

DFØ-rapport 2026:6

Mellom kultur og struktur

En gjennomgang av organiseringen av virksomheter underlagt Kultur- og likestillingsdepartementet



Forord

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) fikk i tildelingsbrevet for 2026 i oppdrag å foreta en gjennomgang av organiseringen av virksomhetene under Kultur- og likestillingsdepartementet samt vurdere arbeidsdelingen mellom departementet og virksomhetene.

Vi vil takke alle informanter og andre bidragsytere fra de statlige virksomhetene i kulturforvaltningen, Kultur- og likestillingsdepartementet for nyttige bidrag og god dialog underveis.

I DFØ er gjennomgangen utført av Aud-Sissel Meringdal, Anne Heyerdahl, Vivi Lassen og Philip Isaac Nur (prosjektleder). Ingunn Botheim er kvalitetssikrer og avdelingsdirektør Liv Mari Hatlen er prosjekteier.

Oslo, september 2026

Hilde Nakken,

Divisjonsdirektør

Innhold

Forord.....	2
Sammendrag	5
1 Innledning	8
1.1 Bakgrunn.....	8
1.2 Formål og problemstillinger.....	8
1.3 Metode og datainnsamling.....	9
1.4 Leseveiledning	12
2 Kjennetegn ved den statlige kulturforvaltningen	13
2.1 En sektor med et bredt samfunnsoppdrag.....	13
2.2 Kulturpolitikken historiske utvikling har bidratt til en fragmentert organisering	14
2.3 Organiseringen av Kultur- og likestillingsdepartementet.....	14
2.4 Kjennetegn ved de statlige virksomhetene i kulturforvaltningen	15
2.5 Kulturforvaltningen har mange grenseflater til andre sektorer	19
2.6 Kjennetegn ved kulturforvaltningens ressursbruk.....	21
2.7 Hvilke utfordringer og utviklingsbehov ser dagens forvaltning framover?.....	25
3 Vurderingen av potensiale for sammenslåing i kulturforvaltningen.....	28
3.1 Endret organisering kan være et virkemiddel for en styrket forvaltning	28
3.1.1 Flere virksomheter i kulturforvaltningen kjennetegnes av høy egenart	28
3.1.2 Språkrådet og Nasjonalbiblioteket har potensiale for sammenslåing	30
3.1.3 KORO, Kulturdirektoratet, Kulturtanken og NFI har potensiale for sammenslåing	31
3.2 Hva sier ressursbruken om potensialet for sammenslåing?	32
3.3 DFØs samlede vurdering av potensiale for sammenslåing.....	34
4 Alternative organisasjonsmodeller	35
4.1 Nærmere om virksomhetene i dag.....	35
4.1.1 KORO – Kunst i offentlige rom	35
4.1.2 Kulturdirektoratet	36
4.1.3 Kulturtanken	37
4.1.4 Norsk filminstitutt (NFI)	37
4.1.5 Språkrådet	38
4.2 Alternativ organisering av virksomhetene for kunst- og kultur	38
4.2.1 Alternativ 1: Sammenslåing av Kulturdirektoratet og Kulturtanken	39
4.2.2 Alternativ 2: Sammenslåing av KORO, Kulturdirektoratet og Kulturtanken	40

4.2.3 Alternativ 3: Sammenslåing av Kulturtanken, Kulturdirektoratet, KORO og NFI	42
4.2.4 DFØs samlede vurdering og anbefalinger	45
4.3 Vurdering av sammenslåing av Nasjonalbiblioteket og Språkrådet	46
4.3.1 DFØs samlede vurdering og anbefalinger	48
5 Faglig og administrativt samarbeid i kulturforvaltningen	50
5.1 Liten administrativ kapasitet gir behov for støtte og samarbeid	50
5.2 Kulturforvaltningen har potensiale for faglig samarbeid utover administrative kjerneoppgaver.....	51
5.3 DFØs vurdering og anbefaling om samarbeid i kulturforvaltningen	52
6 Flytting av oppgaver fra departementet til virksomhetene	54
6.1 Flere oppgaver kan delegeres til virksomhetene	54
6.2 DFØs vurdering av flytting av oppgaver fra Kultur- og likestillingsdepartementet	55
6.3 DFØs anbefaling om oppgaveoverføring	56
7 Veien videre og suksesskriterier	57
8 Litteraturliste.....	59
Vedlegg 1: Nærmere beskrivelse av virksomhetene.....	62
Vedlegg 2: Metode og datainnsamling	73

Sammendrag

Kultur- og likestillingsdepartementet har gitt DFØ i oppdrag å foreta en gjennomgang av organiseringen av virksomhetene under Kultur- og likestillingsdepartementet, samt vurdere arbeidsdelingen mellom departementet og virksomhetene. DFØ vurderer dagens organisering av Kulturdirektoratet, Kulturtanken, Kunst i offentlige rom (KORO), Lotteri- og stiftelsestilsynet, Medietilsynet, Nasjonalarkivet, Nasjonalbiblioteket, Nidaros domkirkes restaureringsarbeider, Norsk filminstitutt, Riksteatret og Språkrådet. Formålet med oppdraget er å vurdere om det er grunnlag for sammenslåing av virksomheter eller mulig samarbeid om administrative tjenester. I tillegg vurderes det om det er oppgaver i Kultur- og likestillingsdepartementet som kan flyttes til underliggende virksomheter. Hensikten er å legge til rette for en styrket forvaltning, med vekt på krav til kvalitet, kompetanse og effektivitet innenfor departementets ansvarsområder.

Behov for sterkere prioriteringer og økt forvaltningskompetanse

Den statlige kulturforvaltningen vil, som andre deler av forvaltningen, bli stilt overfor strengere krav til mer effektiv ressursbruk og sterkere prioriteringer i årene som kommer.

Kulturforvaltningen er preget av et mangfold av virksomheter, med ansvar for ulike ordninger og tilskudd som har sterke interesser knyttet til seg. Dette utgjør en risiko for overlappende oppgaver, utvikling i siloer og lite helhetlig virkemiddelbruk. Et kjennetegn ved kulturpolitikken i Norge er at nye tiltak og ordninger ofte blir lagt til det bestående, uten at de etablerte strukturene endres.¹ Dette har gitt en fragmentert forvaltning som kan gjøre det vanskeligere å foreta gode og nødvendige prioriteringer framover. Mange små fagmiljøer gir en sårbarhet i forvaltningen, samtidig som den blir stilt overfor økende krav til blant annet kvalitet i oppgaveløsning, virksomhetsstyring, digitalisering, sikkerhet og beredskap.

Strammere økonomiske rammer vil ikke bare påvirke forvaltningen, men også de utøvende kunstnerne, frivilligheten og befolkningen generelt. Utviklingen i kultursektoren har betydning for utviklingen av demokratiet. Medier, kunst- og kulturinstitusjoner og sivilsamfunnet danner til sammen sentrale deler av infrastrukturen for ytringer og samfunnsdebatt. Endrede vaner blant publikum og økt konkurranse om oppmerksomheten, særlig blant barn og unge, utfordrer kulturforvaltningen og reiser spørsmål om behovet for å tilpasse virkemidler og tilbud til nye bruksmønstre og forventninger. Disse utviklingstrekkene øker behovet for en sterkere forvaltning i virksomhetene, som kan levere relevant kunnskap og prioriteringer inn i framtidig politikkutvikling.

Kulturtanken, KORO og Kulturdirektoratet egner seg for sammenslåing

I første fase av prosjektet gjennomførte DFØ en kartlegging av alle virksomhetene i kulturforvaltningen, og vurderte hvilke virksomheter som er mest aktuelle å utrede for sammenslåing. Basert på kartleggingen utredet DFØ sammenslåing av virksomhetene KORO,

¹ Henningsen, 2015, NOU 2025: 7

Kulturtanken, Kulturdirektoratet og Norsk filminstitutt, samt sammenslåing av Språkrådet og Nasjonalbiblioteket. Årsaken til at disse virksomhetene ble utredet videre, var at kartleggingen viste et potensiale for faglig merverdi og administrative- eller effektiviseringsgevinster ved sammenslåing. For de fire førstnevnte virksomhetene vurderte DFØ tre ulike alternativer for sammenslåing: 1) Kulturtanken og Kulturdirektoratet, 2) KORO, Kulturtanken og Kulturdirektoratet og 3) KORO, Kulturtanken, Kulturdirektoratet og Norsk Filminstitutt.

DFØs vurdering er at KORO, Kulturdirektoratet og Kulturtanken bør slås sammen. Begrunnelsen er vesentlig faglig overlapp mellom Kulturdirektoratet og Kulturtanken, delvis også for KORO, samt muligheten for økt kostnadseffektivitet og større fagmiljøer. En sammenslåing av Kulturdirektoratet og Kulturtanken gir mulighet for å utvikle et større fagmiljø innen støtte til kunst- og kulturformål. Videre kan virkemidlene sees mer i sammenheng, noe som gir potensiale for å utvikle mer samordnede tjenester. Samfunnsoppdraget til Kulturtanken – kunst og kultur til barn og unge – er en viktig del av kulturpolitikken. Fordelen ved å organisere oppgaven i en egen virksomhet fremstår imidlertid, sett opp mot kostnadene det medfører, begrenset. Samlet sett er dette forhold som tilsier en ny organisering. Sammenslåing for KORO har sin primære begrunnelse i at KORO er sårbar på grunn av sin størrelse, begrensede administrative ressurser og at oppgavemengden, som er knyttet til statlig byggeaktivitet, varierer og er uforutsigbar. Innlemmet i en større virksomhet vil KORO få tilgang på et større administrativt og forvaltningsmessig apparat, som kan bidra til å redusere risiko og understøtte oppgaveutførelsen.

DFØ anbefaler samtidig at Språkrådet og Nasjonalbiblioteket opprettholdes som to separate virksomheter. Virksomhetene har grunnleggende ulike samfunnsoppdrag. Samlet faglig merverdi vurderes derfor som begrenset. En sammenslåing ville hatt noen potensielle gevinster, knyttet til områder som språkteknologi, forskningskompetanse og -infrastruktur, samt et økt økonomisk handlingsrom. Språkrådet og Nasjonalbiblioteket har imidlertid et omfattende administrativt samarbeid i dag. Flere gevinster er derfor allerede hentet ut gjennom eksisterende samarbeid og samlokalisering. DFØ anbefaler at Språkrådets styringsstruktur vurderes nærmere, uavhengig av spørsmålet om sammenslåing.

DFØ anbefaler ikke sammenslåinger for de øvrige virksomhetene underlagt Kultur- og likestillingsdepartementet.

Økt faglig og administrativt samarbeid kan bidra til mer effektiv ressursutnyttelse og en styrket forvaltning

DFØ vurderer det som hensiktsmessig at Nidaros domkirkes restaureringsarbeider, Riksteatret og Språkrådet (arkiv)² inngår en form for administrativt samarbeid med virksomheter som kan gi dem hensiktsmessig bistand. Dersom sammenslåing ikke blir valgt for KORO og Kulturtanken, bør de også inngå i et slikt administrativt samarbeid. Begrunnelsen for samarbeid er først og fremst den iboende risikoen knyttet til virksomhetenes størrelse, og er ikke basert på en vurdering av deres faktiske oppgaveutførelse av administrative funksjoner. NFI har mindre grad av sårbarhet, men kan ha nytte av administrativt samarbeid innen for eksempel arkiv- og dokumentasjonsforvaltning.

² Arkivfunksjonen i Språkrådet er ikke overført til Nasjonalbiblioteket

Flere oppgaver bør flyttes fra departementet til virksomhetene, men må følges opp av krav og forventninger til kompetanse i virksomhetene

Gjennomgangen av oppgaver i Kultur- og likestillingsdepartementet viser at flere oppgaver kan flyttes til de underliggende virksomhetene. Særlig gjelder dette innen tilskuddsforvaltning, men også kunnskapsutvikling og regelverksarbeid er oppgaver som virksomhetene i større grad kan overta ansvaret for. Det er særlig kunst- og kulturfeltet med Kulturdirektoratet, Kulturtanken og Norsk filminstitutt, som er aktuelle som mottakere av oppgaver, samt Lotteri- og stiftelsestilsynet på frivillighetsfeltet og Språkrådet innen det språkpolitiske området.

DFØs undersøkelse indikerer at det er ulike praksiser i departementet i hvilket ansvar og oppgaver de enkelte virksomhetene blir tillagt. Vår vurdering er derfor at det kan være behov for en mer prinsipiell tilnærming, også med sikte på å etablere en mer enhetlig praksis på tvers i departementet og i dialogen med de enkelte virksomhetene. For både tilskuddsforvaltning og andre aktuelle oppgaver som kunnskapsutvikling og regelverksforvaltning, mener DFØ det bør gjøres en grundigere gjennomgang og vurdering av hva som bør være departementets rolle og oppgaver og hva som bør være virksomhetenes ansvar i en framtidig, styrket forvaltning.

Mellom kultur og struktur — spenninger i styringen av kulturforvaltningen

Gjennomgangen av kulturforvaltningen etterlater et bilde av en sektor der kulturpolitiske verdier og krav til effektiv forvaltning trekker i noe ulike retninger. Mangfold, maktfordeling og armlengdes avstand er bærende prinsipper i kulturpolitikken, og kommer til uttrykk gjennom et mangfold av målgrupper, virkemidler og organisasjonsstrukturer. En hensiktsmessig organisering av forvaltningen kan være et viktig bidrag som kan understøtte målsetningene i kulturpolitikken. Denne rapporten kan forhåpentligvis bidra i så måte. Framover vil en styringsutfordring for Kultur- og likestillingsdepartementet og de aktuelle virksomhetene, være å løpende tilpasse og fornye organisering, regulering og virkemiddelapparat, slik at kulturpolitiske målsetninger og effektiv forvaltning balanseres på en god måte.

Oppsummert anbefaler DFØ at:

- KORO, Kulturdirektoratet og Kulturtanken slås sammen.
- Nasjonalbiblioteket og Språkrådet opprettholdes som to separate virksomheter.
- Språkrådets styringsstruktur vurderes, uavhengig av sammenslåing.
- Nidaros domkirkes restaureringsarbeider, Riksteatret, samt Språkrådet (arkiv) inngår i former for administrativt samarbeid.
- Departementet gjennomfører en grundig og helhetlig gjennomgang av forholdet mellom departementets og virksomhetenes roller og ansvar i en fremtidig styrket forvaltning.
- Departementet gjennomfører en trinnvis prosess som både avklarer intern organisering og ansvar, samt forventninger til rolleutøvelse og kompetanse i virksomhetene.
- Departementet, uavhengig av organisering igangsetter et arbeid med å gjøre enkeltstående tilskudd om til søkbare tilskuddsordninger (med noen unntak), og flytte tilskuddsforvaltningen til virksomhetene.

1 Innledning

I dette kapittelet gjennomgår vi bakgrunn for oppdraget, formål og problemstillinger, samt avgrensninger, samt metode, vurderingskriterier og datainnsamling.

1.1 Bakgrunn

DFØ fikk i tildelingsbrevet for 2026 i oppdrag å foreta en gjennomgang av organiseringen av virksomhetene under Kultur- og likestillingsdepartementet, samt vurdere arbeidsdelingen mellom departementet og virksomhetene. Oppdraget er blant annet en oppfølging av nasjonalbudsjettet for 2026, hvor viktigheten av arbeidet med strukturtiltak understrekes som ledd i å kunne frigjøre ressurser som enten kan bidra til økt kvalitet eller lavere kostnader i den offentlige tjenesteproduksjon. Dette berører blant annet hvordan offentlig forvaltning er organisert. I tillegg til behov for mer effektiv bruk av ressursene peker Perspektivmeldingen 2024 på mangel på arbeidskraft som en hovedutfordring framover.³ Med større konkurranse om arbeidskraften kan det bli mer utfordrende for små virksomheter å rekruttere og beholde relevant kompetanse. For Kultur- og likestillingsdepartementets del vil en styrket, og mer effektiv organisering, kunne være et viktig tiltak for bedre ressursbruk.

En sammenligning med andre departementer tyder på at Kultur- og likestillingsdepartementet skiller seg ut med mange små virksomheter. Kultur- og likestillingsdepartementet har 13 underliggende virksomheter hvor om lag halvparten har færre enn 70 ansatte. Alle virksomheter, uavhengig av størrelse, er underlagt de samme overordnede regelverkene. Kravene til kvalitet i forvaltningen øker og flere virksomheter har vist til utfordringer med små og sårbare fagmiljøer og vansker med å rekruttere forvaltningskompetanse innen økonomi, IKT, juss og ledelse av personalressurser i konkurranse med større miljøer.

Ressursbruken i sektoren kan heller ikke ses uavhengig av hvordan departementsrollen utøves. Kultur- og likestillingsdepartementet ivaretar betydelige forvaltningsoppgaver. Samtidig viser utviklingen i departementsrollen,⁴ at departementenes evne til å drive faglig, langsiktig politikkutvikling er under press. Utviklingen de siste årene i sentralforvaltningen har vært å flytte forvaltningsoppgaver ut av departementene og til underliggende virksomheter. Dette gjelder også Kultur- og likestillingsdepartementet. Fortsatt er imidlertid betydelige forvaltningsoppgaver igjen i departementet. I en vurdering av en mer effektiv organisering av underliggende virksomheter gjør det også naturlig å se på arbeidsfordelingen mellom departementet og virksomhetene.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med oppdraget er å gi Kultur- og likestillingsdepartementet et godt grunnlag for å kunne vurdere en bedre og mer effektiv organisering av sine underliggende virksomheter. Hensikten er å legge til rette for en styrket forvaltning, med vekt på krav til kvalitet, kompetanse og effektivitet innenfor sektorens ansvarsområder.

³ Meld. St. 31 (2023–2024). Perspektivmeldingen 2024

⁴ DFØ-rapport 2025:2. Departementene i en brytningstid.

DFØ skal vurdere dagens organisering av Nasjonalarkivet, Kunst i offentlige rom (KORO), Kulturtanken, Lotteri- og stiftelsestilsynet, Medietilsynet, Nasjonalbiblioteket, Nidaros domkirkes restaureringsarbeider, Norsk filminstitutt, Kulturdirektoratet, Riksteatret og Språkrådet. DFØ skal undersøke potensial for sammenslåing, eller mulig samarbeid mellom virksomheter om administrative tjenester. I tillegg skal DFØ vurdere om det er oppgaver i Kultur- og likestillingsdepartementet som kan flyttes ut til noen av virksomhetene eller avvikles.

DFØ står ansvarlig for de konklusjoner som trekkes i rapporten.

1.2.1 Problemstillinger

Oppdraget vil besvares ved hjelp av følgende tre hovedproblemstillinger:

1. Hva kjennetegner Kultur- og likestillingsdepartementets ansvarsområde og underliggende virksomheter?
2. Hvilke virksomheter egner seg for sammenslåing og hva er mulige fordeler og ulemper?
3. Hvilke endringer er aktuelle for å sikre en bedre og mer effektiv organisering av den statlige kulturforvaltningen?

1.2.2 Avgrensninger

DFØ vil gjennomgå organisasjonsstrukturen av ordinære forvaltningsorgan underlagt Kultur- og likestillingsdepartementet. Utredning av sammenslåinger og oppgavefordeling, samt konsekvenser, vil gjøres uten å gå inn i hvordan den interne organiseringen av eventuelle nye virksomheter bør være. Utredningen vil vurdere virksomhetenes styrker og svakheter, men vil ikke evaluere virksomhetenes drift, resultater eller måloppnåelse hver for seg. Utredningen er derfor avgrenset til virksomhetene, og DFØ har ikke innhentet innspill fra målgruppene eller brukerne til virksomhetene.

Utgangspunktet for DFØs oppdrag er å vurdere potensial for sammenslåing av virksomheter under Kultur- og likestillingsdepartementets ansvarsområde. I den grad det underveis i arbeidet kommer opp synspunkter på grenseflater med virksomheter i andre sektorer, vil det kunne påpekes, uten at det vil bli nærmere utredet.

I statsbudsjettet for 2026 framgår det at regjeringen ønsker å utrede organiseringen, ansvarsdelingen og virkemidlene til sentrale aktører på likestillingsfeltet.⁵ I tillegg til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), berører dette Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og Diskrimineringsnemnda (DN) under Kultur- og likestillingsdepartementet, samt tilskuddet til likestillingssentrene som forvaltes av Bufdir på vegne av Kultur- og likestillingsdepartementet. For å unngå at LDO og DN blir gjenstand for flere organisatoriske utredninger parallelt, utelates disse to virksomhetene fra denne organisasjonsgjennomgangen. Det er i 2026 for øvrig gitt et eget oppdrag til DFØ om å evaluere likestillingsapparatet, der blant annet LDO og DN inngår.

1.3 Metode og datainnsamling

Rapporten baserer seg på dokumentanalyse, nøkkeltall fra statsregnskapet.no og semistrukturerte intervjuer med departementet, samt ledelsen og tillitsvalgte i alle virksomhetene. DFØ har også

⁵ Prop. 1 S (2025–2026). Kultur- og likestillingsdepartementet.

gjennomført innspillsmøter med ledelsen og tillitsvalgte for virksomhetene som ble utredet nærmere for sammenslåing, der fordeler og ulemper ved alternative organisasjonsmodeller var tema. For kunst- og kulturvirksomhetene organiserte vi dette med alle de fire aktuelle virksomhetene samlet, mens Språkrådet og Nasjonalbiblioteket hadde felles innspillsmøte. Drøftingene og vurderingene bygger på analyse av det samlede datagrunnlaget. Se nærmere om metode og datakilder i vedlegg 2.

1.3.1 Kartlegging av virksomheter underlagt Kultur- og likestillingsdepartementet

For å oppnå en systematisk gjennomgang av alle underliggende virksomheter er det gjennomført en kartlegging etter følgende tema:

Kartleggingsområder	Utdypning
Formål/samfunnsoppdrag	Hva er virksomhetens samfunnsoppdrag og formål?
Oppgaver og arbeidsmetoder	Hvilke oppgaver og roller har virksomheten?
Fagmiljø og kompetanse	Hvilken type kompetanse består virksomheten av og hva er kompetansebehovene framover?
Ressursbruk	Hvordan bruker virksomhetene sine ressurser?
Organisasjonsstruktur og kultur	Hva kjennetegner virksomhetens organisering, styring, kultur og ledelse?
Virkemidler	Hvilke typer virkemidler har virksomheten ansvaret for?
Målgruppe	Hvem er virksomhetens viktigste målgrupper/brukere?
Utfordringsbilde	Hvilke utfordringer og utviklingsbehov har virksomheten i dag og 3-5 år fram i tid?
Grenseflater og samarbeid med andre virksomheter	Hvilke av virksomhetens oppgaver eller prosesser har avhengighet til andre virksomheter?

Kartleggingen viser kjennetegn ved virksomhetene og gir grunnlag for å vurdere styrker og sårbarheter ved dagens organisering av virksomhetene. Videre ser kartleggingen på sammenfall mellom virksomhetene, blant annet i formål, oppgaver, virkemidler eller målgrupper som kan tilsi at det vil være mer effektivt å slå dem sammen. Samlet sett utgjør kartleggingen utgangspunktet for å vurdere hvilke virksomheter som egner seg for sammenslåing. Dette kan begrunnes i potensialet for faglige synergier, eller i sårbarheter knyttet til begrensede ressurser og små kompetansemiljøer.

I prosjektgjennomføringen gjorde DFØ en vurdering av hvilke virksomheter som er mest aktuelle for å utrede for sammenslåing basert på kartleggingen i første fase av prosjektet. DFØ anbefalte til Kultur- og likestillingsdepartementet å utrede KORO, Kulturtanken, Kulturdirektoratet og NFI for sammenslåing med hverandre. DFØ anbefalte også å utrede sammenslåing av Språkrådet og Nasjonalbiblioteket. Kultur- og likestillingsdepartementet tok DFØs anbefalingene til følge.

Beslutningen dannet grunnlag for videre datainnsamling om disse virksomhetene i andre fase av prosjektet, se kapittel 3.

1.3.2 Vurderingskriterier for alternative organiseringsmodeller

I drøftingene av fordeler og ulemper ved sammenslåing og de ulike alternativene har vi utgangspunkt i følgende kriterier:

- Formålseffektivitet: I hvilken grad legger organiseringen til rette for god måloppnåelse, kvalitet i oppgaveløsningen og helhetlig kulturpolitikk?
- Kostnadseffektivitet: I hvilken grad bidrar modellen til effektiv utnyttelse av ressursene og kompetanse, samt redusere unødig dobbelt arbeid og sårbarheter uten økt ressursbruk?
- Rolleklarhet: Bidrar modellen til klare ansvarsforhold, tydelig mandat og oppgaver?
- Styrbarhet: I hvilken grad bidrar modellen til økt styrbarhet for Kultur- og likestillingsdepartementet og for underliggende virksomhet?
- Fleksibilitet: Gir modellen rom for å ivareta nye behov og oppgaver? Mulighet til å være proaktiv, omstillingsdyktig og kunne fange opp nye behov og utviklingstrekk?
- Arbeidsmiljø: Gir modellen rom for å utvikle et arbeidsmiljø som er faglig utfordrende og sosialt tilfredsstillende?
- Gjennomførbarhet: Vil en eventuell ny organisasjonsmodell medføre gjennomføringskostnader og motstand og krevende prosesser?

Vurderingskriteriene varierer i viktighet og kompleksitet. Enkelte kriterier er mer rettet mot virksomheten, som arbeidsmiljø og gjennomførbarhet, mens andre fokuserer på samfunnsoppdraget (formålseffektivitet). Det er en viss overlapp mellom kriteriene; rolleklarhet vil for eksempel påvirke styrbarheten. Alt i alt brukes vurderingskriteriene i varierende grad og bør sees på som relevante tema for å sortere fordeler og ulemper i vurderingen av alternativene.

1.3.3 Kartlegging av forvaltningsoppgaver i Kultur- og likestillingsdepartementet

For å vurdere oppgavefordeling mellom departementet og underliggende virksomheter gjennomførte DFØ en kartlegging av omfanget av forvaltningsoppgaver i Kultur- og likestillingsdepartementet som kan være aktuelle for overføring til de underliggende virksomhetene. Med «forvaltningsoppgaver» mener vi oppgaver som kan sies å være direktoratsoppgaver, som for eksempel: enkeltsaksbehandling, veiledning (systemveiledning/detaljveiledning), drift av nettsteder og nyhetsbrev, større arrangementer/konferanser, pilotering, kunnskapsinnhenting/kunnskapsgrunnlag, statistikk og analyse, samt tilskuddsforvaltning.

DFØ gjennomførte kartleggingen ved å sende ut et skjema til hver avdeling i Kultur- og likestillingsdepartementet, hvor de fylte inn hvilke oppgaver som kan delegeres til underliggende med begrunnelse. DFØ gjennomførte også intervjuer med avdelingene i etterkant, for å diskutere svarene på kartleggingsskjemaene.

Se vedlegg 2 for utdypende informasjon om metode og datainnsamling.

1.3.4 Begrepsavklaring

I rapporten bruker DFØ begrepet kulturforvaltningen som samlebetegnelse for de statlige virksomhetene underlagt Kultur- og likestillingsdepartementet som inngår i organisasjons gjennomgangen. Videre brukes begrepet kultursektoren som samlebetegnelse for virksomheter, institusjoner, organisasjoner og yrkesutøvere som skaper, produserer, formidler, bevarer eller tilgjengeliggjør kulturelle og kunstneriske uttrykk. Vi skiller dermed mellom *kulturforvaltningen*, som omfatter den offentlige forvaltningen av kulturfeltet, og *kultursektoren* omfatter alle aktørene som utøver kunst og kultur. Merk at forvaltning i kunstfaglig sammenheng også kan betegne forvaltning av kunstsamlinger. I de få tilfellene denne betydningen er aktuell, presiseres det i teksten.

1.4 Leseveiledning

Rapporten er strukturert slik:

- Kapittel 1 – Bakgrunnen og formålet med gjennomgangen av kulturforvaltningen
- Kapittel 2 – Kjennetegn ved kulturforvaltningen
- Kapittel 3 – Vurdering av potensialet for sammenslåing i kulturforvaltningen
- Kapittel 4 – Vurdering av alternative organisasjonsmodeller
- Kapittel 5 – Faglig og administrativt samarbeid i kulturforvaltningen
- Kapittel 6 – Oppgaver som kan delegeres fra Kultur- og likestillingsdepartementet til virksomhetene
- Kapittel 7 – Veien videre og suksesskriterier

2 Kjennetegn ved den statlige kulturforvaltningen

I dette kapitlet gir vi en beskrivelse av Kultur- og likestillingsdepartementets samfunnsoppdrag og dagens organisering. Videre beskriver vi kjennetegn ved kulturforvaltningen underlagt departementet basert på formål, oppgavetyper, målgrupper og ressursbruk. Omfanget av samarbeid mellom virksomhetene i forvaltningen og grenseflater til andre sektorområder beskrives også. Basert på intervjuer med departementet og virksomhetene redegjør vi for hvilke utfordringer forvaltningen står overfor, som kan påvirke evnen til oppgaveløsning nå eller i framtiden.

2.1 En sektor med et bredt samfunnsoppdrag

Etter opprettelsen av et eget departement for kunst, kultur og idrett i 1982, har ansvarsområdet til det nåværende Kultur- og likestillingsdepartementet over tid blitt endret til at det i dag omfatter et bredere samfunnsansvar knyttet til mediepolitikk, likestilling, ytringsfrihet og demokrati.

Kultur- og likestillingspolitikken tar utgangspunkt i at kunst, kultur, idrett og frivillighet er bærebjelker for å skape gode liv og samfunn. Et hovedmål er at alle i hele landet skal ha mulighet til å delta i og oppleve kunst og kultur av høy kvalitet og delta i frivillige aktiviteter. Kultur- og likestillingspolitikken skal bygge opp under grunnleggende verdier som demokrati, ytringsfrihet, fellesskap og retten til fri livsutfoldelse.⁶ Det skal legges til rette for et levende demokrati preget av bred deltakelse, inkluderende fellesskap og høy grad av tillit. Medier, kunst- og kulturinstitusjoner og sivilsamfunnet danner til sammen sentrale deler av infrastrukturen for ytringer og samfunnsdebatt.

Kulturloven fastslår offentlige myndigheters ansvar for å fremme og legge til rette for et bredt spekter av kulturvirksomhet, slik at alle kan få mulighet til å delta i kulturaktiviteter og oppleve et mangfold av kulturuttrykk.⁷ Med bakgrunn i en tilrådning fra Ytringsfrihetskommisjonen fikk Kulturloven i 2025 en lovfesting av prinsippet om armlengdes avstand.⁸ Dette betyr at kunst- og kulturfaglige vedtak skal gjøres av fagpersoner, og at politisk styring kun skal skje på overordnet nivå gjennom økonomiske og juridiske rammer og generelle mål. Loven gir også anvisning på oppgavefordeling mellom staten, fylkeskommunene og kommunene. I 2025 ble det innført en ny lovregel som tydeliggjør at fylkeskommuner og kommuner skal utarbeide oversikter over status og utviklingsbehov på kulturfeltet, som grunnlag for mål og strategier i den kommunale planleggingen. Norsk kulturpolitikk er altså summen av beslutninger og prioriteringer på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå.⁹

⁶ Prop.1 S (2025-2026) Kultur- og likestillingsdepartementet

⁷ Lov om offentlige styresmakters ansvar for kulturverksemd (kulturlova)

⁸ NOU 2022: 9 *En åpen og opplyst offentlig samtale. Ytringsfrihetskommisjonens utredning*, Prop. 6 L (2024-2025) *Endringer i kulturlova*.

⁹ NOU 2025: 7 *Musikklandet*.

2.2 Kulturpolitikkenes historiske utvikling har bidratt til en fragmentert organisering

I Meld. St. 8 (2018-2019), *Kulturens kraft* fra 2018, beskrives den historiske utviklingen av kulturpolitikken som et samspill mellom kulturaktørenes egne initiativ, korporative interesser og politiske prioriteringer på ulike nivåer.¹⁰ Dagens struktur er delvis et resultat av at egne initiativ fra kulturfeltet over tid har blitt offentlige oppgaver og støtteordninger. Statlig finansiering blir gjerne vurdert som en anerkjennelse og legitimitetsmarkør i seg selv, og kan skape spenning mellom behovet for en mer formålstjenlig organisering og kulturaktørenes historiske preferanse for statlig tilknytning.¹¹

Denne utviklingen kan forstås i lys av fenomenet som Erik Henningsen omtaler som «kulturpolitikkenes sedimentering».¹² Ifølge Henningsen har norsk kulturpolitikk utviklet seg gjennom at nye tiltak og ordninger blir lagt til det bestående, uten at de etablerte strukturene endres. Dette er ifølge Henningsen uttrykk for en politisk helgardering uten tydelig prioritering mellom ulike mål og verdier. Resultatet er at kulturpolitikken utvides til å romme stadig mer, heller enn å velge retning. NOU 2025:7 *Musikklandet* peker på at sedimenteringen skaper kompleksitet i det institusjonelle landskapet som gjør det krevende å se tydelige ansvarslinjer og helhetlige strukturer.¹³

2.3 Organiseringen av Kultur- og likestillingsdepartementet

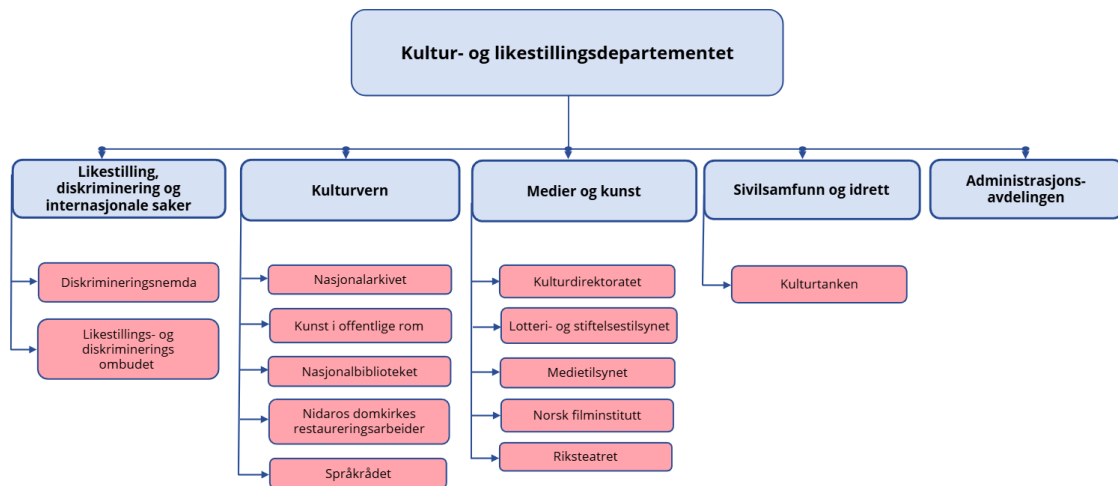
Kultur- og likestillingsdepartementet har ansvar for fagområdene kultur, likestilling og diskriminering, opphavsrett, mediepolitikk (film og kringkasting), frivillig sektor, idrett, samt pengespill og lotterivirksomhet. Departementet fikk dagens navn i 2022, etter en omorganisering som følge av at ansvaret for likestillingssaker ble overført fra det daværende Barne- og likestillingsdepartementet i 2019. Kultur- og likestillingsdepartementet består av fem avdelinger, hvorav fire fagavdelinger og en administrasjonsavdeling, jf. figur 1. I tillegg kommer en egen kommunikasjonsenhet.

¹⁰ Meld. St. 8 (2018-2019). *Kulturens kraft*. Kulturpolitikk for framtida

¹¹ Meld. St. 8 (2018-2019). Se også Zeiner, Lindsaas og Henningsen, 2025.

¹² Henningsen, 2015, NOU 2025: 7

¹³ NOU 2025: 7.



Figur 1. Organisasjonskart over Kultur- og likestillingsdepartementet med underliggende virksomheter. Kilde: Kultur- og likestillingsdepartementet.

Ansvar for de 13 underliggende virksomhetene: Diskrimineringsnemnda, KORO, Kulturdirektoratet, Kulturtanken, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Lotteri- og stiftelsestilsynet, Medietilsynet, Nasjonalarkivet, Nasjonalbiblioteket, Nidaros domkirkes restaureringsarbeider, Norsk filminstitutt, Riksteatret, Språkrådet, er fordelt mellom de fire fagavdelingene. I tillegg forvalter departementet statens eierskap i 11 selskaper innen områdene kultur, medier og pengespill.

Ved utgangen av 2025 hadde Kultur- og likestillingsdepartementet 142 årsverk og en bevilgning til driftsutgifter på 261,5 millioner kroner. De samlede utgiftene som var ført under Kultur- og likestillingsdepartementet i statsregnskapet for 2025 var på 26,2 milliarder kroner, noe som tilsvarer 1,3 prosent av statens totale utgifter.¹⁴ Av de samlede utgiftene på om lag 26,2 milliarder kroner, utgjorde tilskudd (overføringer til andre) 23,2 milliarder kroner, eller tilsvarende 88 prosent av de samlede utgiftene. Mer enn halvparten av budsjettet ble fordelt på enkeltstående tilskudd øremerket til navngitte mottakere, mens de øvrige tilskuddsbevilgningene var fordelt på ulike søkbare ordninger.¹⁵ Søkbare ordninger forvaltes i hovedsak av de underliggende virksomhetene, mens tilskudd øremerket til navngitte mottakere i hovedsak forvaltes av departementet. Det er Stortinget som fastsetter størrelsen på tilskudd til navngitte mottakere.

2.4 Kjennetegn ved de statlige virksomhetene i kulturforvaltningen

Basert på styringsdokumenter og intervjuer med kulturforvaltningen har vi kartlagt virksomhetene ut fra hovedformål, sentrale oppgavetyper og primærmålgrupper. DFØ har plassert virksomhetene i kategorier som fremhever det vi har vurdert som de mest sentrale kjennetegnene ved virksomhetene. I praksis har virksomhetene mange store og små oppgaver som gjør at de kunne

¹⁴ Statsregnskapet.no

¹⁵ Kultur- og likestillingsdepartementet

fylt flere kategorier enn det som framkommer her. Vi har valgt å vektlegge hovedtrekk for å få et mer analytisk bilde av forskjellene mellom virksomhetene.

Tabell 1. Årsverk og driftsutgifter i statlige virksomheter i kulturforvaltningen 2025.

Virksomhet	Antall årsverk	Driftsutgifter (mill.)
KORO*	24	117,8
Medietilsynet	33	78,9
Språkrådet	35	52,5
Kulturtanken	37	67,9
Nidaros domkirkes restaureringsarbeider	65	100,7
Lotteri- og stiftelsestilsynet	82	132,9
Riksteatret	83	167,1
Norsk filminstitutt	84	142,7
Kulturdirektoratet	134	243,8
Nasjonalarkivet	286	569,5
Nasjonalbiblioteket	494	908,9
SUM	1 357	2 583

Kilde: Statsregnskapet.no. Likestilling- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemda er ikke inkludert. Se kapittel 1.2.

* Driftsutgiftene for KORO inneholder utgifter til kunstinnkjøp og produksjon og er derfor ikke sammenlignbare med de andre virksomhetene. Se omtale under kapittel 2.6.

2.4.1 Virksomhetene har ulike formål, med vekt på direktoratsoppgaver

Av tabell 2 fremgår det at virksomhetene under Kultur- og likestillingsdepartementet ivaretar et bredt spekter av formål. Ansvarer strekker seg fra formidling, produksjon av og støtte til kunst og kultur, frivillighet, pengespill og idrett, til tilrettelegging for god offentlig forvaltning på tvers av sektorer, demokrati, ytringsfrihet, samt kulturarv- og vern. En nærmere beskrivelse av de enkelte virksomhetene, deres samfunnsoppdrag og oppgaver framgår av vedlegg 1.

Tabell 2. Fordeling av virksomheter under Kultur- og likestillingsdepartementet etter hovedformål.

Hovedformål	Virksomhet
Kunst og kultur	KORO, Kulturdirektoratet, Kulturtanken, Nasjonalarkivet, Norsk filminstitutt, Riksteatret
Frivillighet, pengespill eller idrett	Kulturtanken, Lotteri- og stiftelsestilsynet
God offentlig forvaltning og dokumentasjon på tvers av sektorer	Nasjonalarkivet, Språkrådet
Demokrati, ytringsfrihet og offentlig ordskifte	KORO, Kulturtanken, Kulturdirektoratet, Medietilsynet, Nasjonalarkivet, Nasjonalbiblioteket, Norsk filminstitutt, Språkrådet

Kulturarv- og vern	KORO, Kulturdirektoratet, Nasjonalarkivet, Nasjonalbiblioteket, Nidaros domkirkes restaureringsarbeider, Språkrådet
--------------------	---

I tabell 3 har vi gjort en vurdering av hvilke typer oppgaver virksomhetene i hovedsak jobber med. De fleste virksomhetene ivaretar ulike direktoratsfunksjoner¹⁶ og har en viktig rolle innen kunnskapsutvikling/formidling og som faglig rådgiver overfor departementene på sine fagområder. Både Kulturdirektoratet, Kulturtanken, Lotteri- og stiftelsestilsynet, Medietilsynet og Norsk filminstitutt har tilskuddsforvaltning som en sentral oppgave. Lotteri- og stiftelsestilsynet og Medietilsynet er samtidig viktige tilsynsorganer. Dette gjelder også Nasjonalarkivet og Språkrådet, som har tilsyn med andre offentlige organer på henholdsvis arkiv- og språkområdet. Nær halvparten av virksomhetene ivaretar oppgaver innen regelverksforvaltning og gir innspill til departementet innen regelverksutvikling.

Tabell 3. Fordeling av virksomheter i Kultur- og likestillingsdepartementet etter sentrale oppgavetyper.

Sentrale oppgavetyper	Virksomhet
Tilskuddsforvaltning	KORO, Kulturdirektoratet, Kulturtanken, Lotteri- og stiftelsestilsynet, Medietilsynet, Nasjonalarkivet, Norsk filminstitutt, Språkrådet
Tilsyn	Lotteri- og stiftelsestilsynet, Medietilsynet, Nasjonalarkivet, Språkrådet
Regelverksutvikling	Kulturdirektoratet, Kulturtanken, Lotteri- og stiftelsestilsynet, Medietilsynet, Nasjonalarkivet, Norsk filminstitutt
Produksjon/tjenesteyting	KORO, Nasjonalarkivet, Nasjonalbiblioteket, Nidaros domkirkes restaureringsarbeider, Norsk filminstitutt, Riksteatret
Eksport og internasjonalisering	Norsk filminstitutt
Samlingsforvaltning	KORO
Kunnskapsutvikling og formidling	KORO, Kulturdirektoratet, Kulturtanken, Lotteri- og stiftelsestilsynet, Medietilsynet, Nasjonalarkivet, Nasjonalbiblioteket, Nidaros domkirkes restaureringsarbeider, Norsk filminstitutt, Språkrådet
Faglig rådgiver overfor departement	KORO, Kulturdirektoratet, Kulturtanken, Lotteri- og stiftelsestilsynet, Medietilsynet, Nasjonalarkivet, Nasjonalbiblioteket, Norsk filminstitutt, Språkrådet

Enkelte, som KORO, Nidaros domkirkes restaureringsarbeider og Riksteatret, skiller seg ut ved at de i mindre grad har ansvar for forvaltningsoppgaver, og i større grad driver produksjonsvirksomhet innen kunst, kultur eller kulturvern. Norsk filminstitutt har både

¹⁶ Myndighetsutøvelse gjennom forvaltning av regelverk og tilskudd, tilsyn og klagebehandling og tjenesteyting, faglig rådgivning for departementet og kunnskapsformidling er eksempler på direktoratsfunksjoner, jf. DFØ-rapport 2024:3.

forvaltningsoppgaver, men også produksjon/tjenesteyting gjennom ansvar for drift av Cinemateket. Nasjonalarkivet og Nasjonalbiblioteket har på sin side ansvar for å veilede og bistå ulike deler av forvaltningen, tilgjengeliggjøre og langtidsbevare arkiv- og kulturarvmateriale, og publisere materiale for innbyggerne. Som eneste virksomhet har Norsk filminstitutt en sentral oppgave i tilknytning til eksport og internasjonalisering av norsk film i utlandet. I tillegg til oppgavene som framgår av tabellen, har også virksomhetene en rolle som utviklingsaktør på de fagområdene de har ansvaret for.

2.4.2 Virksomhetene retter seg mot et mangfold av målgrupper

I tråd med det brede samfunnsoppdraget som Kultur- og likestillingsdepartementet skal ivareta, representerer virksomhetene også en stor bredde i målgrupper. I tabell 4 har vi gjort en vurdering av hva som er virksomhetenes primære målgrupper. Samlet sett er det stor variasjon mellom virksomhetene i hvilke målgrupper de retter seg mot, selv om det er noe overlapp også her. På bakgrunn av sine ulike roller og ansvarsområder har KORO, Kulturdirektoratet, Kulturtanken og Norsk filminstitutt aktører innen kunst og kulturfeltet som en sentral målgruppe. Frivillig sektor og stiftelser er sentrale målgrupper for Kulturtanken og Lotteri- og stiftelsestilsynet gjennom deres tilskuddsforvaltning.

Tabell 4. Fordeling av virksomheter i Kultur- og likestillingsdepartementet etter primære målgrupper.

Primærmålgruppe	Virksomhet
Kunst og kulturfeltet	KORO, Kulturdirektoratet, Kulturtanken, Norsk filminstitutt
Frivillig sektor	Kulturtanken, Lotteri- og stiftelsestilsynet
Befolkningen	KORO, Kulturdirektoratet, Kulturtanken, Lotteri- og stiftelsestilsynet, Medietilsynet, Nasjonalarkivet, Nasjonalbiblioteket, Nidaros domkirkes restaureringsarbeider, Norsk filminstitutt, Riksteatret, Språkrådet
Andre statlige etater	KORO, Medietilsynet, Nasjonalarkivet, Språkrådet
Kommunal sektor	KORO, Kulturtanken, Nasjonalarkivet, Språkrådet, Nasjonalbiblioteket
Universitets- og høyskolesektoren	KORO, Nasjonalarkivet, Nasjonalbiblioteket, Nidaros domkirkes restaureringsarbeider, Språkrådet
Kommersielle aktører	Lotteri- og stiftelsestilsynet, Medietilsynet, Norsk filminstitutt

Flere virksomheter har befolkningen som en av sine primære målgrupper gjennom ansvar for ulike former for publikumsrettede tjenester. Dette gjelder blant annet Nasjonalbiblioteket, Nidaros domkirkes restaureringsarbeider og Riksteatret. Enkelte virksomheter retter seg mot grupper av befolkningen, slik som Kulturtanken der barn og unge er en sentral målgruppe, og Medietilsynet, som både har barn og unge og foreldre som sine målgrupper. Medietilsynet har også en viktig rolle i å formidle kunnskap og innsikt i kritisk medieforståelse og utviklingen på mediefeltet til andre statlige etater, myndighetsorganer og interessenter. Nasjonalarkivet og Språkrådet har andre statlige etater som målgruppe i sitt arbeid med veiledning og kontroll etter arkivlovens og

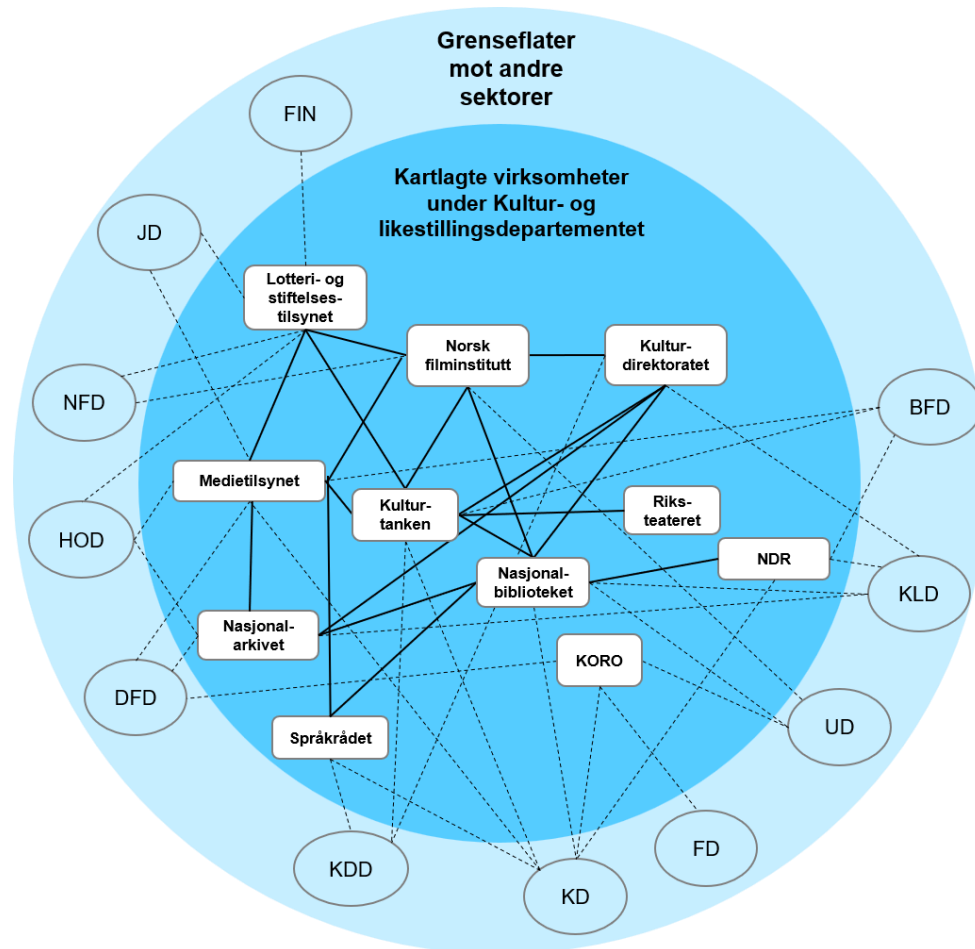
språklovens bestemmelser. Statlige etater, inkludert universitets- og høyskolesektoren, er også en målgruppe for KORO i arbeidet med kunstprosjekter i statlige bygg.

Gjennom Den kulturelle skolesekken er kommunal sektor en sentral målgruppe for Kulturtanken. Dette gjelder også Nasjonalarkivet når det gjelder kommunenes ansvar for dokumentasjon og arkiv og Språkrådet i deres språkpolitiske arbeid. Flere virksomheter som Nasjonalbiblioteket, Nasjonalarkivet, Nidaros domkirkes restaureringsarbeider og Språkrådet jobber opp mot og med universitets- og høyskolesektoren. Nasjonalbiblioteket og Nasjonalarkivet ivaretar oppgaven med å tilgjengeliggjøre datakilder og infrastruktur for forskning. Språkrådet har i tillegg fire fagråd for språkpolitiske spørsmål med høy representasjon fra universitets- og høyskolesektoren. For Lotteri- og stiftelsestilsynet og særlig Norsk filminstitutt er kommersielle aktører en viktig målgruppe, gjennom henholdsvis tilsyn med pengespillmarkedet og finansiering av film- og dataspillproduksjon.

2.5 Kulturforvaltningen har mange grenseflater til andre sektorer

Mange av virksomhetene under Kultur- og likestillingsdepartementet har omfattende kontaktpunkter ut mot andre virksomheter jf. figur 2.¹⁷ Under forsøker vi å oppsummere hva som kjennetegner grenseflater og samarbeidet både intern i kulturforvaltningen og utad. En mer detaljert beskrivelse av omfanget av samarbeid og grenseflater for den enkelte virksomhet framgår av vedlegg 1.

¹⁷ Tabellen viser til departementene som er ansvarlig for den eller de virksomhetene det er grenseflate opp mot. Forkortelsene viser til Finansdepartementet (FIN), Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD), Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD), Kunnskapsdepartementet (KD), Forsvarsdepartementet (FD), Utenriksdepartementet (UD), Klima- og miljødepartementet (KLD) og Barne- og familiedepartementet (BFD).



Figur 2. Oversikt over samarbeidsflater mellom virksomhetene under Kultur- og likestillingsdepartementet og grenseflater til andre sektorområder. Hele linjer viser samarbeidsflater innad i sektoren, mens stiplede linjer viser samarbeid utenfor sektoren. Likestilling- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemda er ikke inkludert. Se kapittel 1.2.

Selv om figuren over illustrerer at det er en rekke koblinger mellom virksomhetene innad i sektoren, er samarbeidet som oftest begrenset, med preg av avgrensede satsinger og konkrete oppdrag. Arbeidet med Klima- og miljøprogram for kultursektoren er eksempel på en slik oppgave som Kulturdirektoratet, Kulturtanken og Norsk filminstitutt deltar i og samarbeider om. Dataspill og barn og unge er et annet område der Norsk filminstitutt, Medietilsynet og Kulturtanken har et samarbeid. Kunnskapsutvikling er også et tema det samarbeides om i noen grad mellom Kulturdirektoratet, Kulturtanken og Norsk filminstitutt, selv om det framstår som mindre formalisert. Innen digitalisering og infrastruktur er det flere prosjekter som på ulikt vis involverer Kulturdirektoratet, Nasjonalbiblioteket, Nasjonalarkivet. Nasjonalbiblioteket og Nasjonalarkivet har også et tett teknisk og faglig samarbeid om langtidsbevaring og tilgjengeliggjøring av materiale for ettertiden. Språkrådet og Nasjonalbiblioteket har både et faglig samarbeid om språkteknologi/KI, og et administrativt samarbeid. Samtidig har andre virksomheter, slik som KORO, Riksteatret og Nidaros domkirkes restaureringsarbeider, færre samarbeidsrelasjoner internt, og et mer utstrakt kontaktnett og samarbeid med andre aktører utenfor sektoren.

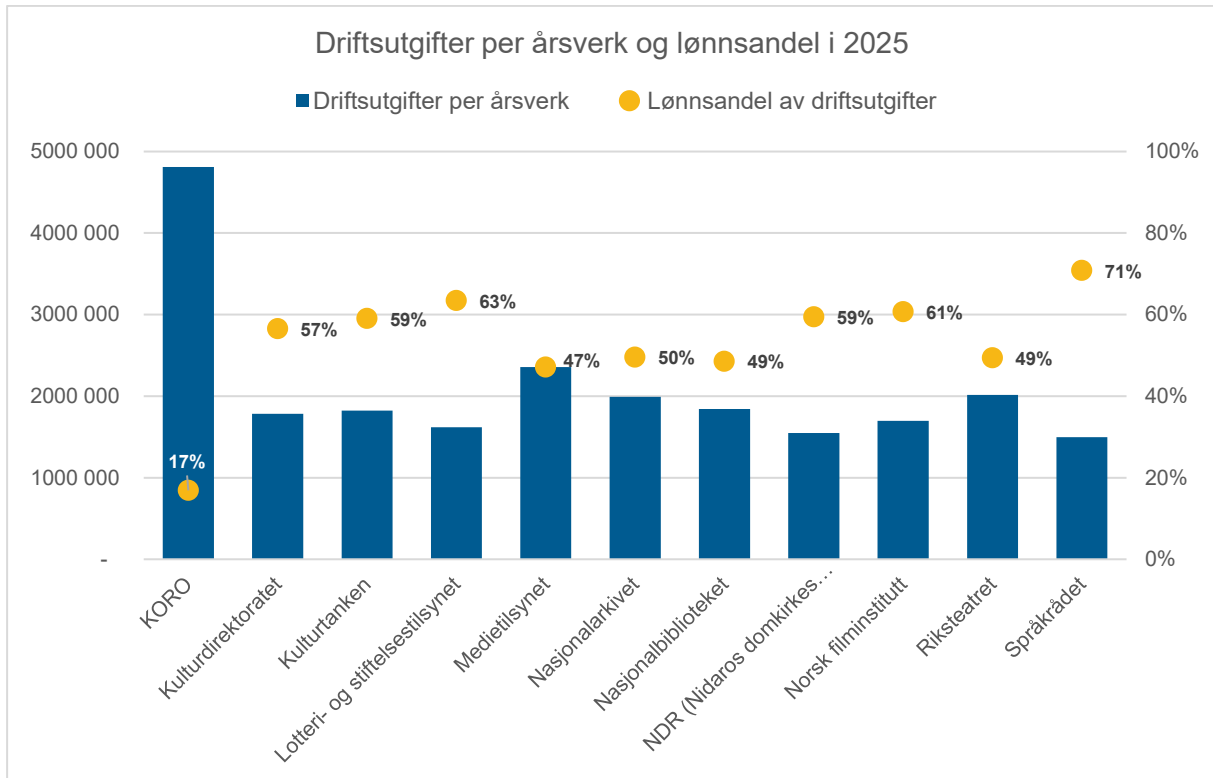
2.5.1 Kultur- og likestillingspolitikken har tette koblinger til andre politikkområder

Samarbeidet internt i kulturforvaltningen er ofte avgrenset og oppdragsbasert. Grenseflatene til andre sektorer er derimot for mange av virksomhetene relativt omfattende, og berører et bredt spekter av departementsområder og sektorer. Flere av virkemidlene som kulturforvaltningen har ansvaret for, forutsetter et tett samspill med utdanningssektoren og andre aktører som jobber med barn og unges oppvekstsvilkår. Innen språkpolitikken er det et omfattende samarbeid med utdannings- og forskningssektoren, inkludert universiteter og høyskoler om språk i utdanning og forskning. Digitalisering og teknologisk utvikling utgjør også en viktig samarbeidsflate, der flere av virksomhetene inngår i tverrsektorielt samarbeid om regulering og forvaltning av digitale tjenester. Innen området kulturarv og bygg/eiendom er det ulike grenseflater mot kulturminneforvaltningen og statlige byggeprosjekter. Mellom kultur- og filmfeltet og virkemiddelapparatet for næringsutvikling og eksport er det også flere berøringspunkter. Et annet område for samarbeid er i tilknytning til arbeidet med frivillighet og pengespill, der det er grenseflater både mot regulering, tilsyn og finansieringsmodeller. Enkelte virksomheter, som Nasjonalarkivet, har grenseflater til samtlige sektorområder ved at oppdraget innen arkiv og informasjonsforvaltning både omfatter statlig og kommunal forvaltning.

2.6 Kjennetegn ved kulturforvaltningens ressursbruk

Formålet med å vise til nøkkeltall for ressursbruken til virksomhetene er å vise hvordan utgiftene i stor grad følger av formålet og oppgavetype til virksomheten. Nøkkeltallene brukes for å beskrive kjennetegn ved virksomhetene — ikke for å vurdere om den enkelte virksomhets ressursbruk er effektiv. Nøkkeltallene må derfor vurderes med forbehold, ettersom virksomhetene har ulike formål og oppgaver, og dermed også ulike budsjetter. Se vedlegg 2 for definisjoner og forbehold ved datagrunnlaget.

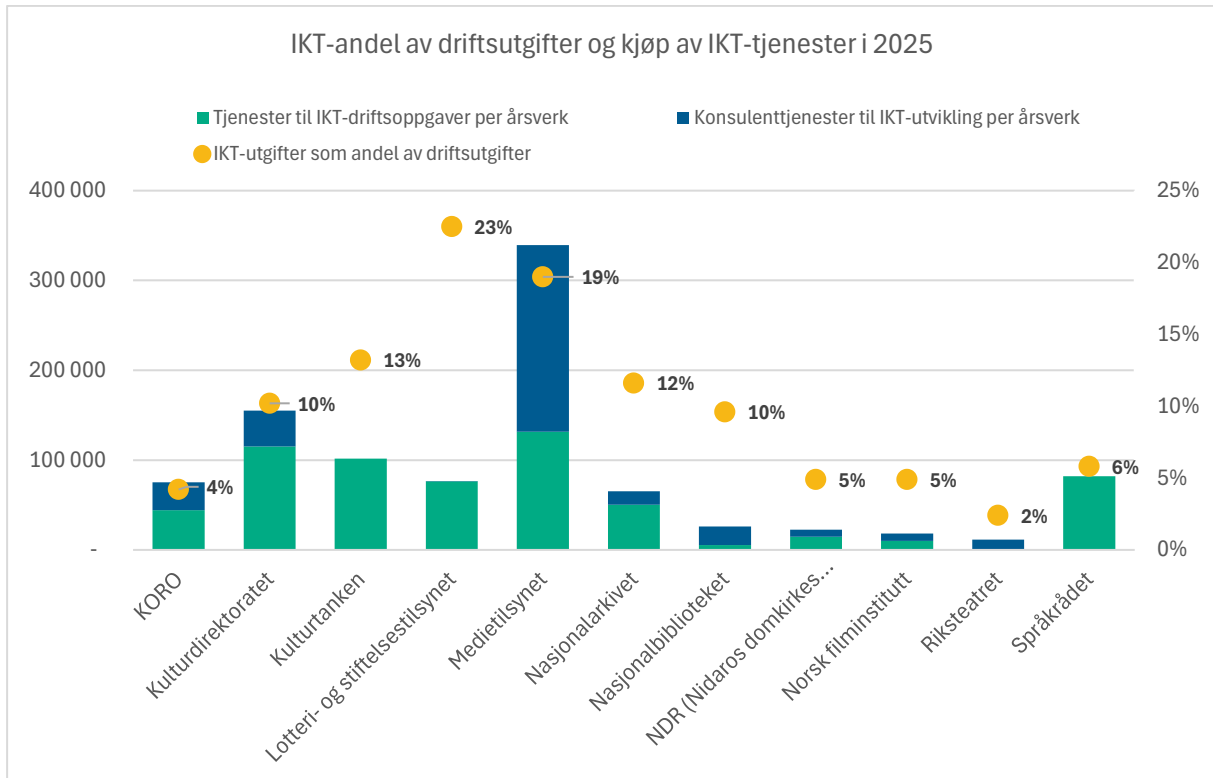
Figur 3 viser at spredningen i driftsutgifter per årsverk er moderat for alle virksomhetene, med unntak av KORO. KORO driftsutgifter per årsverk er mer enn det dobbelte av neste virksomhet, med en lønnsandel på bare 17 prosent, se figur 3. Det er fordi hoveddelen av budsjettet går til kunstinnkjøp og -produksjon, ikke til drift av virksomheten. Honorarer til kunstnere regnskapsførers som virksomhetens lønnskostnader, og vises dermed som høye driftsutgifter. Nøkkeltallene for KORO er derfor lite sammenlignbart med de øvrige.



Figur 3. Driftsutgifter per årsverk (blå søyle) og lønnsandel av driftsutgifter (gul sirkel). Kilde: Statsregnskapet.no

De øvrige virksomhetene fordeler seg inn i noen hovedgrupper. Språkrådet, Lotteri- og stiftelsestilsynet, NFI, Kulturtanken, Kulturdirektoratet og Nidaros domkirkes restaureringsarbeider (NDR) har lønnsandeler på om lag 60 prosent eller høyere. Driftsutgiftene per årsverk er samtidig blant de laveste i gruppen. Dette er typisk for virksomheter der kjerneoppdraget løses gjennom egne ansatte, med begrenset kjøp av eksterne tjenester og utstyr.

Nasjonalarkivet, Nasjonalbiblioteket, Riksteatret og Medietilsynet har noe lavere lønnsandel. Disse virksomhetene har en blanding av egne fagansatte og betydelige driftskostnader knyttet til spesialformål – magasiner og digitalisering for de to arkiv/bibliotek-institusjonene, turnévirksomhet og kunstproduksjon for Riksteatret. Medietilsynet skiller seg ut med de høyeste driftsutgiftene per årsverk kombinert med relativt lav lønnsandel. Forklaringen finner vi i figur 4. Figuren viser hvor stor andel av Medietilsynets driftsutgifter som går til IKT (gul sirkel). Den viser også virksomhetenes utgifter til kjøp av IKT-driftstjenester (blå søyle) og IKT-utviklingstjenester (grønn søyle).

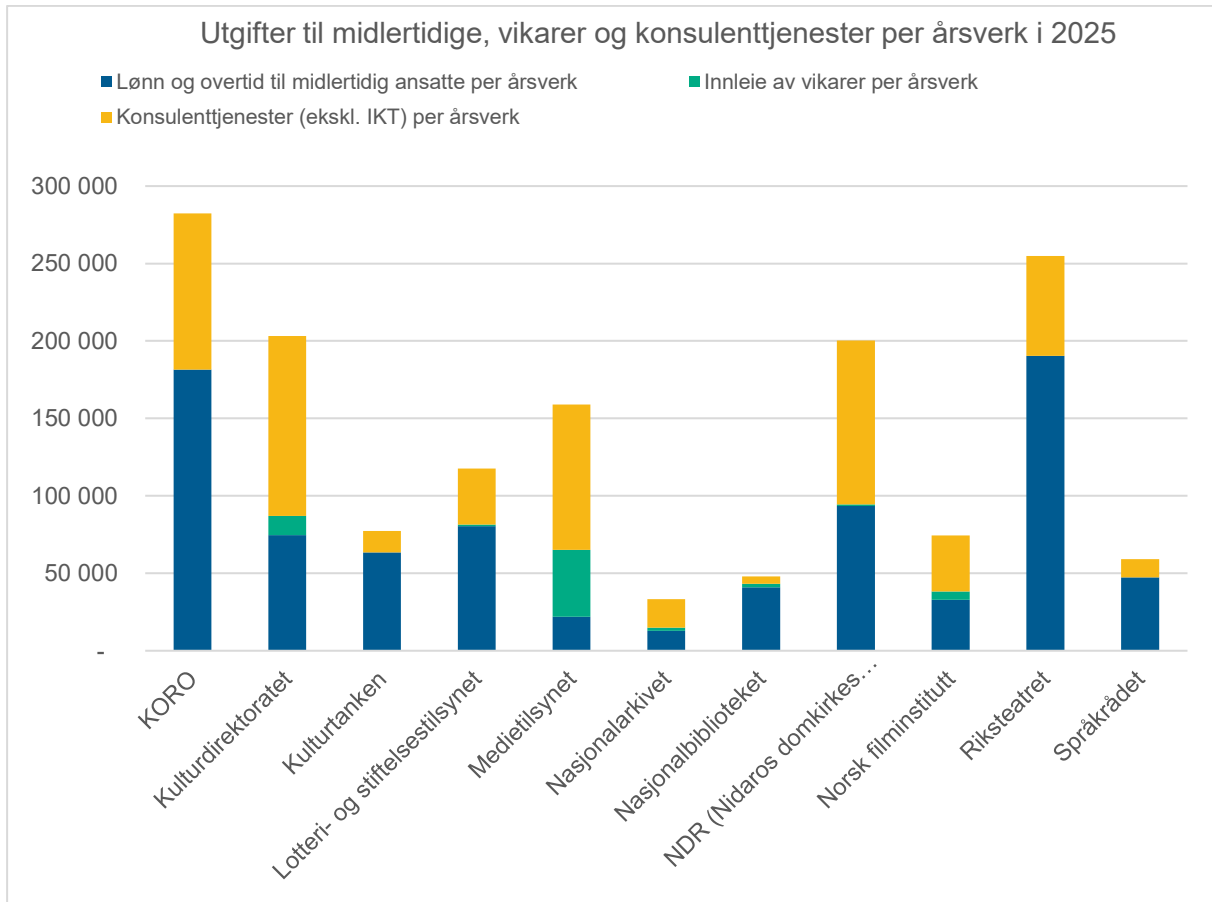


Figur 4. IKT-utgifter som andel av virksomhetens driftsutgifter (gul sirkel), artskonto 675, kjøp av tjenester til løpende driftsoppgaver per årsverk (grønn søyle), artskonto 671 Konsulentttjenester til utvikling av programvare, IKT-løsninger mv. (blå søyle). Alle tall er for 2025. Kilde: Statsregnskapet.no

Lotteri- og stiftelsestilsynet og Medietilsynet skiller seg klart fra de øvrige med høy IKT-andel av driftsutgiftene. Sett opp mot figur 4 er det tydelig at Medietilsynet kjøper mest IKT-tjenester per årsverk, både til drift og utvikling, av alle virksomhetene. Lotteri- og stiftelsestilsynet bruker mindre ressurser på IKT-tjenester som tyder på at virksomhetens systemer driftes og utvikles av interne ressurser, mens Medietilsynet er mer avhengig av ekstern kompetanse.

Andelen av driftsutgifter til IKT er høyere i Kulturdirektoratet og Kulturtanken i forhold til lignende virksomheter som NFI. IKT-utgiftene til Kulturtanken kan ses i sammenheng med at de utvikler og drifter DKS-portalen som en fellesløsning på vegne av kommunesektoren. Per årsverk bruker også Kulturdirektoratet mest på kjøp av IKT-tjenester. Nasjonalarkivet og Nasjonalbiblioteket har også en høyere IKT-andel, noe som henger sammen med samfunnsoppdraget. Begge virksomhetene leverer digital infrastruktur og tjenester for arkiv-, biblioteks- og museumssektoren (ABM). Begge virksomhetene har også lave utgifter til IKT-tjenester per årsverk, som kan tyder på vesentlig intern IKT-kompetanse.

Figur 5 gir en oversikt over virksomhetenes utgifter til ekstern kompetanse og ekstra kapasitet og ressurser gjennom bruk av midlertidige ansatte og vikarer. Riksteatret og KORO skiller seg tydelig ut fra de øvrige. Dette er et forventet mønster, fordi begge driver med kunstprosjekter med varierende bemanningsbehov. Det samme gjelder NDR som driver med restaureringsarbeid og sesongavhengig publikumstjenester. I den andre enden har Nasjonalarkivet og NFI svært lav bruk av midlertidige ansatte. Medietilsynet har tilsvarende lave utgifter til midlertidige ansatte, men har derimot høyest vikarbruk. Kulturdirektoratet har også noe høyere vikarbruk enn resten.



Figur 5. Lønn og overtid til midlertidige ansatte per årsverk (artskonto 510-515) (blå søyle), Innleie av vikarer (artskonto 674) (grønn søyle), kjøp av konsulenttjenester, eksklusive IKT-tjenester (artskonto 670, 672 og 673) (gul søyle). Alle tall er for 2025. Kilde: Statsregnskapet.no

Typisk indikerer kjøp av konsulenttjenester behov for spisskompetanse som virksomheten ikke har selv, mens innleie av vikarer skal være til erstatning for fraværende faste eller midlertidige ansatte. Kjøp av konsulenttjenester som vises som gul søyle, er eksklusive IKT-tjenester. Vanlige formål for kjøp av konsulenter er til faglig spesialkompetanse, økonomi, revisjon, juss, organisasjonsutvikling, kommunikasjon og FoU-opppdrag. NDR, KORO, Kulturdirektoratet og Medietilsynet bruker i høyere grad slike konsulenttjenester enn de øvrige.

2.6.1 Flere virksomheter i kulturforvaltningen har lav administrativ kapasitet

Kultur- og likestillingsdepartementet har tidligere gjennomført en kartlegging av virksomhetenes administrative ressurser. Tabell 5 viser en framstilling av årsverk fordelt på administrative fagområder som Kultur- og likestillingsdepartementet har samlet inn fra virksomhetene. Tallene er anslag hentet inn i 2025, og gir en indikasjon på virksomhetenes kapasitet innenfor de ulike administrative fagområdene.

Tabell 5. Årsverk per administrative fagområdet i virksomheter underlagt Kultur- og likestillingsdepartementet 2025.

Tjeneste	Økonomi- og virksomhetsstyring	Personal/HR	Arkiv- og dokumentasjonsforvaltning	Sum
Kulturdirektoratet	9	3	4	16
KORO	2,2	0,7	0,7	3,6
Kulturtanken	2	1	1	4
Norsk filminstitutt	7	2,6	4,1	13,7
Riksteatret	2		0,5	2,5
Medietilsynet*	1,5	0	0	1,5
Språkrådet*	1	1,5	1,4	3,9
Lotteri- og stiftelsestilsynet	3	3	5	11
Nasjonalarkivet	5	6	5	16
Nasjonalbiblioteket	7	6	2,5	15,5
Nidaros domkirkes restaureringsarbeider	2,5	1	1	4,5

Kilde: Kultur- og likestillingsdepartementet

*Medietilsynet og Språkrådet har overført vesentlige deler av sine administrative oppgaver og ressurser til henholdsvis Nasjonalarkivet og Nasjonalbiblioteket.

Variasjon i årsverk avsatt til administrative fagområder varierer mellom virksomhetene, ikke minst som følge av deres størrelse. Oversikten viser at mange av virksomhetene, og spesielt de mindre virksomhetene, har små administrative fagmiljøer.

2.7 Hvilke utfordringer og utviklingsbehov ser dagens forvaltning framover?

Basert på intervjuene med departementet og virksomhetene er det noen gjennomgående utviklingsbehov og utfordringer som framheves, og som vil påvirke sektorens handlingsrom og evne til oppgaveløsning framover. Under følger en oppsummering av hovedtrekkene.

2.7.1 Behov for sterkere prioriteringer

I perioden etter at Kulturløftet ble lansert var norsk kulturpolitikk kjennetegnet av en opptrapping av de statlige bevilgningene til kultur (2004-2014).¹⁸ Etter dette har det vært større variasjon i bevilgningene. Den statlige kulturforvaltningen vil, som andre deler av forvaltningen, bli stilt overfor strengere krav til mer effektiv ressursbruk og sterkere prioriteringer i årene som kommer. Intervjuer og andre kilder viser til kompleksiteten i organiseringen av kulturforvaltningen, og at dette utgjør en risiko for overlappende oppgaver, utvikling i siloer, lite helhetlig virkemiddelbruk og mulig ineffektivitet.¹⁹ Med økte krav til effektivisering kan en fragmentert forvaltning gjøre det vanskeligere å foreta gode og nødvendige prioriteringer framover.

¹⁸ Henningsen 2015.

¹⁹ Henningsen 2015, Meld. St. 8 (2018-2019). Kulturens kraft

2.7.2 Små fagmiljøer gjør forvaltningen sårbar

Mange små fagmiljøer gir sårbarheter i forvaltningen som særlig kommer til syne når virksomhetene blir stilt overfor nye krav uavhengig av størrelse. Økonomi, forvaltning, IKT, juss, analyse og statistikk er fagområder som alle virksomhetene trenger kompetanse på, og som kan være vanskelig å rekruttere til i virksomheter med små fagmiljøer. Virksomhetene har i varierende grad klart å ansette nødvendig nøkkelpersonell. Fra departementets ståsted gir sårbarheten i små virksomheter en høyere risiko for kapasitets- eller kvalitetsutfordringer. Departementet oppgir at de bruker en del ressurser på å bistå virksomhetene både i enkeltsituasjoner og det daglige arbeidet. Departementet har etablert nettverk for HR, arkiv og økonomi, noe flere av virksomhetene uttrykker at de har glede av. Med økende konkurranse om arbeidskraften framover, antar både departementet og flere av virksomhetene at det kan bli enda vanskeligere å rekruttere nødvendig administrativ kompetanse framover.

2.7.3 Behov for modernisering av digitale løsninger

For å kunne utnytte mulighetene til effektivisering gjennom bruk av ny teknologi stilles det krav til investeringer, kompetanse og nye arbeidsformer. Virksomhetene viser til at det er behov for modernisering av digitale løsninger innen tilskuddsforvaltning, arkiv og datainfrastruktur. Samtidig skaper digitaliseringen nye problemstillinger knyttet til sikkerhet, langtidsbevaring av data og dokumentasjon av digital samtid. I tillegg er det en bekymring og usikkerhet knyttet til hva kunstig intelligens vil kunne bety for kunst og kulturfeltet, for språkutvikling, leseferdigheter og bruk av tjenester som sektoren har ansvar for. Videre reiser endrede vaner blant publikum og økt konkurranse om oppmerksomheten, særlig blant barn og unge, spørsmål om behovet for å tilpasse virkemidler og tilbud til nye bruksmønstre og forventninger.

2.7.4 Strammere økonomiske rammer vil kunne treffe sektoren bredt

Mange aktører innen kunst- og kulturområdet er avhengig av offentlig tilskudd. Områder som det audiovisuelle felt, idrett og frivillighet skiller seg ut med større grad av privat finansiering. Økt press på offentlige ressurser framover vil ikke bare påvirke ulike deler av forvaltningen, men også de utøvende kunstnerne, frivilligheten og befolkningen generelt. Dette vil kunne ha betydning for rekrutteringen til kunst- og kulturyrket, de publikumsrettede tjenestene og til deltagelse i frivillig arbeid. Samtidig påpekes det at kulturens rolle, gjennom at den representerer ytringer, kan bli viktigere enn før som en del av samfunnets demokratiske beredskap. Her spiller også medie- og språkpolitikken en sentral rolle, der staten har en plikt til å legge til rette for ytringer, inkludert kunst og kulturytringer.

2.7.5 Behov for mer systematisk kunnskap som grunnlag for videre politikkutvikling

Både departementet og flere av virksomhetene mener kunnskap om effekter av investeringene som gjøres i kultursektoren blir viktigere framover. Dette handler både om behovet for å ivareta legitimiteten til ordningene, men også hvordan innsatsen kan innrettes best mulig opp mot de overordnede målene for sektoren. Strammere økonomiske rammer aktualiserer mer innsikt i alternative finansieringsformer. Enkelte mener det er behov for å utforske mer næringsrettede perspektiver for sektoren. I intervjuene vises det også til at den politiske og samfunnsmessige oppslutningen om offentlig finansiert kunst og kultur ikke kan tas for gitt. Informantene peker på

at legitimiteten til offentlig støtte til kunst og kultur i økende grad møter spørsmål om prioritering og nytte i en bredere samfunnsdebatt. Informantene mener det kan være nødvendig å tenke nytt om hvordan kultur når ut til og blir oppfattet av befolkningen. I lys av disse utviklingstrekkene gir departementet uttrykk for at de trenger et sterkere apparat ute i virksomhetene som kan levere relevant kunnskap i arbeidet med politikkutvikling. Mer systematisk bruk av forskning og data i analyser på et overordnet nivå for sektoren, som grunnlag for prioriteringer og synliggjøring av kulturens rolle og egenverdi opp mot andre sektorer og øvrig samfunnsutvikling, blir sett på som stadig viktigere framover.

3 Vurderingen av potensiale for sammenslåing i kulturforvaltningen

I dette kapittelet vurderer vi hvilke virksomheter som har potensiale for sammenslåing. Vurderingen baserer seg på graden av sammenfall mellom virksomhetene i formål, oppgaver, virkemidler og målgrupper, slik dette er kartlagt i kapittel 2. Vi trekker også inn funn fra intervjuer med virksomhetene og departementet, samt nøkkeltall og styringsdokumenter, for å belyse styrker og sårbarheter som kan underbygge potensiale for sammenslåing. Der det er relevant, redegjøres det også for grenseflater mot virksomheter utenfor kulturforvaltningen. I delkapittel 3.2 diskuterer vi ressursbruk og potensiale for sammenslåing. Kapittelet avsluttes med en samlet vurdering av hvilke virksomheter som har potensiale for sammenslåing.

For en beskrivelse av metode og gjennomgang av hver enkelt virksomhet viser vi til kapittel 1.3. og vedlegg.

3.1 Endret organisering kan være et virkemiddel for en styrket forvaltning

Fra Kultur- og likestillingsdepartementets perspektiv kan eventuelle sammenslåinger bidra til å løse utfordringer de opplever at flere virksomheter har med begrensede ressurser og administrativ kapasitet. I hovedsak handler det om muligheten for å øke handlingsrommet og fleksibilitet til å omdisponere ressurser, oppgaver og midler i virksomhetene. Fra departementets ståsted vil det også være lettere å gi nye oppgaver til en etat med et større økonomisk handlingsrom og evne til å prioritere mellom ulike områder. Se drøfting av oppgavefordeling mellom Kultur- og likestillingsdepartementet og underliggende virksomheter, kapittel 6.

Basert på intervjuer med alle virksomhetene innen kultur- og likestillingsområdet er det generelt stor enighet om at det er riktig å vurdere organiseringen av sektoren. Dette handler i stor grad om at kulturforvaltningen har mange små virksomheter og med til dels fragmentert forvaltning.

3.1.1 Flere virksomheter i kulturforvaltningen kjennetegnes av høy egenart

Som vist i kapittel 2 har kulturforvaltningen stor bredde i formål og oppgaver. Enkelte virksomheter, som Nidaros domkirkes restaureringsarbeider (NDR) og Riksteatret, har høy grad av egenart og lite sammenfall med andre virksomheter i formål, kompetanse og oppgaveløsning. NDR og Riksteatret er ikke blant de minste virksomhetene under Kultur- og likestillingsdepartementet, men de oppgir likevel å ha om lag en person per administrative fagområde, noe som gjør dem sårbare for fravær eller lignende. Ifølge NDR har samarbeid gjennom nettverket for administrative fagområder under Kultur- og likestillingsdepartementet bidratt til å redusere denne sårbarheten.

I intervju oppgir Riksteatret at de i hovedsak samarbeider med andre teatre som er stiftelser og viser til at en annen tilknytningsform enn ordinært forvaltningsorgan kunne være aktuelt. NDR har

også grenseflater utenfor sektoren, særlig til Riksantikvaren og til Kirkebevaringsfondet²⁰. I intervju vises det til at samarbeidet mellom NDR og Riksantikvaren fungerer godt. De to virksomhetene har ulike roller, der NDR utfører restaureringsarbeid, mens Riksantikvaren er forvaltningsmyndighet for kulturminner og kulturmiljø. NDR mener dette er roller som bør holdes adskilt. Flere informanter i kulturforvaltningen er spørrende til hvorfor kulturminneforvaltningen er spredt på tre departement og mener fagområdet i sin helhet hører til hjemme under Kultur- og likestillingsdepartementet.

Lotteri- og stiftelsestilsynet har likheter med flere andre virksomheter i sektoren i form av å være tilsynsorgan og forvalter av tilskudd. Lotteri- og stiftelsestilsynet har også sammenfall med Medietilsynet, NFI og Kulturtanken knyttet til pengespill og dataspill, frivillighet og barn og unge. Samfunnsoppdraget til Lotteri- og stiftelsestilsynet gir dem derimot større grenseflater utenfor sektoren som til Forbrukertilsynet, Finanstilsynet og Økokrim, gjennom oppfølging av tilsynsobjektene. Informanter i Lotteri- og stiftelsestilsynet beskriver kapasiteten og kvalitet i stabs- og støttefunksjonen som god. Videre oppgir Lotteri- og stiftelsestilsynet i intervju at virksomheten er godt rustet på IKT-utvikling og juridisk kompetanse, som blant annet har gjort det mulig å overta nye oppgaver fra Kultur- og likestillingsdepartementet og avlaste andre virksomheter, eksempelvis under pandemien.

Medietilsynet har flere av de samme faglige grenseflatene som Lotteri- og stiftelsestilsynet, som beskrevet over. Medietilsynets samfunnsoppdrag gir dem også flere grenseflater utenfor sektoren, blant annet til Forbrukerrådet og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom). I tilsynsrollen har Medietilsynet tydelige grenseflater til Nkoms funksjon som nasjonal DSA-koordinator.²¹ I intervjuer vurderes derfor Nkom å være en mer aktuell kandidat for en eventuell sammenslåing enn virksomheter underlagt Kultur- og likestillingsdepartementet. Informanter i Medietilsynet viser til erfaringer fra Finland og Danmark, der mediefeltet er samlet med andre fagområder. Erfaringene derfra gjør at informantene er skeptiske til en slik løsning. Det hevdes at dette kan føre til at mediepolitikken blir nedprioritert eller mindre tydelig. DFØ har ikke vurdert dette nærmere, ettersom det er utenfor mandatet å vurdere sammenslåing utenfor kulturforvaltningen.

Medietilsynets størrelse og administrative kapasitet tilsier at en sammenslåing kunne styrket virksomheten og redusert administrative sårbarheter. Ifølge intervju med Medietilsynet har virksomheten over flere år gjennomført en organisasjonsutviklingsprosess, som har styrket deres kapasitet til kjerneoppgaver. Et av grepene har vært å flytte administrative oppgaver innen regnskap, lønn, økonomi, personaladministrasjon og arkiv til Nasjonalarkivet. Ifølge Medietilsynet har samarbeidet redusert sårbarhet og styrket faglig kvalitet og kompetanse.²² De oppfatter at det fortsatt er en grad av sårbarhet, blant annet fordi det er nødvendig å ha noe administrativ kapasitet internt.

Nasjonalbiblioteket, Nasjonalarkivet og Kulturdirektoratet er de eneste virksomhetene under Kultur- og likestillingsdepartementet med over 100 årsverk, der Nasjonalbiblioteket er størst med rett under 500 årsverk. Samtlige oppgir å ha god administrativ kapasitet. Nasjonalbiblioteket og

²⁰ Kirkebevaringsfondet skal bidra til å ta vare på Norges kulturhistoriske viktige kirker. Fondet forvaltes i samarbeid mellom Riksantikvaren, Den Norske kirke og hovedorganisasjonen KA. Riksantikvaren (2026). «Om kirkebevaringsfondet» Riksantikvaren.no

²¹ Forordning om digitale tjenester (Digital Services Act - DSA)

²² Medietilsynet (2025). Årsrapport 2024.

Nasjonalarkivet er særlig godt rustet på IKT-kompetanse, og har en viktig grenseflate gjennom samarbeidet om langtidsbevaring og digitalisering av materiale for ettertiden. Informanter i Nasjonalbiblioteket viser til gode erfaringer fra fusjoner på det bibliotek- og arkivfaglige området. Informantene i de to virksomhetene ser det derimot ikke som hensiktsmessig med en fusjon mellom Nasjonalbiblioteket og Nasjonalarkivet grunnet ulikheter i samfunnsoppdraget, oppgavetyper og målgrupper. Samtidig gir intervjuene uttrykk for et utviklingsbehov innen digitalisering, langtidsbevaring og tilgjengeliggjøring for arkiv, bibliotek- og museumssektoren (ABM) for å sikre en mer helhetlig forvaltning. Ansvaret for utvikling og infrastruktur innen ABM-sektoren er i dag fordelt mellom Kulturdirektoratet, Nasjonalarkivet og Nasjonalbiblioteket. Særlig vises det til at det er et forbedringspotensial i samhandlingen mellom Kulturdirektoratet og Nasjonalbiblioteket på museumsområdet.

3.1.2 Språkrådet og Nasjonalbiblioteket har potensiale for sammenslåing

Språkrådet har begrenset faglig sammenfall med virksomheter innen kulturforvaltningen. Det er noe sammenfall i type oppgaveløsning i form av tilsynsoppgaver og tilskuddsforvaltning med virksomheter som Lotteri- og stiftelsestilsynet, Medietilsynet og Nasjonalarkivet. Det er også noe sammenfall i målgrupper med Nasjonalarkivet i form av sektorovergripende myndighetsoppgaver mot offentlige myndigheter. Det er likevel lite faglig overlapp mellom disse virksomhetene. Et unntak er Nasjonalbiblioteket, som Språkrådet har et felles oppdrag med innen språkteknologi og kunstig intelligens.

Alle offentlige virksomheter har ansvar etter språkloven, og Språkrådet samarbeider med, eller har grenseflater mot, mange ulike virksomheter.²³ Språkrådet har derfor flere viktige samarbeidsflater utenfor sektoren. Eksempelvis samarbeider Språkrådet med kunnskapssektoren og universitets- og høyskolesektoren om språk i opplæring, utdanning, forskning og kunnskapsutvikling. Språkrådet har også et utstrakt samarbeid med Universitetet i Bergen, blant annet gjennom utvikling av ordbøker.

I intervju og innspillsmøter med Språkrådet ble det diskutert om Språkrådet bør ligge under Kunnskapsdepartementet. Informanter viser til at kunnskapssektoren har de største ressursene for språkopplæring, og at en flytting kunne styrket den delen av samfunnsoppdraget. Det blir også vist til den svenske søsterorganisasjonen, Institutet för språk och folkminnen (Isof), der språkrøkt kombineres med kunnskapsproduksjon og -formidling om språk og kulturarv, og som dermed både er et språk- og folkeminne-direktorat.²⁴ I diskusjon om organisasjonsendringer uttrykker informantene i Språkrådet bekymring for at disse to modellene vil innsnevre Språkrådets mandat. Enten ved at språkopplæring blir dominerende under Kunnskapsdepartementet, eller at språkpolitikken blir for tett koblet til kulturvern, som i den svenske modellen.

Flere informanter fremhever behovet for en aktiv språkpolitikk for å hindre domenetap,²⁵ noe som innebærer sektorovergripende tiltak på områder som KI, lærebøker, fagterminologi, klarspråk i forvaltningen og norsk for innvandrere mv. Enkelte informanter mener Språkrådet har større

²³ Se språkloven §§ 19 om Språkrådets normeringsansvar (første ledd), tilsynsansvar (tredje ledd) og veiledningsrolle (fjerde ledd). Lov 21. mai 2021 nr. 42 om språk (språklova)

²⁴ Hylland og Haugsevje (2024). Språkpolitikken og kulturpolitikken. Et nordisk perspektiv

²⁵ Domenetap henviser til fenomen der nasjonalspråket ikke lenger er i bruk på et gitt samfunns- eller fagområde. Se, Hylland og Haugsevje (2024).

likheter med Nasjonalarkivet eller DFØ, som arbeider overfor hele forvaltningen, og har sektorovergripende pådriverroller. Informantene anser imidlertid ulikhetene med disse virksomhetene som så store at sammenslåing med dem er lite aktuelt.

Språkrådets størrelse og administrative kapasitet tilsier at en sammenslåing kunne styrket virksomheten og redusert administrative sårbarheter. Selv om Språkrådet har et administrativt samarbeid med Nasjonalbiblioteket, er de en liten organisasjon med begrensede ressurser. Ifølge intervjuer har virksomheten lav fleksibilitet til å omdisponere ressurser og muligheten til å foreta større investeringer. Et eksempel er at Språkrådet ikke ser seg i stand til å søke om midler fra Digitaliseringsdirektoratets *Medfinansieringsordning for digitaliseringstiltak*, fordi organisasjonen ikke har mulighet til å finansiere sin andel av prosjektkostnadene. Arkivfunksjonen i Språkrådet er ikke overført til Nasjonalbiblioteket i dagens samarbeid, som også bidrar til noe administrativ sårbarhet på dette området.

Når det gjelder aktuelle sammenslåingskandidater, er det få virksomheter i kulturforvaltningen eller andre sektorer som skiller seg ut som særlig aktuelle for Språkrådet. I intervjuer og innspillmøter pekes Nasjonalbiblioteket ut som den mest aktuelle kandidaten. Begge har ansvar for å ivareta norsk, språklig kulturarv, om enn på ulikt vis. De samarbeider videre om språkteknologi, noe som anses viktig for å nå de langsiktige målene i språkpolitikken. Samlokaliseringen og det administrative samarbeidet gir også et godt utgangspunkt for å vurdere ytterligere faglig merverdi.

3.1.3 KORO, Kulturdirektoratet, Kulturtanken og NFI har potensiale for sammenslåing

KORO, Kulturdirektoratet, Kulturtanken og NFI er alle nasjonale fagorganer for kunst- og kultur og forvalter støtte til kunstproduksjon. De er organisert etter ulike fagområder, målgrupper og formål, men som det framkommer av kartleggingen i kapittel 2, er graden av faglig overlapp mellom virksomheter i kulturforvaltningen størst blant disse virksomhetene. Kulturdirektoratet, Kulturtanken og NFI arbeider primært med tilskudd, mens KORO har en mer operativ rolle i kunstproduksjon med kuratorer og prosjektledere i statlige byggeprosjekter. KORO har tydelige sårbarheter som en liten virksomhet med begrensede administrative ressurser.

Det faglige overlappet gjør det aktuelt å utrede disse virksomhetene for sammenslåing med hverandre. Virksomhetene har imidlertid også grenseflater mot andre virksomheter i og utenfor kulturforvaltningen, men som ikke er utredet som reelle alternativer for sammenslåing. I det følgende redegjøres det for de viktigste grenseflatene.

Spørsmålet om sammenslåing av KORO er vurdert i en tidligere utredning, hvor Nasjonalmuseet ble sett på som et mulig alternativ.²⁶ I Sverige ble Statens Konstråd slått sammen med Arkdes og Moderna museet i 2026.²⁷ Ansatte og ledelsen i KORO ser noen fordeler, men primært ulemper ved en slik løsning. Oppgaveløsningen beskrives som nærmere beslektet med Nasjonalmuseet enn Kulturdirektoratet, og en sammenslåing kunne gi faglig merverdi ved samlingsforvaltningen.

²⁶ Strand, 2025

²⁷ Regeringskansliet (2025, 22. mai). Moderna museet ska förbereda inordnandet av ArkDes och Statens konstråd.

Samtidig er KOROs kjernevirksomhet produksjon av kunst, noe Nasjonalmuseet ikke utfører. Det uttrykkes bekymring for om KORO ville «forsvinne» i en så stor organisasjon.

KORO samarbeider tett med Statsbygg og Forsvarsbygg, og det kunne derfor også vært aktuelt å vurdere en organisatorisk tilknytning til Statsbygg. KOROs kjernekompetanse er imidlertid knyttet til kunst. KORO gir selv tydelig uttrykk for at deres kompetanse best ivaretas innenfor kunst- og kulturforvaltningen.

Evalueringen av Kulturtanken viser at virksomheten arbeider i stor grad i skjæringspunktet mellom kunst og skole, og ifølge intervjuer samhandler de tett og godt med Utdanningsdirektoratet, KS og fylkeskommunene.²⁸ I intervjuene anses utviklingsbehovene å ligge inn mot andre departementer og regionalt- og lokalt nivå. Samtidig anses det som lite aktuelt å vurdere sammenslåing med virksomheter utenfor Kultur- og likestillingsdepartementets ansvarsområde. Evalueringen viste at fylkeskommunene heller ikke ønsker å overta oppgaver fra Kulturtanken — de verdsetter DKS-portalen som en fellesløsning staten drifter på deres vegne, samtidig som de vil beholde full råderett over innhold og gjennomføring av DKS lokalt.²⁹ I DFØs gjennomgang av kulturforvaltningen stiller flere informanter likevel spørsmål ved om samfunnsoppdraget til Kulturtanken krever et eget forvaltningsorgan.

NFI fikk i 2024 et nytt mandat for dataspillkultur og med det nye samarbeidsaktører.³⁰ I intervju med NFI vises det til at det gjør Kulturtanken og Medietilsynet, foruten Kulturdirektoratet, til mulige sammenslåingskandidater. Det har også gitt nye grenseflater til aktører i frivillig sektor og biblioteker, der NFI jobber med å fremme og formidle god dataspillkultur. Det kunne vært aktuelt å se NFI opp mot Medietilsynet, basert på overlapp i målgruppe barn og unge, og film og mediebransjen. NFIs informanter vurderer det imidlertid som lite ønskelig NFI slås sammen med en tilsynsvirksomhet, og ser det som lite hensiktsmessig.

3.2 Hva sier ressursbruken om potensialet for sammenslåing?

I 2017 gjorde Statskontoret i Sverige en analyse av kostnader ved små statlige virksomheter.³¹ Undersøkelsen viser at små virksomheter systematisk har høyere lønnskostnader per årsverk, høyere andel ledere og høyere lokalkostnader per kvadratmeter, men ikke nødvendigvis høyere areal i seg selv. Videre finner de at variasjonen i kostnader delvis forklares av lokalisering, ved at virksomheter i hovedstadsregionen har høyere lønns- og leiekostnader enn virksomheter andre steder.³² Studien fra Sverige indikerer at mindre virksomheter har noe lavere kostnadseffektivitet. I denne sammenheng kan sammenslåing av virksomheter bidra til å skape større og mer kostnadseffektive virksomheter.

Nøkkeltall for virksomhetene innen kulturforvaltningen jf. tabell 6 viser at det samme generelle mønsteret stemmer for mindre virksomheter under Kultur- og likestillingsdepartementet i Norge, med enkelte unntak. KORO, Medietilsynet, Norsk filminstitutt og Språkrådet har høyest ledertetthet. De største virksomhetene, Nasjonalarkivet og Nasjonalbiblioteket har lavest

²⁸ Oxford Research og Høgskulen på Vestlandet, 2023.

²⁹ Oxford Research og Høgskulen på Vestlandet, 2023.

³⁰ Norsk filminstitutt (2025) Årsrapport 2024.

³¹ Statskontoret (2017). Kostnader för små myndigheter.

³² Statskontoret (2017). Kostnader för små myndigheter.

ledertetthet, etterfulgt av Lotteri- og stiftelsestilsynet og Kulturtanken. Kulturtanken bryter dermed mønsteret noe, som en mindre virksomhet med relativt få ledere.

Tabell 6. Nøkkeltall fra 2025 om virksomhetene som utgangspunkt for sammenslåing.

Virksomhet	Antall årsverk	Utgifter til lokaler per årsverk	Kontorareal per ansatt (hovedkontor) Norm 23m ²	Antall tjenestesteder	Antall ansatte per leder
Kulturdirektoratet	134	155 466 kr	33m ²	3	9,4
KORO	24	163 974 kr	36 m ²	1	6,4
Kulturtanken	37	276 482 kr	43,1 m ²	1	11
Norsk filminstitutt	84	272 769 kr	27 m ²	2	5,8
Riksteatret	83	255 958 kr	44 m ²	1	14
Medietilsynet	33	150 710 kr	34 m ²	1	6,8
Språkrådet	35	123 256 kr	19 m ²	1	8,2
Lotteri- og stiftelsestilsynet	82	108 277 kr	25 m ²	1	11,8
Nasjonalarkivet*	286	689 749 kr	-	11	12
Nasjonalbiblioteket*	494	509 897 kr	-	2	13,9
Nidaros domkirkes restaureringsarbeider	65	252 504 kr	43 m ²	1	14,8

Kilde: Statsregnskapet.no, Statsbygg og innrapportering fra virksomhetene. Se vedlegg 2 for definisjoner av nøkkeltall.

* Statsbygg har ikke sammenlignbare tall for kontorareal per ansatt for Nasjonalarkivet og Nasjonalbiblioteket med øvrige virksomheter i kulturforvaltningen.

Høye utgifter til lokaler varierer med virksomhetens ansvar og bør ikke uten videre tolkes som ineffektivitet. Dette er spesielt relevant for Nasjonalbiblioteket, Nasjonalarkivet, Nidaros domkirkes restaureringsarbeider (NDR) og Riksteatret, som alle har stor bygningsmasse knyttet til samfunnsoppdraget. NFI drifter Cinemateket, noe som gir utslag for deres arealregnskap. Kulturtankens utgifter til lokaler henger sammen med at de måtte bli værende i Rikskonsertenes leieavtale, men at de ikke lenger er produserende og har et lavere antall ansatte. De har gitt uttrykk for at de ikke trenger så store lokaler.

Nøkkeltallene for Språkrådet og Nasjonalbiblioteket må sees i lys av at de allerede er samlokalisert og har et administrativt samarbeid, som gir stordriftsfordeler ved å dele på støttefunksjoner som økonomi, personalledelse og IKT-drift.

Nøkkeltall i tabell 6 viser at det er et effektiviseringspotensial for særlig kontorlokalene til Kulturtanken, KORO, Medietilsynet og Kulturdirektoratet som ligger godt over normtallet på 23 m² per ansatt.³³ Dette peker mot et reelt potensial for arealreduksjon ved samlokalisering, særlig for Kulturtanken. Tabell 6 viser videre at Medietilsynet og Lotteri- og stiftelsestilsynet, som begge ligger utenfor Oslo, har de laveste lokalkostnadene, i tråd med mønsteret fra Sverige.

Som vist i kapittel 2.6 er Lotteri- og stiftelsestilsynet (23 prosent), Medietilsynet (19 prosent) og Kulturtanken (13,2 prosent) blant virksomhetene som bruker høyest andel av driftsutgifter på IKT.

³³Arealnormen på 23 m² BTA pr. ansatt er fastsatt i Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015). Rundskriv om normer for energi og arealbruk for statlige bygg (H-2/16).

Der systemene og behovene overlapper, for eksempel innen tilskuddsforvaltning, kan en sammenslåing gi grunnlag for å redusere antallet digitale løsninger i sektoren. En større organisasjon kan også styrke fagmiljøet og redusere behovet for innleid kompetanse, noe flere av virksomhetene har, se kapittel 2.6.

3.3 DFØs samlede vurdering av potensiale for sammenslåing

Samlet sett er det vesentlig faglig overlapp mellom Kulturdirektoratet, Kulturtanken og NFI. KORO har også faglig overlapp, men oppgaveløsningen knyttet til kunstproduksjon skiller dem mer ut. Disse virksomhetene har godt utgangspunkt for kostnadseffektivisering, ettersom de alle har hovedkontor i Oslo og flere har potensiale for bedre arealeffektivitet. Økt arealeffektivitet forutsetter fysisk samlokalisering.

DFØ vurderer det som aktuelt å utrede om sammenslåing av en eller flere av virksomhetene KORO, Kulturdirektoratet, Kulturtanken og NFI kan legge til rette for faglige og administrative synergier, og en styrket og effektiv kulturforvaltning, samt redusere administrative sårbarheter.

Språkrådet har sårbarheter knyttet til sin størrelse. De er samlokalisert med Nasjonalbiblioteket og har allerede etablert administrativt og faglig samarbeid med virksomheten, noe som gjør det etter vår vurdering aktuelt å utrede en sammenslåing.

Medietilsynets størrelse, og administrative kapasitet tilsier at en sammenslåing kunne styrket virksomheten og redusert sårbarheter. Etter vår vurdering finnes det imidlertid få aktuelle sammenslåingskandidater innenfor kulturforvaltningen, og en eventuell sammenslåing med virksomheter i andre sektorer faller utenfor dette oppdragets mandat. Det administrative samarbeidet med Nasjonalarkivet har dessuten redusert sårbarheter. DFØ har derfor ikke utredet sammenslåing for Medietilsynet videre.

De øvrige virksomhetene underlagt Kultur- og likestillingsdepartementet er heller ikke utredet videre for sammenslåing. Begrunnelsen er hovedsakelig at det faglige overlappet er mindre. I dette kapittelet er det likevel påpekt at enkelte fagfelt og ansvarsområder er fragmenterte, som kulturvernforvaltningen og utvikling av ABM-sektoren. DFØ mener også at Kultur- og likestillingsdepartementet kan vurdere om Riksteatret skal ha en annen tilknytningsform enn ordinært forvaltningsorgan. I tillegg har både Riksteatret og NDR egne styrever. ³⁴

De øvrige virksomhetene i kulturforvaltningen har bedre administrativ kapasitet. Noen unntak finnes, som Riksteatret og Nidaros domkirkes restaureringsarbeider, som har sårbarheter knyttet til administrativ kapasitet og er avhengig av enkeltpersoners nøkkelkompetanse, se kapittel 5 om faglig og administrativt samarbeid.

Samlet sett mener DFØ organisasjonsendringer for KORO, Kulturdirektoratet, Kulturtanken og NFI bør vurderes nærmere, se kapittel 4.2. Når det gjelder Språkrådet er det en eventuell sammenslåing med Nasjonalbiblioteket som anses aktuelt og som utredes videre, se kapittel 4.3.

³⁴Hovedregelen i norsk statsforvaltning er at ordinære forvaltningsorganer ikke skal ha egne styrever. Se Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2006) «Bruk av styrever i staten» og Difi-notat 2019:3. «Styrever for ordinære forvaltningsorganer i staten – en kartlegging.»

4 Alternative organisasjonsmodeller

I dette kapittelet vurderer vi mulige endringer i organiseringen av den statlige kulturforvaltningen. Vurderingene er basert på datainnsamling og innspillsmøter med virksomhetene, samt funn som er presentert i kapittel 2 og 3.

En vurdering av alternative organisasjonsmodeller må også bygge på en vurdering av styrker og svakheter ved virksomhetene i dag. Dette vurderes i kapittel 4.1, gjennom en nærmere presentasjon av de aktuelle virksomhetene. Fordeler og ulemper ved alternative organiseringer av virksomhetene KORO, Kulturtanken, Kulturdirektoratet og NFI drøftes i kapittel 4.2, før vi presenterer DFØs vurdering og anbefaling. I kapittel 4.3 drøftes fordeler og ulemper ved sammenslåing av Språkrådet og Nasjonalbiblioteket, samt vår vurdering og anbefaling.

4.1 Nærmere om virksomhetene i dag

Før ulike sammenslåingsalterativer vurderes, presenteres en nærmere beskrivelse av særegenheter, styrker og svakheter ved de enkelte virksomhetene og deres holdning til sammenslåing.

4.1.1 KORO – Kunst i offentlige rom

KORO er den minste av virksomhetene under Kultur- og likestillingsdepartementet. KORO opplever stor etterspørsel etter sine tjenester og kompetanse, og prosjektmengden kan variere betydelig avhengig av statlig byggeaktivitet. De siste årene har prosjektmengden økt betraktelig som følge av nytt regjeringskvartal. Ifølge intervjuene kjennetegnes KORO av ansatte med høy og spesialisert fagkompetanse. Fagpersoner i kunstproduksjon, kuratering, kunstforvaltning og ressurser innen økonomi, juss og administrasjon samarbeider tett. Dette gjør oppgaveløsningen integrert og lite silobasert, noe ansatte mener gir den nødvendige fleksibilitet i oppgaveløsning, som kjennetegnes av at den alltid må tilpasses byggeprosessen. En utredning av KORO fra 2025 understøtter denne beskrivelsen.³⁵

Fra intervjuene går det fram at man opplever at finansiering av kunstprosjektene i for liten grad dekker ressurser til prosjektledelse og administrasjon. KORO viser til at inntil 15 prosent av kostnadene til kunstprosjektene kan benyttes til administrative kostnader.³⁶ Informanter i KORO beskriver seg selv om underadministrert. Juridisk og digital kompetanse trekkes spesielt fram som sårbare områder. I utredningen av KORO vises det til at det på sikt kan bli en utfordring å rekruttere driftskritisk kompetanse for en liten virksomhet. I tillegg kan det høye løpende arbeidspresset på få personer i administrasjonen gjøre at virksomheten går glipp av kvalitetsutvikling og effektivisering som følge av lav kapasitet til å prioritere organisasjonsutvikling og digitalisering.³⁷

³⁵ Strand, 2025.

³⁶ Se Kgl. res. om Ordningen for utsmykking av statlige bygg, Strand, 2025.

³⁷ Strand, 2025.

KORO forvalter en stadig større kunstsamling. Utredningen av KORO viser til stort etterslep og manglende system og bevilgninger for bevaring og forvaltning av statens kunstsamling i offentlige bygg og uteområder.³⁸

I intervjuer og innspillsmøter stiller informantene i KORO seg generelt kritiske til sammenslåing med Kulturdirektoratet, Kulturtanken og NFI, se kapittel 4.2.2.

4.1.2 Kulturdirektoratet

Kulturdirektoratet har en sekretariatsfunksjon for tre kollegiale organer, samtidig som direktoratet har et bredt ansvar som spenner over flere kunstområder. I intervjuer med departementet og Kulturdirektoratet fremheves det at direktoratet har høy kunst- og kulturfaglig kompetanse innen et bredt spekter av praksisområder. Kultur- og likestillingsdepartementet og Kulturdirektoratet fremhever at virksomheten har behov for å heve sin forvaltningskompetanse.³⁹ Det gjelder særlig innen områder som arbeid med regelverksarbeid og kunnskapsutvikling. I intervju med Kultur- og likestillingsdepartementet gis det uttrykk for at Kulturdirektoratet har mye kunnskap, men at det er et forbedringspotensial i å levere mer helhetlige analyser og vurderinger som kan bidra til Kultur- og likestillingsdepartementets prioriteringer.

I intervju med Kulturdirektoratet og departementet kommer det også fram at den historiske utviklingen, fra rollen som sekretariat for de uavhengige fagorganene til et direktorat med en rekke ulike forvaltningsoppgaver, fortsatt preger virksomheten. I intervjuer fremkommer det at virksomheten anses som relativt «ung» i erfaringen med direktoratsoppgaver, og at rollen som både sekretariat og direktorat er sammensatt og tidvis krevende. Dette var også et funn i vurderingen av Kulturrådets forvaltningspraksis fra 2019, som trakk fram at virksomheten var silopreget med liten grad av samhandling på tvers, og at nye oppgaver over tid er blitt lagt til eksisterende struktur uten å integreres.⁴⁰ Ifølge intervjuer med ledelse og ansatte har Kulturdirektoratet de siste årene jobbet aktivt med å håndtere disse utfordringene. Ledelsen trekker fram at de har igangsatt et arbeid med å se tilskuddsforvaltningen mer helhetlig, utvikle et mer enhetlig begrepsapparat på tvers av fagområdene, samt iverksatt tiltak for å effektivisere saksbehandlingen gjennom digitalisering. Ansatte fremhever at organisasjonsutviklingen har vært krevende, og at arbeidet ikke er fullført.

I 2025 hadde Kulturdirektoratet en turnover på 11,9 prosent, en økning på 2,8 prosentpoeng fra 2024. Direktoratet har hatt utfordringer med å tiltrekke seg tilstrekkelig kvalifiserte søkere innenfor fagområdet IT og økonomi.⁴¹

I intervjuer og innspillsmøter stiller informantene i Kulturdirektoratet seg generelt positive til sammenslåing med KORO, Kulturtanken og NFI og peker på flere potensielle fordeler, se ikke minst kapittel 4.2.3 om muligheten for å skape et sterkt fagdirektorat.

³⁸ Strand, 2025

³⁹ Tildelingsbrev til Kulturdirektoratet 2025. Kultur- og likestillingsdepartementet.

⁴⁰ Proba samfunnsanalyse (2019). *Kulturrådets forvaltningspraksis - Utarbeidet for Kulturrådet* (Rapport 2019:10).

⁴¹ Kulturdirektoratets årsrapport for 2025.

4.1.3 Kulturtanken

Ifølge evalueringen av Kulturtanken har virksomheten etter hvert funnet sin form, og tilpasset seg nye oppgaver og mandat etter sammenslåing av Rikskonsertene og sekretariatet for Den kulturelle skolesekken (DKS).⁴² Etter evalueringen har Kulturtanken også fått et utvidet mandat, og har nå en samordningsfunksjon for kunst og kultur til barn og unge på tvers av forvaltningen.

Kulturtanken fremhever i intervju at de skiller seg fra andre etater under Kultur- og likestillingsdepartementet ved at de jobber målgruppespesifikt – for barn og unge – på tvers av ulike kunstprofesjoner. Kulturtanken har dermed grenseflater og til dels overlappende ansvarsforhold til andre virksomheter som også arbeider med kunst for og med barn- og unge.

Kulturtanken er en relativt liten virksomhet. Ifølge intervjuer med ledelse og tillitsvalgte har virksomheten tilstrekkelig kapasitet faglig og administrativt. I intervju blir det vist til at virksomheten har bred kunst- og kulturfaglig kompetanse, lavt personalmessig gjennomtrekk, og at søknadsmengden til ledige stillinger er god. Intervjuene fremhever imidlertid muligheter for å styrke den interne kompetansen på IKT og sikkerhet, der virksomheten kjøper tjenester i dag.

I intervjuer og innspillsmøter stiller informantene i Kulturtanken seg i all hovedsak kritiske til sammenslåing, selv om enkelte også ser noen mulige gevinster, se nærmere under kapittel 4.2.2.

4.1.4 Norsk filminstitutt (NFI)

En vesentlig del av NFIs støtteordninger har et næringspolitisk preg. Dette skiller dem fra de fleste andre støtteordninger til kunst- og kulturformål. NFI oppgir i intervju at utfordringen er å utvikle tilskuddsforvaltningen i en bransje som er i rask endring, som følge av teknologiutvikling og internasjonale strømeplattformer. Det jobbes også med tilstedeværelse og nettverksbygging internasjonalt, og NFI har ifølge intervjuer utstrakt samhandling med Utenriksdepartementet.

I 2018 fikk NFI kritikk av Riksrevisjonen for dårlig virksomhetsstyring og lite effektiv tilskuddsforvaltning med svakheter når det gjelder innretning, sporbarhet og habilitet.⁴³ NFI har også fått kritikk for et utredningsarbeid ved endring av en forskrift.⁴⁴ I intervjuene utdypes utfordringen til å være at NFI ikke hadde tilstrekkelig forvaltningskompetanse, særlig innen utredning, juss og virksomhetsstyring og enkelte administrative funksjoner (personalledelse). Ifølge NFI har organisasjonen tatt grep for å forbedre seg på disse områdene. Inntrykket fra intervjuene med både departementet og NFI er at virksomheten nå har styrket kompetansen og jobber målrettet med forbedring av tilskuddsforvaltning, interne arbeidsprosesser og økonomi- og virksomhetsstyring. I intervju med Kultur- og likestillingsdepartementet vises det til at NFI fremdeles har et forbedringspotensial i å foreslå regelverksendringer og i å løfte blikket ved utvikling av politikk på feltet.

Med midler fra medfinansieringsordningen har NFI satt i gang et digitaliseringsprosjekt som blant annet er ment å styrke brukeropplevelsen og heve kvalitet og effektivitet i saksbehandlingen og støtteprosesser. I intervju med Kultur- og likestillingsdepartementet vises det til at de andre

⁴² Oxford Research og Høgskulen på Vestlandet, 2023.

⁴³ Riksrevisjonen (2018): *Revisjonsrapport for 2017 om etats- og virksomhetsstyringen av Norsk filminstitutt*. Del av dokument 1 (2018–2019) / Offentliggjort 18.10.2018. Dokument 1 (2018–2019). Riksrevisjonen.

⁴⁴ Ideas2Evidence, 2024.

virksomhetene kan dra nytte av erfaringene fra digitaliseringstiltakene som kommer fra NFI. NFI har i hovedsak ikke rekrutteringsutfordringer. Det er mest utfordrende å rekruttere innen IKT.

I intervjuer og innspillsmøter stiller informantene i NFI seg generelt kritiske til sammenslåing med KORO og Kulturdirektoratet, se nærmere under kapittel 4.2.3. Enkelte informanter gir uttrykk for at en sammenslåing med Kulturtanken kunne gi mulige gevinster på området barn og unge.

4.1.5 Språkrådet

Språkrådet ledes av et styre, som fastsetter virksomhetsplan, årsbudsjett, årsrapport og årsregnskap. Styret fatter også bindende vedtak om rettskriving.⁴⁵ Styret har opprettet fire fagråd, som skal sikre bred samfunnskontakt, og forbereder større saker som skal avgjøres i styret. Ifølge intervjuer bruker Språkrådet betydelige ressurser på sekretariatsfunksjonen til styret og fagrådene. Styringsstrukturen gir også en høyere kompleksitet, hvor Språkrådet må forholde seg til styringssignaler både fra departementet og fra styret.

Språkrådet har ifølge intervjuene høy språkfaglig spisskompetanse og dagens organisering understøtter den faglige oppgaveutførelsen og er spisset mot samfunnsoppdraget. Samtidig er organisasjonen sårbar på det språkfaglige området, i den forstand at den ofte er avhengig av enkeltpersoners nøkkelkompetanse. Ifølge intervjuer har Språkrådet behov for å styrke seg på flere fagområder, som analyse og utredningskompetanse, forvaltningskompetanse, juridisk kompetanse og kompetanse på språkteknologi.

I innspillsmøte ble det fremhevet at oppdraget til Språkrådet er skalerbart. Språkrådet har ingen sanksjonsmuligheter og aktivitetsnivået er ikke bestemt av eksterne faktorer. Risikoen knyttet til manglende ressurser og avhengighet til nøkkelpersoner ligger dermed i hvor omfattende Språkrådet kan utøve sin rolle. Dette skiller Språkrådet fra for eksempel KORO, hvor arbeidsmengden langt på vei bestemmes av mengden statlige byggeprosjekter.

I intervju med Språkrådet fremheves viktigheten av at virksomheten er synlig og godt kjent, fordi samfunnsoppdraget handler om å påvirke andre til å utøve språkpolitikken. Språkrådet er godt kjent i dag,⁴⁶ og fortsatt synlighet bør etter informantenes vurdering være et viktig kriterium ved vurdering av videre organisering.

I intervjuer og innspillsmøter stiller informantene i både i Språkrådet og Nasjonalbiblioteket seg i all hovedsak kritiske til sammenslåing, selv om enkelte i Språkrådet også ser noen mulige gevinster.

4.2 Alternativ organisering av virksomhetene for kunst- og kultur

I det følgende vil ulike alternativer for sammenslåing av de fire kunst- og kulturvirksomhetene KORO, Kulturtanken, Kulturdirektoratet og NFI bli presentert. Basert på datainnsamlingen anser vi at disse tre alternativene er mest realistiske og aktuelle å vurdere opp mot dagens organisering:

- Alternativ 1: Kulturdirektoratet og Kulturtanken slås sammen

⁴⁵ Kultur- og likestillingsdepartementets instruks om økonomi- og virksomhetsstyring til Språkrådet. Fastsatt 2. april 2025.

⁴⁶ Karterud, Rogge og Horvei (2024). Språkrådets bruker og befolkningsundersøkelse fra 2024.

- Alternativ 2: KORO, Kulturdirektoratet og Kulturtanken slås sammen
- Alternativ 3: KORO, Kulturdirektoratet, Kulturtanken og NFI slås sammen

Alternativene vurderes på bakgrunn av datainnsamlingen med virksomhetene, Kultur- og likestillingsdepartementet og ved bruk av de generelle vurderingskriteriene som er presentert i kapittel 1.3.

4.2.1 Alternativ 1: Sammenslåing av Kulturdirektoratet og Kulturtanken

Større fagmiljøer og tettere integrering av kunst for barn og unge

Kulturdirektoratet og Kulturtanken har begge tilskudd til kunst- og kulturproduksjon som kjerneoppgave. Selv om det er forskjeller, er det betydelige grenseflater og faglig overlapp mellom virksomhetene. En sammenslåing av Kulturdirektoratet og Kulturtanken gir mulighet for å utvikle et større fagmiljø innen støtte til kunst- og kulturformål. Virkemidlene kan sees mer i sammenheng, med potensiale for å utvikle mer samordnede tjenester for brukere. En sammenslått virksomhet kan også muliggjøre at kunst for barn og unge sees i sammenheng med øvrig kunst og kulturproduksjon.

Kulturtanken har tettere samarbeid med fylkeskommuner og kommuner enn Kulturdirektoratet. En potensiell merverdi ved sammenslåing er at Kulturtankens erfaringer fra regionalt og lokalt kulturliv kan styrke kunnskapsgrunnlaget som Kulturdirektoratet har ansvar for.

Forvaltningsoppgaver som kunnskapsutvikling, regelverksutvikling, tilskuddsforvaltning, men også kompetanse om tverrfaglige tema som bærekraft, mangfold og frivillighet i kultursektoren, kan styrkes gjennom større fagmiljøer.

Legger til rette for mer kostnadseffektivitet og styringsfleksibilitet

En fordel med å slå sammen virksomhetene er at kompetanse og ressurser kan utnyttes mer effektivt og dermed bidra til reduserte kostnader. Det er potensiale for å redusere husleiekostnader og redusere enkelte doble roller og oppgaver som vist i kapittel 3.2. En sammenslåing vil gi større fagmiljøer innen områder som IKT, kommunikasjon, økonomi- og virksomhetsstyring, juss og tilskuddsforvaltning. Dette kan potensielt sett øke kostnadseffektiviteten, men også heve kvaliteten på oppgaveløsningen og redusere sårbarheter. Flere informanter har påpekt at det kan være vanskelig å rekruttere flere typer kompetanse til virksomhetene fordi fagmiljøene er små. En sammenslåing kan gjøre det enklere å rekruttere visse typer kompetanse.

En sammenslåing vil på sikt kunne forenkle styrbarhet for departementet, som vil ha styringsdialog rettet mot en virksomhet istedenfor to. Fleksibiliteten vil økes noe og ressursene kan i større grad omdisponeres på tvers av det som tidligere var separate virksomheter, med mulighet for at fagområder kan prioriteres både opp og ned. Enkelte av informantene er skeptiske til om omdisponering av ressurser under en samlet organisasjon vil komme deres fagområder til gode.

Risikoer ved sammenslåing

Informanter i Kulturtanken har uttrykt motstand mot sammenslåing, ikke minst fordi de bekymrer seg for om deres ansvarsområde vil bli nedprioritert i en ny virksomhet. Utredningen av Kulturtanken og DKS, samt intervjuer med Kultur- og likestillingsdepartementet og virksomhetene,

indikerer at kunst rettet mot barn og unge tradisjonelt har hatt lavere status enn kunst for voksne.⁴⁷ Dersom denne statusforskjellen også gjenspeiles i organisasjonskulturen i de to virksomhetene, kan det utgjøre en risikofaktor ved sammenslåing. Fagmiljøer med ulik status og kultur kan skape vedvarende konflikter, særlig dersom den ene parten opplever at eget fagfelt får lavere prioritet i den nye organisasjonen.⁴⁸

Kulturtanken er betydelig mindre enn Kulturdirektoratet og vil bli en del av en mer sammensatt organisasjon, noe som kan forsterke gjennomføringsrisikoen. På den andre siden vil den sammenslåtte virksomheten fortsatt være relativt liten med begrenset variasjon i oppgavetyper og roller sammenlignet med mange andre statlige virksomheter. Det faglige overlappet bør kunne bidra til å redusere gjennomføringsrisikoen.

KORO og NFI forblir egne virksomheter

I alternativ 1 forblir KORO og NFI selvstendige virksomheter. KORO med sine om lag 24 årsverk vil være betydelig mindre enn de øvrige kunst- og kulturfaglige virksomhetene, noe som innebærer en videreføring av risikoene knyttet til administrativ sårbarhet og kvalitetsutfordringer i forvaltningsoppgavene. Administrativt samarbeid med større virksomheter kan redusere denne risikoen. De samme sårbarhetene er ikke identifisert for NFI.

4.2.2 Alternativ 2: Sammenslåing av KORO, Kulturdirektoratet og Kulturtanken

Mange av de samme fordelene som ble drøftet i modell 1 vil også være til stede ved modell 2, hvor også KORO slås sammen med Kulturdirektoratet og Kulturtanken. Drøftingen av fordeler og ulemper ved alternativ 2 vil i hovedsak relatere seg til egenskaper ved KORO. Fremstillingen må derfor leses i sammenheng med alternativ 1.

Enkelte faglige fellesnevne og mulighet til å bygge et sterkere fagmiljø

KOROs kompetanse er forankret i visuell kunst, et felt der Kulturdirektoratet og Kulturtanken også har kompetanse og virkemidler. En sammenslåing vil muliggjøre et større fagmiljø på området. KORO har uttrykt ambisjoner om å styrke sin rolle som kunnskapsutvikler. Ved en sammenslåing vil KORO kunne dra nytte av felles ressurser og kompetanse innen dataanalyse og FoU-arbeid. Samtidig kan KOROs erfaringer og kompetanse benyttes inn i et mer helhetlig kunnskapsgrunnlag for kulturpolitikken, som dagens Kulturdirektorat har ansvar for. KORO har ansvar for enkelte tilskuddsordninger, og det kan være en viss synergi ved sammenslåing knyttet til denne oppgaven.

Redusert administrativ sårbarhet, økt handlingsrom og fleksibilitet i styringen

Sammenslåing av KORO vil også kunne bidra til kostnadseffektivisering og virkninger for det administrative fagmiljøet innen økonomi og virksomhetsstyring, juss, personalledelse og IKT, som drøftet i alternativ 1. Det er også potensiale for å redusere enkelte lederroller og administrative enheter, personalledelse, innsparing på husleie mv. Som tidligere vist, peker KORO seg ut med en vesentlig sårbarhet som følge av lav administrativ kapasitet. En fordel ved sammenslåing er dermed potensialet for redusert administrativ sårbarhet uten økt ressursbruk.

⁴⁷ Oxford Research og Høgskulen på Vestlandet, 2023.

⁴⁸ Buick mv. (2018). *Structural changes to the public sector and cultural incompatibility: The consequences of inadequate cultural integration*. Jacobsen & Thorsvik (2025). *Hvordan organisasjoner fungerer*.

Generelt har større virksomheter et større økonomisk handlingsrom enn mindre virksomheter, for eksempel til å prioritere mellom ulike områder, gjennomføre investeringer eller håndtere uforutsette behov. En sammenslåing av de tre virksomhetene vil, alt annet likt, gi økt fleksibilitet til å håndtere investeringsbehov, nye oppgaver og omdisponere ressurser ved behov.

Sammenslåingen kan også ha betydning for Kultur- og likestillingsdepartementet. Ifølge intervjuer er det behov for at Kultur- og likestillingsdepartementet følger opp de mindre virksomhetene i større grad enn de større. En sammenslåing vil kunne øke profesjonaliteten og dermed redusere oppfølgingsbehovet fra Kultur- og likestillingsdepartementet på sikt. På kort og mellomlang sikt vil imidlertid sammenslåing av tre organisasjoner kreve økt oppmerksomhet og ressurser både i departementet og i ledelsen av den nye virksomheten.

Begrensede faglige synergier og risikoer ved sammenslåing

Selv om det er enkelte faglige fellesnevnerne, har KORO i hovedsak forskjellig formål, arbeidsformer og virkemidler fra de to andre virksomhetene. Dette reduserer potensialet for faglige synergier. Kulturdirektoratet og Kulturtanken arbeider primært med tilskudd, mens KORO har en mer operativ rolle i kunstproduksjon som kuratorer og prosjektledere i statlige byggeprosjekter. KORO har allerede i dag fleksibilitet gjennom bruk av midlertidige stillinger. Kompetanse og oppgaveløsningen er forskjellig fra de andre virksomhetene, og faglige ressurser vil dermed i mindre grad kunne benyttes på tvers. De faglige fellesnevnerne i kjernevirksomheten til virksomhetene bør derfor ikke tillegges altfor stor vekt.

I intervjuer pekes det på behov for hurtig og fleksibel oppgaveløsning, som tilpasses byggeprosessene. Det er også behov for tett og fleksibel bistand fra administrative ressurser i den løpende oppgaveløsningen. Det uttrykkes bekymring for mindre grad av tilgjengelighet, fleksibilitet og hurtighet i oppgaveutførelsen hvis KORO blir slått sammen med andre virksomheter som ikke har denne arbeidsformen.

KOROs mandat og særegenhet kan bevares i en sammensatt virksomhet

Kunst i offentlige bygg og på andre offentlige steder - KOROs samfunnsoppdrag - er tydelig institusjonelt forankret ved kongelig resolusjon og avsetning av midler via kostnadsrammene i statlige byggeprosjekter.⁴⁹ Dette gir stabile og forpliktende rammer rundt oppdraget, og reduserer risikoen for at ansvarsområdet blir nedprioritert i en større virksomhet, noe som er en uttrykt bekymring hos informantene.

I intervjuer pekes det på behov for hurtig og fleksibel oppgaveløsning, som tilpasses byggeprosessene. Det er også behov for tett og fleksibel bistand fra administrative ressurser i den løpende oppgaveløsningen. Det uttrykkes bekymring for mindre grad av tilgjengelighet, fleksibilitet og hurtighet i oppgaveutførelsen hvis KORO blir slått sammen med andre virksomheter som ikke har denne arbeidsformen. DFØ anerkjenner det særegne ved KOROs samfunnsoppdrag. Ved en eventuell sammenslåing er det viktig å rette oppmerksomhet mot KOROs oppgaveløsning, slik at behovene for tempo og fleksibilitet ivaretas, og at de nødvendige administrative ressursene fortsatt disponeres i de løpende prosessene. Ambisjonsnivået for administrative synergier bør derfor ikke være så høyt at det går ut over de særegne behovene de ulike deler av virksomheten har.

⁴⁹ Kgl. res. 2. september 1997 om ordningen for utsmykking av statlige bygg fra Kulturdepartementet.

Informantene i KORO og Kulturtanken gir uttrykk for at de ikke ønsker å bli slått sammen med Kulturdirektoratet, selv om det varierer noe hvor kraftfullt det argumenteres mot sammenslåing. I intervjuer med tillitsvalgte i KORO og Kulturtanken gir mange uttrykk for at de ansatte foretrekker å arbeide i mindre organisasjoner. Dette knyttes ofte til en identitet og tilhørighet til virksomhetens spesialiserte samfunnsoppdrag. Flere av informantene bekymrer seg for at det vil bli vanskeligere å rekruttere faglig kompetanse til en større virksomhet, fordi denne vil bli opplevd som mer byråkratisk og lengre unna eget kunstfelt eller brukergruppe. Sannsynligvis vil muligheten til å rekruttere variere. Det vil blant annet avhenge av hvordan en ny virksomhet evner å løse samfunnsoppdraget, og om den blir vurdert som velfungerende.

Flere gir uttrykk for at KORO bør beholde navn og synlighet ved en eventuell sammenslåing. En tydelig merkevare kan bidra til å opprettholde tilhørighet internt og synlighet eksternt overfor samarbeidspartnere i kunst- og kultursektoren ellers. På den andre siden kan en videreføring av navn og særskilt profil gjøre det vanskeligere å etablere en felles organisasjonskultur og styrke tverrfaglig samarbeid i den nye virksomheten. Alt i alt vil en sammenslått virksomhet få et bredere og mer sammensatt ansvarsområde. Dette kan gi noe lavere rolleklarhet sammenlignet med alternativ 1, men forskjellen vurderes ikke som vesentlig.

4.2.3 Alternativ 3: Sammenslåing av Kulturtanken, Kulturdirektoratet, KORO og NFI

Drøftingen av fordeler og ulemper ved alternativ 3 vil i hovedsak relatere seg til NFI og samlingen av alle forvaltningsorganene innen kunst- og kulturfeltet i en virksomhet. Fremstillingen må derfor leses i sammenheng med alternativ 1 og 2.

Mulighet for å skape et sterkt direktorat med et helhetlig ansvar på tvers av kunstformer

Den sentrale fordel med å slå alle de fire virksomhetene sammen er muligheten til å etablere en ny virksomhet, med et helhetlig ansvar innen kunst og kultur på tvers av ulike kunstformer og brukergrupper. Denne fordel vil også være til stede i alternativ 1 og 2, men vil gjøre seg gjeldende i størst grad ved en sammenslåing av alle fire virksomhetene. En vesentlig fordel ved en slik sammenslåing er muligheten for å se alle virkemidler og forvaltningsoppgaver under ett, og se kunst- og kulturuttrykk i sammenheng. Et nytt direktorat for kunst og kultur kan gi kultursektoren en sterkere og samlet stemme mot innbyggere, kunstsektoren, næringsliv, på internasjonale arenaer og overfor andre deler av forvaltningen. Informanter i Kulturdirektoratet fremhever dette som en positiv mulighet til å skape en styrket forvaltning innen kultursektoren.

Oppgaveporteføljen til Kulturtanken, Kulturdirektoratet og NFI er i stort preget av tilskuddsforvaltning, med potensiale for synergier og læring på tvers. Selv om det er forskjeller, har en del av NFIs tilskuddsordninger til blant annet manusutvikling, kortfilm og dokumentarer fellestrekk med ordninger Kulturdirektoratet har ansvar for, eksempelvis innen musikk- eller litteraturbransjen. Kulturdirektoratet jobber også internasjonalt, selv om arbeidet i mindre grad enn hos NFI er rettet mot kultureksport. Enkelte informanter i Kultur- og likestillingsdepartementet og virksomhetene fremhever at de øvrige virksomhetene kunne dratt nytte av NFIs kompetanse knyttet til blant annet næringsrettet tilskudd, internasjonal kulturproduksjon og -eksport.

Det er også argumenter for et samlet direktorat fra et brukerperspektiv. Det kan være enklere for brukere og søkere å orientere seg med ett kontaktpunkt og ett direktorat i stedet for flere separate virksomheter. Dette forutsetter at tjenester og ordninger samordnes på en brukervennlig måte. En samling av virksomhetene vil også kunne legge til rette for å bygge ned siloer mellom fagmiljøer og kunstuttrykk, og gi bedre forutsetninger for støtteordninger på tvers av kunstfelt.

Styrket forvaltningskompetanse og mer helhetlig kunnskapsutvikling

Å samle kompetansen på tvers av forvaltningsoppgavene — regelverksutvikling, kunnskapsutvikling, tilskuddsforvaltning og faglig rådgivning — kan gi grunnlag for sterkere fagmiljøer, med bedre forutsetninger for kompetanseutvikling og, på enkelte områder, rekruttering. De ulike fagmiljøene vil kunne berike hverandre gjennom å tilføre ulik kompetanse.

Både virksomhetene og departementet løfter frem behovet for å styrke evnen til å dokumentere og synliggjøre effekter og verdiskaping av offentlig støtte til kunst og kultur. En sammenslåing kan bidra til sterkere analysemiljøer som enklere kan vurdere kunnskap både innenfor hvert kunstfelt og på tvers av dem.

En mer samlet og styrket kulturforvaltning i ett direktorat gir bedre forutsetninger for å overta oppgaver som i dag ligger i Kultur- og likestillingsdepartementet, og styrke rollen som faglig aktør og rådgiver for departementet. Det kan også frigjøre ressurser i departementet til overordnet politikkutvikling og styring.

Potensiale for mer effektiv ressursutnyttelse

Alternativ 3 vil forsterke muligheter for kostnadseffektivisering som er beskrevet under alternativ 1. Hvis det utvikles mer enhetlige systemer og praksis, vil det kunne danne grunnlag for mer standardiserte prosesser og en mer effektiv forvaltningspraksis. En virksomhet i stedet for fire separate forvaltningsorganer gir potensiale for å redusere enkelte lederroller og administrative enheter, personalledelse og kommunikasjonsfunksjoner, innsparing på husleie mv. Se kapittel 3.2 En sammenslåing av denne størrelsen kan potensielt frigjøre midler fra administrasjon til kjerneoppgaver, som kan bidra til økt måloppnåelse.

Mulig spenning mellom ett samlet direktorat og spredning av makt

I intervjuer fremkommer det bekymring for at det å samle støtteordningene til alle de fire virksomhetene i en virksomhet innebærer en betydelig maktkonsentrasjon i kulturforvaltningen. Det poengteres at det er en verdi at ulike fagmiljøer i ulike virksomheter kan ha ulike vurderinger og prioriteringer, og dermed vurdere støtte til kunstprosjekter ulikt. Behovet for å spre makt i kultursektoren har også vært framhevet i politiske styringsdokumenter tidligere, blant annet i en stortingsmelding om kulturpolitikken.⁵⁰ Meldingen viser til at maktspredning virker demokratiserende og bidrar til mangfold.

Det er verd å merke seg at støtteordninger på lokalt og regionalt nivå eksisterer uavhengig av de statlige virksomhetene og sikrer at det ikke er full maktkonsentrasjon. Samtidig blir konsentrasjonen av makt større ved en sammenslåing av de fire virksomhetene. Sammenslåing innebærer både et potensiale for en samlende og styrket aktør i kulturforvaltningen, og samtidig kan det innebære en (uønsket) maktkonsentrasjon. Hvordan prinsippet om armlengdes avstand praktiseres innenfor en ny, samlet virksomhet vil være vesentlig. Det er også et politisk valg

⁵⁰ Meld.St. 8 (2018-2019)

hvordan ulike hensyn, slik som maktspredning, effektivisering og profesjonalisering vektes opp mot hverandre.

Kompleksitet og høy gjennomføringsrisiko

Selv om det er potensiale for enkelte faglige synergier er det også begrensninger i dette potensialet. NFI forholder seg til en mer næringsrettet og internasjonal bransje, noe som reflekteres i innretningen og kompetansen hos NFI. Slike forhold kan gjøre det mer krevende å utvikle et enhetlig og sterkt fagmiljø på tvers av de fire virksomhetene.

Ulikhetene som ligger i de fire virksomhetene både med hensyn til oppgaver, arbeidsprosesser og organisasjonskultur forsvinner ikke ved å slå dem sammen; de internaliseres inn i den nye virksomheten. Ulike forvaltningsmodeller, regelverk og praksiser må håndteres i samme virksomhet. I dag praktiseres forvaltningen av «armlengdes avstand»-prinsippet forskjellig mellom Kulturdirektoratet, KORO og NFI. NFI og KORO har kunstfaglige konsulenter på åremål eller oppdrag, mens Kulturdirektoratet er sekretariat for de kollegiale organene. Hvis man skal oppnå vesentlige synergier knyttet til disse ordningene, må man ta aktive grep for å gjøre de mer like. Dette innebærer endringer i hvordan kunstpolitikken i Norge er organisert og regulert.

Kulturdirektoratet har allerede en kompleks styringsstruktur med kollegiale organer og i realiteten flere styringslinjer (til departementet og de kollegiale organene). I intervjuer fremkommer det at dette er krevende å håndtere for direktoratet. Jo flere virksomheter som vurderes sammenslått, desto større vil behovet være for å forenkle kompleksiteten i styringssystemene. Spesielt hvis alle fire virksomheter vurderes slått sammen, bør en mer enhetlig og mindre kompleks styringsstruktur på tvers av ansvarsområdene vurderes.

Flere informanter er opptatt av ulikheter i kultur mellom Kulturdirektoratet og egen virksomhet. Dette er spesielt tydelig formulert av informanter fra NFI, men også KORO. Flere informanter er også bekymret for redusert anseelse fra omverdenen og reaksjon fra brukergrupper. Dette gjelder alle de tre virksomhetene selv om det varierer noe hvor kraftfullt det argumenteres mot sammenslåing.

Størrelsen, og de opplevde kulturforskjellene mellom NFI og Kulturdirektoratet, gjør sammenslåing som inkluderer NFI mer krevende å håndtere. Protester og motstand kan ikke være et avgjørende argument i seg selv; det avgjørende må være om det er en hensiktsmessig organisering. Samtidig øker motstand, både internt og eksternt, gjennomføringsrisikoen ved å slå virksomheter sammen.

Hvis målsetningen er å samordne praksis i den nye virksomheten for å oppnå synergier, kan kompleksiteten bli for høy til å bli håndtert effektivt, i hvert fall i en overgang til ny praksis er etablert. Evalueringer av virksomhetssammenslåinger viser at slike utfordringer kan «feste seg» og ta lang tid å overvinne, med uheldige konsekvenser både for formåls effektivitet og kostnadseffektivitet.⁵¹ Potensiale for mer effektiv ressursutnyttelse, beskrevet over, må derfor

⁵¹ Statskontoret (2025). [Underskatta inte olikheterna vid sammanslagningar - Forum för ekonomisk styrning](#). Sørensen, O. H., Glæsner, N., & Hansen, A. M. (2022). *Større og færre: Fusioner i velfærdsstatens institutioner. Myndighetsanalys av Institutet för språk och folkminnen - Statskontoret*. Thomasson A. (2018). *Management across boundaries: A municipal dilemma*.

avveies opp mot risikoen for at den styringsmessige kompleksiteten fører til at potensialet ikke blir realisert.

Skal sammenslåing resultere i et faglig sterkt direktorat er det ikke bare nødvendig å arbeide med gode styringssystemer og praksis. En sammenslåing forutsetter et tydelig ambisjonsnivå og en klar visjon for hva et nytt, samlet direktorat skal være og hva som skal oppnås. Dette vil kreve betydelig innsats over tid både fra Kultur- og likestillingsdepartementet og ledelsen i virksomheten. Samlet sett vurderer DFØ at alternativ 3 har høy gjennomføringsrisiko og vil innebære behov for en betydelig faglig og organisatorisk omstilling.

4.2.4 DFØs samlede vurdering og anbefalinger

Alternativ 1 – sammenslåing av Kulturdirektoratet og Kulturtanken – kan begrunnes i en vesentlig faglig overlapp og kostnadseffektivitet. En sammenslåing av Kulturdirektoratet og Kulturtanken gir mulighet for å utvikle et større fagmiljø innen støtte til kunst- og kulturformål. Videre kan virkemidlene sees mer i sammenheng som gir potensiale for å utvikle mer samordnede tjenester for brukere. En sammenslåing bør også ses i lys av Kulturtankens historikk. Sammenslåingen av Rikskonsertene og DKS i 2016, som dannet grunnlaget for dagens Kulturtanken, er et godt eksempel på den sedimentære utviklingen, hvor nye strukturer supplerer eksisterende, se kapittel 2.2. Samfunnsoppdraget til Kulturtanken er en viktig del av kulturpolitikken, men fordelen ved å organisere oppgaven i en egen virksomhet fremstår, sett opp mot kostnadene det medfører, begrenset. Samlet sett er dette forhold som tilsier en ny organisering.

Argumentet for å bevare dagens organisering er først og fremst å sikre at kunst og kultur til barn og unge ikke forsvinner i et større direktorat. Det er etter DFØs vurdering opp til departementet i hvilken grad kunst og kultur til barn og unge skal prioriteres. Dette kan gjøres gjennom styringsdialogen og fordrer ikke et eget direktorat.

Alternativ 2 – hvor også KORO inkluderes i en sammenslåing – har sin primære begrunnelse i at KORO er den mest sårbare av de fire virksomhetene på grunn av sin størrelse, varierende oppgavemengde knyttet til byggeaktivitet og begrensede administrative ressurser. Innlemmet i en større virksomhet vil KORO få tilgang på et større administrativt og forvaltningsmessig apparat som kan bidra til å redusere risiko og understøtte KOROs oppgaveutførelse. Kunst i offentlige rom har en sterk forankring ved kongelig resolusjon, noe som gjør en forvaltningsstyrt nedprioritering av samfunnsoppdraget mindre sannsynlig. Det er mulig å organisere den nye virksomheten på en måte som ivaretar ulike særtrekk i oppgaveutførelsen i ulike deler av organisasjonen.

Hovedargumentet for alternativ 3, hvor alle virksomhetene slås sammen, er muligheten for å etablere en sterk og samlende aktør med tyngde innen kunst- og kulturfeltet. Argumentet for ikke å slå sammen alle de fire virksomhetene er hovedsakelig at gjennomføringsrisikoen er høy. Dette handler delvis om kompleksiteten i dagens virksomheter, og dermed kapasiteten til å gjennomføre en så stor endring som en slik sammenslåing innebærer. Delvis handler det om ulikheter som kan gjøre det krevende å få til ønskede synergier.

Alt i alt vurderer DFØ alternativ 2 som det beste alternativet, hvor Kulturdirektoratet, Kulturtanken og KORO slås sammen. Det vil gi et styrket direktorat for kunst og kultur, med mulighet for å redusere sårbarheter som ligger i dagens organisering. En forutsetning for at sentrale gevinster som faglige synergier og kostnadseffektivitet skal realiseres er at virksomhetene blir samlokalisert når dette praktisk lar seg gjennomføre.

Når det gjelder alternativ 3 anses omstillingsbehovene og gjennomføringsrisikoen som for høy til at DFØ kan anbefale dette alternativet på nåværende tidspunkt. Hvis det er ønskelig å samle virksomhetene i ett direktorat, tilsier dette betydelig omstilling og tilpasning. Kultur- og likestillingsdepartementet må i så tilfelle utvikle en klar ambisjon og et klart mål, som gir en tydelig retning for hva departementet ønsker å oppnå ved å slå alle virksomhetene sammen.

DFØ anbefaler at:

- KORO, Kulturdirektoratet og Kulturtanken slås sammen

4.3 Vurdering av sammenslåing av Nasjonalbiblioteket og Språkrådet

Som det kommer frem i kapittel 3.1.2 er Nasjonalbiblioteket det mest relevante alternativet for sammenslåing med Språkrådet av virksomhetene underlagt Kultur- og likestillingsdepartementet. I dette kapittelet redegjør vi for fordeler og ulemper ved sammenslåing av Språkrådet og Nasjonalbiblioteket.

Faglig merverdi på områder som forskning og språkteknologi

Sentralt for spørsmålet om Språkrådet bør slås sammen med Nasjonalbiblioteket er om det vil gi faglige synergier og høyere faglig måloppnåelse. Ut fra samfunnsoppdraget har Språkrådet og Nasjonalbiblioteket ulike type oppgaver, roller og kompetanse. Språkrådet driver tilsyn, har en pådriverrolle og et normeringsansvar. Nasjonalbiblioteket skal oppfylle pliktavleveringsloven og leverer tjenester og infrastruktur for biblioteker og forskning. I kjerneoppdraget til de to virksomhetene vil det dermed være begrenset faglige synergier ved en sammenslåing.

På enkelte områder kan det være et visst potensiale for faglige synergier. Nasjonalbiblioteket har et forskningsmiljø og -infrastruktur som kan gi en merverdi for Språkrådets mandat. Tilgang til et bredere forskningsmiljø kan være nyttig for områder som er relevante for Språkrådet. En sammenslåing kan også i større grad gjøre det mulig å utløse forskningsmidler Språkrådet i dag har begrenset mulighet til å søke.

Nasjonalbiblioteket har også ansvar for å trene og tilgjengeliggjøre norske og samiske språkmodeller. Sammenlignet med dagens situasjon kan en sammenslåing sannsynligvis gi faglig merverdi knyttet til virksomhetenes felles oppdrag knyttet til språkteknologi. Språkrådet utøver sin rolle i språkteknologioppdraget gjennom rådgivning og veiledning, og skal bidra til at utvikling og bruk av språkteknologi og KI støtter opp under langsiktige språkpolitiske mål.⁵² Rådgivningsrollen kan bli styrket ved å være del av samme virksomhet, eksempelvis hvis behovet for koordinering og samhandling blir lavere.

I intervju og innspillsmøter med Språkrådet uttrykkes det bekymring for at en eventuell sammenslåing vil skape det de beskriver som en rollekonflikt i språkteknologioppdraget. Informanter i både Språkrådet og Nasjonalbiblioteket mener det vil være en tydeligere rollefordeling om Språkrådets bidrag i språkteknologioppdraget utføres fra en uavhengig virksomhet. DFØ mener det ikke er uvanlig med ulike roller innenfor samme virksomhet, og at det vil være mulig å organisere seg slik at mandatene til både Språkrådet og Nasjonalbiblioteket kan

⁵² Tildelingsbrev til Språkrådet 2025. Kultur- og likestillingsdepartementet.

utføres av en fusjonert virksomhet. Uansett utgjør oppdraget om utvikling av språkteknologi en mindre del av virksomhetenes oppgaveportefølje, og alt i alt er den faglige gevinsten ved en sammenslåing dermed begrenset.

Behov for styrket forvaltningskompetanse og mer robust administrasjon

Språkrådet har uttrykt et ønske om å styrke sin forvaltningskompetanse, gitt at en større del av arbeidet deres retter seg mot forvaltningen. Språkrådet har i hovedsak andre forvaltningsmessige oppgaver enn Nasjonalbiblioteket, eksempelvis saksbehandling og regelverksutvikling. Siden virksomhetene ikke har lignende fagmiljøer på dette området, vil en sammenslåing ikke styrke denne typen forvaltningskompetanse i Språkrådet.

Begge virksomhetene har imidlertid kunnskapsutvikling og analyse som en felles forvaltningsoppgave. Både Språkrådet og Nasjonalbiblioteket har roller hvor det er behov for utredningskompetanse. En større virksomhet kan utvikle et felles analyse- og utredningsmiljø. Selv om fagområdene er forskjellig, så er metodekompetanse på eksempelvis utredning, statistikk og dataanalyse noe begge miljøer vil kunne ha nytte av. Det kan også være potensiale for synergier knyttet til områder som kommunikasjon og formidling. Et større juridisk fagmiljø vil også kunne gi en viss merverdi, selv om de juridiske fagområdene er ulike for de to samfunnsoppdragene.

Stordriftsfordeler er i stor grad hentet ut gjennom eksisterende samarbeid

For drift- og virksomhetsstyring vil en sammenslåing gi begrensede stordriftsfordeler og profesjonalisering, gitt det allerede eksisterende administrative samarbeidet og samlokalisering med Nasjonalbiblioteket. En mulig gevinst ved sammenslåing ligger likevel i økt handlingsrom; en større organisasjon kan prioritere investeringer som Språkrådet i dag ikke har ressurser til å gjennomføre, for eksempel digitale utviklingsprosjekter. Hvor stor den samlede gevinsten vil være i praksis, avhenger av ressursmessig handlingsrom og prioriteringer — både i virksomheten og fra departementet.

Arkivfunksjonen til Språkrådet ble ikke overført til Nasjonalbiblioteket da andre administrative tjenestene ble overført. En sammenslåing av virksomhetene kan redusere sårbarhet i arkivfunksjonen. Det finnes imidlertid også andre løsninger som kan redusere denne sårbarheten, jf. kapittel 5.

Selv om det er et visst potensiale for økt kostnadseffektivitet gjennom stordriftsfordeler, er det også en risiko for økt styringskompleksitet. Organisasjonen og toppledergruppen skal håndtere et bredere, og dermed mindre spisset mandat. Nasjonalbibliotekaren får ansvaret for språkpolitikken, og skal løse to relativt separate samfunnsoppdrag. Enkelt sagt blir organisasjonen mindre strømlinjeformet. Om økt kostnadseffektivitet ved stordriftsfordeler gir gevinster som oppveier økt kompleksitet er ikke lett å avgjøre. Dette avhenger også av valg av styringsstrategi i Nasjonalbiblioteket og styringssignaler fra departementet.

For Kultur- og likestillingsdepartementet vil en sammenslåing kunne redusere styringsmessig kompleksitet noe, ved at de får styringsdialog med en virksomhet i stedet for to. Det uttrykkes i intervju at departementet generelt bistår mindre virksomheter mer enn større virksomheter, noe som krever ressurser i departementet. Ved en sammenslåing blir denne arbeidsbelastningen lavere.

Språkrådets styringsstruktur bør uansett gjennomgås

Språkrådet er ledet av et styre, med ansvar for virksomhetsplan, årsbudsjett, årsrapport, årsregnskap og bindende vedtak om rettskriving. Styret har også mandat til å opprette fagråd. Skal Språkrådet slås sammen med Nasjonalbiblioteket, bør ledelsen av Nasjonalbiblioteket ha ansvar for virksomhetsstyring og økonomi. Dette er ikke forenlig med mandatet til Språkrådets styre. Før en eventuell sammenslåing bør derfor styringsstrukturen til Språkrådet gjennomgås og nødvendige endringer iverksettes. Det bør i den forbindelse klargjøres hvor normeringsvedtak skal fattes.

Etter DFØs vurdering er det grunn til å gjennomgå styringsstrukturen til Språkrådet, også uten en sammenslåing. Ordinære forvaltningsorganer, som Språkrådet, bør som hovedregel ikke ha eget styre, fordi det skaper et ekstra styringsnivå som kan gjøre ansvarslinjen til departementet uklar.⁵³

Økt kompleksitet og gjennomføringsrisiko

Nasjonalbiblioteket har en tydelig rolle som ivaretager av kulturarven. Det samme har Språkrådet, i den grad språkpolitikk ses som kulturarvpolitikk. I intervjuer og som vist i kapittel 3.1.2 fremkommer det bekymring for at en sammenslåing vil kunne svekke språkpolitikkenes tverrsektorielle gjennomslag. Språkrådets sektorovergripende pådriverrolle kan bli vanskeligere å fremme, hvis det er Nasjonalbiblioteket som skal fremme språkpolitikken og ikke Språkrådet, hevdes det. Etter DFØs vurdering kan rolleklarheten for Språkrådet og Språkrådets mandat bli noe redusert med en sammenslåing med Nasjonalbiblioteket. Gitt at Nasjonalbiblioteket har et såpass annerledes mandat, vil det være nødvendig med tydelig og god kommunikasjon både fra Kultur- og likestillingsdepartementet og Nasjonalbiblioteket, for at virksomheten skal kunne utøve språkpolitikken på en måte som gir tilfredsstillende rolleklarhet og som bidrar til å nå de langsiktige sektorovergripende målene.

Det er mulig å iverksette kompenserende tiltak for å unngå at Språkrådet mister sin synlighet og rolle ved en sammenslåing. En mulighet er å opprettholde Språkrådet som navn. Det kan også vurderes å opprettholde Språkrådets direktør som tittel. Språkrådet vil da bli en separat avdeling i Nasjonalbiblioteket, med eget navn og direktør.

Manglende overlapp i formål og oppgaver og vesentlig motstand fra begge virksomhetene, som beskrevet tidligere, tilsier at det er en gjennomføringsrisiko ved en sammenslåing. DFØ mener at motstand ikke er et avgjørende argument i seg selv. Det gjør det imidlertid ekstra viktig at det er tydelige mål med sammenslåingen, som kan formidles og skape forståelse både internt og eksternt. Mulige gevinster ved en sammenslåing må derfor avveies mot kostnader og gjennomføringsrisiko ved endringen.

4.3.1 DFØs samlede vurdering og anbefalinger

En sammenslåing av Nasjonalbiblioteket og Språkrådet kan gi enkelte fordeler sammenlignet med dagens organisering. De viktigste gevinstene er økt økonomisk handlingsrom, enkelte synergier og reduksjon av sårbarhet i Språkrådet. En større organisasjon kan prioritere investeringer og styrke administrative fagområder som IKT, analyse, juss, kommunikasjon og formidling. På det språkteknologiske feltet er det også et visst potensial for faglig merverdi.

⁵³ Difi-notat 2019:3, Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2006) Bruk av styrer i staten.

Samtidig er flere av gevinstene allerede hentet ut gjennom eksisterende samarbeid om administrative tjenester og samlokalisering med Nasjonalbiblioteket. Store deler av Språkrådets sårbarhet er knyttet til faglig nøkkelkompetanse Nasjonalbiblioteket ikke besitter, og en sammenslåing vil i begrenset grad avhjelpe denne. Samfunnsoppdragene er dessuten ulike, og områdene hvor det kan skapes merverdi utgjør en mindre del av begge virksomhetenes samlede portefølje.

Sammenslåing er ressurskrevende og bør begrunnes i tydelige mål. Basert på DFØs informasjonsgrunnlag vurderer vi at argumentene for sammenslåing ikke er sterke nok. Potensialet for faglige synergier, mer effektiv ressursutnyttelse og redusert sårbarhet oppveier ikke gjennomføringsrisikoen.

DFØ anbefaler:

- Nasjonalbiblioteket og Språkrådet opprettholdes som to separate virksomheter.
- Språkrådets styringsstruktur bør vurderes, uavhengig av sammenslåing.

5 Faglig og administrativt samarbeid i kulturforvaltningen

En del av DFØs oppdrag er å vurdere om virksomheter bør samarbeide med andre virksomheter om administrative tjenester. Samarbeid kan gi merverdi, enten som et alternativ til å slå virksomheter sammen, eller uavhengig av spørsmålet om sammenslåing. Kultur- og likestillingsdepartementet har tidligere gjennomført en kartlegging av administrative oppgaver i virksomheter, som DFØs gjennomgang av kulturforvaltningen bygger videre på.

Med administrativt samarbeid mener vi i denne sammenheng at en virksomhet utfører administrative oppgaver på vegne av en eller flere andre virksomheter. Det er ikke et tydelig skille mellom disse oppgavene og andre type oppgaver, som f.eks. anskaffelser. Det vi sikter til her er de oppgavene som enhver statlig virksomhet må ha systemer for å kunne håndtere med akseptabel risiko, slik som økonomistyring, internkontroll, personaladministrasjon, anskaffelser, arkiv og IKT-drift.

I kapittel 5.1 gjennomgår vi spørsmål knyttet til administrativt samarbeid, mens faglig samarbeid diskuteres i kapittel 5.2. DFØs anbefalinger presenteres i kapittel 5.3.

5.1 Liten administrativ kapasitet gir behov for støtte og samarbeid

To virksomheter under Kultur- og likestillingsdepartementet har allerede overført administrative oppgaver til en større virksomhet – Språkrådet til Nasjonalbiblioteket⁵⁴ og Medietilsynet til Nasjonalarkivet.⁵⁵ De to overføringene ble gjennomført ved at ansatte eller ressurser ble flyttet til den andre virksomheten. Både de berørte virksomhetene og Kultur- og likestillingsdepartementet uttrykker at det er gode erfaringer med disse løsningene. Ansvarsoverføringen har profesjonalisert oppgaveløsningen for de små virksomhetene og redusert risiko. Løsningen har også gitt større fagmiljøer i de mottagende virksomhetene.

Tabell 5 i kapittel 2 viser at mange av de mindre virksomhetene har få administrative ressurser. Intervjuene understøtter at mange av dem har liten administrativ kapasitet, med behov for bistand både fra fagpersoner i virksomhetene som egentlig har andre oppgaver, og tidvis fra Kultur- og likestillingsdepartementet. Innkjøp av administrative tjenester som hos større virksomheter gjennomføres internt er også en løsning for mange.

I vår gjennomgang av kulturforvaltningen varierer holdningene til administrativt samarbeid blant virksomhetene som ikke har inngått slike avtaler. Noen ser klare gevinster ved å samle administrative tjenester, men understreker behovet for å beholde en viss faglig kjerne internt. Seks av de 13 virksomhetene underlagt Kultur- og likestillingsdepartementet hadde under 40 årsverk ved utgangen av 2025.⁵⁶ I intervjuer gir enkelte av disse uttrykk for at de har behov for støtte på

⁵⁴ Nasjonalbiblioteket har tatt over utøverfunksjonen på lønn- og personaltjenester, regnskapsførsel med fakturahåndtering, IKT-tjenester (Språkrådet betaler en årlig sum for tjenesten) og bygningers drift i 2018.

⁵⁵ Nasjonalarkivet har tatt over ansvaret for regnskap og økonomi, lønn og personalforvaltning og arkiv i 2023.

⁵⁶ Statsregnskapet.no

administrative oppgaver. Flere av de mindre virksomhetene ønsker seg mer hjelp fra statlige fellesløsninger som eksempelvis DFØ eller Digitaliseringsdirektoratet. De er imidlertid skeptiske til modellen til Språkrådet og Medietilsynet, fordi de ikke anser at de har administrative ressurser de kan overføre til en tjenesteleverandør. Andre forbehold gjelder oppgaveløsning og geografi. Ifølge KORO er det administrative personalet tett integrert i den løpende oppgaveutførelsen. Norsk filminstitutt (Cinematket) og Nidaros domkirkes restaureringsarbeider har produksjonsvirksomhet som preger den økonomisk-administrative oppgaveutførelsen. Nidaros domkirkes restaureringsarbeider gir uttrykk for at geografisk avstand kan være til hinder for et effektivt administrativt samarbeid. Medietilsynet erfarer imidlertid at ulik lokalisering har hatt mindre betydning for samarbeidet med Nasjonalarkivet.

Innenfor kulturforvaltningen stiller flere av de store virksomhetene seg positive til å være tjenesteleverandør for mindre virksomheter. Dette gjelder Nasjonalarkivet, Lotteri- og stiftelsestilsynet og Kulturdirektoratet.

5.2 Kulturforvaltningen har potensiale for faglig samarbeid utover administrative kjerneoppgaver

Svært mange av virksomhetene under Kultur- og likestillingsdepartementet har ansvar for tilskuddsforvaltning. For enkelte er dette en vesentlig del av oppgaveporteføljen, for andre kun en mindre del. Mange av virksomhetene uttrykker at det er ønskelig med samarbeid knyttet til tilskuddsforvaltning. I hovedsak gjelder dette digitale plattformer og saksbehandlingssystemer. En del virksomheter ønsker seg ett felles system for tilskudd for alle virksomhetene. Lotteri- og stiftelsestilsynet, Språkrådet og Nasjonalbiblioteket er eksempler på virksomheter hvor informanter uttrykker at digitale løsninger for tilskuddsforvaltning bør utvikles i fellesskap. Andre virksomheter ser behov for større grad av spesialisering. Her argumenteres det med at det er faglig skjønnet knyttet til tildelinger innen kunstfeltet som tilsier andre løsninger. Det uttrykkes også bekymring for at systemene kan bli unødvendig komplekse hvis de skal dekke alle typer ordninger.

Flere virksomheter ser et potensial for samarbeid på områder hvor det er behov for spisskompetanse i begrenset omfang. Juridiske tjenester trekkes fram av flere, slik som anskaffelser og personvern/GDPR. Flere mindre virksomheter beskriver sårbarheter i personaladministrasjon/HR. Enkelte foreslår at flere etater kunne dele på en HR-funksjon. I dag kjøpes spisskompetanse ved behov.

Når det gjelder behovet for digitale løsninger og IKT-drift, har Nasjonalarkivet, Lotteri- og stiftelsestilsynet og Nasjonalbiblioteket bygget opp interne IKT-miljøer. De resterende virksomhetene har i varierende grad behov for tjenester fra IKT-leverandører. Et spørsmål som reises er om virksomheter med sterke interne IKT-miljø og utviklingskapasitet kan tilby kompetanse eller løsninger til andre virksomheter. Enkelte mindre virksomheter stiller seg positive til dette, men det tas forbehold om at løsningene ikke må bli dårligere eller dyrere enn med kommersielle tilbydere. Lotteri- og stiftelsestilsynet fremhever at de har god kapasitet og kvalitet i stabs- og støttefunksjoner, og har høy kompetanse på digital systemutvikling. De stiller seg positive til å påta seg flere oppgaver, også på vegne av andre virksomheter.

Ut over overnevnte, fremmes det i intervjuer eller innspillsmøter forslag om samarbeid på FOU-arbeid og datagrunnlag, sikkerhet og beredskap, bærekraft, samt mangfold og inkludering.

5.3 DFØs vurdering og anbefaling om samarbeid i kulturforvaltningen

Basert på datagrunnlaget som er innhentet, er det ingen funn som tilsier at virksomhetene per i dag bryter statlige krav og regelverk. De senere årene har Riksrevisjonen konkludert med at alle årsregnskapene i det alt vesentlige er riktige.⁵⁷ Det er heller ingenting som tyder på at virksomhetene ikke klarer å utføre grunnleggende administrative oppgaver. Begrunnelsen for samarbeid ligger i den iboende sårbarheten til virksomhetene. Mindre virksomheter trekker ofte fram dyktige enkeltmedarbeider og organisasjonskultur som årsaken til at de lykkes. Selv om de små virksomhetene klarer å utføre administrative og forvaltningsmessige oppgaver er det sårbart og ofte avhengig av få nøkkelmedarbeidere. Det er derfor hensiktsmessig å vurdere administrativt samarbeid for å redusere sårbarhetene.

DFØ vurderer det som hensiktsmessig at Nidaros domkirkes restaureringsarbeider, Riksteatret og Språkrådet (arkiv) inngår en form for administrativt samarbeid med virksomheter som kan gi dem hensiktsmessig bistand. Vi vurderer også administrativt samarbeid som hensiktsmessig for KORO og Kulturtanken, dersom sammenslåing ikke blir aktuelt. Årsaken er først og fremst den iboende risikoen knyttet til virksomhetenes størrelse, og er ikke basert på en vurdering av deres faktiske oppgaveutførelse av administrative funksjoner. NFI har mindre grad av sårbarhet, men kan ha nytte av administrativt samarbeid på områder som arkiv- og dokumentasjonsforvaltning. Sett opp mot fellestrekk i utviklingsbehov, slik beskrevet i kapittel 2, mener vi administrativt samarbeid bør være en ressurseffektiv tilnærming for å møte disse behovene, der sammenslåing ikke er aktuelt.

Som det fremkommer i kapittelet over, uttrykker flere av virksomhetene at de har begrenset med ressurser de kan avgi, og at noe administrativ kapasitet må beholdes internt. Etter DFØs vurdering vil det variere mellom virksomhetene hvor mye ressurser som kan tas ut av virksomheten før dette går ut over virksomhetens evne til å løse samfunnsoppdraget. For enkelte virksomheter kan ressursene være så begrensede, at den større virksomheten i praksis kan måtte utføre oppgaver på vegne av den mindre uten å bli fullt ut kompensert i form av overførte årsverk. Her må Kultur- og likestillingsdepartementet foreta en helhetlig vurdering av de involverte virksomhetene for å finne en hensiktsmessig ressursfordeling. Erfaringene både fra funksjonsbasert organisering i staten,⁵⁸ og fra samarbeidet mellom Medietilsynet og Nasjonalarkivet, tilsier at innvending mot geografisk spredning ikke bør tillegges for stor vekt.

Kulturforvaltningen har også verdifulle ressurser i virksomhetene sine, som gir et godt utgangspunkt for å videreutvikle samarbeid på andre fagområder som IKT, juss, anskaffelser, personvern og sikkerhet. Enkelte virksomheter har en spesielt sterk fagkompetanse som kan tilsi at de kan fungere som et kompetansesenter for de andre virksomhetene eller eventuelt utvikle fellestjenester til mange eller alle virksomhetene. Nasjonalarkivets kompetanse på arkiv og Lotteri-

⁵⁷ I 2022 påpekte Riksrevisjonen vesentlige feil og mangler i regnskapet for Norsk kulturfond. Ellers rapporterte Riksrevisjonen at ingen årsregnskap har eller kan ha vesentlige feil og mangler de siste fem årene for virksomheter under Kultur- og likestillingsdepartementet. Dokument 1 (2025-2026): *Riksrevisjonens årlige rapportering til Stortinget om regnskapsrevisjon*.

⁵⁸ DFØ-notat 2025:06: Erfaringer med funksjonsbasert organisering. Etterundersøkelse med bakgrunn i DFØ-rapport 2022:4. Se også Solumsmoen, D. (2025). [Funksjonsorganisering - den nye suksessoppskriften?](#)

og stiftelsestilsynet kompetanse på virksomhetsstyring, juss og IKT er eksempler hvor slike modeller kan vurderes.

Innenfor tilskuddsforvaltning brukes flere ulike digitale løsninger i sektoren. Allerede påløpte kostnader gjør det lett å argumentere for å beholde eksisterende systemer. Hensynet til effektiv ressursbruk tilsier at antallet løsninger bør begrenses. I dag eksisterer det allerede en fellesløsning for tilskudd til frivillig sektor i form av Tilskudd.no, som forvaltes av Lotteri- og stiftelsestilsynet. Det bør vurderes om denne løsningen kan bygges ut og bli en fellesløsning for alle virksomhetene under Kultur- og likestillingsdepartementet, eller om det er behov for flere løsninger for å ivareta ulike behov. Det bør ikke utvikles flere løsninger enn nødvendig. Problemstillingen med små virksomheter og begrensinger i administrative ressurser er heller ikke særegent for Kulturforvaltningen. Kultur- og likestillingsdepartementet bør også se til ulike former for fellesløsninger og samarbeid i andre sektorer i statsforvaltningen.

DFØ anbefaler at:

- Nidaros domkirkes restaureringsarbeider, Riksteatret, samt Språkrådet (arkiv) inngår i former for administrativt samarbeid.

6 Flytting av oppgaver fra departementet til virksomhetene

En del av DFØs oppdrag er å vurdere om det er oppgaver og ansvar i Kultur- og likestillingsdepartementet som bør flyttes til de underliggende virksomhetene. Formålet med en eventuell oppgaveoverføring kan både være å styrke virksomhetene, og å frigjøre tid i departementet til kjerneoppgaver som politikkgjennomføring og mer langsiktig politikkutvikling. Samlet er målet å bidra til mer effektiv ressursbruk og økt kvalitet i forvaltningen. I delkapittel 6.1 gjennomgår vi funnene fra kartlegging gjennomført i Kultur- og likestillingsdepartementet knyttet til hvilke oppgaver som kan delegeres til virksomhetene. DFØs vurderinger fremkommer i kapittel 6.2.

6.1 Flere oppgaver kan delegeres til virksomhetene

Gjennom kartlegging i Kultur- og likestillingsdepartementet og tilbakemeldinger fra fagavdelingene, kommer det frem at flere oppgaver med fordel kan delegeres til de underliggende virksomhetene. Innen områdene kulturvern, medie- og kunst, sivilsamfunn og idrett, blir det pekt på at større deler av tilskuddsforvaltningen kunne vært delegert ut. Flertallet av utvalget som gjennomgikk det norske musikkfeltet, anbefalte blant annet at det ble etablert en tilskuddsordning for institusjoner og semiinstitusjoner på musikkfeltet som forvaltes av Kulturdirektoratet.⁵⁹ Samtidig viser kartleggingen at det vurderes som lite realistisk å etablere tilskuddsordninger for store kulturinstitusjoner som Den Norske Opera & Ballett og Nasjonalmuseet. Det er en viss skepsis til å flytte alle deler av tilskuddsforvaltningen ut til virksomhetene. Informanter i departementet mener denne oppgaven gir viktig kunnskap, som blir brukt i oppfølging av løpende henvendelser og hastesaker opp mot politisk ledelse.

Kunnskapsinnhenting og -utvikling, samt regelverksutvikling, er andre områder der det blir pekt på at virksomhetene kan få en tydeligere rolle og et større ansvar enn i dag. Særlig blir FoU og analyser på kunst og kulturområdet pekt på som områder der virksomhetene kan ta et større ansvar. Samtidig ønsker departementet å beholde det overordnede ansvaret for FoU. Dette ses i sammenheng med departementets behov for å beholde faglighet og kunnskap, i rollen som sekretariat for politisk ledelse og i arbeidet med politikkutvikling.

Innen regelverksarbeid viser departementet til ulik praksis mellom avdelingene i hvilken grad underliggende etater blir involvert i denne typen arbeid. Her blir det pekt på at virksomhetene kan få et større ansvar for å utarbeide grunnlagsmateriale, bidra inn i lovarbeid i departementet, revisjon og utarbeidelse av forskrifter med blant annet høringsnotat, veiledning og enkeltsaksbehandling.

6.1.1 Delegering av oppgaver kobles til tilstrekkelig forvaltningskompetanse

Det er særlig kunst- og kulturfeltet med Kulturdirektoratet, Kulturtanken og Norsk filminstitutt, som nevnes som mottakere av aktuelle oppgaver, samt Lotteri- og stiftelsestilsynet på

⁵⁹ NOU 2025:7

frivillighetsfeltet og Språkrådet innen det språkpolitiske området. Foreløpig er det i liten grad gjort beregninger av hva oppgavene som kan være aktuelle for flytting krever av ressurser, og departementet legger til grunn at det må gjøres en grundigere utredning av konsekvenser på et senere tidspunkt. Departementet understreket at en utflytting av oppgaver må skje på en måte som gjør at departementet ikke mister faglighet og nærhet til feltet, slik at evnen til politikkutvikling ikke blir svekket.

I utgangspunktet mener departementet at oppgaveoverføringer kan gjøres uavhengig av eventuelle sammenslåinger, men der en forutsetning er at virksomhetene bygger opp sterkere fag- og forvaltningskompetanse på de aktuelle områdene. Heller enn å flytte flere oppgaver til mindre virksomheter, er imidlertid departementet av den oppfatning at det er mer kostnadseffektivt å flytte oppgaver til større fagmiljøer. Det antas også at en samlet organisasjon på kunst- og kulturområdet kan bidra til å utnytte kompetansen som i dag er spredt på flere virksomheter bedre, og ta en mer aktiv rolle i utvikling av en mer helhetlig politikk på feltet.

6.2 DFØs vurdering av flytting av oppgaver fra Kultur- og likestillingsdepartementet

Etter DFØs vurdering viser kartleggingen av oppgaver i Kultur- og likestillingsdepartementet at det er grunnlag for å flytte flere oppgaver fra departementet til de underliggende virksomhetene. Særlig gjelder dette innen tilskuddsforvaltning, men også kunnskapsutvikling og regelverksarbeid er oppgaver som virksomhetene i større grad bør overta ansvaret for. Det er særlig kunst- og kulturfeltet med Kulturdirektoratet, Kulturtanken og Norsk filminstitutt, som er aktuelle som mottakere av oppgaver, samt Lotteri- og stiftelsestilsynet på frivillighetsfeltet og Språkrådet innen det språkpolitiske området.

Kultur- og likestillingsdepartementet har en høy andel tilskudd øremerket til navngitte mottakere i statsbudsjettet, sammenlignet med mange andre departementer.⁶⁰ DFØ har tidligere anbefalt departementene å redusere bruken av tilskudd øremerket til navngitte mottakere.⁶¹ Flytting av tilskuddsforvaltningen handler ikke bare om å flytte oppgaver, men også om at øremerkede tilskudd til navngitte tilskuddsmottakere endres til søkbare tilskuddsordninger. Flere søkbare ordninger vil kunne styrke legitimiteten til tilskuddsforvaltningen, bidra til større likebehandling, transparens og etterprøvnbarhet i forvaltningen. Etter vår vurdering vil det være positivt at prosessene med delegering av oppgaver og endringer av tilskuddsordninger blir koblet.

6.2.1 Gjennomgang og vurdering av roller og ansvar

For både tilskuddsforvaltning og andre aktuelle oppgaver mener DFØ det bør gjøres en grundig og helhetlig gjennomgang av forholdet mellom departementets og virksomhetenes roller og ansvar i en framtidig, styrket forvaltning. Dette vil være viktig både for å unngå fare for dublering av oppgaver, uklare roller og manglende helhet i ansvar. DFØs undersøkelse indikerer at det er ulike praksiser i departementet når det gjelder hvilket ansvar og oppgaver de enkelte virksomhetene blir tillagt. Vår vurdering er derfor at det kan være behov for en mer prinsipiell tilnærming, også med

⁶⁰ Zeiner, H., Lindaas, N.A., & Henningsen, E. (2025). *Navngitte på kulturbudsjettet – en kartlegging av en kulturpolitisk praksis* (Report No. 2025:107). By- og regionforskningsinstituttet NIBR.

⁶¹ DFØ-notat 2022:3

sikte på å etablere en mer enhetlig praksis på tvers i departementet og i dialogen med de enkelte virksomhetene.

Når det gjelder Kultur- og likestillingsdepartementets behov for kompetanse om kulturfeltet vil DFØ påpeke at departementet kan sørge for å få nødvendig kunnskap fra underlagte virksomheter på andre måter enn gjennom egen saksbehandling. Informasjonsflyt og kunnskap om fagfeltet kan sikres ved eksempelvis å bestille relevant informasjon, analyser og vurderinger, og ved å legge til rette for en aktiv fagdialog mellom departementet og de underliggende virksomheter. Dette vil kreve at departementet og virksomhetene sammen og hver for seg jobber aktivt med å videreutvikle egen rolleforståelse i lys av endret oppgave- og ansvarsdeling.

6.2.2 Bygge sterkere virksomheter gjennom bredere oppgaveportefølje med klare mål og forventninger

Delegering av oppgaver fra departementet til virksomhetene gir mulighet for å bygge en bredere oppgaveportefølje og et sterkere fagmiljø i virksomhetene. I departementets gjennomgang blir det antydnet at det kan være flere oppgaver som kan flyttes. Etter DFØs vurdering bør ambisjonen fra departementets side være at virksomhetene blir gitt tilstrekkelig ansvar og myndighet, slik at de kan utøve samfunnsoppdraget på en mest mulig helhetlig måte. Dette vil kreve at det over tid må bygges opp ny kompetanse i de aktuelle virksomhetene. Her er det imidlertid en sammenheng, ved at økt ansvar med tilhørende ressurser vil gi virksomhetene bedre forutsetninger for å bygge opp kompetansen og utvikle analyser som departementet har behov for i styringen.

Ut over at flytting av oppgaver vil styrke virksomhetene, vil det avlaste departementet slik at embetsverket kan bruke mer tid på strategisk politikkutvikling. I en overgangsperiode vil flytting av oppgaver kunne kreve mer ressurser, i form av tid og oppmerksomhet, fra både departementet og virksomhetene. Behovet for kunnskap i departementet vil være knyttet til hvilke oppgaver og hvilken rolle departementet har. Overføring av oppgaver må følges av klare forventninger og krav fra departementet til rolleutøvelse og kompetanse i virksomhetene. Det kan også legges til rette for kunnskaps- og kompetanseoverføring ved at ansatte fra departementet hospiterer i virksomhetene og motsatt.

6.3 DFØs anbefaling om oppgaveoverføring

Oppgaveoverføring fra departementet til virksomhetene bør legge grunnlag for å styrke virksomhetenes faglige rolle, og frigjøre tid i departementet til kjerneoppgaver som politikkutvikling og -gjennomføring.

Som et ledd i oppfølging av organisasjonsgjennomgangen anbefaler DFØ at Kultur- og likestillingsdepartementet:

- Gjør en grundig og helhetlig gjennomgang av forholdet mellom departementets og virksomhetenes roller og ansvar i en fremtidig styrket forvaltning.
- Gjennomfører en trinnvis prosess som både avklarer intern organisering og ansvar, samt forventninger til rolleutøvelse og kompetanse i virksomhetene.
- Uavhengig av organisering igangsetter et arbeid med å gjøre enkeltstående tilskudd om til søkbare tilskuddsordninger (med noen unntak), og flytte tilskuddsforvaltningen til virksomhetene.

7 Veien videre og suksesskriterier

Formålet med denne rapporten er å gi Kultur- og likestillingsdepartementet et kunnskapsgrunnlag for å vurdere en bedre og mer effektiv organisering av sine underliggende virksomheter. Hensikten er å legge til rette for en styrket forvaltning, med vekt på krav til kvalitet, kompetanse og effektivitet innenfor sektorens ansvarsområder. I vurderingene vil det imidlertid alltid være en avveining mellom hvilke hensyn som skal veie tyngst. I praksis dreier det seg gjerne om et retningsvalg mellom ulike alternativer, med avveining mellom ulike verdier og egenskaper. Drøftingen av alternative organisasjonsmodeller, samarbeidsformer og arbeidsdeling mellom departement og virksomheter er ment å gi et relevant kunnskapsgrunnlag – uansett hvilken retning som velges.

Rapportens vurderinger og anbefalinger bør behandles samlet. Noen anbefalinger krever lite ressurser og kan iverksettes raskt, som enkelte typer oppgaveoverføringer. Andre, som sammenslåing, kan potensielt innebære betydelige ressurser til omstilling og omorganisering som krever grundigere forankring og planlegging før gjennomføring. Noen tiltak, som strategiske samarbeidsmodeller utover det administrative, kan kreve ytterligere utredning og analyse.

Enhver fusjon eller omstillingsprosess er unik og vil ha sine særlige utfordringer. Det er likevel mulig å lære av endringsprosesser i andre organisasjoner og departementsområder. Ikke for å kopiere løsninger, men for å hente ideer til gjennomføring. Overføring av oppgaver til underliggende virksomheter er et område alle departementer har erfaring med, og som egner seg godt for erfaringsutveksling på tvers.

Rapporten og anbefalingene bør sees i lys av utviklingstrekkene i departements- og direktoratsrollen. Overføring av oppgaver og ansvar til direktoratene, samt en mer effektiv organisering og styrket kompetanse i virksomhetene, vil være viktig både for å ivareta direktoratenes faglige rolle og departementenes evne til å drive faglig, langsiktig politikkutvikling.⁶² Ved oppfølgingen av denne gjennomgangen og den videre utvikling av kulturforvaltningen, bør innholdet i og utformingen av direktorats- og departementsrollen løpende drøftes i samspillet mellom direktorat og departement.

Under følger en oppsummering av læringspunkter basert på DFØs erfaringer og tidligere rapporter om statlige reformer og omstillinger⁶³. Punktene er relevante for både Kultur- og likestillingsdepartementet og de berørte virksomhetene:

- En viktig suksessfaktor er at toppledere i departementet og virksomhetene tar eierskap og har engasjement i både sammenslåingsprosessen og den etterfølgende organisasjonsutviklingsprosessen.
- Mellomlederne blir ofte sett på som avgjørende for at en endringsprosess lykkes og bør få tilstrekkelig ansvar og veiledning/støtte i prosessen.
- For å lykkes i gjennomføringsfasen er det viktig at det formuleres tydelige mål for hva man ønsker å oppnå.
- Departementet bør følge opp og etterspørre løpende utvikling og omstilling i underliggende virksomheter etter gjennomført sammenslåing.

⁶²DFØ -rapport 2024-3: og DFØ-rapport 2025:22

⁶³ Difi-notat 2014:1 og DFØ-rapport 2020:11

- Departementet og virksomhetene bør være forberedt på at endringer som oftest medfører omstillings- og pukkelkostnader, mens det kan ta tid å realisere gevinstene.
- Departementet og etatene bør ha en åpen og transparent dialog om utfordringene organisasjonsendringen innebærer gjennom hele omstillingsperioden, både på kort og lengre sikt.

8 Litteraturliste

- Buick, F., Carey, G., & Pescud, M. (2018). *Structural changes to the public sector and cultural incompatibility: The consequences of inadequate cultural integration*. Australian Journal of Public Administration, 77(1), 50-68.
- DFØ (2025). *Departementene i en brytningstid – En analyse av utviklingen i departementsrollen*. (DFØ-rapport 2025:2). DFØ.
- DFØ (2025). *Erfaringer med funksjonsbasert organisering. Etterundersøkelse med bakgrunn i DFØ-rapport 2022:4*. (DFØ-notat 2025:06). DFØ.
- DFØ (2024). *Tydeligere, men fortsatt under press – en undersøkelse av utviklingen i direktoratenes faglige rolle*. (DFØ-rapport 2024:3). DFØ.
- DFØ (2022). *Spisset områdegjennomgang av enkeltstående tilskudd – offentlig versjon*. (DFØ-notat 2022:3). DFØ.
- DFØ (2020). *Når støvet har lagt seg – Erfaringer fra statlige reformer*. (DFØ-rapport 2020:11). DFØ.
- Difi (2019). *Styrer for ordinære forvaltningsorganer i staten – en kartlegging*. (Difi-notat 2019:3). DFØ.
- Difi (2014). *Erfaringar frå endringsprosessar generelt, og involvering av brukarar og tilsette spesielt*. (Difi-rapport 2014:1). DFØ.
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2006). *Bruk av styrer i staten*.
- Henningsen, E. (2015). *Kulturpolitikkenes sedimentering - Kulturløftet som kulturpolitisk vekstperiode*. Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift, 18(1), 28–40. <https://doi.org/10.18261/ISSN2000-8325-2015-01-03>
- Hylland, O. M. & Haugsevje, Å. D. (2024). *Språkpolitikken og kulturpolitikken: Et nordisk perspektiv*. Nordisk kulturpolitisk tidsskrift, 27(2), 189–206. <https://doi.org/10.18261/nkt.27.2.3>
- Ideas2Evidence (2024): *Evaluerer av endringer i tilskuddsordningen for kinofilm*. Rapport 9:2024.
- Jacobsen, D.I. & Thorsvik, J. (2025). *Hvordan organisasjoner fungerer* (6. utg.). Fagbokforlaget
- Karterud, T., Rogge Pran, K. og Horvei, M. (2024). [Språkrådets bruker- og befolkningsundersøkelse 2024](#) Verian.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015): *Rundskriv om normer for energi og arealbruk for statlige bygg*. Nr: H-2/16. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Kgl. res. 2. september 1997 om *Ordningen for utsmykking av statlige bygg* fra Kulturdepartementet.
- Kultur- og likestillingsdepartementets instruks om økonomi- og virksomhetsstyring til Språkrådet. Fastsatt 2. april 2025.
- Lov 9. juni 1989 nr. 32 om avleveringsplikt for allment tilgjengelege dokument (pliktavleveringslova).
- Lov 29. juni 2007 nr. 89 om offentlege styresmakters ansvar for kulturverksemd (kulturlova).
- Lov 30. juni 2017 nr. 75 om Norsk kulturråd (kulturrådsloven).
-

Lov 21. mai 2021 nr. 42 om språk (språklova)

Meld. St. 8 (2018-2019). *Kulturens kraft. Kulturpolitikk for framtida*. Kulturdepartementet.

Meld. St. 31 (2023–2024). Perspektivmeldingen 2024.

NOU 2022:9. *En open og opplyst offentlig samtale. Ytringsfrihetskommisjonens utredning*. Kultur- og likestillingsdepartementet.

NOU 2025:7. *Musikklandet. Flerstemt musikkpolitikk for framtiden*. Kultur- og likestillingsdepartementet.

Oxford Research og Høgskulen på Vestlandet (2023). *DKS og Kulturtanken. En utredning bestående av en kartlegging av DKS og en evaluering av Kulturtanken*. Rapport 2023/3.

Proba samfunnsanalyse (2019). *Kulturrådets forvaltningspraksis - Utarbeidet for Kulturrådet* (Rapport 2019:10).

Prop. 6 L (2024–2025). Endringer i kulturlova (føremål, armlengd og kommunal planlegging). Kultur- og likestillingsdepartementet.

Prop. 1 S (2025–2026). Kultur- og likestillingsdepartementet.

Regeringskanseliet (2025). *Moderna – en ny myndighet för modern konst, arkitektur och design* (Ds 2025:2). Kulturdepartementet. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2025/01/ds-20252/>

Riksrevisjonen (2018): *Revisjonsrapport for 2017 om etats- og virksomhetsstyringen av Norsk filminstitutt*. Del av dokument 1 (2018–2019) / Offentliggjort 18.10.2018.

Solumsmoen, D. (2025). *Funksjonsorganisering – den nye suksessoppskriften?* Hentet fra <https://www.dfo.no/forvaltningsblikk/funksjonsorganisering-den-nye-suksessoppskriften>

Statskontoret (2017). *Kostnader för små myndigheter*. (Dnr 2017/229-5). Statskontoret.

Statskontoret (2018). *Myndighetsanalys av Institutet för språk och folkminnen*. (Rapport 2018:25). Statskontoret.

Statskontoret (2025). [*Underskatta inte olikheterna vid sammanslagningar - Forum för ekonomisk styrning*](#).

Strand, Ø. (2025): *Utredning av fremtidig organisering av KORO*. Utredning på oppdrag fra Kultur- og likestillingsdepartementet.

Sørensen, O. H., Glæsner, N., & Hansen, A. M. (2022). *Større og færre: Fusioner i velfærdsstatens institutioner*. Tidsskrift for Arbejdsliv, 24(2), 5-9. Statskontoret (2018). *Myndighetsanalys av Institutet för språk och folkminnen*.

Thomasson A. (2018). *Management across boundaries: A municipal dilemma*. Financial Acc & Man. 2018; 34: 213–225. <https://doi.org/10.1111/faam.12152>.

Zeiner, H., Lindaas, N.A, & Henningsen, E. (2025). *Navngitte på kulturbudsjettet – en kartlegging av en kulturpolitisk praksis* (Report No. 2025:107). By- og regionforskningsinstituttet NIBR. <https://hdl.handle.net/11250/5323312>

Styringsdokumenter

Dokumenter fra eller til Arkivverket (2025)/Nasjonalarkivet (2026), Kulturdirektoratet, Kulturtanken, Kunst i offentlige rom (KORO), Lotteri- og stiftelsestilsynet, Medietilsynet, Nasjonalbiblioteket, Nidaros domkirkes restaureringsarbeider, Norsk filminstitutt, Riksteatret og Språkrådet:

- Tildelingsbrevene for 2025 og 2026
- Årsrapporter for 2024 og 2025
- Prop. 1 S (2025–2026). Kultur- og likestillingsdepartementet
- Virksomhetenes hovedinstruks

Vedlegg 1: Nærmere beskrivelse av virksomhetene

Under følger en nærmere beskrivelse av de aktuelle virksomhetene underlagt Kultur- og likestillingsdepartementet, med vekt på bakgrunnen for virksomhetene, den enkeltes samfunnsoppdrag og oppgaver, samarbeid med og grenseflater til andre virksomheter og sektorområder. Beskrivelsene baserer seg på styringsdokumenter som årsrapport, tildelingsbrev og Prop. 1 S (2025–2026), og er kvalitetssikret av virksomhetene.

Kulturdirektoratet

Kulturdirektoratet har sitt utspring i Norsk kulturråd som ble opprettet i 1965. Fra 2023 fikk direktoratet dagens navn, mens rådet, som forvalter Norsk kulturfond, beholdt navnet Kulturrådet. Hensikten med navneendringen var å tydeliggjøre direktoratet og rådets ulike roller og oppgaver, og ga ingen endringer i arbeidsoppgaver eller ansatte⁶⁴ Bakgrunnen var blant annet at virksomheten, ut over sekretariatsfunksjonen for de kollegiale organene, gradvis hadde fått delegert stadig flere forvaltningsoppgaver. Fra 2000-tallet fikk Kulturrådet blant annet overført sekretariatene for Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde, i 2011 ble ansvaret for museumsforvaltning overført som følge av at ABM-utvikling ble oppløst.

Kulturdirektoratet har hovedkontor i Oslo, med kontorer i Bodø og Trondheim.

Driftsbudsjettet var i 2025 på 243,8 mill. kr. finansiert over statsbudsjettet. Kulturdirektoratet har 134 årsverk fordelt på 141 ansatte, hvorav 7 er i midlertidige stillinger.

Samfunnsoppdrag og oppgaver

Kulturdirektoratet er en statlig virksomhet med hele landet som virkeområde. Direktoratet er sekretariat for de uavhengige kollegiale organene Kulturrådet, Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde. Kulturrådsloven regulerer organiseringen av Kulturrådet og forholdet mellom rådet og departementet, og slår fast rådets faglig uavhengige rolle.⁶⁵ I tillegg forvalter Kulturdirektoratet tilskudd til blant annet museer, kunst- og kulturinstitusjoner og nasjonale minoriteter, og ivaretar oppgaver knyttet til museumsutvikling og internasjonalt kultursamarbeid. Direktoratet er nasjonal koordinator for økt mangfold, inkludering og deltakelse i kultursektoren. Kulturdirektoratet skal gjennom sin rolle som kunnskapsprodusent bidra til å gi departementet et godt faglig grunnlag for kulturpolitiske beslutninger.

Samarbeid og grenseflater til andre

Kulturdirektoratet har et koordineringsansvar for arbeidet med mangfold, inkludering og deltakelse innen kulturområdet, og samarbeider med Kulturtanken og Norsk filminstitutt om klima- og miljøprogram for kultursektoren. Kulturdirektoratet samarbeider med Nasjonalbiblioteket og KulturIT om digital langtidsbevaring av muséenes materiale. Videre har Kulturdirektoratet og Norsk filminstitutt et samarbeid knyttet til internasjonale programmer som Kreativt Europa, som direktoratet koordinerer. Det har også vært noe samarbeid mellom

⁶⁴ Kultur- og likestillingsdepartementet, 14.09.2022). <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norsk-kulturrad-skifter-navn-til-kulturdirektoratet/id2927561/>

⁶⁵ Lov om Kulturrådet (kulturrådsloven). LOV-2013-06-07-31

Kulturdirektoratet, Kulturtanken og Norsk filminstitutt om kunnskapsutvikling innen kunst- og kulturfeltet. Ut over dette er inntrykket at samarbeidet Internasjonalt deltar Kulturdirektoratet i, og støtter, internasjonalt samarbeid gjennom blant annet UNESCO, EØS kulturprogram og Nordisk kultursamarbeid. Kulturdirektoratet har flere grenseflater til andre sektorer, hvor særlig samarbeid med Riksantikvaren innen områdene kulturarv, kulturvern og museumsutvikling er sentralt. Videre forvalter direktoratet tilskuddsordninger for nasjonale minoriteter og urfolk på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet

Kulturtanken

Kulturtanken – Den kulturelle skolesekken Norge er statens forvaltningsorgan på området barne- og ungdomskultur. Virksomhetens opprinnelse er knyttet til det nasjonale ansvaret for Den kulturelle skolesekken (DKS), som ble etablert som nasjonal satsing i 2001.⁶⁶ Det nasjonale ansvaret for DKS har siden flyttet seg flere ganger: fra et nettverk av nasjonale aktører inklusive Rikskonsertene⁶⁷ i 2008, til daværende Norsk kulturråd i 2011, og besluttet samordnet og overført til Rikskonsertene i 2015. Selve omorganiseringen og navneskiftet fra Rikskonsertene til Kulturtanken – Den kulturelle skolesekken Norge ble gjort i 2016, og sekretariatet for DKS ble overført samme år fra Norsk kulturråd til Kulturtanken.⁶⁸ Etter en evaluering⁶⁹ fikk Kulturtanken i 2024 et nytt mandat og et utvidet ansvar for tilskuddsforvaltning på barne- og ungdomskulturfeltet.

Kulturtanken er samlokalisert med Riksteatret i Nydalen i Oslo, og hadde i 2025 et driftsbudsjett på i underkant av 67,9 mill. kr. finansiert over statsbudsjettet. I alt har Kulturtanken 37 årsverk fordelt på 44 ansatte, hvorav syv er i midlertidige stillinger.

Samfunnsoppdrag og oppgaver

Kulturtanken skal bidra til at barn og unge får tilgang til profesjonell kunst og kultur uavhengig av hvor de bor eller sosial bakgrunn. En del av rollen er å ivareta det nasjonale ansvaret for forvaltning av Den kulturelle skolesekken (DKS). Dette innebærer forvaltning av midler, drift og utvikling av DKS-portalen⁷⁰, nettverksarbeid, kvalitetsutvikling og informasjonsarbeid. Kulturtanken har også ansvar for forvaltning av tilskudd til enkeltmottakere og tilskuddsordninger innen område kulturfrivillighet, inkludering og mangfold som involverer barn og unge. Videre ivaretar Kulturtanken kunnskapsutvikling og er rådgiver for departementene i spørsmål om barne- og ungdomskultur, tilrettelegger for samarbeid og samordner innsats på feltet i dialog med relevante aktører. I oppfølging av regjeringens handlingsplan for deltagelse i kultur-, idretts- og friluftaktiviteter har Kulturtanken ansvar for å lede et mangfoldsløft i kulturfrivilligheten, med vekt på å styrke barn og unges medvirkning i utvikling av relevante friluftstilbud.

⁶⁶ St.meld. nr. 38 (2002-2003). Den kulturelle skolesekken

⁶⁷ Det ble utpekt nasjonale aktører i fem av uttrykkene i DKS: Rikskonsertene (musikk), Norsk scenekunstbruk (scenekunst), Film & Kino (film), Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design (visuell kunst) og ABM-utvikling (kulturarv). 2009 blir også Norsk forfattersentrum lagt til (litteratur)

⁶⁸ Kulturtanken. (u.å.). *DKS 25 år*. Hentet 21. august 2026 fra: <https://magasin.kulturtanken.no/dks25>

⁶⁹ Oxford Research og Høgskulen på Vestlandet, 2023.

⁷⁰ Digital portal for DKS-administrasjonene hos fylkeskommuner og kommuner, skolesektoren (lærere, kulturkontakter, utøvere, elever, vederlagsorganisasjoner, kulturinstitusjoner, forskning og KUD).

Samarbeid og grenseflater til andre

Kulturtanken deltar, sammen med Norsk filminstitutt, i arbeidet med klima- og miljøprogram for kultursektoren, som Kulturdirektoratet leder. Kulturtanken deltar også, sammen med Medietilsynet, i et arbeid ledet av Norsk filminstitutt om dataspillkultur. Kulturtanken har også kontakt med Kulturdirektoratet om kunnskapsutvikling på kunst og kulturfeltet.

I tilknytning til Den kulturelle skolesekken har Kulturtanken tett samarbeid med KS, fylkeskommunene og kommuner. Ettersom Kulturtankens oppgaver er i skjæringsfeltet mellom kunst og skole, samhandler de tett med Utdanningsdirektoratet og har også berøringspunkter med Bufdir. Ut over dette jobber virksomheten mye opp mot den frivillige delen av kultursektoren på området barn og unge, og opp mot den profesjonelle delen av kunst- og kultursektoren ved forvaltning og utvikling av DKS- ordningen.

Kunst i offentlige rom – KORO

Kunst i offentlige rom (KORO) fikk dagens navn i 2006, men ble vedtatt opprettet av Stortinget i 1976 og etablert som institusjon under navnet Utsmykkingsfondet for nye statsbygg i 1977. Opprettelsen skjedde i forlengelsen av at staten i etterkrigstiden etablerte de første finansieringsordningene for utsmykning av offentlige bygg og Kunstneraksjonen i 1974.

KORO er lokalisert i Oslo, og hadde i 2025 et driftsbudsjett på 117,8 mill. kr. hovedsakelig finansiert over statsbudsjettet. Ved kongelig resolusjon vedtatt i 1997 ble det etablert en ordning der en prosentandel av byggebudsjettet i statlige byggeprosjekt settes av til kunst. Prosentandelen varierer fra 0,5-1,5 prosent, avhengig av byggets grad av offentlighet. I 2025 utførte KORO 24 årsverk fordelt på 32 ansatte, hvorav fem ansatte var i midlertidige stillinger.

Samfunnsoppdrag og oppgaver

KORO er statens fagorgan for kunst i offentlige rom og har som hovedoppgave å sikre at flest mulig skal kunne oppleve kunst av høy kvalitet i offentlige inne- og uterom over hele landet og norske ambassader i utlandet. KOROs arbeid skal også bidra til å utvikle samtidskunsten og til å gi kunstnerne oppdrag og inntekter.

KOROs oppgaver er å produsere, forvalte og formidle kunst i offentlige rom, samt være Statens fagorgan på dette området. KORO gjennomfører kunstprosjekt for statlige oppdragsgivere i byggeprosjekt hvor Statsbygg og Forsvarsbygg er byggherrer. KORO forvalter også en statlig eid kunstsamling på vel 9000 verk, og bidrar med bistand, råd, forvaltnings- og konserveringstjenester til mottakerinstanser. KORO forvalter to søkbare ordninger; Lokalsamfunnsordningen (LOK) som tildeler prosjektstøtte og bistand til kommuner, fylkeskommuner, kunstnere og kuratorer fra hele landet, og LES-ordningen hvor statlige etater som holder til i leiebygg kan søke om kunst. KORO har et omfattende formidlingsarbeid, blant annet gjennom nettsider som gjør KOROs kunstsamling digitalt tilgjengelig. KORO produserer og deler kunnskap om kunst i offentlige rom på ulike arenaer og plattformer og deltar i faglig nettverk på sine fagområder både nasjonalt og internasjonalt.

Samarbeid og grenseflater til andre

KORO arbeider på tvers av ulike statlige virksomheter, og har mange grenseflater til andre sektorområder og begrenset samarbeid med andre virksomheter underlagt Kultur- og

likestillingsdepartementet. Statsbygg og Forsvarsbygg er sentrale samarbeidspartnere som byggherrer i byggeprosjektene hvor KORO gjennomfører sine kunstprosjekt. Det foregår også samarbeid med en rekke andre, slik som kommuner, fylkeskommuner, Stortinget, universiteter og kunstnerorganisasjoner, Nasjonalmuseet og andre museer, samt Norsk institutt for kulturminneforskning.

I tilknytning til prosjektene i nytt regjeringskvartal har KORO mye samarbeid med Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. Videre er Kunnskapsdepartementet sentrale med hensyn til kunstprosjekt oppdrag i tilknytning til universiteter og høyskoler.

Lotteri- og stiftelsestilsynet

Lotteri- og stiftelsestilsynet ble opprettet i 2001 med ansvar å kontrollere norske pengespill. I 2005 ble ansvaret utvidet til å føre tilsyn med stiftelser, og navnet ble endret fra Lotteritilsynet til Lotteri- og stiftelsestilsynet. I 2010 fikk tilsynet også ansvar for tilskuddsforvaltning, gjennom ansvaret for merverdiavgiftkompensasjon for frivillige organisasjoner. Fra 2020 ble tilskuddsforvaltningen ytterligere utvidet i samband med Covid-krisepakken og senere strømstøtten, og en egen avdeling for frivillighetsstøtte ble opprettet i 2021.

Lotteri- og stiftelsestilsynet er lokalisert i Førde, og hadde i 2025 et driftsbudsjett på 132,9 mill. kr., som delvis er finansiert gjennom bevilgninger over statsbudsjettet og delvis gjennom Norsk Tipping og gebyrer fra stiftelser. Ved utgangen av 2025 hadde tilsynet 82 årsverk fordelt på 94 fast ansatte og 11 i midlertidige stillinger.

Samfunnsoppdrag og oppgaver

Lotteri- og stiftelsestilsynet har et tredelt oppdrag knyttet til pengespill, frivillighetsstøtte og tilsyn med stiftelser. De fører tilsyn med statlige pengespill, jobber mot at ulovlige aktører skal få fotfeste, mot kampfiksing og oppfølging av hvitvaskingsloven på sitt ansvarsområde. Tilsynet er største statlige forvalter av tilskudd til frivillige organisasjoner gjennom fordeling av momskompensasjon og strømstøtte til frivillige lag og organisasjoner, deler av overskuddet til Norsk tipping og tilskudd til frivillighetssentraler. Videre føres det tilsyn og kontroll og drives veiledning og informasjon opp mot norske stiftelser. Lotteri- og stiftelsestilsynet ivaretar også ansvar for regelverksarbeid og kunnskapsutvikling i tilknytning til sine tre ansvarsområder.

Samarbeid og grenseflater til andre

Lotteri- og stiftelsestilsynet har grenseflater til og har samarbeid med Medietilsynet knyttet til koblingen pengespill – dataspill. Ut over dette har tilsynet hatt noe samarbeid og berøringspunkter til andre etater innenfor kultursektoren knyttet til rollen som tilskuddsforvalter og i arbeidet på frivillighetsområdet.

Ut over egen sektor har Lotteri- og stiftelsestilsynet etablert et samarbeid med Forbrukertilsynet. Tilsynet har også koblinger til Nærings- og fiskeridepartementet som forvalter stiftelsesloven, og Finansdepartementet som har ansvar for hvitvaskingsloven.

Medietilsynet

Medietilsynet ble opprettet i 2005 etter sammenslåing av Eierskapstilsynet, Statens filmtilsyn og Statens Medieforvaltning, og er i dag lokalisert i Fredrikstad. Medietilsynet hadde i 2025 et driftsbudsjett på 78,9 mill. kr. og er i sin helhet finansiert ved bevilgninger over statsbudsjettet. Ved utgangen av 2025 hadde tilsynet 33 årsverk fordelt på 40 fast ansatte og en midlertidig ansatt.

Samfunnsoppdrag og oppgaver

Som statens fag-, forvaltnings- og tilsynsorgan på mediefeltet skal Medietilsynet bidra til å utvikle og gjennomføre statens mediepolitikk. Hovedansvarsområdene er å legge til rette for mediemangfold, bidra til at barn og unge får en trygg digital oppvekst og til kritisk medieforståelse i befolkningen. Tilsynet forvalter de statlige mediestøtteordningene, fører tilsyn med regelverk og forvalter konsesjoner på mediefeltet. Videre driver Medietilsynet kunnskapsutvikling innenfor sine ansvarsområder, og utvikler og formidler innsikt, råd og veiledning til ulike målgrupper. Som faglig rådgiver og kompetanseorgan bistår tilsynet Kultur- og likestillingsdepartementet i arbeidet med revisjon og utarbeidelse av lover og forskrifter. Medietilsynet ivaretar dialog med bransjeaktører og andre aktører og virksomheter med relevans for tilsynets ansvarsområder.

Samarbeid og grenseflater til andre

I 2023 inngikk Medietilsynet et samarbeid med Nasjonalarkivet på det administrative området gjennom en virksomhetsoverdragelse. Nasjonalarkivet overtok oppgaver på områdene lønn, regnskap, personaladministrasjon og arkiv, men Medietilsynet står fortsatt ansvarlig for leveranser og resultater.

Medietilsynet er koordinator for arbeidet med trygg digital oppvekst på direktoratsnivå, og leder et samarbeidsorgan der også Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Datatilsynet, Helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Politidirektoratet og Forbrukertilsynet deltar. Videre samarbeider Medietilsynet med Norsk Filminstitutt, Lotteri- og stiftelsestilsynet, Forbrukertilsynet og Helsedirektoratet på områdene dataspill/pengespill. Noen av aktørene jobber sammen gjennom regjeringens handlingsplan mot spilleproblemer, og tilsynene samarbeider på tilsynsområdet. Medietilsynet samarbeider dessuten med Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) i relevante kringkastingssaker, og med Konkurransetilsynet i oppkjøpssaker på mediefeltet. I tilknytning til innføringen av EU-forordningen Digital Services Act (DSA) i norsk rett er Medietilsynet sammen med Nkom, Forbrukertilsynet og Datatilsynet utpekt som kompetent myndighet, og de fire myndighetsorganene har i denne forbindelse etablert et formalisert samarbeid. Medieklagenemnda er klageorgan for saker Medietilsynet har forvaltningsansvar for.

Nasjonalarkivet

Nasjonalarkivet har historiske røtter tilbake til 1800-tallet og etableringen av Riksarkivet i 1817. I 1850 ble Nordens første statsarkiv etablert og flere kom til. I 1904 ble Arkivverket etablert som en etat og i forbindelse med ny arkivlov i 2026 fikk etaten dagens navn. Nasjonalarkivet har i dag en funksjonsbasert organisasjonsstruktur og består av elleve arbeidssteder, inkludert Samisk arkiv og Norsk helsearkiv.

Virksomheten finansieres over statsbudsjettet, og hadde i 2025 et driftsbudsjett på 569,5 mill. kr. Ved utgangen av 2025 hadde Nasjonalarkivet 286 årsverk, fordelt på 335 ansatte, hvorav seks er i midlertidige stillinger.

Samfunnsoppdrag og oppgaver

Nasjonalarkivet skal bidra til effektiv dokumentasjonsforvaltning og å sikre, bevare og tilgjengeliggjøre et bredt og allsidig utvalg av samfunnets arkiver. Oppgavene spenner fra ansvar for faglige standarder og retningslinjer, tilsyn og veiledning med offentlig arkivarbeid, til iverksetting av overordnet nasjonal politikk på arkivfeltet og bidrag til utvikling og styrking av arkivsektoren. Nasjonalarkivet har ansvar for å utvikle og forvalte fellesløsningen Digitalarkivet. Digitalarkivet tilbyr langtidsbevaring for arkivinstitusjoner og offentlige virksomheter (statlige og kommunale) og tilgang til arkiv for et bredt spekter av brukergrupper.

Samarbeid og grenseflater til andre

Nasjonalarkivet har grenseflater ut mot hele offentlig forvaltning. Dette innebærer samarbeid med en rekke virksomheter i staten som er underlagt arkivregelverket. Kommuner, fylkeskommuner og interkommunale arkivinstitusjoner er også samarbeidspartnere. Samarbeidet strekker seg ut over det å ta vare på og avlevere arkiv. Mye av samarbeidet handler også om å få til nye løsninger og se arkiv i sammenheng med informasjonsforvaltning. Nasjonalarkivet har en myndighetsrolle ovenfor hele offentlig forvaltning og i tillegg en utviklingsrolle for kommunal sektor. Universitets- og forskningssektoren er en sentral samarbeidspartner, spesielt for bruk av arkiv i forskning.

Nasjonalarkivet har et lovpålagt ansvar for å koordinere det nasjonale arbeidet med privatarkiv. Gjennom denne rollen samarbeider Nasjonalarkivet med ArbArk, Skeivt arkiv, Nasjonalbiblioteket og andre fylkeskoordinerende og nasjonale institusjoner for privatarkiv. Nasjonalbiblioteket utfører også mediekonvertering for Nasjonalarkivet. Nasjonalbiblioteket låner hyppig arkivmateriale til bruk i sine formidlingsaktiviteter. Det er også mulighet for museum og andre å låne Nasjonalarkivets arkiv til bruk i formidling og utstillinger. På området sikkerhet og beredskap inngår Nasjonalarkivet i en tverrsektoriell arbeidsgruppe for Haag-konvensjonen. Her deltar blant andre Kulturdirektoratet og Nasjonalbiblioteket. Gruppen ledes av Riksantikvaren.

Nasjonalbiblioteket

Nasjonalbiblioteket har røtter tilbake til etableringen av Universitetsbiblioteket i Christiania i 1811, som fra 1815 fikk ansvar for pliktavlevering av norske trykksaker. I 1989 ble Depotbiblioteket i Mo i Rana opprettet og fikk ansvar for pliktavlevering i henhold til den nyopprettede loven om pliktavlevering.⁷¹ Stillingen som nasjonalbibliotekar ble opprettet 1994, og i 1999 overtok Nasjonalbiblioteket formelt de nasjonalbibliografiske funksjonene fra Universitetsbiblioteket i Oslo.⁷² I forbindelse med avviklingen av ABM-utvikling i 2010 tok Nasjonalbiblioteket over oppgaver og ressurser på bibliotekområdet. I dag har Nasjonalbiblioteket lokaler både i Mo i Rana og i Oslo.

En rekke virksomheter har vært slått sammen med Nasjonalbiblioteket tidligere. Foruten deler av ABM-utvikling (2010), er Norsk Jazzarkiv (2014), Norsk folkemusikksamling (2014), Norsk

⁷¹ Lov 9. juni 1989 nr. 32 om avleveringsplikt for allment tilgjengelege dokument (pliktavleveringslova).

⁷² [Nasjonalbiblioteket – Oslo byleksikon](#)

lokalhistorisk institutt (2017) og Norsk lyd og blindeskriftbibliotek/Tibi (2023) slått sammen med Nasjonalbiblioteket.

Nasjonalbiblioteket finansieres hovedsakelig over statsbudsjettet som et ordinært forvaltningsorgan og hadde i 2025 et driftsbudsjett på 908,9 mill. kr.

Samfunnsoppdrag og oppgaver

Nasjonalbiblioteket skal samle inn, bevare og tilgjengeliggjøre alt publisert materiale for den norske offentligheten i henhold til pliktavleveringsloven. Dette gjelder både fysisk materiale og digitalt innhold. Som samlingsforvalter og forskingsbibliotek er en sentral del av Nasjonalbibliotekets mandat å være en ressurs for norsk forskning, og å gi offentligheten tilgang til Norges felles kunnskaps- og kulturhistorie. Nasjonalbiblioteket er statens utviklingsorgan for biblioteksektoren og leverer infrastruktur og tjenester for norske bibliotek. Gjennom tjenesten Tibi tilbyr Nasjonalbiblioteket tilrettelagt litteratur til de som har vansker med å lese tekst.

Nasjonalbiblioteket fikk i 2020 oppdrag å digitalisere hele den dokumentbaserte kulturarven. Det betyr at alle landets museer, bibliotek og arkiv sender sine samlinger til digitalisering og svært ofte deponering i Nasjonalbibliotekets anlegg på Mo.

Fra 2025 fikk Nasjonalbiblioteket i oppdrag i å trene, oppdatere og tilgjengeliggjøre norske og samiske språkmodeller. Nasjonalbiblioteket tilbyr grunnmodeller som aktører i offentlig sektor eller næringslivet kan videreutvikle til å utføre nærmere spesifiserte oppgaver

Samarbeid og grenseflater til andre

Nasjonalbiblioteket har en grenseflate til Nasjonalarkivet, ved at begge tar vare på og digitaliserer materiale for ettertiden. Forskjellen er at Nasjonalbiblioteket bevarer og digitaliserer den publiserte offentligheten, mens Nasjonalarkivet har ansvar for langtidslagring, tilgjengeliggjøring og formidling av statlige arkiver og prioriterte private arkiv som ikke nødvendigvis er offentlige. De to virksomhetene har et teknisk samarbeid i Mo i Rana.

Nasjonalbiblioteket samarbeider med Språkrådet knyttet til språkteknologi og trening/evaluering av KI-språkmodeller. Videre utfører Nasjonalbiblioteket en rekke administrative oppgaver for Språkrådet, og de er samlokalisert.

Nasjonalbiblioteket skal i samarbeid med Kulturdirektoratet og KulturIT følge opp arbeidet med en pilot for langtidsbevaring av museenes digitale materiale.

Arbeidet med nasjonal leselyststrategi gir en grenseflate til Kulturdirektoratet og Kulturtanken. Det vil si Kulturrådets skolebibliotekordning og innkjøpsordninger rettet mot barn og unge.

Kulturtanken har også mottatt midler for oppfølging av Leselyststrategien, jf. Den kulturelle skolesekken.

Nidaros domkirkes restaureringsarbeider

Nidaros domkirkes restaureringsarbeider ble opprettet i 1869 for å gjenreise Nidaros domkirke. En sentral del av virksomheten foregår i bygghytta, hvor tradisjonshåndverkere arbeider for å ta vare på Nidarosdomen og Erkebispegården. Virksomheten har drevet med publikums- og formidlingsaktivitet i lang tid i takt med økende turisttrafikk, har en egen avdeling for

publikumsrettet virksomhet, og ble Nasjonalt pilegrimssenter i 2016. I 2020 fikk Nidaros domkirkes restaureringsarbeider plass på UNESCOs fortegnelse over gode vernepraksiser. Nidaros domkirkes restaureringsarbeider er lokalisert i Trondheim. Virksomheten ledes av et styre og er et ordinært forvaltningsorgan. Nidaros domkirkes restaureringsarbeider finansieres over statsbudsjettet, og hadde i 2025 et driftsbudsjett på 100,7 mill. kr. Av dette utgjør de kommersielle egeninntektene ca. 45 prosent. Ved utgangen av 2025 hadde virksomheten 65 årsverk, fordelt på 89 ansatte, hvorav 18 er i midlertidige stillinger.⁷³ Antall midlertidige ansatte er en del høyere i sommersesongen knyttet til publikumstjenester og lignende.

Samfunnsoppdrag og oppgaver

Nidaros domkirkes restaureringsarbeider utøver statens ansvar for restaurering, drift og vedlikehold, forskning og formidling av Nidarosdomen og Erkebispegården i Trondheim. Nidaros domkirkes restaureringsarbeider er nasjonalt kompetansesenter for verneverdige bygninger i stein. Publikumsavdelingen har ansvaret for å formidle Nidarosdomen og Erkebispegårdens historie til publikum, og mottar i underkant av 250 000 besøkende hvert år. I tillegg kommer et tilsvarende antall på gudstjenester og arrangementer i regi av menigheten. Som Nasjonalt Pilegrimssenter har virksomheten et overordnet ansvar for pilegrimsledene i Norge og St. Olavs-veiene som europeisk kulturveg under Europarådet.

Samarbeid og grenseflater til andre

Nidaros domkirkes restaureringsarbeider har intet utstrakt faglig samarbeid med andre virksomheter under Kultur- og likestillingsdepartementet. Det foregår imidlertid en del løpende kontakt på tvers av virksomhetene knyttet til administrative funksjoner.

Utenfor sektoren er det utstakt kontaktflate med Riksantikvaren, som er den antikvariske myndigheten. Nidaros domkirkes restaureringsarbeider søker Riksantikvaren om tillatelse til å gjennomføre tiltak. Virksomhetene har faste kvartalsmøter.

Videre samarbeider Nidaros domkirkes restaureringsarbeider med NTNU knyttet til forskning, og med reiselivsaktører knyttet til publikumsrettet virksomhet og pilgrimsarbeidet. Kirkebevaringsfondet under BFD er en ny ordning hvor det også er utstrakt kontakt.

Norsk filminstitutt (NFI)

Norsk filminstitutt (NFI) ble opprettet i 1956 med ansvar å forvalte og bevare norsk filmarv og -næring. Over tid og gjennom flere fusjoner har instituttets ansvar blitt stadig utvidet, til at det i dag er et forvaltningsorgan for alle offentlige tilskudd til film, dataspill og serier.

Norsk filminstitutt er lokalisert i Oslo og med et kontor i Bergen. Instituttet er hovedsakelig finansiert gjennom bevilgninger over statsbudsjettet, i tillegg til noe billett og salgsinntekter, og hadde i 2025 et driftsbudsjett på 142,7 mill. kr. Ved utgangen av 2025 hadde NFI 84 årsverk fordelt

⁷³ Innrapporterte tall for antall ansatte avviker fra Nidaros domkirkes restaureringsarbeiders (NDR) årsrapport for 2025. Årsaken er at DFØ har bedt om tall per 31.12.2025, for å få sammenlignbare tall fra alle virksomhetene. NDR begrunner avviket med sesongvariasjon i ansatte knyttet til publikumstjenester om sommeren.

på 98 ansatte, hvorav 14 er i midlertidige stillinger. Av disse er 22 ansatte knyttet til drift av Cinemateket.

Samfunnsoppdrag og oppgaver

Norsk filminstitutt er statens forvaltningsorgan på film- og dataspillområdet, og er faglig rådgiver for departementet på disse feltene. Forvaltningen omfatter tilskudd til utvikling, produksjon, lansering og formidling av filmer og serier samt utvikling og lansering av dataspill. Instituttet er sekretariat for Kultur- og likestillingsdepartementet i forvaltningen av midler til regionale filmvirksomheter og navngitte tilskuddsmottakere, og administrerer insentivordningen for internasjonale film og serieproduksjoner i Norge. NFI tilrettelegger også for deltakelse og synliggjøring av norske produksjoner internasjonalt.

Videre har NFI ansvar for formidling av film gjennom blant annet drift av Cinemateket i Oslo som nasjonalt museum for filmkunst, tilrettelegging for bruk av film i skolen og tilskudd til filmklubber og festivaler. Cinemateket i Oslo har 100 000 besøkende årlig, hvorav om lag 20 00 er barn og unge.

Som kunnskaps- og kompetanseorgan utvikler NFI kunnskap og kompetanse med og for den audiovisuelle bransjen i Norge, og ivaretar ansvar for regelverksutvikling i tilknytning til forskriftene som regulerer tilskudd og fondsmidler til sektoren. NFI forvalter også nettverk og arrangementer for bransjeaktører både nasjonalt og internasjonalt. NFI har ansvar for å posisjonere norsk film internasjonalt, og representerer norsk film i flere internasjonale film- og audiovisuelle fora, blant annet Eurimages, European Audiovisual Observatory og Nordisk film og TV-fond.

Samarbeid og grenseflater til andre

I rollen som nasjonalt kompetansesenter for dataspillkultur har Norsk filminstitutt samarbeid med og grenseflater til både Medietilsynet og Kulturtanken innen områdene barn og unge og dataspill. NFI har også grenseflater til Nasjonalbiblioteket og Lotteri- og stiftelsestilsynet ved at de alle har et felles formål om å fremme og formidle god dataspillkultur, gjennom støtte til frivillighet, fritidsklubber, biblioteker med videre. Gjennom Cinemateket samarbeider NFI med andre cinemateker og offentlige visningsarenaer.

NFI har også hatt noe samarbeid med Kulturdirektoratet om kunnskapsutvikling på kunst- og kulturfeltet. Videre har instituttet i noen grad hatt samarbeid med Kulturdirektoratet og Kulturtanken om tilskuddsforvaltning og systemstøtte i tilknytning til denne.

Utenfor sektoren har NFI grenseflater til og samarbeid med Innovasjon Norge, i tilknytning til film som næring og arbeidet med profilering av film- og dataspillbransjen i nasjonalt og internasjonalt. NFI har utstrakt samarbeid og grenseflater mot Utenriksdepartementet, og forvalter også midler til Sørfond⁷⁴ etter delegasjon fra departementet.

Riksteatret

Riksteatret ble opprettet ved lov i 1948, og er en underliggende virksomhet under Kultur- og likestillingsdepartementet.

⁷⁴ Støtte til filmproduksjon i utviklingsland

Riksteatret er samlokalisert med Kulturtanken i Nydalen i Oslo, og har i tillegg felles verksted med Nationaltheatret på Alna i Oslo. Riksteatret hadde i 2025 et driftsbudsjett på 167,1 mill. kr., og blir i tillegg til bevilgninger over statsbudsjettet, finansiert gjennom billett- og salgsinntekter og andre tilskudd. Ved utgangen av 2025 hadde Riksteatret 83 årsverk fordelt på 72 fast ansatte, og 75 i midlertidige stillinger. Riksteatret ledes av en teatersjef som er ansatt av styret, i tillegg har teatret en direktør som rapporterer til teatersjefen og et rådgivende styre.

Samfunnsoppdrag og oppgaver

Riksteatrets oppdrag er å tilby profesjonell scenekunst i hele landet av høy kvalitet, gjennom å fremme kunstnerisk utvikling og fornyelse, bygge fellesskap gjennom et scenekunsttilbud som er tilgjengelig, mangfoldig og relevant for publikum i hele Norge. Videre skal teatret være en aktiv samarbeidspartner for andre aktører i scenekunstheltet. Riksteatret har om lag åtte produksjoner årlig på vel 70 faste spillesteder over hele landet. Tilbudet består både av egenproduksjoner, samarbeidsproduksjoner og innkjøpte produksjoner fra andre teatre og frie grupper.

Samarbeid og grenseflater til andre

Ut over samlokaliseringen med Kulturtanken har Riksteatret begrenset samarbeid og lite grenseflater med andre virksomheter under Kultur- og likestillingsdepartementet. Virksomheten har imidlertid et omfattende samarbeid med andre private og offentlige scenekunstinstitusjoner.

Språkrådet

Språkrådet ble opprettet i 2005, og bygger på forløperne Norsk språknemnd fra 1952 og Norsk språkråd fra 1972. Språkrådet har eget styre og fire fagråd som skal sikre Språkrådet bredest mulig samfunnskontakt. Språkrådet er samlokalisert med Nasjonalbiblioteket i Oslo, er finansiert over statsbudsjettet og hadde i 2025 et driftsbudsjett på 52,5 mill. kr. Ved utgangen av 2025 hadde Språkrådet 35 årsverk fordelt på 41 ansatte, hvorav to er i midlertidige stillinger.

Samfunnsoppdrag og oppgaver

Språkrådet er statens forvaltningsorgan i språkspørsmål, med ansvar for å følge opp norsk språkpolitikk på ulike områder. Språkrådet gjennomfører tilsyn med og gir veiledning til statsorganene i etterlevelse av språkloven, gir råd om stedsnavn og navn på statsorganer og formidler kunnskap og råd om språk, språkbruk og språkarbeid. Språkrådet forvalter rettskrivningen i nynorsk og bokmål, følger opp språkpolitiske mål og strategier, og har ansvar for å ta språkpolitiske initiativer overfor relevante myndigheter. Språkrådet arbeider også med å verne og fremme norsk tegnspråk og de nasjonale minoritetsspråkene.

Samarbeid og grenseflater til andre

Det er etablert en samarbeidsavtale med Nasjonalbiblioteket innen språkteknologi og kunstig intelligens, og de har en løpende dialog om prioriteringer som må gjøres for å nå de langsiktige målene i språkpolitikken. I tillegg utfører Nasjonalbiblioteket en del administrative oppgaver for Språkrådet.

Språkpolitikken er sektorovergripende. Det innebærer at språkpolitikk er en dimensjon i politikken til alle fagdepartementene og berører alle samfunnssektorer. Språkrådet arbeider derfor aktivt for

å styrke etterlevelsen og gjennomføringen av språkpolitikken gjennom samarbeid og samordning på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Sametinget, statlige virksomheter og kommunesektoren er sentrale samarbeidspartnere i dette arbeidet.

Språkrådet samarbeider med en rekke aktører for å bidra til en helhetlig og styrket gjennomføring av den vedtatte språkpolitikken. Samarbeidet med Medietilsynet er knyttet til barn, unge og språk i medier. Samarbeid med blant andre Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, Universitets- og høyskolerådet, Sikt, Forskningsrådet, Utdanningsdirektoratet og de nasjonale sentrene i opplæringen handler om språk i utdanning, forskning og kunnskapsutvikling. Språkrådet samarbeider også med Helse- og omsorgsdepartementet og andre aktører om klart språk og språkbruk i offentlig sektor. I tilknytning til Nasjonalarkivet er den felles inngangen særlig knyttet til systemer for god forvaltning og dokumentasjon.

Språkrådet har også et utstrakt samarbeid med Universitetet i Bergen ved at de har felles eierskap og ansvar for utvikling av ordbøker og for utvikling av Termportalen, og det er også et samarbeid med Standard Norge. Videre har Språkrådet grenseflater til Kommunal- og distriktsdepartementet i arbeidet med nasjonale minoritetsspråk.

Gjennom slike nettverk og samarbeidsflater bidrar Språkrådet til koordinering og videreutvikling av språkpolitikken på tvers av samfunnsområder.

Vedlegg 2: Metode og datainnsamling

Datagrunnlaget for denne rapporten består primært av dokumentstudier, intervjuer og nøkkeltall innhentet fra statsregnskapet.no og virksomhetene. Alle faktabeskrivelser er kvalitetssikret med virksomhetene. Vi har i noen tilfeller benyttet kunstig intelligens (Copilot og en lukket, intern KI agent) i arbeidet med å oppsummere informasjon fra intervjuer og forenkle tekst.

De ulike metodene og datagrunnlagene -dokumentanalyse, intervju, innspillsmøter og regnskapsdata - har alle styrker og svakheter. En styrke ved en slik tilnærming er at de ulike datakildene kan supplere hverandre og gi mulighet for triangulering. Antallet virksomheter i undersøkelsen (11 stykk) har påvirket hvor grundig undersøkelsen av hver enkelt virksomhet har vært. Datainnsamlingen har ikke innbefattet målgruppene til virksomhetene. Hovedformålet har vært å sammenlikne virksomhetene.

Dokumentstudier

For å få informasjon om sentrale kjennetegn ved den enkelte virksomhet ble det gjennomført dokumentstudier av virksomhetsinstrukser, tildelingsbrev, virksomhetsstrategier, årsrapporter, Prop 1. S, stortingsdokumenter, samt relevante evalueringer og forskning. DFØ har også fått tilgang til interne dokumenter utarbeidet av Kultur- og likestillingsdepartementet. Vi har også sett på tidligere DFØ-rapporter og utredninger fra andre fagmiljøer som har vært relevante for oppdraget.

Intervjuer og innspillsmøter

Gjennom utredningen er det gjennomført 26 intervjuer med virksomhetsledere og ansattrepresentanter. Det er videre gjennomført 12 intervjuer av ledere og fagfolk i departementet med styrings- og fagansvar for den enkelte virksomhet.

Det er også gjennomført innspillsmøter med virksomhetene som er aktuelle for sammenslåing. Et ble gjennomført for ledelsen av virksomheten og ett for tillitsvalgte på tvers av virksomhetene. I arbeidsmøtene ble aktuelle alternativer organisasjonsmodeller til dagens situasjon, samt fordeler og ulemper ved disse alternativene.

Innspillsmøtene med virksomhetene ble organisert på en annen måte enn intervjuene for å forsøke å motvirke enkelte svakheter i intervjusituasjonen. For de fire kunst- og kulturvirksomhetene samlet vi disse sammen, og store deler av møtet bestod av gruppediskusjon på tvers av virksomhetene. Tilsvarende for Språkrådet og Nasjonalbiblioteket. Dette muliggjorde at ulike perspektiver fikk «bryne seg» på hverandre, og virksomhetene kunne supplere hverandres vurderinger av styrker og svakheter ved dagens organisering og sammenslåingsalterantiver, felles visjoner og utfordringsbildet. Dette ga en noe annen vinkling enn intervjumaterialet.

Intervju og innspillsmøter som metode har sin styrke i at de gir innsikt og perspektiver som i mindre grad kommer fram i offisielle styringsdokumenter og skriftlig materiale. Samtidig er dataene formet av informantene og det de ønsker å meddele. Mange av informantene har hatt en tydelig preferanse for en gitt løsning, noe som nok har preget en del framstillinger. Det kan påvirke kvaliteten i denne delen av datamaterialet.

Nøkkeltall fra virksomhetene og statsregnskapet.no

Statsregnskapet.no er en digitalisering av statsregnskapet (Meld. St. 3) og en åpen portal som fremstiller statens inntekter og utgifter. Portalen gir tilgang til statlige virksomheters regnskapstall på tresifret artskontonivå etter standard kontoplan for statlige virksomheter. Dataene gir informasjon på et relativt aggregert nivå og må tolkes i sammenheng med øvrige funn. Nøkkeltallene brukes som en indikasjon på virksomhetenes kjennetegn — ikke for å vurdere om den enkelte virksomhets ressursbruk er effektiv.

Under følger definisjon og datakilde til alle nøkkeltall som blir brukt i denne rapporten. Alle tall er fra 2025.

Nøkkeltall	Forklaring	Kilde
Antall årsverk	Nøkkeltallet viser antall utførte årsverk i virksomheten	Statsregnskapet.no
Driftsutgifter (mill.)	Nøkkeltallet viser driftsutgifter for virksomheten. Med driftsutgifter menes i denne sammenheng summen av vareutgifter unntatt utgifter til større utstyrsanskaffelser pluss lønnsutgifter og andre driftsutgifter.	Statsregnskapet.no
Driftsutgifter per årsverk	Nøkkeltallet viser driftsutgifter per årsverk	Statsregnskapet.no
Lønnsutgifter per årsverk	Nøkkeltallet viser utgifter til lønn og overtid per utførte årsverk for virksomheten. I standard kontoplan er referansen: konto 500,501,502,503,505,506, 510,511,512,513,515 og 516.	Statsregnskapet.no
Utgifter til lokaler per årsverk	Nøkkeltallet viser utgifter til lokaler per årsverk for virksomheten. Med utgifter til lokaler menes leie av lokaler, renovasjon, vann, avløp, lys, varme, renhold, vakthold, vaktmestertjenester og andre lokalutgifter. I standard kontoplan for statlige virksomheter er referansen: summen av kontogruppe 63. Denne summen deles på antall årsverk.	Statsregnskapet.no
m2 per ansatt (norm 23)	Nøkkeltall viser kontorareal per ansatt og innleide i virksomheten. Kontorareal utgjør disponibelt areal ekskludert areal til spesialformål. Nøkkeltallet viser kun hovedkontor der man har flere tjenestesteder	Statsbygg
Lønn og overtid til midlertidig ansatte per årsverk	Nøkkeltallet viser lønn og overtid til midlertidige ansatte per årsverk. I standard kontoplan er referansen: konto 510,511,512,513 og 515	Statsregnskapet.no
Innleie av vikarer per årsverk	Nøkkeltallet viser utgifter til å innleie av vikarer per årsverk. I standard kontoplan er referansen: konto 674	Statsregnskapet.no
Konsulenttjenester (eks. IKT) per årsverk	Nøkkeltallet viser utgifter til konsulenttjenester, uten IKT-konsulenttjenester per årsverk. I standard kontoplan er referansen: konto 670, 672 og 673	Statsregnskapet.no
Tjenester til IKT-driftsoppgaver per årsverk	Nøkkeltallet viser utgifter til kjøp av tjenester til løpende driftsoppgaver. I standard kontoplan er referansen: konto 675	Statsregnskapet.no
Konsulenttjenester til IKT-utvikling per årsverk	Nøkkeltallet viser utgifter til kjøp av konsulenttjenester til utvikling av programvare, IKT-løsninger mv. I standard kontoplan er referansen: konto 671	Statsregnskapet.no
Lønnsandel av driftsutgifter	Nøkkeltallet viser hvor stor prosentandel lønnsutgiftene utgjør av driftsutgiftene for bruttobudsjetterte virksomheter	Statsregnskapet.no
IKT-utgifter som andel av driftsutgifter	Nøkkeltallet hvor stor prosentandel IKT-utgiftene utgjør av driftsutgiftene for bruttobudsjetterte virksomheter. I nøkkeltallet inngår utgifter til kjøp av programvarelisenser og datamaskiner (PC, servere m. m.) samt leie av datasystemer (årlige lisenser m.m.), leie av datamaskiner og annet IKT-utstyr, programvare (anskaffelse), datamaskiner og annet IKT-utstyr (PCer, mobiltelefoner, nettbrett m.m.). Kjøp av konsulenttjenester til utvikling av programvare, IKT-løsninger mv., og kjøp av tjenester til løpende driftsoppgaver, IKT samt utgifter til telefoni, datakommunikasjon, samband og internett inngår også. I standard kontoplan for statlige virksomheter som fører	Statsregnskapet.no

	regnskapet etter kontantprinsippet er referansen for nøkkeltallet IKT-utgifter: summen av konto 474, 498, 642, 643, 652, 655, 671, 675 og 690. For bruttobudsjetterte virksomheter som fører regnskapet etter SRS er referansen for nøkkeltallet IKT-utgifter: summen av konto 104, 107, 128, 642, 643, 652, 655, 671, 675 og 690.	
Antall tjenestesteder	Nøkkeltallet viser antall tjenestesteder der virksomheten har kontorer	Innrapportert fra virksomheten
Antall ansatte	Nøkkeltallet viser antall fast ansatte i virksomheten ved utgangen av 2025	Innrapportert fra virksomheten
Antall midlertidige ansatte	Nøkkeltallet viser antall midlertidig ansatte i virksomheten ved utgangen av 2025	Innrapportert fra virksomheten
Antall ledere m/personalansvar	Nøkkeltallet viser antall ledere med personalansvar i virksomheten ved utgangen av 2025	Innrapportert fra virksomheten
Antall ansatte per leder	Nøkkeltallet viser andel ansatte per leder i virksomheter ved utgangen av 2025	Innrapportert fra virksomheten

