forfattere. Dette var en del av bakteppet for at Kulturrådet ble opprettet i 1965.

Den direkte foranledningen for opprettelsen av Kulturrådet var likevel at andelen utgitte norske skjønnlitterære verk sank. Denne utviklingen ble sett som uttrykk for at norsk kultur var truet. Blant annet ble den utenlandske populærkulturen, som nylig hadde fått en kanal inn til det norske publikummet gjennom fjernsynet, sett på som en trussel. Det ble lagt frem flere forslag til hvordan denne utviklingen kunne snus.

Norsk kulturfond og Norsk kulturråd ble foreslått opprettet av regjeringen Gerhardsen i en tilleggsproposisjon som ble lagt frem høsten 1964.⁴ I proposisjonen ble det pekt på at norske kulturtradisjoner og kulturaktiviteter var truet, og det ble foreslått en innkjøpsordning for ny norsk skjønnlitteratur. Ordningen skulle styrke forfatterens økonomi, redusere forlagenes risiko, senke bokprisene og fremme lesningen av ny norsk skjønnlitteratur.

I tillegg ble områder som kulturbygg, vern om kulturminner, kulturarbeid i distriktene, musikk, innkjøp av kunst og produksjon av opplysningsfilm nevnt som områder for det nye organet. Regjeringen foreslo å tilføre Norsk kulturfond en årlig sum som tilsvarte omsetningsavgiften på periodiske publikasjoner, også beskrevet som en slags omfordeling fra ukeblader til høyverdig lesning. Kulturpolitikkforskeren Per Mangset har kalt en slik omfordeling for lystskattprinsippet. Summen ble det første året satt til 10 mill. kroner, hvilket utgjorde om lag 22 prosent av det statlige budsjettet til kulturformål.

Det kollegiale organet Norsk kulturråd skulle forvalte Norsk kulturfond og være statens rådgiver i kulturspørsmål. Gerhardsen-regjeringen foreslo at rådet skulle oppnevnes av Kongen og bestå av sju medlemmer.

Forslaget om opprettelsen av Norsk kulturfond og Norsk kulturråd fikk full tilslutning av Stortinget på alle punkter, med unntak av spørsmålet om sammensetningen av det kollegiale organet. Stortinget besluttet i stedet at det skulle oppnevnes fire medlemmer av Stortinget, i tillegg til de sju medlemmene som skulle oppnevnes av Kongen.

Rådets sammensetning og oppnevning

Stortingsvedtaket 11. desember 1964 hadde følgende ordlyd:

Det opprettes et råd – Norsk Kulturråd – på 11 medlemmer hvorav 7 oppnevnes av Kongen og 4 av Stortinget. Kulturrådet skal være rådgivende organ for Kirke- og undervisningsdepartementet i saker som vedrører kulturfondets virksomhet.

Rådets profil var fra etableringen sterkt kunstnerpreget med medlemmer som var blant sin tids mest fremtredende kunstnere. Den faglige uavhengigheten ble fremhevet i forbindelse med etableringen. I budsjettinnstillingen⁵ het det blant annet:

Medlemmene av dette råd må ikke være utpekt som representanter for de ulike kunstnergrupper eller organisasjoner, men være uavhengige og med en overbevisende almen kulturell bakgrunn.

Medlemmene skulle altså utpekes i kraft av sin egen kompetanse og ikke på bakgrunn av organiserte interesser.

I 1977 ble reglene endret slik at antallet medlemmer ble utvidet fra elleve til tretten. For å styrke kontakten mellom det statlige nivået og kulturforvaltningen i kommuner og fylkeskommuner, skulle to medlemmer oppnevnes etter forslag fra Kommunenes Sentralforbund. Fortsatt var det slik at kompetanse på de store kunstområdene ble sikret gjennom oppnevning av kunstnere fra de ulike kunst- og kulturfeltene.

Tretti år senere nedsatte Kultur- og kirke departementet et utvalg som skulle gjennomgå ordningene for tildeling av statstilskudd til kulturformål. Utvalget foreslo i sin sluttrapport⁶ at hele rådet skulle oppnevnes av departementet etter kunst- og kulturfaglige kriterier, ha syv til ni medlemmer og at oppnevningen skulle være rullerende.

5 Budsjett-innst. S. nr. 235 (1964-65) side 382.

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

4 St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (1964–65).

På bakgrunn at utvalgets rapport fremmet regjeringen i 2009 en stortingsproposisjon⁷ med forslag om endringer i oppnevningsreglene for Kulturrådet. Forslaget innebar at Stortingets oppnevningsrett og Kommunenes Sentralforbunds forslagsrett falt bort, rådet ble redusert til ti medlemmer og det ble innført rullerende oppnevning av rådsmedlemmer slik at halvparten var på valg hvert annet år. Oppnevningsperioden på fire år ble opprettholdt.

Som begrunnelse for endringsforslaget viste regjeringen blant annet til at rådets rolle ikke var den samme som ved opprettelsen:

Kulturrådet hadde en dominerende posisjon i kulturforvaltningen da det ble etablert. Det fantes den gang ikke noe Kulturdepartement, og kulturinstitusjonene var få og hadde få ansatte. Senere har vi fått et eget Kulturdepartement og sterke kulturinstitusjoner med store fagmiljøer. Også kommuner og fylker har en kraftig utbygget kulturkompetanse. Kulturrådet har i større grad blitt et fordelingsorgan på grunnlag av et kunstfaglig skjønn. Dette bør ha innvirkning på hvordan rådet sammensettes.

Om uavhengighet fra organisasjoner og interessegrupper sa regjeringen:

Medlemmene bør være uavhengige og ikke representere organisasjoner eller institusjoner. De skal arbeide etter prinsippet om armlengdes avstand både fra politiske myndigheter og ulike interesser. Rådet bør ha full autonomi i sin kunstfaglige skjønnsutøvelse.

Den faglige uavhengigheten ble også brukt som bakgrunn for å avvike forslagsretten for Kommunenes Sentralforbund.

Som bakgrunn for å avvike Stortingets forslagsrett bemerket regjeringen:

Stortinget styrer gjennom budsjettvedtak og ved å gi generelle regler om Kulturrådet, og bør ikke styre gjennom å oppnevne politikere til rådet.

Stortinget vedtok de foreslåtte endringene, men et mindretall fremmet forslag om at proposisjonen skulle sendes tilbake til regjeringen og at det ikke skulle gjøres endringer i sammensetning og oppnevning av rådet før det var foretatt en samlet gjennomgang av Kulturrådet.

Lov om Norsk kulturråd, som trådte i kraft i 2013, viderefører de reglene om rådets oppnevning og sammensetning som Stortinget vedtok i 2009. En bestemmelse om at rådet oppnevnes på grunnlag av kunst- og kulturfaglig kompetanse er tatt inn i selve lovteksten. I lovforslaget ble det presisert at det ved oppnevning av rådsmedlemmer skal tas hensyn til geografisk spredning og annen representativitet som kjønn, alder og kulturelt mangfold.

Loven gjør det videre klart at rådet er faglig uavhengig i sitt arbeid. Rådet kan ikke instrueres når det gjelder enkeltvedtak om fordeling av tilskudd.

På bakgrunn av den vedtatte loven oppdateres nå det øvrige regelverket for Kulturrådet. Kulturdepartementet sendte forslag til ny forskrift om tilskudd fra Norsk kulturfond på høring i februar 2014. Høringsfristen utløp i mai i år. De fleste høringsinstansene som har levert innspill er positive til forslaget om ny forskrift. Av særlig relevans for denne gjennomgangen kan nevnes at høringsinstansene blant annet har pekt på utfordringen som ligger i å skille mellom støtte til kunst- og kulturtiltak og ordinær driftsstøtte relatert til høringsnotatets definisjon av prosjektbegrepet. Betydningen av at Kulturrådet skal ha handlingsrom til å fordele fondsmidlene etter selvstendige kunstfaglige vurderinger er også tatt opp.

Formål og mandat for Norsk kulturfond

Ifølge vedtektene for Kulturrådet som ble vedtatt av Stortinget i 1965, har Norsk kulturfond som formål å ”stimulere skapende åndsliv i litteratur og kunst, verne den norske kulturarven og arbeide for at flest mulig kan få del i kulturgodene”. Formålsparagrafen har vært dekkende for rådets virksomhet siden, selv om oppgaver og ansvarsområder har endret seg. Den nylig vedtatte loven om Norsk kulturråd har en liknende formulering i § 1, selv om formålsbestemmelsen er gitt en mer moderne språkdrakt og enkelte nye elementer er kommet til. Uttrykket ”verne vår norske kulturarv” er blant annet erstattet med ”bidra til at kunst og kultur skapes, bevares, dokumenteres og gjøres tilgjengelig”, for bedre å reflektere det arbeidet som gjøres på dette området.

Ifølge gjeldende forskrift om tilskudd fra Norsk kulturfond⁸ er støtteformålet presisert til i første rekke å gjelde enkelttiltak og forsøksvirksomhet. Ved tildelinger fra Norsk kulturfond har rådet derfor lagt vekt på å

⁷ St.prp. nr. 65 (2008–2009) *Endring av reglene om oppnevning og sammensetning av Norsk kulturråd*.

⁸ Forskrift av 29. jan. 1999 om tilskudd fra Norsk kulturfond.



UtoSafari

Foto: Tom Ivar Øverlie

UtoSafari er en mobil forestilling produsert av dansekompaniet Nummen Safari.

støtte nyskapende kunst, stimulere til nye kunstneriske uttrykksformer og stimulere nye formidlingsmåter.

Rådet skal i henhold til vedtektene fra 1965 føre en aktiv og offensiv kulturpolitikk på bakgrunn av generelle kulturpolitiske retningslinjer:

Rammen for fondets virksomhet er kunst og kulturvern. Rådets tiltak bør ha den dobbelte hensikt å stimulere kunsten og kulturvernet, og samtidig gjøre kunst- og kulturverdiene tilgjengelige for flest mulig. Innenfor denne rammen vil Rådet til enhver tid måtte vurdere hvilke oppgaver som bør prioriteres.

I tillegg til å fordele Norsk kulturfonds midler, har rådet som oppgave å være et rådgivende organ for regjeringen, både i spørsmål som departementet legger frem for rådet og på eget initiativ. Det ligger også i rådets mandat å ta initiativ til særskilte tiltak der rådet selv mener det er behov for det. Dette innebærer alt fra å sette i gang utredninger, nedsette arbeidsgrupper for særskilte formål og å sette i gang enkeltprosjekter eller påta seg større tidsbestemte satsinger.

Forskriften fastsetter videre at det ikke skal gis støtte fra Norsk kulturfond til ordinær drift av institusjoner og organisasjoner. Noe av hensikten med å sette av midler som ikke bindes opp i faste tiltak, er å kunne fange opp og prøve ut nye prosjekter som vanskelig kan finansieres på annen måte. En rekke viktige tiltak er blitt initiert av rådet opp gjennom årene og flere av disse har senere fått sin plass på statsbudsjettet. Eksempler på dette er Rikskonsertene, Nordnorsk Forfattersentrum, de regionale kunstnersentrene, Landsdelsmusikerordningen i Nord-Norge, Ungdommens kulturmonstring og Melafestivalen. Rådet har på denne måten aktivt bidratt til oppbyggingen av norsk kulturliv.

Innretningen på og fordelingen av Norsk kulturfond

Spørsmål om innretningen på Norsk kulturfond og rådets handlefrihet i fordeling og bruk av fondsmidlene har vært tilbakevendende i rådets historie.

Frem til 2008 fastsatte Stortinget en samlet sum til Norsk kulturfond for det enkelte år. Rådet sendte deretter en tilråding til departementet om fondets hovedfordeling, det vil si hvor mye som skulle settes av til de forskjellige fagområdene musikk, litteratur, billedkunst, kulturvern med videre. Departementet vedtok så hovedfordelingen, nesten uten unntak i samsvar med tilrådingen. Etter dette kunne rådet fastsette sitt mer spesifiserte fordelingsbudsjett til ulike ordninger og tilskuddsformål.

I forbindelse med behandlingen av budsjettet for 2008 ble budsjettpraksisen for Norsk kulturfond lagt om. I stedet for en samlet avsetning ble bevilgningen fordelt på i alt seks budsjettkapitler⁹, med detaljert underfordeling på om lag 30 ulike ordninger og tilskuddsformål. Fordelingen av fondsmidlene på ulike ordninger og tilskuddsformål ble på den måten ufravikelig bestemt gjennom Stortingets budsjettvedtak.

I 2011 ble systemet endret på nytt, begrunnet i behovet for fleksibilitet innenfor et stadig skiftende kunstliv og økt klarhet i arbeidsdelingen mellom politiske myndigheter og Kulturrådet. Fondsmidlene ble fremdeles fordelt på fagkapitler, men uten nærmere spesifisering på ordninger og tilskuddsformål. Samtidig ble det i stedet for avsetninger på én post (post 55) for hvert kapittel, opprettet én post for ettårige prosjekttilskudd (post 55) og én for flerårige prosjekttilskudd (post 56).

Departementet og Stortinget kunne fortsatt legge føringer for forvaltningen av fondsmidlene på overordnet nivå, for konkrete satsninger og særskilte innsatsområder. I proposisjonen for 2012¹⁰ la Stortinget for eksempel inn føringer med sikte på å få bedre geografisk spredning av tildelingene fra arrangørordningen og av konsertene som finansieres gjennom musikerordningen.

For 2014 har Kulturrådet fått en særskilt fullmakt til å overføre midler mellom de relevante fagkapitlene på statsbudsjettet. Fullmakten skal imidlertid praktiseres slik at det ikke gir for store utslag på fordelingen mellom de ulike tilskuddsordningene. Ifølge regjeringens tilleggsproposisjon om budsjettet for 2014¹¹ bør det ikke foretas omfattende og brå endringer i tildelingen av midler til mottakere av flerårig støtte.

Endringer i oppgavesammensetning

I starten var Kulturrådets oppgaver i all hovedsak knyttet til forvaltningen av Norsk kulturfond. Fondet besto av midler som ikke var fordelt på særskilte tilskuddsformål eller ordninger. Unntaket var innkjøpsordningene for litteratur.

9 Fagkapitlene på Kulturdepartementets budsjett er inndelt etter formål, hvorav de relevante i denne sammenheng er: allmenne kulturformål, musikkformål, scenekunstformål, billedkunst, kunsthåndverk og offentlige rom, språk-, litteratur- og bibliotekformål og museums- og andre kulturvernformål.

10 Kulturdepartementets Prop. 1 S (2011-2012).

11 Prop. 1 S Tillegg 1 (2013-2014).

Gjennom årene har Norsk kulturfond i stigende grad blitt bundet opp i større og mindre faste ordninger. Dels har rådet selv ønsket eller hatt behov for å styre bruken av midlene og dels har de politiske myndigheter ønsket å styrke spesifikke områder og gjennom sine bevilgningsvedtak opprettet særskilte ordninger. I enkelte tilfeller har også tilskuddsordninger blitt overført til fondet fra andre statlige virksomheter. I dag er Norsk kulturfond inndelt i 47 ordninger eller tilskuddsformål.

Oppgavene til Kulturrådets fagadministrasjon var ved etableringen begrenset til å være sekretariat for rådet. Fra midten av 90-tallet fikk fagadministrasjonen også i oppdrag fra Kulturdepartementet å forvalte tilskuddsmidler utenfor Norsk kulturfond, såkalte delegerte forvaltningsoppgaver. Disse tilskuddene ble senere samlet på en egen post på departementets budsjett, post 74 *Tilskudd til tiltak under Norsk kulturråd*.

Året før opprettelsen av Kulturrådet ble det, i forbindelse med en omlegging av den statlige stipendpolitikken, innført en ordning der Kulturdepartementet samrådte seg med et kontaktutvalg oppnevnt av Norges Kunstnerråd før tildeling av stipend. Ordningen ble formalisert i St.prp. nr. 39 (1967-68) *Om skiping av eit utval til vurdering og utdeling av statens kunstnarstipend*. Paraplyorganisasjonen Norges kunstnerråd var sekretariat for utvalgets arbeid frem til 2001, da organisasjonen ble vedtatt nedlagt. Etter dette ble sekretariatsfunksjonen for Utvalget for statens stipend og garantiinntekter for kunstnere overført til fagadministrasjonen i Kulturrådet.

På samme tid ble også sekretariatsoppgavene for Fond for lyd og bilde overført til fagadministrasjonen. I budsjettproposisjonen for 2000 heter det at sekretariatet for Norsk Kassettagiftsfond er lagt til Norsk kulturråd som følge av at sekretariatet hadde for liten bemanning til blant annet å gjennomføre kontrollrutiner knyttet til økonomiforvaltningen slik nytt økonomireglement krever.

I forbindelse med at ABM-utvikling¹² opphørte som egen institusjon i 2011, ble også oppgaver på arkiv- og museumsfeltet, herunder forvaltningen av post 77 *Prosjekt- og utviklingstiltak på arkiv- og museumsfeltet*, overført til Kulturrådets fagadministrasjon. Kulturrådet fikk samtidig overført ansvaret for sekretariatet for Den kulturelle skolesekken samt oppgaver på det internasjonale området.

Som følge av denne oppgaveoverføringen har fagadministrasjonen de senere årene gjennomgått store endrings- og omstillingsprosesser. I tillegg digitaliseres nå arbeidsformene gjennom utvikling og innføring av et elektronisk søknads- og saksbehandlingssystem, en omlegging som skal gjøre kontakten med Kulturrådet enklere for brukerne og føre til mer ensartet og effektiv tilskuddsforvaltning, samt styrket informasjonsinnsamling.

Gjennomgangen over viser at Kulturrådets fagadministrasjon ved opprettelsen hovedsakelig forvaltet oppgaver med armlengdes avstand til politiske myndigheter. Over tid har fagadministrasjonen så blitt pålagt stadig flere direktoratsoppgaver fra Kulturdepartementet. Denne porteføljen økte vesentlig med overføringen av oppgaver fra ABM-utvikling. Disse oppgavene representerer i dag en betydelig del av fagadministrasjonens portefølje, selv om oppgavene den utfører for armlengdesorganene fortsatt utgjør den klart største delen av virksomheten.

Kulturrådets plassering i det kulturpolitiske landskapet

Norsk kulturfond har vokst fra en bevilgning på 10 mill. kroner i 1965 til 577,2 mill. kroner i 2013. Til tross for den betydelige veksten, utgjør fondet relativt sett en mindre del av kulturbudsjettet i dag enn ved etableringen. Norsk kulturfonds andel av det statlige budsjettet til kulturformål var 22 prosent i 1965 mot 7,6 prosent i 2013.

Gjennom årene har en stadig økende andel av det statlige kulturbudsjettet blitt bevilget til institusjoner og tiltak som mottar fast årlig driftstilskudd fra staten. Driftstilskudd til institusjonene vedtas av Stortinget og forvaltes som regel av Kulturdepartementet selv. Fylkeskommunenes og kommunenes økte kultursatsing har også påvirket Kulturrådets posisjon i det kulturpolitiske landskapet. Perioden fra 1970-tallet omtales gjerne som en desentraliseringsfase i norsk kulturpolitikk. Mange nye kulturpolitiske tiltak som kom til i denne perioden, ble satt ut i livet på regionalt og lokalt tilskuddsnivå.

Kulturutredningen 2014¹³ viser at det har vært en betydelig vekst i kommunenes og fylkeskommunenes kulturbudsjetter på 2000-tallet, og at veksten har tiltatt på disse forvaltningsnivåene i tiden etter 2005. Fra 2005 til 2010 økte kommunenes netto driftsutgifter til kulturformål fra rundt 5,8 mrd. kroner til rundt 8,5 mrd.

12 ABM-utvikling - statens senter for arkiv, bibliotek og museum var et norsk statlig senter med ansvar for samordning og utvikling av arkiv, bibliotek og museum, opprettet i 2003.

13 NOU 2013:4, *Kulturutredningen 2014*.

kroner, eller med 48 prosent. Fylkeskommunenes netto driftsutgifter til kulturformål økte i den samme perioden med 54 prosent, fra 735 mill. kroner til 1,1 mrd. kroner. Ifølge Kulturutredningen har imidlertid de kommunale og regionale driftsutgiftene til det utredningen definerer som den kulturelle grunnmuren, det vil si tradisjonelle faste kulturvirksomheter som folkebibliotek, kulturskoler og fritidsklubber, stagnert i perioden.

Det er videre vanskelig å angi konkret hva veksten i kommunene og fylkeskommunene har gått til, blant annet fordi det kommunale statistikkssystemet KOSTRA ikke har særskilte kategorier for byggregrelerte kostnader og utgifter til det Kulturutredningen definerer som "begivenhetskultur".

Kulturutredningen peker på at befolkningens kultur deltakelse i første rekke utspiller seg i det lokale kulturlivet som kommunene og fylkeskommunene støtter opp under. Både kommunene og fylkeskommunene bruker en større andel av sine totale budsjetter på kulturformål enn tilfellet er på statlig nivå. Kommunene er dessuten den største bidragsyteren til kultursektoren blant offentlige myndigheter.

Kulturrådets virksomhet påvirker også lokalt og regionalt kulturliv på ulike måter. Blant annet vektlegges lokal/ regional forankring og medfinansiering i forbindelse med fordeling av støtte fra Norsk kulturfond og tilskudd fra post 74 *Tilskudd til tiltak under Norsk kulturråd*. Motsatt viser det seg også at midler fra Norsk kulturfond utløser lokale og regionale midler. I forbindelse med noen få ordninger stiller Kulturrådet et absolutt krav om regional medfinansiering, såkalt 60/40-finansiering (60 prosent fra staten, 40 prosent fra regionen).

Sammendrag

Siden etableringen i 1965 har Kulturrådet blitt pålagt stadig nye oppgaver og har, i norsk kulturpolitisk sammenheng, vokst til en relativt omfattende virksomhet med flere besluttende organer og en rekke ulike ordninger knyttet til seg. Denne utviklingen er en del av bakteppet for oppdraget utredningsgruppen fikk i desember 2013, da vi ble bedt om å gjennomgå Norsk kulturråds arbeidsform og organisering.

I arbeidet med gjennomgangen har gruppen tatt utgangspunkt i perspektiver og prinsipper som vi mener er avgjørende for forståelsen av Kulturrådets rolle og funksjon i norsk kulturliv. Disse er det nærmere redegjort

for i kapittel 3. På dette grunnlaget har utredningsgruppen kommet frem til at vi vil anbefale enkelte endringer i Kulturrådets virksomhet. Utredningsgruppens anbefalinger er samlet i kapittel 8. Her nevnes noen hovedlinjer:

Utredningsgruppen foreslår at rådet (det kollegiale organet) videreutvikles og forsterkes som overordnet strategiorgan. Rådets hovedoppgave bør være å sikre en god og hensiktsmessig fordeling av midlene i Norsk kulturfond samt å tilrettelegge for en helhetlig forvaltning i fagutvalgene og for utvikling i kulturfeltet. Utredningsgruppen foreslår samtidig at fagutvalgenes rolle styrkes, blant annet ved at de får vedtaksmyndighet i alle tilskuddssaker. Disse endringene gjør at det også vil være behov for å justere sammensetningen av rådet. Gruppen foreslår derfor endringer både når det gjelder prosessen for oppnevning av rådet og for sammensetningen av medlemmene i rådet.

Utredningsgruppen foreslår videre en del endringer som tar sikte på å forenkle og å skape transparens i det tilskuddssystemet som forvaltes av rådet. Gruppen anbefaler blant annet at tiltak som ligger på post 74 *Tilskudd til tiltak under Norsk kulturråd*, og som egner seg for forvaltning basert på kunst- og kulturfaglig skjønn, flyttes over i Norsk kulturfond. Øvrige tiltak på post 74 foreslås flyttet til budsjettposter som i dag er underlagt Kulturdepartementets forvaltning. Gruppen mener dagens ordning med at Stortinget bevilger fondsmidlene fordelt på ulike fagområder i fondet kan videreføres, men foreslår at alle midlene innenfor det enkelte område samles på én post.

Utredningsgruppen anbefaler også endringer i forvaltningen av statens stipend og garantiinntekter for kunstnere. Gruppen mener det er behov for at prosjektstøtte og kunstnerstøtte i større grad ses i sammenheng. Det er videre rom for betydelige forenklinger i komitéstrukturen. I sammenheng med dette, og i tråd med prinsippet om armlengdes avstand, mener utredningsgruppen at de statlige stipendordningene bør forvaltes av stipendkomiteer som er uavhengige både av politiske myndigheter og av interesseorganisasjoner. Utredningsgruppen foreslår derfor at ordningen med statlige stipend- og garantiinntekter i framtiden forvaltes av stipendkomiteer oppnevnt av rådet.

Utredningsgruppen ser også at det er behov for å gjøre noen endringer i fagadministrasjonens

direktoratsoppgaver og anbefaler blant annet overføring av oppgaver på arkivfeltet til Riksarkivaren og at det gjøres enkelte justeringer med hensyn til Kulturrådets forvaltning av utviklingsmidler på kulturvernfeltet. Utredningsgruppen mener videre at det er behov for å tydeliggjøre skillet mellom armlengdesoppgaver og direktoratsoppgaver i Kulturrådets fagadministrasjon.

Mens et mindretall finner at dette krever en deling av fagadministrasjonen, har utredningsgruppens flertall kommet til at dagens organisering kan videreføres. Flertallet anbefaler likevel en navneendring, slik at det kollegiale organet og fagadministrasjonen får hvert sitt navn.



Del I

Kulturrådet - beskrivelse

1. Kulturrådets organisasjon og oppgavesammensetning

1.1 Innledning

Kulturrådet består som nevnt av et kollegialt organ og en fagadministrasjon. Fagadministrasjonen har to hovedoppgaver. Den ene er å være sekretariat for henholdsvis rådet, Utvalget for statens stipend og garantiinntekter for kunstnere og Fond for lyd og bilde. Den andre er å være et forvaltningsorgan som utfører oppgaver for departementet, underlagt departementets instruksjonsmyndighet.

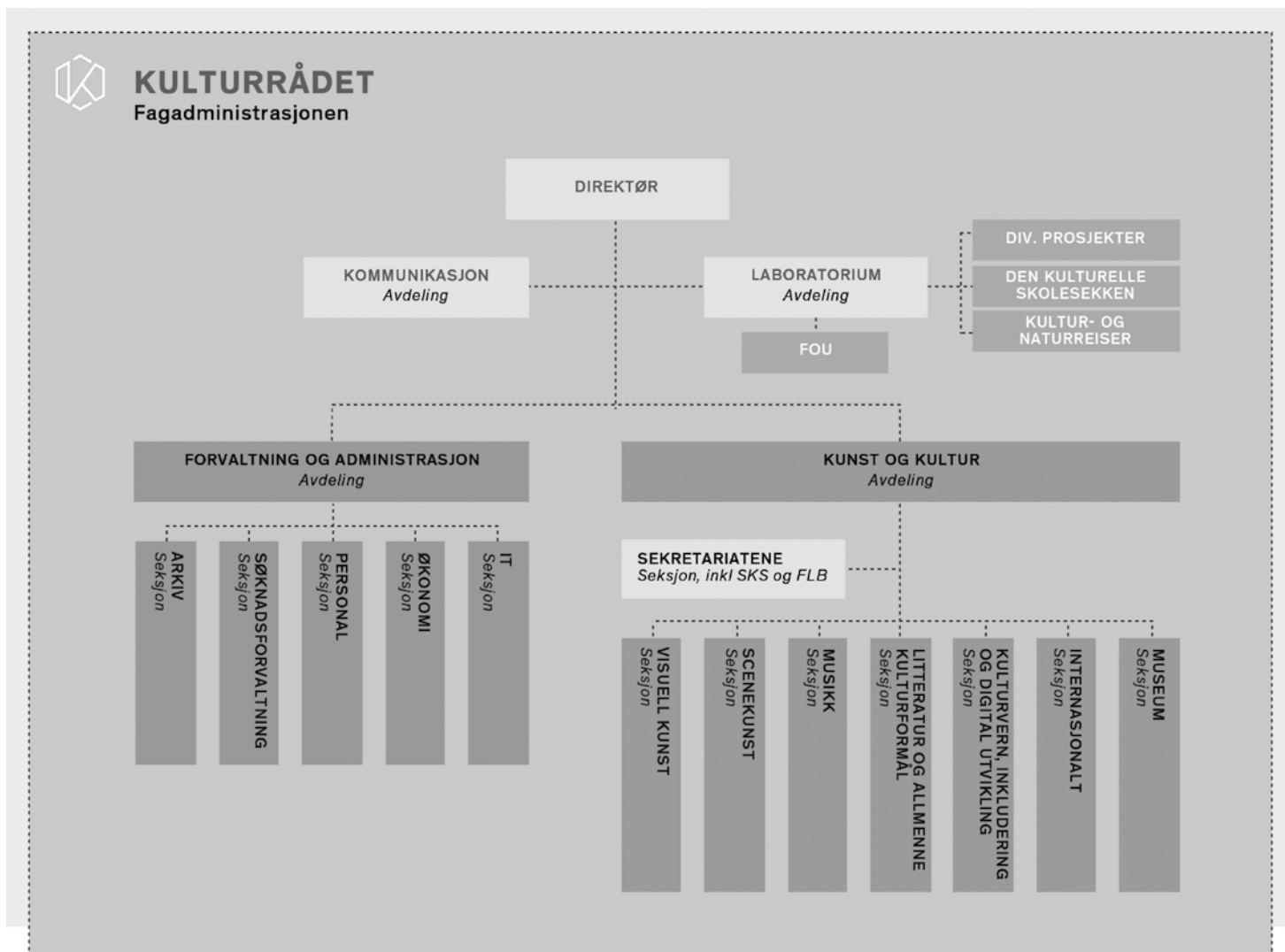
Den vesentligste delen av fagadministrasjonens arbeidsmengde er knyttet til tilskuddsforvaltning. I 2013 mottok Kulturrådets administrasjon totalt 16 778 søknader, inkludert søknader til Utvalget for statens stipend og garantiinntekter for kunstnere og Fond for lyd og bilde.

Sekretariatsfunksjonene for rådet og Utvalget for statens stipend og garantiinntekter arter seg ganske ulikt. En betydelig del av de ansatte i Kulturrådet tilrettelegger for avgjørelser i rådet og ulike utvalg oppnevnt av rådet, mens det bare er tre årsverk som er særskilt knyttet til saksforberedelse for Utvalget for statens stipend og garantiinntekter for kunstnere. Det at så vidt få ansatte i Kulturrådet arbeider for Utvalget for statens stipend og garantiinntekter skyldes at kunstnerorganisasjonene også bidrar med sekretariatsressurser i forbindelse med behandlingen av stipendsøknadene.

Fagadministrasjonens direktoratsoppgaver innebærer blant annet rådgivning for Kulturdepartementet i spørsmål som gjelder museums- og arkivpolitikk, herunder et vesentlig forvaltningsansvar for museene i det nasjonale museumsnettverket. Fagadministrasjonen har også ansvar for forvaltningen av utviklingsmidler til arkiv og museum, faglige nettverk og digitale satsninger for arkiv- og museumsfeltet.

Fagadministrasjonen har dessuten ansvar for å følge opp UNESCO-konvensjonen om immateriell kulturarv og enkelte andre UNESCO-relaterte oppgaver. Den har videre ansvar for sentral oppfølging av Den kulturelle skolesekken, herunder rådgiving til departementet, oppfølging av tilskudd, rapporter og statistikk, informasjonsarbeid og bidrag til faglig utvikling og samarbeid. I tillegg har Kulturrådet en internasjonal enhet som blant annet er nasjonalt kontaktpunkt for EUs kulturprogram og som har en nøkkelrolle i fordelingen av EØS-midler innenfor kulturfeltet.

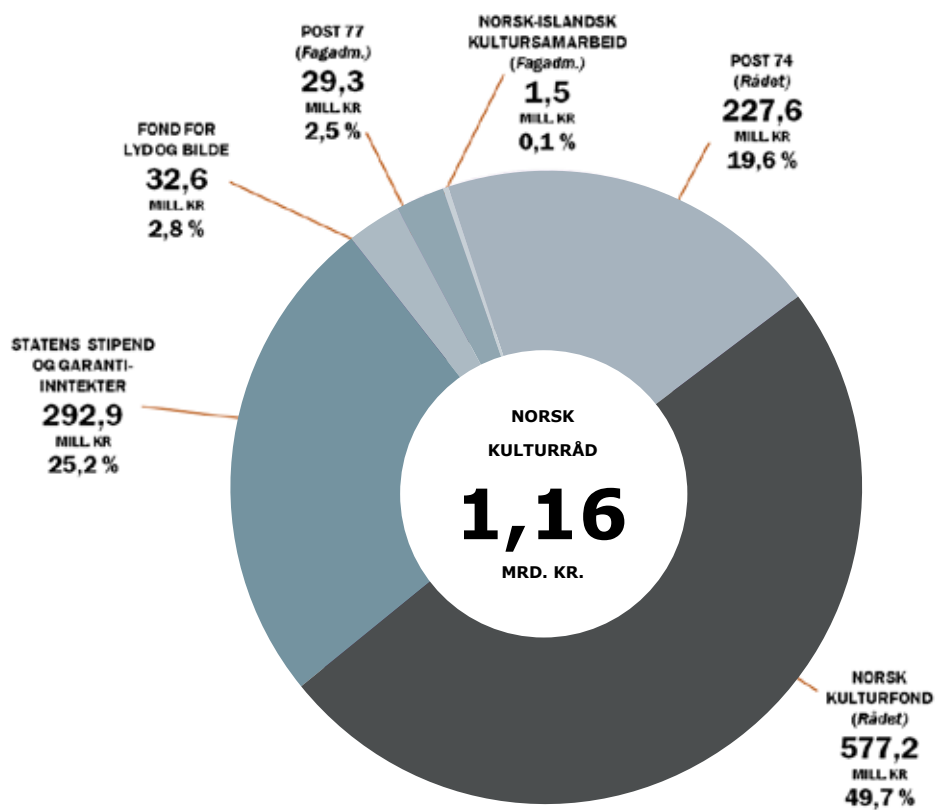
Kulturrådets fagadministrasjon teller i dag 127 årsverk hvorav 110 er faste stillinger. Den overveiende delen av årsverkene er knyttet til tilskuddsforvaltning. Oppgaver knyttet til direktoratsoppgaver og sekretariatsoppgaver er integrert i to avdelinger og to staber:



I figuren brukes forkortelsen SKS for Statens kunstnerstipend og forkortelsen FLB for Fond for lyd og bilde.

I 2014 har Stortinget bevilget 130,1 mill. kroner til drift av Kulturrådet. Driftsbevilgningen har økt noe de siste årene grunnet utvikling og innføring av nytt elektronisk søknads- og saksbehandlingssystem.

Kulturrådet (rådet og fagadministrasjonen), Fond for lyd og bilde og Utvalget for statens stipend og garantiinntekter for kunstnere forvalter og viderefordeler i 2014 til sammen 1,16 mrd. kroner, fordelt slik:



I tillegg har Kulturrådet fra 2013 forvaltet nær 5 mill. kroner årlig til en prøveordning i forbindelse med en kulturnæringsatsing i samarbeid med Innovasjon Norge. Prøveordningen skal evalueres når den har vært operativ i tre år.

1.2 Rådet (det kollegiale organet) og Norsk kulturfond

1.2.1 Råd og fagutvalg

Rådet (det kollegiale organet) og fagutvalgene det oppnevner, utgjør til sammen det største og viktigste armlengdesorganet i norsk kulturliv. Det er medlemmene her som utøver det kunst- og kulturfaglige skjønn som ligger til grunn for tildelinger fra Norsk kulturfond og det er summen av medlemmenes skjønnsutøvelse som avgjør vedtakenes innhold.

Rådets oppgave er ifølge lov om Norsk kulturråd § 3 å forvalte Norsk kulturfond og andre statlige tilskudd som er lagt til rådet. Slike andre statlige tilskudd er i dag post 74 *Tilskudd til tiltak under Norsk kulturråd*. Rådet skal også være et rådgivende organ for staten i kulturspørsmål. Rådet kan nedsette utvalg til forberedelse av saker og det kan delegere avgjørelsesmyndighet til utvalg, rådets leder og direktøren.

Rådet skal ifølge kulturrådsloven ha ti medlemmer og numeriske varamedlemmer etter behov. Rådets medlemmer og varamedlemmer oppnevnes av Kongen etter tilråding fra departementet. Rådsmedlemmene kan gjenoppnevnes én gang. Medlemmene oppnevnes på grunnlag av kunst- og kulturfaglig kompetanse. Oppnevningene gjelder for fire år fra 1. januar etter valgår. Oppnevningene skal være rullerende slik at halvparten av medlemmene oppnevnes hvert annet år.

Rådet oppnevner selv sine fagutvalg og fastsetter retningslinjer for arbeidet i utvalgene. Rådet fastsetter også retningslinjer for de ulike tilskuddordningene innenfor rammene fastsatt av Storting og regjering.

Fagutvalgene er sakkyndige organer som rådet nedsetter for de ulike fagområdene og avsetningene i Norsk kulturfond. Fagutvalgene har som hovedoppgave å vurdere søknader og fatte vedtak eller innstille til rådet om en søknad skal innvilges eller avslås. Fagutvalgene bidrar også med andre faglige innspill til rådet, for eksempel i forbindelse med evalueringer. Antall utvalg og utvalgenes ansvarsområder bestemmes av rådet. Fagutvalgene består

normalt av fem til seks medlemmer, som oppnevnes på bakgrunn av kunst- og kulturfaglig kompetanse på det angjeldende fagområdet. Utvalgene har vanligvis fire møter i året.

Rådet har vedtatt et delegasjonsreglement som gir fagutvalgene myndighet til ved enstemmighet å treffe vedtak i saker om tilskudd opp til 300 000 kroner. Fagutvalgene kan også treffe vedtak i saker over 300 000 kroner hvis rådet har besluttet egne tilskuddskriterier for ordningen og fagutvalgene har fått delegert fullmakt til å treffe vedtak. I de saker hvor fagutvalgene fatter vedtak om tildeling eller avslag, legges vedtakene frem for rådet til orientering. Rådet kan i slike saker kun omgjøre vedtaket til gunst for søker. Dette skjer svært sjeldent.

Beslutninger som ikke er delegert til fagutvalg og saker av prinsipiell karakter, skal behandles i rådet. En sak anses prinsipiell hvis den krever det brede skjønn som bare kan utøves av et samlet råd. Det er fagutvalgene som vurderer hvilke saker som eventuelt skal behandles av rådet.

Rådet traff i 2013 til sammen 153 vedtak om tilskudd fra Norsk kulturfond, basert på tilrådninger fra fagutvalg. Samlet tildelingssum for vedtakene fattet i rådet var 57,8 mill. kroner, det vil si om lag 10 prosent av midlene i Norsk kulturfond dette året.¹⁴

Medlemmene av fagutvalgene oppnevnes på bakgrunn av kunst- og kulturfaglig kompetanse og med tanke på at sammensetningen skal ivareta hensyn til kjønnsmessig likevekt og geografisk spredning. Oppnevning skjer for to år av gangen med adgang til forlengelse i inntil to år. Det er rullerende oppnevning slik at det hvert år oppnevnes et visst antall medlemmer.

Til hjelp i arbeidet med å behandle og vurdere søknader er det også opprettet underutvalg. Dette er sakkyndige organer som normalt består av to-tre medlemmer med særlig spisskompetanse på et fagområde. Underutvalgene har ikke vedtaksmyndighet.

På litteraturfeltet er det også nedsatt såkalte vurderingsutvalg samt tre ankenemnder. Under innkjøpsordningene for litteratur opereres det med ett vurderingsutvalg per ordning. Vurderings- og ankenemndene har vedtaksmyndighet. Rådet kan ikke gjøre om på vedtak om innkjøp. Vurderingsutvalgene er

14 Inkludert tilsagn for perioden 2014-2017 samt overførte tiltak er beløpet ca. 160 mill. kroner og antall vedtak 253. I tillegg ble post 74 *Tilskudd til tiltak under Norsk kulturråd* også besluttet av rådet.

også uavhengige av fagutvalget for litteratur. Det er kun ankenemndenes vedtak som legges frem til orientering i rådet.

Rådet har i dag nedsatt 14 fagutvalg, 9 underutvalg/ vurderingsutvalg og 3 ankenemnder. I tabellen nedenfor er det gitt en oversikt over fagutvalgene.

Tabell 1.1 Fagutvalg under rådet i 2014

Fagutvalg	Antall personer
1. Fagutvalg for teater	6
2. Faglig utvalg for dans	5
3. Faglig utvalg for kulturvern	6
4. Musikkutvalget for innspillings- og publiseringsstøtte	6
5. Musikkutvalget for arrangørstøtte	5
6. Fagutvalget for kunst og ny teknologi	6
7. Fagutvalget for scenekunst	6
8. Forsknings- og utviklingsutvalget	6
9. Faglig utvalg for billedkunst og kunsthåndverk	6
10. Faglig utvalg for rom for kunst og andre formål	6
11. Faglig utvalg for barne- og ungdomskultur	6
12. Musikkutvalget for utøver- og produksjonsstøtte	6
13. Faglig utvalg for litteratur	6
14. Utvalg for periodiske publikasjoner	5

Tabell 1.2 viser den fylkesvise fordelingen av medlemmene i fagutvalg, ankenemnder og underutvalg/ vurderingsutvalg som vurderer saker under Norsk kulturfond per februar 2014.

Tabell 1.2 Fylkesvis fordeling av fagutvalgsmedlemmer i 2014

	Fag-utvalg	Ankenemnder og vurderings-utvalg	Totalt
Oslo	32	23	54
Hordaland	10	7	17
Akershus	5	3	8
Sør-Trøndelag	5	2	7
Vest-Agder	1	2	3
Troms	4	1	5
Buskerud	1	1	2
Rogaland	6	1	7
Østfold	1	1	2
Nordland	2	1	3
Hedmark	2	1	3
Møre og Romsdal	1	0	1
Finnmark	4	0	4
Oppland	3	0	3
Sogn og Fjordane	1	0	1
Vestfold	2	0	2
Annet/Danmark	1	0	1
Sum	81	43	124

I 2014 ble 44 av medlemmene i fagutvalgene nyoppnevnt, mens 37 ble reoppnevnt. 39 av medlemmene er kvinner og 42 er menn. Gjennomsnittsalder er 47 år.

Beslutninger om tildeling av tilskudd som er fattet av råd og fagutvalg kan påklages til Kulturdepartementet. Det kan ikke klages over det kunst- og kulturfaglige skjønn, men over feil ved saksbehandlingen eller rettsanvendelsen. Departementet mottar svært få klager, vanligvis mellom fem og femten per år.

Det kan være vanskelig å gi noen god og/eller uttømmende skriftlig begrunnelse for skjønnsmessige vurderinger av de typer som rådet og fagutvalg foretar. Hvert fagområde har imidlertid definert sine satsningsområder og de fleste ordninger har fastsatt kriterier som legges til grunn for utvalgenes prioriteringer. Ved avslag på søknad gir Kulturrådet som regel korte standardbegrunnelser som går ut på at prosjektet ikke prioriteres innenfor den aktuelle budsjettammen. I tillegg har fagadministrasjonen muntlig kontakt, dialog og veiledning med søkere som får avslag.

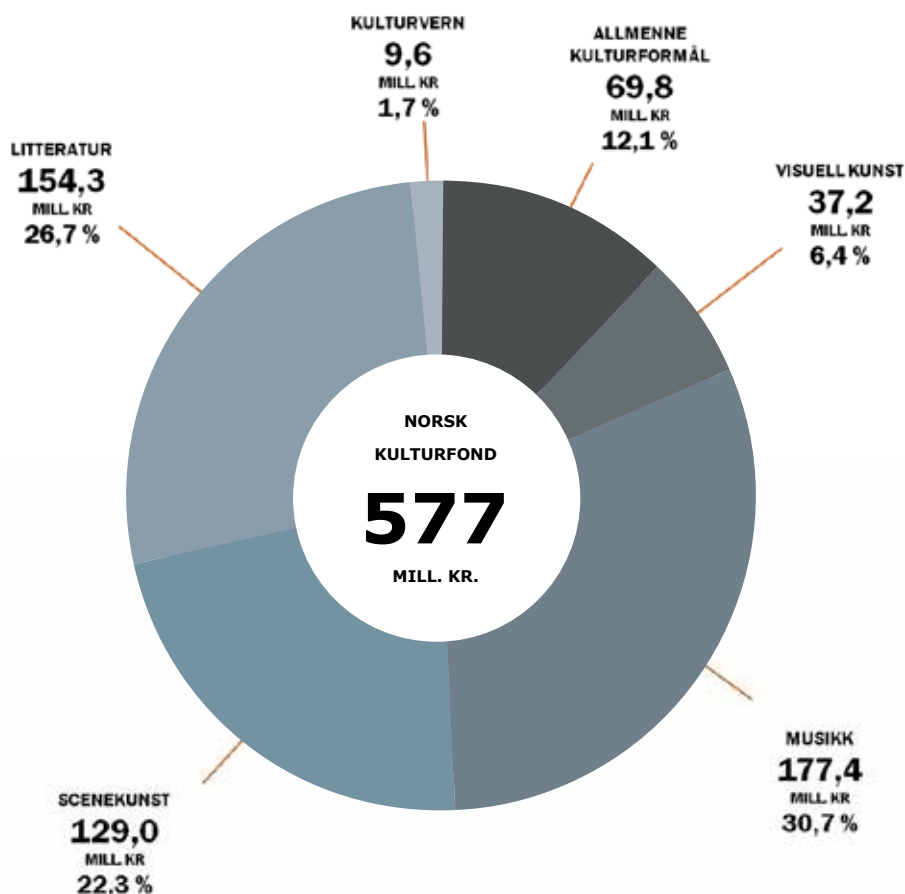
I tråd med forvaltningslovens regler kan søkere også be om en noe mer utfyllende etterfølgende begrunnelse om hvilke hovedhensyn som har vært avgjørende.¹⁵

1.2.2 Fordelingen av Norsk kulturfond

Norsk kulturfonds formål er å stimulere samtidens mangfoldige kunst- og kulturuttrykk og bidra til at kunst og kultur skapes, bevares, dokumenteres og gjøres tilgjengelig for flest mulig. Fondet forvaltes av rådet (det kollegiale organet). Stortinget bevilget 577,23 mill. kroner til Norsk kulturfond i 2014.

Fondsmidlene bevilges over følgende fagkapitler på Kulturdepartementets budsjett: Kap. 320 *Allmenne kulturformål*, kap. 322 *Billedkunst, kunsthåndverk og offentlige rom*, kap. 323 *Musikkformål*, kap. 324 *Scenekunstformål*, kap. 326 *Språk-, litteratur- og bibliotekformål* og kap. 328 *Museums- og andre kulturvernformål*. Fondsmidlene på de ulike kapitlene er fordelt på postene 55 og 56, henholdsvis ettårige og flerårige tilskudd.

Fordelingen av fondsmidlene på de ulike fagkapitlene blir fastsatt gjennom budsjettvedtaket i Stortinget. Den totale bevilgningen på 577,23 mill. kroner til Norsk kulturfond i 2014 er fordelt som vist i diagrammet under.



15 Se forvaltningsloven § 25 siste ledd.

Rådet og fagutvalgene oppnevnt av rådet fordeler midler fra Norsk kulturfond til kunst- og kulturprosjekter over hele landet. Midlene blir i hovedsak fordelt på tiltak som fremmes i søknader, men går også til tiltak som rådet igangsetter fordi det mener det trengs en særskilt innsats. I 2013 ble det eksempelvis brukt 16,5 mill. kroner av Norsk kulturfonds midler til egeninitierte tiltak og forsøksprosjekter, hvorav om lag halvparten ble brukt på Kunstløftet, jf. omtale nedenfor.

Midlene i Norsk kulturfond fordeles til litteratur og tidsskrift, visuell kunst, musikk, scenekunst, kulturvern, kulturbygg, barne- og ungdomslitteratur og andre formål, blant annet forskning og utvikling. Tverrfaglige søknader behandles parallelt i flere fagutvalg og kan få støtte fra flere avsetninger. Mange søknader ligger i skjæringspunktet mellom de etablerte kunstområdene.

I 2014 har Stortinget gitt Kulturrådet en særskilt fullmakt til å overføre midler mellom fagkapitlene. Fullmakten skal imidlertid praktiseres slik at det ikke gir for store utslag på fordelingen mellom de ulike tilskuddsordningene. I regjeringens tilleggsproposisjonen for statsbudsjettet 2014¹⁶ heter det at det ikke bør foretas omfattende og brå endringer i tildelingen av midler til mottakere av flerårig støtte.

Norsk kulturfond opererer i dag med 47 ulike ordninger/tilskuddsformål. Antall ordninger er delvis et resultat av en utvikling der politiske myndigheter har ønsket å tydeliggjøre sine satsninger. I 2009¹⁷ ble det eksempelvis opprettet tre nye sjangerovergripende ordninger for rytmisk musikk: en for arrangører, en for musikere og

en for utstyr. De mange ordningene er også et resultat av Kulturrådets egne faglige vurderinger og særskilte prioriteringer og satsninger.

Søknadsbehandling

Private og offentlige organisasjoner, institusjoner og virksomheter og privatpersoner kan søke om tilskudd fra Norsk kulturfond. Fra 2007 ble det bestemt at institusjoner som mottar fast årlig driftstilskudd over statsbudsjettet, som hovedregel ikke skal kunne søke prosjekttilskudd fra Norsk kulturfond¹⁸. Denne regelen beror på en forventning om at institusjonene selv tar ansvar for å skape rom innenfor sine budsjetter for tiltak som kan fremme forsøk og utvikling.

Behovet for å styrke egen kunst og kultur ligger til grunn for de fleste lands kulturpolitikk. Ved etableringen av Norsk kulturfond var det forutsatt at støtten skulle fremme norsk kunst og kultur. I gjeldende forskrift om Norsk kulturfond¹⁹ står det blant annet at Norsk kulturfond har til formål å verne *den norske* kulturarven.

I utkast til ny forskrift om tilskudd fra Norsk kulturfond er avgrensningen av søkergruppen foreslått formulert slik: *Det er en forutsetning at søker holder til og har sitt virke i Norge, men det kan gjøres unntak fra denne regelen når det anses som rimelig.*

I 2013 mottok Kulturrådet 7 548 søknader om støtte fra Norsk kulturfond. 2 638 prosjekter fikk støtte. Tallene er eksklusive innkjøpsordningen for litteratur. Tabellen nedenfor viser utviklingen i antall søknader til og tildelinger fra Norsk kulturfond for årene 2008-2013.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Søknader til Norsk kulturfond	5054	5584	6492	6 803	7 540	7 548
Tildelinger fra Norsk kulturfond	2147	2380	2297	2423	2 665	2 638
Innvilgelsesprosent	42,5	42,6	35,4	35,6	35,3	34,9

16 Prop. 1 S Tillegg 1 (2013-2014).

17 Kulturdepartementets Prop.1 S (2008-2009). Opprettelsen av ordningene innebar samtidig samordning av ulike statlige tilskudd til musikkformål.

18 Jf. Kultur- og kirkedepartementets budsjettproposisjon St.prp. nr 1 (2006-2007).

19 Forskrift 19. juni 1965 nr. 3583 om Norsk kulturfond.

Utredningsgruppen har merket seg at søknadsmengden til Norsk kulturfond har økt med 50 prosent siden 2008. Antall innvilgede søknader har ikke økt tilsvarende og innvilgelsesprosenten har derfor gått ned i perioden. Gjennomsnittlig innvilgelsesprosent i perioden 2008-2013 er på 38 prosent.

Det er de siste årene utviklet et nytt elektronisk søknads- og saksbehandlingssystem (ESS) for hele Kulturrådet, inkludert Utvalget for statens stipend og garantiinntekter for kunstnere og Fond for lyd og bilde. Systemet dekker alle trinn i søknadsbehandlingen, fra søker fyller ut søknadsskjema til rapportering om og avslutning av prosjekter. Innføringen av ESS forventes blant annet å gi bedret dokumentasjon om geografisk fordeling av tilskudd og om geografisk nedslagsfelt for prosjektene som har mottatt støtte. Systemet vil forenkle søknadsprosessen for brukerne og gi bedre sporbarhet i behandling og vurdering av søknader. Systemet omfatter også elektroniske arkiv. Det nye systemet tas i bruk for alle de viktigste ordningene i Norsk kulturfond, Fond for lyd og bilde og under Utvalget for statens stipend og garantiinntekter for kunstnere i løpet av 2014.

Prosjektstøtte fra Norsk kulturfond innebærer normalt ikke fullfinansiering og forutsetter derfor at søker også har andre finansieringskilder, eventuelt egenkapital. Andel og praksis med hensyn til finansieringsnivå varierer fra ordning til ordning. Rådet og fagutvalgene legger ofte vekt på om prosjektene mottar tilskudd fra egen region. Det er normalt ingen fast fordelingsnøkkel som legges til grunn og graden av medfinansiering vurderes i hvert enkelt tilfelle, som del av et helhetlig skjønn. På post 74 *Tilskudd til tiltak under Norsk kulturråd* er det derimot flere eksempler på fast fordelingsnøkkel (60/40) mellom det statlige og det regionale tilskuddet.

Støtteordningen for litteraturfestivaler er en av ordningene som har et eksplisitt krav om regional medfinansiering, det samme gjelder ordningen for regionale kompetansesentra for dans på scenekunstheltet. Tilskuddsordningene for musikkfestivaler og arrangører stiller på sin side ikke krav om regional medfinansiering, men regional forankring og støtte vektlegges ved vurdering av søknadene. Ingen av ordningene på det visuelle kunstfeltet har krav om regional medfinansiering, det samme gjelder avsetningen til kulturvern. Lokal forankring er likevel noe man tar med i betraktning også når man vurderer søknader til disse ordningene.

Geografisk fordeling

Det følger av lov om Norsk kulturråd at Kulturrådet er et statlig forvaltningsorgan som har hele landet som virkeområde. I forarbeidene til loven er det presisert at Kulturrådet skal tilstrebe en god geografisk fordeling av tilskuddsmidlene.

Statistikken viser at det til dels er store forskjeller mellom fylkene når det gjelder fordelingen av midler fra Norsk kulturfond. Søkere med adresse i Oslo mottar en større andel av midlene fra fondet enn resten av landet. Sammenhengen mellom antall søknader og antall tilskudd samt forholdet mellom søknadssum og tilskuddssum er imidlertid av betydning når den geografiske fordelingen av midlene i Norsk kulturfond skal vurderes.

Når det gjelder innvilgelsesprosenten for søknader til fondet viser de fylkesvise resultatene i 2013 at nivået er relativt jevnt. Mellom 30 og 40 prosent av søknadene innvilges, se vedlegg 2 og 3. Enkelte regioner, som Vestfold, Akershus og Svalbard, ligger noe under dette nivået. Den prosentvise fordelingen av innvilget beløp i forhold til omsøkt beløp er mer ujevn og nivået for de ulike fylkeskommunene spenner fra 20 til 40 prosent.

Flere forhold kan bidra til å forklare disse geografiske forskjellene. Statistikken registrerer søkerens avsenderadresse, mens prosjektutvikling, produksjon og formidling ofte foregår andre steder. Samtidig er det slik at de fleste profesjonelle kunstnere bor og virker i de store byene²⁰, i særlig grad i Oslo. Selv om de har adresse i Oslo og andre storbyer, formidler de gjerne prosjekter over hele landet. Det påvirker også statistikken at flere sentrale landsomfattende organisasjoner ligger i Oslo.

Egeninitierte tiltak og forsøksprosjekter

Helt fra etableringen av Kulturrådet har det ligget i rådets mandat å ta initiativ til særskilte tiltak der rådet selv mener det er behov for det. Dette innebærer alt fra å sette i gang utredninger, nedsette arbeidsgrupper for særskilte formål og å sette i gang enkeltprosjekter eller påta seg større tidsbestemte satsingsområder. Egeninitierte prosjekter settes i gang av både fagadministrasjonen og de kollegiale organene, og besluttes i relevante råd og utvalg ut fra kunst- og kulturfaglig skjønn.

Aktuelle eksempler på egeninitierte prosjekter finansiert av fondsmidler er blant annet Kunstløftet, prosjektet "Hva er det med arkiv?" og Arenautviklingsprogrammet.

20 Se levekårsundersøkelsen for kunstnere (Telemarksforskning 2008).

Kunstløftet er et utviklingsprosjekt som pågår i perioden 2012 til 2015. Målet er interessante og relevante kunstprosjekter for barn, ungdommer og unge voksne i alle kunstformer. Prosjektet baserer seg på et ønske om å øke interessen for, kvaliteten på og anerkjennelsen av kunst og kultur for et ungt publikum.

Prosjektet "Hva er det med arkiv?" retter på sin side søkelyset mot hvilken funksjon arkivene har i vår tid. Kulturrådet har med dette prosjektet invitert til samarbeid mellom kunstnere og arkivinstitusjoner ved å lyse ut prosjektmidler til kunstprosjekter med arkiv som tema.

Et tredje eksempel på et egeninitiert tiltak er Arenautviklingsprogrammet. Programmet har som formål å stimulere til utvikling av hensiktsmessig infrastruktur for det prosjektbaserte kunst- og kulturfeltet. Det legges vekt på å bidra til produksjons- og visningsarenaer for nye uttrykksformer, tverrkunstnerisk praksis og tverrfaglig samarbeid.

Alle disse prosjektene har i hovedsak hatt søkbare midler. I 2013 ble totalt 16,5 mill. kroner av midlene i Norsk kulturfond satt av til egeninitierte tiltak og forsøksprosjekter, hvorav omtrent halvparten gikk til Kunstløftet.

Forskning og utvikling (FoU)

FoU-virksomheten i Kulturrådet omfatter forskning, utredninger og evalueringer, kunnskapsformidling og rådgivning. Gjennom oppdragsbaserte forsknings- og evalueringsprosjekter har Kulturrådet som mål å fremskaffe relevant kunnskap om utviklingstendenser i kunst- og kulturlivet i Norge, utvikle kunnskapsprosjekter av høy forskningsfaglig kvalitet med relevans for feltets aktører, stimulere til kritisk refleksjon over feltets virke- og tenkemåter og fremme metodisk og teoretisk mangfold i Kulturrådets kunnskapsproduksjon.

Norsk kulturfond er pålagt av departementet å gjennomføre evalueringer av forsøks- og utviklingsprosjekter som har mottatt støtte på en million kroner eller mer. Evalueringene gir rådet kunnskap om resultater og erfaringer fra prosjekter og virksomheter fondet har vært med å finansiere. Samlet utgjør forsknings- og evalueringsprosjektene en vesentlig ressurs i Kulturrådets arbeid for å realisere sine mål.

Rådet har oppnevnt et eget fagutvalg for forskning og utvikling, Forsknings- og utviklingsutvalget. Utvalget gir innspill til rådet om emner innen forskning og kunnskap. FoU-avsetningen i Norsk kulturfond er på 2,5 mill. kroner

i 2014. I 2013 ble det bevilget 835 000 kroner til FoU også fra andre avsetninger i fondet.

Forskningsprosjekter i regi av Kulturrådet finansieres i hovedsak av FoU-avsetningen i Norsk kulturfond, men i noen prosjekter er det en samfinansiering internt (for eksempel med midler fra andre utvalg eller post 77) eller eksternt (for eksempel med midler fra Forskningsrådet eller Fritt Ord).

FoU-seksjonen i fagadministrasjonen er sekretariat for FoU-utvalget. Seksjonen har det faglige og metodiske ansvaret for alle forskningsaktiviteter i Kulturrådet og bestiller, leder og formidler forsknings- og evalueringsprosjekter. FoU-seksjonen samarbeider med forskningsmiljøer om gjennomføringen av forskningsprosjekter og bidrar til å sikre kvaliteten i prosess og leveranser.

FoU-seksjonen driver også nettverksbygging mot eksterne kunnskapsmiljøer, samt intern og ekstern formidling av forskningsbasert kunnskap. Seksjonen gir ut rapporter og bøker i Kulturrådets skriftserie.

Regjeringen Stoltenberg II oppnevnte i 2011 et eksternt utvalg som fikk i oppgave å gi råd om hvordan departementet kan håndtere ansvaret for FoU som grunnlag for politikkutforming og forvaltning på en god måte.²¹ En av utvalgets hovedkonklusjoner var at forskningsinnsatsen innenfor kunst og kultur bør styrkes betraktelig.²² Kulturutredningen 2014 sluttet seg til utvalgets konklusjoner. Utredningsgruppen er kjent med at det nå pågår flere prosesser i Kulturdepartementet med tanke på å styrke FoU-arbeidet i sektoren, herunder arbeides det med å utvikle en egen FoU-strategi.

1.2.3 Tilskudd til tiltak under Norsk kulturråd (post 74)

Post 74 *Tilskudd til tiltak under Norsk kulturråd* er en budsjettpost som forvaltes av rådet og som i dag består av 90 forskjellige tiltak, se vedlegg 4. Det er Stortinget som vedtar den samlede bevilgningen på posten, som i 2014 er på 227,6 mill. kroner. Av disse er 9,7 mill. kroner øremerket navngitte tiltak gjennom Stortingets budsjettvedtak.

Ulike enkelttiltak og virksomheter innenfor hele

21 Grund-utvalgets rapport *En kunnskapsbasert kulturpolitikk*, mai 2012.

22 NOU 2013:4 *Kulturutredningen 2014*.

kunst- og kulturfeltet i Norge får driftstilskudd fra post 74. Blant mottakerne er det flere virksomheter innen produksjon og formidling av kunst, bransjeorienterte institusjoner og regionale strukturer (kompetansenettverk) og tilskuddsordninger som blir fordelt videre av landsomfattende organisasjoner. Tiltakene som er samlet på posten, er alle plassert der på basis av individuelle begrunnelser. Mange av dem har kommet inn på statsbudsjettet som følge av konkrete stortingsvedtak.

Mens tilskudd fra Norsk kulturfond som regel er tidsbegrensede og prosjektbaserte, er tiltak på post 74 såkalte "faste tiltak", det vil si tiltak som ikke har noen tidsbegrensning. Forskjellen er likevel ofte ikke så stor i praksis, ettersom flere av tiltakene som får støtte fra Norsk kulturfond også har fått støtte i mange år. Dette gjelder for eksempel en del festivaler som får støtte fra tilskuddsordningen for musikkfestivaler. Flere av kompaniene som mottar støtte fra basisfinansieringsordningen på scenekunstheltet har også mottatt fast tilskudd over flere år.

Til tross for at de fleste av tiltakene som mottar tilskudd fra post 74 har kommet inn på posten på bakgrunn av politiske vedtak, foreslo regjeringen Stoltenberg i budsjettproposisjonen for 2011²³ at forvaltningen av posten skulle flyttes fra fagadministrasjonen til rådet og at rådet skulle få fullmakt til å fordele bevilgningene på post 74 etter kunst- og kulturfaglig skjønn. Stortingskomiteens²⁴ flertall sluttet seg til forslaget, men understreket blant annet at det ikke måtte gjøres omfattende kutt i enkelttiltak uten at det var foretatt en faglig vurdering. Det ble lagt opp til en overgangsordning de to første årene, slik at Kulturrådet først fra 2013 i realiteten skulle ta et større ansvar for den kunst- og kulturfaglige utviklingen av tiltakene på posten.

For budsjettåret 2014 ble søknadene til post 74 for første gang behandlet gjennom Kulturrådets fagutvalgssystem. Utvalgene leverte innstillinger til rådet, som foretok den endelige fordelingen av midler til disposisjon, innenfor rammen av Stortingets budsjettvedtak.

Den 6. februar i år vedtok rådet retningslinjer for post 74, slik at det skal være tydelig for tilskuddsmottakere, søkere og offentlighet hva Kulturrådet krever og legger vekt på i sin forvaltning av driftstilskudd til de kunst- og kulturaktørene som mottar midler fra posten.

Drift av enkeltvirksomheter fullfinansieres ikke over post 74 og det forutsettes derfor at virksomheten har andre langsiktige finansieringskilder og et rimelig egeninntektsnivå. Aktører som driver stedstilknyttet formidlingsvirksomhet forventes å arbeide for å oppnå tilskudd fra lokale/regionale myndigheter. Dersom det er etablert en fast fordelingsnøkkel mellom stat og region, skal denne opprettholdes.

1.3 Utvalget for statens stipend og garantiinntekter for kunstnere

Den statlige stipend- og garantiinntektsordningen skal legge til rette for at enkeltkunstnere, gjennom direkte tilskudd fra staten, skal kunne bidra til et mangfoldig og nyskapende kunstliv. Bevilgningen til kunstnerformål over Kulturdepartementets budsjett omfatter statsstipend, stipend og garantiinntekter til kunstnere og vederlag til stipendkomiteene.

Stortinget fastsetter samlet bevilgning til kunstnerformål i forbindelse med vedtagelsen av statsbudsjettet, samt antall og beløp for flertallet av de ulike kunstnerstipendene. Kulturdepartementet fordeler deretter kvoter med stipend og garantiinntekter til 24 stipendkomiteer etter innstilling fra Utvalget for statens stipend og garantiinntekter for kunstnere (Utvalget). Fordelingen av kvotene skjer etter at kunstnerorganisasjonene har fått anledning til å uttale seg. Det foretas normalt ikke større endringer i denne kvotefordelingen fra ett år til neste.

Myndighet til å tildele de enkelte stipend og garantiinntekter er lagt til Utvalget. Utvalget oppnevnes av Kulturdepartementet og består av fem medlemmer. To av medlemmene blir oppnevnt etter innstilling fra Kunstnernettverket, et nettverk bestående av organisasjoner som oppnevner medlemmer til stipendkomiteene. Departementet oppnevner de tre øvrige medlemmene, inkludert lederen.

De enkelte kunstnerstipendene tildeles av Utvalget etter innstilling fra de 24 stipendkomiteene. Stipendkomiteene er oppnevnt av omtrent like mange kunstnerorganisasjoner og representerer ulike kunsthelt. Utvalget oppnevner i tillegg en komité for "andre kunstnergrupper", som kunstnerorganisasjonene kan foreslå komitékandidater til. Komiteen behandler søknader fra kunstnere som ikke faller naturlig inn under øvrige stipendkomiteers felt og fordeler tverrfaglige søknader til de komiteene som antas å ha best forutsetninger for å behandle dem.

23 Kulturdepartementets Prop. 1 S (2010-2011).

24 Innst. S 14 (2010-2011).

Stipendkomiteene er faglige sakkyndige organer for Utvalget, og de innstiller til stipend på grunnlag av kunstfaglig skjønn. Stipendkomiteene oppnevnes for et tidsrom på inntil tre år av kunstnerorganisasjonenes generalforsamlinger eller årsmøter. En stipendkomité er beslutningsdyktig når minimum tre medlemmer eller varamedlemmer deltar.

Komiteene vurderer også garantiinntektsinnehavere og innstiller til Utvalget hvorvidt garantiinntekten skal opprettholdes eller bortfalle. De avgir uttalelser til Utvalget ved søknader om omdisponeringer av allerede tildelte stipend og uttaler seg i klagesaker og andre saker. Utvalget har ansvar for å følge opp at arbeidet i komiteene skjer etter lov- og regelverk. Utvalgets medlemmer eller

sekretariat deltar imidlertid ikke i komitémøtene.

Det tette samarbeidet mellom staten og kunstnerorganisasjonene på dette feltet er et resultat av 70-tallets kultur- og kunstnerpolitikk. Grunnlaget ble da lagt for en rekke støtteordninger og organisasjonene fikk oppgaven med å lage innstillinger til stipendsøknader.

Antall stipendkomiteer har vært stabilt gjennom mange år. I 1993 var det eksempelvis 26 komiteer og i 1999 var det 24, som nå. Stipendkomitéstrukturen avspeiler kunstnerorganisasjonene på et gitt historisk tidspunkt, og nye komiteer er ikke kommet til når nye organisasjoner er opprettet. I tabellen nedenfor gis en oversikt over komitéstrukturen:

Tabell 1.3 Oversikt over stipendkomiteer og antall medlemmer i 2014

Navn på komité	Medlemmer 2014
Stipendkomiteen for billedkunstnere	10
Stipendkomiteen for kunsthåndverkere	6
Stipendkomiteen for skjønnlitterære forfattere	9
Stipendkomiteen for barne- og ungdomslitterære forfattere	6
Stipendkomiteen for dramatikere	5
Stipendkomiteen for skjønnlitterære oversettere	5
Stipendkomiteen for faglitterære forfattere og oversettere	3
Stipendkomiteen for musikere, sangere, dirigenter	13
Stipendkomiteen for teatermedarbeidere	3
Stipendkomiteen for komponister	3
Stipendkomiteen for skuespillere og dukkespillere	4
Stipendkomiteen for sceneinstruktører	3
Stipendkomiteen for scenografer og kostymedesignere	3
Stipendkomiteen for dansekunstnere	5
Stipendkomiteen for kritikere	3
Stipendkomiteen for filmkritikere	3
Stipendkomiteen for journalister	6
Stipendkomiteen for fotografer	3
Stipendkomiteen for filmkunstnere	5
Stipendkomiteen for arkitekter	5
Stipendkomiteen for interiørarkitekter	3
Stipendkomiteen for folkekunstnere	4
Stipendkomiteen for populærkomponister	5
Stipendkomiteen for andre kunstnergrupper	5
Totalt antall medlemmer	120

Staten utbetaler stipendkomitévederlag til kunstnerorganisasjonene for stipendkomitéarbeidet. I 2014 er det samlede beløpet som utbetales til kunstnerorganisasjonene for dette arbeidet på om lag 2,3 mill. kroner. Fordelingen av dette vederlaget mellom de ulike kunstnerorganisasjonene har vært omtrent uendret de siste ti årene. Organisasjonene Norske Billedkunstnere og Norske Kunsthåndverkere omfattes ikke av denne bevilgningen. De får egne tilskudd til komitéarbeidet fra post 78 *Ymse faste tiltak* på Kulturdepartementets budsjett.

Stipendkomitévederlaget kompenserer ofte ikke fullt ut for stipendkomiteenes arbeid. Kunstnerorganisasjonene gjør en stor sekretariatsjobb i forbindelse med komitéarbeidet, som inkluderer organisering av møter, skriving av protokoll med videre. Flere av komiteene innstiller også til organisasjonenes egne stipend. Forfatterforeningens Litterære Råd er for eksempel identisk med stipendkomiteen for skjønnlitterære forfattere.

Kulturrådets fagadministrasjon mottar og registrerer søknadene til Utvalget for statens stipend og garantiinntekter, og oversender søknadene til komiteene for behandling. Fagadministrasjonen forbereder og iverksetter også vedtakene i utvalget og sørger for utbetalingene. Fagadministrasjonen utfører dessuten et betydelig informasjonsarbeid knyttet til stipend- og garantiinntektsordningene. Det er i dag tre ansatte i Kulturrådets fagadministrasjon som er tilknyttet arbeidet med stipend- og garantiinntekter. I tillegg kommer ansatte knyttet til utbetalinger og fellesfunksjoner.

Utvalget for statens stipend- og garantiinntekter for kunstnere behandlet i 2013 i alt 7 686 søknader. Antall søknader er som regel en del høyere enn antall søkere, fordi mange søker flere komiteer. Innvilgelsesprosenten varierer avhengig av stipendtype. Innvilgelsesprosenten for et arbeidsstipend var i snitt på 4 prosent de siste seks årene, mens gjennomsnittlig innvilgelsesprosent for alle stipendene og garantiinntektene var 8,6 prosent.

Tabell 1.4 Søknader og tildelinger kunstnerstipend og garantiinntekter 2008–2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Søknader	8386	8318	8268	8576	7986	7686
Tildelinger	659	669	696	696	744	749
Innvilgelsesprosent	7,9	8	8,4	8,1	9,3	9,7

Tabell 1.5 Budsjettrammer for statens stipend og garantiinntekter for 2014

	Beløp i kroner
Statsstipendiater	15 551 000
Stipend basert på gjennomført kunstutdanning	1 000 000
Nytt diversestipend for nyutdannede kunstnere*	12 000 000
Kunstnerstipend – arbeidsstipend	110 284 000
Kunstnerstipend – diversestipend	14 620 000
Fire nordiske forfattere	80 000
Ettårig arbeidsstipend	5 342 000
Æresstipend og æreslønn	657 000
Stipend for etablerte kunstnere og seniorkunstnere	13 816 000
Stipend for eldre fortjente kunstnere	5 160 000
Vederlag stipendkomiteene	2 264 000
Garantiinntekter	107 263 000
Sum:	288 037 000

* Diversestipend for nyutdannede kunstnere tildeles fra 2013 og skal bidra til å lette overgangen til yrkeslivet. Ordningen med stipend basert på gjennomført kunstutdanning er samtidig utfaset, med siste tildelinger i 2014.

1.4 Fond for lyd og bilde

Fond for lyd og bilde (tidligere Norsk Kassettavgiftsfond) ble opprettet av Kulturdepartementet i 1982. Fondet skulle fordele avgiften som var innkrevd på salg av uinnspilte kassetter og videoer.

Etableringen av Norsk kassettavgiftsfond skjedde på bakgrunn av den teknologiske utviklingen som hadde foregått i elektronikk- og medieindustrien. Lyd- og videokassetter åpnet nye muligheter for kopiering av vernede kunstverk. Etableringen ble også kulturpolitisk begrunnet med behovet for å bevare og styrke norsk kultur.

Kassetter og videoer forsvant etter hvert fra markedet, kassettavgiften ble avviklet og kassettavgiftsfondet ble i år 2000 omdøpt til Fond for lyd og bilde. Omtrent samtidig overførte Kulturdepartementet sekretariatsoppgavene for Fond for lyd og bilde til Kulturrådets fagadministrasjon, men videreførte ordningen med et eget styre som skulle fastsette tilskudd fra fondet.

Fond for lyd og bilde skal fremme produksjon og formidling av innspillinger av lyd- og filmopptak. I tillegg fungerer fondet som en kollektiv kompensasjon til rettighetshavere for den lovlige kopiering av verk som skjer til privat bruk. Etter en endring i åndsverkloven i 2005 har opphavsmenn et lovbestemt krav på rimelig kompensasjon for lovlig privatkopiering av åndsverk. Fond for lyd og bilde er en integrert del av denne kompensasjonen sammen med en individuell kompensasjonsordning som fordeles gjennom rettighetshaverorganisasjonen Norwaco.

32,6 mill. kroner er bevilget til Fond for lyd og bilde over statsbudsjettet for 2014. Midlene skal fordeles til beste for rettighetshavere innenfor musikk, scene og film.

Midlene fra Fond for lyd og bilde fordeles etter søknad, og ikke på bakgrunn av faktisk kopiering av kunstneres prestasjoner. Det ligger heller ingen nøyaktig beregning basert på faktisk privatkopiering til grunn for fordelingen av midler mellom fagutvalgene. Ifølge forskriften om Fond for lyd og bilde²⁵ skal det blant annet søkes oppnådd en geografisk og sjangermessig spredning av støtten. Det er kun rettighetshavere som kan søke.

Midlene i Fond for lyd og bilde forvaltes av et eget styre. I styret sitter i alt syv representanter som oppnevnes av Kulturdepartementet. Departementet oppnevner lederen på fritt grunnlag. De øvrige representantene oppnevnes etter innstilling fra organisasjoner som representerer de tre rettighetshavergruppene²⁶: opphavsmenn, utøvende kunstnere og produsenter.

Seks fagutvalg er oppnevnt av styret for Fond for lyd og bilde. Fagutvalgene består av representanter for de tre rettighetshavergruppene.

Midlene i fondet forvaltes av ulike fagutvalg etter en fastsatt fordelingsnøkkel. Fordelingsnøkkelene har holdt seg noenlunde stabil i mange år. Deler av midlene fordeles direkte av styret uten forutgående behandling i fagutvalg (styrets frie del). All vedtaksmyndighet ligger til styret, som tildeler støtte etter innstilling fra fagutvalgene.

I 2013 ble styrets frie del satt til 12 prosent. Styret har ikke foreslått endringer i hovedfordelingen for 2014 i forhold til 2013. Midlene fordelte seg slik på sektorene/fagutvalgene i 2013:

Tabell 1.6 Fordeling av midler i 2013 på ulike avsetninger

Avsetning	Sektorene i prosent (faktisk)	Tildelt beløp i kroner	Antall tildelinger
Fonogramproduksjon	28,1	8 463 500	133
Musikk	17,2	5 189 000	117
Scene	13,0	3 910 000	63
Tekst	7,7	2 316 750	61
Film/video	30,7	9 252 650	56
Billedkunst	3,2	955 350	22
Til disposisjon for styret	12	4 437 719	103
Sum	100	34 524 969	555

25 Forskrift 19. januar 1999 nr. 137 om tilskudd fra Fond for lyd og bilde.

26 IFPI og FONO, Norske Film- og TV produsenters forening, MFO på vegne av utøverorganisasjonene, Norsk forfatterforening på vegne av opphavsmennene.

Tabell 1.7 Utvikling i antall søknader og tildelinger 2008-2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Søknader	5750	3377	3 393	3515	3 219	3197
Tildelinger	607	582	511	523	517	555
Innvilgelsesprosent	10,6	17,2	15	14,8	16	17,4

I en evaluering av ordningen fra 2002²⁷ ble tverrfagligheten, at fondet er kunstnerstyrt, og at det fremstår som et viktig alternativ til andre støtteordninger, trukket frem som positivt. Evalueringen viste at mulighetene for å få støtte var mindre dersom man bodde utenfor landsdelssentrene, og da spesielt utenfor Oslo.

I 2013 hadde fondet en innvilgelsesprosent på 17,4 prosent.

1.5 Fagadministrasjonens direktoratsoppgaver

1.5.1 Utviklings- og forvaltningsoppgaver på arkiv- og museumsfeltet

Statens senter for arkiv, bibliotek og museum, ABM-utvikling, ble etablert 1. januar 2003, som et tverrsektorielt og departementsoverskridende organ. Det hadde som hovedoppgave å drive aktivt, strategisk utviklingsarbeid for å samordne, effektivisere og styrke arkiv-, bibliotek- og museumsfeltet. ABM-utvikling skulle sette institusjonene og sektorene bedre i stand til å løse faglige oppgaver og til å møte nye utfordringer i samfunnet. Institusjonen disponerte blant annet prosjektmidler som ble benyttet både til egeninitierte prosjekter og til å støtte tiltak i regi av andre aktører.

I stortingsmeldingen om omorganisering av ABM-utvikling²⁸ fra 2010 ble ansvaret for deler av bibliotekfeltet overført til Nasjonalbiblioteket og ansvaret for arkiv og museum til Kulturrådet. Overføringen til Kulturrådet ble begrunnet med at Kulturrådet og ABM-utvikling delvis hadde felles fagområder innenfor kulturvern. Dette kunne gi grunnlag for å videreutvikle et sterkere fagmiljø og styrke forvaltningen og rådgivningen på kulturområdet.

Kulturrådet som statlig aktør for forvaltning og utvikling av museumssektoren

I løpet av de siste tiårene av 1900-tallet ble det opprettet et betydelig antall nye museer. Dette var bakgrunnen for at det for noen år siden ble igangsatt en organisatorisk opprydding på museumsfeltet. I stortingsmeldingen om arkiv, bibliotek og museum²⁹, abm-meldingen, lanserte Kulturdepartementet en omfattende museumsreform.

Hovedtiltaket i abm-meldingen var forslaget om bedre strukturering av museumslandskapet. Målet var en struktur der hvert fylke har et mindre antall museer med en så sterk faglig og økonomisk plattform at de kan inngå i et nasjonalt museumsnettverk. Videre var det viktig å sikre en samordning av museumsvirksomheten regionalt. Dessuten var det et mål å videreføre og helst styrke den lokale tilhørigheten og det lokale (frivillige) engasjementet som mange museer nyter godt av. Et operativt ansvar ble gitt til Norsk museumsutvikling (fra 2003 ABM-utvikling) for å gjennomgå strukturen på museumsfeltet i samarbeid med de respektive fylkeskommunene, kommunene og museene.

Museumsmeldingen³⁰ gjorde opp status for arbeidet med museumsreformen. Meldingen understreket at museene selv må bære hovedansvaret for å styrke intern faglig aktivitet. Det ble samtidig understreket at det fra statlig side ville bli lagt vekt på spesielle tiltak som styrker samarbeid mellom institusjonene, mellom det nasjonale museumsnettverket og museer utenfor dette nettverket og på fellestiltak, blant annet innenfor digitalisering, som ikke kan løses innenfor enkeltinstitusjoner.

Museumsmeldingen og departementets oppfølging av denne gir alt i alt et omfattende oppdrag til Kulturrådet som statlig aktør for forvaltning og utvikling av museumssektoren. Departementet har delegert en vesentlig del av sitt forvaltningsansvar for de konsoliderte museene til Kulturrådets fagadministrasjon. Dette omfatter blant annet kvalitetssikring av museenes

27 Geir Møller, *Evaluering av Fond for lyd og bilde*, Norsk kulturråd - notatserien.

28 Meld. St. 20 (2009-2010) *Omorganisering av ABM-utvikling*.

29 St.meld.nr. 22 (1999-2000) *Kjelder til kunnskap og oppleving*.

30 St. meld. nr. 49 (2008-2009) *Framtidas museum. Forvaltning, forskning, formidling, fornying*.



Brennende minner, dokumentarfilm

Foto: Ellen-Astri Lundby

Fra dokumentarfilmen "Brennende minner" om tvangsevakueringen fra Nord-Troms og Finnmark under den andre verdenskrig. På bildet ser vi en rekonstruksjon av livet til Johs Røde som liten gutt. Produksjonsselskap: Tappeluft Pictures AS.

budsjettsøknader og statistikk, museumsfaglig vurdering av søknader om nasjonale museumsbygg, utarbeidelse av arbeidsdokumenter i forbindelse med behandling av budsjettsøknader med videre. Kulturrådet og Kulturdepartementet samarbeider også når det gjelder utforming og utsendelse av årlige tilskuddsbrev og budsjetttrundskriv til museene.

På museumsfeltet er det flere departementer og etater som har et ansvar for institusjoner innenfor sine sektorer, for eksempel ved at de eier museer og/eller ved at de bidrar med tilskudd til sektorspesifikke formål. Kulturrådet samarbeider blant annet med instanser under Klima- og miljødepartementet (særlig Riksantikvaren) og Kunnskapsdepartementet (særlig universitetsmuseene). Vitensentrene, som mottar størstedelen av det offentlige driftstilskuddet via Kunnskapsdepartementets budsjett, har også kontakt med Kulturrådet.

Det er også stor grad av både formelt og faktisk eierskap til museene på lokalt og regionalt nivå. Museene mottar i de fleste tilfeller en betydelig del av sitt tilskudd fra fylkeskommuner og kommuner. Abm-meldingen forutsatte at regionen, med visse unntak, skulle dekke minst 40 prosent av det samlede offentlige driftstilskuddet til museene. Fylkeskommunene og kommunene er i mange tilfeller også eiere av museene i museumsnettverket.

Kulturrådet som statlig aktør for forvaltning og utvikling av arkivfeltet

Kulturrådets fagadministrasjon videreførte fra 2011 ABM-utviklings funksjoner på arkivfeltet. Oppgavene kan oppsummeres i følgende tre punkter:

- Det generelle og brede utviklingsansvaret overfor en samlet arkivsektor.
- Et særlig ansvar for å tilrettelegge og koordinere arbeidet med privatarkiv utenfor Arkivverket (det vil si særlig i kommunale og private arkivinstitusjoner og i museum og bibliotek).
- Innsamling, bearbeiding og analyse av arkivstatistikk.

Arkivmeldingen³¹ tydeliggjorde at Riksarkivaren har ansvaret for å samordne innsatsen i en samlet arkivsektor. Det ble samtidig lagt til grunn at sektorens utviklingsmidler skulle videreføres i Kulturrådet. Kulturrådets fagadministrasjon skulle imidlertid rette sin innsats på privatarkivområdet inn mot museumssektoren.

Ordningen med utviklingsmidler for museums- og arkivfeltet (de såkalte post 77-midlene) er videreført i 2014 uten endringer i tildelingsbrevet fra departementet.

Oppgaven med innsamling av arkivstatistikk er lagt til Riksarkivaren, mens innsamling av statistikk om arkiv i museum og bibliotek og arkivarbeid i museum fortsatt er en oppgave for Kulturrådet. Arkivmeldingen la til grunn at arkiv og arkivfaglige utfordringer fortsatt skulle være en del av arbeidet med å forvalte kulturvernansetningen i Norsk kulturfond.

Fagadministrasjonens innsats mot arkivsektoren er i dag i stor grad knyttet til at sektoren trekkes inn i satsinger og tiltak som retter seg mot et bredere kulturfelt. Eksempler her er digital utvikling, medvirkning og inkludering, forskning, arbeid med kulturhistorisk fotografi, kulturarv i Den kulturelle skolesekken og implementeringen av konvensjonen om immateriell kulturarv. Særlig vektlegges sammenhengen med museumssektoren.

Grenseflate mot Riksarkivaren/Arkivverket

Hovedoppgaven til Arkivverket er å bevare og tilgjengeliggjøre statlige arkiv som ikke lenger er i bruk til sitt opprinnelige formål i forvaltningen, det vil si eldre og avsluttede arkiv. Arkivverket skal også være faginstans for offentlig forvaltning og føre tilsyn med arkivarbeidet i staten, fylkeskommunene og kommunene. I tillegg kommer flere oppgaver knyttet til bevaring av privatarkiv – som nasjonal koordinering og registerføring, retningslinjer for privatarkivarbeid utført i offentlig sektor og bevaringsoppgaver. Innenfor rammen av den årlige driftsbevilgningen skal Arkivverket også bruke midler til arkivutviklingsprosjekter, herunder prosjekter i samarbeid med andre.

Privatarkiv bevares i en rekke ulike typer institusjoner, blant annet i Arkivverket, i kommunale, fylkeskommunale og private arkivinstitusjoner og i museum og bibliotek. Riksarkivaren har ansvar for å koordinere arbeidet med privatarkiv. På privatarkivområdet samarbeider Kulturrådet og Riksarkivaren om ulike tiltak.

Kulturrådets oppgaver med å fremme utvikling av digitalt innhold og tjenester og sikring av samlinger

I abm-meldingen ble den digitale utfordringen formulert som den viktigste utfordringen for et samlet abm-felt, og ABM-utviklings viktigste oppdrag var å arbeide for

31 Meld. St. 7 (2012-2013) *Arkiv*.

”ordning og tilrettelegging av det samlede materialet i arkiv, bibliotek og museer ved målrettet bruk av IKT for å skape bedre og lettere tilgang til materiale og tjenester”.

Kulturrådets fagadministrasjon forvalter i dag flere koordinerings- og utviklingsoppgaver på det digitale området som går ut over det enkelte fagområdet i kulturfeltet. Noen eksempler på slike er:

- *Norvegiana*: en tjeneste som aggregerer data fra ulike kilder i kultursektoren, blant annet Digitalt Museum, Digitalt fortalt og Arkivportalen. Norvegiana utvikles og driftes av Kulturrådet. Ideen med Norvegiana er at dataene settes i sammenheng med hverandre, og at de skal tilgjengeliggjøres så fritt og åpent som mulig, slik at de kan gjenbrukes i nye sammenhenger.
- *Digitalt fortalt*: en database og formidlingstjeneste for digitale fortellinger knyttet til kulturarv fra hele landet. Fortellingene kommer både fra kulturarvsinstitusjoner og fra det frivillige kulturvernfeltet. Digitalt fortalt utvikles og driftes av KulturIT på oppdrag fra Kulturrådet. Det er del av en felles infrastruktur som gjør at institusjoner som ønsker å arbeide med digital formidling ikke behøver å etablere sine egne løsninger for dette.
- *Kultur- og naturreise*: et prosjekt Kulturrådet driver i samarbeid med Riksarkivaren, Riksantikvaren, Statens kartverk og Miljødirektoratet. Prosjektet arbeider med å øke tilgangen til offentlig informasjon om kultur og natur. Det utvikles et “basseng” med data fra kulturfeltet som gjøres tilgjengelig for alle. Partnerne gjør gjennom prosjektet sine data tilgjengelige i nye sammenhenger.

Kulturrådet er også nasjonal aggregator for norsk innhold til Europeana, som er en felles portal til europeisk kulturinnhold. Arbeidet med Europeana gir stor uttelling i form av nettverk og kompetanse som er nyttig i Kulturrådets utviklingsarbeid på det digitale området.

Prosjekt- og utviklingstiltak på arkiv- og museumsfeltet
Prosjekt- og utviklingstiltak på museums- og arkivfeltet finansieres over post 77.

I 2014 er det avsatt 29,3 mill. kroner til prosjekt- og utviklingstiltak på arkiv- og museumsfeltet (post 77). Midlene forvaltes av fagadministrasjonen i Kulturrådet.

Bevilgningen omfatter følgende ordninger:

- *Utviklingsprosjekter innenfor museums- og arkivfeltet*. Midlene brukes først og fremst til å støtte tiltak i regi av andre aktører, eksempelvis museer i det nasjonale museumsnettverket. Prosjektene skal ha stor overføringsverdi og bidra til kvalitets- og kompetanseheving for arkivsektoren og museumssektoren. Det kan også avsettes midler til egeninitierte prosjekter.
- *Sikringstiltak ved museer*. Tilskudd gis til tiltak i eksisterende museer for å forebygge og redusere omfanget av ødeleggelser i forbindelse med brann, tyveri, ran, hærværk, naturskade og annen skade. Tilskudd kan også gis til sikringsplaner.
- *Privatarkiv*. Tilskudd gis til institusjoner som arbeider med å bevare og gjøre tilgjengelig arkiv fra private bedrifter, organisasjoner og personer. Ordningen skal bidra til en mer helhetlig samfunnsdokumentasjon, der en ser arbeidet med offentlige og private arkiv i sammenheng.

Tabell 1.8 Fordeling til utviklingsprosjekter i 2012-2014

År	Eksterne tildelinger <i>Sikringsmidler</i>	Eksterne tildelinger <i>Støtteordning for privatarkiv</i>	Eksterne tildelinger <i>Utviklings- prosjekter museum og arkiv</i>	Samarbeidsprosjekter <i>Kulturrådet tar selv initiativ til og leder prosjekter, ofte i samarbeid med eksterne aktører</i>	Totalt
2012	9 694 000	4 365 000	13 925 000	7 376 000	35 360 000
2013	9 873 000	3 000 000	14 659 000	8 495 000	36 027 000
					Tildeling:
2014	9 870 000	2 000 000	9 040 000	8 375 000*	29 288 000

*Vedtatt ramme

Midlene til utviklingsprosjekter på arkiv- og museumsfeltet går dels til egeninitierte prosjekter, dels gis de som tilskudd til prosjekter etter søknad fra eksterne. Egeninitierte prosjekter er prosjekter Kulturrådets fagadministrasjon selv tar initiativ til og leder, i samarbeid med eksterne aktører.

I perioden 2011-2014 har utviklingsprosjektene initiert av fagadministrasjonen, i samarbeid med museer og arkiv, fordelt seg slik:

- Museums- og arkivfaglige samarbeids- og utviklingsprosjekter ca. 11 mill. kroner
- Digitale utviklingsprosjekter ca. 13 mill. kroner
- Kompetanseheving (forskning/evaluering/seminarer mv.) ca. 5 mill. kroner
- Organisatoriske oppgaver og koordineringsoppgaver ca. 1 mill. kroner

Avviklingen av ABM-utvikling og overføringen av oppgaver på arkiv- og museumsfeltet til Kulturrådets fagadministrasjon fra 1. januar 2011 endret til en viss grad forutsetningene for bruken av utviklingsmidler fra post 77. Midlene, som er underlagt departementets styring, forvaltes nå av fagadministrasjonen i samme enhet som også forbereder saker for utvalget som forvalter kulturvernansetningen i Norsk kulturfond. Kulturvernansetningen i Norsk kulturfond er på sin side ikke underlagt politisk styring, men forvaltes av utvalget etter kunst- og kulturfaglig skjønn og i tråd med armlengdesprinsippet.

1.5.2 Oppgaver på det internasjonale området

I henhold til arbeidsdelingen mellom Kulturdepartementet og Utenriksdepartementet har Kulturdepartementet ansvaret for nordisk og multilateralt kultursamarbeid og formidling av utenlandsk kultur til Norge. Som en del av ansvaret for utenrikskulturelt arbeid, forvalter Utenriksdepartementet blant annet særskilte støtteordninger for norske kunstneres opptreden på en internasjonal arena. Denne arbeidsdelingen har historisk hatt stor betydning også for Kulturrådets mandat og virkeområde.

Kulturlivet har alltid vært preget av internasjonale strømninger, men globaliseringen har bidratt til at stadig flere kunstnere og kulturuttrykk baserer seg på et internasjonalt samarbeid eller har et internasjonalt publikum. Som en naturlig følge av denne utviklingen har Kulturrådets fagadministrasjon de siste årene fått et styrket mandat på det internasjonale feltet og det har skjedd en betydelig utvikling av det internasjonale arbeidet den utfører. Fra å være en aktør som bidro med informasjon om ulike internasjonale initiativ og søknadshjelp til norske kulturaktører, bidrar fagadministrasjonen i dag til utviklingen av internasjonale samarbeidsrelasjoner på program- og prosjektnivå. I stortingsmeldingen *Regjeringens internasjonale kulturinnsats*³² fikk Kulturrådet i oppdrag å videreutvikle "sin internasjonale kompetanse og rollen som tilrettelegger av internasjonalt kultursamarbeid på sine ansvarsområder" ytterligere.

32 Meld. St. 19 (2012-2013) *Regjeringens internasjonale kulturinnsats*.

Kulturrådet skal holde seg orientert om initiativ på kulturfeltet internasjonalt. Det er blant annet et mål at norske kulturinstitusjoner skal dra nytte av de ordningene som finnes for internasjonal utveksling på nordisk, europeisk og utenomeuropeisk nivå. Kulturrådet arbeider med flere internasjonale ordninger, blant annet innenfor EUs kultur- og medieprogram, EØS-kulturutvekslingsprogrammene, norsk-islandsk kultursamarbeid og kultursamarbeid i Østersjøområdet. I tillegg arbeides det med internasjonale initiativ, nettverk og samarbeid.

Det økte internasjonale engasjementet i feltet reflekteres også i søknadene til ordningene som rådet forvalter.

Utenriksdepartementets faste støtteordninger

Utenriksdepartementet bevilger midler til reisestøtte og prosjektstøtte til kunstnere og til arbeid som skal styrke kultursektoren i utviklingsland. Reisestøtten går til kunstnere som er invitert til oppdrag ved profesjonelle scener og kunstarenaer i utlandet, og er en viktig del av regjeringens tilrettelegging for kulturlivets internasjonale arbeidsmuligheter. Reisestøtteordningene dekker film, scenekunst, musikk, design/arkitektur, litteratur, kunsthåndverk og billedkunst.

Utenriksdepartementets reisestøtte forvaltes av syv ulike, kunstfaglige organisasjoner. Disse organisasjonene er Office for Contemporary Art Norway, NORLA - Senter for norsk skjønn- og faglitteratur i utlandet, Norsk Form, Danse- og Teatersentrum, Norsk filminstitutt, Norske Kunsthåndverkere og Music Norway. Ifølge evalueringen av reisestøtteordningen har disse organisasjonene opparbeidet seg betydelig kompetanse og nettverk på sine respektive felt.³³

Utenriksdepartementet bevilger ca. 10 mill. kroner i reisestøtte og ca. 6,5 mill. kroner i prosjektstøtte i 2014. Alle de syv organisasjonene som forvalter reisestøtte mottar dessuten statlig støtte til drift fra Kulturdepartementet.

Arbeidsdelingen mellom Utenriksdepartementet og Kulturdepartementet på det internasjonale feltet er drøftet i flere sammenhenger. Kulturutredningen³⁴ anbefaler at Kulturdepartementets ansvarsområde bør utvides, og viser i denne sammenheng blant annet til det utenrikskulturelle feltet.

I stortingsmeldingen om regjeringens internasjonale kulturinnsats fra 2012³⁵ beskrives arbeidsdelingen på det utenrikskulturelle feltet blant annet slik:

”... en trekantmodell der departementene (herunder Kulturrådet), utenriksstasjonene og organisasjonene arbeider tett sammen i et strategisk partnerskap”. Det legges til grunn at Kulturrådet videreutvikler sin kompetanse og rolle som tilrettelegger av internasjonalt kultursamarbeid på sine ansvarsområder.

I fagadministrasjonens nylig vedtatte internasjonale strategi er det lagt vekt på samarbeid og koordinering. Det er også lagt vekt på oppbygging av intern kompetanse til beste for feltet og for å styrke rådgivningsarbeidet overfor feltet, departementene med videre.

1.5.3 Sekretariatet for Den kulturelle skolesekken

Den kulturelle skolesekken er et program for formidling av profesjonell kunst og kultur til elever i grunnskolen og i videregående skoler i hele landet. Ordningen har en desentralisert struktur og forvaltes av kommuner og fylker som har ansvar for drift og utvikling av ordningen lokalt. I egenskap av nasjonalt sekretariat for ordningen har Kulturrådets fagadministrasjon ansvar for å følge opp tildelingene, innhente rapporter fra fylkeskommuner og kommuner, utarbeide statistikk, drive informasjonsarbeid og legge til rette for møteplasser for aktører på nasjonalt og regionalt nivå. Det er i dag to ansatte i Kulturrådets fagadministrasjon som utfører dette arbeidet.

Bevilgningen til Den kulturelle skolesekken overføres direkte fra staten til fylkeskommunene. Om lag 200 mill. kroner ble bevilget til Den kulturelle skolesekken i 2013. Bevilgningen hentes fra spilleoverskuddet til Norsk Tipping.

For skoleåret 2012-2013 var det nesten 60 000 skolesekkarrangementer på landsbasis med til sammen mer enn 3,2 millioner publikummere (elever fra 6 til 18 år).

Det er stor variasjon i hvordan Den kulturelle skolesekken er organisert. Det har vært et viktig prinsipp at de enkelte fylkene og kommunene skulle tilpasse skolesekken til lokale forhold, uten sterk statlig styring. Den lokale forankringen bidrar til å utvikle og stimulere det regionale/lokale kulturlivet blant annet gjennom bestilling av produksjoner på en rekke kunstfelt.

33 Telemarksforskning rapport 2012, *Katedral, Paviljong og Børs*.

34 NOU 2013: 4, *Kulturutredningen 2014*.

35 Meld. St. 19 (2012-2013) *Regjeringens internasjonale kulturinnsats*

Den kulturelle skolesekken omfatter alle kunst- og kulturuttrykk: musikk, scenekunst, film, litteratur, kulturarv og visuell kunst. Det er etablert nasjonale aktører innenfor flere av kunstområdene. De nasjonale aktørene skal bidra til å stimulere til nyproduksjon, danne nettverk, legge til rette for kompetanseutvikling og gi faglige råd på feltet. Noen av de nasjonale aktørene har også produksjonsmidler som det kan søkes på. Rikskonsertene er nasjonal aktør for musikk, Norsk Forfattersentrum for litteratur, Norsk scenekunstbruk for scenekunst, Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design for visuell kunst, Film & Kino for film og Kulturrådet for kulturarv. De nasjonale aktørene har et overordnet ansvar for formidling av innhold i Den kulturelle skolesekken. Rikskonsertene har i tillegg ansvar for produksjon av konserter.

Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet nedsatte i 2013 en ekspertgruppe for kunst og kultur i opplæringen som skulle komme med råd om styrking og koordinering av arbeidet med kunst og kultur for barn og unge i skolen. Ekspertgruppen leverte sin rapport *Det muliges kunst* den 24. april i år. I rapporten foreslår ekspertgruppen at det opprettes et nasjonalt senter for kunst og kultur i opplæringen, etablert av Kulturdepartementet og Kunnskapsdepartementet i fellesskap. Ekspertgruppen foreslår at senteret knyttes organisatorisk til høyere kunstutdanning og lærerutdanning. Det skal jobbe for kvalitet og kompetanse i grunnopplæring og talentarbeid og ha den kulturelle skolesekken og kulturskolens virksomhet som sentrale oppgaver.

1.5.4 Andre oppgaver

I tillegg til de oppgavene som er gjennomgått ovenfor utfører Kulturrådets fagadministrasjon flere andre oppgaver av ulik karakter og varighet. Her nevnes noen eksempler på slike:

Statsgaranti og sikringstiltak

For å muliggjøre visning av viktige utenlandske kunstverk i forbindelse med kunstutstillinger i Norge er det innført en ordning med statlig forsikring av kunstgjenstander som lånes inn fra utlandet til utstillinger i Norge – den såkalte statsgarantiordningen. Kulturrådet har den daglige administrasjonen av denne ordningen.

Kulturrådet forvalter også den statlige tilskuddsordningen for sikringstiltak ved museene.

Oppfølging av UNESCO-konvensjoner

Kulturrådet har ansvar for implementering av UNESCOs konvensjon om vern av immateriell kulturarv³⁶ og fungerer som sekretariat for den nasjonale komiteen for UNESCOs Memory of the World.

Kulturrådet har også ansvar for informasjons- og utviklingstiltak i forbindelse med utførsel og innførsel av kulturgjenstander, jf. lov om kulturminner § 23.

Ansaret innebærer å informere om regelverket, svare på henvendelser/forespørsler fra publikum, samt motta og fordele søknader om utførsel av kulturgjenstander til rett vedtaksinstitusjon.

Kultur og næring

Våren 2013 la Kulturdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet i fellesskap frem handlingsplanen *Fra gründer til kulturbedrift*. Som oppfølging av kulturnæringsplanen har Kulturrådet fått i oppdrag å bidra til utarbeidelse av to bransjestatistikker, innen henholdsvis musikkfeltet og litteraturfeltet. Kulturrådet utarbeider ikke statistikkene selv, men utlyser prosjektmidler til gjennomføring av prosjektene.

På bakgrunn av handlingsplanen har fagadministrasjonen videre fått i oppdrag å forvalte en prøveordning rettet mot samlokaliseringer og nettverk av kulturnæringsaktører i samarbeid med Innovasjon Norge. Det er avsatt ca. 5 mill. kroner på Kulturdepartementets budsjett til ordningen i 2014.

36 UNESCOs konvensjon av 17. oktober 2003 om vern av den immaterielle kulturarven.

2. Kulturråd i andre land

2.1 Innledning

Storbritannia fremheves ofte som armlengdesprinsippets hjemland. The Arts Council of Great Britain ble opprettet rett etter krigen, i 1945/46, og blir gjerne betraktet som modell for lignende "arts councils" i en rekke land rundt om i verden. Formålet med ordningen britene etablerte var at den skulle ivareta behovet for kvalifisert fordeling av offentlig kunststøtte, samtidig som den skulle være uavhengig i forhold til politiske myndigheter og ulike interessegrupper som fagforeninger og interesseorganisasjoner.

Storbritannia fremstår fremdeles som prototypen på et land med en kulturpolitisk armlengdesmodell, og har stått som et liberalt kulturpolitisk ideal. I 1994 ble Arts Council of Great Britain delt opp i tre selvstendige nasjonale kulturråd, nemlig Arts Council of England, Arts Council of Scotland og Arts Council of Wales. I tillegg ble Arts Council of Northern Ireland etablert. Nedenfor vil vi blant annet se nærmere på Arts Council England slik det er organisert i dag.

Helt fra etableringen av Kulturrådet har den faglige uavhengigheten vært en forutsetning for rådets arbeid. I forbindelse med Stortingets behandling³⁷ av forslaget om etablering av Norsk Kulturråd ble det understreket at rådsmedlemmene ikke måtte være utpekt som representanter for ulike kunstnergrupper eller organisasjoner, men være uavhengige og ha en overbevisende allmennkulturell bakgrunn. I forbindelse med endringene i oppnevningsreglene i 2009³⁸ ble det også understreket at rådet skulle arbeide etter prinsippet om armlengdes avstand både fra politiske myndigheter og ulike interesser. I 2012 ble den faglige uavhengigheten lovfestet³⁹.

I Danmark ble det i forbindelse med at det ble gjort endringer i kunststøttesystemet foretatt en omfattende beregning som viser at 30 prosent av den samlede statstøtten til kunst i Danmark er fordelt etter armlengdesprinsippet. I Norge fordeles til sammenligning om lag 23 prosent av støtten til kunst og kultur over

Kulturdepartementets budsjett av organer som er faglig uavhengige i den videre fordelingen av støtten. I denne beregningen er medtatt avsetningen til Norsk kulturfond, Fond for lyd og bilde, Norsk filmfond, statens stipend og garantiinntekter for kunstnere og kollektive vederlagsmidler som fordeles av organisasjonene. Denne prosentsatsen vil bli betydelig redusert dersom en også tar med spilloverskuddet til kulturformål fra Norsk Tipping, bevilgningene til kunst og kulturformål på andre departementers budsjetter og andre offentlige bevilgninger til kulturformål i beregningen. Det er derfor grunn til å slå fast at politiske myndigheter har en betydelig innflytelse på midlene som fordeles til kunst- og kulturformål i Norge.

Ingen land praktiserer armlengdesprinsippet i en ren og uinnskrenket form. Armlengdesprinsippet kan derfor bedre forstås som en dimensjon ved kulturpolitikken i ulike land, som dreier seg om hvordan hensynet til kunstnerisk frihet balanseres mot andre legitime kulturpolitiske mål.⁴⁰ De fleste vesteuropeiske land etablerte i tiårene etter andre verdenskrig et statlig kulturpolitisk forvaltningsapparat, og disse ble i ulik grad organisert i tråd med armlengdesprinsippet.

Frankrike har tradisjonelt blitt betraktet som Storbritannias kulturpolitiske motpol. Mens Frankrike på mange områder blir sett på som et land som leder an i kulturpolitikken, har landet imidlertid ikke lagt vekt på å etablere en armlengdes avstand mellom politisk styring og kunstnerisk skjønn. Kulturdepartementets og kulturministerens relativt store makt er et særkjenne i fransk kulturpolitikk. Samtidig er den statlige støtten og den lokale og regionale støtten til kulturformål svært høy i Frankrike.

Flere land har funnet mellomløsninger mellom de to ytterpunktene Frankrike og Storbritannia representerer, og i Europa kan en i dag overordnet sonde mellom to armlengdesmodeller:

- En britisk modell hvor kulturrådet har ansvaret for en betydelig del av den statlige kunststøtten, inkludert støtten til individuelle kunstnere og finansieringen av institusjonene.

37 Budsjett-innst. S nr. 235 (1964-65).

38 St.prp. nr. 65 (2008-2009) *Endring av reglene om oppnevning og sammensetning av Norsk kulturråd*.

39 Se lov om Norsk kulturråd § 5.

40 Per Mangset (2012): *En armlengdes avstand eller statens forlengede arm. Et notat om armlengdesprinsippet i norsk og internasjonal politikk*.

- En nordisk modell, hvor støtten til større kunstinstitusjoner ikke hører under armlengdesorganene men forvaltes direkte av kulturdepartementene.

I Sverige, Danmark, Finland og Norge er det etablert organer som, i tillegg til å forvalte kunststøtte, også fungerer som en del av den alminnelige forvaltningen og som løser andre oppgaver for departementet. I Danmark og Finland er disse organene gitt egne navn, henholdsvis Kunststyrelsen i Danmark og Center for konstfrämjande i Finland.

I alle de omtalte landene er vurderingen av kunstnerisk kvalitet av avgjørende betydning for fordelingen av kunststøtten, men ut over den egentlige kvalitetsvurdering skjer det også en vurdering av hensynet til en nasjonal infrastruktur og geografisk spredning av støtten. Dette kan sies i større grad å være en kunstpolitisk enn en kunstfaglig vurdering.

Den britiske modellen skiller seg til en viss grad fra de nordiske ved at støtteordningene ofte går på tvers av kunststartene. Arts Council England har i dag ingen kunststartsspesifikke støtteordninger og ordningene er bare i begrenset omfang rettet mot enkeltkunstnere i form av stipendordninger eller lignende. I den nordiske modellen er støtteordningene på sin side som oftest innrettet mot de respektive kunstområdene, med fagutvalg som spiller en avgjørende rolle ved tildelingene. Det er videre en sterk nordisk tradisjon for å gi statlig støtte til individuelle kunstnere.

I gjennomgangen nedenfor har vi konsentrert oss om hvordan armlengdesorganer tilsvarende Kulturrådet er organisert i England, Danmark, Sverige og Finland.

2.2 England

Arts Council England

Arts Council England har som formål å fremme utvikling, forståelse, praktisering, bruk og tilgjengeliggjøring av kunst og kultur. Arts Council England gir tilskudd til prosjekter og institusjoner innenfor kunstfeltene dans, utdanning, litteratur, musikk, forskning, scenekunst, turneer, visuell kunst, tverrfaglige prosjekter og fra 2011/2012 også tilskudd til museum og bibliotek.

Arts Council England ledes av et National Council som oppnevnes av ministeren for kultur, medier og idrett for fire år av gangen. De femten medlemmene oppnevnes på

grunnlag av kunstfaglig kompetanse. De møtes ti ganger i året og bistås av to faste komiteer: Performance and Audit Committee og Remuneration Committee.

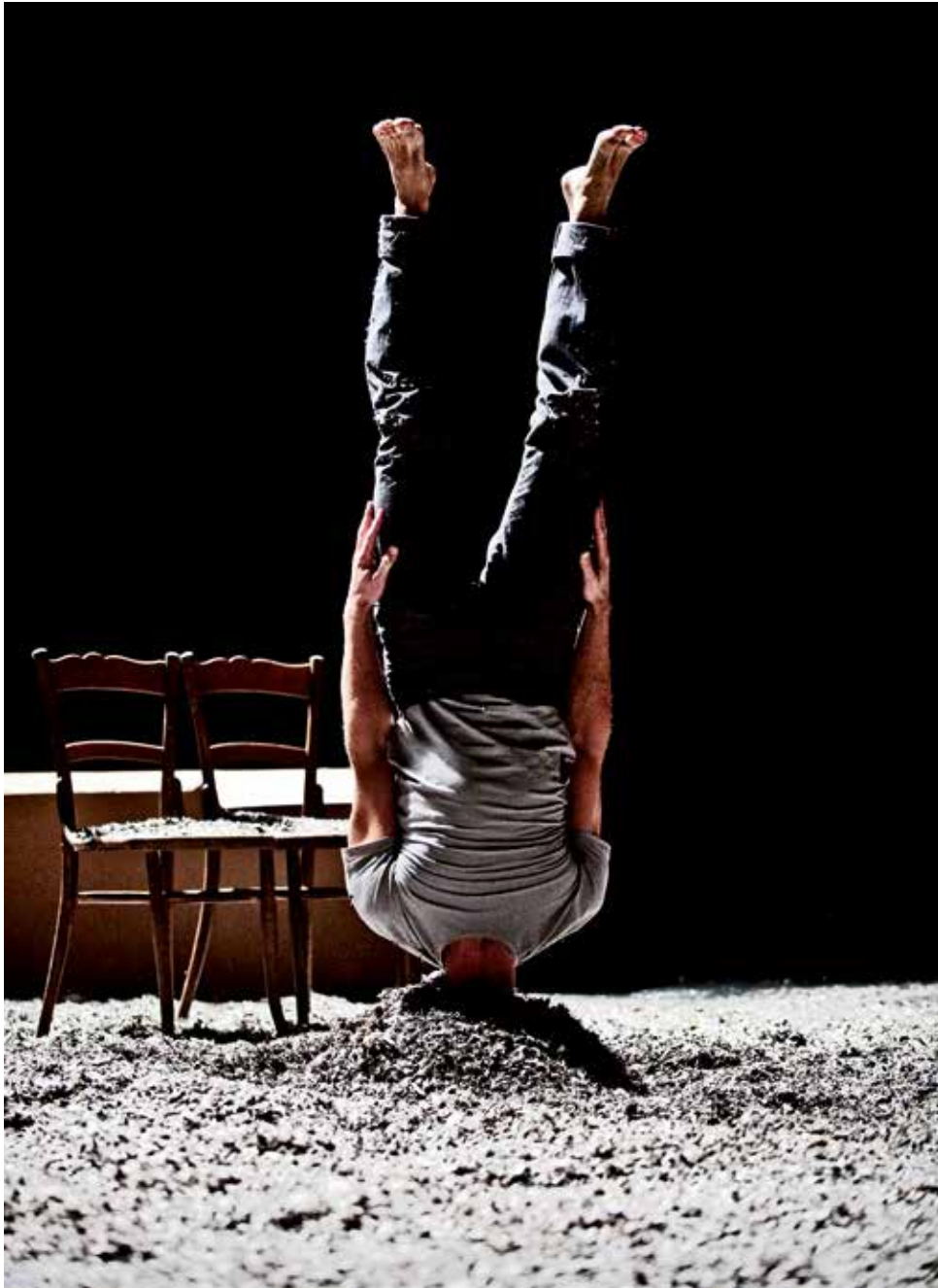
The National Council tar beslutninger om policy og prioriteringer og bevilger midler til kunstnere og institusjoner direkte eller gjennom de fem Area Councils⁴¹ som ligger under Arts Council England. Fem av medlemmene i National Council sitter også i hvert av de fem Area Councils.

Hvert Area Council har femten medlemmer. En tredjedel av medlemmene er lokale representanter. Disse regionale rådene skal sikre at offentlige penger blir brukt i samsvar med formålet, på en måte som offentligheten kan se, forstå og akseptere. De skal også legge til rette for at kunstnere, kunstnerorganisasjoner og andre har en arena som sikrer at deres synspunkter blir hørt i utarbeidelsen av Arts Councils strategi. De skal dessuten gi råd til National Council på bakgrunn av "grasrotkunnskap" i lokale og nasjonale saker.

Arts Council England er redusert betydelig de siste årene og teller nå rundt 500 ansatte. Administrasjonen holder til i alt ni steder i England.

Mellom 2011 og 2015 vil Arts Council England investere 1,4 milliarder pund i statlige bevilgninger og nær 1 milliard pund fra the National Lottery, det vil si vel 24 milliarder norske kroner. Ansvar og betingelser i forbindelse med bevilgningen er fastsatt i en særskilt avtale ("management agreement") som er inngått med departementet. Arts Council England finansierer normalt ikke mer enn 50 prosent av budsjettet til tiltakene de støtter. Egenfinansiering og lokal/regional medfinansiering er derfor helt nødvendig. De store institusjonene som får mest støtte i England har et særskilt ansvar for sektoren. Tilskuddsbrevene fra Arts Council England har til dels omfattende føringer for disse institusjonene.

41 Det ble gjennomført endringer av det engelske systemet i 2013. Antallet medlemmer av National Council ble redusert fra 17 til 14 og fem Area Councils erstatter nå tidligere ni Regional Councils. Det er et Area Council for hvert av de følgende områdene: London, the Midlands, the North, the South East og the South West.



(im)possible

Foto: Erik Berg

Fra forestillingen (im)possible, satt opp av dansekompaniet zero visibility corp.

2.3 Danmark

Statens Kunstfond

Statens Kunstfond har som formål å fremme kunst i Danmark og dansk kunst i utlandet. Virksomheten omfatter alle kunstområder, sjangre og uttrykksformer. Kunstfondet skal også fremme geografisk spredning av kunst i hele landet og tilgodese kunst for barn og unge.

Tildelinger av midler til kunstneriske formål avgjøres av sakkyndige utvalg på bakgrunn av kunstnerisk kvalitet og talent. Avgjørelsene kan ikke påklages.

Medlemmene av de faglige utvalgene oppnevnes dels av kulturministeren og dels av et representantskap. Det er lovfestet at det skal være tolv sakkyndige utvalg. Det er et legatutvalg og et prosjektstøtteutvalg for hvert av kunstområdene billedkunst, litteratur, musikk, scenekunst og kunsthåndverk og design. I tillegg er det etablert et utvalg for film og et for arkitektur.

Statens kunstfond ledes av et styre som består av lederne for de tolv faglige utvalgene. Kulturministeren oppnevner formannen blant disse medlemmene.

Styret for Kunstfondet skal sikre koordineringen mellom de faglige utvalgene og har mulighet for å nedsette ad-hoc utvalg på tvers av kunstområder.

Kulturministeren nedsetter også representantskapet for Statens kunstfond. Representantskapets oppgave er å oppnevne medlemmer til de faglige utvalgene og å tildele "hedersytelser". Representantskapet består av representanter utpekt av organisasjoner, institusjoner og interessegrupper.

Kulturstyrelsen

Kulturstyrelsen er sekretariat for Statens kunstfond. Det er et organ underlagt det danske Kulturministeriet. Styrelsens hovedoppgaver er innenfor kulturarv, medier, bibliotek og kunststøtte. Styrelsen administrerer dessuten tippemidler, har ansvar for folkeopplysning, gjennomføring av statistikk på kulturområdet med videre.

Kulturstyrelsen består av nærmere 300 medarbeidere og administrerer et årlig budsjett på om lag 4,2 milliarder danske kroner.

Kulturdepartementet i Danmark har inngått en fireårig rammeavtale med Kulturstyrelsen for perioden 2013-2016. Avtalen fastlegger dels styrelsens økonomiske rammer, dels målene for styrelsens oppgaver.

2.4 Sverige

Statens kulturråd

Statens kulturråd er et statlig organ under Kulturministeriet i Sverige, som har som overordnet oppgave å fremme utviklingen på kulturområdet. Statens kulturråd fordeler statlige tilskudd, sørger for evaluering av statlig innsats og informerer om kultur og kulturpolitikk.

Statens kulturråd skal særskilt fremme utvikling innenfor:

- det frie kulturlivet på scenekunst- og musikkområdet,
- litteratur, kulturtidskrifter, lesestimulering og bibliotek,
- bilde og form, museer og utstillinger,
- regional kulturvirksomhet,
- nasjonale minoriteters kultur,
- andre kulturelle formål.

Kulturrådet skal også bidra til økt internasjonal og interkulturell utveksling, være nasjonalt kontaktpunkt for EUs kulturprogram, fremme kulturens betydning innenfor andre samfunnsområder med videre.

Statens kulturråd ledes av et styre på opp til ni medlemmer som oppnevnes av regjeringen. Styret har fullt ansvar for virksomheten. Generaldirektøren har ansvar for den løpende virksomheten og rapporterer til styret.

Styret for Statens kulturråd bestemmer hvilke arbeidsgrupper som oppnevnes og oppnevner medlemmer til både arbeidsgrupper og referansegrupper. Styret har per i dag oppnevnt fem arbeidsgrupper som vurderer søknader og beslutter tildelinger. I arbeidsgruppene sitter personer som er eksperter innenfor sitt område, for eksempel kunstnere, kritikere, forfattere og forskere. Arbeidsgruppene avgjør tilskuddssaker etter delegasjon fra styret.

Til hjelp ved tilskuddsfordelingen har styret oppnevnt elleve rådgivende referansegrupper med sakkyndighet på ulike fagområder. Referansegruppene utarbeider forslag til Kulturrådets styre.

Kulturrådets administrasjon har rundt 80 ansatte.

Statens Kulturråd utbetalte nesten 2 milliarder svenske kroner i støtte 2013. Kulturrådets forvaltningskostnader var på nesten 90 mill. svenske kroner i 2013.

Konstnärsnämnden

Ved siden av Statens kulturråd har man i Sverige Konstnärsnämnden, en statlig virksomhet med om lag tjue ansatte. Konstnärsnemden er underlagt det svenske Kulturministeriet og har som hovedoppgave å gi statlige tilskudd og stipender til yrkesaktive kunstnere. I 2013 tildelte nemnden stipender og andre bidrag for ca. 135 millioner svenske kroner.

2.5 Finland

Konstrådet

Lov om Center for konstfrämjande trådte i kraft i 2013. Loven opererer med et ekspertorgan, Konstrådet, samt statlige og regionale kunstkommisjoner og nemnder. Center for konstfrämjande har ansvaret for forvaltningen av disse i tillegg til andre oppgaver.

Konstrådet i Finland er oppnevnt av det finske Undervisnings- og kulturministeriet og skal bestå av seks-åtte personer med kompetanse innenfor kunst og kultur. Før Konstrådet utpekes skal ministeriet høre aktører som er viktige med tanke på kunsten og kulturen.

Konstrådet er ministeriets ekspertorgan i kunst- og kulturpolitiske spørsmål og har en samordnende funksjon i forbindelse med statlige kunstkommisjoner og regionale kunstkommisjoner og nemnder.

Konstrådet oppnevner medlemmene til de statlige og regionale kommisjonene. Både de statlige og de regionale kommisjonene skal settes sammen slik at de får en mangfoldig sammensetning av kunnskap og kompetanse. Regionale aktører skal høres før oppnevning av en regional kunstkommisjon.

Ifølge loven skal det være mellom syv og ti statlige kunstkommisjoner. Konstrådet bestemmer ansvarsområde,

navn og eksakt antall. Hver kunstkommisjon kan ha fra fire til elleve medlemmer. Kommisjonene velger selv sin leder. Medlemmene skal ha god kunstnerisk fagkunnskap. De statlige kunstkommisjonene tildeler stipend, gir sakkyndige uttalelser innenfor sitt ansvarsområde, tar del i senterets strategiarbeid med videre.

De regionale kunstkommisjonene skal også tildele stipend og priser, gi sakkyndige råd og ta del i senterets strategiarbeid. Det er lovfestet at det skal være tretten slike regionale kommisjoner som kan ha fra fire til elleve medlemmer.

Center for konstfrämjande

Center for konstfrämjande ligger under Undervisnings- og kulturministeriet og har ansvaret for forvaltningen av Konstrådet, de statlige og regionale kunstkommisjonene og de særskilte nemndene.⁴² Senteret skal også være ekspertorgan for ministeriet innenfor sitt område, fremme kunst nasjonalt og internasjonalt, fremme kunstneres arbeidsvilkår, medvirke i å fremme kunstneres forsørgelsesvilkår med videre. Senteret har om lag 30 ansatte på hovedkontoret i Helsingfors. I tillegg kommer ansatte på regionalbyråene som betjener de regionale kunstkommisjonene.

Centret för konstfrämjande og dets sakkyndige organer deler årlig ut mer enn 30 millioner euro, det vil si om lag 250 millioner norske kroner, i form av kunstner- og prosjektstipend, virksomhets- og prosjektstøtte med videre.

Kunstens og kulturens andel av det finske statsbudsjettet var i 2013 på ca. 434 millioner euro, det vil si vel 3,7 milliarder norske kroner. Av denne summen finansieres 52 prosent med tippemidler. Størstedelen av finansieringen består av statsandelsfinansiering og tilskudd til nasjonale kulturinstitusjoner og kommuner.

42 Direktøren for Centerforkonstfrämjande avgjør saker som ikke skal avgjøres av Konstrådet, de statlige kommisjonene, de regionale kommisjonene eller de særskilte nemndene eller som det ikke i arbeidsordningen angis at skal avgjøres av noen annen tjenestemann ved sentret.



Del II

Vurderinger og anbefalinger

3 Perspektiver og prinsipper

3 Perspektiver og prinsipper

3.1 Innledning

I innledningskapitlet var vi inne på at grunnlaget for Kulturrådets beslutningsmyndighet, sett i sammenheng med det øvrige kulturpolitiske beslutningssystemet, er et viktig perspektiv ved gjennomgangen av Norsk kulturråd. I dette kapitlet vil vi gå nærmere inn på de viktigste prinsippene og perspektivene som ligger til grunn for utredningsgruppens vurderinger og anbefalinger.

Kulturutredningen 2014 lanserte begrepet ytringskultur som et grunnlag for å synliggjøre kulturpolitikken berettigelse. Begrepet er bredt omtalt i utredningen. Her skal vi bare ta med noen hovedpunkter:

Kulturutredningen peker på at det er et særtrekk ved utviklingen av norsk kulturliv at motkulturer i så stor utstrekning har vunnet innpass på sentrale samfunnsarenaer og satt sitt preg på den nasjonale felleskulturen. Bruken av begrepet ytringskultur er ment som et bidrag til at dette særtrekket videreføres gjennom kulturpolitikken.

Begrepet ytringskultur henviser til virksomheter og aktiviteter som har et ekspressivt hovedformål. Ytringskulturbegrepet vektlegger kultur som utveksling av ideer, verdier og følelser mellom mennesker. Dette er en god beskrivelse av Kulturrådets virkefelt, som hovedsaklig omfatter:

- i) virksomheter og aktiviteter knyttet til materiell og immateriell kulturarv, som museer, bibliotek og arkiv. "Kulturarvsvirksomhet handler... om det kollektive og kontinuitet. Det er et rom for å uttrykke og å reflektere over historien og tilhørighet til ulike typer fellesskap, i spennet fra det lokale til det globale." ⁴³
- ii) kunstnerisk virksomhet, som til forskjell fra kulturarvsbegrepet handler om det autonome individet. "Det er et rom for individuelle ytringer, for overskridelse av det bestående og for streben etter det enestående." ⁴⁴

Ytringskulturbegrepet omfatter både profesjonell, frivillig og amatørbasert kulturvirksomhet. Det er et romslig kulturbegrep som favner videre enn det som gjerne omtales som "høykulturen" eller "finkulturen". Begrepet tydeliggjør kulturlivets rolle i offentligheten, og dermed også kulturlivets demokratiske funksjon. Slik fungerer det også som et viktig bakteppe for en diskusjon om Kulturrådets rolle og funksjon.

3.2 Kunst- og kulturfaglig skjønn

Med utgangspunkt i begrepet ytringskultur, legger utredningsgruppen til grunn et prinsipp om at den fordeling av offentlig støtte som foretas av armlengdesorganer, må basere seg på kunst- og kulturfaglig skjønn.

Et kunstfaglig skjønn ligger til grunn for hoveddelen av Kulturrådets virksomhet som handler om støtte til kunst. Men Norsk kulturfond har siden starten også hatt en avsetning til kulturvern, og i den forbindelse anvendes en kulturfaglig vurdering. For enkelhets skyld snakker vi i det følgende om et kunst- og kulturfaglig skjønn, som en samlende betegnelse for de faglige vurderinger som bør danne grunnlaget for fordeling av støtte til kunst og kulturvern.

Ordet "skjønn" kommer av norrønt *skyn* som betyr akte på, føle, merke. Faglig skjønn utøves i flere samfunnssektorer og forbindes gjerne med dømmekraft, evnen til å vurdere sikkert og riktig. Å vurdere kunst kan imidlertid anses som særlig utfordrende, ettersom det ikke er noen klar enighet om hvilke regler som skal anvendes i vurderingen. Snarere enn å følge regler, er brudd med de regler som over tid utvikler seg, noe som etterstrebes og anerkjennes i kunstfeltet.

Skjønnsvurderinger representerer ikke en absolutt størrelse med et gitt svar. Samtidig er det heller ikke snakk om vurderinger som kun er personlige og individuelle. Utøvelsen av et kunst- og kulturfaglig skjønn foretas, som vi har sett, i armlengdesorganer i mange land. Som regel organiseres arbeidet med skjønnsvurderinger slik at en sammensatt gruppe av særskilt kompetente personer drøfter kvalitetene ved ulike kunst- og kulturprosjekter.

43 NOU 2013:4, *Kulturutredningen 2014*, kap. 6.6.

44 NOU 2013:4, *Kulturutredningen 2014*, kap 6.6.



Icelandic Tales

Foto: Adam Panczuk/Sputnik Photos

De vurderingene som disse personene bringer inn i en diskusjon, brynes mot hverandre, og man kommer som regel frem til en felles vurdering.

Det er derfor et viktig poeng at kunst- og kulturfaglig skjønn utøves i grupper og ikke foretas av enkeltpersoner. Videre er det en forutsetning at de som velges ut til å foreta skjønnsvurderingene, har tilstrekkelig kompetanse innen det feltet vurderingene gjelder for. Kvalitetene ved kunst- og kulturprosjekter må vurderes i lys av fortidens og samtidens kunsttradisjoner og -praksiser. Skjønnsutøvelsen må støtte seg på kunnskap og erfaring. Kunnskap og erfaring er imidlertid ikke universelle størrelser.

Erkjennelsen av at kunnskap og erfaring ikke er universelle størrelser, har viktige implikasjoner. Ikke minst betyr det at de sakkyndiges erfaringsbakgrunn har betydning for skjønnsutøvelsen. Erfaringsbakgrunn kan variere på flere måter. Det kan blant annet handle om geografi, utdanning, kjønn, alder og ulike kulturelle forhold. Derfor er det viktig at man i utvelgelsen av personer som skal foreta kunst- og kulturfaglige skjønnsvurderinger, sørger for at de representerer en rimelig bredde.

3.3 Prinsippet om armlengdes avstand

Prinsippet om armlengdes avstand har blitt omtalt som kulturpolitikkenes grunnlov, og peker grunnleggende sett på oppfatningen om at kunsten må være fri. Armlengdesprinsippet representerer på denne måten idealet om kunstnerisk frihet. Prinsippet knyttes til behovet demokratiske stater har for å hindre at staten som maktorgan utøver press, sensurerer eller skjefvfordeler ressurser til kunstnere. På denne måten handler prinsippet også om å sikre ytringsfrihet og et mangfold av kulturytringer.

Armlengdesprinsippet handler imidlertid ikke bare om å sikre en nødvendig avstand til politiske interesser. Det handler også om å sørge for at organiserte interesser ikke påvirker utøvelsen av det frie kunst- og kulturfaglige skjønnet. Kunstnerorganisasjonene har på ulike måter og i ulik grad innflytelse på kulturpolitikken. I den grad det er snakk om et formalisert samarbeid med kulturlivets interesseorganisasjoner, hvor disse i samarbeid med offentlige myndigheter har beslutningsmyndighet, har

kulturpolitikken et korporativt innslag. Korporativismen her handler med andre ord om at organiserte interesser er inkorporert i det offentlige beslutningsapparatet. Når det korporative elementet, i denne sammenheng kunstnerorganisasjonene, gis myndighet til å fordele offentlig støtte til kunst- og kulturformål, kommer dette i konflikt med armlengdesprinsippet.

Realisering av prinsippet om armlengdes avstand forutsetter strukturer som skal hindre at politiske og organiserte interesser på utilbørlig vis styrer kunstneriske valg. Slike valg skal foretas med utgangspunkt i særskilt sakkyndighet innen kunst og kultur. Armlengdesprinsippet har derfor blitt forbundet med et støttesystem der statlige myndigheter delegerer myndigheten til å fordele kunst- og kunstnerstøtte til et kunstfaglig kompetent organ. Medlemmene av råd og fagutvalg må være personlig oppnevnt og ikke representere organisasjoner eller politiske partier. Slik skapes det rom for utøvelse av det kunst- og kulturfaglige skjønnet som ligger til grunn for tildelingene fra armlengdesorganet.

Selv om dette utgangspunktet er klart, kan det likevel være et spørsmål om hva som er en legitim politisk styring. Per Mangset påpeker i rapporten "En armlengdes avstand eller statens forlengede arm?", at prinsippet om armlengdes avstand mer er en skala eller en kontinuerlig dimensjon enn et absolutt prinsipp. Han viser blant annet til at armlengdesprinsippet i Norge blir utfordret av politiske myndigheter, dels ved generelle føringer og mål, dels gjennom budsjettering og innføring av en mer låst budsjettmessig inndeling av fondsmidlene. Selv om denne formen for budsjettstyring nå er myket opp, vil avveininger mellom armlengdesprinsippet og ønsket om politisk styring fortsatt være gjenstand for debatt.

Norsk kulturråds (rådets) faglige uavhengighet ble lovfestet i 2012. I lov om Norsk kulturråd § 5 heter det at rådskollegiet skal være faglig uavhengig i sin virksomhet. Rådet kan ikke instrueres når det gjelder enkeltvedtak om fordeling av tilskudd. Både Stortinget og departementet kan imidlertid legge føringer på overordnet nivå. Det er Stortinget som vedtar den årlige bevilgningen til Norsk kulturfond og andre avsetninger som Kulturrådet disponerer. I forbindelse med budsjettbehandlingen står Stortinget også fritt til å vedta føringer som ikke er med i budsjettforslaget fra regjeringen.

At det stilles politiske krav til kulturvirksomheter som er basert på offentlig støtte, for eksempel om at de må oppfylle mål om kunstnerisk kvalitet og nå ut til flest mulig, understreker at kunsten og kulturen har en reell betydning i samfunnet. Et fravær av slike krav fra bevilgende myndigheter, kan sees som et uttrykk for at kunst og kultur anses som uviktig.

Et tilsvarende prinsipp som prinsippet om armlengdes avstand på kulturfeltet gjelder også på andre samfunnsområder. Universiteter og høyskoler kan for eksempel ikke gis pålegg eller instruksjoner om læreinnholdet i undervisningen eller innholdet i forskningen. De politiske myndighetene skal på sin side legge forholdene til rette ved å stå for overordnede mål, foreta overordnede prioriteringer, tilrettelegge infrastruktur og fastsette omfanget av den økonomiske støtten.

3.4 Maktfordeling og maktspredning

Kulturpolitikk handler i stor grad om makt og myndighet til å foreta beslutninger om fordeling av offentlig støtte. Et viktig spørsmål er hvordan denne makten og myndigheten skal fordeles mellom ulike aktører. Prinsippet om armlengdes avstand tar som utgangspunkt at det bør være en maktfordeling mellom det politiske systemet og armlengdesorganene med hensyn til beslutningsmyndighet. Slik er armlengdesprinsippet et maktfordelingsprinsipp som følger av at ulike kulturpolitiske beslutninger foretas på ulikt grunnlag. Prinsippet om en armlengdes avstand i kulturpolitikken kan derfor sees som parallelt med den mer overordnede maktfordelingen mellom lovgivende, dømmende og utøvende myndigheter i statsforfatningen⁴⁵. Slik underbygger armlengdesprinsippet en maktfordeling mellom armlengdesorganer og politiske myndigheter, hvor begge spiller viktige og legitime roller.

I et maktfordelingsperspektiv vil en kunne føye til at det er mange aktører som foretar beslutninger om kunst- og kulturstøtte, og som gjør det på ulikt grunnlag. For det første har det politiske systemet flere nivåer. Stortinget, som lovgivende og bevilgende myndighet, har en viktig

rolle i forbindelse med å fastlegge de overordnede målene og prioriteringene. Fylkeskommunale og kommunale aktører spiller tilsvarende viktige roller i det kulturpolitiske beslutningsapparatet innenfor sine myndighetsområder. Også private aktører, som selvstendige stiftelser, representerer aktører av betydning.

Mens begrepet maktfordeling på denne måten peker på ulike instansers prinsipielle plass i det kulturpolitiske beslutningsapparatet, peker begrepet maktspredning på et behov for at muligheten til å utøve makt, er spredt på en rimelig måte, og at ikke uforholdsmessig mye makt er samlet på få hender. Dette kan knyttes an til målet om å sørge for et mangfoldig kulturliv. For å oppnå et slikt mål bør det være en spredning i kunstsyn og nettverk som er sentrale i tildelinger av støtte.

Det kan i en slik sammenheng være hensiktsmessig å se nærmere på hva slags makt Kulturrådet besitter. Det utbetales over en milliard kroner årlig til norsk kulturliv gjennom Kulturrådets system. Rådet og fagutvalg nedsatt av rådet tildeler over 800 millioner kroner i året, et beløp som er mer enn tredoblet de siste ti årene, blant annet fordi post 74 *Tilskudd til tiltak under Norsk kulturråd* er lagt under rådets forvaltning. I tillegg kommer tildelinger fra Fond for lyd og bilde og Utvalget for statens stipend og garantiinntekter for kunstnere på vel 300 millioner kroner. Selv om det finnes andre viktige finansieringskilder, blant annet enkelte private stiftelser, som gir støtte til kunst og kultur, er Kulturrådet i dag den klart viktigste finansieringskilden for store deler av det ikke-institusjonaliserte kulturlivet.

Relativt sett er likevel den økonomiske makten som Kulturrådet forvalter av mindre betydning enn tidligere, vurdert opp mot den totale bevilgningen til kulturformål. Som nevnt i innledningskapitlet er Kulturrådets andel av Kulturdepartementets budsjett til kulturformål betydelig redusert siden etableringen i 1965. Samtidig har det også vært en betydelig vekst i kommunenes og fylkeskommunenes kulturbudsjetter.

Men det er ikke bare pengene og de mulighetene støtten fra Kulturrådet som sådan gir som gjør den attraktiv for kunstnere. Kulturrådets vurderinger tillegges vekt og har legitimitet i mange miljøer. Det kunst- og kulturfaglige skjønn som utøves i Kulturrådssystemet innebærer at beslutningene som fattes, baserer seg på vurderinger

45 Hillman-Chartrand, Harry and McCaughey, Claire (1989): "The Arm's Length Principle and the Arts: An International Perspective – Past, Present and Future", i Cummings and Davidson-Schuster, eds. (1989): *Who's to Pay for the Arts*.

gjort av eksperter på de ulike kunstområdene. Slik representerer beslutningene om støtte også en faglig dom. Tildelinger fra Kulturrådet er dermed en viktig faglig anerkjennelse. Kulturrådet forvalter på denne måten også en form for symbolsk makt. Den faglige anerkjennelsen og kvalitetsstempelet som en tildeling fra Kulturrådet gir, kan i tillegg fungere som en døråpner i andre sammenhenger og utløse midler fra andre finansieringskilder.

Kulturrådet er opprettet som et organ for hele landet, og har helt fra starten av hatt som en del av sitt formål å nå ut til flest mulig. Rådet som kollegialt organ består av medlemmer fra ulike steder i landet, og fagutvalgene er satt sammen med tanke på at medlemmene skal ha ulike bakgrunner som utfyller hverandre, også i geografisk forstand.

Kulturrådet støtter ofte aktiviteter som er prioritert og finansiert av lokale/regionale myndigheter. Lokal/regionalt forankring og medfinansiering vektlegges i betydelig grad i forbindelse med Kulturrådets tildelinger, men andel og praksis varierer fra ordning til ordning.

3.5 Legitimitet og transparens

Legitimitet handler i denne sammenheng om at befolkningen generelt og særlig berørte aktører opplever at de som utøver makt har en rett til å utøve den. Kulturpolitiske beslutningsaktører er avhengige av legitimitet for å kunne opprettholde sin posisjon i det kulturpolitiske beslutningssystemet.

Kulturrådets legitimitet vil avhenge av flere forhold. Overfor kunstmiljøene vil det være avgjørende at Kulturrådets arbeidsmåter og prosedyrer oppfattes som hensiktsmessige og i tråd med feltenes særtrekk og behov. I tillegg vil spørsmål om rådets uavhengighet og medlemmenes kunst- og kulturfaglige kompetanse være helt sentral, jf. også diskusjonen om armlengdesprinsippet over. Overfor både sentrale politiske myndigheter og regionale og lokale beslutningsnivåer kan også spørsmål om geografisk fordeling av midlene være av stor betydning. En rimelig geografisk bredde i forbindelse med sammensetning av råd og fagutvalg kan være tilsvarende viktig for å skape legitimitet.

I det relativt lille, norske kunstmiljøet er det uunngåelig at mange av medlemmene i rådet og utvalgene kjenner både hverandre og søkerne de skal vurdere. Derfor er det også

avgjørende for Kulturrådets legitimitet at det i alle ledd er en sterk bevissthet rundt, og klare retningslinjer for, behandling av habilitetsspørsmål og at arbeidsformen til fagutvalgene og prosessene omkring søknadsbehandlingen er så åpne som mulig.

De mange tilskuddsordningene som Kulturrådet forvalter har betydelig innflytelse på regionalt og lokalt kulturliv, og Kulturrådets legitimitet er derfor også avhengig av deling av kunnskap, samspill og kommunikasjon blant annet med regionale og lokale beslutningsnivåer.

Transparens er både et spørsmål om klarhet i oppgaveporteføljen og om å sikre nødvendig gjennomsiktighet i beslutningsprosessene, slik at beslutningene fremstår som forståelige også for dem som ikke tar dem. Transparens er med andre ord en viktig faktor for å sikre legitimitet. Transparens handler om flere sider ved en organisasjons virksomhet, men i særlig grad om kommunikasjon og åpenhet omkring egne arbeidsmåter og prosesser. For eksempel er det for Kulturrådet viktig med åpenhet om hvordan medlemmer til råd og fagutvalg velges. Spørsmål om hvem som i praksis bestemmer hvilke medlemmer som skal sitte i rådet og hvordan utvelgelsesprosessene til råd og fagutvalg foregår, synes å være hyppig forekommende.

3.6 Fleksibilitet

Begrepet ytringskultur tydeliggjør at kunst og kultur representerer aktiviteter og virksomheter som er i kontinuerlig bevegelse og utvikling. Utredningsgruppen mener derfor at det er av stor betydning at kunststøttesystemet må ha tilstrekkelig fleksibilitet til å fange opp nye bevegelser og utviklingstrekk.

Et kjennetegn ved et fleksibelt system er ofte at det åpner for bruk av skjønn. Kulturfeltet er generelt preget av lite regelstyring. Det verktøyet politiske myndigheter benytter seg av for å nå overordnede kulturpolitiske målsettinger, er først og fremst budsjettstyring. Et rigid budsjettssystem kan imidlertid, på samme måte som rigid regelstyring, virke hemmende for en rask tilpasning av system og ordninger til behovene i feltet.

Spenningen mellom behovene for dynamikk og stabilitet kommer tydelig frem i en organisasjon som Kulturrådet. Det frie feltet er en hovedforpliktelse for rådet, som i sin forvaltning av Norsk kulturfond har en særskilt

forpliktelse til å orientere seg mot nye sjangre og videre utvikling av kunstfeltene. Samtidig er det behov for en viss planleggingshorisont også på dette området, både for tiltak i Norsk kulturfond og for institusjoner som søker samarbeid med det frie feltet.

3.7 Forenkling

Med forenkling tenker utredningsgruppen i denne sammenheng på at kunststøttesystemet må være innrettet slik at det ikke er unødig komplisert, og dermed uoversiktlig og tidkrevende, for dem som skal søke støtte. Både nasjonalt og internasjonalt er det nå økt innsats med hensyn til forenkling og tilrettelegging av regelverk og offentlige tjenester.

Behovet for enkelhet må selvsagt veies mot andre relevante hensyn. En organisasjon som Kulturrådet, som behandler mellom 15 000 og 20 000 søknader i året, må likevel jobbe systematisk og kontinuerlig med å tilrettelegge systemet på best mulige måte for brukerne. Løken-utvalgets rapport⁴⁶, pekte på behovet for samordning og forenkling av blant annet tilskuddsordninger. Flere av utvalgets forslag er fulgt opp, blant annet ble det opprettet nye sjangerovergripende tilskuddsordninger på musikkfeltet, som tok opp i seg en rekke andre offentlige tilskudd til musikkformål. Kulturrådet opererer likevel fortsatt i dag med ca. 65 ulike ordninger, hvorav 47 av disse er ordninger under Norsk kulturfond. Utvalget for statens stipend og garantiinntekter for kunstnere har 24 stipendkomiteer som innstiller til utvalget i stipendsaker.

Det er viktig at det til enhver tid er et rimelig forhold mellom antall ordninger som eksisterer, strukturene for søknadsbehandling og behovene feltet har. Forpliktelsen

til å forenkle kan av og til komme i konflikt med kunstfeltenes og interesseorganisasjonenes egne ønsker om synlighet og anerkjennelse gjennom dedikerte ordninger og kvoter forbeholdt det kunstfeltet de representerer.

3.8 Bestillerrollen og utførerrollen

Siden 1990-tallet har oppgaver som tidligere ble utført av sentrale forvaltningsorganer i stadig større omfang blitt desentralisert. Den tradisjonelle forvaltningsmodellen har blant annet blitt kritisert for å representere en rolleblanding når det gjelder for eksempel regulering, kontroll og produksjon, og at dette leder til en "bukken og havresekken-situasjon". Rolleblanding kan gi uklare ansvarsforhold. Begrepe bestiller og utfører kan brukes for å peke på behovet for at det er et tydelig skille mellom hvilke organisasjoner som har ansvar for hva.

Kulturstøtten skal respektere kunstnernes og kulturinstitusjonenes frihet til selv å skape og utvikle kulturfeltet. Slik kan man si at det også gjelder et armlengdesprinsipp i forholdet mellom Kulturrådet og kulturlivet. Kulturfeltets aktører skaper og produserer, Kulturrådet støtter. Rådet kan fremme nye initiativer på kunstfeltet ved å etablere søkbare ordninger med klare mål, men bør normalt ikke selv være produserende.

Dette gjelder også for fagadministrasjonen. En statlig tilskuddsforvalter som Kulturrådet, bør i regelen ikke utføre produksjonsoppgaver selv, men ved behov heller bestille slike hos andre aktører som har dette som sin hovedoppgave. I gitte tilfeller bør likevel rådet og fagadministrasjonen kunne sette i gang egne prosjekter. Eksempler på slike er beskrevet senere i rapporten.

⁴⁶ Sluttrapport fra Løken-utvalget fra juni 2008, *Forenklet, samordnet og uavhengig - om behov for endringer i tilskuddsforvaltningen for kunst- og kulturfeltet*.

4

Organisering og oppnevning av råd og fagutvalg

4 Organisering og oppnevning av råd og fagutvalg

4.1 Innledning

I mandatet er utredningsgruppen særskilt bedt om å vurdere om lovens regler om oppnevning og sammensetning av rådet ivaretar hensynene til maktspredning og mangfold.

Endringene som ble gjort i rådets sammensetning i 2009, reflekterte på mange måter utviklingen i rådets rolle i norsk kulturliv. Rollen som kulturpolitisk aktør har med tiden blitt mindre viktig, mens det er lagt større vekt på rollen som tilskuddsforvalter som skal fordele midler innenfor fastsatte økonomiske rammer og til bestemte formål. Den fremtredende posisjonen i kulturforvaltningen som Kulturrådet hadde ved opprettelsen, ble vesentlig endret med opprettelsen av et eget Kulturdepartement i 1982⁴⁷, og utviklingen av sterke kulturinstitusjoner med store fagmiljøer over hele landet.

I stortingsproposisjonen fra 2009 om endring av reglene om oppnevning og sammensetning av Kulturrådet⁴⁸, var resonnementet at rådets sammensetning måtte reflektere denne utviklingen. Det ble lagt til grunn at en helhetlig sammensetning av rådet, som ivaretok hensynet til faglig bredde og representativitet, best kunne sikres ved at alle medlemmene ble oppnevnt av departementet. Rullerende utskiftning av rådsmedlemmer ville motvirke at et bestemt kunst- og kulturfaglig syn fikk festne seg, samtidig som kontinuiteten i rådets arbeid ble ivarettatt.

De nye oppnevningsreglene har nå virket i fire år. To forskjellige regjeringer har oppnevnt like mange rådsmedlemmer som følge av regelen om rullerende oppnevning. For utredningsgruppen fremstår det ikke som åpenbart at de to regjeringene har vektlagt ulikt kunstsyn i forbindelse med oppnevning av medlemmer til rådet, eller

at dette i så fall har bidratt til et mer mangfoldig kunstsyn i rådet.

Det er utredningsgruppens oppfatning at det er færre faglige og prinsipielle diskusjoner i rådet i dag enn det som er nødvendig for at rådet skal representere en sterk kulturpolitisk stemme som bidrar til utvikling i kulturfeltet. Sett i lys av rådets kulturpolitiske posisjon gjennom årene, kan dette dels ha sammenheng med at allmennpolitisk kompetanse ikke lenger er direkte representert i rådet.

I tillegg kommer at dagens system legger opp til at de fleste av rådets medlemmer leder et fagutvalg (unntatt rådsleder). Rådsmedlemmene fungerer derfor i praksis som representanter for særskilte kunsthelt. Ordningen er ment å sikre god kontakt mellom rådet og fagutvalgene. Samtidig kan det ha resultert i at de kunst- og kulturfaglig oppnevnte rådsmedlemmene har fått et sterkere eierforhold til den bevilgningen som er avsatt til kunstfeltet de representerer. Dette kan lede til at de i noen grad opptre som ombudsmenn for de respektive kunstfeltene.

I 2008, før oppnevningsreglene ble endret, ble også budsjettpraksisen for fordeling av midlene i Norsk kulturfond lagt om. Endringen innebar at Stortinget besluttet fordelingen av fondsmidler ned på ordningsnivå. Etter en viss oppmyking av praksis i 2011, beslutter nå Stortinget fordelingen av fondsmidlene mellom de ulike fagområdene i fondet og mellom ettårige og flerårige tilskudd innenfor det enkelte fagområdet.

Hva gjelder post 74 *Tilskudd til tiltak under Norsk kulturråd*, har både Stortinget og regjeringen mulighet til å ta inn nye tiltak og å fastsette særskilte økninger til eksisterende tiltak på posten. Dette er en mulighet de har benyttet ved flere anledninger. Slike disposisjoner innebærer imidlertid at det blir vanskeligere for rådet å forvalte posten på en enhetlig og helhetlig måte.

47 Kulturdepartementet ble opprettet i 1982 under navnet Kultur- og vitenskapsdepartementet. Frem til da hadde Kirke- og undervisningsdepartementet det overordnede nasjonale ansvaret for kultursaker i Norge.

48 St.prp. nr. 65 (2008-2009) *Endring av reglene om oppnevning og sammensetning av Norsk kulturråd*.

49 Ikke alle fagutvalg ledes av et rådsmedlem.

Høsten 2013 besluttet Stortinget at Kulturrådet for budsjettåret 2014 skulle gis en særskilt fullmakt til å overføre midler mellom fagkapitlene på statsbudsjettet. Dette gir Kulturrådet myndighet til å vurdere om det er behov for justeringer i fordeling av midlene mellom de ulike kunstfeltene. Fullmakten er begrunnet i behovet for fleksibilitet i et stadig skiftende kunstliv. Den skal imidlertid praktiseres slik at den ikke gir for store utslag i fordelingen mellom de ulike tilskuddsordningene. I Kulturdepartementets budsjettforslag til Stortinget⁵⁰ heter det at det ikke bør foretas omfattende og brå endringer i tildelingen av midler til mottakere av flerårig støtte.

Denne omleggingen kan gjøre at det i større grad enn tidligere åpnes for en diskusjon i rådet om fordeling av midler mellom kunstmålingene. Dersom ordningen får virke over tid, vil dette kunne bidra til en annen type dynamikk i rådet hva gjelder prioritering av midler til ulike formål.

Det er utredningsgruppens oppfatning at endringene som ble gjennomført i oppnevningsreglene i 2009, kombinert med rammebetingelser som innebærer at både de faglige budsjetttrammene og de enkelte tilskuddssakene i relativt stor grad avgjøres av andre enn rådet selv, kan ha bidratt til at selve rådet spiller en mindre betydningsfull rolle enn tidligere i norsk kulturpolitikk. Dette til tross for at rådet samlet besitter stor faglig kompetanse.

Utviklingen innebærer samtidig en maktspredning fra ett kollegialt organ til mange kollegiale organer, sammensatt av til sammen mer enn hundre personer fra hele landet. En slik utvikling bidrar til å ivareta hensynet til mangfold og maktspredning i kulturlivet.

4.2 Rådets rolle

Med bakgrunn i den utviklingen som har skjedd, og da særlig med tanke på styrkingen av fagutvalgenes posisjon, har det vært et spørsmål for utredningsgruppen om rådets sammensetning og mandat i tilstrekkelig grad tilrettelegger for et nødvendig overordnet strategiarbeid i rådet. Dette gjelder både med sikte på å oppnå en hensiktsmessig fordeling av fondsmidlene, å tilrettelegge for en helhetlig forvaltning i fagutvalgene og å bidra til refleksjon og utvikling.

I mandatet for utredningsgruppens arbeid er det satt som premiss at et Norsk kulturråd skal videreføres og at rådet (det kollegiale organet) skal være autonomt i de sakene det får til beslutning. Utredningsgruppen legger videre til grunn at organets tilskuddsportefølje, som i dag, skal være begrenset til forvaltning av midler på bakgrunn av kunst- og kulturfaglige vurderinger.

Utredningsgruppen mener at en utvikling i retning av å rendyrke rådet som tilskuddsforvalter og å nedtone dets rolle som kulturpolitisk aktør ikke tjener kulturpolitikken i et helhetlig maktfordelingsperspektiv. I tråd med prinsippet om armlengdes avstand er det behov for en kulturpolitisk aktør som kan ta en rolle i debatten på et annet grunnlag enn (parti)politiske ambisjoner og interesser. Det er derfor et spørsmål om rådets oppgaver og mandat bør endres for at det skal kunne innta en slik rolle.

Utredningsgruppen mener at rådet vil kunne spille en viktigere strategisk rolle i norsk kulturpolitikk hvis det har som sentral oppgave å vurdere fagområder og ordninger i sammenheng og legge planer for en dynamisk bruk av fondsmidlene, sammenliknet med en situasjon der rådet hovedsaklig har som oppgave å fordele tilskudd innenfor definerte ordninger med definerte økonomiske rammer.

Utredningsgruppen anbefaler at rådet for fremtiden ikke fordeler enkelttilskudd. Alle søknader om tilskudd fra Norsk kulturfond bør avgjøres med endelig virkning av fagutvalgene. Fagutvalgsmedlemmene besitter spisskompetanse som sikrer god utøvelse av det kunst- og kulturfaglige skjønn som ligger til grunn for Kulturrådets legitimitet hos søkerne. En full delegasjonsfullmakt vil frigjøre ressurser for rådets medlemmer, slik at de kan fokusere på saker av mer overordnet og strategisk karakter. Saksforberedelsen og tilrådingen fra fagadministrasjonen og den etterfølgende behandlingen i fagutvalgene innebærer etter utredningsgruppens syn en tilstrekkelig grundig behandling av den enkelte søknad.

Det er i denne sammenheng viktig å presisere at rådet må ha et totalansvar for forvaltningen av midlene i Norsk kulturfond og for arbeidet som gjøres i fagutvalgene. Det er viktig at rådet legger til rette for en helhetlig forvaltning av fondsmidlene på tvers av de ulike fagutvalgene. Rådet må selv finne gode systemer for å ivareta dette hensynet.



Club 7, dokumentarfilm

Foto: Lars Øymo

Stillbilde av Maurice Budini fra dokumentarfilmen om Club 7.

En sentral oppgave for rådet vil, som i dag, være å oppnevne fagutvalgsmedlemmer og utarbeide retningslinjer for arbeidet i utvalgene. Rådet må også sørge for at ordninger og utvalg er innrettet på en måte som sikrer transparens og effektivitet både hva gjelder prosess og avgjørelser. Det må også påhvile rådet et særskilt ansvar for å ivareta saker som ellers faller mellom to stoler.

Målet må være at rådet skal være en sterk kulturpolitisk stemme som kan bidra til refleksjon, debatt og utvikling og som setter kulturpolitikken på dagsorden. En forutsetning for dette er at rådet besitter kunst- og kulturfaglig kompetanse og holder seg godt orientert om arbeidet i fagutvalgene og i kunst- og kulturlivet for øvrig. Rådsmedlemmene vil ifølge utredningsgruppens forslag ikke lenger lede fagutvalg, slik som i dag. Kontakten mellom rådet og fagutvalgene bør derfor søkes etablert på andre måter, for eksempel ved at rådsmedlemmene deltar som observatører i fagutvalgene eller fagutvalgslederne inviteres til å orientere rådet om utviklingen på sine felt.

Rådet må også sørge for dialog og utveksling av kompetanse og kunnskap mellom de ulike forvaltningsnivåene, herunder kommuner og fylkeskommuner. Det må inngå i rådets strategi å sikre at råd og fagutvalg har tilstrekkelig kjennskap til kunst- og kulturfeltet i hele landet. Dette er særlig viktig i saker der det stilles krav om lokal og regional finansiering. Men god kjennskap til lokale forhold kan være av betydning også for det kunst- og kulturfaglige skjønnet som ellers skal utøves i fagutvalgene.

Behovet for fleksibilitet innenfor et stadig skiftende kunstliv og behovet for økt klarhet i arbeidsdelingen mellom de politiske myndigheter og Kulturrådet tilsier at rådet må ha en viss fleksibilitet med hensyn til disponeringen av Norsk kulturfond. Når en ser på hvordan fondet har utviklet seg over tid, ser en at bruken av fondsmidlene på ulike formål har vært preget av en viss dynamikk. Blant annet har sentrale områder som scenekunst, barn og unge, teknologi og arkitektur kommet til etter hvert. En slik dynamikk må sikres og videreutvikles.

Rådets mulighet til å respondere på endringer som skjer i løpet av budsjettåret er begrenset når fordelingen av fondsmidlene er inndelt etter fagområder i tråd med fagkapitlene på statsbudsjettet, og når denne strukturen ligger fast. En rigid struktur for budsjett disponeringen er

ikke forenlig med kunstfeltenes utvikling fordi den ikke fanger opp kunstens egne behov.

Ideelt sett kan et budsjettssystem der det er opp til rådet, eller departementet etter forslag fra rådet, å bestemme hovedfordelingen for Norsk kulturfond, være å foretrekke. Alternativt kan en variant hvor rådet fra ett år til neste får mulighet til å overføre en begrenset andel av midlene mellom fagkapitlene, være en løsning, særlig hvis rådet på forhånd har fått påvirke fondsmidlenes fordeling mellom de ulike kunstfeltene.

Utredningsgruppen vil anbefale at det legges opp til en prosess der rådet, i forbindelse med sin budsjett søknad til departementet, foreslår en fordeling av eksisterende fondsmidler på de ulike relevante fagkapitlene i statsbudsjettet. På bakgrunn av rådets innspill, som er et offentlig dokument, legger Regjeringen frem forslag til fordeling av fondsmidlene for Stortinget. Stortinget vedtar fondsfordelingen på kapitelnivå.

Utredningsgruppen anbefaler at rådet gjennom Stortingets budsjettvedtak gis fullmakt til å overføre en begrenset andel av midlene mellom fagkapitlene i løpet av budsjettåret, for å kunne imøtekomme eventuelle behov for endringer. Utredningsgruppen antar at en fullmakt til å overføre inntil 5 prosent av avsetningene mellom fagområdene sikrer den nødvendige fleksibilitet.

4.3 Oppnevning og sammensetning av råd og fagutvalg

Rådet

En diskusjon om Kulturrådets rolle tar gjerne også form av en diskusjon om rådets frihet overfor politiske myndigheter og i hvilken grad rådet også skal spille en kulturpolitisk rolle. Utredningsgruppen ser at politiske myndigheter, både sentralt og regionalt, i mange tilfeller kan være tjent med innspill fra rådet. Det er selvsagt en forutsetning at rådet har legitimitet, ikke bare hos fagmiljøene og i kunstnerbefolkningen, men også hos politiske myndigheter og i befolkningen for øvrig. Diskusjonen om hvordan rådet oppnevnes er i denne sammenheng viktig.

Forslagene om endringer i rådets rolle og oppgaver medfører et behov for å justere kravene til sammensetning av og kompetanse hos rådsmedlemmene.

Utredningsgruppen mener det er viktig at rådet får en størrelse som sikrer mangfold gjennom ulike perspektiver og kompetansefelt. Samtidig bør ikke rådet ha flere medlemmer enn at man samtidig sikrer nødvendig fleksibilitet.

Utredningsgruppen mener det er behov for et bredt sammensatt råd med erfaring fra eller kompetanse innenfor kunst- og kulturfeltet samt fra organisasjon og ledelse, økonomi, forskning og utvikling. Medlemmene bør også ha kulturpolitisk innsikt og forståelse, slik at de kan ivareta og videreutvikle den rollen rådet har i norsk kulturliv. Medlemmene skal ikke sitte som representanter for særskilte kunstheter. Det må vektlegges bredde i sammensetningen av rådet, både geografisk, kjønnsmessig og på annen måte. Utredningsgruppen mener at et råd på om lag syv medlemmer vil kunne imøtekomme disse kriteriene på en god måte.

For å tilrettelegge for en utvikling av rådet i retning av et mer overordnet strategisk organ, har utredningsgruppen blant annet vurdert muligheten for at andre enn departementet kan gis oppnevningsrett til medlemmer til rådet. En løsning der Stortinget på nytt får oppnevningsrett kan virke i riktig retning, men er etter utredningsgruppens syn problematisk med tanke på armlengdesprinsippet og med tanke på at oppnevninger på politisk grunnlag bør unngås.

Utredningsgruppen foreslår å opprettholde ordningen med at rådet oppnevnes av Kongen etter tilråding fra Kulturdepartementet, men vil foreslå endringer i prosessen frem til oppnevning. Denne prosessen bør være grundig og preget av åpenhet. Utredningsgruppen vil derfor anbefale at departementet oppretter et system med en valgkomité, som nedsettes av regjeringen ett år før oppnevninger skal skje. Oppnevning bør skje ved årsskiftet etter stortingsvalg. Et slikt system innebærer at det er ulike regjeringer som henholdsvis nedsetter valgkomiteen og som oppnevner rådet. En overgangsordning med valg til nytt råd i 2015 må kunne gjennomføres hvis det er ønskelig.

Valgkomiteen oppnevnes av Kulturdepartementet og skal ha som mandat å finne frem til og foreslå rådsmedlemmer for departementet. Utredningsgruppen forutsetter at valgkomiteens forslag til departementet vil være offentlig. Slik sikres åpenhet om eventuelle endringer departementet

gjør før saken legges frem for Kongen i statsråd. Utredningsgruppen legger til grunn at departementets innstilling bare vil fravike valgkomiteens forslag dersom det foreligger helt spesielle grunner.

Valgkomiteen bør bestå av minimum tre personer med god kjennskap til norsk kulturliv og kunnskap om kunst- og kulturfeltene. Departementet bør utarbeide retningslinjer for valgkomiteens arbeid. Utredningsgruppen anbefaler at fylkeskommunene⁵¹ gis rett til å komme med forslag om rådsmedlemmer overfor valgkomiteen. Det er grunn til å tro at innføringen av en valgkomité samt utarbeidelse av retningslinjer som legger til rette for en strukturert og transparent prosess, vil kunne gi rådets medlemmer nødvendig legitimitet.

Utredningsgruppen anser det for øvrig ikke som hensiktsmessig å opprettholde dagens system med rullerende oppnevninger av rådsmedlemmene. Ettersom alle tildelingssaker skal besluttet av fagutvalgene, er det ikke lenger det samme behovet for rullerende oppnevning. De foreslåtte endringene i rådets rolle og funksjon gjør også at det er ønskelig med en viss stabilitet og langsiktighet i rådets arbeid. Kontinuitet vil kunne sikres ved at medlemmene kan gjenoppnevnes. Gjenoppnevning bør imidlertid bare kunne skje én gang, slik at samlet periode ikke overstiger åtte år. Utredningsgruppen anser det ikke hensiktsmessig med personlige vararepresentanter, og foreslår at det oppnevnes numeriske vararepresentanter.

Fagutvalgene

Arbeidet i fagutvalgene er kjernen i forvaltningen av Norsk kulturfond. Det er i første rekke fagutvalsmedlemmenes kompetanse som gir fagfellevurderingene legitimitet blant søkerne. Medlemmene må derfor ha tung kunst- og kulturfaglig kompetanse innen det feltet de skal forvalte. I tråd med erkjennelsen av at erfaringsbakgrunn spiller en rolle for utøvelsen av kunst- og kulturfaglig skjønn, må selvsagt bredde i sammensetningen av fagutvalgene, både geografisk, kjønnsmessig og på annen måte, vektlegges. I hvert enkelt fagutvalg vil det likevel ikke være mulig å oppnå representasjon fra

51 Eventuelt andre definerte regionale enheter, dersom planen for kommunereform (bl.a. presentert i Kommuneproposisjon 2015 – Prop. 95 S (2013-2014)) får konsekvenser for dagens fylkeskommuner.

ulike deler av landet til enhver tid. Det er derfor viktig at sammensetningen av fagutvalgene over tid sikrer en bred geografisk representasjon. For å oppnå tilstrekkelig bredde i fagutvalgene, anbefaler utredningsgruppen at det vurderes å opprette en forslagsdatabase som er åpen for alle. Rådet bør også være tydelig på hva slags kompetanse som etterspørres for å sikre god tilgang på aktuelle navn til fagutvalgene fra ulike miljøer over hele landet.

Utredningsgruppen foreslår å opprettholde ordningen med at oppnevningen av fagutvalgsmedlemmer gjelder for to år av gangen.

4.4 Utredningsgruppens anbefalinger

- Utredningsgruppen anbefaler at det videreføres en struktur med et råd og med fagutvalg nedsatt av rådet. Rådet videreutvikles som strategiorgan som har som hovedoppgave å sikre en god og hensiktsmessig fordeling av midlene i Norsk kulturfond samt å tilrettelegge for en helhetlig forvaltning i fagutvalgene og for utvikling i kulturfeltet.
- Rådet skal være bredt sammensatt og skal bestå av medlemmer med kompetanse innenfor kunst- og kulturfeltet, organisasjon og ledelse, økonomi, forskning og utvikling. Medlemmene skal ikke representere særskilte kunstfelt. Medlemmene bør ha innsikt i det kulturpolitiske systemet.
- Rådet bør bestå av syv medlemmer. Oppnevning bør skje for fire år av gangen og ikke være rullerende. Gjenoppnevning av rådsmedlemmer bør bare skje én gang. Numeriske varamedlemmer oppnevnes etter behov.
- Det nedsettes en valgkomité som utarbeider forslag til sammensetning av rådet. Kulturdepartementet utarbeider retningslinjer for valgkomiteens arbeid. Fylkeskommunene eller andre definerte regionale enheter gis rett til å foreslå rådsmedlemmer overfor valgkomiteen.
- Rådet må ha fleksibilitet i forbindelse med bruken av fondsmidlene. En fullmakt til å overføre midler mellom kapitler på statsbudsjettet innenfor en ramme av fem prosent anbefales.
- Rådet oppnevner fagutvalgene og gir retningslinjer for fagutvalgenes arbeid og for de ulike avsetningene.
- Fagutvalgene fatter vedtak i alle saker om enkelttilskudd, på bakgrunn av et kunst- og kulturfaglig skjønn.
- Medlemmene i fagutvalgene skal ha tung kunst- og kulturfaglig kompetanse innenfor fagutvalgets felt. Rådet skal sørge for god geografisk spredning og bred sammensetning av kompetanse ved oppnevning av fagutvalgene. Det foreslås opprettet en forslagsdatabase der for eksempel fylker, kommuner, organisasjoner, institusjoner og enkeltpersoner kan komme med forslag om fagutvalgsmedlemmer.

5 Hensiktsmessig organisering av armlengdesoppgaver

5 Hensiktsmessig organisering av armlengdesoppgaver

5.1 Norsk kulturfond og post 74 *Tilskudd til tiltak under Norsk kulturråd*

Utredningsgruppen har lagt til grunn at rådets/ fagutvalgenes tilskuddsportefølje skal være begrenset til forvaltning av midler på bakgrunn av kunst- og kulturfaglige vurderinger.

Det som må være avgjørende for om en søknad bør behandles av et fagutvalg er nettopp hvorvidt den egner seg for vurdering på grunnlag av kunst- og kulturfaglig skjønn. Utvalgssystemet som er utviklet i tilknytning til Norsk kulturfond, bør i prinsippet kunne behandle tilskudd av enhver art som krever en slik vurdering.

Formålet med at man i sin tid samlet en rekke forvaltningsoppgaver i Kulturrådet på en egen post (post 74), var blant annet å sikre likebehandling av tiltakene på faglig grunnlag samt sikre bedre sammenheng og helhetsspektiv i de kulturpolitiske prioriteringene⁵². På bakgrunn av et ønske om at rådet skulle ta et større ansvar for den kunst- og kulturfaglige utviklingen på posten ble forvaltningen av posten i 2011 flyttet fra fagadministrasjonen og lagt under rådet.

Det er etter hvert liten forskjell mellom en del tiltak av langsiktig karakter som får midler fra Norsk kulturfond og mange av driftstilskuddene på post 74. Mange av de samme argumentene som i sin tid talte for å samle tiltak på en egen post under Kulturrådets forvaltning, taler i dag for å legge en rekke av dagens tiltak på post 74 inn i Norsk kulturfond.

Utredningsgruppen mener en sammenslåing av Norsk kulturfond og de tiltakene under post 74 som bør underlegges fagfellevurdering, vil legge grunnlaget for en mer helhetlig forvaltning av ordningene og tiltakene som i dag forvaltes av rådet. For å sikre likebehandling på faglig grunnlag anbefaler utredningsgruppen derfor at

de tiltakene som i dag ligger på post 74 og som egner seg for vurdering på kunst- og kulturfaglig grunnlag, flyttes inn i Norsk kulturfond. Kulturrådets budsjettsoknad til Kulturdepartementet for 2015 gir etter gruppens mening et godt grunnlag for å vurdere hvilke tiltak dette bør omfatte.

Det har pågått en diskusjon omkring post 74 i flere år. Posten er fremdeles sammensatt og består av til dels svært forskjelligartede tiltak. Mange egner seg for vurdering på kunst- og kulturfaglig grunnlag, men ikke alle. For en del av tiltakene er det statlige engasjementet først og fremst politisk begrunnet.

Utredningsgruppen anbefaler at tiltakene på post 74 som ikke flyttes inn i Norsk kulturfond, flyttes til andre poster på Kulturdepartementets budsjett, og at post 74 avvikles. En avvikling av post 74 vil etter utredningsgruppens mening gi en mer oversiktlig og helhetlig poststruktur og vil løse opp i noe av det "posthierarkiet" post 74 har vært med på å etablere. En opprydding kan også legge grunnlaget for en bedre arbeidsdeling og forståelse av hvilke oppgaver som hører hjemme under det kollegiale organets forvaltning og hvilke som kan eller bør underlegges politisk styring.

Denne løsningen forutsetter imidlertid at Norsk kulturfond i fremtiden også kan brukes til å gi mer ordinær driftsstøtte. Som nevnt går mange tilskudd fra fondet allerede i dag til tiltak av varig karakter, selv om støtten i utgangspunktet skal være tidsbegrenset. Utredningsgruppen ser derfor ikke de store betenkelighetene med en slik utvidelse av Norsk kulturfonds formål. Det må likevel være en klar forutsetning at hoveddelen av fondets midler fortsatt skal gå til prosjektbaserte tiltak.

Fondsmidlene på de ulike budsjettkapitlene på Kulturdepartementets budsjett er i dag delt mellom postene 55 og 56, som gjelder henholdsvis ettårig og flerårig støtte. Kulturrådet har fullmakt til å overføre mellom disse postene. Inndelingen er gjort for å synliggjøre fordelingen mellom enkelttilskudd og

52 Oppsummert i St.prp. nr. 1 (1999-2000) for Kulturdepartementet.

kortvarig støtte og støtte til flerårige tiltak. Hensynet til forenkling, transparens og fleksibilitet i forvaltningen av fondsmidlene taler for at disse postene slås sammen, slik at rådet forvalter én pott innenfor hvert fagområde.

Behovet for en sammenslåing av postene 55 og 56 forsterkes dersom driftstilskudd til tiltak som i dag er på post 74, flyttes inn i Norsk kulturfond. Fondsmidlene vil da ikke bare gå til enkeltstående og flerårige prosjekter av ulik varighet, men også til tiltak av mer varig karakter, som skal underlegges en dynamisk forvaltning på bakgrunn av kunst- og kulturfaglige vurderinger. Utredningsgruppen anbefaler derfor at post 56 avvikles og at alle midlene innenfor det enkelte budsjettkapittel samles på én post (post 55).

Søkere som mottar fast årlig statstilskudd

Regelen om at institusjoner med fast årlig statstilskudd som hovedregel ikke kan søke om prosjektstøtte fra Norsk kulturfond, kalles i kortform bare for "hovedregelen". Enkelte aktører har i forbindelse med utredningsgruppens arbeid tatt til orde for en tydeliggjøring av hva denne regelen i praksis innebærer for ulike typer samarbeid, og bedt utredningsgruppen vurdere å forkaste regelen.

Hovedregelen ble innført i 2007⁵³. I årene siden regelen ble innført har rådet ved vurdering av søknader fra virksomheter som mottar fast årlig statstilskudd, blant annet lagt vekt på følgende hensyn: om prosjektet det søkes tilskudd til ligger utenfor virksomhetens kjerneoppgaver, om det dreier seg om et samarbeidstiltak som vil utvide virksomhetens dekningsgrad eller arbeidsfelt, eller om virksomheten kan tilby infrastruktur eller brukes som arena for å realisere tiltak som er viktige i Kulturrådets strategi. Rådet har dessuten sett på forholdet mellom størrelsen på statstilskuddet til institusjonen som søker og prosjektkostnadene.

Utredningsgruppen deler bekymringen enkelte har om at hovedregelen av og til kan vanskeliggjøre samarbeid mellom institusjonene og det frie feltet. På bakgrunn av den relativt lave andelen midler på det statlige kulturbudsjettet som er avsatt til det ikke-institusjonaliserte feltet, har gruppen likevel kommet til at hovedregelen bør opprettholdes.

Unntak fra hovedregelen bør likevel vurderes, blant annet

for å fremme institusjonenes samarbeid med det frie feltet. Utredningsgruppen legger til grunn at institusjonenes utgifter i forbindelse med samarbeidsprosjekter normalt må kunne dekkes innenfor institusjonenes rammetilskudd. Gode og kreative søknader utenfor virksomhetens kjerneområder, der begge parter har innflytelse over det kunstneriske produktet, bør imidlertid i visse tilfeller kvalifisere for unntak.

Rådet må sørge for å sikre transparens med hensyn til hvordan hovedregelen praktiseres, slik at søkerne forstår hva den innebærer i praksis. Utredningsgruppen anbefaler at rådet vurderer å utarbeide retningslinjer for praktisering av hovedregelen.

FoU-arbeid og egeninitierte prosjekter

Utredningsgruppen har, under drøftelsen av rådets sammensetning i kapittel 4.3, anbefalt at det i fremtiden bør være FoU-kompetanse i rådet. Dette for å sikre et kunnskapsperspektiv når rådets strategikompetanse styrkes. Blant annet er det et stort behov for kunnskap om de mange millioner kroner som blir fordelt av råd og fagutvalg hvert år. Det er viktig at FoU-enheten i fagadministrasjonen kan bidra med perspektiver og langsiktige linjer både til rådets og fagadministrasjonens arbeid. Kulturrådet bør likevel ikke produsere for mye forskning selv, men opprettholde og videreutvikle den bestillerrollen de har i norsk kulturliv.

Også når det gjelder andre typer egeninitierte prosjekter er det viktig å finne en hensiktsmessig oppgavefordeling som sikrer at Kulturrådets innsats supplerer og ikke konkurrerer med kompetente og kvalifiserte aktører som søker kulturfondsmidler til egeninitierte prosjekter.

Egne initiativ bør, slik utredningsgruppen ser det, fortrinnsvis realiseres ved at det settes av søkbare midler med konkrete retningslinjer og med beskrivelse og mål for hva man ønsker å oppnå. Det må en helt særskilt begrunnelse til om Kulturrådet skal innta en produsentrolle og selv utføre prosjektene.

Utredningsgruppen mener imidlertid at det er viktig at ikke hele Norsk kulturfond bindes opp i faste ordninger, men at det også i fremtiden settes av noe midler til prosjekter der rådet og fagutvalgene mener det er særskilte behov.

53 Se St.prp. nr 1 (2006-2007) for Kulturdepartementet.

5.2 Den statlige stipend- og garantiinntektsordningen

I kulturmeldingen fra 2003⁵⁴ foreslo regjeringen Bondevik II at medlemmene av komiteer som innstiller til den statlige stipend- og garantiinntektsordningen, burde oppnevnes som personlige medlemmer snarere enn som organisasjonsrepresentanter. Løken-utvalget anbefalte tilsvarende i sin rapport i 2008. Ifølge Kulturutredningen fungerer den statlige stipend- og garantiinntektsordningen godt, og bør videreføres.

En rekke kunstnerorganisasjoner spiller i dag en sentral rolle i fordelingen av statens kunstnerstipend, ved at kunstnerorganisasjonene oppnevner stipendkomiteene og honorerer komitémedlemmer. Dette systemet har noen problematiske sider med tanke på prinsippet om armlengdes avstand som sådan og med tanke på transparens og legitimitet overfor de kunstnerne som ikke er medlemmer av de aktuelle organisasjonene. Kunstnere som ikke er organisert, eller som er organisert i organisasjoner som ikke er representert ved egen komité, skal også kunne søke om statlig stipend og behandles på lik linje med de som er organisert.

Fordelingen av statens kunstnerstipend skjer på bakgrunn av kunstfaglig skjønn. Det er imidlertid et særtrekk ved samtidens kunstliv at det stadig er i bevegelse, og at de estetiske praksisene endres og blir mer mangfoldige og kompliserte. Dette skaper også grunnlag for etablering av nye kunstnerorganisasjoner. Dagens system er imidlertid bygd opp med utgangspunkt i organisasjonsmangfoldet på et gitt historisk tidspunkt. Selv om nye organisasjoner i kunstlivet er kommet til, er dette ikke reflektert gjennom endringer i komitéstrukturen. Den oppsplittede strukturen innebærer også at søkere lettere kan falle mellom to stoler, og må søke flere komiteer.

Dagens system for forvaltning av statlige stipend og garantiinntekter har etter utredningsgruppens mening ikke den nødvendige fleksibiliteten som trengs for å ivareta de endringer som kjennetegner samtidens kunstliv. Selv om kunstnerorganisasjonene har en viktig og legitim rolle som varetakere av kunstnernes interesser, bør denne rollen holdes adskilt fra kunststøttesystemet som skal fordele støtte ut fra en uavhengig, kunstfaglig vurdering.

Utredningsgruppen mener på denne bakgrunn at tiden er moden for en omlegging. Utdelingen av kunstnerstipender må skje basert på de samme prinsipper som gjelder for forvaltningen av prosjektstøtte i Norsk kulturfond, som kunstfaglig skjønn og armlengdes avstand, legitimitet og transparens, fleksibilitet og forenkling. Det følger av dette at utredningsgruppen mener at ordningene som i dag forvaltes av Utvalget for statens stipend og garantiinntekter for fremtiden bør fordeles av stipendkomiteer som er uavhengige både fra de politiske myndigheter og fra interesseorganisasjonene.

I tråd med de vurderingene utredningsgruppen har gjort når det gjelder rådsstrukturen, legger gruppen til grunn at det er behov for et overordnet organ som har ansvar for å tilrettelegge for utviklingen av ordningene i sin helhet og for det arbeidet som gjøres i stipendkomiteene. En annen sentral oppgave vil selvsagt være selve oppnevningen av komiteene.

Utredningsgruppen ser det som viktig at prosjektstøtte og individuell kunstnerstøtte ses i sammenheng og tilpasses behovene i feltet. Å videreføre et særskilt overordnet utvalg for kunstnerstipend vil ikke bidra til dette. Utredningsgruppen foreslår derfor at rådet i fremtiden også bør ha det overordnede ansvaret for den statlige stipend- og garantiinntektsordningen og for oppnevning av medlemmer til stipendkomiteene.

Utredningsgruppen har i denne sammenheng vurdert om stipend- og garantiinntektsordningene kan behandles innenfor den samme strukturen som prosjektstøtten som tildeles fra Norsk kulturfond, det vil si av de samme fagutvalgene som er oppnevnt av rådet. Gruppen har kommet til at det er hensiktsmessig å opprettholde egne stipendkomiteer for fordeling av kunstnerstipend, blant annet fordi arbeidsbelastningen for enkelte av fagutvalgene rett og slett vil bli for stor dersom de to oppgavene kombineres. I tillegg kommer at det til en viss grad er behov for ulike type kompetanse ved vurdering av prosjektstøtte og kunstnerstøtte. Egne stipendkomiteer vil dessuten sikre en bedre fordeling av makten mellom ulike fagpersoner i det norske kunst- og kulturfeltet.

Medlemmene av stipendkomiteene bør oppnevnes på samme grunnlag og etter samme prinsipper som oppnevning av medlemmer til fagutvalgene. Komiteene skal være bredt sammensatt av personer med tung

54 St.meld. nr. 48 (2002-2003) *Kulturpolitikk fram mot 2014*.



Coelancanth

Foto: Thor Brødreskift

Fra forestillingen Coelancanth, satt opp av dansekompaniet Winter Guests.

kunstfaglig kompetanse. Rådet må sørge for bredde i sammensetningen av fagutvalgene, både geografisk, kjønnsmessig og på annen måte. En forslagsdatabase der for eksempel fylker, kommuner, organisasjoner, institusjoner og enkeltpersoner kan komme med forslag om fagutvalgsmedlemmer, kan også omfatte forslag til medlemmer til stipendkomiteene, og således sikre maktspredning.

Fordelingen av stipend til de ulike stipendkomiteene (kvotefordelingen) fastsettes i dag av departementet på bakgrunn av forslag fra Utvalget for statens stipend og garantiinntekter for kunstnere, etter at organisasjonene er hørt. Departementet foretar sjelden endringer i utvalgets forslag og det gjøres heller ikke store endringer fra ett år til neste. Utredningsgruppen mener at rådet i fremtiden bør fastsette fordelingen av stipend til de ulike stipendkomiteene.

Tildeling av stipend- og garantiinntekter til den enkelte søker bør besluttes av stipendkomiteene, i tråd med systemet for fagutvalgene som forvalter Norsk kulturfond. Rådet må tilstrebe en fleksibel og dynamisk forvaltning av stipendordningene i tråd med kunstfeltens egne behov. Det vil også være viktig at de ser utviklingen av prosjektstøtten og statsstipendene i sammenheng for å sikre en helhetlig forvaltning av det norske kunststøttesystemet.

Utredningsgruppen ser det videre som svært viktig at rådet ser på muligheter for forenklinger i og samordning av ordninger. Norsk kulturfond er i dag inndelt i 47 ulike ordninger/tilskuddsformål. Stipendsystemet består også av en rekke ulike ordninger som forvaltes av 24 ulike komiteer. Selv om stipendsystemet har vært gjenstand for en del endringer de siste årene, blant annet ved at flere små stipend er slått sammen, er det viktig at rådet ser på muligheten for ytterligere forenklinger. Dette er også et av temaene for utredningen om kunstnerøkonomi som Kulturdepartementet har igangsatt, og som skal være ferdig i desember 2014.

Administrativt vil en reduksjon av ordninger/tilskuddsformål/komiteer kunne gi færre grenseflater og dermed redusert risiko for overlappende søknadsbehandling. For søkerne vil en reduksjon også bety at de slipper å søke flere ordninger. Ikke minst vil en enkel struktur bidra til oversikt og transparens både for den enkelte søker og for allmennheten generelt.

Forslagene ovenfor innebærer en utvidelse av rådets overordnede ansvarsområde sammenlignet med i dag. Forslagene må imidlertid ses i sammenheng med at rådets beslutningsmyndighet i saker om enkelttilskudd er foreslått avviklet gjennom en styrking av fagutvalgenes og stipendkomiteenes rolle.

5.3 Fond for lyd og bilde

Fond for lyd og bilde og Norsk kulturfond er to separate fond med hver sine styrer og hver sine fagutvalg. Begge fond gir prosjektstøtte til kunstnere og er delvis overlappende i formål og kriterier.

Løken-utvalget foreslo i sin rapport en sammenslåing av Fond for lyd og bilde og Norsk kulturfond. I forbindelse med Kulturdepartementets høring av Løken-utvalgets rapport i 2008 var det flere høringsinstanser som tok til orde for å opprettholde Fond for lyd og bilde, et standpunkt departementet tok til følge. Høringsinstansene viste blant annet til kunstnernes behov for flere steder å søke. Det er med andre ord argumenter som taler for at Fond for lyd og bilde bør videreføres som et separat fond ut fra et maktspredningsperspektiv.

Fond for lyd og bilde har, i likhet med kunstnerstipendordningen, også et korporativt innslag, ved at rettighetshaverorganisasjonene innstiller til oppnevning av styremedlemmer. Styret for Fond for lyd og bilde er som en konsekvens av dette som regel sammensatt av ledende personer innenfor disse organisasjonene. Ordningen er imidlertid av en litt annen karakter enn kunstnerstipendordningen, fordi den er en kompensasjonsordning til rettighetshavere innen musikk, scene og film. Det er derfor lettere å begrunne det korporative innslaget i Fond for lyd og bilde.

For å etablere et tydelig skille mellom oppgaver som forvaltes av rene armlengdesorganer og andre lignende forvaltningsordninger, har utredningsgruppen vurdert en mulig alternativ organisering av sekretariatsoppgavene Kulturrådet utfører for styret for Fond for lyd og bilde. En mulighet som eventuelt kan utredes nærmere, er samlokalisering med andre miljøer som forvalter midler på vegne av rettighetshavere, som for eksempel Fond for utøvende kunstnere og Bildende kunstners hjelpefond. En kan se for seg at en slik løsning kan legge grunnlaget for et sterkere forvaltningsmiljø enn hva de ulike ordningene representerer hver for seg, med en litt annen

profil på ordningene de forvalter enn det Kulturrådet har. Utredningsgruppen har imidlertid ikke hatt tid til å utrede dette spørsmålet grundig nok til at vi kan komme med en klar anbefaling om en mulig alternativ plassering av denne konkrete oppgaven.

5.4 Utredningsgruppens anbefalinger

- Forvaltningen av statens stipend og garantiinntekter legges til rådet. Disse fordeles av egne stipendkomiteer oppnevnt av rådet. Utvalget for statens stipend og garantiinntekter for kunstnere avvikles.
- Tiltak på post 74 som egner seg for en kunstfaglig vurdering, legges inn i Norsk kulturfond. Øvrige tiltak som i dag ligger på post 74, flyttes til andre poster på Kulturdepartementets budsjett.
- Post 56 avvikles. All støtte fra Norsk kulturfond bevilges over én post, post 55, på de respektive kapitler/fagområder på Kulturdepartementets budsjett.
- Ordninger, tilskuddsformål og utvalgs- og komitéstrukturer gjennomgås med sikte på forenkling og samordning og for å sikre en fleksibel og transparent forvaltning av fonds- og stipendmidler.
- Regelen om at institusjoner med fast årlig statstilskudd som hovedregel ikke skal kunne søke om støtte fra Norsk kulturfond, videreføres. Unntak fra hovedregelen bør vurderes blant annet for å fremme institusjonenes samarbeid med det frie feltet.
- Ved forvaltning av midler til forskning og utredning og i forbindelse med andre egeninitierte tiltak skal fagadministrasjonen hovedsakelig innta en bestillerrolle, ikke en utførerrolle.

6 Hensiktsmessig organisering av direktoratsoppgaver

6 Hensiktsmessig organisering av direktoratsoppgaver

6.1 Utviklings- og forvaltningsoppgaver på arkiv- og museumsfeltet

Museum

I løpet av de siste ti årene har museumsreformen bidratt til å skape nye og større museumsenheter over hele landet. Museumsenhetene har blitt langt mer økonomisk robuste, og styring og ledelse er profesjonalisert. De mange konsoliderte faglige miljøene har fått styrket sin utviklingskraft.

De større konsoliderte enhetene opplever trolig ikke nevneverdige behov for museumsfaglige råd fra en sentral statlig utviklingsaktør; de store museene utgjør langt på vei et selvgående system som kommuniserer seg i mellom om faglige problemstillinger.

Av dette kan man imidlertid ikke uten videre konkludere med at en statlig faginstans for museumsspørsmål har blitt overflødig: For det første vil dette gjelde i forbindelse med pågående og fremtidige konsolideringer i flere fylker. For det andre antar utredningsgruppen at det i samråd med involverte fylkeskommuner, kommuner og museer i flere år fremover vil være nødvendig å arbeide videre med organisatoriske forenklinger.

Utredningsgruppen legger derfor til grunn at det også i årene som kommer vil være behov for et forvaltnings- og utviklingsorgan, som kan spille sammen med de konsoliderte regionale enhetene og eierne og videreutvikle sektoren i samarbeid med Kulturdepartementet. Hvilket organ dette skal være og hvilken profil eventuelle utviklingsmidler på feltet skal ha, er imidlertid et viktig spørsmål.

Det er vanskelig å finne gode prinsipielle argumenter for at en slik oppgave må løses av et organ som primært arbeider med å fordele støtte etter kunstfaglig skjønn. Uansett valg av plassering må det imidlertid forutsettes at oppgaven må ivaretas i et godt samarbeid med den institusjonen som ellers har ansvaret for nasjonale oppgaver på

kulturarvssfeltet, det vil si Riksantikvaren, som ligger under Klima- og miljødepartementet.

Utredningsgruppen vil likevel ikke anbefale at utviklingsoppdraget for museumsfeltet overføres til Riksantikvaren. Riksantikvarens kompetanse og ressurser er i dag hovedsaklig rettet inn mot et verneoppdrag, ikke denne typen utviklingsoppdrag. Riksantikvaren har dessuten en tung oppgaveportefølje rettet mot private eiere av faste kulturminner, fra fredede bygninger til arealer med arkeologiske forekomster.

Utredningsgruppen har også drøftet om det ville være mulig å flytte museumsoppgavene fra Kulturrådet og samorganisere disse i en ny enhet med Norsk lokalhistorisk institutt. Norsk lokalhistorisk institutt er en relativt liten etat underlagt Kulturdepartementet, som har som oppgave å fremme lokal- og regionalhistorisk virksomhet. Det er noen faglige overlappinger mellom disse oppgavefeltene, og gruppen har derfor vurdert om det er potensial for positive faglige synergier ved å knytte dem sammen. Gruppen har imidlertid ikke funnet avgjørende argumenter for en slik sammenslåing.

Diskusjonen om et nytt hjem for museumsoppgavene har for øvrig tett sammenheng med spørsmålet om en eventuell deling av Kulturrådet. Se nærmere om dette under kapittel 7.

Utredningsgruppen ser imidlertid at tiden kan være inne for å gjøre visse endringer i den rollen fagadministrasjonen i Kulturrådet har på museumsfeltet i dag. Spesielt gjelder dette det som betegnes som egeninitierte tiltak, der fagadministrasjonen i Kulturrådet selv tar initiativ til, leder og gjennomfører utviklingsprosjekter. Denne rollen bør utfases og erstattes av en ordning der midlene til slike tiltak som hovedregel kunngjøres, og hvor eksterne miljøer leder og gjennomfører prosjektene. Kun unntaksvis bør Kulturrådet ta initiativ til prosjekter, men også disse bør ledes og gjennomføres av eksterne.

Videre bør det vurderes om utviklingsmidlene på post 77 bør samles om ett eller flere utviklingsprogrammer, der

det utlyses midler til spesifikke formål som det er politisk ønske om å videreutvikle eller styrke.

Utredningsgruppen har vurdert muligheten for at alle utviklingsmidlene på dette feltet legges inn i Norsk kulturfond. Fagadministrasjonen på museumsområdet vil da fremdeles ha en direktoratsfunksjon, blant annet som rådgivere for departementet. En slik løsning forutsetter en grundig vurdering av de habilitetsproblemene som kan oppstå, all den tid det ofte er institusjonsledere på kulturvernfeltet som er medlemmer i fagutvalget som forvalter kulturvernansettningen.

Med bakgrunn i at det fremdeles gjenstår en god del utviklingsarbeid i museumssektoren, mener utredningsgruppen likevel det er behov for å opprettholde en ordning med noe utviklingsmidler på museumsfeltet. Midlene bør forvaltes administrativt og må utlyses i sin helhet. Utredningsgruppen foreslår at utviklingsmidlene i fremtiden utlyses som utviklingsprogrammer med konkrete, politiske målsettinger.

Sikringsmidlene bør fortsatt forvaltes på administrativt nivå.

Arkiv

Arkivmeldingen⁵⁵ varslet endringer og presiseringer i Kulturrådets oppgaver på arkivområdet. Det ble tydeliggjort at Riksarkivaren skulle samordne innsatsen i en samlet arkivsektor. Kulturrådets utviklingsoppgaver ble imidlertid ikke foreslått avvirket, og det ble lagt til grunn at sektorens utviklingsmidler skulle videreføres i Kulturrådet.

Arkivverket har det overordnede ansvaret for gjennomføring av arkivpolitikken. Dette ansvaret gjelder også blant annet registrering og bevaring av private arkiv. Kulturrådets fagadministrasjon har imidlertid, gjennom overføring av blant annet arbeidsoppgaver og ansatte fra ABM-utvikling, fått ansvaret for flere strategiske utviklingsoppgaver på arkivfeltet. Dette gjelder særlig private arkiv som er en del av museenes samlinger.

Utredningsgruppen mener at det er viktig med en avklaring av utviklingsansvaret på arkivfeltet, og vil hevde at dette ansvaret kan ivaretas på en god måte hos Riksarkivaren. Kulturrådets virksomhet på dette området, slik det fremstår i dag, er for liten til at det ligger noen avgjørende utviklingskraft i den.

Selv om Riksarkivaren overtar ansvaret for å forvalte utviklingsmidler på arkivområdet, vil det innenfor Norsk kulturfond selvfølgelig fortsatt være mulig for Kulturrådet å støtte arkivrelaterte tiltak

Digitalisering

Arkiv, bibliotek og museum har det til felles at de skal forvalte materiale fra, og formidle kunnskap om, både fjern og nær fremtid. Opprettelsen av et felles statlig organ for abm-feltet på starten av 2000-tallet baserte seg på et ønske om å forme rammevilkår som kunne gi grunnlag for å utnytte fullt ut potensialet for samordning og samarbeid mellom disse fagområdene, et potensial som er særlig synlig når det gjelder spørsmål om digitalisering.

Digitalisering har vært et viktig stikkord for utviklingen ved norske kulturinstitusjoner de seneste årene, som i samfunnet for øvrig. Nasjonalbibliotekets samlinger er digitalisert og langt på vei gjort tilgjengelige for allmennheten. Museene gjør sine samlinger tilgjengelige på nett, blant annet gjennom historiske fotografier og avfotografering av fysiske gjenstander. Arkivverket har et omfattende digitaliseringsprogram, som for eksempel omfatter tilgjengeliggjøring av slektshistoriske data.

Ulike tiltak for stimulering av digital tilstedeværelse, deling og gjenbruk av data, styrking av digital kompetanse i sektoren og utvikling av felles digital infrastruktur har vært avgjørende for sektoren. Utredningsgruppen mener imidlertid at det påligger et særskilt ansvar for digitalisering og utvikling i alle etater og virksomheter, og vil hevde at det er samarbeid på tvers som sikrer dette best i tiden som kommer. Utredningsgruppen ser det som viktig at det skjer en koordinering av dette arbeidet mellom de tre sentrale statlige etatene Kulturrådet, Riksarkivaren og Nasjonalbiblioteket. Med arkiv-, bibliotek- og museumsoppgavene delt mellom tre etater, er en slik koordinering avgjørende. Gruppen forutsetter at Kulturdepartementet tar initiativ til et nærmere samarbeid på området, og ser det som naturlig at også Riksantikvaren og andre aktuelle etater involveres i dette samarbeidet.

Utredningsgruppen foreslår at det etableres såkornsmidler innenfor avsetningen på post 77, som kan sikre at for eksempel digitale utviklingsprosjekter kan igangsettes fortløpende av fagadministrasjonen.

Kulturrådets fagadministrasjon har de siste årene deltatt i et stort utviklingsprosjekt, Kultur og naturreiser, i

55 Meld. St. 7 (2012-2013) *Arkiv*.



Anna Daniells verk fra Skulpturbiennalen 2013

Foto: Anna Daniell

samarbeid med Riksarkivaren, Riksantikvaren, Statens kartverk og Miljødirektoratet. Slike konkrete prosjekter er ofte av betydning for å utvikle gode samarbeidsrelasjoner og bygge ned vante strukturer. Hvis Kulturrådet ikke lenger skal kunne bruke utviklingsmidler fra post 77 til egeninitierte tiltak i egen regi, vil det være viktig at fagadministrasjonen skaper rom innenfor sitt vanlige driftsbudsjett slik at den kan delta i prosjekter som den anser som viktige for å ivareta sine forvaltnings- og utviklingsoppgaver på kulturvernfeltet på en god måte.

6.2 Oppgaver på det internasjonale området

Det følger av stortingsmeldingen om regjeringens internasjonale kulturinnsats⁵⁶ fra 2012 at Kulturrådet har en rolle i den såkalte trekantmodellen, der departementene og Kulturrådet, utenriksstasjonene og organisasjonene som forvalter reisestøtten i samarbeid stimulerer til internasjonal kulturinnsats. Utredningsgruppen støtter at den rollen som er gitt i stortingsmeldingen videreutvikles med tanke på en best mulig tilrettelegging for kulturfeltet.

For svært mange i kunst- og kulturfeltet er skillet mellom det som foregår i Norge og det som foregår i utlandet mer eller mindre visket ut. Kulturrådets virkemidler rettet mot fremme av internasjonal aktivitet i kulturfeltet er likevel begrenset. Dette er delvis et resultat av at arbeidsdelingen mellom Utenriksdepartementet og Kulturdepartementet tradisjonelt har blitt forstått slik at Norsk kulturfond ikke skal nyttes til prosjekter internasjonalt. I praksis gis det likevel støtte til aktiviteter med en internasjonal dimensjon, både gjennom ordningene under Norsk kulturfond og gjennom ordningene med kunstnerstipend.

For å møte utviklingen og behovene i feltet, er det viktig at Kulturrådet i fremtiden har en sentral rolle i en felles, koordinert innsats for å fremme internasjonal aktivitet og internasjonalt samarbeid. Utredningsgruppen foreslår å styrke Kulturrådets mandat på det internasjonale området. Gruppen vil anbefale at det fra Kulturdepartementets side tydeliggjøres at Kulturrådet, inkludert Norsk kulturfond, ikke bare har ansvar for å fremme kunstneres og kulturaktørers nasjonale aktiviteter, men skal se

helhetlig på behovene i kunstfeltet uavhengig av nasjonale skillelinjer. Kulturrådet kan også ha en tydeligere rolle som faglig rådgiver for Kulturdepartementet på det internasjonale området.

Kulturaktører fra det utøvende feltet kan søke reisestøtte gjennom Utenriksdepartementets reisestøtteordninger, som forvaltes av syv ulike, kunstfaglige organisasjoner. Mottakerne av reisestøtten er i stor grad overlappende med tilskuddsmottakerne i Norsk kulturfond.

Det kan stilles spørsmål ved om denne modellen, med delt forvaltning av reisestøtteordningene og Norsk kulturfond, medfører økt byråkrati, ved at det utvikles parallell forvaltningskompetanse i Kulturrådet og i de syv organisasjonene som forvalter reisestøtten. På den annen side ivaretar denne strukturen åpenbart hensynet til maktspredning. I forbindelse med en evaluering⁵⁷ for noen år tilbake ble de syv organisasjonene i all hovedsak også vurdert å drive godt og fleksibelt. På bakgrunn av dette er utredningsgruppen kommet til at det ikke er noe påtrengende behov for at det ses nærmere på strukturen med separat forvaltning av reisestøtteordningene og Norsk kulturfond. Gruppen vil likevel peke på at det er viktig at Kulturrådet samarbeider tett med organisasjonene som forvalter Utenriksdepartementets reisestøtteordninger, for å unngå overlappende søknadsbehandling og for å utnytte kompetanse og ressurser på en best mulig måte.

6.3 Sekretariatet for Den kulturelle skolesekken

Den nasjonale sekretariatsfunksjonen for Den kulturelle skolesekken utføres i dag av to ansatte i fagadministrasjonen i Kulturrådet. Disse gjør et viktig arbeid, blant annet med innhenting av rapporter og utarbeidelse av statistikk og analyse av den virksomheten som foregår rundt om i kommuner og fylkeskommuner. Denne oppgaven har tidligere ligget både i ABM-utvikling og i Kulturdepartementet og er ikke uløselig knyttet til Kulturrådets øvrige portefølje. Det er med andre ord en oppgave som også kan utføres andre steder.

En ekspertgruppe for kunst og kultur i opplæringen ble nedsatt av Kulturdepartementet og

56 Meld. St. 19 (2012-2013) *Regjeringens internasjonale kulturinnsats*.

57 Telemarksforskings rapport 2012: *Katedral, Paviljong og Børs*.

Kunnskapsdepartementet høsten 2013. Ekspertgruppen fikk i oppgave å komme med anbefalinger som skulle bidra til styrket og reelt samarbeid mellom kultur- og utdanningssektorer på alle nivå i arbeid med målgruppen barn og unge. Videreutvikling og styrking av Den kulturelle skolesekken var sentralt i ekspertgruppens arbeid. I rapporten *Det muliges kunst* foreslår ekspertgruppen at Kulturdepartementet og Kunnskapsdepartementet går sammen om å opprette et nasjonalt senter som knyttes organisatorisk til høyere kunstutdanning og lærerutdanning. Ekspertgruppen anbefaler at sekretariatet for Den kulturelle skolesekken flyttes til det nye senteret, og at Den kulturelle skolesekken og kulturskolens virksomhet blir sentrale oppgaver i senteret, som i tillegg skal arbeide med kvalitet og kompetanse i grunnopplæringen og talentarbeid.

Det er kort tid siden forslaget om et nasjonalt senter ble lagt frem. Utredningsgruppen har derfor ikke hatt anledning til å ta endelig stilling til om et slikt senter vil være en god plassering for sekretariatet for Den kulturelle skolesekken. Den kulturelle skolesekken omfatter både skolesektor og kultursektor, samtidig som den i stor grad forvaltes og utvikles lokalt og regionalt. Denne kompleksiteten innebærer at det er vanskelig å finne en plassering for sekretariatet som fullt ut tar opp i seg alle de dimensjoner ordningen består av.

I et maktspredningsperspektiv mener utredningsgruppen det er viktig at den fremtidige organiseringen av den nasjonale sekretariatsfunksjonen for Den kulturelle skolesekken ivaretar den desentraliserte strukturen i ordningen, og at det ikke legges opp til uforholdsmessig topptung organisering. Utredningsgruppen ser at både Kulturrådet og et eventuelt nasjonalt senter er mulige hjem for sekretariatet i fremtiden. Uavhengig av plassering mener utredningsgruppen at videreutviklingen av Den kulturelle skolesekken bør skje i et tettere samarbeid mellom kultur- og utdanningssektorene, slik også Kulturutredningen⁵⁸ og forskningsrapporten fra 2013⁵⁹ om Den kulturelle skolesekken har pekt på.

6.4 Andre oppgaver

Utredningsgruppen legger til grunn at Kulturdepartementet også i fremtiden vil ha behov for å delegere ulike oppgaver, for eksempel til Kulturrådets fagadministrasjon. Historien viser at dette kan være oppgaver som i varierende grad kan knyttes an til det som oppfattes å være Kulturrådets kjernevirksomhet. I tråd med utviklingen også på andre fagområder, kan man se for seg en eventuell utflytting både av faste forvaltningsoppgaver, som forvaltning av institusjonstilskudd, og mer prosjektorienterte oppdrag.

Utredningsgruppen mener det er viktig å ta dette i betraktning ved en vurdering av hvordan den fremtidige organiseringen av Kulturrådets oppgaver bør løses, jf. også kapittel 7.

6.5 Utdredningsgruppens anbefalinger

- Arkivutviklingsoppdraget overføres til Riksarkivaren.
- Post 77 (eksklusive sikringsmidlene) omgjøres til søkbare utviklingsprogrammer med klare mål. Innenfor avsetningen etableres det såkornsmidler som kan sikre igangsetting av for eksempel digitale utviklingsprosjekter.
- Egeninitierte tiltak hvor Kulturrådet har en produksjonsrolle utfases.
- Arbeidet med digitalisering og utvikling på kulturvernfeltet må koordineres mellom de sentrale statlige etatene på området. Kulturdepartementet må ta initiativ til et nærmere samarbeid på området.
- Det tydeliggjøres at Kulturrådet, inkludert Norsk kulturfond, har ansvar for å se helhetlig på behovene i kunstfeltet, uavhengig av nasjonale skillelinjer.

58 NOU 2013:4 Kulturutredningen 2014.

59 Jan-Kåre Breivik og Catharina Christophersen (red.), *Den kulturelle skolesekken*, Kulturrådet 2013.

7

Spørsmålet om deling av Kulturrådet

7 Spørsmålet om deling av Kulturrådet

Utredningsgruppen har særskilt drøftet om det er behov for et organisatorisk skille mellom armlengdesoppgavene og direktoratsoppgavene i Kulturrådets fagadministrasjon.

Kulturrådets direktoratsoppgaver har blitt en større del av fagadministrasjonens virksomhet med årene, særlig etter overføringen av oppgaver fra ABM-utvikling i 2011. Flere aktører i feltet⁶⁰ er bekymret for at Kulturrådets tradisjonelle rolle som autonomt kunstfaglig organ på denne måten kommer under press.

Mens armlengdesoppgavene i Kulturrådet i stor grad handler om forvaltning av støtte til kunstfeltet, er hoveddelen av direktoratsoppgavene tilknyttet kulturvernfeltet. Det er noen forskjeller mellom disse feltene som forklarer hvorfor de normalt underlegges ulik forvaltning.

Støtte til kunst skal fremme produksjon og formidling av levende kunst og samtidskunst ved å gi ressurser og frihet til kunstnere og kunstinstitusjoner. Oppgaven er blant annet å fremme kunst som ennå ikke er skapt. Dette skjer best gjennom uavhengige, sakkyndige organer (armlengdesorganer) med forståelse og innsikt i hvordan denne oppgaven skal løses.

Kulturvern handler på sin side om å verne den kulturarven som allerede finnes. Kulturvern omfatter mange funksjoner som er felles for hele abm-området; innsamling, registrering, bevaring, formidling og forskning. Forvaltningen av dette feltet omfatter støtte til utvikling og drift av institusjoner med videre, men den omfatter også myndighetsoppgaver i form av håndheving av regler som skal sikre bevaring av kulturarven. Derfor ivaretas forvaltningen av kulturvernfeltet ofte av statlige myndigheter, ikke av armlengdesorganer.

Det er ekstra utfordrende for forståelsen av Kulturrådets virksomhet at det kollegiale organet som forvalter tilskudd etter armlengdesprinsippet, og fagadministrasjonens mer direktoratspregede virksomhet, bærer samme navn. At fagadministrasjonen i tillegg til å betjene rådet

også fungerer som sekretariat for to andre organer med selvstendig beslutningsmyndighet (henholdsvis Utvalget for statens stipend og garantiinntekter og styret for Fond for lyd og bilde), bidrar kan hende til ytterligere uklarhet. Generelt kan en si at Kulturrådet som organisasjon fremstår som mindre tydelig utad etter tilveksten av stadig flere direktoratsoppgaver og sekretariatsfunksjoner. I den grad allmennhetens innsikt i de ulike prosessene Kulturrådet forvalter svekkes, kan dette utgjøre et transparensproblem. Det kan også bidra til å svekke Kulturrådets legitimitet.

Utredningsgruppens flertall mener likevel at fagadministrasjonens doble funksjon ikke setter den faglige uavhengigheten for medlemmene av råd og fagutvalg under press på en måte som ikke lar seg håndtere innenfor en profesjonell forvaltningsorganisasjon.

I et utvalg eller en komité med bredt sammensatt kompetanse og kunstsyn skapes det en arena der flere faglige vurderinger brytes mot hverandre. Disse fagfellevurderingene er selve kjernen i Kulturrådets virksomhet, og bidrar slik flertallet ser det, til at vedtakene som treffes får nødvendig legitimitet.

En kombinasjon av armlengdesoppgaver og direktoratsoppgaver er løsningen også i flere andre land, jf. omtalen under kapittel 2. Det betyr ikke at det er uproblematisk å måtte forholde seg til begge roller innenfor en og samme organisasjon. Valget av en slik blandingsmodell baserer seg på en avveining av ulike hensyn, både av prinsipiell og mer pragmatisk karakter. I tillegg til hensynet til effektiv ressursutnyttelse kan en stor organisasjon ofte lettere tiltrekke seg den kompetansen som trengs, enn en mindre organisasjon. Kobling av ulike oppgavetyper kan også gi faglige synergier som gir en merverdi. Dette kan samtidig bidra til å bygge et sterkere og mer robust kompetansemiljø.

I illustrasjonen nedenfor vises skjematisk hvilke oppgaver som må flyttes ut av Kulturrådet hvis de direktoratspregede oppgavene skal skilles fra armlengdesoppgavene.

60 Se blant annet skriftlige innspill til utredningsgruppen.

Tabell 5.1 Armlengdesoppgaver og direktoratsoppgaver i Kulturrådet

Armlengdesoppgaver	Direktoratsoppgaver*
Rådets oppgaver: Norsk kulturfond (inkl. FoU og egeninitierte tiltak), Post 74 Rådgivning	
Fagadministrasjonens oppgaver: Sekretariatsfunksjoner for Norsk kulturfond, Utvalget for statens stipend og garantiinntekter for kunstnere og Fond for lyd og bilde	Fagadministrasjonens oppgaver: Utviklings- og forvaltningsoppgaver på arkiv- og museumsfeltet Internasjonalt arbeid Sekretariatet for Den kulturelle skolesekken Andre direktoratsoppgaver

* Må skilles ut hvis Kulturrådet skal rendyrkes som armlengdesorgan.

Dersom rådet skal ha et eget sekretariat, må de mer direktoratspregede oppgavene Kulturrådet utfører i dag, flyttes til andre. Eventuelt må det opprettes et nytt organ under Kulturdepartementet for disse oppgavene. Det må i denne sammenheng også ses hen til at Kulturdepartementet i fremtiden kan ha behov for å delegere ytterligere direktoratsoppgaver til et organ som Kulturrådet.

Flere av direktoratsoppgavene Kulturrådets fagadministrasjon forvalter er av svært ulik karakter. Det vil derfor neppe være naturlig å samle alle disse oppgavene i samme organisasjon dersom det etableres et nytt forvaltningsorgan på området. Det må derfor legges til grunn at oppgavene vil måtte fordeles mellom ulike organer.

Slik utredningsgruppen ser det, er det særlig museumsoppgavene som vanskelig finner sitt hjem i andre eksisterende organer, jf. også diskusjoner under kapittel 6.1. En eventuell ny enhet for disse oppgavene vil bli svært liten i forvaltningsmessig sammenheng. Det vil etter flertallets mening være krevende å etablere en liten statsinstitusjon på dette feltet på en måte som sikrer effektiv ressursutnyttelse, både økonomisk og personalmessig. Utredningsgruppens flertall har derfor kommet til at det ikke synes å være en fornuftig tilnærming å etablere et nytt, selvstendig organ på museumsfeltet nå. Fusjonen mellom deler av ABM-utvikling og Kulturrådet er ikke mer enn tre år gammel, og flertallet kan ikke se at de faglige argumentene for etablering av et nytt eget organ er tilstrekkelig overbevisende. Det vil dessuten kunne føre

til svekket gjennomføringskraft, i den grad ressurser og arbeidsinnsats ikke kan samles for å løse oppgavene.

På bakgrunn av de innspillene utredningsgruppen har mottatt i forbindelse med gjennomgangen, har gruppen videre inntrykk av at sektoren selv imøteser en videreutvikling av samarbeidet om oppgaver og oppgavefordeling med Kulturrådet. Det er også flere faglige synergieffekter ved plasseringen i Kulturrådet, spesielt gjelder dette i forholdet mellom kunstmuseene og fondsavsetningen til visuell kunst.

Utredningsgruppens flertall ser at Kulturrådets mange ulike oppgaver og strukturer bidrar til å gi et uoversiktlig bilde av virksomheten. Dette kan være spesielt problematisk dersom skjæringspunktet mellom armlengdesoppgaver og direktoratsoppgaver blir utydeliggjort. Ut fra en samlet avveining, hvor også hensynet til synergieffekter og best mulig utnyttelse av kompetanse og ressurser har vært av betydning, finner flertallet likevel at hovedtrekkene i dagens organisasjon, med en kombinasjon av armlengdesoppgaver og direktoratsoppgaver, kan videreføres.

I tillegg til at struktur og roller må klargjøres, har utredningsgruppens flertall et forslag som kan bidra til å styrke virksomhetens transparens og legitimitet. Utredningsgruppens flertall anbefaler at det kollegiale organet og fagadministrasjonen får hvert sitt navn. Navnet på det kollegiale organet foreslås endret til *Styret for Norsk kulturfond og statens kunstnerstipend (Kulturstyret)*, mens fagadministrasjonen fortsatt benevnes *Kulturrådet*.

Mindretallsmerknad fra utredningsgruppens medlem Sigrid Røyseng i spørsmålet om deling av Kulturrådet:

I et maktfordelingsperspektiv representerer armlengdesoppgaver og direktoratsoppgaver prinsipielt forskjellige funksjoner i det kulturpolitiske beslutningsapparatet. Det bør derfor eksistere et klart organisatorisk skille mellom dem. Mindretallet foreslår at direktoratsoppgavene som i dag er lagt til Kulturrådet, skilles ut og flyttes til en ny direktoratsorganisasjon for kultursektoren, og at Norsk kulturråd beholdes som armlengdesorgan.

Mens armlengdesoppgaver handler om utøvelsen av et fritt kunstfaglig skjønn, handler direktoratsoppgaver om å iverksette politiske beslutninger og føre kontroll med måten de politiske beslutningene blir iverksatt på. I kulturpolitikken skal armlengdesprinsippet sørge for at utøvelsen av et kunstfaglig skjønn og politiske beslutninger ikke sammenblandes. Armlengdesprinsippet funksjon i kulturpolitikken er således å sikre kunst- og kulturlivets ytringsfrihet, og at kunst- og kulturytringer derigjennom blir bidrag til en vital og kritisk offentlighet. I et demokratisk perspektiv bidrar denne kunst- og kulturfaglige beslutningsmakten til å balansere den politiske beslutningsmakten. Slik motvirkes en mulig skjevfordeling knyttet til politiske prioriteringer og preferanser.

Mindretallet mener at både armlengdesoppgaver og direktoratsoppgaver spiller viktige og legitime roller i kulturpolitikken, og at disse oppgavens funksjon best blir realisert om det er et tydelig skille mellom dem. Mens armlengdesoppgaver forutsetter en prinsipiell og reell uavhengighet av politiske myndigheter, forutsetter direktoratsoppgaver at det organet som utfører dem er underlagt direkte styring fra Kulturdepartementet. Dagens organisering betyr at Kulturrådets fagadministrasjon på den ene siden skal tilrettelegge for å utøve kunst- og kulturfaglig skjønn og på den andre siden skal sørge for at politiske beslutninger blir iverksatt. Slik har Kulturrådets fagadministrasjon en dobbeltrolle som gir svært ulik retning til det daglige arbeidet. Organisatorisk medfører dobbeltrollen motstridende rasjonaliteter og styringslinjer. Konsekvensen er at Kulturrådets fagadministrasjon får en uklar funksjon i kulturpolitikken. Selv om det kunst- og kulturfaglige skjønn utøves av oppnevnte råd og utvalg, er fagadministrasjonens faglige vurderinger

en viktig del av saksforberedelsene. Denne delen av fagadministrasjonens arbeid krever i seg selv en faglig uavhengighet. I egenskap av å være et armlengdesorgan er det tungtveiende grunner til at fagadministrasjonens arbeid i minst mulig grad bør være underlagt styring fra Kulturdepartementet. Fagadministrasjonen bør i mest mulig grad være et sekretariat for rådet og de underliggende utvalgene.

Et argument som har vært fremmet for å beholde dagens organisering av Kulturrådet, er at større organisasjonsenheter gir høyere effektivitet og bedre forutsetninger for å bygge og vedlikeholde kompetanse. Mindretallet mener at det er lett å overdrive betydningen av størrelse for å skape velfungerende organisasjoner. En av forutsetningene for å få store organisasjoner til å fungere, er at en bruker tilstrekkelige ressurser på intern koordinering. Det skjer gjerne ved at det utvikles flere hierarkiske nivåer⁶¹. Ønsket om å skape større organisasjoner kan dermed komme i konflikt med hensynet til forenkling. Snarere enn å forenkle kan resultatet bli at byråkratiseringen tiltar og at prosesser tar lengre tid. Det er også verdt å påpeke at størrelse i seg selv ikke er en egenskap som gjør en organisasjon attraktiv for kompetente fagpersoner.

Hva som er en hensiktsmessig organisering av oppgaveporteføljen som i dag ligger i Kulturrådet, avhenger av typen oppgaver som skal utføres. Det er reist tvil om Kulturrådets direktoratsoppgaver kan samles i én separat organisasjon. Oppgavene det er snakk om, knytter seg riktig nok til ulike deler av kultursektoren og har til dels ulik karakter. Imidlertid har disse oppgavene det trekk til felles at de er direktoratsoppgaver innen samme samfunnssektor.

Det er fullt tenkelig at Kulturdepartementet i framtiden vil overføre flere direktoratsoppgaver til Kulturrådet. I så fall kan den innebygde spenningen som ligger i dobbeltrollen til Kulturrådets fagadministrasjon forsterkes. Denne dobbeltrollen medfører tap av transparens. Selv om det innad i en organisasjon kan oppleves som håndterbart å skille disse prinsipielt ulike oppgavene, er det langt

61 Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

vanskeligere å få en slik organisatorisk løsning til å framstå som tydelig og forståelig for offentligheten. Flere høringsuttalelser til denne gjennomgangen peker på at Kulturrådets rolle er blitt utydelig etter sammenslåingen med ABM-utvikling. Mindretallet mener at en navneendring ikke er tilstrekkelig for å bøte på dette, ettersom den ikke vil endre det faktum at én og samme fagadministrasjon både har armlengdesoppgaver og direktoratsoppgaver.

Et viktig argument da deler av ABM-utvikling ble samorganisert med Norsk kulturråd i 2011 var at de to organisasjonene delvis hadde felles fagområder innenfor kulturvern, og at sammenslåingen dermed ville skape et sterkere fagmiljø. Argumentasjonen tok imidlertid ikke hensyn til at overføringen av oppgaver fra ABM-utvikling til Kulturrådet også betød at man overførte

direktoratsoppgaver til en organisasjon som i hovedsak hadde armlengdesoppgaver. Styrkingen av fagmiljøet var altså tenkt å foregå på tvers av disse oppgavetyperne. Når Norsk kulturråd ifølge høringsinstansene fremstår med en utydelig rolle utad, illustrerer det at prisen for et sterkere fagmiljø kan være at skillet mellom oppgavetyperne blir mindre tydelig i det daglige arbeidet.

Mindretallet foreslår med utgangspunkt i argumentasjonen ovenfor at direktoratsoppgavene som i dag ligger i Kulturrådets fagadministrasjon, skilles ut og flyttes til en ny direktoratsorganisasjon for kultursektoren, og at Norsk kulturråd beholdes som et armlengdesorgan. En slik deling er ikke til hinder for at armlengdesorganet Norsk kulturråd og et nytt kulturdirektorat kan samlokaliseres og gjøre bruk av en del felles infrastruktur og støttefunksjoner.



Gatas parlament

Foto: Lars Opstad/Rikskonsertene

Gatas parlament på skoleturné i regi av Den kulturelle skolesekken.

8

Anbefalinger

8 anbefalinger

Utredningsgruppen mener at de anbefalingene gruppen legger frem, samlet sett vil føre til en mer moderne og rasjonell drift av de ulike delene som omfattes av Kulturrådets virksomhet. Enkelte av anbefalingene vil kunne innebære begrensede merutgifter. Nedenfor følger en samlet oversikt over utredningsgruppens anbefalinger:

Oppnevning og sammensetning av råd og fagutvalg

1. Utredningsgruppen anbefaler at det videreføres en struktur med et råd og med fagutvalg nedsatt av rådet. Rådet videreutvikles som strategiorgan som har som hovedoppgave å sikre en god og hensiktsmessig fordeling av midlene i Norsk kulturfond samt å tilrettelegge for en helhetlig forvaltning i fagutvalgene og for utvikling i kulturfeltet.
2. Rådet skal være bredt sammensatt og skal bestå av medlemmer med kompetanse innenfor kunst- og kulturfeltet, organisasjon og ledelse, økonomi, forskning og utvikling. Medlemmene skal ikke representere særskilte kunstfelt. Medlemmene bør ha innsikt i det kulturpolitiske systemet.
3. Rådet bør bestå av syv medlemmer. Oppnevning bør skje for fire år av gangen og ikke være rullerende. Gjenoppnevning av rådsmedlemmer bør bare skje én gang. Numeriske varamedlemmer oppnevnes etter behov.
4. Det nedsettes en valgkomité som utarbeider forslag til sammensetning av rådet. Kulturdepartementet utarbeider retningslinjer for valgkomiteens arbeid. Fylkeskommunene eller andre definerte regionale enheter gis rett til å foreslå rådsmedlemmer overfor valgkomiteen.
5. Rådet må ha fleksibilitet i forbindelse med bruken av fondsmidlene. En fullmakt til å overføre midler mellom kapitler på statsbudsjettet innenfor en ramme av fem prosent anbefales.
6. Rådet oppnevner fagutvalgene og gir retningslinjer for fagutvalgenes arbeid og for de ulike avsetningene.
7. Fagutvalgene fatter vedtak i alle saker om enkelttilskudd, på bakgrunn av et kunst- og kulturfaglig skjønn.
8. Medlemmene i fagutvalgene skal ha tung kunst- og kulturfaglig kompetanse innenfor fagutvalgets felt. Rådet skal sørge for god geografisk spredning og bred sammensetning av kompetanse ved oppnevning av fagutvalgene. Det foreslås opprettet en forslagsdatabase der for eksempel fylker, kommuner, organisasjoner, institusjoner og enkeltpersoner kan komme med forslag om fagutvalgsmedlemmer.

Organisering av armlengdesoppgaver

9. Forvaltningen av statens stipend og garantiinntekter legges til rådet. Disse fordeles av egne stipendkomiteer oppnevnt av rådet. Utvalget for statens stipend og garantiinntekter for kunstnere avvikles.
10. Tiltak på post 74 som egner seg for en kunstfaglig vurdering, legges inn i Norsk kulturfond. Øvrige tiltak som i dag ligger på post 74, flyttes til andre poster på Kulturdepartementets budsjett.
11. Post 56 avvikles. All støtte fra Norsk kulturfond bevilges over én post, post 55, på de respektive kapitler/fagområder på Kulturdepartementets budsjett.
12. Ordninger, tilskuddsformål og utvalgs- og komitéstrukturer gjennomgås med sikte på forenkling og samordning og for å sikre en fleksibel og transparent forvaltning av fonds- og stipendmidler.
13. Regelen om at institusjoner med fast årlig statstilskudd som hovedregel ikke skal kunne søke om støtte fra Norsk kulturfond, videreføres. Unntak fra hovedregelen bør vurderes blant annet for å fremme institusjonenes samarbeid med det frie feltet.
14. Ved forvaltning av midler til forskning og utredning og i forbindelse med andre egeninitierte tiltak skal fagadministrasjonen hovedsakelig innta en bestillerrolle, ikke en utførerrolle.

Organisering av direktoratsoppgaver

15. Arkivutviklingsoppgavet overføres til Riksarkivaren.
16. Post 77 (eksklusive sikringsmidlene) omgjøres til søkbare utviklingsprogrammer med klare mål. Innenfor avsetningen etableres det såkornsmidler

som kan sikre igangsetting av for eksempel digitale utviklingsprosjekter.

17. Egeninitierte tiltak hvor Kulturrådet har en produksjonsrolle utfases.

18. Arbeidet med digitalisering og utvikling på kulturvernfeltet må koordineres mellom de sentrale statlige etatene på området. Kulturdepartementet må ta initiativ til et nærmere samarbeid på området.

19. Det tydeliggjøres at Kulturrådet, inkludert Norsk kulturfond, har ansvar for å se helhetlig på behovene i kunstfeltet, uavhengig av nasjonale skillelinjer.

20. Flertallet anbefaler at det kollegiale organet og fagadministrasjonen får hvert sitt navn, henholdsvis *Styret for Norsk kulturfond og statens kunstnerstipend (Kulturstyret)* og *Kulturrådet*.

Vedlegg

Vedlegg 1

Lov 7. juni 2013 nr. 31 om Norsk kulturråd

§ 1. Formål

Kulturrådet har som formål å stimulere samtidens mangfoldige kunst- og kulturuttrykk og å bidra til at kunst og kultur skapes, bevares, dokumenteres og gjøres tilgjengelig for flest mulig.

§ 2. Organisering

Kulturrådet er et statlig forvaltningsorgan som har hele landet som virkeområde. Kulturrådet består av et kollegialt organ (rådet) og en fagadministrasjon.

§ 3. Rådet

Rådet har som oppgave å forvalte Norsk kulturfond og andre statlige tilskudd som er lagt til rådet. Rådet skal bl.a. også være et rådgivende organ for staten i kulturspørsmål.

Rådet kan nedsette utvalg til forberedelse av saker. Det kan delegere avgjørelsesmyndighet til utvalg, rådets leder og direktøren.

Rådet skal ha ti medlemmer og numeriske varamedlemmer etter behov. Rådets medlemmer, inkludert leder, og varamedlemmer oppnevnes av Kongen etter tilråding fra departementet. Rådsmedlemmene kan gjenoppnevnes én gang. Medlemmene oppnevnes på grunnlag av kunst- og kulturfaglig kompetanse. Oppnevningene gjelder for fire år fra 1. januar etter valgår. Oppnevningene skal være rullerende slik at halvparten av medlemmene oppnevnes hvert annet år.

§ 4. Direktør/fagadministrasjon

Fagadministrasjonen ledes av en direktør som tilsettes av departementet.

Stillingsinstruks for direktøren fastsettes av departementet.

§ 5. Instruksjonsmyndighet

Rådet er faglig uavhengig i sitt arbeid. Rådet kan ikke instrueres når det gjelder enkeltvedtak om fordeling av tilskudd.

§ 6. Klage

Departementet kan ikke overprøve vedtak fattet av rådet når det gjelder det kunst- og kulturfaglige skjønnnet.

§ 7. Omgjøringsmyndighet

Departementet kan ikke på grunnlag av et annet kunst- og kulturfaglig skjønn omgjøre vedtak om tilskudd fattet av rådet.

§ 8. Forskriftshjemmel

Departementet kan gi forskrift om tilskuddsordninger.

§ 9. Ikraftsetting

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Vedlegg 2

Norsk kulturfond – fylkesvis fordeling 2013

Fylkesvis fordeling 2013			
Fylke	Antall søknader	Antall bevilgninger	
Akershus	503	146	29,0 %
Aust Agder	83	28	33,7 %
Buskerud	191	80	41,9 %
Finnmark	115	40	34,8 %
Hedmark	140	44	31,4 %
Hordaland	778	317	40,7 %
Møre og Romsdal	114	40	35,1 %
Nordland	243	94	38,7 %
Nord-Trøndelag	99	29	29,3 %
Oppland	174	66	37,9 %
Oslo	2982	1178	39,5 %
Rogaland	302	118	39,1 %
Sogn og Fjordane	103	39	37,9 %
Sør-Trøndelag	443	160	36,1 %
Telemark	163	72	44,2 %
Troms	226	89	39,4 %
Vest-Agder	138	48	34,8 %
Vestfold	164	36	22,0 %
Østfold	198	67	33,8 %
Svalbard	5	1	20,0 %
Utlandet	127	36	28,3 %
Totalt	7291	2728	37,4 %
Ukjent	183	28	15,3 %

Fylkesvis fordeling 2013			
Fylke	Søknads-sum	Samlet bevilget sum	
Akershus	102 720 444	21 117 750	20,6 %
Aust Agder	10 754 629	2 130 000	19,8 %
Buskerud	34 439 587	9 740 000	28,3 %
Finnmark	34 892 054	10 885 800	31,2 %
Hedmark	17 753 528	3 403 500	19,2 %
Hordaland	188 155 230	55 655 600	29,6 %
Møre og Romsdal	15 265 148	3 816 000	25,0 %
Nordland	55 515 056	23 177 800	41,8 %
Nord-Trøndelag	20 868 875	5 537 000	26,5 %
Oppland	28 864 675	8 160 000	28,3 %
Oslo	709 087 870	220 413 400	31,1 %
Rogaland	63 346 967	26 502 500	41,8 %
Sogn og Fjordane	15 278 500	4 060 000	26,6 %
Sør-Trøndelag	99 389 274	28 226 500	28,4 %
Telemark	45 672 917	11 172 000	24,5 %
Troms	45 715 652	17 498 000	38,3 %
Vest-Agder	36 384 484	7 873 200	21,6 %
Vestfold	51 871 611	7 041 000	13,6 %
Østfold	39 780 896	7 607 000	19,1 %
Svalbard	2 170 000	200 000	9,2 %
Utlandet	16 859 581	1 686 700	10,0 %
Totalt	1 634 786 978	475 903 750	29,1 %

Kilde: Kulturrådet

Vedlegg 3

Norsk kulturfond – gjennomsnittlig fylkesvis fordeling 2009-2013

Gjennomsnitt fylkesvis fordeling 2009-2013			
Fylke	Antall søknader	Antall bevilgninger	Innvilgede søknader i prosent
Akershus	414	123	29,7 %
Aust Agder	71	30	42,3 %
Buskerud	159	62	39,0 %
Finnmark	93	40	43,0 %
Hedmark	109	37	33,9 %
Hordaland	697	288	41,3 %
Møre og Romsdal	102	36	35,3 %
Nordland	202	79	39,1 %
Nord-Trøndelag	96	37	38,5 %
Oppland	157	57	36,3 %
Oslo	2823	1122	39,7 %
Rogaland	267	100	37,5 %
Sogn og Fjordane	91	43	47,3 %
Sør-Trøndelag	386	147	38,1 %
Telemark	154	59	38,3 %
Troms	200	86	43,0 %
Vest-Agder	127	49	38,6 %
Vestfold	141	38	27,0 %
Østfold	150	44	29,3 %
Totalt	6439	2477	38,5 %

Gjennomsnitt fylkesvis fordeling 2009-2013			
Fylke	Søknads-sum	Samlet sum	Innvilget søknadssum i prosent
Akershus	83 448 853	17 253 037	20,7 %
Aust Agder	10 540 373	2 630 484	25,0 %
Buskerud	29 028 509	8 726 071	30,1 %
Finnmark	30 050 369	8 905 732	29,6 %
Hedmark	16 282 408	3 069 825	18,9 %
Hordaland	168 110 334	47 143 306	28,0 %
Møre og Romsdal	14 756 517	3 353 660	22,7 %
Nord-Trøndelag	13 337 396	3 143 625	23,6 %
Nordland	56 669 795	18 107 664	32,0 %
Oppland	25 729 542	6 298 256	24,5 %
Oslo	652 167 195	194 679 657	29,9 %
Rogaland	60 703 280	16 939 541	27,9 %
Sogn og Fjordane	13 369 202	3 649 825	27,3 %
Sør-Trøndelag	84 403 041	21 889 892	25,9 %
Telemark	30 229 878	7 018 662	23,2 %
Troms	41 605 926	12 246 730	29,4 %
Vest-Agder	24 664 281	6 124 470	24,8 %
Vestfold	35 866 933	7 200 230	20,1 %
Østfold	36 953 765	6 203 294	16,8 %

Kilde: Kulturrådet

Vedlegg 4

Mottakere av tilskudd fra kap. 320 post 74 *Tilskudd til tiltak under Norsk Kulturråd i 2014.*

Allmenne kulturformål:

Center for Afrikansk Kulturformidling (CAK)
 Folkeakademiens Landsforbund
 The Thor Heyerdahl Institute
 Kulturtiltak på Svalbard (Longyearbyen lokalstyre)
 Nordland Akademi for Kunst og Kultur
 Norges Døveforbund, kulturarbeid
 Norsk kulturforum (NOKU)
 Norske Festivaler BA
 Norske Kirkeakademiers Fellesråd
 Seanse – senter for kunstproduksjon
 Stiftelsen Arkivet
 Voksenåsen – kulturvirksomhet
 Aspirantordningen

Billedkunst og kunsthåndverk:

Barnas Historie, Kunst og Kultur
 Birka
 Fotogalleriet
 Kunstnerforbundet
 Kunst på Arbeidsplassen
 Landsforeningen Norske Malere
 Nordic Light – International Festival of Photography
 Norsk Billedhoggerforenings Skulpturkontor
 Norsk kritikerlag (kunstkritikk.no)
 Norske Grafikere
 Norske Kunstforeninger
 Norske Kunsthåndverkere
 Norske Tekstilkunstnere
 Oslo kunstforening

Se kunst i Nord-Norge – SKINN
 Tegnerforbundet
 Tromsø kunstforening
 Unge Kunstneres Samfund (UKS)
 Bergen Assembly

Musikkformål:

Aktivitetsmidler til kor
 Bok- & blueshus, Notodden
 Brak – Bergen Rock Aktører
 Cosmopolite Scene
 Dokkhuset Scene
 Folkemusikk Nord
 Kompetansesentre for rytmisk musikk
 Midtnorsk jazzsenter
 Midtnorsk senter for folkemusikk og folkedans
 Musikk og ungdom
 Norsk Komponistforening – tilskudd trykking av noter
 NOTAM – norsk senter for teknologi i musikk og kunst
 Ny Musikk
 Regionalt senter for kirkemusikk i Bodø
 Samspill – International Music Network
 Strunkeveko
 Sørnorsk jazzsenter
 Tilskudd til kjøp av musikkinstrumenter for skolekorps
 Tilskudd til landsomfattende musikkorganisasjoner
 Tilskuddsordning for utstyr
 Trondheim jazzorkester
 Vestnorsk jazzsenter
 Østnorsk jazzsenter

Scenekunstformål:

ASSITEJ Norge
 Buskerud Teater
 Dansearena Nord
 Døvetolkning av teaterforestillinger
 Landsforbundet Teatrets Venner
 Markedet for Scenekunst, Sandefjord
 Rom for Dans
 Studium Actoris
 Tilskuddsordningen for historiske spill/friluftsspill
 Unima Norge
 Stiftelsen Fargespill

Litteratur og språk:

Agenda X Skriveverksted
 Bjørnsonakademiet
 Bjørnsonfestivalen
 Bokbyen i Fjærland
 Bokbyen ved Skagerrak
 Leser søker bok, Foreningen
 Litteraturhuset i Bergen
 Litteraturhuset i Fredrikstad
 Litteraturhuset i Oslo
 Norsk Barnebokforum (IBBY Norge)

Museums- og kulturvernformål:

VilVite – Bergen Vitensenter – skolesekkmidler
 Emanuel Vigelands Museum
 Falstadsenteret
 Landslaget for lokalhistorie
 Midtnorsk Vitensenter – skolesekkmidler
 Nordnorsk Vitensenter – skolesekkmidler
 Norges Husflidslag
 Norges kulturvernforbund inkl. den norske kulturminnedagen
 Norges museumsforbund, inkl. Museum of the Year Award
 Norsk Folkeminnelag
 Norsk ICOM
 Tidsskriftet Museumsnytt

Arkivformål:

Landslaget for lokal- og privatarkiv



Rapport fra utredningsgruppe nedsatt av Kulturdepartementet
for å gjennomgå Norsk kulturråd.

Last ned rapporten fra: www.regjeringen.no/kud.

På omslaget: Det rommet du sier vi ikke har, av Kari Steihaug.

Foto: Fin Serck-Hanssen.

Design: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.

Ombrekking av tekst og trykk: Allkopi.

06/2014 – 500.

*Installasjon, 7 x 11 meter, Lillehammer Kunstmuseum 2013, opprekkede strikkeplagg / håndfargede tråder.
Verket er en del av samarbeidsutstillingen "Tusen tråder - en historiefortelling i tekstil" på Lillehammer kunstmuseum og Maihaugen.*