

Kultur- og kirkedepartementet
Pb 8030 Dep
0030 OSLO

Deres ref.
2006/05048 KU/KU1 DAN:sko

Vår ref.
08/01088-7 GS

Dato
01.09.2008

Løken-utvalgets rapport – høringsuttalelse fra Norsk kulturråds administrasjon

Administrasjonen i Norsk kulturråd ønsker på denne måten å kommentere sluttrapporten fra Løken-utvalget, Forenklet, samordnet og uavhengig. Kommentarene er samlet i fire hovedpunkter:

1. Generelt
2. Utviklingstrekk innenfor kunstfeltene og behov for endringer innenfor tilskuddsforvaltningen
3. Norsk kulturråd
4. Fond for lyd og bilde
5. Statens kunstnerstipend
6. Fond for utøvende kunstnere

1. Generelt

Økonomi

Administrasjonen har merket seg at rapporten konkluderer med at utvalget ikke har funnet holdepunkter for at administrasjonsutgiftene er urimelig høye. Dette samsvarer med administrasjonens egen oppfatning. Stramme driftsbudsjetter legger merkbare begrensninger i måten den samlede virksomhetens oppgaver løses på, noe som er beskrevet i de årlige budsjettsøknadene til departementet. Uansett hvilke endringer som måtte komme som et resultat av utvalgets anbefalinger, vil administrasjonen peke på at det er viktig å sørge for at driftsbudsjettene gir rom for de endringene som skal gjennomføres – enten det gjelder overgangskostnader eller løpende driftsbudsjetter.

Felles søkerportal og saksbehandlingssystem

Løken-utvalget mener at det vil være behov for å investere i en felles søkerportal og et felles elektronisk saksbehandlingssystem for flere tilskuddsforvaltere de nærmeste årene. Vi antar en felles søkerportal vil oppleves nyttig for søkerne. På innsiden av portalen kan det likevel være nødvendig å definere hensiktmessighet og kostnadsbesparing ved valg av løsninger for de forskjellige ordningene. Dette vil bl.a. avhenge hvordan de ulike tilskuddsordninger/ tiltaksgrupper defineres, og videre av at de ulike tilskuddsforvalterne har godt tilpassede elektroniske løsninger for arkiv, saksbehandling og utvalgsbehandling. Felles løsninger kan vise seg å bli dyre for eksempel ved behov for mye spesialtilpasninger for den enkelte tilskuddsforvalter. Det må derfor vurderes nøye hvor langt det er hensiktsmessig og

kostnadseffektivt å bruke samme system for ulike behandlings- og beslutningsprosedyrer. Det vil uansett være viktig at midler til en elektronisk utvikling også omfatter muligheter for god administrativ gjennomgang av rutiner, økte ressurser i en omleggingsfase og tilstrekkelig driftsressurser til å følge opp nye systemer.

Innsyn

Løken-utvalget mener det bør legges til rette for klare kriterier for innsyn i tilskuddsforvaltningen på kunstfeltet og peker på at etableringen av en felles database for søknadsforvaltning for de fire tilskuddsforvalterne vil gi økte muligheter for økt innsyn, felles innsynspraksis og god informasjonsuthenting i form av statistikker og liknende. Utvalget viser til skjema for Forskningsrådets kriterier for innsyn som en mulig modell for kunstfeltet.

Administrasjonen deler utvalgets syn når det gjelder viktigheten av klare kriterier og gode verktøy som gir både søkere og allmennheten tilfredsstillende innsyn i og informasjon om søknadsbehandlingen. For ordens skyld er det likevel nødvendig å presisere at dagens praksis allerede samsvarer med det som er gjeldende lover og regler på området, og at spørsmålet om god innsynspraksis kan ses uavhengig av elektronisk søknadsbehandling. Innføringen av en elektronisk portal og av elektronisk søknadsbehandling vil imidlertid aktualisere spørsmålet om hvilken informasjon som kan og bør formidles. Det er verdt å merke seg at innføring av Forskningsrådets skjema i enkelte tilfelle vil resultere i *mindre* informasjon enn den som følger av dagens praksis (i dag er rådsreferater med avslag og avslagsbegrunnelser tilgjengelige for allmennheten og ikke bare for de søkerne som får avslag).

2. Utviklingstrekk innenfor kunstfeltene og behov for endringer i tilskuddsforvaltningen

Rapporten inneholder forslag til endringer i forvaltningen av de delene av kunst- og kulturfeltene som Norsk kulturråd har ansvar for. Endringene er knyttet til grunnleggende strukturelle trekk ved feltenes situasjon, og har og gjøre med behov for mer langsiktighet i det kunstneriske arbeidet. I løpet av de siste fem til ti år, har mange søknader om prosjektbasert finansiering innenfor de tradisjonelt ikke-institusjonaliserte kunstfeltene, pekt på behovet for flerårig prosjektstøtte og mer langsiktighet i utviklingen av prosjektene. Økte krav til profesjonalisering generelt, men også ambisjoner om å heve kvaliteten på et stadig mer internasjonalt marked med hardere konkurranse om oppmerksomheten, er sannsynligvis de viktigste drivkreftene bak denne utviklingen som Kulturrådet har kunnet følge på nært hold.

Innenfor kunstmrådene dans, annen scenekunst, musikk og billedkunst samt i de tverrfaglige områdene der disse grensene er vanskelig å trekke, opererer i dag prosjektorganisering og produksjon basert på enkelttilskudd side om side med et stort antall mindre institusjoner. Rådet har bidratt i denne prosessen i form av finansiering og faglig oppfølging. Også utviklingen av nye produksjonsrom, visningssteder, spillesteder, møteplasser etc. har i denne perioden krevd mer langsiktighet i etableringene. De forvaltningsmessige sidene ved denne utviklingen problematiseres av utvalget, og rapporten inneholder forslag som berører den felles administrasjonen for Norsk kulturfond, Fond for lyd og bilde og Statens kunstnerstipend på en avgjørende måte.

Særlig spørsmålet om et nytt, eget administrativt forvaltningsområde under KKD, ledet av rådets direktør, men også en opprydding i postene 55, 74 og 78, en mer systematisk kunnskapsinnhenting fristilt fra Kulturfondet og en mulig sammenslåing av FLB og NKR, krever en kommentar fra administrasjonens side.

3. Norsk kulturråd

For Norsk kulturråd foreslår rapporten en sontring mellom et mer autonomt råd på klar armlengdes avstand fra departementet på den ene siden, og et tydeligere administrativt ansvarsområde underlagt departementet på den andre. Dette innebærer en rolleavklaring som

lenge har vært etterlyst. Forslaget betyr at administrasjonens oppgaver deles mellom en saksforberedende sekretariatsfunksjon for rådet på den ene siden og et ansvar for delegerte forvaltningsoppgaver på den andre siden. Forvaltningsoppgavene skal, iflg. rapporten, ikke lenger behandles av rådskollegiet, men av administrasjonen etter instruks fra departementet. Omleggingen vil både kreve større forvaltningsfaglig kompetanse og større kunst- og kulturfaglig oversikt innenfor administrasjonen ved siden av mer spesifikk profesjonalisering i forhold til Kulturrådets sentrale rolle knyttet til den digitale søkerportalen som skal komme.

Løken-rapporten peker på flere mulige modeller for hvordan en mer langsiktig forvaltning kan finne sted i Kulturrådet:

”...Departementet bør vurdere om det er hensiktsmessig å innføre en ny ordning for denne type støtte, enten ved at Kulturrådet får en egen post i tillegg til 55-posten (X-posten), eller ved at det i vedtekts form klargjøres at Kulturrådet har to typer støtte, en prosjektstøtte som i dag, og en ”videreføringstøtte” for mer langsiktige prosjekter som har vist seg egnet til videreføring i en ny periode.”

Administrasjonen i Kulturrådet ser svært positivt på at utvalget trekker fram de nye behovene for langsiktighet som preger både kunstproduksjonen og de ulike formidlingsarenaene på samtidskunstfeltene.

Ettersom Kulturrådet innenfor noen av 55-postene i flere år har praktisert en tilnærmet flerårig forvaltning, virker det nærliggende å utvide dette området slik at videreføring av tiltak nå mer systematisk enn før kan finne sted innenfor Kulturfondet (55-postene). Da vil det kunstneriske skjønnet innenfor fagutvalg og rådskollegium kunne utfolde seg også i forhold til tiltak av flere års varighet. At rådskollegiet på denne måten vil kunne videreføre verdifulle tiltak over flere år, vil måtte kreve økte ressurser på 55-postene, men vil i praksis komme til å omfatte mange av de samme tiltakene som innenfor dagens system finansieres på post 74.

Dette utvidete mandatet for rådskollegiet med en mulighet for å videreføre støtte over flere år, er, som nevnt, ingen helt ny erfaring for administrasjonen, men satt i system vil det likevel kunne bety en utvidelse av perspektivet også for administrasjonen. Det bør avklares nærmere om denne støtten skal ha karakter av s.k. virksomhetsstøtte (omtalt i rapporten som en form for støtte på en reorganisert 74-post) eller om den snarere blir å forstå som en slags flerårig prosjektstøtte. Virksomhetsstøtte innebærer i så fall en kombinasjon av støtte til drift og en støtte til kunstneriske prosjekter, og man tenker seg virksomhetsstøtte innvilget basert på årlige rapporter om virksomheten.

Eget forvaltningsområde underlagt departementet

Rent faktisk ble delegerte forvaltningsoppgaver overført til Norsk kulturråd fra siste halvdel av 1990-tallet. Den store overføringen fant sted i 2000 og tanken var at rådskollegiet skulle legge sitt kunstneriske og faglige skjønn til grunn for forvaltningen av de ulike postene, men der departementet kunne komme til å anvende sin styringsrett etter behov.

Når alle 74-postene nå var tenkt som rådskollegiets ansvarsområde, ble rådsmedlemmene opptatt av postens sammensetning og bakgrunnen for at det enkelte tiltaket hadde havnet der. Det har vært hevdet at posten er tilfeldig sammensatt, og at den er en blanding av rent politisk motiverte tiltak og tiltak der kulturfaglige kvalitetsvurderinger skulle legges til grunn i behandlingen av søknadene. Svært mange tiltak ble dessuten opplevd som perifere i forhold til rådets ansvarsområde. At også den faktiske innflytelsen over forvaltningen av postene i praksis ble i underkant av hva man hadde forestilt seg i begynnelsen, bidro nok også til at 74-posten av mange har blitt oppfattet som litt av et forvaltningsmessig ingenmannsland.

Det er derfor kjærkomment at rapporten går inn for en opprydding og en helhetlig vurdering av kriterier for hvordan postene 74 og 78 skal se ut. Sett fra Kulturrådets synsvinkel, vil grenseoppgangen mellom 55-postene – nå også med en eventuell flerårig støttemulighet – og 74-posten selvsagt være den mest interessante. Rapporten peker på nødvendigheten av at tiltak som eventuelt skal videreføres fra 55 til 74 først må evalueres og kvalifisere seg for en slik videreføring på strengt faglig grunnlag.

Som et viktig bidrag til rolleavklaringen mellom Kulturrådet (rådskollegiet) på den ene siden og departementet og stortinget på den andre, – basert på henholdsvis et faglig og et kulturpolitisk grunnlag, foreslår rapporten at Kulturrådets administrasjon – ved siden av å være sekretariat for rådskollegiet – også forvalter 74-posten etter instruksjon fra og uten armlengdes avstand i forhold til departementet.

Det er i så fall nødvendig å se 74-posten både som en forlengelse av det systemet rådskollegiet har ansvar for, og som et brudd med dette, i og med at forvaltningen av posten evt. skal skje etter instruks fra departementet under ledelse av direktøren. Når det gjelder kjennskapen til de aktuelle tiltakene, vil denne likevel bli videreført, ettersom saksbehandlingen av dem hele tiden har ligget og vil fortsatt ligge i Kulturrådets administrasjon.

Administrasjonen skal ut fra dette forholde seg til to ulike beslutningstakere. På den ene siden Norsk kulturråd ved rådskollegiet, på den andre siden Stortinget og Regjeringen. Det er viktig at dette kommuniseres klart i forhold til omverdenen. Slik Kulturrådets ansvar for 74-posten er i dag, er denne kommunikasjonen uklar, og det grunnleggende ansvarsforholdet mellom departement og råd er utydelig. Særlig i forhold til de aktuelle tiltakene på posten har dette vært problematisk.

Det er dessuten helt avgjørende for Kulturrådet at det følger administrative ressurser med en omlegging av virksomheten i den retning som er nevnt i rapporten. Det er imidlertid grunn til å anta at Norsk kulturråd samlet vil kunne framstå som en faglig styrket institusjon med bedre forutsetninger enn i dag for en helhetlig forvaltning av offentlige midler til et felt essensielt bestående av prosjektbasert virksomhet, men der denne i dag også finner sted i regi av nye (små) institusjoner med behov for mer forutsigelige driftsformer.

Mer systematisk kunnskapsinnhenting

Arbeidet med Løken-utvalgets rapport har aktualisert behovet for ”systematisk, enhetlig og sammenstilt kunnskap og statistikk om det frie kunst- og kulturfeltet i Norge”. Utvalget går inn for at en vesentlig del av kunnskapsinnhenting og forskningen – som nå – bør initieres av Norsk kulturråd og at ”Kulturrådet blir tilført tilstrekkelig midler til å engasjere forskere til å foreta gjennomganger, evalueringer, internasjonale sammenlikninger med mer”. Det argumenteres med at Kulturrådets rolle som en faglig god bestiller av relevant kunnskap og forskning bør bygges ut også for å stimulere til større interesse for kulturfeltforskning innenfor forskningsmiljøene.

Ettersom denne forskningen bør siktes inn mot et større område enn det som ligger under Kulturrådets interessesfære, bør Fou-virksomheten, iflg. rapporten, løsrives fra Kulturfondet og etter utvalgets oppfatning bli en egen forvaltningsenhet underlagt Kulturrådets administrasjon.

Kulturrådets praksis innenfor feltet forskningsbaserte utredninger og evalueringer har fra midten av 1990-årene vært drevet som en form for ikke-instrumentell kunnskapsproduksjon, organisert under Kulturfondet med uavhengige fagutvalg bestående av representanter for Kulturdepartementet, Forskningsrådet, Universitetets- og høyskolesystemet etc. Det vil være

behov for en grundig diskusjon av hvilke eventuelle konsekvenser en slik løsrivelse vil få for denne virksomheten. Bl.a.vil vi måtte se på rådets behov for evaluering av egne ordninger og tiltak i forhold til mer overordnede behov for økt forskningsinnsats på et bredere felt. Også de økonomiske implikasjonene av en slik løsrivelse vil det være nødvendig å få oversikt over.

Det store kunnskapsbehovet på kunst- og kulturfeltet krever imidlertid (også) mer langsiktige strategier enn vi er i stand til med dagens modell. Rapporten foreslår som nevnt også hyppigere bruk av evalueringer som grunnlag for kulturpolitiske beslutninger, men dette forutsetter en drøfting av hva kunnskapsbaserte evalueringer egentlig skal være innenfor et bredere kunnskapsteoretisk perspektiv.

Utviklingen av en Fou-avdeling bør kunne uansett kunne knytte an til mer langsiktige kunnskapsbehov enn de som formuleres av det til enhver tid sittende rådet, og representere en mer selvstendig forskningsfaglig stemme enn i dag. Modeller for en slik organisering av Fou-arbeidet vil kunne hentes fra andre samfunnsområder (som for eksempel helse- og undervisningssektoren) eller fra andre land, for eksempel fra Finland. En organisatorisk fristilling fra rådskollegiet vil muligens kunne bidra til å løse et dilemma vi så langt sliter med å finne en god løsning på, nemlig forholdet mellom forsknings- og evalueringsrapportenes konklusjoner på den ene siden og rådets oppfatninger på den andre. Det er en stor utfordring å kommunisere at evalueringer og annen forskningsvirksomhet som drives innenfor kulturrådets rammer, ikke representerer rådets mening, men står helt og holdent for forskernes egen regning.

Administrasjonens vurdering er likevel at dette spørsmålet er så vidt komplisert at det er vanskelig å trekke en klar konklusjon på det nåværende tidspunkt. Det er sannsynligvis nødvendig med en bredere avklaring av roller og ansvarsforhold når det gjelder kunnskapsproduksjon på kulturforvaltning/kulturpolitikkområdet, før eventuelle endringer i forhold til dagens modell kan finne sted.

4. Fond for lyd og bilde

Løken-utvalget foreslår at Fond for lyd og bilde (FLB) slås sammen med Norsk kulturråd. Fondets midler legges til Kulturfondet, Norsk filminstitutt og evt. Scenekunstbruket.

Utvalgets begrunner forslaget om sammenslåing i hovedsak med at både Kulturrådet og FLB har kulturpolitisk begrunnede ordninger og at begge yter prosjekt- og produksjonsstøtte etter "sakte og grundig"-prinsippet. Utvalget peker på at vederlagselementet i FLB vil komplisere en slik sammenslåing og ber derfor departementet vurdere hvordan vederlagshensynet eventuelt kan ivaretas på en annen måte.

FLBs administrasjonen har siden 2000 vært lagt inn under Kulturrådets direktør og fondets driftskostnader har vært dekket over et felles driftsbudsjett for Kulturrådet, Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde. De tre virksomhetene er også fysisk samlokalisert, mens tilskuddsmidler og søknadsbehandling er atskilt. Administrasjonen har dermed erfaring fra en slik administrativ sammenslåing og har god kunnskap til virksomhetenes samlede oppgaver og ansvarsområder, og vil peke på følgende momenter som ut fra søkerperspektiv, rettighetshaverperspektiv og ressursperspektiv bør tillegges vekt i den videre vurderingen:

Sett fra **søkernes** perspektiv, framheves viktigheten av å ha alternative vurderingsinstanser. Fysisk samlokalisering og felles søkerportal vil ivareta søkerens praktiske behov for å finne fram til riktig adressat i søknadsprosessen.

Sett fra **rettighetshavernes** perspektiv, framheves viktigheten av vederlagshensynet. Det er riktig at fondet i dag **både** er kulturpolitisk og vederlagmessig begrunnet. Siden

departementet (i St.mld. nr 21 – Samspill) går inn for å beholde vederlagsperspektivet i fondet, er det vanskelig å se hvordan vederlagshensynet kan bli tilfredsstillende ivaretatt ved sammensling med andre fond/tilskuddordninger. Dette gjelder både mht. hvilke kriterier som gjelder for tilskuddfordeling og det gjelder utviklingen av størrelsen av vederlagsmidlene over tid.

Sett fra et **ressursperspektiv**, mener administrasjonen at det er usikkert om det i det hele tatt vil være en ressursmessig gevinst ved sammenslåing, siden FLB i dag forvaltes på en svært kostnadseffektiv måte.

Dersom departementet likevel skulle gå inn for en nedleggelse av fondet, minner administrasjonen om at det vil være nødvendig med en avviklingsperiode for å ivareta oppfølging av prosjekter som allerede har fått tilskudd og som normalt har en toårsfrist for fullføring.

5. Statens kunstnerstipend

Løken-utvalget har foreslått endringer både i tilskuddstruktur, beslutningsstruktur og administrative systemer. Noen administrative konsekvenser vil inntre umiddelbart, mens andre vil gjøre seg gjeldende gradvis og over tid. For at SKS skal kunne håndtere den nye situasjonen, er det helt nødvendig at tekniske løsninger (e-portalen, saksbehandlersystem, tilpassing av lønns- og personalsystem/SAP) er på plass *før* overføringer av oppgaver skjer. Vi regner med at det vil føre til betydelig merarbeid i omleggingsfasen.

Stipendkomitéstruktur

Vi antar at de største konsekvensene vil følge av endringer i stipendkomitéstrukturen. Da tenker vi på at oppgaver som nå utføres i kunstnerorganisasjonene må overføres til SKS, og særlig gjelder dette oppgaver som nå ligger i de tre visuelle organisasjonene. Disse tar i dag selv i mot søknadene, og en overføring utvalgets sekretariat innebærer en fordobling av antall søknader til SKS i forhold til i dag. På den andre siden vil færre komiteer forenkle kommunikasjon og saksbehandling. Dagens ordning med stipendkomitevederlag til organisasjonene avvikles, men budsjettoppfølging og håndtering av honorar og reiseregninger vil være merarbeid i forhold til dagens situasjon.

Fem 72 poster/alternativt én 72 post

Vi kan ikke se at en overgang til fem 72 poster har noen konsekvenser ut over det som er sagt under kvotefordeling nedenfor. Rapporteringen til KKD kan eventuelt bli noe enklere, men det er usikkert, avhengig av hvor detaljerte rapporter KKD behøver. Dersom man går over til én 72 post, der SKS skal disponere fordelingen mellom kunstmåtene, må det bety at kvotefordelingen i sin helhet legges til Utvalget, noe som innebærer en ny rolle for utvalget og også stiller nye krav til administrasjonen.

Kvotefordelingen - færre kvoter

Kvotefordelingen blir forenklet med færre komiteer (minimum 5 kvoter, jf postene, men poster og komiteer behøver nødvendigvis ikke å samsvare helt), dette avhenger av hvor mange komiteer utvalget ønsker å oppnevne. Utvalgets rådgiverrolle overfor KKD (dersom fem 72-poster innføres) vil bestå som før, men med et mindre oppsplittet kvotesystem bør det bli lettere å håndtere. Det bemerkes at utvalget har utsatt gjennomgangen av grunnlaget for kvotefordelingen i påvente av levekårsundersøkelsen.

Garantiinntekten foreslås utfaset og erstattet av langsiktige arbeidsstipend

Dersom utfasingen skjer konsekvent (ingen retildelinger av ledige GI) vil den totale søknadsmengden til SKS bli redusert med vel 400 søknader fordi praktisk talt alle som søker GI i dag også søker arbeidsstipend. GI-ordningen har eget søknadsskjema som da kan

avvikles. Administrativt arbeid blir over tid redusert av at innehaverne stadig blir færre. Innsparingene er likevel ikke noen nettoinnsparing da volumet på arbeidsstipend forutsettes økt.

Avkortingsregelen anbefales fjernet

Dersom avkortingsreglene fjernes vil vi med umiddelbar virkning spare inn betydelige administrative ressurser i SKS (utregning, veiledning, innhenting av ligningsattester, etterberegninger osv).

Flere arbeidsstipend til erstatning for GI som utfases

Økning i antall arbeidsstipend etter som GI avvikles vil gi merarbeid over tid, fordi det blir flere stipendiater å administrere med hensyn til utbetalinger, veiledning, syke- og fødselspermisjoner, forskyving av stipend, studiepermisjoner m.v.

E-portalen og saksbehandlersystem

Det vises til tidligere omtale, men presiseres at en elektronisk løsning for SKS må ta hensyn til særskilte behov ved behandlings av person- og lønnsopplysninger. Området har også særskilte statistikkbehov.

6. Fond for utøvende kunstnere

Løken-utvalget foreslår at Fond for utøvende kunstnere (FFUK) består som egen tilskuddsforvalter, men at fondet samlokaliseres med de andre tilskuddsforvalterne og at det innføres felles database som grunnlag for felles søknads- og rapportbehandling.

Administrasjonen har ingen prinsipielle motforestillinger mot en samlokalisering mellom FFUK og de tilskuddsforvalterne som i dag er samlet i en felles administrasjon. Dersom det etableres en felles søkerportal, antas det imidlertid at en rent fysisk samlokalisering blir mindre viktig for søkerne. En samlokalisering bør derfor bare gjennomføres hvis den faktisk vil føre til administrative gevinster og ikke går på bekostning av andre praktiske hensyn. Det bør utredes nærmere hva som vil bli engangskostnader ved en samlokalisering og hva de administrative gevinstene faktisk vil bestå i før det tas en beslutning om, og i så fall når, en slik samlokalisering skal finne sted.

Det er også viktig å sonde mellom en fysisk samlokalisering og en fullstendig administrativ integrering. Muligheten av en slik fullstendig integrering vil være avhengig av hvilken status FFUK vil få med hensyn til statlig tilhørighet. Dette gjelder både hvilke krav som stilles til statlige tilskuddsforvaltere (arkivsystemer, økonomireglement osv.) og i forhold til hvilke tjenester som faktisk vil være tilgjengelige, som for eksempel statens regnskapstjenester.

Når det gjelder felles søknadsbehandlingssystem, vises det til omtalen av dette under pkt. 1.

Med hilsen

Ole Jacob Bull
direktør

Guri Skjeldal
ass. direktør