

Forenklet, samordnet og uavhengig

Om behov for endringer i tilskuddsforvaltningen
for kunst- og kulturfeltet

Sluttrapporten fra Løken-utvalget, juni 2008

Forord

Prosess uten fasit

Kultur- og kirkedepartementet oppnevnte 10. oktober 2007 et utvalg for å gjennomgå tildeling av statstilskudd til kulturformål.

Utvalget la frem sin første delutredning ”*For full musikk*” om det rytmiske området i februar. Utvalget legger med dette frem sin sluttrapport.

Det har vært en kort, intens og spennende prosess. Den oppgaven vi har fått, har ingen fasit. Vi har derfor i fellesskap forsøkt å løse vårt mandat etter beste evne. Som de rene prosessarbeidere har vi i beste dialektiske tradisjon prøvet, forkastet, prøvet igjen og til slutt funnet løsninger som vi mener er holdbare. Vårt mål har vært en enklere hverdag for den enkelte kunstner og aktør. En hverdag med mer tid og penger til å arbeide med kunst og kultur. Vår metode har vært dialog, dialog med kulturfeltet og med hverandre. Vi har lagt til grunn en norsk og skandinavisk velferdsmodell, med armlengdes avstand og midler til kultur over statlige budsjetter. I trygg forvisning om at det egentlige mål er kunst og kultur for alle, har vi sett det som vår oppgave å lage en plattform for den politikk som denne og kommende regjeringer skal skape.

Vi har arbeidet særlig mye med å finne en god modell for Norsk kulturråds virksomhet. Av to grunner: Norsk kulturråd har med sin autonome stilling hatt - og har fortsatt – en meget viktig stilling for kunst- og kulturlivet her i landet. Den posisjon Kulturrådet ble gitt da det ble opprettet i 1965, har vi derfor ønsket å respektere. Det har vist seg å være et klokt grep man den gang gjorde, ved å opprette et eget organ for å sikre nyskaping og utvikling. På den annen side ser vi i dag et kulturliv og en kulturpolitikk av en helt annen dimensjon.

Vi har derfor forsøkt på den ene side å sikre det autonome kunstfaglige skjønn og på den annen side å gjøre som skriften sier: Å gi keiseren hva keiserens er, uten å legge noe odiøst i begrepet. En sterk og klar kulturpolitikk, slik vi i dag ser den utformet av departement og Storting, er den beste garanti for et aktivt og nyskapende kunst- og kulturliv. Vi har derfor forsøkt å rydde både i postene på statsbudsjettet og i administrativ praksis, for å sikre at de bevilgede kronene kommer dit hvor de gjør størst nytte.

I vissheten om at det ikke finnes noen fasit, legger vi frem vårt svar. Så er det opp til departement og Storting å vurdere hva de synes er til nytte.

Oslo 1. juni 2008

Lene Løken, utvalgets leder, (sign.)

Stein Olav Henrichsen

Snelle Ingrid Hall

Haddy N’jie

Terje Adde

Arnfinn Bjerkestrand

Gerhard Dalen

Leif Helland

Maiken Ims

Janne Langaas

Innhold

Forord	1
Innhold	1
1 Oppsummerte forslag	3
2 Innledning	5
2.1 Utvalgets mandat	5
2.1.1 Utvalgets medlemmer.....	6
2.1.2 Prioriteringer	6
2.2 Framdrift og arbeidsform	7
2.3 Oppbygging av rapporten.....	7
3 Tilskuddsforvaltere og tilskuddsordninger	8
3.1 Hva er en tilskuddsordning?.....	8
3.2 Sentrale tilskuddsforvaltere og tilskuddsordninger.....	9
3.2.1 Kultur- og kirkedepartementet	10
3.2.2 Norsk kulturråd.....	10
3.2.3 Tilskuddsordninger i Kulturrådet	12
3.2.4 Særskilt om innkjøpsordninger for litteratur.....	13
3.2.5 Særskilt om støtte til visuell kunst	14
3.2.6 Fond for lyd og bilde	14
3.2.7 Tilskuddsordninger i Fond for lyd og bilde.....	16
3.2.8 Statens kunstnerstipend	16
3.2.9 Tilskuddsordninger i Statens kunstnerstipend.....	18
3.2.10 Fond for utøvende kunstnere	19
3.2.11 Tilskuddsordninger i Fond for utøvende kunstnere	19
3.3 Oversikt over tilskuddsforvalterne	22
3.4 Statlige tilskudd fordelt av organisasjoner	23
3.5 Rikskonsertene	26
4 Om utvalgets forståelse av mandatpunktene	28
4.1 Nyskaping og utvikling	28
4.2 Redusere kostnadskrevenende byråkrati og frigjøre ressurser.....	29
4.3 Større ansvar og frihet til institusjonene på feltet.....	31
4.4 Desentralisere og spre beslutninger og skjønnsutøvelse	32
4.5 Prinsippet om armlengdes avstand	34
4.5.1 Hvordan sikre uavhengighet av politiske myndigheter?	35
4.5.2 Uavhengighet av interesseorganisasjoner	36
4.5.3 Uavhengighet av utenforliggende hensyn og interesser.....	37
4.6 Bidra til større mulighet for innsyn i ulike beslutninger	38
5 Eksterne vurderinger av tilskuddsordningene	39
5.1 Høringsrunde med organisasjonene	39
5.2 Sammenfatning av høringssvarene.....	40

6	Utvalgets vurderinger og forslag.....	42
6.1	Administrative kostnader mv.	42
6.1.1	Tilskuddsforvalterne.....	42
6.1.2	Rikskonsertene	49
6.2	Rolleavklaring og organisering av Norsk kulturråd.....	50
6.2.1	Noen utviklingstrekk	50
6.2.2	Behov for å tydeliggjøre roller	51
6.2.3	To funksjoner – en virksomhet.....	54
6.2.4	Behov for ny budsjettpost i statsbudsjettet.....	55
6.2.5	Oppnevning av rådsmedlemmer.....	56
6.3	Rollefordeling og samordning	58
6.3.1	Grunnlaget for samling av tilskuddsordninger.....	58
6.3.2	Skisse til samling av tilskuddsordninger	60
6.3.3	Forslag vedr. 74 og 78-postene	65
6.4	Sammenslåing som følge av færre ordninger ?.....	68
6.5	Andre forslag	72
6.5.1	Er Garantiinntektsordningen liv laga?.....	72
6.5.2	Statens kunstnerstipend bør gis oppnevningsmyndighet for stipendkomiteer	74
6.5.3	Færre stipendkomiteer	75
6.5.4	Bedre muligheter for innsyn.....	75
6.5.5	Bedre tilrettelegging for internasjonalisering.....	76
6.5.6	Mer systematisk kunnskapsinnhenting.....	77
6.6	Konsekvenser for poststrukturen.....	78
6.7	Behov for regelfesting	78
	Referanseliste	80
	Oversikt over vedlegg.....	81

1 Oppsummerte forslag

- Utvalget har ikke funnet holdepunkter for å hevde at administrasjonsutgiftene for de statlige tilskuddsforvalterne for kulturfeltet er urimelig høye. Den enkelte tilskuddsforvalter bør vurdere sine inngangskriterier kritisk med sikte på å redusere et misforhold mellom antall søkere og antall innvilgede søknader. For øvrig bør det vurderes tiltak for å skape klarere arbeidsdeling og redusere overlapp mellom tilskuddsforvalterne, samt å redusere antall tilskuddsforvaltere.

Kulturrådet

- Utvalget mener at Norsk kulturråd bør omfatte en autonom funksjon, der Rådet som kollegialt organ autonomt foretar beslutningene, og en forvaltningsfunksjon underlagt departementet og forvaltet av Kulturrådets direktør. Skillet mellom disse funksjonene bør tydeliggjøres og kommuniseres godt internt og eksternt.
- Rådet foreslås oppnevnt av Kulturdepartementet etter kunst- og kulturfaglige kriterier. Rådet bør ha 7-9 medlemmer. Rådsleder bør ikke ha andre posisjoner der vedkommende er underlagt departementet. Det foreslås rullerende oppnevning av rådsmedlemmer.
- Norsk kulturråds fagutvalgsmedlemmer foreslås oppnevnt for 3 år av gangen med mulighet for å sitte i to perioder. Utvalget anbefaler en reduksjon i antall fagutvalg/underutvalg. Organisasjonene bør ha forslagsrett ved oppnevning til fagutvalg.

Statens kunstnerstipend (SKS)

- Statens kunstnerstipend foreslås videreført som egen tilskuddsforvalter.
- Statens kunstnerstipend bør gis myndighet til å fastsette komiteestruktur og oppnevne komitemedlemmer og bør selv håndtere honorar til disse.
- Organisasjonene bør ha forslagsrett ved oppnevning av komitemedlemmer.
- Utvalget ser betydelig rom for å slå sammen stipendkomiteer.

Fond for lyd og bilde (FLB)

- Fond for lyd og bilde foreslås slått sammen med Norsk kulturråd.
- Kulturdepartementet anbefales å vurdere alternativ forvaltning av kollektive vederlagsmidler.

Fond for utøvende kunstnere (FFUK)

- Utvalget foreslår at FFUK består som egen tilskuddsforvalter.
- Utvalget foreslår at FFUK samlokaliseres med de andre tilskuddsforvalterne for å legge til rette for å ta ut administrative gevinster og at det innføres felles database som grunnlag for felles søknads- og rapportbehandling.

Om tilskuddsordningene

- Utvalget foreslår at det utarbeides klarere inngangs-, tildelings-, og utmålingskriterier for tilskuddsordningene.

- Utvalget foreslår i tråd med prinsippet ”raskt og nært” at enkelte ordninger for scenekunst legges til det nye Scenekunstbruket, og at enkelte ordninger som forvaltes av Kulturrådet kan driftes av eksterne organisasjoner.

Tilskuddsordninger i Kulturrådet

- Utvalget foreslår opprettet noen få, store støtteordninger som er gjennomgående for flere eller alle kunstområder: arrangørstøtte, utstyrstøtte, driftsstøtte og infrastrukturstøtte. De tre sistnevnte foreslås bevilget midler over post 74 og forvaltet av Kulturrådet.
- Ulike typer prosjektstøtte bør samles i en prosjektstøtteordning for hvert av områdene musikk, scenekunst, billedkunst og litteratur. Ordningene bør forvaltes av Kulturrådet. Eksisterende tildelingskriterier i FLB bør kunne videreføres i det nye kulturrådet (der FLB inngår).
- Innkjøpsordningene for litteratur og fonogram foreslås videreført.
- For at Kulturrådet skal kunne yte ”videreføringsstøtte” til mer langvarige prosjekter bør det vurderes å opprette en egen budsjettpost (post X) for dette, eller å vedtektsfeste at Kulturrådet har slik adgang innenfor post 55.
- For å gi rom for større fleksibilitet, bl.a. med tanke på sjangeroverskridende prosjekter, foreslås det å gjøre tilskuddsmidler overførbare mellom de seks 55-postene.
- Det bør utformes kriterier for hva som skal ligge på 74-posten, og at tiltak som får støtte fra 74-posten bør evalueres etter tre år og senere ved behov. Utvalget mener tiltak som har andre politiske begrunnelser enn de rent kunst- og kulturfaglige bør legges til post 78.

Tilskuddsordninger i Statens kunstnerstipend

- Utvalget foreslår fem avsetninger til stipender under Statens kunstnerstipend: for musikk, scenekunst, billedkunst, litteratur og tverrfaglig.
- Utvalget foreslår at garantiinntektsordningen utfases og erstattes av arbeidsstipender.

Tilskuddsordninger i Fond for utøvende kunstnere

- Utvalget foreslår at ordningene under FFUK videreføres, men med en klarere arbeidsdeling til det nye kulturrådet (der FLB inngår).

Andre forslag

- Utvalget foreslår kriterier som gir søkerne innsyn i både hvem som har fått tilsagn og hvem som har fått avslag på søknad om støtte.
- Utvalget mener at man som for rytmisk musikk bør styrke den internasjonale satsingen, bl.a. med vekt på å samordne aktuelle støtteordninger.
- Utvalget mener at forskning, utredning og systematisk kunnskapsinnhenting om kunstfeltet bør styrkes.
- Utvalget vil be departementet vurdere en gjennomgang av Rikskonsertenes rolle i norsk musikkliv.
- Utvalget foreslår lovfesting av Kulturrådets autonomi i disponering av midler til kunst- og kulturformål, samt en forskrift som klargjør skillet mellom Kulturrådets autonome funksjon og forvaltningsfunksjon.
- Det vil være behov for flere forskriftsendringer og endringer i budsjettpoststrukturen som følge av utvalgets forslag.

2 Innledning

2.1 Utvalgets mandat

Kultur- og kirkedepartementet nedsatte 10. oktober 2007 et utvalg til å gjennomgå statlige tilskuddsordninger innenfor kulturområdet. Lene Løken ble oppnevnt som leder av utvalget, som fikk følgende mandat:

”Over Kultur- og kirkedepartementets budsjett skjer tildeling av tilskudd dels av departementet, av underliggende instanser og dels av ikke-statlige virksomheter og organisasjoner. Det skal nedsettes et utvalg som skal gjennomgå fordelingsmekanismene og fremme forslag som bidrar til følgende mål:

- *legge til rette for nyskaping og utvikling*
- *redusere kostnadskrevende byråkrati og frigjøre ressurser til kunstnerisk virksomhet*
- *gi større ansvar og frihet til de enkelte institusjonene på kulturfeltet*
- *desentralisere og spre beslutninger og skjønnsutøvelse*
- *styrke prinsippet om armlengdes avstand mellom politikk og kunstfaglig skjønn*
- *bidra til større mulighet for innsyn i ulike beslutninger.*

Utvalget skal i lys av ovenstående mål gå igjennom og vurdere:

- *ansvars- og arbeidsdelingen for statlige støtte til kulturformål mellom Kultur- og kirkedepartementet, Norsk kulturråd, Fond for lyd og bilde, Statens kunstnerstipend og Rikskonsertene samt ikke-statlige virksomheter og organisasjoner som fordeler tilskudd av statlige midler*
- *arbeidsorganisering og arbeidsmåter ved fordeling av tilskudd i Norsk kulturråd, Fond for lyd og bilde, Statens kunstnerstipend og Rikskonsertene (fordeling av midler til skolekonsertordningen) samt ikke-statlige virksomheter og organisasjoner som fordeler tilskudd av statlige midler*
- *kravene til søknader og rapporter fra departementets og de øvrige virksomhetenes side*
- *omfanget av administrative kostnader knyttet til fordeling av de aktuelle midlene i forhold til de midler som blir fordelt.*

Vedlagte oversikt viser de kapitler og poster i St. prp. nr. 1 (2007-2008) for Kultur- og kirkedepartementet som er berørt av mandatet. Dersom utvalget finner at det er grunnlag for at gjennomgåelsen utvides til flere budsjettkapitler/-poster, står utvalget fritt til å inkludere disse i sitt arbeid.

Gjennomgang av tilskudd til rytmisk musikk, herunder rock og populærmusikk, jazz og folkemusikk inngår som en del av utvalgets generelle oppdrag. Av hensyn til departementets arbeid med tilskudd til det rytmiske musikkområdet, bes utvalget om å legge fram en separat vurdering av dette området.

Norsk kulturråd foretok i 2006 en kartlegging av administrative kostnader og arbeidsmengde knyttet til bl.a. forvaltningen av midler under Norsk kulturråd, Fond for lyd og bilde, Statens kunstnerstipend. Dette materialet vil bli gjort tilgjengelig for utvalget.

Utvalgets frister

Frist for fremleggelse av utvalgets utredning settes til 1. juni 2008.

Frist for fremleggelse av delutredningen om tilskudd til det rytmiske musikkområdet settes til 1. februar 2008.

Sekretariat

Statskonsult vil bli engasjert som sekretariat for utvalget.”

2.1.1 Utvalgets medlemmer

- Lene Løken (direktør Film & Kino) – utvalgets leder
- Terje Adde (kultursjef Namsos kommune / styreleder Norsk musikkråd)
- Arnfinn Bjerkestrand (forbundsleder Musikernes Fellesorganisasjon)
- Gerhard Dalen (kommunaldirektør Trondheim kommune)
- Snelle Ingrid Hall (danser)
- Leif Helland (professor ved Handelshøyskolen BI)
- Stein Olav Henrichsen (konst. operasjef i Den Nye Opera og kunstnerisk leder for BIT20 Ensemble)
- Maiken Ims (samfunnskontakt, Oljeindustriens Landsforening)
- Janne Langaas (skuespiller)
- Haddy N'jie (artist)

Utvalgets sekretariat har vært seniorrådgiver Dag Solumsmoen og rådgiver Anette Kristiansen, Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI - tidligere Statskonsult).

2.1.2 Prioriteringer

Med en stram tidsramme har utvalget måttet prioritere innenfor sitt mandat. Utvalget har valgt å fokusere på problemstillinger som knytter seg til Norsk kulturråd og de andre statlige tilskuddsforvalterne (herunder også Fond for utøvende kunstnere, selv om dette ikke var nevnt i mandatet). Hovedvekt er lagt på å finne hensiktsmessige og samlende løsninger for tilskuddsordningene for profesjonelle kunstnere, samtidig som det tas høyde for armlengdes avstand-prinsippet.

Utvalget har imidlertid ikke gått inn på de delene av Kulturrådets virksomhet som dreier seg om bredere kulturoppgaver, så som kulturvern, formidling, barn og unge. For disse områdene har ikke utvalget sett noen umiddelbare endringsbehov.

Tidsrammen har også medført at utvalget i denne rapporten ikke har kunnet gå så vidt mye i detalj som i delutredningen om det rytmiske musikkområdet.

2.2 Framdrift og arbeidsform

Utvalgets første møte ble holdt 22. november, og utvalget har hatt 10 møter, hvorav tre todagers møter.

På grunnlag av særskilte kartlegginger og med innspill fra berørte organisasjoner avga utvalget 5. februar delutredningen ”*For full musikk*” om tilskudd til det rytmiske musikkområdet. Utvalget foreslo bl.a. å slå sammen et antall støtteordninger i tre store sjangeruavhengige ordninger.

Utvalgets vurderinger og forslag i delutredningen ble i stor grad lagt til grunn da Kultur- og kirke departementet i april la fram sin St.meld. nr 21 *Samspill. Et løft for rytmisk musikk*. Meldingen la samtidig nye føringer for utvalgets arbeid med denne sluttrapporten.

Involverende arbeidsform

Utvalget sendte 14. februar et høringsbrev til interesseorganisasjoner på de aktuelle kunstområdene. I brevet ble det invitert til å gi innspill og synspunkter på en del definerte problemstillinger knyttet til utvalgets mandat. Brevet ble besvart av 26 organisasjoner og instanser. Interesseorganisasjonene ble også invitert til et bredt anlagt høringsmøte 5. mars med anledning til å gi muntlige innspill. Møtet ble avholdt med god oppslutning og mange innspill og diskusjoner.

På enkelte av utvalgsmøtene har inviterte eksperter innledet om utvalgte temaer. Utvalgsleder og enkelte av utvalgsmedlemmene har også holdt innlegg i eksterne fora om utvalgets mandat og arbeid. I tillegg har utvalgslederen og sekretariatet hatt møter med representanter for Kulturrådet, Fond for utøvende kunstnere, Fond for lyd og bilde, Statens kunstnerstipend og Rikskonsertene, samt et møte med den svenske Kulturutredningen.

2.3 Oppbygging av rapporten

I kap. 3 gis det korte beskrivelser av de relevante tilskuddsforvalterne og de tilhørende tilskuddsordningene. Det gis til slutt i kapitlet en tabellarisk oppsummering av kjennetegn ved tilskuddsforvalterne.

I kap. 4 gjennomgår og drøfter utvalget hovedpunktene i mandatet.

I kap. 5 gjengis hvilke organisasjoner som har gitt innspill til utvalget. Det gis også en vurdering av hva som er hovedtrekkene ved disse innspillene. I vedlegg 4 gis en oppsummering av de enkelte innspillene.

I kap. 6 gir utvalget sine vurderinger og forslag når det gjelder bl.a. administrative kostnader, Kulturrådets rolle og organisering, samling av tilskuddsordninger, sammenslåing av tilskuddsforvaltere, utfasing av garantiinntektsordningen etc.

3 Tilskuddsforvaltere og tilskuddsordninger

3.1 Hva er en tilskuddsordning?

Tilskudd defineres her som finansielle overføringer til virksomheter utenfor staten. Tilskudd til private gis over statsbudsjettets poster 70-85. I tillegg finnes det tilskudd som forvaltes av statlige fond og forvaltningsorganer som mottar bevilgninger over postnummer 50–59.

Elementer i tilskuddsordninger

En tilskuddsordning består av følgende hovedelementer:

- Mål for ordningen
- Kriterier for måloppnåelse for ordningen
- Kriterier vedrørende søknadsbehandling
 - Inngangskriterier, dvs. kjennetegn ved de søknader som blir tatt opp til behandling
 - Tildelingskriterier, dvs. kvalitetskriterier for hva som kvalifiserer for tildeling
 - Utmålingskriterier, dvs. regler for beløpsstørrelse
- Oppfølging og kontroll
- Evaluering

Dette innebærer at en tilskuddsordning skal ha et klart formål og kriterier for å vurdere om målene er nådd. I tillegg vil ordningen ha et sett kriterier for å vurdere hvem som skal motta tilskudd samt hvordan tilskuddet skal utmåles. Det skal også foreligge rutiner for hvordan tilskuddene skal kontrolleres og følges opp, samt hvordan ordningen skal evalueres.

Ansvar for å fastsette regelverk for den enkelte tilskuddsordning ligger hos departementene. I Statens økonomiregelverk skilles det mellom:

- Regelverk som gjelder overfor mottaker (for eksempel betingelser for å få tilskudd og klageadgang)
- Regelverk som gjelder selve forvaltningen og administrasjonen av ordningen

Budsjettpost vs. tilskuddsordning

I mange tilfeller vil én budsjettpost kunne bestå av flere tilskuddsordninger. I andre tilfeller vil en tilskuddsordning være det samme som en budsjettpost – dvs. at det finnes ett formål og ett regelverk for de tildelingene som skjer over budsjettposten.

I kultursektoren kompliseres dette av at flere av de organisasjonene som mottar tilskudd fra departementet eller Norsk kulturråd fordeler tilskuddene videre til utøvere og arrangører. I mange sammenhenger kan det derfor være grunn til å karakterisere de midlene disse virksomhetene forvalter som egne tilskuddsordninger ettersom de har egne formål og egne retningslinjer. Dette blir da ordninger som tilskuddsmottakerne forholder seg til på samme måte som de kan søke støtte fra bl.a. Norsk kulturråd.

Tilskuddsmottaker eller tilskuddsforvalter?

I henhold til Økonomiregelverket kan forvaltningen av statlige tilskudd overlates til en annen instans (stiftelse, privat instans mv.) når dette anses som forsvarlig. Når tilskuddene fordeles på flere nivåer innenfor en organisasjon, må departementet ha vurdert om det sentrale leddet i organisasjonen skal stå som tilskuddsforvalter eller som tilskuddsmottaker. Står de som *tilskuddsforvaltere*, stilles det strengere krav til departementets oppfølging og kontroll.

Inntrykket er at organisasjonene normalt behandles som *tilskuddsmottakere*, men at et av vilkårene for at de får tilskudd er at deler av tilskuddet viderefremmes til utøverne. Overfor utøverne i kulturlivet er imidlertid organisasjonene i praksis viktige som forvaltere av tilskudd.

3.2 Sentrale tilskuddsforvaltere og tilskuddsordninger

Tilskudd til kulturfeltet bevilges dels direkte over statsbudsjettet, dels gjennom fondsmidler, dels gjennom engasjementer i regi av Rikskonsertene og Utenriksdepartementet og dels gjennom avgiftsmidler. Videre mottar kulturfeltet midler fra fylkeskommunale, kommunale og andre regionale og lokale kilder. Disse faller imidlertid utenfor dette utvalgets arbeid.

En rekke organisasjoner tildeler midler videre som de har mottatt over statsbudsjettet. Dette er i stor grad midler der Norsk kulturråd står som forvalter av midlene, mens organisasjonene drifter støtteordningene. Enkelte av dem har også egne midler det kan søkes om (for eksempel vederlagsmidler).

Kulturfeltet mottar tilskudd fra en rekke departementer, men det er Kirke- og kulturdepartementet som er den klart viktigste kilden.

På nivået under departementet forholder tilskuddsmottakerne seg til fem sentrale aktører innenfor kulturfeltet for å få oppdrag og midler til aktivitet. Disse er

- Norsk kulturråd, Fond for lyd og bilde, og Statens kunstnerstipend, som alle er tilskuddsforvaltere og som mottar sine midler over statsbudsjettet.
- Fond for utøvende kunstnere, som også er en tilskuddsforvalter, men midlene bevilges ikke over statsbudsjettet. Dette er midler som kommer fra avgiften på offentlig bruk av ikke-vernet musikk.
- Rikskonsertene, som først og fremst er en arbeidsgiver ved at kunstnere engasjeres til konserter og annen aktivitet i Rikskonsertenes regi. Rikskonsertene mottar sine midler over statsbudsjettet.

Vederlagsmidler

Det følger av opphavsmannens enerett at offentlig framføring av kunstverk krever samtykke fra rettighetshaver, og rettighetshaver kan kreve vederlag for bruken. Krav på vederlag for offentlig framføring av kunstverk gjøres gjeldende overfor brukerne gjennom oppkrevings- og fordelingsorganisasjoner (TONO, Gramo, Norwaco mfl.) på vegne av rettighetshaver. Andre vederlag, så som biblioteksvederlaget, bevilges over statsbudsjettet. Vederlaget utregnes ut fra faktisk bruk av kunstverket og betales som hovedregel til rettighetshaverne og

utøverne av de aktuelle kunstverkene. Noen vederlags- og støtteordninger utbetales som stipendier og lignende etter søknad, og utbetales altså ikke til opphavsmannen i forhold til konkret bruk. Vederlag for privatkopiering og biblioteksvederlaget er eksempler på slike kollektive vederlagsordninger.

3.2.1 Kultur- og kirkedepartementet

Kultur- og kirkedepartementet (KKD) har satt ut oppgaven å forvalte støtteordninger og tildele midler på bakgrunn av kunstfaglig skjønn til flere organer. KKD tildeler i tillegg midler til en del organisasjoner på kulturfeltet direkte over statsbudsjettet. Dette er tilskudd som går både til støtteordninger som er initiert av staten og til støtteordninger initiert av organisasjonene. Eksempler på det siste er støtteordninger som utøvende kunstnere kan søke på hos Norsk jazzforum, Norske kunsthåndverkere mfl. Se for øvrig pkt. 3.4.

For andre tiltak og frilansvirksomhet forvalter KKD selv tildelingene. Dette gjelder for kap. 320 Allmenne kulturformål, post 78 Ymse faste tiltak, kap. 323 Musikkformål, post 72 Knutepunktinstitusjoner, kap. 323 Musikkformål, post 74 Landsdelsmusikere i Nord-Norge, kap. 323 Musikkformål, post 78 Ymse faste tiltak, kap. 324 Teater- og operaformål, post 73 Region- og distriktsopera, kap. 324 Teater- og operaformål, post 75 Dans, og kap. 324 Teater- og operaformål, post 78 Ymse faste tiltak.

For tiltak som faller inn under disse postene søker mottaker KKD om midler. Disse tildelingene er direkte politisk bestemt og vedtas i Stortinget (med unntak av 78-posten). Noen av virksomhetene som mottar støtte over 78-posten, kanaliserer disse midlene videre, mens andre benytter dem direkte til egen drift og virksomhet.

Reisestøtten og annen støtte som Utenriksdepartementet gir, er også viktig for en del kunstnergrupper.

3.2.2 Norsk kulturråd

Norsk kulturråd (NK), som ble opprettet i 1965, forvalter Norsk kulturfond og ivaretar andre oppgaver delegert fra Kulturdepartementet. Kulturrådet skal være et rådgivende organ for det offentlige i kulturspørsmål. Videre skal Kulturrådet ta initiativ til forsøks- og utviklingsvirksomhet på kulturområdet der det finner at det trengs en særskilt innsats. Virksomheten er regulert av to ulike forskrifter; Forskrift om tilskudd fra Norsk kulturfond og Forskrift for Norsk kulturråd. Det framgår av disse at Rådet er ment å opptre faglig selvstendig når det gjelder de konkrete prioriteringene. I tillegg forvalter Kulturrådet forskriften om støtteordningen for fri scenekunst.

Selve rådsorganet i Norsk kulturråd har 13 medlemmer, hvorav fire er oppnevnt av Stortinget og ni er oppnevnt av Kongen etter innstilling fra Kulturdepartementet. To av de ni er foreslått av Kommunenes Sentralforbund. Rådsmedlemmene er oppnevnt for fire år av gangen og kan sitte i to sammenhengende perioder.

Rådet forvalter fondsmidlene i Norsk kulturfond – den tidligere 50-posten som fra 2008 er splittet opp i ulike 55-poster og delt inn etter kunstfelt. Norsk

kulturfond er strengt tatt ikke et fond, siden midlene årlig bevilges over statsbudsjettet. Midlene fordeles ut fra kunstfaglig skjønn og til profesjonelle kunstnere og til forsøk, prosjekter og tidsavgrensede tiltak, men ikke til drift av etablerte institusjoner. Bevilgningen til 55-postene er i 2008 på 340,3 mill. kroner.

I arbeidet med å forvalte fondet legger rådet vekt på å støtte nyskapende kunst, stimulere nye kunstneriske uttrykk og stimulere nye formidlingsmåter. Rådet støtter prosjekter som primært ikke dekkes innenfor ordinære støtteordninger sentralt eller lokalt.

Norsk kulturråd har en administrasjon bestående av om lag 35 personer ledet av en direktør. Den administrative ledelsen av Kulturrådet er også administrasjon for Fond for lyd og bilde og Statens kunstnerstipend. Disse tre virksomhetene er samlokaliserte. Utgifter til administrasjonen bevilges på egen post på statsbudsjettet, på kap. 320, post 01.

KKD har i tillegg delegert til Norsk kulturråd enkelte oppgaver som tidligere lå til departementet. Norsk kulturråd forvalter i dag tildelinger over 74-posten. Som hovedregel har selve rådsorganet ikke ansvar eller myndighet over disse tildelingene, og blir kun orientert om tildelingene en gang årlig. Det er direktøren for Kulturrådet som har kontakten med departementet i disse sakene. I noen enkelttilfeller vedtar rådsorganet overordnede prinsipper for tildelingen, for eksempel av driftstilskuddet for landsomfattende musikkorganisasjoner.

Forvaltningen av andre oppgaver utgjør en større del av administrasjonens oppgaver nå enn tidligere. Størrelsen på 74-posten har steget relativt sett i forhold til 55-postene (50-posten). I det første året med forvaltningsoppgaver i 1995 ble det bevilget 26,6 mill. kroner på post 74, mens det ble bevilget 132 mill. kroner på post 50. Bevilgningen på post 74 utgjorde altså om lag 20 prosent av bevilgningen på 50 posten. I 2008 utgjør bevilgningen på 74-posten 40,7 prosent av kulturfondsmidlene, etter å ha vært oppe i 43 prosent i 2004.

I arbeidet med å behandle søknadene benytter Norsk kulturråd *fagutvalg*. I perioden 2005-2008 er det følgende ni utvalg, ett for hvert av rådets hovedansvarsområder;

- Faglig utvalg for litteratur og allmenne tidsskrifter
- Faglig utvalg for billedkunst og kunsthåndverk
- Faglig utvalg for musikk
- Faglig utvalg for scenekunst
- Faglig utvalg for dans (fra 2006)
- Faglig utvalg for kulturvern
- Faglig utvalg for barne- og ungdomskultur
- Formidlingsutvalget
- Forsknings- og utviklingsutvalget

Formidlingsutvalget var tidligere faglig utvalg for *Rom for kunst og andre formål*. Utvalget var ledet av rådsleder. Fagutvalget er gitt nytt navn, og muligheten for å gi til andre formål herfra synes fjernet.

Til forskjell fra de andre fagutvalgene er utvalget for scenekunst og utvalget for dans forskriftsfestet. Deres posisjon i søknadsbehandlingen er regulert i forskriften for fri scenekunst. Det samme gjelder Kulturrådets scenekunstkonsulent, som i forskriften er gitt innstillingsrett overfor de to fagutvalgene¹.

Fagutvalgene oppnevnes av Rådet. Som oftest har administrasjonen kommet med forslag til hvem som bør sitte i utvalgene. Det er faglige kriterier for oppnevning, men i tillegg skal hensyn til kjønnsmessig og geografisk balanse ivaretas. Med unntak av de særskilte ordningene på litteraturområdet, som er regulert av egne avtaler, og hvor avtalepartene har forslagsrett, har organisasjonene ingen rolle i utvalgsoppnevningen.

Medlemmene i fagutvalg og underutvalg oppnevnes for 4 år av gangen og kan sitte i to sammenhengende perioder. Alle rådsmedlemmer er med i et fagutvalg, og hvert fagutvalg ledes vanligvis av et rådsmedlem. Fagutvalgene kan beslutte i saker med en beløpsramme inntil 200 000 kroner, dersom de ikke er av særlig prinsipiell betydning. Rådet kan overprøve avgjørelsen i favør av søker. Dette betyr igjen at rådsmedlemmene er med på å behandle sine egne innstillinger i rådet, dersom det besluttes at saken skal behandles der.

Fagutvalgene har også et varierende antall *underutvalg* (19 i 2008). Disse har spisskompetanse for avgrensede områder, og sakene de behandler går videre til det fagutvalget som underutvalget er underlagt.

Søkerne kan kun klage på sakshåndteringen, ikke på det kunstfaglige skjønnet². Klagen rettes til KKD.

3.2.3 Tilskuddsordninger i Kulturrådet

Det er ikke entydig hvor mange og hvilke tilskuddsordninger Kulturrådet forvalter, bl.a. fordi de ulike ordningene er regulert på ulike vis, dels gjennom forskrift, dels gjennom avtale og dels gjennom interne vedtak i Kulturrådet.

Støtteordningen for fri scenekunst er fastsatt i forskrift. Støtteordningen for musikkfestivaler ble initiert av Stortinget. En ordning av lengre varighet, initiert av Kulturrådet, er tilskuddsordningen til musikkensembler. Innkjøpsordningen for litteratur er regulert gjennom avtale inngått mellom de berørte partene.

Norsk kulturråd skiller mellom;

- Innkjøpsordninger (litteratur for voksne, barn, oversatt og sakprosa og fonogram)
- Prosjektbaserte tilskuddsordninger
- Øremerkede avsetninger³ og frie avsetninger

¹ Det heter i forskriften at scenekunstkonsulenten, sammen med et medlem av fagutvalget, skal innstille overfor det samlede utvalget.

² Se Forskrift av 1987 om unntak fra adgangen til å klage over vedtak i Norsk kulturråd, Norsk kassetavgiftsfond og Utvalget for statens stipend og garantiinntekter for kunstnere

³ Dette omfatter både øremerkinger gjort internt i Kulturrådet og øremerkinger gjort av departementet og Stortinget.

Dette er imidlertid ikke gjensidig utelukkende kategorier. Alternativt kan inndelingen i fagutvalg/underutvalg oppfattes som inndeling i tilskuddsordninger.

Ved tildeling fra 55-postene legges det vekt på å støtte nyskapende kunst, stimulere nye kunstneriske uttrykksformer og stimulere nye formidlingsmåter. Rådet ønsker å stimulere til nyskapende kunst og kulturaktivitet og kulturvern. Rådet støtter større forsøk og enkeltprosjekter både innen faste områder og tidsbestemte satsingsområder. Rådet støtter også prosjekter som går utover eller på tvers av de ulike fagområdene. Det er profesjonelle kunstnere som støttes.

Med unntak av basisfinansieringstilskuddet til fri scenekunst og tilskuddet til de landsomfattende musikkorganisasjonene ser ikke Norsk kulturråd på tilskudd over 74-posten som tilskuddsordninger i den forstand at det er ordninger som det søkes på, og hvor Kulturrådet beslutter hvem som skal få og hvor mye. Det er departementet og Stortinget som bestemmer dette. Mottakerne informerer imidlertid Kulturrådet i forbindelse med den ordinære budsjettbehandlingen om hvilke behov de selv mener å ha.

3.2.4 Særskilt om innkjøpsordninger for litteratur

Målet med Norsk kulturråds støtteordninger til litteraturformål er å sikre et bredest mulig tilbud av nye bøker innenfor gitte sjangere, av allmenne kulturtidsskrift og nye norske tegneserier. Det gis to former for støtte: innkjøp av bøker og produksjonstilskudd. I tillegg kan det gis tilskudd til ulike litteraturprosjekter.

Norsk kulturråd har i dag fem innkjøpsordninger for litteratur:

- Ny norsk skjønnlitteratur for voksne (ca. 200 titler i 1000 eksemplarer årlig)
- Ny norsk skjønnlitteratur for barn og unge (ca. 100 titler i 1550 eks. årlig)
- Ny norsk faglitteratur for barn og unge (ca. 20 titler i 1550 eks. årlig)
- Oversatt skjønnlitteratur for barn, unge og voksne (ca. 65 titler i 500 eks. årlig)
- Ny norsk sakprosa (ca. 50 titler i 1000 eks. årlig)

Hvor mange titler som kjøpes inn av ny norsk skjønnlitteratur for voksne og for barn/unge, varierer litt fra år til år, ettersom alle bøker som er vurdert til å ha høy nok kvalitet, kommer med innenfor ordningene. Som hovedregel må forlagene allerede ha gitt ut bøkene før de blir vurdert for innkjøp.

For alle innkjøpsordningene gjelder særskilte retningslinjer. Egne vurderingsutvalg er oppnevnt for å vurdere hvorvidt de påmeldte bøkene er gode nok til å få statsstøtte, og at de fyller kravene ordningene stiller til sjangeren. Vurderingsutvalgene er oppnevnt av Norsk kulturråd etter forslag fra organisasjonene på litteraturområdet. Utvalgsmedlemmene sitter i to år av gangen og kan maksimalt sitte i seks år. Vedtak om ikke å kjøpe inn en bok under de to ordningene for ny norsk skjønnlitteratur kan påklages til egne ankenemnder. Norsk kulturråd fatter da endelig vedtak i saken. For de selektive ordningene, der det eksisterer en øvre grense for innkjøp, kan man ikke klage på annet enn saksbehandlingen.

For påmeldte bøker mottar forfatteren sitt honorar uavhengig om boka når opp i vurderingsutvalget eller ikke. Forlaget bærer den økonomiske risikoen for boka når den først er påmeldt og er sikret fortjeneste på bøkene som godkjennes. Den store gevinsten for både forlegger og forfatter ligger i at antall solgte eksemplarer blir større enn dersom kun privatpersoner var kjøperne.

3.2.5 Særskilt om støtte til visuell kunst

Visuelle kunstnere kan søke to av de statlige forvaltere om støtte; Statens kunstnerstipend og Norsk kulturråd. Statens kunstnerstipend er det absolutt viktigste søkerstedet i så måte. De visuelle kunstnerne har også egne ordninger med utgangspunkt i vederlagsmidlene.

De visuelle kunstnerne får også oppdrag og inntjening gjennom *Utsmykkingsfondet for offentlige bygg*. De første årene var ansvaret for offentlig utsmykking lagt til Norsk kulturråd, men etter hvert som virksomheten vokste, ble det bestemt å etablere et eget organ. I løpet av 1990-tallet overtok Utsmykkingsfondet også statens tilskuddsordning til utsmykking av kommunale og fylkekommunale bygg, samt en egen post for uterom og innkjøp til bygg der staten er leietaker. Utsmykkingsfondet administrerer dermed i dag statens samlede engasjement innenfor offentlig utsmykking.

I Utsmykkingsfondets vedtekter heter det bl.a.: " Med offentlig utsmykking forstås billedkunst og kunsthåndverk satt inn i arkitektonisk sammenheng. I form og uttrykk skal den kunstneriske utsmykkingen berike og stimulere det offentlige miljø i møtet mellom kunst og arkitektur."

Deler av det visuelle kunstområdet faller utenfor Utsmykkingsfondet. Ikke minst fordi kravet til bestandighet veier tungt. Ordningen har så langt ikke generert arbeider innenfor nett/digital kunst, performance, video eller installasjoner. Dagens utsmykkingspraksis speiler således bare til en viss grad samtidens kunstneriske uttrykk og situasjoner.

3.2.6 Fond for lyd og bilde

Fond for lyd og bilde (FLB), tidligere kalt Norsk kassettagiftsfond, ble etablert på bakgrunn av den teknologiske utviklingen som hadde foregått i elektronikk- og medieindustrien. Lyd- og videokassetter åpnet nye muligheter for kopiering av vernede kunstverk. Etableringen ble også kulturpolitisk begrunnet, med henvisning til den flernasjonale kulturindustrien og behovet for å bevare og styrke norsk kultur.

Kassettagiften ble innført fra 1982. Den første bevilgningen til fondet kom i 1983 og var på 5 mill kroner. Den økte gradvis til 30 mill kroner i 1989, var nede på 19,5 mill kroner i 2005 og er i 2008 på 26,1 mill kroner. Størrelsen på bevilgningen til Norsk kassettagiftsfond hadde ingen sammenheng med de innkrevde midlene, inntekten fra kassettagiften var hele tiden større enn summen som ble bevilget til fondet. Kassettagiften opphørte fra og med 2000, og samme år ble fondets navn endret til Fond for lyd og bilde. Fondsmidlene har hele tiden vært bevilget over Kulturdepartementets budsjett.

FLB har et styre på syv personer oppnevnt for tre år av gangen av Kultur- og kirkedepartementet. Medlemmene oppnevnes etter forslag fra organisasjonene, mens leder oppnevnes på fritt grunnlag. Produsentene, opphavsrettsinnehaverne og utøvende kunstnere har to representanter hver i styret.

Styret oppnevner fagutvalg for ett år av gangen etter forslag fra berørte rettighetshaverorganisasjoner. Ved oppnevning legges det også vekt på kjønnsmessig og geografisk fordeling. Utvalgene skal dekke nødvendig fagkompetanse innenfor feltet. Styret fatter vedtak om tilskudd etter innstilling fra fagutvalgene. I 2007 er det følgende fagutvalg: fonogramproduksjon, scene, musikk, tekst, film. Administrasjonen tilrettelegger fagutvalgenes arbeid, men foretar ikke faglige vurderinger og utarbeider ikke sakskommentarer. Fagutvalgene utarbeider innstillingslister og presenterer innstillingen for styret. Vedtak fattes i styremøte. Utgiftene til administrasjonen dekkes over statsbudsjettet på kap. 320, post 01, dvs. samme post som Kulturrådet.

Formålet med fondet var ”å gi rimelig godtgjørelse til norske rettighetshaver for den lovlige kopiering til privat bruk som skjer fra videogrammer og fonogrammer, og... å fremme produksjon og formidling av norske innspillinger i lyd/og eller bilde”. Fondet skulle benyttes til beste for norske rettighetshavere og utøvende kunstnere, samt til støtte for produksjon og formidling av norske fonogrammer og videogrammer. Fondets midler fordeles etter søknad som vurderes etter søknadskriterier fastsatt i forskriften for fondet. Målgruppe for ordningen er således opphavsrettshavere, utøvende kunstnere og produsenter.

I 2005 ble det vedtatt endringer i lov om opphavsrett til åndsverk mv, jf. Ot.prp. nr. 46 (2004-2005). Endringene medførte at rettighetshavere fikk krav på individuell kompensasjon for lovlig privat kopiering av deres verker. Lovendringene hadde sin bakgrunn i at Norge vedtok Europaparlamentets- og rådskonklusjon 2001/29/EF (opphavsrettsdirektivet). EU-direktivet pålegger land som er omsluttet av avtalen å ha en kompensasjonsordning dersom landet har en bestemmelse som gir anledning til å kopiere til privat bruk. Norge tillater denne formen for kopiering, jf. åndsverkloven § 12.

I Norge har man valgt å finansiere den individuelle vederlagsordningen over statsbudsjettet, og har gitt Norwaco ansvaret for å administrere ordningen. Siden deler av midlene ikke vil være mulig å fordele på hvert enkelt individ, er det også behov for en kollektiv vederlagsordning for privat kopiering. Deler av FLBs midler har vært tenkt til dette formålet. FLB har imidlertid også en kulturpolitisk begrunnelse.

Som følge av opphavsrettsdirektivet og innføringen av en individuell kompensasjonsordning forvaltet av NORWACO, har Kulturdepartementet tidligere foreslått endringer i forskrift om tilskudd fra Fond for lyd og bilde. I sin høringsuttalelse gikk FLB inn for å styrke den kulturpolitiske begrunnelsen for FLB og å fjerne FLB fra vederlagstankegangen siden utøverne nå mottar vederlag gjennom Norwaco. Det er foreløpig ikke tatt stilling til en ev. forskriftsendring, men Kulturdepartementet har i St.meld nr 21 (2007-08) markert at vederlagselementet i FLB bør bestå, jf. kap 6.4 nedenfor.

3.2.7 Tilskuddsordninger i Fond for lyd og bilde

Fond for lyd og bilde (FLB) oppgir å forvalte kun en ordning, og dette knyttes til at fondet er basert på en enkelt forskrift. Innenfor fondet er det imidlertid foretatt avsetninger til de ulike typer rettighetshavere og kunstgrupper ut fra en skjønnsmessig vurdering. Disse avsetningene gjenspeiles i fondets fem fagutvalg:

- Fonogramproduksjon (inkl. støtte til markedsføring)
- Scene (dans, teater, musikkteater; prosjektstøtte og støtte til gjenopptakelse og spredning)
- Musikk (konsert, turné, komponering)
- Tekst (tekst til musikk, manus og annen tekstproduksjon)
- Film/video (inkl. støtte til markedsføring av kortfilm og dokumentar, foto, multimedia)

I tildelingen legges det vekt på følgende momenter: Vurderingene skal være basert på kunstnerisk skjønn, i henhold til vederlagstanken skal midlene særlig komme de grupper til gode som er utsatt for privatkopiering, i henhold til kulturpolitiske mål skal støtten fremme ny norsk produksjon og fremførelse, støtten skal være prosjektorientert, det skal søkes oppnådd en sjangermessig spredning, det bør legges vekt på geografisk spredning. Støtten baseres imidlertid ikke på faktisk kopiering. Denne formen for kompensasjon er det Norwaco som administrerer. Det er ikke et krav om at prosjektet skal være nyskapende for å få støtte fra FLB, selv om dette gjerne er et kvalitativt fortrinn. Det er profesjonelle kunstnere som støttes.

3.2.8 Statens kunstnerstipend

I 1977 utbetales de første garantiinntektene gjennom Statens kunstnerstipend (SKS). Garantiinntekten skal gi kunstnerne økonomisk trygghet og mulighet til å kunne ha kunstnerisk aktivitet som sin hovedbeskjeftigelse. I tillegg til garantiinntekten forvalter Statens kunstnerstipend flere stipendordninger. Ordningene under Statens kunstnerstipend skal legge forholdene til rette for at enkeltkunstnere gjennom å motta direkte tilskudd fra staten skal kunne fordype seg og utvikle kunstnerskapet på fritt grunnlag.

Statens kunstnerstipends midler bevilges over kap. 321, postene 72, 73 og 74. I 2006 ble det utdelt 630 stipend, 23 garantiinntekter, samt 20 honorære stipend. Det var 4529 søkere til ordningene. Tildelt beløp summerte seg til vel 67 mill. kroner. Bevilgningen over statsbudsjettet var på 193,2 mill. kroner (innbefattet tidligere tildelinger).

Utviklingen i de senere årene har gått i retning at det utdeles flere arbeidsstipend på bekostning av antall garantiinntekter. Innenfor Stortingets overslagsbevilgning til garantiinntekter er det Kulturdepartementet som bestemmer hvor mange garantiinntekter Statens kunstnerstipend kan dele ut. Størrelsen på de mindre stipendene og kan variere, men det er satt et tak for alle tildelingene. Garantiinntektens maksimumsbeløp skal til enhver tid tilsvare et beløp i statens regulativ og fastsettes hvert år i forbindelse med Stortingets

budsjettforhandling. Per i dag er maksimumsbeløpet satt til lønnstinn 1 i statens lønnsregulativ, noe som tilsvarer om lag 170 000 kroner årlig.

Garantiinntektsordningen innbefatter avkortingsregler. Det betyr at for kunstnere som har hatt egeninntekt, reduseres utbetalingen av garantiinntekt med 65 pst. av egeninntekten. Egeninntekten fastsettes på bakgrunn av alminnelig inntekt (nettoinntekt) to år før garantiinntektsåret. Egeninntekt er kunstnerens alminnelige inntekt (nettoinntekt) ved skatteligningen, med fradrag av utbetalt garantiinntekt eller statens arbeidsstipend i vedkommende inntektsår. Fem år etter tildeling av garantiinntekt vurderes yrkesaktiviteten til utøveren, deretter hvert tredje år. Det er et krav om yrkesaktivitet for å kunne motta garantiinntekter.

Innenfor garantiinntektsordningen er det foretatt en kvotefordeling mellom kunstområdene, fastsatt av Kulturdepartementet etter samråd med Statens kunstnerstipend og organisasjonene. Prinsippene for kvotefordelingen er ikke endret siden 1970-årene.

I 1968 ble det opprettet et utvalg på fem personer til å vurdere og dele ut statens arbeidsstipend og statens reise- eller studiestipend for kunstnere. De øvrige stipendtyper og garantiinntektsordningen som senere er opprettet, er også lagt under utvalgets arbeid. Utvalget foretar utdelingen av stipend og garantiinntekter etter at Kulturdepartementet har fastsatt fordelingen mellom kunstnergruppene. Departementet oppnevner tre medlemmer til utvalget, blant disse leder og nestleder, og kunstnerorganisasjonene oppnevner to, alle med personlige vara. Oppnevningen gjelder for fire år av gangen. Utvalget har fire møter årlig, og hovedutdelingen av midler foregår i april. Utvalget har stipendkomiteer underlagt seg. I 2008 er det 24 slike sakkyndige komiteer:

- Billedkunstnere
- Kunsthåndverkere
- Skjønnlitterære forfattere
- Barne- og ungdomsbokforfattere
- Dramatikere
- Oversettere
- Faglitterære forfattere
- Musikere
- Komponister
- Skuespillere
- Sceneinstruktører
- Scenografer
- Teatermedarbeidere
- Dansekunstnere
- Kritikere
- Filmkritikere
- Journalister
- Fotografer
- Filmkunstnere
- Arkitekter
- Interiørarkitekter
- Diverse andre kunstnergrupper

- Folkekunstnere
- Populærkomponister

Stipendkomiteene oppnevnes av kunstnerorganisasjonene, og medlemmene sitter i inntil 3 år av gangen. Komitéstrukturen følger således kunstnerens organisering og kvotesystemet og ikke de endringer som skjer i kunstuttrykkene. Systemet har blant annet gjort det vanskelig å få vurdert tverrkunstneriske søknader. Komiteene kan imidlertid selv be om at enkelte søknader behandles av en tverrfaglig oppnevnt komite.

Komiteene innstiller til utvalget, som først og fremst ser på de juridiske forholdene tilknyttet innstillingen. Arbeidet i stipendkomiteene og i utvalget understøttes av en administrasjon bestående av fem ansatte. Administrasjonen er samlokalisert med Norsk kulturråd og Fond for lyd og bilde og har felles administrativ ledelse med disse to virksomhetene.

De tre søkergruppene billedkunstnere, kunsthåndverkere og fotografer har egne søknadsskjemaer, og søknadene mottas og registreres av deres respektive interesseorganisasjoner. I tillegg er det disse organisasjonene som tar hånd om utbetaling av honorar til stipendkomiteene. Dette er midler som det ikke budsjetteres med innenfor Statens kunstnerstipend.

3.2.9 Tilskuddsordninger i Statens kunstnerstipend

Statens kunstnerstipend (SKS) deler ut midler til 23 definerte faggrupper. Søknader fra faggruppene håndteres i de ulike komiteene.

Statens kunstnerstipend har følgende ordninger;

- Garantiinntekt (GI)
- Arbeidsstipend
- Arbeidsstipend, yngre
- Diverse stipend
- Stipend for eldre fortjente kunstnere
- Stipend for gjennomført kunstutdanning

Midlene deles ut til kunstnere som i hovedsak bor og har sitt virke i Norge. Ved tildeling legges vekt på kunstnerisk aktivitet og kvalitet. Som hovedregel kan ikke samme kunstner få tildelt mer enn ett statlig stipend samme år. Til forskjell fra de fleste prosjektstøtteordningene stilles det ikke betingelser om at kunstneren skal nå spesifikke målgrupper, og heller ikke at kunsten skal være eksperimentell, sjangeroverskridende eller nyskapende. Dette betyr likevel ikke at ordningene ikke bidrar til nyskaping. Kravene til rapportering er enkle. Alle vedtak kan påklages til KKD.

Samlokalisering

Som et resultat av nytt økonomiregelverk ble Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde samlokalisert med Norsk kulturråd i 2000. Saksgangene er fortsatt separate, men virksomhetene deler enkelte administrative funksjoner. Det administrative ansvaret for Fond for lyd og bilde er delegert til assisterende direktør i Norsk kulturråd, mens det administrative ansvaret for Statens kunstnerstipend er delegert til avdelingsdirektør for økonomi og administrasjon

i Norsk kulturråd. Direktør for Norsk kulturråd er øverste administrative ansvarlige for alle tre virksomhetene.

3.2.10 Fond for utøvende kunstnere

Fond for utøvende kunstnere (FFUK) er opprettet med hjemmel i lov av 1956, og fondet har gitt støtte til utøvende kunstnere siden 1957. Fondet er et eget rettssubjekt, dvs. formelt ikke en del av forvaltningen, og de ansatte er ikke statsansatte. FFUK er imidlertid pålagt å følge forvaltningsloven (som gir klageadgang) og annet statlig regelverk.

Loven om Fond for utøvende kunstnere regulerer fondets drift og pålegger offentlig bruk av ikke-vernede musikklydopptak å betale en avgift til fondet. FFUKs inntekter er avgrenset til avgift på bruk av ikke-vernede musikk i kringkasting og fra 2007 også avgift for annen offentlig bruk av ikke-vernede opptak. Loven om FFUK ble sist endret i 2002. Fondet oppfattes etter dette som en ren kulturpolitisk ordning og ingen vederlagsordning i streng forstand, i og med at kunstnerne gjennom fondet ikke kompenseres for offentlige avspillinger av deres produksjoner. Avgiften er snarere satt slik at den utligner konkurransevridningen som ville ha oppstått til fordel for den utenlandske musikken, siden man må betale for å bruke norsk musikk offentlig. Avgiften fondet får inn som følge av offentlig bruk av utenlandsk musikk, utgjør alle fondets inntekter. Fondet mottar ikke overføringer over statsbudsjettet. Budsjettet for 2008 er på om lag 35,3 mill. kroner. Dette tilsvarer om lag en økning på 6 mill. kroner siden 2007.

I 1990 ble Gramo opprettet for å innkreve og dele ut vederlag for bruk av norsk musikk i kringkasting. Siden 2001 har Gramo også innkrevd FFUKs inntekter på vegne av fondet. FFUK må likevel følge nøye med hva som kreves inn..

FFUKs styre har siden 2007 hatt 7 medlemmer (tidl. 6) som er oppnevnt for 2 år (tidl. 4 år) om gangen. Styret oppnevnes av Kulturdepartementet på grunnlag av forslag fra organisasjonene. Styrelederen oppnevnes på fritt grunnlag. FFUK har ikke fagutvalg og må trekke på kompetansen i styret og blant vararepresentantene for å kunne behandle søknadene på bakgrunn av kunstfaglig skjønn. I 2007 behandlet styret 3511 søknader, og antall søknader har vært økende over årene.

Styret betjenes av en administrasjon bestående av 6 ansatte. FFUK er lokalisert for seg selv. Det er administrasjonen i fondet som har kontakt med departementet om faglige spørsmål. Styreleder har kontakten med den politiske ledelsen, og styret sender årsmelding til departementet. Ifølge fondet gikk 11,9 pst. av fondets budsjett til administrasjon i 2007. Da er alle kostnader og godtgjørelser til styret iberegnet. Administrasjonskostnadene trekkes direkte fra fondsinntektene.

3.2.11 Tilskuddsordninger i Fond for utøvende kunstnere

Ifølge loven om Fond for utøvende kunstnere (FFUK) skal det gis støtte til utøvende kunstnere. Med utøvende kunstnere menes i denne sammenheng musikere, sangere, skuespillere, dansere, dirigenter, sceneinstruktører og andre som gjennom sin kunst framfører åndsverk. Støtte kan gis til utøvende kunstner

som bor og hovedsakelig har sitt virke i Norge. Produksjonstilskudd kan gis til innspilling foretatt i Norge fortrinnsvis med utøvende kunstnere og produsent som hovedsakelig har sitt virke i Norge. Støtte vil i enkelttilfeller kunne gis til innspilling foretatt i utlandet dersom det ville ha medført uforholdsmessige praktiske vanskeligheter å foreta innspillingen i Norge, og begrunnelsen for støtte for øvrig er særlig tungtveiende.

Innenfor lovens rammer har fondets styre vedtatt kriterier for tildeling av støtte, hvor de viktigste er (fra retningslinjer for styrearbeid i Fond for utøvende kunstnere):

- I begrepet «utøvende kunstner» ligger et krav om profesjonalitet, dvs. at søkeren må ha det utøvende yrket som hovederwerb.
- Fondets midler er øremerket honorar til de (profesjonelle) utøvende kunstnerne som deltar i prosjektet.
- Støtte gis etter søknad.
- Støtte gis etter en skjønnsmessig vurdering av søknadene, hvor det kunstneriske innhold vektlegges. Søknader må være Fondet i hende før prosjektet realiseres.
- For prosjektstøtte bevilges kun underskuddsgaranti.
- Det gis ikke driftsstøtte eller støtte til kjøp av instrumenter og/eller utstyr.

I tillegg bevilger fondet kun støtte til frilansvirksomhet (med unntak av videreutdanningsstipend og reisestøtte som også kan gis til utøvere som er fast ansatt i orkestre, korps, teatre osv.)

Fondet er et virkemiddel for å styrke arbeids- og utviklingsmulighetene for dansere, skuespillere, musikere, sangere, sceneinstruktører og dirigenter. Dette er med på å styrke kunstnerpolitikken. Det er ikke noe krav til nyskaping for å få innvilget støtte fra FFUK.

Det er fondets styre som utviser skjønn ved tildelingene, fondets administrasjon saksforbereder uten å innstille.

Fondets styre tildeler støtte innenfor følgende kategorier:

1. Reisestøtte til kortvarige reiser med kunstfaglig innhold. Maks 6000 pr. person. Til utøvere nevnt i formålsparagrafen.
2. Kurs og seminar for profesjonelle utøvende kunstnere og med profesjonelle innledere
3. Innspillinger som gjøres i Norge med utøvere som bor og har sitt virke i Norge. Pr. i dag kun til kommersielle CD-innspillinger som skal komme i handel i butikk.
4. Prosjektstøtte (underskuddsgaranti)
 - a. Musikk - alle sjangere, øvelse og konsertvirksomhet
 - b. Dans - alle sjangere, produksjon, visning
 - c. Teater - alle sjangere, produksjon, visning
 - d. Musikkteater - alle sjangere, produksjon, visning
5. Reise- og videreutdanningsstipend en gang pr. år. Vanligvis 120 stipend á kr. 20.000, til musikere, sangere, dansere, skuespillere, sceneinstruktører.

6. Enkelte andre mindre budsjettposter

FFUK kan sies å operere etter prinsippet "raskt og nært" og har til dels dette som uttalt filosofi. Fra søknadsfrist til søknaden er behandlet går det maksimalt 4 uker. Dette er mulig ved at det behandles søknader på seks styremøter i året, og ved at FFUK som eget rettssubjekt kan operere uavhengig av statlige utbetalingsordninger. Dette innebærer bl.a. at søkere som har fått tilsagn som regel har pengene på konto dagen etter at de har sendt utbetalingsanmodningen. Videre har FFUK lagt vekt på å holde nær kontakt med søkerne i form av veiledning, målrettede nyhetsbrev/hjemmesider, tilbud om kontant utbetaling og generelt god service.

3.3 Oversikt over tilskuddsforvalterne

Tabellen nedenfor gir en oversikt over de fire tilskuddsforvalterne mht organisering, styreoppnevning, antall ansatte og utvalg, samt litt om kriteriene som legges til grunn for tildeling.

Kjennetegn ved de fire tilskuddsforvalterne

	Norsk kulturråd	Fond for lyd og bilde	Statens kunstnerstipend	Fond for utøvende kunstnere
Antall styremedlemmer	13	6	5	7
Antall styremøter årlig	Ca. 6	Ca. 8	2	6
Antall utvalg/komiteer	27	6	24	0
Antall administrativt ansatte	Om lag 35	2	5	6
Oppnevning av styret	Stortinget 4, KKD 7, KS 2	KKD	KKD	KKD
Oppnevning av utvalg/komiteer	Adm. foreslår, Rådet oppnevner	Organisasjonene foreslår, styret oppnevner	Organisasjonene	Har ikke utvalg
Inngangskriterier	<ul style="list-style-type: none"> • Krav om nyskaping • Profesjonalitet • Tidsbegrensede tiltak • Prosjektet må falle utenfor ordinære støtteordninger • Alle kunstområder minus film 	<ul style="list-style-type: none"> • Ikke direkte krav om nyskaping, men anses som en kvalitet ved prosjektet • Profesjonalitet • Norske rettighetshavere (utøvere, produsenter, opphavsmenn) • Områder; musikk, film, teater, dans 	<ul style="list-style-type: none"> • Ikke krav til nyskaping • Alle kunstformer • Profesjonalitet 	<ul style="list-style-type: none"> • Ikke krav til nyskaping • Bosatt og ha sitt kunstneriske virke i Norge • Profesjonalitet • Være frilanser • Områder; musikk, dans, scene
Utmålingskriterier	<ul style="list-style-type: none"> • Skjønnsmessig 	<ul style="list-style-type: none"> • Skjønnsmessig 	<ul style="list-style-type: none"> • Maks. satser for GI, arbeidsstipend og andre 	<ul style="list-style-type: none"> • Maks. satser for stønader • Maks. sats reisestøtte

Tabellen nedenfor forsøker å gi en summarisk oversikt over tildelinger, antall søknader, søknadssummer mv. I tabellen er også innlemmet en rubrikk som viser hva honorarer og andre utgifter til styrer, fagutvalg og stipendkomiteer beløper seg til.

Søknadstall mv. for tilskuddsforvalterne - tall for 2007

2007	Norsk kulturråd	FLB	Statens kunstnerstipend	FFUK
Størrelsen på fondet	300,1 mill. kroner	25 mill. kroner	198,8 mill. kroner	30,6 mill. kroner
Antall søknader	5877	3061	4761	3511
Antall innvilgede søknader i tall	2346	546	654	1185
Innvilgede søknader i prosent av total	39,9 pst.	17,8 pst.	13,7 pst.	33,7 pst.
Total søknadssum	887,7 mill.kr	245,4 mill.kr	Ikke relevant	147 mill. kroner
Fagutvalg- og stipendkomitéutgifter	4 781 840 kr	867710 kr	1 492 000 kr	0
Styreutgifter	1 135 408 kr	199 660 kr	100 863 kr	544 980 kr

3.4 Statlige tilskudd fordelt av organisasjoner

Utøvende kunstnere kan søke støtte fra ordninger forvaltet av de store aktørene; Kulturrådet, Statens kunstnerstipend, Fond for lyd og bilde og Fond for utøvende kunstnere. I tillegg til dette har enkelte ikke-statlige organisasjoner/institusjoner egne ordninger utøverne kan søke støtte fra. Enkelte av organisasjonene har egne ordninger og stipender. Mange av disse ordningene og stipendene har sitt utgangspunkt i vederlagsmidler som bibliotekvederlaget og visningsvederlaget.

Vederlagsmidlene bevilges enten over egen post på statsbudsjettet eller kreves inn på vegne av organisasjonene av virksomheter som Kopinor, Tono, Gramo mfl. I tillegg til ordninger som er oppstått fordi organisasjonene har vederlagsmidler de skal fordele, mottar også en del organisasjoner støtte fra post 74 som de fordeler videre. 74-posten danner altså også utgangspunkt for ordninger utøvere kan søke på hos organisasjonene.

På grunnlag av opplysninger fra Kulturrådet og KKD gjengis nedenfor en oversikt over hvilke organisasjoner som har slike ordninger, hvilke kriterier som er avgjørende for å få tilslag, antall søkere osv.

Norsk musikkråd, tilskudd til Musikkverkstedordningen (MVO)

Tilskudd 2008: 19 049 000

Tilskudd 2007: 16 549 000

Fordeling av midler i 2007

Antall søkere: 830

Total søknadssum: 37 241 353

Antall bevilgninger: 428

Gjennomsnittlig tildelt beløp: 37 576

NB: Ekstraordinære tildelinger er ikke tatt med her.

Kriterier for fordeling

Relevans for MVO-sjangrene, realistisk budsjett, generelt gjennomførbare tiltak, antall brukere som nås, dokumentert etablert aktivitet, geografi, alder, kjønn, egenandel.

Norges Musikkorps Forbund, tilskudd til innkjøp av instrumenter for skolekorps

Tilskudd 2008: kr 7 500 000

Tilskudd 2007: kr 5 095 000

Fordeling av midler i 2007

Antall søkere: 750

Total søknadssum: kr 41 591 000

Antall bevilgninger: 212

Gjennomsnittlig tildelt beløp: kr 22 450

Kriterier for fordeling

Antall medlemmer, antall aspiranter, instrumenter, begrunnelse for søknad

Norges Korforbund, Aktivitetsmidler til kor

Tilskudd 2008: kr 1 043 000

Tilskudd 2007: kr 1 000 000

Fordeling av midler i 2007

Antall søkere: 360

Total søknadssum: 7 462 971

Antall bevilgninger: 88

Gjennomsnittlig tildelt beløp: kr 10 909

Kriterier for fordeling

Faglig og kunstnerisk kvalitet, betydning i lokal og regional sammenheng, geografi, sjanger, betydning for korets utvikling og lokalt musikkliv, profesjonelle medvirkende.

Norsk rockforbund, Klubbstøtteordning

Tilskudd 2008: kr 1 043 000

Tilskudd 2007: kr 1 000 000

Fordeling av midler i 2007

Antall søkere: 87
Total søknadssum: 3 743 100
Antall bevilgninger: 57
Gjennomsnittlig tildelt beløp: kr 17 017

Kriterier for fordeling

Helårsarrangør, sjanger rock og beslektede musikkformer, uetablert/nyskapende uttrykk og smalere artister og sjangere vurderes, prosjektbeskrivelse med budsjett, programbeskrivelse.

Norsk komponistforening, tilskudd til trykking av noter

Tilskudd 2008: kr 276 000
Tilskudd 2007: kr 265 000
Ordningen ble i 2007 tilført kr 54 938 av Komponistforeningens egne midler.

Fordeling av midler i 2007

Antall søkere: 6 forlag søkte om støtte til trykking av til sammen 38 verk
Total søknadssum: kr 745 309
Antall bevilgninger: 27 verker
Gjennomsnittlig tildelt beløp: kr 11 849 (medregnet komponistforeningens egne midler som ble tilført ordningen)

Kriterier for fordeling

Utgiver må være registrert som firma i Brønnøysundregisteret, regnskap må være offentlig tilgjengelig og godkjent av revisor, utgiver må ha inngått forvaltningsavtale med TONO, produktet skal holde profesjonell standard

De Unges Orkesterforbund (UNOF), tilskudd til de landsomfattende sommermusikkskolene

Tilskudd 2008: kr 108 000
Tilskudd 2007: kr 108 000
Ordningen ble i 2007 tilført kr 142 000 av UNOFs egne midler

Fordeling av midler i 2007:

Antall søkere: 10
Total søknadssum: ikke tilgjengelig
Antall bevilgninger: 10
Gjennomsnittlig tildelt beløp: kr 25 000 (inkl. UNOFs egne midler som ble tilført ordningen)

Kriterier for fordeling

Forventet antall deltagere, antall kursdager, antall lærere/instruktører.

Til sammen er det 6 organisasjoner som mottar tilskudd til viderefordeling over 74-posten. Samtlige gjelder musikkfeltet. I tillegg mottar Norgesnettets støtte over samme post.

I tillegg finnes det organisasjoner som mottar tilskudd på 78-posten som fordeler midler videre. Dette gjelder Norsk teaterråd, LNU, Fellestrådet for kunstfagene i skolen og Folkeakademiens landsforbund.

3.5 Rikskonsertene

Rikskonsertene, som ble opprettet i 1968, er en produserende kulturinstitusjon. Virksomheten skal formidle konserter som er produserte internt eller eksternt i samarbeid med utøvere og aktører i norsk og internasjonalt musikkliv.

Rikskonsertene skal ha et spesielt ansvar for norske musikk- og utøvertradisjoner og for å fremme kunstneriske nyvinninger. Et stort publikum i alle deler av landet skal nås med det beste fra ulike musikkjangere og musikk-kulturer. Barn og unge er prioriterte målgrupper. Rikskonsertene skal i tillegg være en ledende aktør i musikk-samarbeidet med andre land og medvirke til samarbeid og helhetlig utvikling av musikklivet – både nasjonalt og internasjonalt. Det skal legges til rette for kunstnerisk og formidlingsmessig utvikling og nyskaping.

Rikskonsertene får tilført midler over kap. 323 Musikkformål, post 01 driftsutgifter på KKDs budsjett. Bevilgningen dekker utgifter til konserter, arrangementer og til administrasjon. Bevilgningen i 2008 er på 139,4 mill. kroner. Inntektene er budsjettet med 31 mill. kroner.

Rikskonsertene gjennomførte over 9600 konserter i 2006 for et publikum på over 1,3 millioner. Av disse var 360 offentlige konserter, 8614 skolekonserter og 650 barnehagekonserter. Virksomheten bestiller årlig en rekke nye verk fra skapende kunstnere og engasjerer en rekke musikere fra alle deler av landet og fra utlandet.

Alle kommuner (med unntak av Os) mottar to konserter årlig til alle sine grunnskoler. Rikskonsertene er også produsent og arrangør av konserter innenfor alle sjangere over hele landet. Rikskonsertene har avtaler med de enkelte fylkeskommuner som bl.a. regulerer produksjonsandel regionalt/sentralt. Regnet i konsertdager står Rikskonsertene for 43 % av produksjonene og fylkeskommunene for 57%. Regnet i antall produksjoner blir forholdstallet 45/55. Forholdet varierer noe fra fylke til fylke da ønskene fra regionen varierer.

Til å administrere virksomheten har Rikskonsertene 66 ansatte fordelt på 5 avdelinger.

Rikskonsertene er ingen tilskuddsforvalter, men er en av landets største arbeidsgivere innen kulturvirksomhet. Rikskonsertene engasjerer over 700 utøvere årlig til å gjennomføre sine programmer. Omregnet utgjør lønnsutgiftene 100 – 150 årsverk. Rikskonsertene er derfor av stor betydning for utøvende kunstnere fortrinnsvis innenfor musikkfeltet.

Rikskonsertene har i dag ingen støtteordninger i ordets egentlige forstand, men bidrar til å stimulere kunstnerisk aktivitet gjennom INTRO-programmet.

INTRO-programmet er ingen økonomisk støtteordning. Programmet er et ledd i et nasjonalt lanseringsprogram for unge utøvere innen genrene klassisk, jazz, folkemusikk, komponister og pop/rock. Rikskonsertenes rolle i INTRO –

programmet er å produsere, distribuere og gjennomføre turneer innen skolekonsertordningen, offentlige kveldskonserter og internasjonalt.

Virksomheten er et spleiselag mellom Rikskonsertene, Norsk jazzforum, Norsk folkemusikk og danselag, Norsk Musikkinformasjon, Norsk spelemannslag og 25 – 30 festivaler. Ordningen har sin historiske opprinnelse i den tidligere debutantstøtten (1970-80-tallet)

4 Om utvalgets forståelse av mandatpunktene

Nedenfor gis det en foreløpig gjennomgang av de mål og prinsipper som framgår av utvalgets mandat. Dette er ment å vise utvalgets forståelse av mandatpunktene og gir grunnlag for de vurderinger og forslag utvalget fremmer i kapittel 6.

4.1 Nyskaping og utvikling

Nyskaping og utvikling er sentrale kvalitetskriterier i kunst og kultur, og de går dypere enn den profesjonelle kunstners streben etter håndverksmessig perfektjonisme. Uten nyskaping og utvikling mister kunsten sin menneskelige og samfunnsmessige relevans og dermed sin berettigelse. Det ligger i kunstens vesen å utvikle og behandle komplekse spørsmål, gi ny innsikt og forståelse av den menneskelige tilværelse i vid forstand og slik sett være relevant for hver enkelt av oss. Kunst- og kulturfaglig kvalitet er ikke nok: Kunst og kultur handler om å bringe inn noe nytt. *Å være nyskapende kan oppfattes som en forutsetning for overhodet å skape kunst.*

Av den grunn vil enhver kunstner eller kunstproduserende organisasjon etterstrebe nyskaping og utvikling, også når det gjelder formidling av kunst og forvaltning av kunstnerisk virksomhet. Nyskaping og utvikling vil også være forbundet med risiko både faglig og økonomisk, og det vil av den grunn være viktig at den statlige kunst- og kulturpolitikken både gir rom for - og inspirerer til - å ta kvalifisert risiko for å sikre optimal nyskaping og utvikling.

Utvalget legger til grunn en bred forståelse av begrepene nyskaping og utvikling der både skapende og utøvende kunstnere og kunst- og kulturformidlere kvalifiserer på like premisser. Som eksempel kan nye sider - eller ny innsikt - skapt gjennom tolkning og behandling av vår kunsthistorie være nyskapende på samme måte som det å skape nye verk. For ordens skyld vil utvalget også skille mellom begrepene nyskaping og eksperimentering, selv om de kan gli over i hverandre; nyskaping handler ikke nødvendigvis om å sette i gang prosesser uten å kjenne utfallet, som ved eksperimentering, men om eksisterende kunnskap og refleksjon anvendt på nye måter.

Til forskjell fra de andre prinsippene i utvalgets mandat inngår nyskaping og utvikling i et av målene for kulturpolitikken. Som det heter i omtalen av programkategori Kulturformål i statsbudsjettet: *”å bidra til et rikt, nyskapende og mangfoldig kunst- og kulturliv”*. Mens de andre mandatpunktene kan plasseres i en mål/middel-relasjon for å innrette et bedre fungerende kulturfelt, så er altså nyskaping og utvikling et mål for den statlige kunst- og kulturpolitikken og knytter seg til egenskaper ved selve den kunstneriske virksomheten. Utvalgets øvrige mandatpunkter omhandler ulike aspekter ved forvaltningen av kunst og kunstproduksjon, og er av mer instrumentell (infrastrukturell) karakter sett i forhold til kunst og kultur.

En omfattende tilskuddsforvaltning kombinert med et armlengdes avstands-prinsipp både i forholdet til politiske myndigheter og andre interesser kan ses

som en god tilrettelegging for et kunst- og kulturliv med stor frihet til nyskaping, risikovilje og utvikling.

4.2 Redusere kostnadskrevende byråkrati og frigjøre ressurser

Et sentralt punkt i utvalgets mandat er å frigjøre ressurser til kunstnerisk virksomhet. En størst mulig andel av bevilgningene til kulturformål bør komme kunstnerisk virksomhet til gode. Utvalget har engasjert Telemarksforskning til å lage et notat som tegner et bakgrunnsbilde for denne problemstillingen. Notatet er gjengitt i vedlegg 6 (Håkonsen 2008).

Det å utforme tilskuddsordninger som fungerer effektivt er en vanskelig faglig utfordring. Ofte viser de seg å ha betydelige utilsiktede virkninger, bl.a. stor administrativ ressursbruk, eller at de ikke bidrar til å få opp den aktiviteten de var ment å skulle støtte.

Korrekt målgruppe, korrekt beløp og korrekt anvendelse er tre sentrale stikkord når det gjelder en godt utformet tilskuddsordning. Etterrettelighet og rettssikkerhet for søkere er også viktig.

For å etterleve målene med en tilskuddsordning vil det måtte bli en del byråkrati knyttet til å forvalte ordningene. Samtidig vil det også utvikle seg et administrativt apparat blant tilskuddsmottakere for å søke om tilskudd, dokumentere bruken osv. *Tilskudd skaper derfor byråkrati*, og spørsmålet blir hvor mye byråkrati som er ”for mye” og hvor mye som er ”minst mulig”.

Ideelle tilskuddsordninger med tanke på administrativ enkelhet er dersom tilskudd gis til klart definerte kriterier og som det finnes opplysninger om i tilgjengelig statistikk. En annen type ordninger som krever lite byråkrati både hos tildeler og hos mottaker, er rene ramme- eller grunnbevilgninger. Aktuelle eksempler fra kulturområdet kan være bevilgningene til institusjoner som symfoniorkestrene. Riktignok innebærer dette rapporteringskrav, men i forhold til bevilget beløp blir det lite byråkrati pr krone tildelt.

Langt mer administrativt krevende er tilskuddsordninger der det gis til enkeltpersoner, som tildeles på grunnlag av søknad og som har skjønnsmessige eller flerdimensjonale tildelingskriterier, slik som utvalgets mandat omfatter. Det vil da innhentes opplysninger særskilt for søknadsbehandlingen, det vil måtte gis begrunnelser for hvorfor noen får tilskudd og andre blir avslått, og søkerne vil ofte måtte yte en betydelig innsats på å formulere søknadene.

Krav til tilskuddsordninger

Effektivitetskrav bør legges både på tilskuddssystemet som helhet og den enkelte virksomhet som er involvert. Dette har flere mulige implikasjoner, men de er ikke nødvendigvis entydige og innbyrdes konsistente, og de krysses ofte av andre hensyn:

Færrest mulig administrative organer og nivåer

Generelt bør det være færrest mulig administrative organer og nivåer i tilskuddsforvaltningen. Begrunnelsene er flere:

- unngå uklar ansvars- og arbeidsdeling
- unngå å skape forvirring for brukerne
- oppnå stordriftsfordeler bl.a. i søknadsbehandlingen.

Slik forstått kan effektivitetshensynet peke i retning av et fåtall sentrale organer som forestår all tilskuddstildeling. Men hensynet til desentralisering og spredning av skjønnsutøvelse peker i motsatt retning, spesielt med tanke på å overføre søknadsbehandling og delegere myndighet til lavere nivåer.

Færrest mulig ansatte

Antall ansatte i tilskuddsforvaltningen og tilhørende administrativ virksomhet holdes på et så lavt nivå som mulig, samtidig som kvaliteten i virksomheten ivaretas. Samlokalisering gir grunnlag for felles administrative funksjoner og fellestjenester for å redusere administrative kostnader.

Aktiv bruk av inngangskriterier

Når det er mye større søknadsmasse enn det er midler, er det grunn til å vurdere mer restriktive og objektive inngangskriterier. Dette innebærer å sette klart definerte og helst lett etterprøvbare grenser for hvilke søknader som vil bli behandlet. Dette gir større forutsigbarhet for søkerne og en enklere behandlingsprosess for forvalterne.

Færrest mulig ordninger

Færre tilskuddsordninger, eventuelt bare en statlig kanal/kilde pr målgruppe kan ha flere positive effektivitetsvirkninger:

- Gi grunnlag for større enkelttilskudd slik at det blir mindre administrasjon pr tildelt krone.
- Unngå dobbelt-behandling ved å redusere overlapp mellom tilskuddsordninger.
- Søkere slipper å søke en rekke ordninger for å få midler nok til å kunne gjennomføre et prosjekt. Tilskuddssøking har kostnader for den enkelte, samt samfunnsøkonomiske kostnader ved at kunstneren ikke benytter tiden til produktivt arbeid.
- Mer oversiktighet for søkerne og allmennheten.

Færre ordninger forutsetter imidlertid at ordningene gis en bred avgrensning som lett fanger opp nye behov, jf. verdien av å tilrettelegge for nyskaping. Her kan en lett komme i konflikt med hensynet til inngangskriterier som begrenser søknadsmengden.

Færre ordninger kan også tilsi bredere sammensatte fagutvalg slik at ikke mangfoldet i kunstnerisk virksomhet begrenses.

4.3 Større ansvar og frihet til institusjonene på feltet

Det antas at de institusjoner det siktes til i mandatet her, er Kulturrådet, Fond for lyd og bilde, Statens kunstnerstipend, Fond for utøvende kunstnere, samt Rikskonsertene.

Utvalget mener at dette mandatpunktet må ses i sammenheng med et annet sentralt mandatpunkt; prinsippet om armlengdes avstand. Institusjoner som er satt til å forvalte tilskudd på armlengdes avstand fra politisk ledelse, er gitt en relativt stor frihet til å tildele offentlige midler innenfor rammen av kunstfaglig skjønn. I dette ligger en anerkjennelse av institusjonenes kompetanse og tiltro til at de er i stand til å gjøre dette på en god måte. I forlengelsen av denne friheten må det også følge et ansvar for at tildelingene bidrar til at best mulig kunst skapes.

Det har vært et langvarig utviklingstrekk i statsforvaltningen å delegere myndighet og å gi underliggende organer økt handlefrihet til å disponere ressursene. Dette kan blant annet ses på som et ledd i utviklingen av mål- og resultatstyring. Motsatsen er at de samme organene i større grad også pålegges et ansvar for å oppnå og rapportere om resultater. Institusjoner som opererer med armlengdes avstand fra departementet må imidlertid oppfattes å ha en mer vidtgående uavhengighet enn ordinære underliggende organer, bl.a. ved at enkelt-tildelinger av tilskudd ikke skal kunne overprøves av departementet.

Men også institusjoner på armlengdes avstand skal kunne bidra til å nå politiske mål. Når det er gitt overordnede politiske føringer, er det institusjonenes oppgave å ivareta disse på den måten de mener er mest egnet. Institusjonene må kunne stå til ansvar for hvorvidt de har fulgt opp føringene eller ikke, for eksempel hva de har gjort for å bidra til mer mangfold på kulturfeltet. Dersom det imidlertid til midlene er knyttet mange politiske føringer og mål som institusjonene må følge opp, blir det vanskelig å påstå at institusjonene har en særlig grad av frihet. Institusjonene skal da heller ikke i samme grad stå ansvarlig for noe de ikke selv har gått inn for.

Behovet for å gi større ansvar og frihet til institusjonene må altså balanseres mot hensynet til politisk styrbarhet. Her kan det se ut til at tendensen de senere årene der flere av tilskuddene på kulturfeltet besluttet på politisk nivå, kan komme i konflikt med ambisjonen om større frihet og ansvar til institusjonene. Det kan her vises til oppsplittingen av post 50 på flere 55-poster som kan sies å ha forskjøvet balansepunktet noe til fordel for økt styrbarhet. Så lenge postene er relativt romslige og det ikke legges ytterligere føringer på hvordan postene brukes, vil institusjonene imidlertid fortsatt ha frihet i sin tilskuddsforvaltning.

Vedtaket om at institusjoner som mottar driftsstøtte, som en hovedregel ikke kan søke om prosjektmidler, innebærer også at institusjonene er gitt større ansvar. Innenfor driftsstøtten må de selv prioritere hva de skal bruke midlene sine på, samtidig som det er enkelte sentrale føringer for hva som skal vektlegges innenfor disse rammene. Satsing på det nyskapende og eksperimenterende må også skje innenfor disse rammene. Institusjonene kan ikke begrunne manglende satsing med at de ikke lenger kan få særskilt prosjektstøtte.

I norsk sammenheng har man lenge vært opptatt av kvantitet og kvantitative mål i rapporter til politisk ledelse innenfor kultursektoren. Det rapporteres på hvor mange oppsetninger man har hatt, hvor høye besøkstallene har vært og lignende. Det er imidlertid viktig at styrene og institusjonene også rapporterer på kvalitative aspekter. De er pålagt et ansvar for å bidra til utvikling av kunst og kultur. Institusjonene må derfor svare for hva de konkret har gjort for å bidra til denne utviklingen. Når institusjonene med driftsstøtte selv må finne rom til prosjekter, nyskaping og utvikling innenfor sine rammer, er dette et signal om at politikerne ønsker at institusjonene skal ta dette ansvaret og rapportere om oppfølgingen av dette.

4.4 Desentralisere og spre beslutninger og skjønnsutøvelse

Desentralisering knyttes normalt til en geografisk dimensjon: En virksomhet blir desentralisert ved å fordeles på flere steder i landet. I forbindelse med kulturfeltet kan desentralisering ha flere betydninger:

Politisk desentralisering

Denne betydningen er at den aktuelle virksomheten fordeles på kommuner eller fylkeskommuner og underlegges politisk styring på disse nivåene. Her knyttes desentralisering til *demokrati* ved at beslutninger kan treffes på lavere nivå og dermed langt nærmere dem det gjelder. Langt flere vil få anledning til å delta og påvirke. Dette kan igjen føre til større mangfold med hensyn til hvilke prosjekter som realiseres.

Som en kommentar til framstøt for å regionalisere bl.a. Kulturrådet ble slike spørsmål omtalt i St.meld. nr. 48 (2002-2003). Det ble pekt på flere motforestillinger, bl.a. ville en god del av kapasiteten og kompetansen i administrasjonen og fagutvalgene måtte dubleres. Det kunstfaglige miljø ville bli oppsplittet og spredt tynt utover, noe som ville senke kompetansen totalt sett og dermed svekke tilskuddsforvaltningens legitimitet. Dette ville føre til økte kostnader og færre kroner til kunstneren. En slik regionalisering kunne også føre til flere habilitetsspørsmål og til at det nasjonale perspektivet ville kommet for mye i bakgrunnen.

En annen mulig uheldig effekt av en slik politisk desentralisering er at regionene ville kjempe mot hverandre om flest mulig midler til sin region, istedenfor at en samlet kunstsektor kjempet om flest mulig midler til sektoren som sådan. En positiv effekt kunne være at spesielt fylkeskommunal kulturforvaltning ville bli bedre i stand til å sikre infrastruktur for å ta imot kunstutøvere og for å legge til rette for kunstneres utvikling lokalt.

Administrativ desentralisering

Dette innebærer at en etat fordeler sin virksomhet til regionale og/eller lokale enheter. Ved flytting av oppgaver/myndighet fra departement til sentrale underliggende organ er det mer meningsfylt å bruke begrepet *delegering* enn desentralisering. Uansett vil det innebære å ”spre beslutninger og skjønnsutøvelse”.

I denne betydningen knyttes desentralisering til *effektivisering og brukerorientering*: Med oppgaveløsning og beslutningsmyndighet lagt til lavere nivåer, bl.a. med tettere kontakt med brukerne, legges det til rette for bedre tilpassede løsninger og raskere beslutningsprosesser.

Utflytting

Dette innebærer utflytting av virksomhet fra Oslo til ett annet sted i landet, altså uten at det skjer en spredning av virksomheten på flere enheter. En variant er det som kan kalles ”desentral sentralisering”, dvs. når aktiviteter fra flere statsetater flyttes ut av Oslo og samles i en ny virksomhet, slik som f.eks. Brønnøysund-registrene. Slik desentralisering knytter primært an til *distrikts- og regionalpolitikk*.

For kulturfeltet ville desentralisering i denne betydningen innebære å flytte Kulturrådet (og ev. de andre tilskuddsforvalterne) til en annen by, noe som ikke kan sies å bidra til å spre beslutninger og skjønnsutøvelse, idet de snarere bare flyttes et annet sted.

Operativ desentralisering

Denne betydningen spiller på at det tilrettelegges for at aktivitetene i sektoren skjer desentralt. Når det gjelder utformingen av tilskuddsordningene, er det for eksempel et spørsmål om prosjektets eller kunstnerens geografiske plassering skal være et viktig kriterium for avgjørelser om tildeling, slik at støtten kan fordeles rimelig jevnt over hele landet. Eller er dette i strid med hensynet til faglige kvalitetskriterier og skjønn?

Og hvordan kan tilskuddsordninger bidra til at kulturaktivitetene kommer hele landet til gode? Her vil utformingen av ulike former for støtte til *formidling* stå sentralt fordi slik støtte kan rettes inn mot å bidra til et desentralisert kunst- og kulturtilbud.

Desentral deltakelse i sentrale beslutninger

Det ligger også et element av desentralisering i å sikre en rimelig jevn geografisk fordeling når det rekrutteres medlemmer til råd, fagutvalg og komiteer osv.

Dette er i stor grad tilfellet med kulturforvaltningen: Medlemmer til Kulturrådets fagutvalg rekrutteres fra hele landet ut fra kunstfaglig kompetanse. Et slikt rekrutteringsmønster medvirker til å balansere en sentralisert tilskuddsforvaltning. Utvalgsmedlemmene kan fange opp hva som rører seg lokale/regionale initiativ og prosjekter, og de tilfører kunstfaglig kompetanse til fagutvalgenes og Rådets arbeid. Samtidig tar de med seg verdifulle nettverk og kompetanse tilbake til regionene hvor de har sitt daglige virke.

Et slikt rekrutteringsmønster må imidlertid balanseres mot at tilskuddsordningene primært skal baseres på faglige kvalitetskriterier og skjønn, ikke geografiske eller andre kriterier. Dette gjelder først og fremst ved avgjørelser om tildeling, men det kan også hevdes at det samme bør gjelde ved rekruttering til besluttende organer, altså at det ikke bør være noen form for kvoter av geografisk eller annen art. Kunst- og kunstfaglig kompetanse er

imidlertid etter alt å dømme så vidt godt geografisk fordelt at dette ikke vil være særlig problematisk.

4.5 Prinsippet om armlengdes avstand

Begrepet ”armlengdes avstand” er etter hvert blitt populært og brukes gjerne når det skal markeres en eller annen form for uavhengighet. Begrepet er imidlertid upresist og bør nyanseres når det legges til grunn som prinsipp for utforming av kunst- og kultursektoren. I tillegg til uavhengighet av politiske myndigheter kan det også være aktuelt å vurdere bl.a. uavhengighet av interesseorganisasjoner og uavhengighet av private interesser.

I mer overordnet og prinsipiell betydning benyttes armlengdes avstand som begrep på kunstneres rett til fri og uavhengig ytring. Som en del av det grunnleggende ytringsfrihetsideal i vår forfatning vil det være samfunnets ansvar å sikre den frie ytring gjennom å skape muligheter og rom for kunstnerisk arbeid upåvirket av politiske og andre faktorer.. Armlengdes avstand vil av den grunn måtte anvendes ikke bare mellom politiske aktører og forvaltere, men også i alle ledd av kunstnerisk forvaltning for å beskytte det frie kunstneriske arbeid.

Begrepet armlengdes avstand er formet på bakgrunn av erfaringene i og med det britiske Arts Council, som har dannet modell for andre anglo-amerikanske land. Dette kunstfaglige kollegiale organet, som ble opprettet i 1946, er det første eksemplet på institusjonalisering av kunstfeltets uavhengighet av andre samfunnsinteresser. Rådet skal selv avgjøre hvem og hva som skal få støtte. De politiske myndigheter på sin side skal ikke styre hvordan kunst og kultur skal få utvikle seg, men nøye seg med å fastsette omfanget av den økonomiske støtten. Rådsmedlemmene skal være uavhengige, oppnevnt kun på kunst- og kulturfaglig grunnlag.

I kontrast til dette står armlengdes avstand-begrepet svakt i fransk tradisjon (Mangset 2003, 2008). Frankrike har ikke noe uavhengig statlig kulturråd, og det oppfattes som uproblematisk at kulturministeren personlig initierer og definerer kunst- og kulturprosjekter, og at han/hun griper inn temmelig direkte i konkrete kunstfaglige prioriteringer.

I Norge (og Norden for øvrig) er elementer av armlengdes avstand-prinsippet anvendt i praksis lenge før begrepet kom i bruk. Organisatorisk kom dette til uttrykk ved Norsk Kulturråd, som fra opprettelsen har hatt en relativ autonomi i sitt forhold til vedkommende departement når det gjelder tilskuddstildelinger. På samme måte som i Storbritannia er forståelsen at parlament og regjering skal stå for de overordnede målene, samt å tilrettelegge infrastruktur, finansiere og fordele ressurser mellom ulike kunstområder.

Også overfor andre kulturfaglige institusjoner har staten tradisjonelt vært tilbakeholdende med aktiv, dirigerende styring. Som Hermansen-utvalget skrev om statens rolle som verdi- og kulturforvalter, bl.a. når det gjelder kunstnerisk frihet og forholdet til kulturinstitusjonene: *”Karakteristisk for disse institusjonene er at de står som bærere og forsvarere av verdiene på et*

grunnlag som er preget like mye av selvstendighet som av at de er et instrument for statsmakten.” (NOU 1989:5, s. 58).

Til forskjell fra fransk og britisk tradisjon har norsk kultursektor et relativt sterkt korporativt innslag i form av interessegruppers representasjon i styringsordningene (Mangset 2008). Foruten bokbransjens innflytelse over innkjøpsordningene har organisasjonene hatt innflytelse gjennom representasjon i utvalg og komiteer osv.

Videre er det de siste tiårene en tendens til at den relative autonomien utfordres ”ovenfra” ved at det er større styringsambisjoner på politisk nivå. Dels kan dette ha sammenheng med at statsrådene i økende grad ønsker muligheter for å ta politiske initiativ som kan gis positiv oppmerksomhet i medier og opinion. Dels kan det settes i sammenheng med utviklingen av resultatstyring generelt med økende vekt på å vise resultater og effekter av offentlig ressursbruk.

4.5.1 Hvordan sikre uavhengighet av politiske myndigheter?

Det kan slås fast at hovedbetydningen av armlengdes avstand-prinsippet er uavhengighet overfor politiske myndigheter. Når det legges ekstra vekt på uavhengighet i denne relasjonen, så er poenget å sikre at staten avholder seg fra å legge politiske føringer for kunstnernes faglige virksomhet og uttrykk.

For å realisere dette i praksis er det en rekke mulige virkemidler/tiltak. Siden dette prinsippet i mange sammenhenger støter an mot andre hensyn, må imidlertid virkemiddelbruken balanseres. Autonomien vil alltid måtte være relativ. Følgende kjennetegn eller forutsetninger kan vurderes i denne sammenhengen:

Organisatorisk atskilt

En temmelig opplagt forutsetning er at det nasjonale fagorganet er frittstående, dvs. organisatorisk atskilt fra departementet. I motsatt fall gir det liten mening å snakke om autonomi.

Egen avgjørelsesmyndighet

En viktig forutsetning for å snakke om armlengdes avstand vil være at det nasjonale fagorganet selvstendig foretar individuelle tildelinger av midler uten å bli overprøvd av departementet. Dette tilsier en klarere definert faglig uavhengighet enn den et underliggende organ normalt har i sitt forhold til vedkommende departement. Typisk vil det være spørsmål om formelt avskjæring av instruksjonsmyndighet i bestemte sammenhenger (inkludert avskjæring av klageadgang), eller at departementet iht. innarbeidet sedvane avholder seg fra visse typer styringsinngrep. Derimot vil departementet kunne gi føringer for hvilken *type* formål som skal støttes.

Lovhjemlet

For å styrke autonomien kan det være grunn til å hjemle det nasjonale fagorganet i lov. Det gjør at regjering og departement ikke står fritt til å omorganisere/fusjonere organet, men er avhengig av Stortingets samtykke og offentlighetens innsyn i beslutningsgrunnlaget. Det innebærer også at skiftende regjeringer har begrenset mulighet til å legge politiske føringer.

Kollegialt organisert

Et tredje virkemiddel kan være at fagorganet er ledet av et kollegium, dvs. et styre eller rådsorgan med representanter bl.a. for kulturlivet selv. Kollegiale organer utgjør en sterkere motvekt mot et intervenserende departement enn det et direktørstyrt direktorat normalt gjør.

Oppnevningensmyndigheten

Uavhengighet kan også styrkes ved at departementet ikke har oppnevningensmyndighet for alle styrets/rådsorganets medlemmer. Andre til å oppnevne (ev. foreslå oppnevnt) kan være Stortinget, kulturinstitusjoner og interesseorganisasjoner. Dette er med på å skape tillit i omverdenen om at det ikke foreligger noe avhengighetsforhold mellom råd og departement. På den annen side kan en spredt oppnevningensmyndighet gi inntrykk av et noe tilfeldig sammensatt organ, til dels med andre agendaer enn tilsiktet og med mindre kunstfaglig kompetanse enn ønskelig.

Oppnevningensperiodens varighet

Uavhengighet kan tilsi at oppnevningensperioden for styret/rådsorganet er lengre enn en stortingsperiode slik at et stortingsvalg ikke automatisk gir en ny regjering/statsråd åpning for å skifte ut rådsmedlemmene på politisk grunnlag.

Uavhengig finansiering

Uavhengighet kan dessuten tilsi at finansieringen av tilskuddsordningene ikke bare skjer ved årlige tildelinger over statsbudsjettet, men at det også finansieres fra andre kilder som ikke er direkte politisk styrt, for eksempel gjennom avkastning fra et fond. I Norge er dette lite anvendt, idet verken Fond for lyd og bilde, Statens kunstnerstipend eller Kulturfondet er fond i egentlig forstand, men bevilges årlig over statsbudsjettet. Fond for utøvende kunstnere er eget rettssubjekt og finansiert ved egen avgift.

Fravær av departementsstyrte oppgaver

Et mer kontroversielt virkemiddel for armlengdes avstand er å avskjære departementet fra å bruke det nasjonale fagorganet til å utføre andre oppgaver for seg, dvs. oppgaver som ikke er omfattet av armlengdes avstand-prinsippet. Dette for å tydeliggjøre at fagorganet har en bestemt rolle og kun er et faglig autonomt organ, med minst mulig avhengighetsforhold til departementet.

4.5.2 Uavhengighet av interesseorganisasjoner

Armlengdes avstand-prinsippet er i utgangspunktet myntet på å sikre avstand til politiske myndigheter. Hvis man utvider dette til å gjelde det politiske feltet mer generelt, kan også forholdet til interesseorganisasjoner trekkes inn. Dette er mest relevant i nordisk sammenheng der organisasjonene tradisjonelt har hatt en sterk posisjon, bl.a. med representasjon i komiteer og utvalg. Dette reflekterer at de nordiske landene ikke bare har en kunst- og kulturpolitikk, men også en kunstner- og utøverpolitikk. I det inngår å legge økonomisk til rette for den enkelte kunstner og utøver.

En slik politikk trenger imidlertid ikke bety at kunstneres interesseorganisasjoner skal ha sterk innflytelse over tilskuddstildelingene og

tilskuddsordningene. Når det gjelder utfallet av tildelingene, er uavhengighet et spørsmål om å unngå at tilskuddsforvalter kommer i en posisjon der de fristes (eller presses) til å favorisere medlemmer av de organisasjoner som er representert i det innstillende/besluttende organet.

Når det gjelder utformingen av tilskuddsordningene, er uavhengighet et spørsmål om å opprettholde muligheten til fleksible endringer på grunnlag av kunst/kulturfaglige vurderinger, bl.a. for å unngå at en gitt utvalgs- og komitestruktur fryses fast som følge av det utvikler seg en maktbalanse mellom organisasjonenes posisjoner.

For å sikre slik uavhengighet kan oppnevning til kollegiale styringsorganer foretas av departementet på rent faglig grunnlag, mens interesseorganisasjoner verken har forslags- eller innstillingsrett. Dette er selvsagt ikke til hinder for at sentrale organisasjonsmedlemmer likevel oppnevnes, men det er da på grunnlag av fagkyndighet og ikke på grunnlag av organisasjonstilhørighet. Slik sikres et grunnlag for å utøve vervet på en uavhengig måte. Sett fra organisasjonenes side kan dette oppleves som et begrensende tiltak, men det er samtidig bidrag til et uavhengig forhold til tilskuddsforvalter, bl.a. slik at man unngår påstander om gisselfunksjon etc.

4.5.3 Uavhengighet av utenforliggende hensyn og interesser

Uavhengighet av både politiske myndigheter og interesseorganisasjoner er ingen garanti for at avgjørelser treffes på strengt faglig uavhengig grunnlag. Det er også grunn til å vurdere de sentrale aktørenes forhold til utenforliggende hensyn og interesser. Det kan være snakk om *inhabilitet* i formell forstand, men trolig er det oftere aktuelt å vurdere kritisk råds- og utvalgsmedlemmenes personlige bånd og lojaliteter til politiske, faglige og sosiale nettverk selv om disse ikke rammes av inhabilitetsbestemmelser. Slike bånd kan innebære at det treffes avgjørelser som er mer influert av personlig kjennskap, faglige moteretninger osv. enn av de rene faglige kriteriene.

Et virkemiddel i denne forbindelse er å begrense oppnevningsperioden: For at ikke enkelte råds- og utvalgsmedlemmer skal få prege avgjørelsene i for stor grad, bør det være relativt begrensede perioder og begrenset adgang til gjenoppnevning til styringsorganer og utvalg. Det kan også argumenteres for å ha mer enn en tilskuddsordning slik at det faglige skjønnet for å tildele tilskudd ikke bare utøves ett sted. Endelig er det et poeng å sørge for godt innsyn i de beslutninger som tas, hvem som deltar osv, jf. neste punkt.

4.6 Bidra til større mulighet for innsyn i ulike beslutninger

I utvalgets mandat heter det at man skal legge til rette for tilskuddsordninger som bidrar til større mulighet for innsyn i ulike beslutninger. Det framgår ikke hvem som skal få større innsyn.

Det er flere hensyn knyttet til behovet for økt innsyn. Søkerne bør ha innsyn i hvilke kriterier som ligger til grunn for tildelinger, herunder også informasjon om hvilke kriterier som spiller inn ved tildeling bl.a. fra post 74 og 78. Dessuten er det et hensyn at tildelingen skjer på en slik måte at de som har tildelt midlene kan stå til ansvar for resultatet. Dette tilsier at det er klart hvem som beslutter, hva de beslutter og på hvilke premisser.

I dag synes det tilfeldig hvilke poster som anvendes for ulike typer tilskudd, og dette kan i praksis svekke muligheten for innsyn. Klarere kriterier for hvilke type ordninger som skal motta tilskudd fra ulike poster kan endre på dette bildet. Dette vil kunne bidra til større mulighet for innsyn og forståelse for hvorfor et tiltak/prosjekt har mottatt tilskudd, mens et annet ikke har fått støtte.

Innretningen av statsbudsjettet kan ha konsekvenser for innsyn i beslutninger om fordeling av tilskudd. Opprettelsen av 55-postene framfor 50-posten ble dels begrunnet med behovet for bedre innsyn. Aktørene skulle få større klarhet rundt hvilke midler som går til hvilke formål. Dette kan nå leses ut av statsbudsjettet direkte.

Videre har alle søkere en legitim interesse i å få innsyn i hvem som har fått og ikke fått støtte, altså resultatet av tildelinger. Dette vil kunne gi søkerne et visst grunnlag for å kunne etterprøve og eventuelt utfordre skjønnsutøvelsen i tilskuddsforvaltningen. Dette kan også bidra til å skjerpe aktørenes årvåkenhet overfor tendenser til uheldig praksis. Ved å gi slikt innsyn vil også tilskuddsforvalterne kunne få økt tillit og legitimitet.

I dag er det offentlig tilgjengelig informasjon hvem som har fått tildeling og hvor mye. Søkere som tildeles midler får informasjon om prosedyre for tildeling. Søkere som får avslag, kan få en generell begrunnelse for avgjørelsen (men det er ikke adgang til å klage på den kunstneriske vurderingen). Andre søkere eller allmennheten for øvrig får ikke innsyn i hvem som fikk avslag.

5 Eksterne vurderinger av tilskuddsordningene

5.1 Høringsrunde med organisasjonene

Utvalget ønsket å innhente organisasjonenes syn på hvordan dagens tilskuddsordninger virker, dvs. om de er hensiktsmessige og hvilke endringer som ev. bør foretas. Utvalget sendte derfor ut et høringsbrev til ca 40 organisasjoner og virksomheter og ba om innspill.

Utvalget arrangerte også et høringsmøte 5. mars hvor de samme organisasjonene ble invitert til å delta. I høringsmøtet innledet flere organisasjoner/grupper om sin situasjon (Den norske Forfatterforening, Norske Dansekunstnere, Norsk Skuespillerforbund, Ny musikk, Norske Billedkunstnere, Danse- og teatersentrum, Brazz Brothers) før det ble åpnet for innspill fra samtlige deltakere. Utvalget vurderte høringsmøtet som både positivt og nyttig for utvalgets arbeid.

Fristen for skriftlige høringsuttalelser var etter høringsmøtet, og flere av organisasjonene har koordinert sine uttalelser som resultat av dette. Utvalget mottok 26 høringsuttalelser fra følgende organisasjoner og virksomheter;

- Artistforbundet
- Danse- og teatersentrum (felles med Kulturrådet)
- Fond for lyd og bilde (FLB)
- Fond for utøvende kunstnere (FFUK)
- Forbundet frie fotografer
- IFPI (International Federation of Fonographic Industry)
- Gramart
- NBU forfattere (Forfatternes hus, Den norske Forfatterforening, Norsk oversetterforening, Norske Barne- og Ungdomsbokforfattere, Norske Dramatikers Forbund)
- Ny musikk
- Norges husflidlag
- Norges korforbund
- Norges Ungdomslag
- Norske Billedkunstnere
- Norske Dansekunstnere
- Norske kunsthåndverkere
- Norske symfoniorkestres landsforbund (NASOL)
- Norske tekstilkunstnere
- Norsk kulturform
- Norsk kulturråd
- Norsk kvedarforum
- Norsk Sceneinstruktørforening
- Norsk Skuespillerforbund
- Norsk skuespillersenter
- Norsk teaterråd
- Statens kunstnerstipend (SKS)

Under pkt 5.2 sammenfattes noen fellesnevner i innspillene fra organisasjonene.

5.2 Sammenfatning av høringsvarene

Vurderinger av nåværende ordninger – regelverk og praksis

- Flesteparten av høringsinstansene synes i hovedsak å mene at dagens struktur med flere tilskuddsforvaltere fungerer godt.
- Mange av høringsinstansene mener at det er nødvendig med mer enn en tilskuddsforvalter for å sørge for at det kunstfaglige skjønnet spres.
- Enkelte av høringsinstansene synes å frykte at det blir færre midler å søke på dersom tilskuddsforvaltere slås sammen.
- Flesteparten av høringsinstansene synes å støtte opp om fagutvalgsstrukturen og mener at er viktig at det er faglig kompetanse i utvalg og komiteer.
- Flere høringsinstanser synes å slutte opp om arbeidsstipendene som den ordningen som fungerer best for kunstnerne.
- De fleste av høringsinstansene mener det er uheldig at særlig de små tilskuddsmottakerne som mottar driftsstøtte fra Kulturdepartementet, ikke kan søke prosjektstøtte fra fondene.
- Enkelte høringsinstanser har uttrykt at Kulturrådet bør få mer midler til å oppsøke festivaler mv. for å komme tettere på kunstområdene.

Vurderinger av tilskuddsvolum

- Samtlige høringsinstanser mener det er for lite midler innenfor ordningene, og at ordningene må styrkes.
- Flere høringsinstanser ser en tendens til at tilskuddene spres for tynt utover.

Uttrykte endringsbehov

- Et klart ønske blant nær alle høringsinstansene synes å være at elektronisk søknadsbehandling innføres.
- Enkelte høringsinstanser har uttrykt ønske om at søknadsfristene mellom de ulike fondene koordineres.
- Flesteparten av høringsinstansene ønsker klarere krav til søknader og rapportering.
- De fleste høringsinstansene synes å ønske at de klare kravene til søknader og rapporter skal være så enkle som mulig.
- For scenekunstheltet er det et behov for en tydelig, forutsigbar og fleksibel ordningsstruktur som virker i takt med feltets organisering og kunstestetiske utvikling.
- For scenekunstheltet foreslås det av enkelte et klarere skille mellom 55, 74 og 78-postene.
- Enkelte innenfor scenekunstheltet foreslår å tildele prosjektstøtte i 1-2 år fra post 55 og virksomhetsstøtte i 3-6 år fra post 74.
- Enkelte innenfor scenekunstheltet foreslår å benytte post 78 til infrastrukturiltak og annet som har andre begrunnelser enn rent kunstneriske. Støtte over post 78 kan håndteres av administrasjonen i Kulturrådet.

- Enkelte innenfor scenekunstheltet foreslår å flytte ordningen for historiske spill/friluftspill til Nasjonalt senter for scenekunst når dette blir en realitet.
- Enkelte innenfor scenekunstheltet foreslår å omdefinere gjestespillordningen til en formidlingsordning, og ønsker spilletilskuddsgaranti.
- Enkelte innenfor scenekunstheltet foreslår å avvikle refusjonsordningen for dramatikker dersom den ikke leder til flere urpremierer
- Enkelte innenfor scenekunstheltet ønsker en rolleavklaring mellom Kulturrådet og Fond for lyd og bilde. Disse oppfattes å være for like.
- Enkelte innenfor scenekunstheltet foreslår at Rådet i Kulturrådet får færre medlemmer, og at organisasjonene kan foreslå rådsmedlemmer. Det bør også fastsettes retningslinjer for hvem som kan bli rådsmedlemmer.
- Enkelte innenfor scenekunstheltet ønsker seg et utenlandsformidlingskontor over samme lest som MIC
- Fotografene har behov for flere og lengre arbeidsstipend.
- Billedkunstnerne og kunsthåndverkerne synes også å støtte dette synet, og ser på arbeidsstipend som den mest egnede ordningen.
- Musikernes endringsbehov når det gjelder det rytmiske feltet er nærmere omtalt i delutredningen fra Løken-utvalget. Enkelte organisasjoner innenfor musikkfeltet har imidlertid kommet med enkelte endringsbehov også i denne omgang. Musikerne påpeker at det må gis støtte til produksjons- og arrangørleddet. Musikerne er for øvrig i større grad opptatt av at skillet mellom amatør og profesjonell for enkelte sjangere er problematisk for dem når det gjelder støtteordninger.
- Samtlige kunstområder mener det er behov for mer støtte til formidling, gjenopptakelse av produksjoner (dvs. mer støtte også til drift) for kunstområdene.
- Flere kunstområder peker på behovet for å styrke det profesjonelle apparatet rundt kunstneren. Særlig organisasjonene og høringsinstansene på musikkfeltet synes å være opptatt av dette.

Det vises til vedlegg 4 for en kort oppsummering av hvert enkelt innspill.

6 Utvalgets vurderinger og forslag

6.1 Administrative kostnader mv.

Et sentralt punkt i utvalgets mandat er spørsmålet om det er mulig å frigjøre ressurser til kunstneriske virksomhet ved å redusere kostnadskrevende byråkrati. Utvalget har valgt å behandle dette spørsmålet først, siden det kan gi premisser for vurderingene av behov og grunnlag for samordning og sammenslåing, jf. pkt 6.3.

6.1.1 Tilskuddsforvalterne

Utvalget har søkt relevant statistikk som kan belyse problemstillinger knyttet til administrative kostnader. Statistisk sentralbyrås kulturstatistikk er ikke brutt ned på et tilstrekkelig detaljert nivå. Tid og ressurser har ikke tillatt utvalget å sette ut et helhetlig oppdrag. Utvalget bygger i stedet på materiale oversendt fra de store tilskuddsforvalterne. Materialet inneholder statistikk for 2005–07 vedrørende antall søknader, antall innvilgede søknader, omfanget av administrative kostnader med mer. Talloppgavene baserer seg på årsmeldinger, diverse statistikk, samt et eget notat om administrasjonskostnader for Kulturrådet, Statens kunstnerstipend (SKS) og Fond for lyd og bilde (FLB) utarbeidet av Kulturrådets administrasjon i 2006, og oppdatert for utvalget for 2007. Tilskuddsforvalterne har vært svært imøtekommende mht. å stille data til rådighet og har også kvalitetssikret tabellene.

Et forholdsvis klart inntrykk er at tilskuddsforvalterne i den aktuelle perioden synes å overvåke kostnadsutviklingen med sikte på å sette inn nødvendige tiltak mot økninger i administrative kostnader.

Utvalget understreker at oversikten over de administrative kostnadene i tabellene under må tolkes med omhu. Når en sammenlikner administrasjonsprosenten i tilskuddsordninger med stort volum og tilskuddsordninger med relativt lite volum, vil dette på grunn av faste kostnader i tilskuddsadministrasjon kunne slå uheldig ut for de små. Med relativt lite penger å fordele vil administrasjonsprosenten da bli relativt høy.⁴

2005	Norsk kulturråd	FLB	Statens kunstnerstipend	FFUK
Størrelsen på fondet/bevilgningen	260,7 mill. kroner	29,5 mill. kroner	189,5 mill. kroner	18,2 mill. kroner
Antall søknader	5615	3526	4689	3227
Antall innvilgede søknader	2278	566	668	921
Innvilgede søknader i prosent av total	40,6 pst.	16,1 pst.	14,2 pst.	28,5 pst.
Total søknadssum	775,5	319,7	Ikke relevant	129

⁴ FLB "beskyttes" mot denne effekten ved å ha felles administrasjon med Kulturrådet og SKS og derfor også en felles administrasjonsprosent.

	mill.kr	mill.kr		mill. kr
Innvilget beløp i prosent av omsøkt beløp	24,4 pst.	6,6 pst.	Ikke relevant	14,8 pst.
Gjennomsnittlig innvilget i prosent av omsøkt beløp for dem som har fått tilsagn (basert på anslag)	83 pst.	57 pst.	Ikke relevant	50 pst.
Admin.kostnaders andel av tilskuddsbevilgningen *	5,87 pst.	5,87 pst.	5,87 pst.	15,2 pst.
Gjennomsnittlige admin.kostnader per søknad**	2725 kr	491 kr	2368 Kr	857 Kr
Fagutvalg- og stipendkomitéutgifter	6 329 377 kr	707 518 kr	1 448 000 kr	0
Styreutgifter	1 220 110 kr	230 156 kr	101 459 kr	Omlag 280 000 kr

* For FFUK er administrasjonskostnader regnet som andel av fondets inntekt (ikke bevilgning). For Kulturrådet, FLB og SKS er det ikke tilgjengelig tall for å beregne særskilte administrasjonsprosent for disse har felles administrasjon.

** $(\text{Størrelsen på fondet/bevilgningen (Adm.kostnaders andel av tilskuddsbevilgningen)})/100)/(\text{Antall søknader})$

2006	Norsk kulturråd	FLB	Statens kunstnerstipend	FFUK
Størrelsen på fondet	287 mill. kroner	21,5 mill. kroner	187,3 mill. kroner	21,4 mill. kroner
Antall søknader	5421	3211	4188	2944
Antall innvilgede søknader	2194	572 (SSB)	653	931
Innvilgede søknader i prosent av total	40,5 pst	17,8 pst.	15,6 pst.	31,6 pst.
Total søknadssum	772,4 mill. kroner	277,1 mill. kroner	Ikke relevant	111 mill. kroner
Innvilget beløp i prosent av omsøkt beløp	26,4 pst.	8,5 pst.	Ikke relevant	19,2 pst.
Gj.snitt innvilget beløp i prosent av omsøkt beløp for dem som har fått tilsagn (basert på anslag)	91 pst	44 pst.	Ikke relevant	61 pst.
Adm.kostnaders andel av tilskuddsbevilgningen*	5,75 pst.	5,75 pst.	5,75 pst.	13,5 pst.
Gjennomsnittlige adm.kostnader per søknad**	3 044 kr	385 kr	2 572 kr	981 kr

Fagutvalg- og stipendkomitéutgifter	5 988 530 kr	670697 kr	1 492 000 kr	0
Styreutgifter	1 181 025 kr	210 150 kr	77 580 kr	280 918 kr

*For FFUK er administrasjonskostnader regnet som andel av fondets inntekt (ikke bevilgning). For Kulturrådet, FLB og SKS er det ikke tilgjengelig tall for å beregne særskilte administrasjonsprosent for disse har felles administrasjon.

** $(\text{Størrelsen på fondet/bevilgningen (Admin.kostnaders andel av tilskuddsbevilgningen)})/100)/(\text{Antall søknader})$

2007	Norsk kulturråd	FLB	Statens kunstnerstipend	FFUK
Størrelsen på fondet	300,1 mill. kroner	25 mill. kroner	198,8 mill. kroner	30,6 mill. kroner
Antall søknader	5877	3061	4761	3511
Antall innvilgede søknader	2346	546	654	1185
Innvilgede søknader i prosent av total	39,9 pst.	17,8 pst.	13,7 pst.	33,7 pst.
Total søknadssum	887,7 mill.kr	245,4 mill.kr	Ikke relevant	147 mill. kroner
Innvilget beløp i prosent av omsøkt beløp	24,2 pst.	10,9 pst.	Ikke relevant	21 pst.
Gjennomsnittlig innvilget i prosent av omsøkt beløp for dem som har fått tilsagn (anslag)	85 pst.	57 pst.	Ikke relevant	62 pst.
Adm.kostnaders andel av tilskuddsbevilgningen*	5,4 pst	5,4 pst.	5,4 pst.	11,9 pst.
Gjennomsnittlige adm.kostnader per søknad**	2 757 kr	441 kr	2 255 kr	1 037 Kr
Fagutvalg- og stipendkomitéutgifter	Samlet 4 781 840 kr	Samlet 867710 kr	Samlet 1 492 000 kr	0
Styreutgifter	1 135 408 kr	199 660 kr	100 863 kr	544 980 kr

*For FFUK er administrasjonskostnader regnet som andel av fondets inntekt (ikke bevilgning). For Kulturrådet, FLB og SKS er det ikke tilgjengelig tall for å beregne særskilte administrasjonsprosent for disse har felles administrasjon.

** $(\text{Størrelsen på fondet/bevilgningen (Admin.kostnaders andel av tilskuddsbevilgningen)})/100)/(\text{Antall søknader})$

Oversiktene over innkomne søknader for alle fire tilskuddsforvalterne de tre siste årene viser at antallet søknader ligger på et forholdsvis jevnt nivå for alle

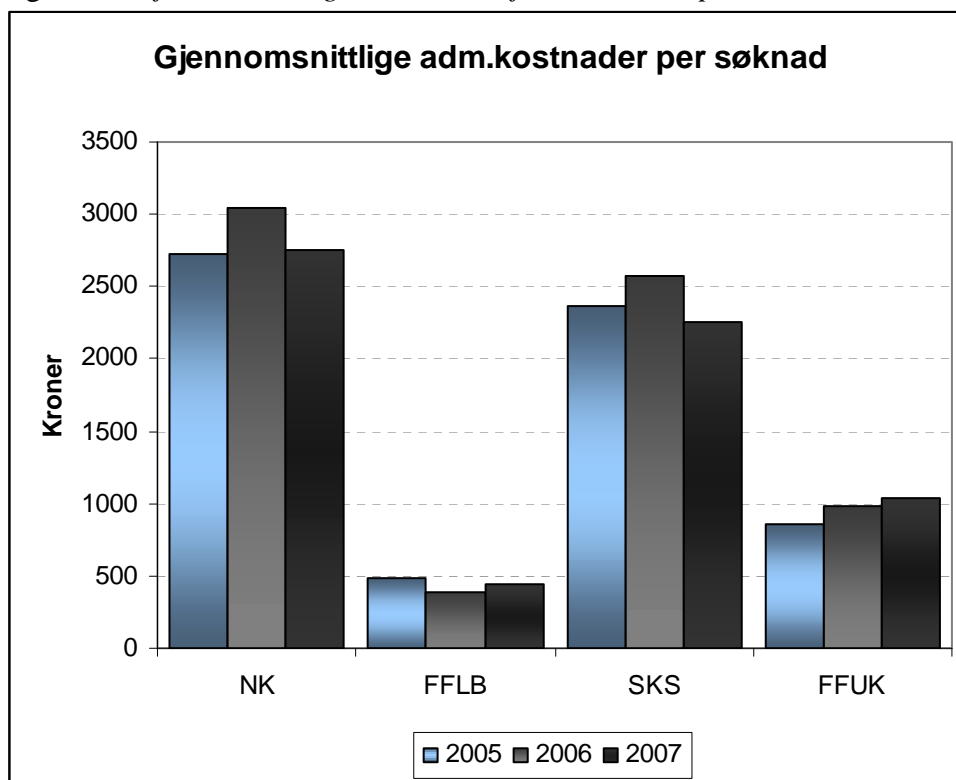
forvalterne. FFUK har opplevd en viss svingning, FLB en viss nedgang, mens Kulturrådet og SKS har sett en viss økning i søknadsmassen. Nedgangen i søknadsmassen til FLB kan kanskje forklares med reduksjoner i fondet i perioden (og derved redusert attraktivitet for potensielle søkere). Antall innvilgede søknader totalt sett og i prosent av omsøkt beløp har vært rimelig stabilt i perioden.

Oversiktene viser at antallet innvilgende søknader gjennomgående ligger lavt i prosent av total. Oversikten viser også at Norsk kulturråd i sine tildelinger ligger høyere enn de øvrige både når det gjelder antallet innvilgede søknader og tildelt beløp i forhold til omsøkt beløp. Kulturrådet har innvilget 40 pst. av søknadene. Innvilget beløp i forhold til omsøkt beløp ligger på ca. 25 pst. Fond for lyd og bilde innvilget på sin side 17 pst. av søknadene, og innvilget beløp utgjør 6–10 pst. av omsøkt beløp. Fond for utøvende kunstnere innvilget noe i overkant av 30 pst. av søknadene. Innvilget beløp utgjør rundt 20 pst. av omsøkt beløp.

Utvalget har gjort et anslag over innvilget beløp i forhold til omsøkt beløp blant dem som har fått tilsagn. For Kulturrådet gjelder at de som har fått tilsagn mottar 80-90 pst. av hva de har søkt om. For FFUK og FLB er de tilsvarende tallene om lag 50-60 pst. Denne forskjellen må imidlertid sees på bakgrunn av det ikke er adgang til å søke om fullfinansiering fra Kulturrådet.

Figuren nedenfor viser utviklingen i de gjennomsnittlige administrasjonskostnadene per behandlet søknad i de fire institusjonene.

Figur 6.1: Gjennomsnittlige administrasjonskostnader per søknad.



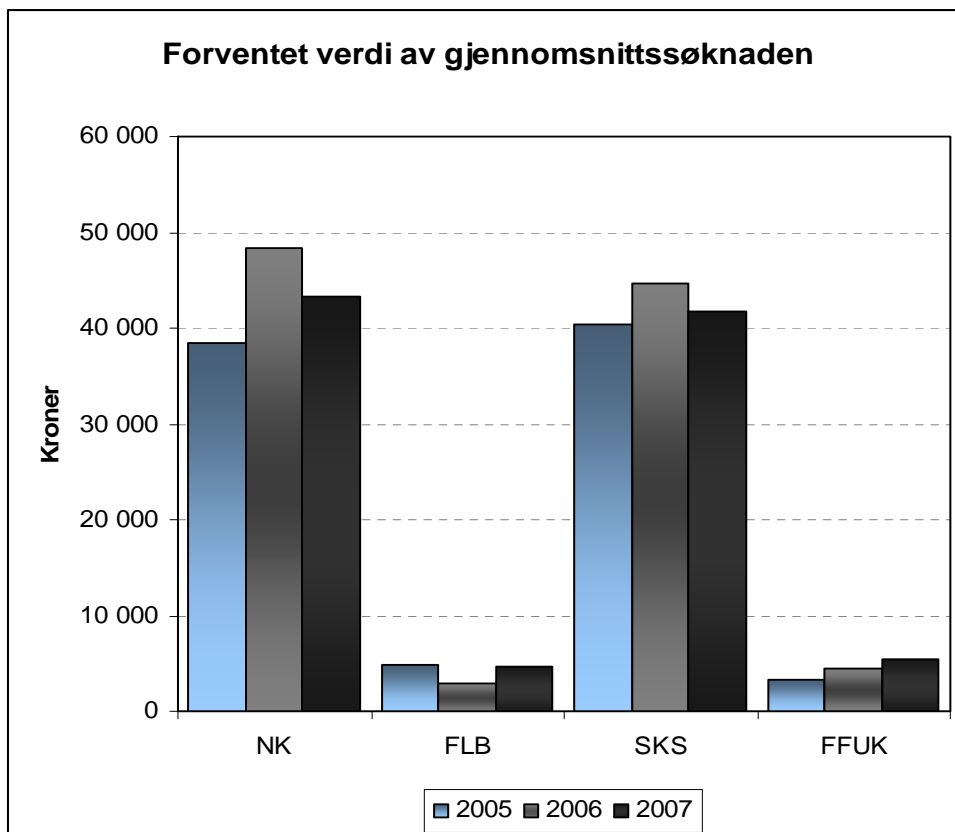
Vi ser at Kulturrådet og SKS ligger betydelig over FLB, og godt over FFUK. Nivåforskjellene virker ikke urimelige gitt forskjellene i aktiviteten til institusjonene. Når det gjelder utviklingen innenfor den enkelte institusjon, er det en stabil eller nedadgående tendens for Kulturrådet, FLB og SKS. For FFUK er det en stigende tendens (drøye 20 prosent økning i gjennomsnittlige administrasjonskostnader per behandlet søknad). Det er imidlertid ikke grunn til å tro at dette er del av en langvarig tendens. FFUK har hatt store svingninger de siste årene både mht. inntekter (økt 68 pst. 2005-07), antall søknader (nedgang i 2006) og en del ekstraordinære administrative kostnader i 2007, bl.a. som følge av jubileumsmarkering.

Forventningsverdi

Hva kan en ut fra tallmaterialet si om søkeres beslutningssituasjon? Under en antakelse om at alle omsøkte kroner har *samme sjanse* til å bli finansiert, kan en danne seg et bilde gjennom ”forventningsverdien til den gjennomsnittlige søknad”. Denne størrelsen defineres som gjennomsnittlig innvilget søknadsbeløp multiplisert med gjennomsnittlig innvilget beløp i pst av omsøkt beløp for dem som har fått ja, multiplisert med andel innvilgede søknader av totalen. Jo høyere gjennomsnittlig tildelt beløp, og jo færre søkere, jo høyere blir forventningsverdien av å søke.

Figuren nedenfor viser denne forventningsverdien for gjennomsnittssøknaden i de fire tilskuddsforvalterne. Figuren må tolkes med varsomhet siden vi ikke har informasjon om spredningen i størrelsen på søknadene eller tildelingene. Tallene i figuren er likevel indikative.

Figur 6.2: Forventningsverdien til *gjennomsnittssøknaden* i de fire institusjonene.



Forventningsverdien av den gjennomsnittlige søknad til Kulturrådet og SKS ligger i området 40 til 45 tusen kroner, mens forventningsverdien av en søknad til FLB og FFUK ligger i området 3 til 5 tusen kroner. Dette er den verdien søkerens kostnad må forsvare. Hvis vi antar at søker i sin beste alternative tidsanvendelse kan tjene 200 kroner etter skatt, vil en søknad til Kulturrådet eller SKS maksimalt kunne forsvare en 200 timers innsats i søkeprosessen, mens en søknad til FLB eller FFUK maksimalt vil kunne forsvare en 20 timers søkeinnsats.

Utvalget vil anta at de typiske søkekostnadene ligger betydelig under disse kritiske størrelsene, og at det derfor ikke er grunnlag for å tro at de samfunnsøkonomiske kostnadene ved søkeaktiviteten omkring de fire tilskuddsforvalterne er betydelig.

Samtidig kan søknader være klart rasjonelt begrunnet til tross for lav forventningsverdi slik det er beregnet her. Et offentlig tilskudd kan ha verdi fordi det fungerer som et "garantibevis" og kan utløse tilleggsfinansiering fra andre (og kanskje langt større) kilder. Dette kan bidra til å forklare hvorfor søkere er villige til å bruke mange timer på søknader som tilsynelatende gir "lav avkastning".

Men iht. utvalgets beregninger er altså forventet verdi av en gjennomsnittlig søknad langt lavere i FLB og FFUK enn i Kulturrådet og SKS. For FLB kan dette tilskrives at det blir veldig "mange om beinet", dvs. at det er mange søkere og lavt tilskuddsvolum totalt. Som nevnt er innvilget beløp i prosent av omsøkt beløp bare 6-10 prosent. Her vil en aktiv bruk av inngangskriterier kunne redusere antall søkere og dermed høyne forventningsverdien.

For FFUK gjelder noe av det samme, om enn ikke i samme grad. Innvilget beløp i prosent av omsøkt beløp ligger på ca 20 pst. Trolig er det slik at FFUKs "rask og nær"-profil disponerer for en strategi med å gi små beløp til mange. I så fall vil FFUKs ytelse måtte ha en lav forventningsverdi. Det kan i denne forbindelse reises spørsmål om det bør være særskilte organer til å formidle "raskt og nært", eller om dette utelukkende bør ivaretas av ikke-statlige organisasjoner. Det vises til pkt 6. for en diskusjon av organisering.

Lite overlapp mellom ordninger?

Kan administrasjonskostnadene være unødig høye på grunn av overlapp mellom tilskuddsordningene, altså ved at flere tilskuddsforvaltere behandler det som i realiteten er samme søknad? På spørsmål oppgir tilskuddsforvalterne selv at det er få tilfeller av slik overlapp. Et mulig unntak oppgis å være tilskudd til scene og dans mellom FLB og Kulturrådet. Utvalget har foretatt en enkel stikkprøve for å kartlegge overlapp mellom tilskuddsforvalterne når det gjelder dette området. Resultatet var at det også der synes å være lite overlapp: I 2007 fikk 296 prosjekter/grupper støtte, og av disse var det 258 som fikk støtte fra bare en kilde. Bare 8 fikk støtte fra både Kulturrådet, FLB og FFUK. Av de tre er det FLB som er minst "eksklusiv": Av 48 innvilgede søknader på dette området var det 14 som bare fikk støtte fra FLB.

En slik enkel stikkprøve har flere feilkilder og gir uansett ikke grunnlag for å trekke generelle konklusjoner. Det kan derfor være behov for å foreta mer omfattende kartlegginger på dette punktet.

Bruk av fagutvalg og komiteer er rasjonelt

I Kulturrådet, SKS og FLB til sammen opereres det i dag med om lag 55 fagutvalg og komiteer (inkl. underutvalg) med til sammen om lag 200-250 deltakere. Dersom fondenes utgifter knyttet til disses virksomhet regnes om til årsverk, tilsvarer de ca 14 årsverk (et årsverk er da anslått til 500 000 kroner). I teorien kunne altså fondene ha ansatt 14 mennesker på heltid for å erstatte den jobben 200-250 deltidsdeltakere gjør i utvalg og komiteer.

Før man vurderer kostnaden ved å ha en utvalgsstruktur bør det understrekes at utvalgene tilfører tilskuddssystemet andre fordeler. For eksempel vil fast ansatte ikke sitte på så bred og variert innsikt og kunnskap som det fagutvalgsdeltakerne gjør, og de ville heller ikke tilføre tildelingene den demokratiske legitimitet og faglige autoritet som utvalgene gjør. I og med at deltakelsen i utvalgene er tidsbegrenset bidrar dette også til fleksibilitet og til at flere er med på å vurdere enn det som ville være tilfellet med faste ansatte.

Ut fra dette blir ikke spørsmålet om man skal et utvalgssystem eller ikke. Derimot vil en sammenslåing av utvalg og komiteer kunne redusere utgiftene, men en må samtidig påregne behov for å ha flere medlemmer i de sammenslåtte komiteene for å dekke berørte sjangere og kunstområder. Utgiftsreduksjonen ved slike sammenslåinger trenger dermed ikke å bli særlig stor.

Tabellene innledningsvis i dette kapitlet innbefatter også styrenes utgifter og honorarer. Disse utgiftene virker heller ikke høye. Færre styreverv vil kunne gi noe lavere kostnader, men utgiftene til styrene er ikke noe selvstendig argument for å endre organiseringen av dagens tilskuddssystem.

Mer aktiv bruk av kriterier i støtteordningene

Søknadstallene fra fondene viser at det er svært stor søkning og at en uforholdsmessig stor andel av søkerne får avslag. Dette gjelder først og fremst FLB og SKS som ligger på 13-17 prosent innvilgelse. Dette innebærer en stor arbeidsmengde for tilskuddsforvalterne og mange skuffede søkere, som også kan oppleve sin innsats som bortkastet.

Utvalget viser til sin delutredning *For full musikk* (s. 43) og de vurderinger og forslag som ble lagt fram der. En mer aktiv bruk av objektive og etterprøvbare *inngangskriterier* som kommuniseres godt utad, vil kunne redusere kretsen av søknadsberettigede og dermed øke treffsikkerheten for ordningen, og det vil gi større forutsigbarhet for søkerne og en enklere behandlingsprosess for forvalterne, som også kan redusere ev. koordinering seg imellom. Slike inngangskriterier må være utformet etter en grundig vurdering, bl.a. av mønsteret i tidligere avgitte avslag for å se om dette kan gi ideer til gode inngangskriterier. En mulig ulempe er at man uforvarende stenger ute søknader som ut fra selve formålet med ordningen burde vært behandlet og ev. innvilget, men dette bør kunne motvirkes gjennom en bevisst utforming av kriteriene.

Når det gjelder *tildelingskriteriene*, er det et faglig skjønn som vil måtte være utslagsgivende for å tildele støtte eller ikke. Her må eventuell bruk av mer objektive kriterier vurderes helt konkret i det enkelte tilfellet.

Utmålingskriteriene kan også forsøkes gjort mer objektive. Det vil bl.a. kunne innebære at søkere som når opp ut fra en faglig skjønnsvurdering, også vil få dekket samme andel av kostnadene ved sine prosjekter, ev. differensiert ut fra ulike grader av inntjeningsmuligheter.

Som et eksempel viser utvalget her til praksis ved tildeling av midler fra EU-prosjekter:

- Et prosjekt som er godkjent for tildeling, vil få det tilskuddsbeløpet man har søkt.
- Søknadskriterier inneholder både minimum og maksimum søknadsbeløp, og krav om restfinansiering/egenandel på 5-50% av budsjettet
- krav om maksimum andel administrasjonskostnader i prosjektet og minimum andel informasjon/salg
- Innsendt budsjett kan endres én gang etter at tilskuddet er gitt og etter søknad – deretter kun mulig å endre innenfor budsjettpostene, normalt maksimum 10%.

I tillegg kan det vurderes om det i enkelte tilfeller er formålstjenlig å redusere antall søkerunder, for eksempel ved å gi flerårsstøtte, både for å redusere administrasjon, skape større tildelingsbeløp og for å skape større forutsigbarhet for søkerne.

Konklusjon

Gitt de lovverk og krav tilskuddsforvalterne er pålagt å følge fra offentlig myndigheter, finner ikke utvalget noen holdepunkter for å hevde at administrasjonsutgiftene synes urimelig høye.

For den enkelte tilskuddsforvalter er det grunn til å vurdere inngangskriteriene kritisk med sikte på å redusere et misforhold mellom antall søkere og antall innvilgede søknader. Dette gjelder i særlig grad FLB. For øvrig synes det å være større grunn til å se nærmere på forholdet mellom tilskuddsforvalterne, bl.a. for å skape klarere arbeidsdeling, redusere overlapp og ev. redusere antall tilskuddsforvaltere.

For å gjøre saksbehandlingen enklere og holde administrasjonskostnadene lave på sikt, vil det etter utvalgets mening kunne være behov for å investere i et felles elektronisk saksbehandlingssystem de nærmeste årene. Dette vil dessuten bidra til å gi et bedre innsyn i tilskuddsforvaltningen.

6.1.2 Rikskonsertene

Rikskonsertene er ikke innlemmet i tabellen eller diskusjonen ovenfor fordi deres virksomhet er vesensforskjellig fra tilskuddsforvaltning og vanskelig kan sammenliknes med de andre.

Rikskonsertene har ikke en sammenhengende oversikt over administrative kostnader som går tilbake i tid. Pr i dag oppgis det at det brukes 19 pst. på

internadministrasjon⁵, 21 pst. til indirekte konsertutgifter, mens 60 pst. går til direkte konsertutgifter.

Av personalressursene oppgis 26 pst. av stillingene å være innrettet mot internadministrasjon og interne aktiviteter.

Utvalget viser til St. meld. nr. 21 (s. 87) der departementet fremholder at det med etablering av en egen tilskuddsordning for musikere, er naturlig å vurdere om deler av midlene som Rikskonsertene i dag disponerer til ulik konsertvirksomhet også kan inngå i en slik ny musikerordning.

Rikskonsertenes virksomhet er vesensforskjellig fra de øvrige virksomheter utvalget har vurdert, og dette har gjort det vanskelig for utvalget å foreta holdbare sammenlikninger eller på annen måte å gå inn i en vurdering av Rikskonsertene innenfor den ramme utvalget har hatt for sitt arbeid.

Utvalget vil på denne bakgrunn be departementet vurdere en gjennomgang av Rikskonsertenes rolle i norsk musikkliv. I en slik sammenheng vil det også være naturlig å vurdere det spørsmålet som er tatt opp i stortingsmeldingen.

6.2 Rolleavklaring og organisering av Norsk kulturråd

6.2.1 Noen utviklingstrekk

Da Norsk Kulturråd ble opprettet i 1965 for å forvalte Norsk Kulturfond, ble Kulturrådet gitt en kunst- og kulturfaglig autonomi. Disponeringen av tilskuddsmidler skulle skje uavhengig av politiske eller andre hensyn. Departementet skulle sørge for bevilgninger, ikke styre konkrete tildelinger. Denne konstruksjonen er siden betegnet som en ”armlengdes avstand” mellom kunsten og politikken.

Et tungt faglig råd oppnevnt av departementet fikk oppgaven å forvalte Kulturfondet. Rådet skulle være fleksibelt og byråkratisk i sin behandling av søknader og i sin tilskuddspolitik. Det skulle være åpent for initiativ og kunne ta ting på sparket på en annen måte enn departementet.

I 1965 hadde ikke Norge en like definert kulturpolitikk som i dag, og på ingen måte en så stor kultursektor. Med årene har man innenfor de politiske miljøene begynt å se på kultur ikke bare som et gode i seg selv, men også som et tiltak for å nå andre politiske målsetninger. Dette har igjen bidratt til at presset på kulturmidlene har blitt stadig større. I tillegg har næringen endret seg. Blant annet er det langt flere frilansere innenfor kulturvirksomheten i dag enn tidligere. I lys av denne utviklingen har Kulturdepartementet fått stadig flere oppgaver og tiltak inn i sin portefølje, og stadig flere søker om tilskudd fra kulturmidlene enn tidligere.

Kulturdepartementets stadig flere oppgaver har medført at departementet har hatt et behov for å delegerer forvaltningsoppgaver (uten faglig autonomi) til

⁵ Dette kan ikke sammenliknes med administrasjonsprosenten for tilskuddsforvalterne

underliggende instanser. Blant annet ble en del oppgaver i 1995 overført til Kulturrådet som følge av en omorganisering i departementet. Senere er ytterligere oppgaver delegert til Kulturrådet. Det har også skjedd at KKD har overført oppgaver til organisasjoner, for eksempel ble Norsk musikkråd tildelt forvaltningen av driftstilskudd til organisasjoner på musikkfeltet.

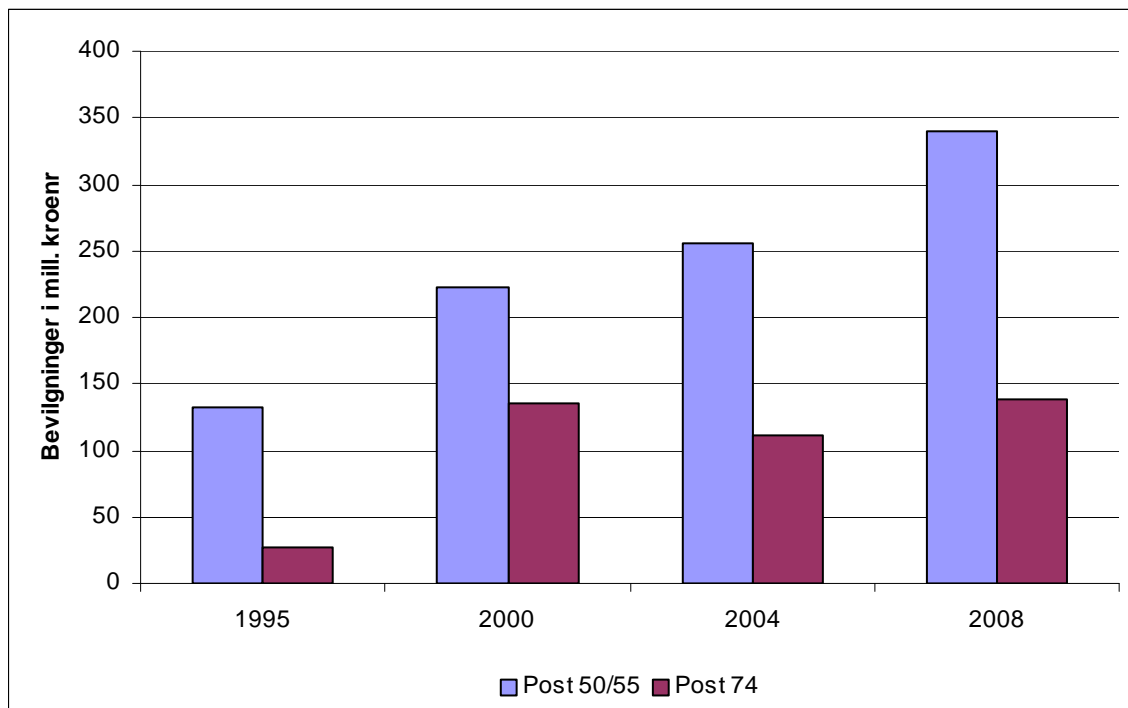
Post 74 inngår som en vanlig post i KKD's budsjettproposisjon, der tilskudd til en rekke tiltak (og mottakere) er spesifisert. I 2004 gjaldt det for hele 93 pst. av bevilgningen at mottakere var spesifisert. Tilskudd over post 74 blir formelt bare gitt for ett år, men de har som andre bevilgninger over statsbudsjettet i utgangspunktet ingen tidsavgrensning knyttet til seg, og betegnes derfor ofte som driftstilskudd eller faste tilskudd. Prosessen foregår ved at Norsk kulturråd legger fram en samlet budsjettsøknad for hele post 74 i slutten av mars med bakgrunn i innkommende søknader og tidligere års tildelinger. Den samlede budsjettsøknaden innlemmes i KKD's egen budsjettprosess, der departementet kan legge føringer og foreslå nye tiltak. Stortinget kan igjen endre den samlede bevilgningen og bestemme at andre tiltak skal få tilskudd.

I år 2000 ble flere oppgaver flyttet over til Kulturrådet for at departementet skulle få en mer enhetlig portefølje av oppgaver. For Kulturrådet blir imidlertid resultatet en mer uensartet oppgaveportefølje. Post 50 (nå 55-postene) forvaltes på en ganske annen måte enn 74-posten. Det formelle grunnlaget for 55-postene - Norsk kulturfond - er årlige avsetninger som Stortinget bevilger, uten at representantene diskuterer eller tar stilling til enkelttiltak. Departementet foretar bare en hovedfordeling av fondsmidlene gjennom fordelingen på de ulike 55-postene. Verken departementet eller Stortinget kan instruere Norsk kulturråd om enkelttiltak på 55-postene innenfor disse rammene, bare gi mer generelle føringer.

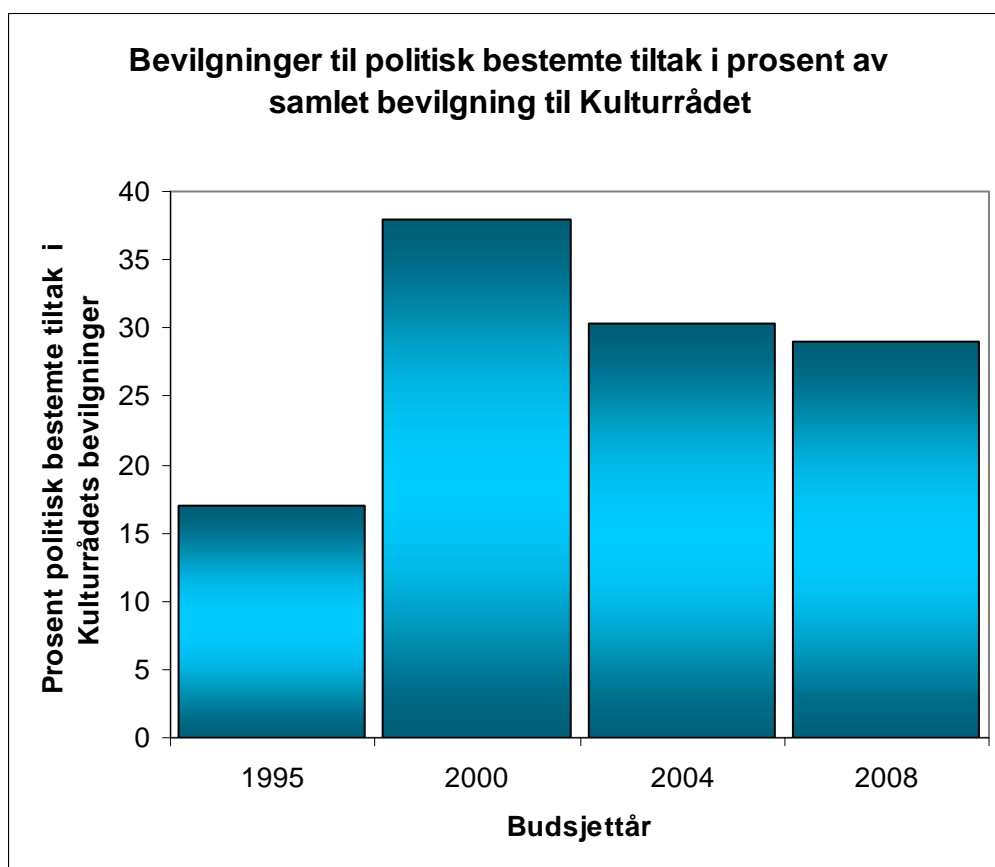
Bevilgningsprosessen knyttet til hvilke tiltak som mottar tilskudd over 74-posten og hvilke som mottar tilskudd over 55-postene er altså forskjellig. I forvaltningen av 74-posten kan Kulturrådet instrueres. Til forskjell fra dette er 55-postene årlige avsetninger som Norsk kulturråd disponerer på grunnlag av egne kunst- og kulturfaglige vurderinger. I tillegg til dette kommer at tiltakene på post 74 stort sett består av faste tilskudd som Norsk kulturråd ikke selv har prioritert (Simonsen, 2005). Det skjer per i dag ingen faglige vurderinger av sammenhengen mellom bevilgningene på 55-postene og 74-posten. Det synes heller ikke å være et helhetlig perspektiv som ligger til grunn for hvilke tiltak som mottar tilskudd fra 74-posten. Sammensetningen synes å være relativt tilfeldig. Dette ble også erkjent av departementet i den siste kulturmeldingen (St. meld. nr 48, 2002-03, s. 227).

6.2.2 Behov for å tydeliggjøre roller

Norsk kulturråds opprinnelige virksomhet kan sies å ha kommet mer i klem de senere årene som resultat av at de er pålagt flere forvaltningsoppgaver. Noen budsjettall kan belyse dette: I det første året med forvaltningsoppgaver i 1995 ble det bevilget 26,6 mill. kroner på post 74, mens det ble bevilget 132 mill. kroner på post 50. Bevilgningen på post 74 utgjorde altså om lag 20 prosent av bevilgningen på 50-posten. I 2008 utgjør bevilgningen på 74-posten 40,7 prosent av kulturfondsmidlene, etter å ha vært oppe i 43 prosent i 2004.



Alternativt kan bevilgningen over 74-posten sees i forhold til den samlede bevilgningen til Kulturrådet. Det gir følgende figur:



Dette viser at politisk bestemte tiltak har spist seg forholdsvis kraftig inn på området til det frie kunstfaglige skjønn. Dessuten er det viktig å påpeke at figuren underdriver den faktiske utviklingen i retning av et mer politisk styrt kulturråd, siden det i den aktuelle perioden også har vært vekst i politisk initierte tiltak som er lagt direkte på 55-posten. Det finnes en rekke eksempler på dette, så som festivalstøtteordningen, kirkemusikkordningen, historiske spill/friluftsspill, ordningen for fri scenekunst, Statens utstillingsstipend.

Det er nå også praksis for at det innvilges årlige tilskudd til *drift* fra fondet. Før ble prosjektsøknader avvist hvis de la opp til årlige tilskudd. En del prosjekter innenfor Kulturrådets satsing på elektronisk kunst har fått støtte i til sammen seks år. Andre kunstprosjekter og formidlingsprosjekter har fått støtte i mer enn tre år. Det samme gjelder Norsk barnebokinstitut.

Kulturfondet slik det opprinnelig ble tenkt som kanalisator av frie midler til forsøks- og utviklingsprosjekter, er altså i realiteten betydelig innskrenket relativt sett. Kulturfondet bindes opp i ulike faste ordninger, noe som gir mindre rom for å være et forsøks- og utviklingsorgan. Opprettelsen av ulike 55-poster istedenfor en felles 50-post kan oppfattes som en stadfesting av en slik utvikling.

Ifølge Kulturrådet selv skjøttes tilskuddene til tiltak over 74-posten i hovedsak på administrativt nivå. Hovedproblemet synes likevel ikke å bestå i at håndteringen av 74-posten går utover evnen til å håndtere 55-postene. Norsk kulturråds administrasjon mener selv de er i stand til å håndtere forvaltningsoppgavene under 74-posten som et ledd i sin portefølje. Med bakgrunn i Kulturrådets kompetanse er det også grunn til å anta forvaltningen av 74-posten ivaretas på en bedre måte her enn om posten skulle forvaltes i departementet.

Hovedproblemstillingen synes altså ikke å være at Kulturrådet både forvalter 74-posten og 55-postene. Hovedproblemet synes snarere å være at det for omverdenen er vanskelig å oppfatte når Kulturrådet har faglig autonomi i enkeltsaker, og når Kulturrådet er et ledd i styringskjeden fra departementet. Dersom Kulturrådet skal kunne håndtere 55-postene og 74-posten på en god måte, bør det gjøres klart både internt i forvaltningen og overfor omverdenen når Kulturrådet opptrer autonomt og når Kulturrådet er et ordinært forvaltningsorgan. Det bør også gjøres klart at armlengdes avstand-prinsippet tilsier at verken Kulturdepartementet eller Stortinget vedtar ordninger som binder opp fondsdelen (55-postene).

Politiske hovedprioriteringer vs det frie kunst- og kunstfaglige skjønn
Stortinget vedtok i budsjettet for 2008 en mer detaljert kontoplan for tilskudd til tiltak underlagt det frie kunstfaglige skjønn. I den nye kontoplanen bevilges slike tilskudd på seks ulike 55-poster: Allmenne kulturformål; Billedkunstformål; Musikkformål; Scenekunstformål; Litteraturformål; og Museumsformål. Tidligere ble disse tilskuddene bevilget på en enkelt 50-post, med benevnelsen Kulturfondet.

Bevilgende myndigheter bør etter utvalgets skjønn vise tilbakeholdenhet med å gripe inn i det frie kunst- og kulturfaglige skjønn (jf. argumentasjonen om ”armlengdes avstand”). Samtidig ser utvalget at bevilgende myndigheter har behov for å foreta en hovedprioritering på ulike kulturformål, også av de midler som omfattes av slikt skjønn.

Tendensen i mye av den nyskapende kunsten er sjangeroverskridende, og denne tendensen forventes å komme enda tydeligere til uttrykk i tiden fremover. Dette gir behov for noe mer fleksibilitet i utnyttelsen av midlene som omfattes av 55-postene i dagens kontoplan.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at stikkordet ”*kan nyttes under*” føyes til de seks 55-postene i dagens kontoplan, og at det gis krysshenvisninger til de relevante kapitler slik at midlene gjøres overførbare mellom de seks formålene. Etter utvalgets oppfatning vil et slikt tiltak representere et godt kompromiss mellom bevilgende myndighets behov for å fastlegge en hoveddisponering av tilskuddene som omfattes av det frie kunst- og kulturfaglige skjønnet, samtidig som dette skjønnet kan utøves med større grad av fleksibilitet og forbedre evnen til å ivareta de særlige behov som skapes av sjangeroverskridende kunst.

6.2.3 To funksjoner – en virksomhet

Det er neppe mulig og heller ikke ønskelig å reversere overføringen av oppgaver fra Kulturdepartementet til underliggende virksomheter. Med tanke på at Kulturrådet kommer i en vanskelig situasjon med å skulle ivareta to ulike roller kunne en derfor tenke seg at det ville være hensiktsmessig å splitte Kulturrådet opp i et forvaltningsorgan for 74-posten og et faglig autonomt organ som forvaltet 55-postene.

Deling vil svekke fagmiljøet

Utvalget mener imidlertid at en oppsplitting i to atskilte virksomheter ikke er hensiktsmessig fordi det ville svekke fagmiljøet i administrasjonen i Kulturrådet. Ved å måtte organisere to små separate virksomheter ville man dessuten pådra seg høyere administrasjonskostnader. Snarere bør Norsk kulturråd fortsatt forvalte 74-posten fordi deres administrasjon har relevant kompetanse for å håndtere den og kan trekke på den erfaringen og kompetanseoppbyggingen som skjer gjennom samarbeidet med fagutvalgene. Den samme administrasjonen som arbeider med den autonome funksjonen bør altså også håndtere forvaltningsdelen. Men de to funksjonene bør tydeliggjøres og rendyrkes, bl.a. bør de fastsettes gjennom forskrift- eller vedtektsendring, og det bør legges vekt på å kommunisere dette skillet internt og eksternt.

Forvaltningsfunksjonen

I den siste kulturmeldingens omtale av overføring av oppgaver fra departementet til Kulturrådet, het det at ”*overføringa inneber ikkje ei endring i ansvarstilhøvet mellom rådet og administrasjonen. Rådet vil ha det samla ansvaret for dei fullmaktene som departementet gjev, og rådet må sjølv ta stilling til kva for avgjerder som skal underleggjast handsaming i rådet, og kva som kan avgjerast på andre nivå ..*” (St. meld. nr 48, 2002-03, 228).

Utvalget ser annerledes på dette: I forvaltningsfunksjonen (74-posten) bør direktøren være øverste ansvarlige innenfor Kulturrådet. Styringsdialogen mellom Kulturrådet og departementet bør i disse sakene gå mellom direktøren i Kulturrådet og embetsverket i departementet. Rådsorganet bør ikke ha noen rolle i denne relasjonen og heller ikke overfor 74-posten.

Videre bør det foretas en rydding innenfor 74-posten ved at det innføres kriterier for hva som skal gi grunnlag for å få bevilgning herfra. Departementet bør imidlertid kunne innhente råd fra administrasjonen i Kulturrådet når dette er ønskelig.

Forvaltningsdelen av virksomheten vil håndtere de sakene der politiske vurderinger styrer tilskuddene. Disse sakene skal ikke legges fram for Rådet, men håndteres av administrativ ledelse.

Den autonome funksjonen

I den autonome funksjonen (55-postene) bør rådsorganet være øverste ansvarlige og kun beskjefte seg med den delen av virksomheten hvor kunst- og kulturfaglig skjønn ligger til grunn for tildelingene. Rådsorganets arbeid her understøttes av administrasjonen og fagutvalgene. Relasjonen med departementet når det gjelder den autonome funksjonen bør ivaretas av rådet/rådslederen på den ene side og politisk ledelse på den andre.

Skal det fungere etter sin hensikt med en slik inndeling i en forvaltningsfunksjon og en autonom funksjon med en felles administrasjon, er det viktig at rådet (rådsorganet) har de nødvendige administrative ressurser og midler. Rådet bør også selv ha nødvendig styring over disse.

6.2.4 Behov for ny budsjettpost i statsbudsjettet

Hvis det foretas en tydeliggjøring av skillet mellom 55- og 74 postene, er det samtidig grunn til å vurdere en endring i poststrukturen for statsbudsjettet.

Slik det er i dag, skal det ikke ytes driftsstøtte fra Kulturfondets 55-poster, bare gis kortsiktige (1-3 år) tilskudd til nye prosjekter. Støtte utover dette oppfattes som driftsstøtte og må eventuelt søkes fra KKD (74- eller 78-posten). Tidligere evalueringer viser imidlertid at enkelte tiltak har blitt liggende på fondspostene over flere år, til dels fordi man ikke har funnet midler på KKD's budsjett til å drifte tiltakene etter at det er besluttet at de burde få permanent støtte (Fjeldstad 2001).

Praksis har på denne måten motvirket en svakhet ved dagens system sett i forhold til utviklingen i kulturfeltet. Noen av de prosjektene som får flerårig støtte innenfor 55-posten, viser seg nemlig å ha en berettigelse etter at prosjektperioden er over. Dette gjelder særlig på kulturområder der grupper eller ensembler går sammen om en forestilling eller et prosjekt, som er egnet for videreføring innenfor fastere former, etter at prosjektmidlene og prosjektperioden er over. Kulturrådet og Danse- og teatersentrum peker bl.a. på denne problemstillingen i et felles høringsvar (jf. vedlegg 4).

I dag finnes bare to muligheter, enten kan ensemblet søke om støtte til et nytt prosjekt innenfor 55-posten, eller så kan ensemblet få støtte over post 74. Utvalget ser at det hadde vært hensiktsmessig for Kulturrådet å kunne innvilge slike prosjekter og ensembler støtte for en ny periode på fra ett til tre år, for å se hvilken livskraft dette prosjektet eller ensemblet har. Etter en slik fornyet periode bør så prosjektet/ensemblet evalueres på kunstfaglig grunnlag, før Kulturrådet vurderer enten å anbefale departementet å ta ensemblet/prosjektet inn på post 74 eller å avslå ytterligere støtte.

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 "videreføringsstøtte" for mer langsiktige prosjekter som har vist seg egnet til videreføring i en ny periode.

Det må være et mål at slike prosjekter etter evaluering flyttes fra prosjektstøtte til driftsstøtte. Dette vil ha to hensikter, på den ene side unngå at tiltak blir liggende uforholdsmessig lenge på en post hvor det er forutsatt kortvarig støtte, og på den annen side øke forutsigbarheten for virksomhetene, ved at det kan sikres videre drift og støtte.

En typisk livssyklus for et prosjekt blir da slik: Midlene fra 55-postene fordeles på grunnlag av faglig skjønn til prosjekter for inntil en tre års periode. Dersom prosjektene etter to eller tre år iht. en faglig vurdering bør videreføres, men ikke foreløpig skal bevilges midler direkte over statsbudsjettet (post 74), kan Rådet beslutte at de bevilges tilskudd i ytterligere inntil tre år, ev. fra post X, før de enten flyttes over på post 74 eller støtten avvikles. Før prosjektene eventuelt anbefales overført til post 74, bør det være foretatt evaluering på med positivt utfall.

6.2.5 Oppnevning av rådsmedlemmer

Når det er foreslått en så vidt klar rolle- og funksjonsdeling internt i Kulturrådet, er dette gjort for å sørge for den nødvendige armlengdes avstand mellom rådet på den ene siden og departementet og Stortinget på den andre siden. Rådet skal ha en autonom rolle ved tildelinger som er basert på kunst- og kulturfaglig skjønn. For at rådet skal ha troverdighet, tillit og legitimitet i denne rollen, kan det være grunn til å se på hvordan oppnevningen av rådsmedlemmene foregår.

Rådsorganet skal forvalte de store ordningene med de store midlene, etter prinsippet "langsomt og grundig", med vurdering av prosjektforslagenes nyskaping og kunstneriske kvalitet. Dette innebærer at rådsmedlemmene bør ha tung kunst- og kulturfaglig kompetanse som gir den nødvendige legitimitet, autoritet og tillit. Når beslutningene i all hovedsak skal tas med bakgrunn i kunst- og kulturfaglig skjønn, mener utvalget også at det bør utformes retningslinjer for hvem som kan foreslås for å sikre kompetanse og interesse for de ulike fagområdene rådet forvalter. Kunstnerisk skjønn består både av objektive kunst- og kulturfaglige kriterier og av mer subjektive preferanser. Det er av den grunn viktig at rådet er bredt sammensatt. Dette vil også gi rådet legitimitet.

I denne sammenheng kan det argumenteres for å avvikle Stortingets adgang til å oppnevne (4 medlemmer) og Kommunenes Sentralforbunds forslagsrett (2 medlemmer). Rådsmedlemmene bør utelukkende oppnevnes av Kongen etter forslag fra Kulturdepartementet/regjeringen. Dette gir mulighet for en mer helhetlig sammensetting av rådet ut fra en konsistent vurdering av kulturfaglig bakgrunn. Stortinget vil fortsatt kunne styre 74-posten og andre poster på departementets budsjett, der kulturpolitiske vurderinger og ikke kunstfaglig skjønn skal være avgjørende for tildelingene. Rådsleder bør oppnevnes på fritt grunnlag og ha armlengdes avstand i forhold til departementet. Rådsleder bør derfor ikke ha andre oppgaver eller roller hvor rådsleder er direkte underlagt departementet og styrt derfra.

Dagens rådsorgan består av 13 medlemmer. Et så vidt stort råd kan bidra til å gjøre tilskuddsforvaltningen tungrodd og lite fleksibel. Dagens kunstverden endres i rask tempo. Rådet bør ha en utforming som er tilpasset denne virkeligheten. Møter bør kunne avtales på relativt kort varsel ved behov, og rådet bør kunne ha en god dialog med omverdenen. På denne bakgrunn mener utvalget at rådet bør ha færre medlemmer. Dette vil kunne bidra til å gjøre rådet mer fleksibelt og operativt. I tillegg er det etter utvalgets mening unødvendig med hele 13 medlemmer dersom samtlige skal oppnevnes av departementet. Utvalget ser for seg et råd om lag på størrelse med hvordan det opprinnelig var utformet, dvs. 7-9 medlemmer.

Rådets medlemmer sitter i dag i fire år av gangen, med mulighet for å sitte maksimalt to perioder sammenhengende. Utvalget mener det ville være hensiktsmessig å opprettholde oppnevningsperioden og adgangen til en gangs gjenoppnevning, men ønsker å innføre rullerende oppnevning, slik at ikke alle medlemmer i rådet oppnevnes samtidig. Dette vil kunne motvirke at et bestemt kunst- og kulturfaglig skjønn fester seg i avgjørelsene om tildelinger. Samtidig vil dette sørge for kontinuitet og ikke vesentlig brudd i prioriteringer og satsinger hver gang rådet skiftes ut.

Oppnevning av fagutvalgene

Oppnevning av fagutvalgene bør sees på bakgrunn av at Rådet skal være et autonomt organ på armlengdes avstand fra departement og organisasjoner, og at beslutninger skal fattes på bakgrunn av kunst- og kulturfaglig skjønn. Fagutvalgene bør da oppnevnes av Rådet etter forslag fra administrasjonen. Rådet bør ha full råderett over fagutvalgsstrukturen.

For å sikre den kompetansen og kunnskapen rådet behøver, og den nødvendige nærheten til relevante miljøer, bør organisasjonene ha forslagsrett på fagutvalgsmedlemmer. For å ha den nødvendige armlengdes avstanden også til organisasjonene i fagutvalgenes arbeid bør imidlertid organisasjonene ikke ha innstillingsrett.

For å sikre mangfold og ulike kunstsyn innenfor det faglige skjønnet bør det legges vekt på god spredning i medlemmenes bakgrunn. Av hensyn til gjennomstrømming og fleksibilitet bør fagutvalgsmedlemmer oppnevnes for tre år av gangen, og det bør ikke være mulig å sitte i utvalg i mer enn to perioder.

6.3 Rollefordeling og samordning

6.3.1 Grunnlaget for samling av tilskuddsordninger

Utvalget foreslo i sin rapport *”For full musikk”* å samle de mange tilskuddsordningene på feltet i tre større sjangeruavhengige ordninger (Fonogramordningen, Arrangørordningen og Musikerordningen). Disse ble foreslått å forvaltes av en sentral, statlig aktør, slik som Kulturrådet. Samtidig foreslo Utvalget at en viss andel av midlene innenfor disse tre ordningene skulle kanaliseres til interesseorganisasjonene til videre fordeling ut fra et ”raskt og nært”-prinsipp med relativt små tildelingsbeløp. Dette til forskjell fra de tre store ordningene der det ble foreslått lagt til grunn et ”sakte og grundig”-prinsipp og større tildelinger.

Kulturdepartementet fulgte opp utvalgets forslag i St.meld. nr. 21 (2007-2008), med en utvidelse til fire store ordninger – fonogram, arrangør, musiker og utstyr. Ordningene foreslås forvaltet av Kulturrådet. I tillegg foreslås det at FLBs og FFUKs støtte til innspilling/produksjon av fonogrammer sees i sammenheng. Det framgår imidlertid ikke hvorvidt FLB og FFUK skal gi annen støtte til musikk enn til innspilling og produksjon av fonogrammer.

I stortingsmeldingen er det ikke eksplisitt foreslått at noen tilskuddsforvaltere/fond skal slås sammen, men det vurderes å være behov for samordning. Det heter at *”det vil bli arbeidet videre med en nærmere samordning av fondene, samtidig som man ivaretar de grunnleggende prinsippene bak de ulike fondene”* (s.124). Utvalget oppfatter dette som grunnlag for å vurdere organisatoriske endringer for å få til en mer rasjonell tilskuddsforvaltning.

Et første spørsmål for utvalget er imidlertid hvorvidt – og ev. på hvilken måte – denne tanken om å samle ordninger i noen færre og større sjangeruavhengige ordninger lar seg overføre på andre kunstområder enn det rytmiske musikkområdet.

Utvalget har gått gjennom alle tilskudd til de ulike kunstområdene over postene 55, 74, 78 og kap. 324, post 73 og post 75 på Kulturdepartementets budsjett, jf. tabell i vedlegg 5. Tabellen viser at flere av tilskuddsforvalterne har flere ordninger/avsetninger for hver kunstgruppe. SKS har for eksempel arbeidsstipender, garantiinntekter og diverse stipender. Kulturrådet har mellom fire og åtte ordninger/avsetninger per kunstgruppe/kunstmråde innenfor 55-postene.

I tillegg administrerer Kulturrådet en rekke ordninger/tilskudd over post 74 som delvis har karakter av å være drift/virksomhetsstøtte. Det finnes for enkelte kunstområder nærmere 20 slike mottakere/tiltak over 74-posten. Tilsvarende forhold avdekkes dersom man ser på 78-posten. Tabellen viser også at post 74 og post 78 inneholder et stort antall uensartede tiltak og tilskuddsordninger. Det synes ikke å ligge klare formål eller kriterier til grunn for hva som ligger på postene, og for hva som ligger på hvilken post.

I tabellen i vedlegget er det avslutningsvis også tatt med infrastrukturstøtte til tiltak over kap 324, post 75, og driftsstøtte til ni større, regionale opera- og musikk institusjoner. Enkelte kunstområder som ikke har mange statlige institusjoner med direkte finansiering over statsbudsjettet, har de senere årene dels blitt kompensert for dette gjennom oppretting av noe infrastruktur- og annen støtte over post 73 og post 75 på kap. 324.

Det er fortsatt slik at det rytmiske feltet har spesielt mange og små støtteordninger, men det finnes et relativt stort antall ordninger og tiltak også innenfor andre kunstområder. Flere av disse ordningene og tiltakene har små midler. Dette gir grunnlag for å vurdere samling av ordninger i noen få, større ordninger.

Argumenter for å samle ordningene

De ulike tilskuddsordningene, avsetningene og tiltakene er vokst fram over tid, men det er ikke gjort noen vurdering av om denne strukturen er hensiktsmessig samlet sett med tanke på å realisere kulturpolitiske mål.

Stadig flere utøvere arbeider på tvers av sjangergrenser og kunstområder, ikke minst som et ledd i å være nyskapende. Et *faglig* argument for å slå sammen tilskuddsordninger og avsetninger er derfor at de bør være utformet slik at definerte grenser for sjangere og prosjekttype ikke blir til hinder for å få tilskudd til et godt prosjekt. Ordningene må derfor utformes fleksibelt slik at de som uttrykker seg innenfor flere sjangere og kunstuttrykk ikke ekskluderes. Færre ordninger og dermed færre grenser blir altså et poeng i seg selv.

Sett fra et *administrativt* synspunkt kan det også være hensiktsmessig med en samling: Færre og større ordninger gir færre grenseflater og dermed redusert risiko for overlapp som ellers kan innebære dobbeltbehandling og unødige kommunikasjons-/samordningsbehov og administrative kostnader. Videre vil større tilskuddsordninger gi grunnlag for stordriftsfordeler ved at det behandles flere søknader innenfor samme saksbehandlingssystem. Dette vil redusere administrative kostnader pr søknad og frigjøre midler til økte tilskudd.

For søkerne vil færre ordninger bety å slippe å søke flere steder/flere ordninger. Det må her samtidig understrekes som en forutsetning at færre ordninger må bety at det gis større enkelttilskudd slik at kunstneren ikke kommer dårligere ut samlet sett.

Foruten forenkling for den enkelte vil en samling innebære reduserte samfunnsøkonomiske kostnader ved at kunstneren kan benytte mindre tid til søknadsskriving enn i dag. Dette vil ytterligere forsterkes dersom hele saksgangen foregår elektronisk med en database som foreslått i stortingsmeldingen om rytmisk musikk.

Færre og større ordninger og strukturer bidrar også til bedre oversikt både for den enkelte søker og for allmennheten generelt, noe som også gir bedre grunnlag for innsyn.

En sammenslåing av ulike tilskuddsordninger vil bedre synliggjøre den samlede ressursinnsatsen på kulturfeltet. Et problem i en fragmentert struktur med mange og delvis overlappende ordninger, er at de store spørsmålene og de overordnede debattene lett kommer i bakgrunnen. Slike spørsmål har en tendens til å bli fortrent av en løpende debatt om enkeltsaker vedrørende fordeling og forvaltning av midler innenfor ulike ordninger. En konsekvens av en fragmentert struktur er at den samlede ressursinnsatsen på feltet kan bli mindre enn ønskelig.

Argumenter imot å samle ordningene

En hovedinnvending går på at kunstområdene har så vidt ulike kjennetegn at det ikke vil være hensiktsmessig å samle dem i noen få ordninger. De nåværende ordningene for hvert kunstområde kan også ha så vidt ulike formål og kriterier at det av den grunn ikke er hensiktsmessig å samle dem, bl.a. fordi det blir vanskeligere å operere med enkle og klare inngangskriterier.

Ellers blir det ofte pekt på at når kunstnere kan søke på flere tilskuddsordninger parallelt, bl.a. når ordningene overlapper, sikrer det et mangfold innenfor kunst- og kulturfeltet. Alternative søknadsmuligheter for den enkelte kan bidra til at den enkelte søknad kan bli vurdert parallelt innenfor flere ordninger. Dette gir søkerne håp om i alle fall å få støtte fra ett sted.

Kunst- og kulturfaglig skjønn bygges på objektive faglige kriterier, men også på subjektive vurderinger (preferanser). For å motvirke en ensretting av oppfatningene om hva som er god kunst bør det derfor være flere som er med på å vurdere den enkelte søknad. En samling av ordninger vil i praksis kunne gi fagkonsulentene hos tilskuddsforvalter for stor makt over det frie feltet.

Et åpent spørsmål er i hvilken grad en samling av ordninger vil bety færre fagutvalg. En radikal sanering av fagutvalg vil kunne innebære at kompetansen blir lite tilpasset behovet. Det kan snarere være grunn til at samling i færre ordninger balanseres med en relativt spesialisert struktur med fagutvalg og ev. underutvalg der det også legges vekt på en representativ sammensetning.

Isolert sett kan det også være et poeng å unngå å samle ordninger der noen inneholder et vederlagsэлеment, mens andre ikke har dette. Imidlertid er jo en av tilskuddsforvalterne (FLB) allerede i dag i en slik situasjon, men riktig nok slik at finansieringskilden er den samme, nemlig bevilgninger over statsbudsjettet.

Et siste poeng ligger i verdien av status quo for søkerne. En stor omkalfatring vil kunne ha store gjennomføringskostnader. Nåværende ordninger har en struktur og arbeidsdeling som er kjent og innarbeidet. De ulike tilskuddsforvalterne kan dessuten oppfattes som uttrykk for en tankerekke som tar utgangspunkt i og støtter verdien av kunstneres arbeid.

6.3.2 Skisse til samling av tilskuddsordninger

Utvalgets arbeid har vist at kunstområdene har til dels svært ulike kjennetegn og tilskuddsbehov, og at tilskuddsordninger må ta høyde for store forskjeller mht. formål, kriterier osv. Det vil derfor neppe være formålstjenlig å videreføre

forslaget fra det rytmiske musikkområdet, altså om å samle alle støtteordningene i tre store ordninger for alle kunstområder. Et slikt forslag ville etter alt å dømme gjøre det vanskelig å utforme klare inngangskriterier og kriterier for tildeling og utmåling. Det ville spesielt være vanskelig å innpasse alle hensyn dersom en enkelt utøverordning skulle kunne dekke behovene innenfor alle kunstområder.

Noen av de støtteordninger utvalget foreslår i sin første utredning vil imidlertid kunne videreføres og utvides. Dette gjelder bl.a. fonogramordningen og arrangørstøtten, som også departementet i St. meld nr. 21 går inn for å videreføre. Departementet vil imidlertid ha to ordninger for fonogram; en for innkjøp og en for innspillinger. Utvalget legger også dette til grunn. Når det gjelder den områdespesifikke musikerordningen, mener utvalget at denne bør gjelde for alle musikkområder, ikke bare det rytmiske området.

Utvalget mener det er viktig å arbeide videre med å utforme noen få, større ordninger for hvert enkelt kunstområde, ev. grupper av områder. Utvalget mener også at det for noen formål er grunn til å vurdere gjennomgående ordninger på tvers av kunstområdene.

Utvalgets utgangspunkt er at færre, men større ordninger er formålstjenlig både for den enkelte kunstner og for samfunnet som helhet. Det vil gjøre det mulig for hver enkelt søker å motta større tildeling fra en tilskuddsforvalter, samtidig som man slipper å søke flere statlige ordninger for å få realisert sitt prosjekt. Det vil også samlet sett føre til færre søknadsbehandlinger og dermed også bidra til å redusere kostnadskrevende byråkrati og frigjøre ressurser til kunstnerisk virksomhet (se også utvalgets delutredning, kap 6.4.2 s. 44 mfl.).

Utvalget er samtidig opptatt av at den enkelte tilskuddsforvalter skal ha mulighet til å utforme sine støtteordninger slik at de gir større mulighet til å foreta vurderinger på grunnlag av kunstnerisk skjønn. Dette gjelder i særlig grad for Norsk kulturråds støtteordninger for det enkelte kunstområdet på post 55. For sterke bindinger i enkeltordninger på samme felt kan begrense rådets mulighet til å fatte best mulige beslutninger.

Norsk kulturråd peker i et innspill til utvalget på behovet for en tydelig, forutsigbar og fleksibel ordningsstruktur som virker i takt med feltets organisering og kunstneriske utvikling. Det er, etter hva utvalget forstår, en erfaring at faste ordninger over tid kan virke beskrankende, fordi de gjør det vanskelig å tilpasse seg nye behov i kunstfeltet. Derfor kan det virke mot sin hensikt å vedtektsfeste enkeltordninger eller vedta disse i forskrift.

Utvalget er opptatt av at Kulturrådet skal ha stor frihet i sin autonome funksjon, og at det skal være mulig for Rådet å ha et overordnet kulturfaglig syn i forhold til ordninger og sjangere på 55-posten. Ikke minst må rådet ha mulighet til å sikre at sjangeroverskridende prosjekter blir realisert, og må derfor ha tilstrekkelig tyngde og autonomi også i forholdet til det enkelte fagutvalg. Utvalget mener derfor at det her i størst mulig utstrekning bør satses på en eller to hovedordninger for hvert felt: prosjektstøtte og innkjøpsordning.

Nedenfor følger utvalgets skisse til samling av ordninger.

6.3.2.1 Ordninger på tvers av sjangere og kunstområder (innenfor Kulturrådets autonome funksjon)

Arrangørordning

- *Formål*; ordningen skal legge til rette for å styrke arrangørene og derigjennom kunstnerne. En profesjonalisering av arrangørene vil bidra til at kunstnerne lettere får formidlet sin kunst til publikum.
- *Nåværende ordninger som trekkes inn i denne ordningen*;
 - Festivalstøtten (Norsk kulturråd)
 - Andel av Turné- og arrangørordningen for rock og populærmusikk (NK)
 - Norsk Rockforbund – forsøk med klubbstøtte
 - Norsk jazzforum (klubb- og arrangørstøtte)
 - Rådet for folkemusikk og folkedans/den norske folkemusikkscena
 - Formidler/gjestespill (NK)
 - Litteraturfestivaler (NK)
- *Nåværende ordninger som overføres til andre organer å forvalte*;
 - Den kulturelle skolesekken (NK)
 - Historiske spill/friluftspill (NK)

Utvalget viser til St.meld. nr 8 (2007-08) *Kulturell skolesekk for framtida*, der det fremgår at scenekunstens andel av de kulturelle skolesekkmidlene legges til Scenekunstbruket. Utvalget viser til høringsuttalelser fra Danse- og teatersentrum og foreslår at midler knyttet til historiske spill/friluftspill legges hit for videreformidling.

6.3.2.2 Områdespesifikke ordninger

Utvalget ser for seg at de forskjellige ordningene på 55-postene i Kulturrådet samles i to ordninger for hvert kunstområde, prosjektstøtte og innkjøpsstøtte. Ordningene slås sammen med tilsvarende ordninger i Fond for lyd og bilde. Med dette forslaget til struktur foreslår utvalget at de ulike ordningene som eksisterer i dag for hvert kunstfagområde avvikles. Utvalget er av den oppfatning at disse er for små og for mange. Utvalget mener Norsk kulturråd bør avvikle oppsplittingen i mange små ordninger for hvert kunstfag, og samle disse i områdespesifikke prosjektstøtteordninger, ev. i innkjøpsordninger for de kunstfagene dette er aktuelt.

1) Prosjektstøtte (NK)

Musikk

- *Formål*; støtte musikkprosjekter, herunder innspillinger, av høy kvalitet.
- *Nåværende ordninger som innarbeides i denne nye ordningen*;
 - Ensemblestøtten (NK)
 - Bestillingsverkordningen (NK)
 - Andel av Turné- og arrangørordningen for rock og populærmusikk (NK)
 - Prosjektstøtte (NK)
 - Prosjektstøtte (FLB)

- Innspillinger (NK)
- Innspillinger (FLB)

Scenekunst

- *Formål*; støtte scenekunstprosjekter av høy kvalitet.
- *Nåværende ordninger som innarbeides i denne nye ordningen*;
 - Prosjektstøtte Scenekunst og dans (NK)
 - Forprosjekt koreografi (NK)
 - Dans (NK)
 - Forprosjekt Scenetekst (NK)
 - Fri scenekunst (NK)
 - Scenekunst og ny teknologi (NK)
 - Prosjektstøtte (FLB)
 - Gjenopptakelse og spredning av scenekunst (FLB)

Utvalget er klar over at dans fikk en egen tilskuddsordning så sent som i 2006. Dans er et lite utbygd kunstområde i Norge. En forutsetning for at prosjektstøtten til scenekunst kan samles innenfor en ordning, er at det opprettholdes et eget fagutvalg for dans med en egen avsetning.

Visuell kunst

- *Formål*; støtte visuelle kunstprosjekter av høy kvalitet.
- *Nåværende ordninger som innarbeides i denne nye ordningen*;
 - Prosjektstøtte (NK)
 - Kunst og ny teknologi (NK)
 - Kulturelle endringsprosesser (NK)
 - Manusutvikling (NK)
 - Utstillingsstøtte til kunstnere i etableringsfasen (NK)
 - Utstyrstøtte til fellesverksteder (NK)

Litteratur

- *Formål*; støtte litterære prosjekter av høy kvalitet.
- *Nåværende ordninger som innarbeides i denne nye ordningen*;
 - Prosjektstøtte (NK)
 - Produksjonsstøtte (NK)

2) Innkjøpsordning (NK)

Fonogram

- *Formål*; kjøpe inn norske fonogrammer av høy kvalitet.
- *Nåværende ordninger som innarbeides i denne nye ordningen*;
 - Innkjøpsordning for fonogram (NK)

Litteratur

- *Formål*; Kjøpe inn norske boktitler av høy kvalitet.
- *Nåværende ordninger som innarbeides i denne nye ordningen*;
 - Innkjøpsordningene (NK)

6.3.2.3 Stipendordning (SKS)

Utvalget foreslår en stipendordning innenfor SKS som fordeles på fem ulike avsetninger. Disse vil i hovedsak måtte gå til arbeidsstipender, jf. pkt 6.5.1.

- *Fem store avsetninger;*
 - Musikk
 - Litteratur
 - Scenekunst
 - Visuell kunst
 - Tverrfaglig
- *Formål;* Legge til rette for at kunstnere som produserer på et høyt nivå gis anledning til å utvikle sin kunst.
- *Nåværende ordninger:*
 - Arbeidsstipend
 - Arbeidsstipend, yngre
 - Diverse-stipend
 - Stipend for eldre fortjente kunstnere
 - Stipend for gjennomført kunstutdanning mv.

6.3.2.4 Kunstnerorientert prosjektstøtte (FFUK)

Utvalget foreslår en kunstnerorientert prosjektstøtte innenfor FFUK som fordeles på to avsetninger.

- *To avsetninger*
 - Musikk
 - Scenekunst
- *Formål;* Støtte kunstnere med prosjekter på et høyt nivå.
- *Nåværende ordninger:*
 - Reise- og videreutdanningsstipend
 - Prosjektstøtte
 - Innspillingsstøtte.

Kommentar

Utvalget har begrenset seg til å samle ordninger fra Norsk kulturråd og Fond for lyd og bilde. Av disse er områdene Kulturvern, Barn og unge og Formidling ikke tatt med fordi utvalget ikke har endringsforslag for disse. Støtte fra Statens kunstnerstipend og Fond for utøvende kunstnere foreslås videreført som i dag, men med noen forenklinger av selve stipendordningene. Det er flere årsaker til dette.

Støtten fra SKS har en annen innretning enn de andre ordningene ved å være entydig kunstnerorientert, til dels med et innslag av inntektssikring, mens de andre er mer eller mindre klart prosjektorientert. SKS-ordningene har ikke noe krav om at søker skal produsere nyskapende kunst, støtten er ikke direkte knyttet til gjennomføringen av et bestemt prosjekt, og støtten er også mer langsiktig enn støtten fra de andre ordningene. Dagens garantiinntekt gis for eksempel så lenge kunstneren er produktiv på et høyt nivå, og arbeidsstipender kan gis for inntil fem år av gangen.

Viktigst er likevel at SKS-ordningene skiller seg ut ved å tjene et særskilt *kunstnerpolitisk* formål. Ved utformingen av tilskuddssystemet ser utvalget det som et viktig hensyn å sette kunstneren i sentrum, og utvalget mener derfor at

SKS-ordningene bør holdes utenfor den foreslåtte samlingen av ordninger, men at de bør gis en ny innretning innenfor rammen av SKS.

Støtten fra FFUK kan sies å være en form for utøverorientert prosjektstøtte og er på den måten i en mellomstilling mellom SKS og Kulturrådet. Dette tilsier ikke alene en særstilling som egen ordning. Viktigere er det at det gir musikere og scenekunstnere flere ordninger å søke på. Spesielt det siste argumentet er sterkt vektlagt av flere av organisasjonene, jf. kap. 5. Dette i tillegg til at FFUK opererer raskt og nært (til forskjell fra de tre andre), gjør at utvalget mener det kan være riktig å holde FFUK-ordningene utenfor den foreslåtte samlingen av ordninger, men at de gis en ny innretning innenfor rammen av FFUK.

Konklusjon

Utvalget mener at forslaget i delutredningen ”*For full musikk*” om å samle alle ordninger på det rytmiske musikkfeltet i tre hovedordninger, bør videreføres for hele musikkfeltet. Utvalget følger imidlertid forslaget i St.meld. nr. 21 Samspill om å dele arrangørordningen i to; arrangør og utstyr, slik at det totalt sett blir fire ordninger for musikkfeltet. Utvalget omtaler utstysordningen nærmere under kap. 6.3.3. Utvalget finner det ikke hensiktsmessig å videreføre dette forslaget til andre kunst- og kulturområder.

Utvalget er likevel opptatt av å samle og gruppere ordninger slik at det totale feltet blir lettere å administrere og mer oversiktlig for søkerne. Utvalget er samtidig opptatt av at den enkelte tilskuddsforvalter skal ha mulighet til å utforme sine ordninger slik at de utvikler seg i takt med feltets organisering og kunstneriske utvikling. Særlig viktig er dette for Norsk kulturråd i sin funksjon som autonomt råd i forhold til post 55. Utvalget foreslår derfor å samle ordninger som er spesifikke for hvert kunst- og kulturområde i en eller to områdespesifikke ordninger per område.

Utvalgt mener samtidig at det er mulig å utforme noen tverrgående ordninger, bl.a. at arrangørordningen kan utvides til å gjelde alle kunst- og kulturfeltene. Andre tverrgående støtteordninger behandler utvalget under kap. 6.3.3 om forslag vedrørende post 74 og post 78.

6.3.3 Forslag vedr. 74 og 78-postene

Fra post 74 og post 78 gis det ulike former for driftsstøtte til grupper/tiltak som det vurderes som kulturpolitisk viktig å støtte. Disse konkurrerer ikke om pottter som tilskuddsforvalterne forvalter, men er bevilget midler direkte over statsbudsjettet.

6.3.3.1 Post 74

Det finnes tilsynelatende ingen faste kriterier for å få tildeling over post 74. Fellesnevneren synes å være at det er politisk vilje til å støtte tiltakene og at Kulturrådet har fått ansvar for å forvalte ordningene rent administrativt.

Utvalget mener at post 74 må skilles klart fra Rådets virksomhet, jf. drøftingen i kap.6.2. Det bør tydeliggjøres at oppgaven med å forvalte post 74 er en forvaltningsoppgave og derfor ligger i Kulturrådets administrasjon og ikke i rådsorganet. Utvalget vil påpeke at denne oppgavefordelingen også bør

innebære at KKD drar nytte av Kulturrådets kompetanse slik at Kulturrådet som forvaltningsorgan kan gi faglige råd til departementet når det er hensiktsmessig.

Utvalget vil som hovedregel foreslå at alle mottakere på 74-posten evalueres etter tre år med driftsstøtte og deretter ved behov. Denne evalueringen skal skje på kunst- og kulturfaglig grunnlag, og kan administreres av Kulturrådet (som forvaltningsorgan). Tiltak som ikke holder tilstrekkelig kvalitet bør avvikles, slik at andre tiltak kan komme inn på 74-posten og motta driftsstøtte, dersom de er kvalifisert for dette kunstnerisk sett.

6.3.3.2 Post 78

78-posten er KKD's ymse-post, og i større grad enn 74-posten utelukkende departementets post. Alle departementer har slike ymse-poster, og disse er ment å fange opp bevilgninger som ikke passer andre steder, bl.a. til å fremme nye satsinger, og det vil for KKD bety slikt som mangfoldsår, kulturbyår og lignende.

Bevilgninger over post 78 er politisk besluttet. Det gis i utgangspunktet ettårig støtte. Mange av tiltakene har likevel karakter av å være varig støtteberettigede. Det finnes ingen faste kriterier for å få tildeling over post 78. Fellesnevneren synes i hovedsak å være at det er politisk vilje til å støtte tiltakene. Men selv om dette er en ymse-post, bør det være mulig å begrunne hvorfor et tiltak er plassert her og ikke på 74-posten.

6.3.3.3 Skisse til opprydding og klarere inndeling

Både post 74 og post 78 har et stort antall uensartede tiltak og tilskuddsordninger. Utvalget ser her behov for en opprydding på grunnlag av klare formål og kriterier.

Utvalget har gått gjennom hva 74 og 78-posten brukes til i dag og sett på behovene de ulike kunstområdene har. Utvalget vil med bakgrunn i dette peke på hvilke formål 74-posten bør nyttes til etter Utvalgets oppfatning. Utvalget mener at postbetegnelse bør endres i tråd med dette. Utvalget foreslår at post 74 bør hete post 74 *Virksomhetsstøtte*, jf. forslaget nedenfor.

Utvalget mener det bør være en oppgave for Kulturrådet å foreslå nærmere kriterier for type tiltak som skal ligge innenfor ordningene på post 74 og hvilke tiltak som bør flyttes til post 78. Det kan i den forbindelse reises spørsmål om Kulturrådet også bør håndtere noen av tiltakene på post 78, kap. 324, post 73 og kap. 324, post 75.

Post 74 Virksomhetsstøtte

Utvalget foreslår at denne posten benyttes til drift, infrastruktur og utstyr, det vil si mer permanente tiltak som er nødvendige for at kunstneren eller virksomheten skal kunne utøve sin kunst. Posten bør omfatte tre hovedkategorier/ordninger:

A) Driftsstøtte

- *Formål*; Støtte til drift av ensembler, organisasjoner og kulturtiltak. Prosjekter innenfor 55-postene som bør videreføres på mer permanent basis, bør løftes ut av 55-postene og gis driftsstøtte. Formålet med denne støtteordningen er å gi gode prosjekter mulighet til å gå over fra prosjektfasen til mer permanent drift.
- *Nåværende ordninger som trekkes inn i denne ordningen*;
 - Det finnes ikke midler som kan trekkes direkte inn i ordningen, uten at nåværende tiltak på 74 avvikles eller omdefineres.
 - Enkelte av dagens tiltak som får støtte over 74-posten kan samles innenfor driftsstøtten på post 74. (Danse- og teatersentrum ser for seg en slik støtteordning istedenfor dagens basisfinansiering for fri scenekunst.)
 - Nye tiltak som skal få driftsstøtte, overføres enten fra 55-postene, eller legges inn etter politiske vedtak.
 - Tiltak som i dag får driftsstøtte over post 78, kap. 324, post 73 og kap. 324 post 75 anbefales vurdert overført til post 74 for driftsstøtte.

B) Infrastrukturstøtte

- *Formål*; Støtte til lokaler, støtte til apparatet rundt kunstneren, som produsent, manager osv. og støtte til utstillinger. Ordningen skal styrke det profesjonelle apparatet rundt kunstnerne slik at kunstnere i større grad kan konsentrere seg om den kunstneriske virksomheten, mens profesjonelle innenfor tilrettelegging, markedsføring, regnskap osv. kan sørge for at apparatet rundt kunstneren fungerer optimalt.
- *Nåværende ordninger som trekkes inn i denne ordningen*;
 - Dette er en ny ordning, og det finnes ikke midler som kan trekkes direkte inn i ordningen.
 - Utvalget mener imidlertid at ordningen bør ligge på 74-posten fordi det dreier seg om infrastrukturen rundt kunstneren og ikke om kunstprosjekter som sådan.

C) Utstyrsstøtte

- *Formål*; Støtte til scenisk og annet utstyr som er nødvendig for fremføring. Støtteordningen skal bidra til å sørge for at kunstnere og kulturaktører har godt og tilstrekkelig med utstyr, instrumenter og opplæring til å kunne utføre og utvikle sin aktivitet.
- Utvalget foreslo i sin delutredning om rytmisk musikk å opprette en felles utstyrsordning. Departementet fulgte opp dette i stortingsmeldingen om rytmisk musikk. Utvalget mener det er naturlig når det nå arbeides med å få til en felles utstyrsordning for det rytmiske området, at man også legger opp til at ordningen utvides til å gjelde andre sjangere og kunstfelt, særlig med tanke på de sceniske kunststartene.
- *Nåværende ordninger som trekkes inn i denne ordningen*;
 - Norgesnett (74-posten)
 - MVO (74-posten)

Siden de nåværende ordningene som trekkes inn i utstysordningen begge kommer fra musikkområdet, vil utstysordningen måtte tilføres friske midler for å dekke de andre aktuelle kunstområdene.

Utvalget foreslår at de tre hovedordningene forvaltes av Kulturrådets administrasjon. Enkelte deler av ordningene vil også kunne driftes av eksterne organisasjoner etter prinsippet om "raskt og nært".

74-posten foreslås benyttet til tiltak som Kulturrådet (autonomt) anbefaler får varig støtte, samt til tiltak som det av kulturpolitiske årsaker er behov for å støtte. Utvalget foreslår at eksisterende og nye tiltak over post 74 bør innpasses i disse tre ordningene. Dersom de ikke kan knyttes til disse formålene, bør de sorteres under en annen post.

Post 78 Andre kulturtiltak

Utvalget mener denne posten i hovedsak bør benyttes til tiltak departementet ønsker å støtte av kulturpolitiske og strategiske årsaker. Posten kan også benyttes til enkeltstående tiltak som får støtte i en avgrenset periode, slik som mangfoldsår mv. samt til støttebehov som oppstår gjennom budsjettåret. Utvalget foreslår med bakgrunn i dette forslaget at posten gis betegnelsen *Andre kulturtiltak*.

Konklusjon

Tilskudd til det frie feltet bør primært komme over post 55 og post 74. Utvalget mener det er behov for å fastsette klarere formål for post 74, nærmere bestemt drift, infrastruktur og utstyr, dvs. mer varige tiltak, og at det opprettes tre nye samleordninger på posten med tilsvarende navn. Posten bør endre betegnelse til post 74 *Virksomhetsstøtte*.

Utvalget mener det bør være en oppgave for administrasjonen i Kulturrådet å foreslå nærmere kriterier for ordningene utvalget har foreslått. Utvalget foreslår at eksisterende og nye tiltak over post 74 bør kunne innpasses i disse tre ordningene. Utvalget vil som hovedregel foreslå at alle mottakere på post 74 Virksomhetsstøtte evalueres etter tre år med driftsstøtte, og deretter ved behov.

78-posten bør i hovedsak benyttes til tiltak av kulturpolitiske og strategiske årsaker, samt til enkeltstående tiltak. Posten bør gis betegnelsen post 78 *Andre kulturtiltak*.

Departementet anbefales å vurdere om tiltak som i dag bevilges midler over post 78, kap. 324, post 73 og kap. 324, post 75, bør overføres til post 74, gitt de formål som det her legges til grunn at 74-posten skal nyttes til.

6.4 Sammenlåing som følge av færre ordninger ?

Når dagens system av tilskuddsordninger forenkles, synes det også grunn til å reise spørsmål om organisasjonsstrukturen: Bør noen av de fire selvstendige tilskuddsforvalterne slås sammen, og/eller bør det skje oppgaveoverføringer?

I stortingsmeldingen om rytmisk musikk heter det som nevnt at det ”vil bli arbeidet videre med en nærmere samordning av fondene”. Departementet har altså i likhet med utvalget sett behov for å vurdere organisatoriske endringer.

En radikal løsning ville være å legge alle tilskuddsordningene til ett nytt felles organ. Organisering av en slik felles tilskuddsforvalter ville i så fall ta utgangspunkt i Kulturrådets administrasjon i sin funksjon som autonomt organ, og styringsorganet for denne administrasjonen ville måtte integrere de nåværende styrings-/rådsorganene for de fire tilskuddsforvalterne. Dette ville tilrettelegge for en kostnadseffektiv løsning med maksimal bruk av administrative fellesløsninger og der alle tilskuddsordninger lettere kan sees i sammenheng.

Når utvalget likevel ikke vil foreslå en slik løsning, har det flere årsaker. Ett sentralt argument for å ikke slå sammen tilskuddsforvaltere har vært å ivareta det faglige og kulturelle mangfoldet. Riktig nok kan mangfold i noen grad ivaretas gjennom bredt sammensatte styrever, fagutvalg osv. Men for at ulike faglige syn skal få gjøre seg gjeldende ved beslutninger om tildelinger, er det ikke bare behov for å ha flere ordninger, men også flere tilskuddsforvaltere med særskilte styringsorganer. Her kan det vises til organisasjonenes innspill (kap. 4) der mange gjør seg til talsmann for slike oppfatninger.

Videre har utvalget kommet til at SKS og FFUK skal opprettholdes som egne ordninger, og dette vil gi føringer også i spørsmål om organisering. For å kunne rendyrke en profil som kunstnerorientert bør SKS ikke bare opprettholdes som egen ordning, men også som et eget uavhengig organ. SKS har og bør fortsatt ha felles administrasjon med Kulturrådet, men har eget styre, egne midler og egne behandlings- og beslutningsprosedyrer. Utvalget ønsker å videreføre dette.

Når det her ikke foreslås at FFUK med sin utøverprofil bør slås sammen med SKS, har det sin bakgrunn i at finansieringsordningen for FFUK skiller seg ut. FFUKs midler kommer fra en vederlagsbegrunnet avgift og ikke over statsbudsjettet. I tillegg er FFUK et eget rettssubjekt, noe som åpner for at FFUK kan betale ut midler raskere enn hva de andre kan. Til sammen legger dette til rette for en egen tilskuddsforvalter som kan operere ”raskt og nært” overfor utøverne.

Utvalget vil legge vekt på en organisering av feltet som ivaretar denne rollen, bl.a. for å holde den tildelingsfrekvensen som FFUK har i dag. SKS på sin side vil operere etter prinsippet langsomt og grundig..

På den annen side kunne FFUK vurderes slått sammen med Kulturrådet og FLB i et nytt større fond. Disse overlapper ved at FFUK også gir noe prosjektstøtte, ikke minst støtte til scenekunstprosjekter, fonogramproduksjon og -innspilling. FFUK har imidlertid som tidligere anført, en helt annen finansieringsordning enn Kulturrådet og dermed en bedre mulighet til å ivareta en rolle som rask og nær tilskuddsforvalter. FFUK er dessuten eget rettssubjekt, slik at en eventuell sammenslåing med andre tilskuddsforvaltere vil ha langt mer vidtrekkende konsekvenser i form av lovendring, overføring av avgiftsmidlene til statsbudsjettet, overføring til statlige ansettelsesforhold mv.

FFUK bør derfor etter utvalgets mening videreføres som egen tilskuddsforvalter. I denne forbindelse bør det angis en klarere arbeidsdeling i forhold til Kulturrådet/FLB når det gjelder innspillingsstøtte: FFUK kan støtte framføring og presentasjonsCD-er, mens FLB/Kulturrådet støtter de endelige innspillingsene. En slik arbeidsdeling vil for øvrig være i tråd med FFUKs egen høringsuttalelse.

Ved å opprettholde SKS og FFUK som to separate forvaltere vil man dessuten ivareta hensynet til mangfold, dvs. å ha flere enn en tilskuddsforvalter å søke tilskudd fra.

Utvalget vil imidlertid foreslå å samlokalisere FFUK med de andre forvalterne for å skape et større fagmiljø, for å ta ut enkelte administrative gevinster, og for å legge til rette for felles systemer for elektronisk søknadsbehandling. Dette er også foreslått i stortingsmeldingen om rytmisk musikk, og utvalget legger en slik administrativ samling til grunn for sine forslag.

Sammenslåing av Kulturrådet og FLB

Hvis SKS og FFUK skal opprettholdes som separate organer, gjenstår bare spørsmål om forholdet mellom Kulturrådet og FLB.

Som oversikten i pkt. 6.3.2 viser, er alle FLBs ordninger plassert sammen med Kulturrådets ordninger. Både Kulturrådet og FLB har *kulturpolitisk* begrunnede ordninger, begge yter prosjekt- og produksjonsstøtte, og begge opererer med en ”sakte og grundig”-tilnærming. Det ligger derfor godt til rette for å samle deres tilskuddsordninger for musikk og scenekunst under en og samme tilskuddsforvalter.

Et utvidet kulturråd (sammenslått med FLB) vil i tillegg samle Kulturrådets nåværende ordninger under overskriftene visuell kunst, litteratur, arrangørstøtte. Støtten som FLB i dag gir til film, vil kunne overføres til Norsk filminstitutt og fordeles derfra. Støtten som FLB i dag gir til gjenopptakelse av scenekunstprosjekter, kan eventuelt overføres til det nye Scenekunstbruket og fordeles derfra.

Vederlagsproblematikk kompliserer

Et kompliserende forhold er imidlertid at FLB til forskjell fra Kulturrådet er delvis vederlagsbasert. FLB omtales og begrunnes gjerne som en kollektiv vederlagsordning. Midlene bevilges over statsbudsjettet på post 51. Størrelsen på bevilgningen fastsettes politisk.

Dette følger av EUs opphavsrettsdirektiv som ligger til grunn for at det nylig er opprettet en egen *individuell* vederlagsordning som sikrer vederlag for bruk av utøverens produkt. Siden 2006 har Norwaco forvaltet den individuelle vederlagsordningen på vegne av Kulturdepartementet. Ved opprettelsen ble det i Ot.prp. nr. 46 (2004-05) lagt til grunn at vederlagsmidlene skulle administreres av Norwaco, som fordeler midlene til 34 medlemsorganisasjoner og utenlandske samarbeidspartnere. FLB på sin side skulle forvalte det kollektive vederlaget finansiert over statsbudsjettet.

FLB ble imidlertid ikke definert som en rettighetsordning som sådan fordi det må søkes om støtte derfra. Samtidig framgår det klart av forskriften at FLB også har en kulturpolitisk begrunnelse. Det er ikke i proposisjonen eller forskriften sagt noe om hvor stor vekt eller andel vederlagselementet skal ha.

Fond for lyd og bilde har selv foreslått at forskriften for fondet bør endres og gis en klarere kulturpolitisk begrunnelse enn i dag. I St.meld. nr. 21 tar departementet imidlertid til orde for å beholde vederlag som tildelingskriterium for FLB. Utvalget antar at dette gjøres for å markere at rettighetshaveres krav fortsatt skal ivaretas fullt ut.

Utvalgets vurdering er at det synes klart hensiktsmessig å slå FLB sammen med Kulturrådet. Dette er ikke bare begrunnet i ønsket om å spare administrative kostnader, men også faglig begrunnet i og med likheten i profil, formål, kriterier osv.

Utvalget ser at vederlagselementet i FLB vil komplisere en slik sammenslåing. Det er imidlertid ikke gitt at man behøver å ha en egen tilskuddsforvalter (et eget fond) for å sikre utøverne et kollektivt vederlag. Utvalget vil foreslå at KKD får utredet om de vederlagsbegrunnede midlene kan/bør skilles ut og ivaretas på annen måte. I så fall ville man få et klart skille mellom vederlagsmidler og kulturpolitisk begrunnede tilskuddsmidler, noe som utvalget ser som ønskelig.

Konsekvenser for fagutvalgene

Hvis FLB og Kulturrådet slås sammen, bør overlappende fagutvalg slås sammen, slik at det samlede antallet fagutvalg reduseres. Likevel kan antallet fagutvalg og underutvalg virke å bli vel stort. Utvalget vil anbefale en forenkling. Som autonomt organ bør imidlertid Rådet selv beslutte hva som er hensiktsmessig organisering. For å få til gode støtteordninger for kunstnere som arbeider på tvers av sjangere og kunstuttrykk er det imidlertid etter utvalgets syn viktig at fagutvalgsstrukturen er fleksibel nok til å kunne tilpasses utviklingen på feltet.

FLB-ordningenes inngangskriterier

De nåværende FLB-ordningene har andre inngangskriterier enn Kulturrådets ordninger, bl.a. stilles det ikke krav om nyskaping. Dette må kunne videreføres i et sammenslått organ.

Konklusjon

Utvalget foreslår at Fond for lyd og bilde slås sammen med Kulturrådet. I denne forbindelse foreslår utvalget at Kulturdepartementet får utredet vederlags-spørsmålet knyttet til FLB med tanke på hvordan dette skal ivaretas på annen måte.

Samtidig foreslår utvalget å opprettholde SKS og FFUK som egne ordninger og som selvstendige tilskuddsforvaltere. Tre tilskuddsforvaltere med ulik profil vil sammen ivareta hensynet til mangfold i tilskuddsstrukturen.

6.5 Andre forslag

6.5.1 Er Garantiinntektsordningen liv laga?

Garantiinntektsordningen (GI-ordningen) ble opprettet i 1977, og de første 180 garantiinntektene ble utbetalt dette året. Ordningen hadde sin bakgrunn i de dårlige arbeids- og levevilkårene kunstnerne levde under, og da særlig de skapende kunstnerne. Hovedmålet for ordningen var å gi kunstnerne økonomisk trygghet og mulighet til å ha kunstnerisk virksomhet som sin hovedbeskjeftigelse. I utgangspunktet skulle flest mulig av kunstnerne nås med den nye ordningen. Allerede tidlig på 80-tallet gikk man vekk fra denne tanken. Målet var da at om lag 600 kunstnere skulle motta garantiinntekt. Per 2008 er det 502 kunstnere som mottar garantiinntekt. Stortinget vedtar en overslagsbevilgning som er avgjørende for hvor mange garantiinntekter som innvilges, og for hvor mange nye kunstnere som tas opp i ordningen det året.

En kvotefordeling bestemt av Kulturdepartementet, etter samråd med Utvalget for statens kunstnerstipend og forhandlingsberettigede organisasjoner, bestemmer fordelingen av midlene mellom de ulike kunstnergruppene. Størrelsen på kvoten ved neste tildeling bestemmes av tapte garantiinntekter i innenfor kunstnergruppen, antall kunstnere og søkere i gruppen og gjennomsnittsinntekt og medianinntekt i gruppen.

Det er besluttet av Stortinget at garantiinntektens maksimalbeløp til enhver tid skal tilsvare et beløp i statens lønnsregulativ og fastsettes hvert år i forbindelse med Stortingets budsjettbehandling. Siden 1977 har dette beløpet tilsvart lønnstrinn 1 i Statens lønnsregulativ. For kunstnere som har hatt en egeninntekt, reduseres utbetalingen av garantiinntekt med 65 pst. av egeninntekten. Egeninntekten fastsettes på bakgrunn av alminnelig inntekt to år før garantiinntektsåret.

Det foretas få nytildelinger hvert år (om lag 20 årlig), siden de som først har kommet innenfor ordningen beholder støtten så lenge de produserer med tilstrekkelig kunstnerisk kvalitet. En GI-mottaker evalueres første gang etter fem år, deretter hvert tredje år. Trenden de senere årene har vært at noen garantiinntekter er inndratt hvert år til fordel for flere arbeidsstipend. Siden 2003 er 22 ledige garantiinntekter inndratt til fordel for 36 nye arbeidsstipend.

Garantiinntekt er komplisert og lite formålstjenlig

Dagens garantiinntektsordning er utformet for kunstnersamfunnet på 1970-tallet. Tanken var den gang at nærmest alle kunstnere skulle ha rett på garantiinntekt. Siden da er kunstnersamfunnet vesentlig endret. Blant annet finnes det langt flere kunstnere og frilansere i dag enn tidligere. Et system der det utdeles om lag 20 nye garantiinntekter årlig rimer dårlig med en situasjon med stadig flere frilanskunstnere. Dette er blitt en ordning for de få.

Langt flere av dagens kunstnere har utdanning enn tidligere. Dette gjør at de har flere bein å stå på dersom de en dag må erkjenne at de ikke fullt ut kan leve av sin kunstneriske virksomhet. Gitt et slikt bilde ville det være mer hensiktsmessig med flere arbeidsstipender og færre garantiinntekter.

Garantiinntekt tildeles først kunstnere etter at de har arbeidet som kunstnere i flere år. Arbeidsstipender kan derimot tildeles tidlig i karrieren.

Garantiinntekten avkortes som nevnt dersom den overskrider visse beløpsgrenser. Avkortingene bygger på kompliserte beregninger som gjør at det blir lite forutsigbart for kunstneren hva han/hun vil motta i garantiinntekt hvert år. Dette bidrar til usikkerhet med hensyn til å planlegge hvor mye man kan og må jobbe utenom det kunstneriske. Ordningen legger altså sterke føringer for hva en kunstner som mottar garantiinntekt kan tjene utenom. På denne måten kan ordningen også oppfattes å utgjøre en fattigdomsfelle som begrenser kunstneres frihet og mulighet for tjene penger. Et liv på svært lav og usikker inntekt legger neppe til rette for nyskaping og utvikling.

Den kompliserte beregningsmetoden for avkorting av garantiinntekt bidrar også til unødig høye administrasjonskostnader uten en kunstfaglig begrunnelse. Avkortingsreglene bidrar også til et stort kontrollbehov. En avvikling av disse reglene ville frigjøre midler til kunstnerisk virksomhet.

Utfasing i praksis

Siden kunstnerne som mottar garantiinntekt i dag, har rett på den fram til pensjonsalder dersom de viderefører aktiviteten på et tilstrekkelig kunstnerisk nivå, vil det ikke være mulig å avvikle ordningen på kort sikt. Ordningen vil derfor måtte fases ut over lengre tid, samtidig med at stadig flere kunstnere mottar nye arbeidsstipend årlig.

Oversikten nedenfor viser antallet kunstnere som trer ut av ordningen og over på pensjonsordninger i femårsintervall i årene framover. Det er da sett bort fra eventuelle nytildelinger.

År	Antall
2008-2012	175
2013-2017	122
2018-2022	124
2023-2027	56
2028-2032	19
2033-2037	6

Selv om det ikke tildeles noen nye garantiinntekter fra og med 2009, vil det altså ta mange år før hele GI-ordningen er utfaset og kan avvikles. Siste GI-mottaker går av med pensjon i 2037. Samtidig vil utvidelsen av antall arbeidsstipender gradvis kunne økes i løpet av disse årene, selv om ordningen ikke styrkes på annen måte ved tildeling av friske midler.

Mer bruk av arbeidsstipend

Arbeidsstipend skal gi kunstnere anledning til å arbeide med prosjekt eller fordypningsoppgave for å videreutvikle sin kunst. Stipendene blir gitt i en periode fra 1 til 5 år.

Fordeler med arbeidsstipend er at de kan tildeles flere kunstnere over en lengre periode, uten at midlene knyttes opp til et konkret prosjekt på samme måte som prosjektstøtte. Arbeidsstipender synes å være et mer hensiktsmessig verktøy for å sikre kunstnere gode rammer for å utvikle sitt kunstnerskap over en noe lengre periode samtidig som man setter en tidsramme for hvor lenge man vil kunne motta stipend uten å måtte søke på ny.

Arbeidsstipendene gir større fleksibilitet for tilskuddsforvalterne fordi de er tidsavgrensede og har en definert tidshorison. Dette gjør igjen at flere vil kunne dra nytte av ordningen. De er gode for kunstnere fordi de kan tildeles flere kunstnere med ulik tidsdimensjon. For at arbeidsstipend skal kunne erstatte GI-ordningen bør man imidlertid vurdere forlengelse av stipendene og eventuelt vurdere en endret innretning av disse.

Arbeidsstipendet avkortes ikke, noe som gir lavere administrasjonskostnader, og det blir enklere for kunstneren å vite hva han faktisk vil motta i støtte, noe det ikke er med dagens GI-ordning.

Reglene er slik at kunstneren ikke kan være bundet til annen heltidsbeskjeftigelse gjennom arbeidskontrakt. Han/hun må i så fall gå ned til maksimum halv tid. En mulig innvending mot en slik regel er at stipendet er ment å skape gode vilkår for kunstnere til å utvikle sitt kunstnerskap. Eventuelle andre arbeidsforhold bør da ikke være av betydning for hvorvidt man får arbeidsstipend eller ikke. Kunstneren bør ha frihet til å tilpasse seg slik han/hun synes er hensiktsmessig.

Det bør samtidig løses opp i regelverket rundt kvotefordelingen, ikke minst fordi stadig flere kunstnere arbeider på tvers av sjangere og kunstuttrykk.

Konklusjon

Utvalget vil foreslå å la garantiinntektsordningen fases ut slik det her skissert, og å la midlene brukes til arbeidsstipend.

6.5.2 Statens kunstnerstipend bør gis oppnevningsmyndighet for stipendkomiteer

Stipendkomiteene fordeler statlige støtteordninger. I utgangspunktet skal tildelingen skje på bakgrunn av kunstfaglig skjønn og på armlengdes avstand. Det bør med utgangspunkt i dette vurderes å endre oppnevningskriteriene for komiteene. Slik komiteene er oppnevnt i dag, kan det for utenforstående være uklart om kunstnerne sitter i komiteene som enkeltkunstnere, eller om de representerer organisasjonene som har oppnevnt dem. Enkelte av komiteene fordeler også andre stipender som organisasjonene har, noe som kan gi utenforstående ytterligere grunnlag for oppfatninger om rolleblending.

Dersom Utvalget for Statens kunstnerstipend gis oppnevningsrett i stedet for organisasjonene, vil dette også gjøre det lettere å foreta endringer i komitéstrukturen, slik at strukturen tilpasses utviklingen på kunstfeltet for øvrig og slik sett er adekvat i forhold den kunstnervirkeligheten man står overfor.

SKS peker i sitt hørings svar på at det er kunstnerorganisasjonene som har hånd om utbetaling av honorarer til stipendkomiteene og at dette er en ordning som bør vurderes endret. Utvalget viser til sitt forslag her om gi oppnevning myndighet for komiteene til SKS. I tråd med dette forslaget vil det være logisk at også håndteringen av honorar til komitemedlemmene overføres fra organisasjonene til SKS.

Konklusjon

Utvalget mener på denne bakgrunn at det er Utvalget for Statens kunstnerstipend som bør oppnevne komiteene og komitemedlemmene. Organisasjonene bør ha forslagsrett på komitemedlemmer. SKS bør overta utbetalingen av honorar til stipendkomitemedlemmene.

6.5.3 Færre stipendkomiteer

En oppsplittet komitéstruktur kan være med på å sikre tilstrekkelig kunstnerisk spisskompetanse for vurdering av de ulike kunstformene. Samtidig gjenspeiler dagens struktur kunstnerorganiseringen på et historisk gitt tidspunkt, da det ikke er opprettet nye komiteer etter hvert som nye grupper har dannet organisasjoner.

I den siste kulturmeldingen tas det til orde for å forenkle komitéstrukturen og løsrive oppnevningen fra kunstnerorganisasjonene (St.meld. nr. 48, 2002-03). Utvalget mener det er betydelig rom for å slå sammen komiteer. Enkelte av komiteene som tilhører kunstens randsoner som journalister, kritikere, arkitekter, interiørarkitekter, teatermedarbeidere og faglitterære forfattere kan vurderes avviklet. Utøvere fra disse gruppene kan heller søke en diverse-komité eller tverrkunstneriske komiteer. Videre bør det vurderes sammenslåing av komiteene for nært beslektede kunstområder, uten at komiteene får bli så store at oppgaven blir u håndterlig. På den annen side kan ikke komiteene bli så små at søknader i realiteten behandles av bare ett medlem med spisskompetanse. Flere hørings svar peker på fagnærhet i stipendkomiteene som viktig for behandlingen av stipendsøknadene.

I enkelte sammenhenger er det pekt på at utøvere av kunst fra land utenfor den vestlige kulturkrets har liten mulighet til å oppnå anerkjennelse som kunstnere innenfor de respektive kunstfelt. Med dette som utgangspunkt mener utvalget at det kan vurderes å utvide komiteen for folkekunst til en komité for tradisjonskunst uansett opprinnelsesland.

Konklusjon

Utvalget mener det både er stort behov og grunnlag for å slå sammen stipendkomiteer. Utvalget vil imidlertid ikke foreslå noe konkret antall, men viser til at dette bør være et spørsmål for tilskuddsforvalter.

6.5.4 Bedre muligheter for innsyn

Utvalget viser til drøfting i kapittel 4.6. Utvalget mener at det bør legges til rette for klare kriterier for innsyn i tilskuddsforvaltningen på kunstfeltet.

Utvalget viser til Forskningsrådets kriterier for å gi innsyn i beslutninger om tildeling av forskningsmidler. Dette er illustrert i tabellen nedenfor.

<i>Informasjon til;</i>	Info om avslag		Info om tilsagn	
	<i>Tildeling</i>	<i>Begrunnelse</i>	<i>Tildeling</i>	<i>Begrunnelse</i>
De som får avslag	X	X	X	
De som får tilsagn	X		X	X
Publikum			X	

Tabellen viser at til forskjell fra kunst- og kulturfeltet gis alle søkerne innsyn i hvem som fikk og ikke fikk tildelt midler. Hver søker får i tillegg innsyn i begrunnelsen for hvorfor han/hun fikk tildelt midler eller ikke. Andre søkere får ikke innsyn i denne begrunnelsen. Publikum får bare innsyn i hvem som fikk tildelt midler og i hvor mye midler vedkommende fikk tildelt.

Utvalget mener tilsvarende modell bør legges til grunn for innsyn i tildelinger til det frie kunstfeltet.

Når alle søkere får vite hvem som har fått og ikke har fått støtte, vil det være lettere å avdekke hvorvidt det er en spesiell retning eller sjanger som favoriseres, uten at man får kjennskap til begrunnelsen i hvert enkelt tilfelle. For å sikre en god kunstfaglig diskurs om slike temaer er det etter utvalgets mening imidlertid ikke nødvendig at publikum er kjent med hvem som ikke har fått innvilget sin søknad.

Et viktig verktøy for å legge bedre til rette for innsyn vil være å etablere en felles database for søknadsbehandling for de fire forvalterne, slik som foreslått i St.meld. nr. 21 (2007-2008) *Samspill*. Dette vil kunne gi søkerne lettere tilgang til informasjon om hvem som har fått midler og hvor mye. Begrunnelsen i hvert tilfelle kan gjøres tilgjengelig for søkeren alene. Databasen kan også være et verktøy for å avdekke tendenser til uheldig praksis i tilskudsforvaltningen som helhet, og gjøre det lettere for søkere og deres organisasjoner å gå inn i diskurser om hvilke type prosjekter og retninger osv. som tildeles midler. En slik database vil også gjøre det lettere å hente ut statistikk og sammenlikne tildelinger mellom de ulike tilskudsforvalterne.

6.5.5 Bedre tilrettelegging for internasjonalisering

Som omtalt i utvalgets delutredning om det rytmiske musikkområdet er det viktig med en stor grad av internasjonalisering også på andre kunstområder, gjennom deltagelse på den internasjonale kunstarena og kunstnerisk samarbeid med aktører utenfor Norge. Dette kan gi inspirasjon, kompetanseutvikling, mellommenneskelig forståelse og toleranse, og - i større grad framover – internasjonale finansieringskilder både innenfor EU og andre internasjonale fond. For deler av kunstfeltet er det internasjonale samfunn også et viktig marked.

For å nå fram internasjonalt er det nødvendig med kompetanse og langsiktig innsats, i tillegg til at det er meget ressurskrevende. Det offentliges midler er begrenset når det gjelder tilrettelegging for internasjonal utveksling og eksport.

Den offentlig finansierte infrastrukturen er spredt og gjennomgående dårlig koordinert. I tillegg mangler det koordinering mellom bransjeaktører og interesseorganisasjoner. Utvalget mener det er behov for en samordning av eksisterende tilskuddsordninger på feltet og en styrking av den statlige innsatsen.

I stortingsmeldingen om det rytmiske musikkområdet heter det at departementet vil arbeide for en samordning og styrking av den internasjonale satsingen. Utenriksdepartementets midler til formålet er særlig nevnt i den forbindelse.

Kulturdepartementet og Utenriksdepartementet gir også reisestøtte og hyrer andre kunstutøvere enn rytmiske musikere til å promotere Norge i utlandet. Utvalget ser at det også for andre kunstområder er behov for samordning av eksisterende tilskuddsordninger og styrking av den statlige innsatsen til internasjonalisering. Utvalget foreslår derfor at dagens tilskuddsordninger for internasjonalisering samordnes for alle kunstområder for å bidra til en helhetlig norsk politikk for fremme av norsk kunst i utlandet, og at den statlige innsatsen knyttet til formålet styrkes.

6.5.6 Mer systematisk kunnskapsinnhenting

Utvalget ser med bakgrunn i sitt arbeid et behov for mer systematisk, enhetlig og sammenstilt kunnskap og statistikk om det frie kunst- og kulturfeltet i Norge. Utvalget mener at kunnskapsinnhenting og forskning på dette området bør styrkes.

Utvalget mener det bør innføres mer systematisk og kontinuerlig kunnskapsinnhenting om;

- hvordan det er å være kunstner i Norge, herunder hvordan gjeldende tilskuddsordninger er tilpasset kunstnernes arbeidsvilkår
- hvordan gjeldende tilskuddsordninger samspiller med andre rammevilkår
- internasjonale erfaringer i forhold til finansiering av kunst og kultur
- sammenhengen mellom amatør, vekstfelt og det profesjonelle feltet lokalt, regionalt og nasjonalt.

Utvalget er kjent med at Telemarksforskning gjennomfører en undersøkelse av kunstnernes inntekts- og arbeidsforhold på oppdrag av departementet. Undersøkelsen omfatter medlemmene i 33 kunstnerorganisasjoner supplert med 489 uorganiserte kunstnere som har mottatt statlig kunstnerstipend. Utvalget mener at dette vil gi verdifull innsikt når framtidige tilskuddsordninger og stipender skal utformes.

Utvalget er kjent med Kulturdepartementets etablering av en egen avdeling for samfunn og frivillighet samt det arbeidet som gjøres i ulike forskningsmiljøer knyttet til etablering av nye forskningsprogrammer innenfor Norges Forskningsråd. Utvalget mener likevel at en vesentlig del av kunnskapsinnhenting og forskningen bør initieres av Norsk kulturråd. For å stimulere til større interesse for området innenfor forskningsmiljøene bør dette foregå parallelt med at Kulturrådets rolle som en faglig god bestiller av relevant kunnskap og forskning ytterligere bygges ut. Kulturrådet må da tilføres

tilstrekkelige midler til å engasjere forskere til å foreta gjennomganger, evalueringer, internasjonale sammenligninger med mer.

Denne delen av Norsk kulturråds virksomhet bør høre under forvaltningsfunksjonen. Hva det bør forskes på, bør ikke primært være en oppgave for Rådet, slik det er i dag, siden bevilgningen til formålet kommer fra 55-posten. Forskningen bør jo fange opp forhold som også ligger utenfor Rådets interessesfære, så som andre organisasjoners og fonds ordninger etc. Men samtidig bør Rådet stå fritt til å prioritere utredning og kunnskapsinnhenting om sine egne ordninger.

6.6 Konsekvenser for poststrukturen

Hvis Fond for lyd og bilde innlemmes i prosjektstøtten under Kulturrådet, kan 51-posten avvikles som selvstendig post, og disse midlene kan fordeles på 55-postene for respektive kunstområder.

Statens kunstnerstipend (SKS) får nye poster i 70-postkategorien, som skal nyttes til stipender der de gis navn per avsetning - dvs. fem 72-poster som heter:

- stipend for musikk
- stipend for scenekunst
- stipend for visuell kunst
- stipend for litteratur
- stipend for tverrfaglig virksomhet

Alternativt kan dette samles i en 72-post der SKS disponerer fordelingen mellom kunstområdene.

Særskilt post for garanti-inntekt opprettholdes inntil ordningen er faset ut.

Det kan vurderes om de aktuelle 55-postene skal gis nye navn som harmonerer med ordningene som Kulturrådet skal forvalte innenfor disse postene:

- Musikk – prosjektstøtte og innkjøp (fonogram)
- Scenekunst - prosjektstøtte
- Visuell kunst – prosjektstøtte og innkjøp
- Litteratur – prosjektstøtte og innkjøp
- Arrangørstøtte

De gjennomgående ordningene for utstyr, infrastruktur og driftsstøtte foreslås forvaltet over 74-posten.

6.7 Behov for regelfesting

Professor dr. juris Ola Mestad har i notatet *Om styringsgrunnlaget for Norsk kulturråd* (Mestad 2002) behandlet spørsmålet om endringer i regelverket for Kulturrådet. Han argumenterer for å utforme nytt regelverk for Kulturrådet i to deler; en del som regulerer organiseringen av Kulturrådet og forholdet mellom Rådet, departementet og Stortinget, og en del som regulerer tilskuddsordningene og dermed forholdet mellom tilskuddsmottakerne og Rådet.

Mestad mener det grunnleggende regelverket bør utformes som lov, og ikke i dag som plenarvedtak. Det egner seg som lovgivning fordi det har vist å være lite behov for endringer over tid, og fordi lovs form vil være bedre egnet når det gjelder å regulere instruksjonsrett for Stortinget. En tilskuddsforskrift vil da være hjemlet i loven. Når det gjelder det materielle innholdet av loven, er avklaringen av grensene for instruksjonsrett det sentrale. En slik stadfesting av grensene for instruksjonsretten er viktig for dem som tar avgjørelsene.

Mestads resonnement ble i hovedsak videreført i den siste kulturmeldingen der det også erkjennes at styringsgrunnlaget bør revideres (St. meld. nr 48, 2002-03 s. 226-227).

Utvalget viser til at en stadfesting av uavhengigheten vil kunne bli enda viktigere når man tydeliggjør skillet mellom Kulturrådets autonome funksjon og forvaltningsfunksjonen, samtidig som disse skal ivaretas av samme organ.

For å beholde nødvendig fleksibilitet vil utvalget for øvrig advare mot å forskriftsfeste enkeltordninger, utvalgsstruktur eller enkeltstillingerens posisjon i beslutningsstrukturen.

Utvalget foreslår

- at det utformes en egen lov for Kulturrådet der det framgår at Kulturrådet (rådsorganet) autonomt disponerer midler til kunst- og kulturformål.
- at det utformes en forskrift som nærmere klargjør skillet mellom Kulturrådets autonome funksjon og forvaltningsfunksjon, og som fastsetter regler for rådsorganets oppnevning mv.

Som konsekvenser av utvalgets forslag vil det også være behov for å

- oppheve forskriften for fri scenekunst
- oppheve forskriften for Fond for lyd og bilde
- endre forskriftene for de øvrige tilskuddsforvalterne

Referanseliste

- Fjeldstad, Anton (2001): *Norsk kulturråds føremål, organisering og arbeidsform*. Upublisert notat.
- Håkonsen, Lars (2008): *Kulturutgifter, kunst(ner)politikk og byråkrati*. Notat fra Telemarksforskning utarbeidet særskilt for Løken-utvalget.
- Kragseth, Geir (2007): *Balansen mellom byråkrati og kultur*. Innlegg på konferansen "Mer demokrati - mer kultur", 14.11.2007.
- Mangset, Per (2003): *Norsk kulturråd. Armlengdes prinsipp under press*. I Larsen, Charlotte R. (red.): *Kunstråd. Kulturpolitisk forskning og debat*, nr 3. Århus.
- Mangset, Per (2008): *Om armlengdesprinsipp og kunststøtte*. Notat utarbeidet særskilt for Løken-utvalget.
- Mestad, Ola (2002): *Om styringsgunnlaget for Norsk kulturråd*. Notat til KKD
- Simonsen, Mie Berg (2005): *Historien om en budsjettpost. En evaluering av statsbudsjettets kapittel 320, post 74*

Offentlige dokumenter:

- NOU 1989:5 *En bedre organisert stat*
- St.meld. nr. 48 (2002-03) *Kulturpolitikk fram mot 2014*
- Innst. S. nr. 155 (2003-04) Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om Kulturpolitikk fram mot 2014
- Ot.prp. nr. 46 (2004-05) Om lov om endringer i lov om opphavsrett til åndsverk mv.
- St.meld. nr. 8 (2007-08) *Kulturell skulesekk for framtida*
- Innst. S. nr 200 (2007-08) Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Kulturell skulesekk for framtida
- St.meld. nr. 21 (2007-08) *Samspill. Et løft for rytmisk musikk*
- St.prp. nr. 1 (2007-08) Kultur- og kirke departementet

Oversikt over vedlegg

Vedlegg 1: Oversikt over relevante budsjettkapitler

Vedlegg 2: Oversikt over søknadsprosessene

Vedlegg 3: Relevant regelverk

Vedlegg 4: Oppsummering av organisasjonenes innspill

Vedlegg 5: Oversikt over statlige tilskuddsordninger og tiltak for det frie kunst- og kulturfeltet

Vedlegg 6: *Kulturutgifter, kunst(ner)politikk og byråkrati.*

Notat utarbeidet for Løken-utvalget av Lars Håkonsen,

Telemarksforsking-Bø

Vedlegg 1: Oversikt over relevante budsjettkapitler

Kapitler og poster i St. prp. nr. 1 (2007-2008) Kultur- og kirkedepartementet som skal omfattes av utredningen

Kap. 320 Allmenne kulturformål, post 01 Driftsutgifter (Norsk kulturråd)

Kap. 320 Allmenne kulturformål, post 51 Fond for lyd og bilde

Kap. 320 Allmenne kulturformål, post 55 Norsk kulturfond

Kap. 320 Allmenne kulturformål, post 74 Tilskudd til tiltak under Norsk kulturråd

Kap. 320 Allmenne kulturformål, post 78 Ymse faste tiltak

Kap. 321 Kunstnerformål, post 72 Stipend basert på gjennomført kunstutdanning

Kap. 321 Kunstnerformål, post 73 Kunstnerstipend m.m.

Kap. 321 Kunstnerformål, post 74 Garantiinntekter

Kap. 322 Billedkunst, kunsthåndverk og offentlige rom, post 55 Norsk kulturfond

Kap. 323 Musikkformål, post 01 Driftsutgifter (Rikskonsertene)

Kap. 323 Musikkformål, post 55 Norsk kulturfond

Kap. 323 Musikkformål, post 72 Knutepunktinstitusjoner

Kap. 323 Musikkformål, post 74 Landsdelsmusikere i Nord-Norge

Kap. 323 Musikkformål, post 78 Ymse faste tiltak

Kap. 324 Teater- og operaformål, post 73 Region- og distriktsopera

Kap. 324 Teater- og operaformål, post 55 Norsk kulturfond

Kap. 324 Teater- og operaformål, post 75 Dans

Kap. 324 Teater- og operaformål, post 78 Ymse faste tiltak

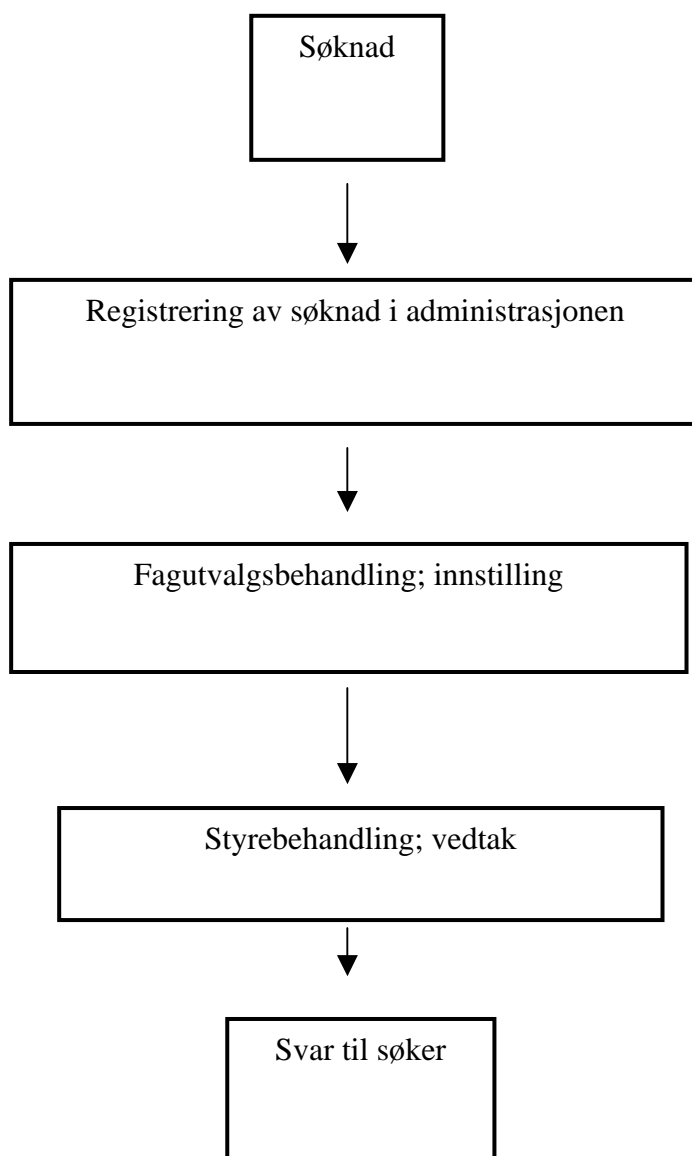
Kap. 326 Språk-, litteratur- og bibliotekformål, post 55 Norsk kulturfond

Kap. 328 Museums- og andre kulturvernformål, post 55 Norsk kulturfond

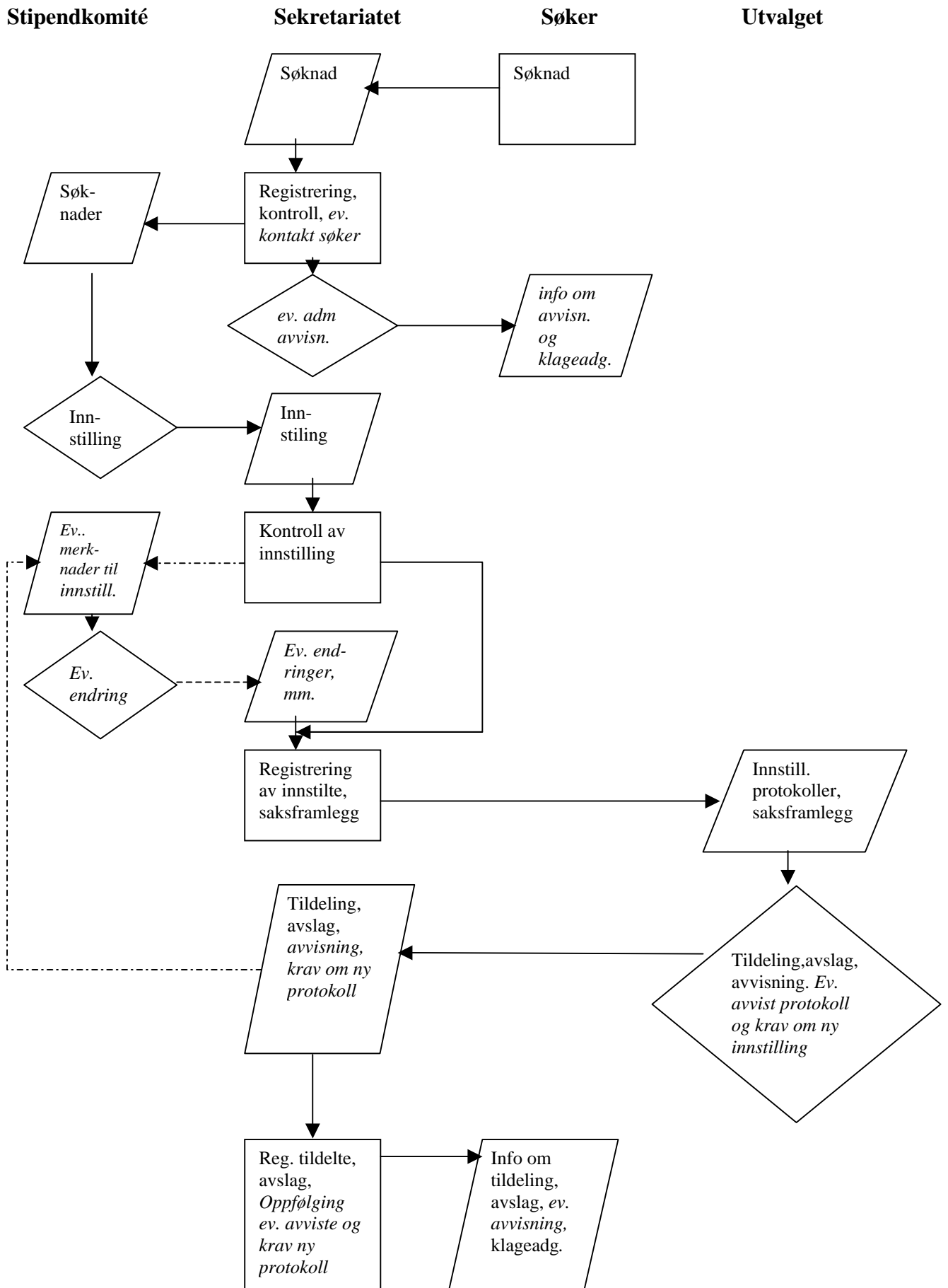
Vedlegg 2: Oversikt over søknadsprosessene

Skjematisk framstilling av søknadsprosessen i de fire tilskuddsforvalterne

1) Søknadsprosessen i Fond for lyd og bilde

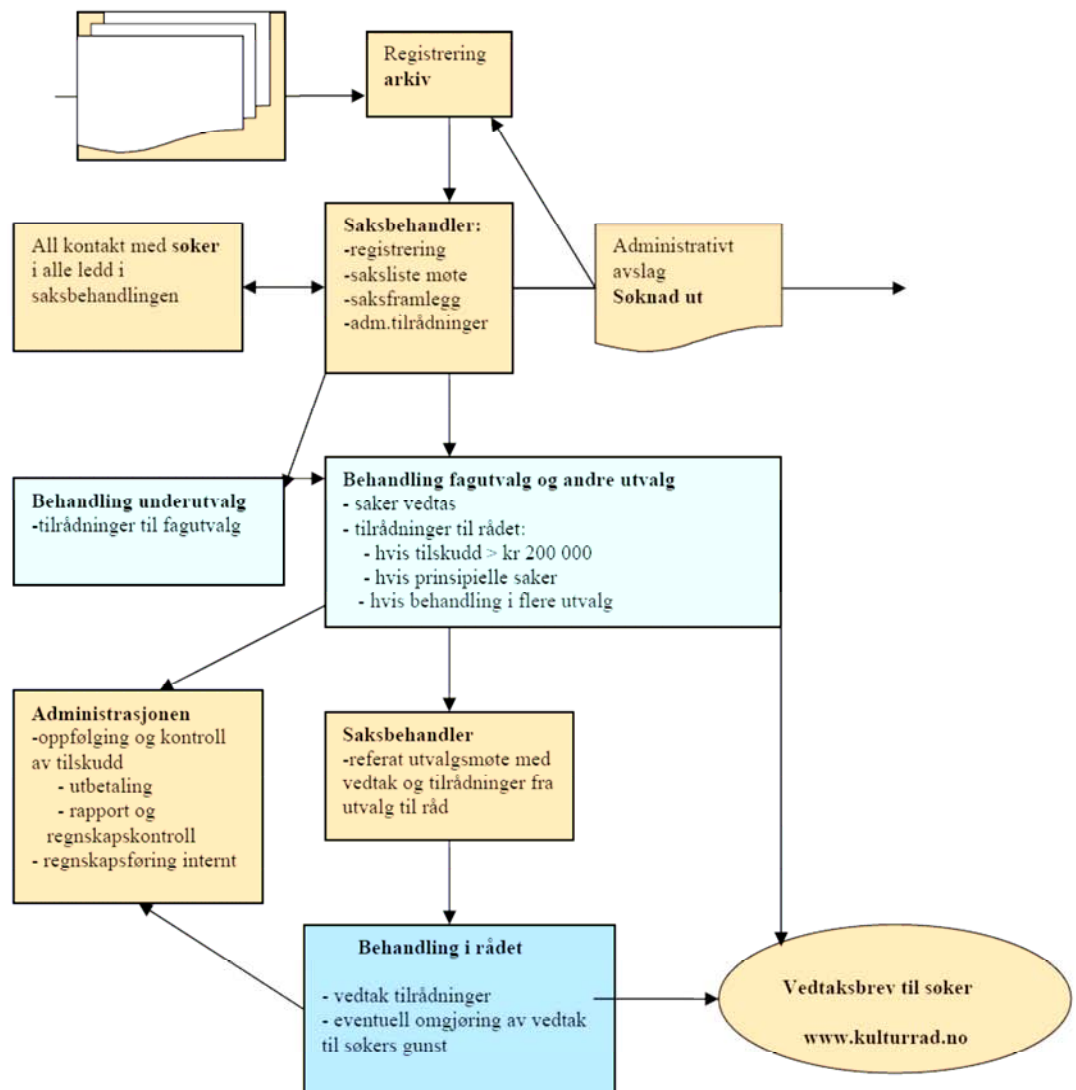


2) Statens kunstnerstipend



NORSK KULTURRÅD

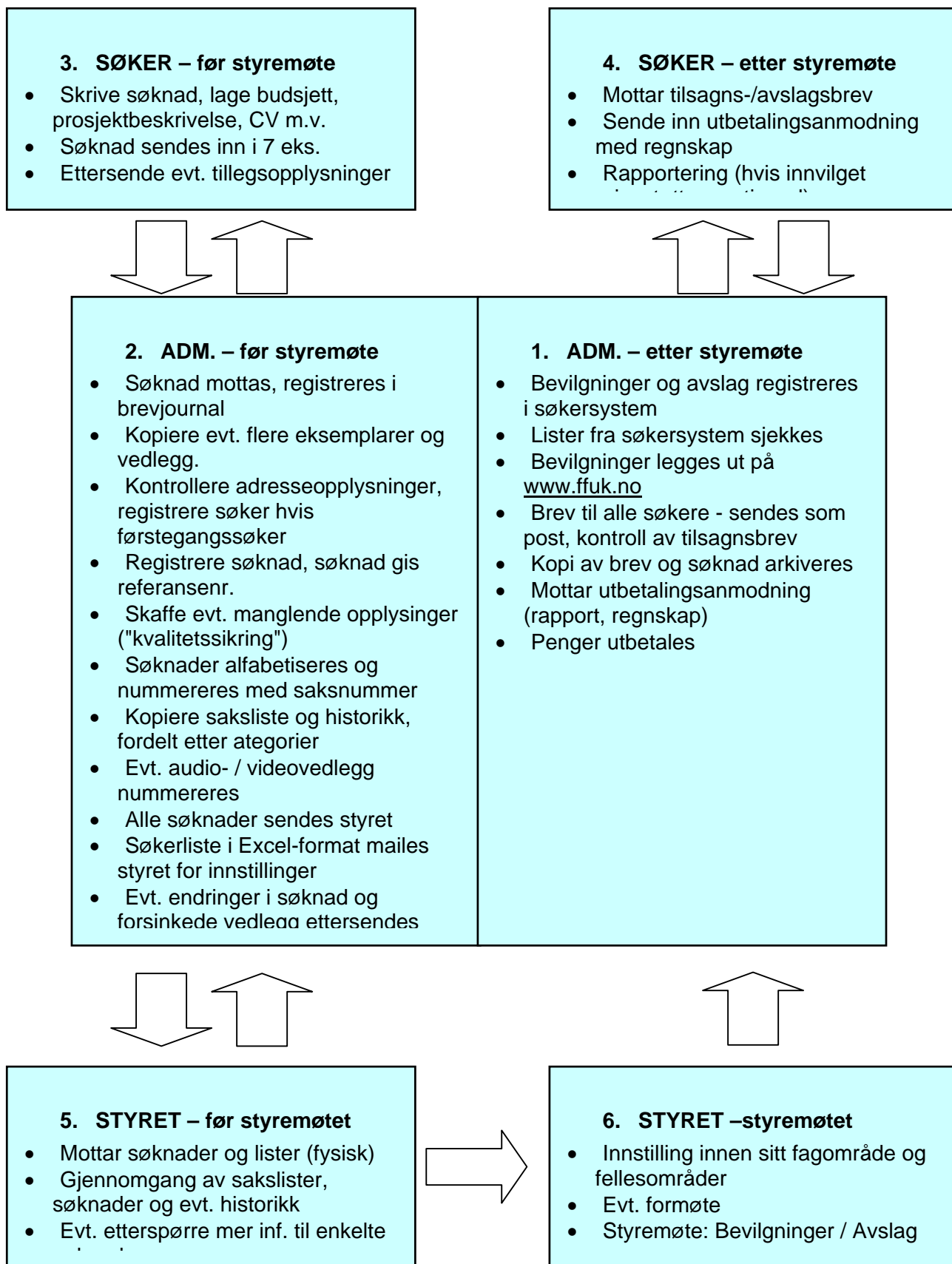
Søknads- og tildelingsprosess*



*Unntatt innkjøpsordningene for litteratur

Klagegang: Det er begrenset rett til å klage over vedtak fattet av Norsk kulturråd. Det kan klages på saksbehandlingen og lovanvendelsen, men ikke på det faglige kunstneriske skjønn, som ligger til grunn for vedtaket (jf. forskrift av 20. november 1987 nr. 924 om unntak fra adgangen til å klage over vedtak i Norsk kulturråd, Norsk kassetavgiftsfond og Utvalget for statens stipend og garantiinntekter for kunstnere). Klage skal sendes Norsk kulturråd innen tre uker etter at vedtaket er kommet fram til søker.

4) FOND FOR UTØVENDE KUNSTNERE SØKNADSBEHANDLING



Vedlegg 3: Relevant regelverk

- Vedtekter for Norsk kulturfond, fastsatt av Stortinget 19.6.65
- Retningslinjer for bruken av midlar frå Norsk kulturfond, fastsatt av Stortinget 19.6.65
- Forskrift for Norsk kulturråd, fastsatt ved kgl. res. 27.8.65, sist endret 20.11.87
- Forskrift om tilskudd fra Norsk kulturfond, fastsatt av KKD 29.1.99, sist endret 15.6.2001
- Forskrift om støtteordning for fri scenekunst, fastsatt 12.10.98, sist endret 11.12.2006

- Forskrift om tilskudd fra Fond for lyd og bilde, fastsatt av KKD 19.1.99

- Forskrift om statens stipend og garantiinntekter for kunstnere, fastsatt av KKD 16.9.98, sist endret 5.7.2007
- Forskrift om stipend basert på gjennomført kunstutdanning, fastsatt av KKD 11.10.2002

- Forskrift om unntak fra adgangen til å klage over vedtak i Norsk kulturråd, Norsk kassetavgiftsfond og Utvalget for statens stipend og garantiinntekter for kunstnere, fastsatt av KKD 20.11.87, sist endret 15.3.2001.

- Lov om avgift på offentlig framføring av utøvende kunstneres prestasjoner mv. Vedtatt 14.12.56
- Forskrift om forvaltning av Fond for utøvende kunstnere og om fastsetting av avgift for offentlig framføring av lydopptak som ikke er vernet etter åndsverkloven, fastsatt av KKD 21.12.2001, sist endret 10.11.2006

Vedlegg 4: Oppsummering av organisasjonenes innspill

For å innhente synspunkter på hvordan dagens tilskuddsordninger virker og hvilke endringer som ev. bør foretas sendte Løken-utvalget et høringsbrev til 40 organisasjoner og virksomheter og ba om innspill. Utvalget mottok 25 høringsuttalelser, og hvert enkelt av disse er her kort oppsummert:

Artistforbundet mener at det er organisasjonene og deres medlemmer som er de aktører som besitter best kunnskap og kompetanse til å kunne vurdere og tildele ”korte og raske midler”. Organisasjonene er langt mer ubyråkratiske og har bedre kunnskap om sine medlemmer enn Norsk musikkråd, og bør derfor fordele de korte og raske midlene som Løken-utvalget i sin delrapport foreslo å avsette.

Danse- og teatersentrum (DTS) og Norsk kulturråd (NK) ser behovet for en tydelig, forutsigbar og fleksibel ordningsstruktur som virker i takt med feltets organisering og kunstestetiske utvikling. Det foreslås et klarere skille mellom 55-, 74- og 78-postene. Det foreslås å tildele prosjektstøtte i 1-2 år fra post 55 og virksomhetsstøtte i 3-6 år fra post 74. Begge ordningene foreslås forvaltet av NK autonomt, og skal ses i sammenheng. Post 74 bør omfatte minimum 10-12 kompanier. Post 78 foreslås benyttet til infrastrukturiltak og annet som har andre begrunnelser enn rent kunstneriske. Denne typen støtte kan håndteres av administrasjonen i NK, men skal ikke opp i rådet. Grupper som mottar støtte fra post 78, bør også kunne søke på NKs ordninger. Ordningen for historiske spill/friluftspill foreslås flyttet til Nasjonalt senter for scenekunst når dette blir en realitet. Det foreslås å omdefinere gjestespillordningen til en formidlingsordning. Dersom refusjonsordningen for dramatikk ikke fører til flere urpremierer, foreslås det at den avvikles.

I et separat tilleggsinnspill peker DTS på at det er viktig at NK tildeles midler til å oppsøke festivaler mv. og dermed komme tettere på feltet enn det er rom for innenfor budsjettene i dag. DTS foreslår at det foretas en rolleavklaring mellom FLB og NK. Slik det er i dag, oppfattes de å være for like. FLB må samtidig styrkes dersom de skal oppfylle intensjonene for fondet. DTS ser også behov for en klarere rolledeling mellom NKs ansvar for større ordninger og organisasjonenes rolle i forvaltningen av mindre ordninger. Det foreslås at Rådet får færre medlemmer og at kunstlivet selv kan foreslå rådsmedlemmer. Det bør foreslås retningslinjer for hvem som kan oppnevnes. Organisasjonene bør få forslagsrett til utvalgsmedlemmer, og det foreslås at rådet kan forvalte de store beløpene etter prinsippet sakte og grundig, mens utvalgene kan forvalte midler raskt og nært. Medlemmene i råd, utvalg og scenekunstkonsulenten bør sitte i 3 år. Det bør forsøkes unngått at muligheten for dialog mellom råd og feltet er for personavhengig.

Fond for lyd og bilde (FLB) mener fondet treffer målgruppen og at målgruppen er klart definert i forskriften. Ordningen FLB forvalter i dag bidrar til ny produksjon og formidling. Hovedutfordringen for fondet i dag er heller gapet mellom samlet søknadssum til fondet og midler til fordeling. FLB mener reduserte midler til administrasjon vil gå utover forsvarlig saksbehandling. FLB ønsker å innføre elektronisk søknadsinnsending og behandling, og mener en ytterligere rolleavklaring basert på forskriftsendringer vil i seg selv være positivt for ordningens videre posisjon og betydning i norsk kulturliv.

Fond for utøvende kunstnere (FFUK) mener de forvalter en brukernær ordning som treffer målgruppen. FFUK har stadig flere søkere. Tidligere har de gitt mindre til flere søkere, men fordi man har sett at dette har gjort at prosjekter likevel ikke har blitt gjennomført, gir man nå noe mer til noe færre. Nyskaping er ikke et kriterium for å motta støtte. Reisestøtten anses som viktig, og fondet bør muligens gi mer støtte til fremføring og presentasjons-CD'er. FFUK gir støtte til gjenopptakelse og bevilger hyppigere enn andre fond. I en brukerundersøkelse FFUK har gjennomført, fremkommer det at utøverne frykter at det samlet sett skal bli mindre midler til rådighet ved sammenslåing av fondene. FFUK mener noe administrasjonskostnader må påregnes, ikke minst fordi det er en rekke regelverk fondene må overholde. FFUK ønsker imidlertid å innføre elektronisk søknadsbehandling. FFUK mener også at hensiktsmessigheten av å innføre fagutvalg kan vurderes.

Forbundet frie fotografer mener det er problematisk at Norsk kulturråd ikke lenger kan tildele prosjektstøtte til institusjoner som mottar støtte direkte fra statsbudsjettet. Fotogalleriet får så lite tilskudd at det kun rekker til drift og ikke til produksjon av utstillinger. Forbundet mener søknadsprosedyrene må rasjonaliseres, og at det må innføres klarere retningslinjer for hva søkerne skal legge ved. Forbundet ønsker digitaliserte prosesser, at fristene hos ulike forvaltere samkjøres og at det blir raskere svar fra Statens kunstnerstipend. Organisasjonen ønsker å opprettholde dagens struktur for tildeling, og viser spesielt til ordningene under Statens kunstnerstipend, Norsk kulturråd og Norsk fotografisk fond. Forbundet ønsker imidlertid flere og lengre arbeidsstipend.

IFPI (International Federation of Phonographic Industry) mener fonogrammidler bør gå til styrking av profesjonelle miljøer og seriøse aktører, og i mindre grad til enkeltutøvere. Det profesjonelle apparatet rundt en utøver må styrkes. IFPI mener det er viktig at søknadsprosessen forenkles og gjøres mer åpen, og at tildelingene skjer hyppigere og blir større. IFPI mener det må innføres tungtveiende objektive kriterier for støtteordninger ved siden av den skjønnsutøvelsen som utføres. IFPI ønsker større midler til markedsføringsstøtte, og at markedsføringsstøtte til internasjonal lansering bør administreres av MIC. Innkjøpsordningen for fonogrammer må komme på samme nivå som for litteratur etter IFPIs syn.

Gramart mener støtte må gis til de utøverne som har faktisk aktivitet og har et næringspotensiale. Gramart mener det er bekymringsfullt at FLB ønsker å styrke kulturhensynet på bekostning av vederlagshensynet. Gramart mener at utøveren må stå i sentrum for støtteordningen, men at apparatet rundt utøveren også må styrkes. Gramart mener de bør tildele midler framfor Norsk musikkråd.

NBU forfatter anser det som svært viktig at tilskuddsordningene reflekterer de forskjellige kunstnergruppens ulikhet. NBU ønsker seg fleksible støtteordninger og mener kontakten med Kulturrådet er god og tett. NBU mener det er viktig at beslutninger spres, og at armlengdes avstand ivaretas ved at organisasjonenes stipendkomiteer står for arbeidet med stipendinnstillingene. Arbeidet mellom de ulike komiteene koordineres slik at det ikke er mulig å motta arbeidsstipend fra flere komiteer. NBU ønsker seg så enkle og så få skjemaer og rapportering som mulig.

Ny musikk ønsker seg åpen sjangeruavhengig prosjektstøtte innenfor hvert kunstfag og på tvers av kunstfag. Ny musikk mener Kulturrådet ivaretar dette i dag. Ny musikk vil ha støtteordninger for produksjons-/arrangørleddet, og mener at tildelingsleddet må ha både faglig spisskompetanse og sjangermessig bredde. Ny musikk mottar også støtte fra Komponistenes vederlagsfond og Norsk Komponistfond og mener det er bra med flere som utøver kunstfaglig skjønn. Organisasjonen mener støtteordningene bør tillate kontakt mellom grasrot og topp (amatører står ikke nødvendigvis for lavere kvalitet), og at støtteordningene må ta høyde for formidling og gjenbruk. Ny musikk mener at søknadsskriving også kan oppfattes som en del av den kreative prosessen, samt en forutsetning for innsyn i prosjektet for utenforstående. Ny musikk mener man må kunne søke prosjektstøtte selv om man mottar noe driftsstøtte og ligger på statsbudsjettspost.

Norges husflidlag har begrenset sitt innspill til Folkekunststipendet under Statens kunstnerstipend fordi det i praksis ikke er andre steder for folkekunstnere å søke. Norges husflidlag mener dagens ordninger fungerer godt for de 8 som mottar stipend, men mener at det er for få stipender og en altfor vidt definert målgruppe.

Norges korforbund mener det foreligger en skjev fordeling av driftsmidler til ulike organisasjoner. Ordningen Aktivitetsmidler for kor som siden 2007 forvaltes av Norges korforbund, anses å være en svært vellykket ordning etter prinsippet ”raskt og nært”. Den stimulerer samarbeid mellom profesjonelle og amatører. Ensemblestøtten under Kulturrådet anses å være avgjørende for utviklingen av vokalfeltet. Norges korforbund mener MICs reisestøtte har for lite midler, og mener at kor ikke tilgodeses. Organisasjonen mener at for å få til nyskaping er det nødvendig med midler til utviklingsprosjekter som ikke alltid munner ut i en konsert eller annet konkret og synlig resultat. Korforbundet mener problemet med dagens tilskuddsordninger ikke er antallet søkesteder, men at svært få får uttelling for søkerinnsatsen. Norges korforbund mener det er viktig å satse på ordninger som fungerer effektivt, legge til rette for nyskaping og utvikling gjennom langsiktig og forutsigbar finansiering og legge forvaltningsansvaret for det raske og nære til aktører med faglig tyngde og kunnskap om utøverne.

Norges Ungdomslag (NU) mener det er viktig når det gjelder frifondsmidlene at midlene blir fordelt i forhold til de behovene som blir avdekket. NU mener de faller mellom flere stoler når det gjelder tilskudd til prosjekter fordi prosjektene gjerne består av amatører og profesjonelle og flere kunstuttrykk på en gang. NU mener tilskuddsnivået over 74-posten er for lavt, og at det er nødvendig med prosjektmidler i tillegg.

Norske billedkunstnere (NB) mener arbeidsstipend, prosjektstøtte og garantiinntektsordningen er gode ordninger som fungerer, og NB mener at flere og lengre arbeidsstipender er bedre virkemiddel enn prosjektorienterte stipender. NB mener det er nødvendig at tildeler forstår feltet det skal tildeles midler til og at regionalisering/desentralisering ikke må skje uten at fagkompetanse på det feltet det søkes innenfor, blir ivaretatt og kvalitetsmessig sikret.

NB mener det er bra med noen få større søknadsinstanser som utfyller hverandre og at dagens støtteordninger må videreføres. Endringer i tilskuddsordningene kan ende med å gjøre mer skade enn nytte. NB mener at dagens søknadsskriving ikke tar for lang tid og er overkommelig. NB mener likevel at søknadene kan forenkles gjennom klare retningslinjer og forenklet rapportering, og at raske tilbakemeldinger og saksbehandling for tildelinger bør etterstrebes. NB ønsker mer transparens og innsyn. NB mener det er

uheldig at innkjøpsordningen for samtidskunst i Kulturrådet er spredt til 15 regionale institusjoner, og at det er uheldig at virksomheter som får driftsstøtte over Kulturdepartementets budsjett ikke kan søke prosjektmidler fra Kulturrådet. NB mener man som et minimum burde skille mellom store og små virksomheter.

Norske Dansekunstnere (NoDa) ser behov for mer statlig finansiering til produksjon og visning av dans. NoDa mener i hovedsak at Kulturrådet, FLB og FFUK fungerer bra, og at det er bra med flere tilskuddsforvaltere for spredning av makt og kunstnerisk pluralisme. NoDa ønsker seg egen forskrift til tilskuddsordning for dans og vil ha spilleteilskuddsgaranti. NoDa mener at kravet om at man ikke kan søke gjestespillstøtte til visninger innenfor samme bostedskommune og kravet om at produksjonen må ha hatt premiere før man kan søke gjestespillstøtte, må fjernes. Basisfinansieringsordningen for frie grupper bør styrkes og synliggjøres etter organisasjonenes syn. NoDA mener gjenopptagelsesstøtte med løpende søknadsbehandling er en optimal ordning som må styrkes. NoDa foreslår å vurdere å opprette et utenlandsformidlings-kontor for dansekunst a lá MIC. NoDa mener det bør innføres elektronisk søknadsbehandling og rapportering, organisasjonene bør ha forslagsrett på representanter til fagutvalg under Kulturrådet, og man bør kun sitte 3 år i et utvalg, og ikke 4 som i dag.

Norske kunsthåndverkere mener elektronisk søknadsbehandling og behovet for rapportering overhodet bør vurderes. Norske kunsthåndverkere mener det må være mulig å inneha en normal lønn før garantiinntekten avkortes. Organisasjonen mener man heller må gi større beløp til færre, enn å fordele tynt utover, at uspesifiserte stipender er det beste og at Norsk kulturråd fungerer godt. Organisasjonen mener det er problematisk at prosjektstøtte normalt ikke tildeles institusjoner som mottar driftsstøtte fra KKD. Norske kunsthåndverkere mener det bør satses på noen ytterst få, men sterke og fagkompetente sentrale ordninger med få og allment kjente søknadsfrister. Dette gir færre søknader, mindre arbeid med søknader for kunstnerne og relativt mindre kostnader til byråkratiet. Organisasjonen foreslår å opprette en ordning innenfor Kulturrådet som stimulerer til opprettelse av virksomheter innen kulturproduksjon (en slags produsentrolle).

Norske symfoniorkestres landsforbund (NASOL) ønsker en arrangørstøtteordning for amatørsymfoniorkestre, og mener at NASOLs orkesterforeninger må få full kompensasjon for bortfallet av LOK-midlene.

Norske tekstilkunstnere oppgir at 80 pst. av organisasjonens kostnader dekkes av statlige overføringer, og at av organisasjonens 1 mill. kroner er det kun 140 000 kroner som går til organisasjonens galleridrift og øvrige utadrettede formidlingsprofil.

Norsk kulturforum savner i utvalgets mandat en overordnet forankring av arbeidet i en helhetlig nasjonal kulturpolitikk, ikke bare en statlig kulturpolitikk, og savner en definisjon av hva som menes med byråkrati i utvalgets sammenheng. Kulturforumet mener at gode prosjekter trenger tilrettelegger-kompetanse og lokale samarbeidspartnere, og ønsker at det fokuseres mer på de lokale og regionale leddene man allerede har innenfor kulturpolitikken. Statlige støtteordninger må utformes slik at lokale aktører som i utgangspunktet defineres som amatører og frivillige, får støtte til sin virksomhet.

Forumet ønsker at utvalget i sin rapport problematiserer utfordringene for den nasjonale kulturpolitikken og påpeker behovet for kompetente tilretteleggere på alle nivåer, og at utvalget påpeker behovet for et målrettet arbeid for å bedre kunnskapstilfanget om norsk kulturliv og nasjonal kulturpolitikk, og for langsiktig forskningsinnsats og kortsiktig utredningsvirksomhet.

Norsk kulturråd (NK) påpeker at de ulike tilskuddsordningene som NK forvalter er regulert på ulikt vis, dels gjennom forskrift, dels ved avtale, dels gjennom interne vedtak i NK. Støtteordningen for fri scenekunst er den eneste ordningen med egen forskrift. Innkjøpsordningene for litteratur er regulert gjennom en avtale inngått mellom de berørte partene, men ellers omfattet av den generelle forskriften. NK mener det er hensiktsmessig å skille mellom innkjøpsordninger, tilskuddsordninger, øremerkede avsetninger og frie avsetninger. Det påpekes at flere av NKs egne øremerkede avsetninger nå gjennom den nye budsjettpraksisen blir fastsatt av Stortinget. NK ønsker seg fleksible ordninger med mulighet for individuell tilpasning, og mener at ordninger som er forskriftsregulerte over tid risikerer å få svekket relevans og treffsikkerhet.

Norsk kvedarforum mener en ensidig vektlegging av det kunstpolitiske prinsippet fornying og utvikling dekker ikke de kunstnerlige og kulturelle verdiene som norske autentiske kvedar- og spilltradisjoner formidler. Organisasjonen mener UNESCOs vedtak om immateriell kulturarv og kulturvern bør legges til grunn og utvikles som et av prinsippene for tilskudd til musikkformidling og publisering.

Norsk Scenekunstinstruktørforening (NScF) mener det er en for stor tendens til å spre midlene for tynt. NScF mener ordningene fungerer dårlig i forhold til dynamiske satsninger og muligheten for å etablere ensembler og større kunstneriske konstellasjoner. De gruppene som ønsker å bli faste institusjoner premieres. NScF mener det gis for lite til gjenopptakelse og til infrastruktur. NScF mener ordningene treffer målgruppen relativt bra, og at dagens forvaltning av fondsmidlene er hensiktsmessig, men at pottene må økes. NScF mener at problemet ikke er at man må søke mange instanser, men at uttellingen ved innvilget søknad aldri er tilfredsstillende. NScF mener det ville være bedre med elektroniske søknader, med klare kriterier for hva som skal inngå i søknaden. NScF foreslår å stanse institusjonaliseringen av det frie feltet, dyrk heller fram prosjektbaserte kunstneriske prosjekter, opprett statsstøtte for etablerte kompanier med lang fartstid og koordiner søknadsfristene.

Norsk skuespillerforbund (NSF) mener arbeidsstipend for etablerte scenekunstnere burde forlenges til 6 år, og at GI-er som ikke tas ut burde omgjøres til arbeidsstipend for utøvere innenfor samme kunstnergruppe. For å spare administrative kostnader foreslår NSF å ikke la samme søknad bli vurdert av flere ulike komiteer, kunstneren må selv bestemme hvilken komité han/hun vil behandles i, og Diverse-komiteen må få søknader oversendt fra de spesifikke fagkomiteene.

Innenfor det frie scenekunstheltet mener NSF imidlertid at problemet heller er mangel på "ikke-kunstnere" og finansiering av byråkrater som produsenter etc. NSF mener det er viktig med flere portvoktere og smaksdommere (flere fond) for å sikre mangfoldet. NSF mener det er for lite midler innenfor den kulturelle skolesekken (DKS) og savner en nasjonal koordinator som kan tilrettelegge og tilgjengeliggjøre forestillinger som er skapt på scenekunstinstitusjonene for DKS. NSF mener Riksteateret kunne få en slik rolle. Norsk skuespillersenter informerer om at de er et senter som tilbyr kurs for dem

som vil jobbe på tvers av kunstuttrykk og sjangere, og kurs for dem som vil utføre oppdrag innenfor den kulturelle skolesekken.

Norsk teaterråd forvalter statstilskudd til amatørteaterorganisasjoner og Frifond teater. Norsk teaterråd mener det er behov for å øke statstilskuddet til amatørteaterorganisasjonene, og at tilskuddet bør økes ved nyinnmeldinger i organisasjonen. Organisasjonen er av den oppfatning at dersom en organisasjon får tilskudd fra Kulturdepartementet, så skal ikke det diskvalifisere fra å få fra andre tilskuddsordninger. Teaterrådet mener det er viktig at det finnes ordninger som sørger for at tiltak som har fått prosjektstøtte fra Kulturrådet kan få mer stabile rammevilkår over tid.

Statens kunstnerstipend (SKS) mener at forskriften for deres ordning ikke bør være for detaljert, da dette bidrar til treghet mht tilpasninger og vanskeliggjør forsøksordninger. SKS mener at garantiinntektsordningen har betydd og betyr mye for utviklingen av viktige kunstnerskap, og at arbeidsstipendene understøtter på en god måte prosjektmidler og er gode i perioder mellom prosjekter. SKS mener imidlertid at yrkesaktivitetsvurderingen må innskjerpes i forbindelse med tildeling av garantiinntekt og at beregningsmåten er for komplisert. Dagens avkortingsregel bør vurderes avvirket, samtidig som man innfører en grense for hvor høy annen inntekt man kan ha for å få utbetalt garantiinntekt. SKS ønsker lengre og større arbeidsstipend ved å opprette en form for åremålsstillinger. SKS mener ordninger for unge kunstnere bør vurderes mht. hvilke kunstutdanninger og fra hvor man har krav på stipend.

SKS ser en utfordring for stipendkomitésystemet og kvotefordelingssystemet i at det blir stadig flere tverrkunstneriske søkere. SKS mener det er rom for å slå sammen komiteer, og at det er et mål å få etablert en fleksibel struktur for vurdering av søknader på tvers av komiteer. I dag har billedkunstnere, kunsthåndverkere og fotografer egne søknadsskjemaer, og søknadene registreres av de ulike organisasjonene. Dette bør vurderes endret. SKS ønsker mer åpenhet og diskusjon omkring kvotespørsmålet. SKS mener desentralisering av ordningen vil by på problemer mht effektiv ressursbruk og tilstrekkelig kunstfaglig kompetanse for oppgaven. Systemet der kunstnerorganisasjonene tar hånd om utbetaling av honorarer til stipendkomiteene bør vurderes. SKS ønsker å innføre elektronisk søknadsbehandling, men tror ikke det er mulig å gjøre ytterligere forenklinger i kravene til rapportering, samtidig som man skal overholde økonomireglementet.

Vedlegg 5: Oversikt over statlige tilskuddsordninger og tiltak for det frie kunst- og kulturfeltet.

Ordninger	Fagområder					
	Musikk	Dans	Scenekunst	Billedkunst, kunsthåndverk og fotografi	Litteratur	Annet/ Uplassert/ tverrkunstnerisk
NK, SKS, FLB, FFUK	Prosjektstøtte (NK)	Prosjektstøtte (NK)	Prosjektstøtte (NK)	Prosjektstøtte (NK)	Prosjektstøtte (NK)	
	Innkjøpsordning fonogram (NK)	Forprosjekt koreografi (NK)	Forprosjekt Scenetekst (NK)	Kunst og ny teknologi (NK)	Innkj.ordning litteratur (NK)	
	Ensemblestøtten (NK)	Dans (NK)	Fri scenekunst (NK)	Kulturelle endringsprosesser (NK)	Produksjonsstøtte (NK)	
	TARP (NK)	Scenekunst og ny teknologi (NK)	Scenekunst og ny teknologi (NK)	Utstyrstøtte til fellesverksteder (NK)	Litteraturfestivaler (NK)	
	Bestillingsverkordningen (NK)	Den kulturelle skolesekken (NK)	Den kulturelle skolesekken (NK)	Utstillingsstøtte til kunstnere i etableringsfasen (NK)	Arbeidsstipend (SKS)	
	Festivalstøtteordningen (NK)	Formidling/gjestespill (NK)	Formidling/gjestespill (NK)	Manusutvikling (NK)	GI (SKS)	
	Kirkemusikk (NK)		Historiske spill/friluftspill (NK)	Statens utstillingsstipend (NK)		
	Innspillinger (NK)	FLB	FLB	Arbeidsstipend (SKS)	Diverse stipend (SKS)	
	FFUK	Arbeidsstipend (SKS)	Arbeidsstipend (SKS)	GI (SKS)		
	FLB	GI (SKS)	GI (SKS)	Diverse stipend (SKS)		

Ordninger	Fagområder					
	Musikk	Dans	Scenekunst	Billedkunst, kunsthåndverk og fotografi	Litteratur	Annet/ Uklassert/ tværkunstnerisk
	Arbeidsstipend (SKS)	Diverse stipend (SKS)	Diverse stipend (SKS)			
	GI (SKS)	FFUK	FFUK			
	Diverse stipend (SKS)					
Tilskudd fra post 74	Aktivitetsmidler for kor	Basisfinansiering fri scenekunst	ASSITEJ/Norsk Barne- og Ungdomsteaterforum	Atelier Nord		Center for afrikansk kulturformidling
	Blueshus Notodden	Contemporary Dance Festival	ASSITEJs barne- og ungdomsfestival	Bergen senter for elektronisk kunst		Christiansand Protestfestival
	BRÅK – Bergen	DTS	Buskerud teater	Birka		Du store Verden!
	Dronning Sonjas Internasjonale Musikkonkurranse og Prinsesse Astrids Musikkpris	Oktoberdans	Damini House of Culture	Produksjonsnettverk for elektronisk kunst		Kulturhistoriske film- og videoopptak ved museene
	Forsøksordning – klubbstøtte	Norges ungdomslag - folkedanssatsingen	DTS	Stiftelsen 3,14		Kulturkirken Jacob
	Hell Bluesfestival		Det åpne teater	Trondheim elektroniske kunstsenter		Kulturtiltak på Svalbard
	Komponistforeningen – tilskudd til trykking av noter		Figurteatret i Nordland			Nordland Akademi for Kunst og Kultur, Melbu
	Midtnorsk jazzsenter		Landforbundet Teatrets Venner			Norges Døveforbund, kulturarbeid
	MEN	Marked for scenekunst, Sandefjord	Marked for scenekunst, Sandefjord			Norske Kirkeakademiers Fellesråd

Ordninger	Fagområder					
	Musikk	Dans	Scenekunst	Billedkunst, kunsthåndverk og fotografi	Litteratur	Annet/ Uplassert/ tverrkunstnerisk
	Musikkverkstedordningen		Nordic Balck Theatre, inkl. Utviklingsprogram for ungdom			Ungdommens Kulturmønstring
	Nidarosdomens guttekor		Norsk Dramatikk festival			
	Norges Musikkorps forbund – tilskudd til kjøp av musikkinstrumenter for skolekorps		Norsk Revyfaglig Senter/Norsk Revyfestival			
	Norgesnett		Stamsund Internasjonale Teaterfestival			
	Norges Ungdomskor		Studium Actoris og Folk i gata-festival			
	Norsk Folkemusikk- og danselag		Østfold teater			
	Norsk Ungdomssymfoniorkester					
	NOTAM					
	Ny Musikk					
	Ole Bull Akademiet					
	Oslo domkor					
	Regionalt kirkemusikksenter i Bodø					
	Samspill					
	Stiftelsen Cosmopolite					
	Sørnorsk Jazzsenter					
	Tilskudd til landsomfattende musikkorganisasjoner					

Ordninger	Fagområder					
	Musikk	Dans	Scenekunst	Billedkunst, kunsthåndverk og fotografi	Litteratur	Annet/ Uplassert/ tverrkunstnerisk
	Trondheim internasjonale kammermusikkonkurranse					
	Ungdommens musikkmeisterskap					
	Ungdomssymfonikerne					
	Valdres sommersymfoni					
	Vestnorsk jazzsenter					
	Østnorsk jazzsenter					
Tilskudd fra post 78	Tou scene					
Tilskudd fra post 78	Arne Nordheim-prisen	Norsk teater- og orkesterforening	Norsk teater- og orkesterforening	Festspillutstillingen i Bergen	Bjørnsonfestivalen	Akershus festning for kunst og kultur
	BIT 20	Norsk Scenekunstbruk/ DTS	Akershus teater	Galleri Bomuldsfabrikken	Bokbyen i Fjærland	Ars Baltica – kontingent
	Bodø Sinfonietta	BIT teatergarasjen/ Bergen Internasjonale teater	BIT teatergarasjen/ Bergen Internasjonale teater	Kunst i Skolen	Bokbyen ved Skagerak	Den kulturelle spaserstokken
	Det Norske kammerorkester	Black Box Teater	Black Box Teater	Kunstnerens Hus	Foreningen !les	Fellesrådet for kunstfagene i skolen
	Dissimilis	Norske dansekunstneres int. arbeid	Brageteatret	Kunstnerens Informasjonskontor	Forfatterforeningen	Finsk-norsk kulturinstitutt
	Griegselskapet i Oslo/Oslo Grieg Festival		Cirka Teater	Landforningen Norske Malere	Formdl av spesiallitteratur	Folkeakademiens Landforbund
	MIC		Den Unge Scenen	Trafo.no	Kapittelfestivalen i Stavanger	Foreningen Norden

Ordninger	Fagområder					
	Musikk	Dans	Scenekunst	Billedkunst, kunsthåndverk og fotografi	Litteratur	Annet/ U plassert/ tverrkunstnerisk
	Nasjonale scene for folkemusikk og folkedans		Grenland friteater/ Porsgrunn Internasjonale Teaterfestival	Nordisk kunstnarsenter Dalåsen	KKDs premiering av barne- og ungdomsbøker	Forum for Kultur & Næringsliv
	Norges musikkhøgskole – praktikantplasser	Nettverk for Scenekunst	Nettverk for Scenekunst	Norsk Billedoggerforenings Skulpturkontor	Leser søker bok	Hauge/Tveit-jubileet
	Norsk jazzarkiv		Nordland Teater – husleie	Norske grafikere	Lyd- og videoboktilltak	Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner
	Norsk jazzforum (inkl. nasjonal jazzscene)		Norsk forening for figurteater/ UNIMA Norge	Norske kunsthåndverkere	Nordisk råds litteraturpris	Mangfoldåret – prosjekter
	Norsk musikkråd – drift (inkl. tilskudd til Jeunesses Musicales)		Norsk Scenekunstbruk/ DTS	Norske tekstilkunstnere		Nordisk informasjonskontor i Nord-Norge
	Norsk Visearkiv		Norsk skuespillersenter	Office for Contemporary Art, Norway		Nordisk informasjonskontor i Sør-Norge
	Oslo-Filharmonien – tilskudd til økt husleie i Oslo konserthus		Norsk teaterråd	RAM Galleri		Norsk kulturforum
	Oslo Kammermusikkfestival			Samorg. For kunstformdl. I Nord- Norge		Norske festivaler
	Risør Kammermusikkfestival					Norsk-finsk kulturfond
	Rådet for folkemusikk og folkedans					Norsk-islandsk kultursamarbeid
						Stiftelsen Arkivet

Ordninger	Fagområder					
	Musikk	Dans	Scenekunst	Billedkunst, kunsthåndverk og fotografi	Litteratur	Annet/ Uplassert/ tverrkunstnerisk
	Trondheim Jazzorkester	Teaterhuset Avant Garden	Stella Polaris	Selskapet Kunst på Arbeidsplassen	Kontoret for norsk litteratur i utlandet	Thor Heyerdahl-institutt
	Trondheim Kammermusikkfestival		Teater Manu - Norsk tegnspråketeater	Statens Kunstutstilling, Norske Billedkunstnere	Norsk barnebokforum	Utviklingsprosjekt kulturaktiviteter i kriminalomsorgen
	Trondheimsolistene		Teaterhuset Avant Garden	Stiftelsen Barnas Historie, Kunst og Kultur	Norsk barnebokinstitut	(Også bibliotekformål, museum, kulturven, arkivformål og film og medieformål)
	Ultima - husleietilskudd		Tegnspråktolking av teaterforestillinger	Tegnerforbundet	Norsk forfattersentrum	
	Utveksling mellom symfoniorkestrene i Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim		Vestlandske Teatersenter	Unge kunstneres Samfund	Reiser og diverse tiltak	
Tilskudd fra post 78	Vestfoldfestspillene				Vestfossen kunstillaboratorium	
	Jazzcamp for unge kvinnelige instrumentalister				Stiftelsen Fotogalleriet	
	Norsk teater- og orkesterforening					
Tilskudd fra kap. 324, post 73	Musikkteater i Bodø					
	Musikkteatret i Trondheim					
	Opera Nord					
	Opera Nordfjord					
	Opera Sør					
	Operaen i Kristiansund					

Ordninger	Fagområder					
	Musikk	Dans	Scenekunst	Billedkunst, kunsthåndverk og fotografi	Litteratur	Annet/ Uplassert/ tverrkunstnerisk
	Ringsakeroperaen					
	Steinvikholm Musikkteater					
	Den Nye Opera					
Tilskudd fra kap. 324, post 75		Bårdar danse teater				
Dansens hus						
Gratis daglig trening						
Oslo Danse ensemble						
Danseinformasjonen						
Stellaris DansTeater						

Vedlegg 6

Kulturutgifter, kunst(ner)politikk og byråkrati
Innspill til Løkenutvalget

av

Lars Håkonsen, Telemarksforsking-Bø*

Bø den 9.5.08

* Knut Løyland og Per Mangset takkes for konstruktive kommentarer og forslag underveis i prosessen med å utarbeide notatet. Forfatteren er imidlertid alene ansvarlig for de synspunkter og argumenter som framføres, samt eventuelle gjenværende feil og mangler.

1 Innledning

Dersom vi summerer statens, fylkenes og kommunenes brutto utgiftene til kulturformål, kommer vi for 2006 opp i et beløp på drøyt 16 mrd kroner (se detaljer i neste avsnitt). Dette er selvsagt et betydelig antall offentlige kroner. Det er derfor interessant å framskaffe en oversikt over hva disse pengene i hovedsak går til. De offentlige bevilgningene til kulturformål er ofte omtalt og studert av kommentatorer både i og utenfor kultursektoren selv, og et gjennomgangstema har vært at kultursektoren er for byråkratisert og at vi får ”for lite kultur for pengene”. Et klart uttalt eksempel på denne type kritikk er Kragseth (2007), som tar utgangspunkt i en total offentlig bevilgning til kulturformål på om lag 15 mrd kroner. Dette tallet refererer trolig til året 2005. De totale bevilgningene på 15 mrd sammenholdes så mot et antall årsverk innen kultursektoren på om lag 31 000. Ut fra dette får vi ifølge Kragseth en gjennomsnittlig subsidietyngde per årsverk i kultursektoren på om lag 500 000 kroner.

For at denne type forholdstall skal være meningsfulle og informative, må tallene i telleren og nevneren være sammenlignbare både skalamessig og definisjonsmessig, altså at tallene bl.a. refererer til samme gruppe mottakere osv. I det følgende avsnittet vil vi derfor forsøke å gi en oversikt over hva de 15-16 mrd kronene i totale bruttoutgifter til kulturformål i hovedsak går til. Dette vil også gi mye relevant informasjon om bl.a. hvor mange personer som totalt sett – direkte eller mer indirekte – nyter godt av eller blir berørt av de ulike delene av de totale bruttoutgiftene til kulturformål. Oversikten vil bli inndelt etter forvaltningsnivå, dvs. stat, fylkeskommuner og kommuner.

Ut over oversikten over hvordan utgifter til kulturformål fordeler seg mellom formål og administrativt nivå i avsnitt 2, vil vi i avsnitt 3 omtale begrunnelser for offentlig støtte til kulturformål basert på økonomisk teori, dvs. offentlige tilskudd begrunnet ut fra markedssvikt og fordelingshensyn. Videre inneholder avsnitt 4 en framstilling av prinsipper for tilskuddsutforming og tilskuddsforvaltning som omtalt bl.a. i SSØ (2007). Avsnitt 5 gir et kortfattet overblikk over kunstpolitikk og støtteordninger til kunstområdet i en del vesteuropeiske land samt USA basert på Mangset (2008), mens vi i avsnitt 6 oppsummerer og kommer med enkelte punktvis forslag til hvordan man kan utforme en best mulig tilskuddsforvaltning til lavest mulig administrative kostnader.

2 Totale utgifter til kulturformål

Følgende tabell viser samlede bruttoutgifter på kultursektoren for hhv. stat, fylker og kommuner for årene 2005 og 2006. Som vi ser av tallene, er de totale bruttoutgiftene om lag i den størrelsesorden som det ble referert til i innledningsavsnittet og i Kragseth (2007), dvs. ca. 15 til 16 mrd kroner.

Tabell 1. Bruttoutgifter til kulturformål, 2006 og 2005. Mill. kr¹

		2006	2005
Staten	Sum utgifter minus kat. 08.40 Den norske kirke	5 529	5 306
Fylkene	Brutto driftsutgifter	1 772	1 626
	Brutto investeringsutgifter	38	57
Kommunene	Brutto driftsutgifter	6 877	6 264
	Brutto investeringsutgifter	1 926	1 995
Sum stat, fylker, kommuner		16 142	15 248

For å få et visst innblikk i det mangfoldet av formål og aktiviteter som disse totale bevilgningene går til, er det hensiktsmessig å studere de tre forvaltningsnivået separat. Dette gjøres i de følgende tre underavsnitt.

2.1 Utgifter over statsbudsjettet

Kap 8, "Oversikt over budsjettforslaget for 2008", i St.prp. nr. 1 (2007-2008) gir en oppstilling av Kultur- og kirkedepartementets regnskap for 2006 inndelt etter kapittel i statsbudsjettet. Kategori 08.40 Den norske kirke holdes her utenfor. Det finnes samme sted også saldert budsjett for 2007 samt budsjettforslag for 2008. Siden 2006 er den siste tilgjengelige årgangen for fylkeskommunale og kommunale regnskapstall, benytter vi her imidlertid regnskapstall for 2006.

Tabell 2 Kultur- og kirkedepartementets utgifter fordelt på kapitler. Mill kr.

Kapittel	Betegnelse	Regnskap 2006
300	Kultur- og kirkedepartementet	105,6
305	Lotteri- og stiftelsestilsynet	60,0
310	Tilskudd til trossamfunn m.m.	120,1
315	Frivillighetsformål	263,6
320	Allmenne kulturformål	616,1
321	Kunstnerformål	310,6
322	Billedkunst, kunsthåndverk og offentlige rom	278,7
323	Musikkformål	507,9
324	Scenekunstformål	963,9
325	Samordningstiltak for arkiv, bibliotek og museer	118,9
326	Språk-, litteratur- og bibliotekformål	493,2
328	Museums- og andre kulturvernformål	613,1
329	Arkivformål	226,5
334	Film- og mediefomål	509,2
335	Pressestøtte	304,4
336	Informasjonsberedskap-kringkasting	3,6
337	Kompensasjon for kopiering til privat bruk	33,5
Sum		5528,9

¹ Kilder: Statlige utgifter: St.prp. nr. 1 (2006-2007) og (2007-2008). Kultur- og kirkedepartementet. Fylkeskommunale og kommunale utgifter: diverse KOSTRA-tabeller fra www.ssb.no/kostra.

I samme kapittel i Kultur- og kirkedepartementets budsjett som referert ovenfor, finnes det også en oppstilling der de samme totale utgiftene som er vist i forrige tabell, er fordelt på postgrupper. Denne er gjengitt i Tabell 3.

Tabell 3 Kultur- og kirkedepartementets utgifter fordelt på postgrupper. Mill kr.²

Postgruppe	Betegnelse	Regnskap 2006
01-01	Driftsutgifter	2168,3
21-23	Spesielle driftsutgifter	112,2
30-49	Nybygg, anlegg m.v.	59,9
50-59	Overføringer til andre statsregnskap	637,7
70-89	Overføringer til private	3844,4
Sum under departementet		6822,5

Allerede fra disse hovedoversiktene fra Kultur- og kirkedepartementets budsjett, ser vi at utgiftene over statsbudsjettet dekker et stort spekter av formål og utgiftstyper. Alt fra investeringer i nybygg og anlegg via frivillighetsformål eller Lotteri- og stiftelsestilsynet, til arkivformål blir tilgodesett med bevilgninger. En kunne her gå betydelig lengre i detaljeringsgrad for å ytterligere få et innblikk i det mangfoldet av oppgaver og formål som bevilgningene over statsbudsjettet totalt sett går til å støtte opp under. Det vil imidlertid være nokså poenngløst å skrive ned og omtale store deler av Kultur- og kirkedepartementets budsjett dokumenter. Her henviser vi derfor til de betydelig mer detaljerte talloppstillinger som finnes i proposisjonens del II, dvs. selve budsjettforslaget. Der finnes det både detaljerte tall, formålsbeskrivelser, tilstandsvurderinger og omtaler av utfordringer og strategier for kommende år. Det som er fullstendig på det rene ved en inspeksjon av Statsbudsjettets diverse og mangfoldige utgiftskategorier og poster, er at et visst antall årsverk innen den smalt definerte kategorien "kunstnere" og lignende er svært, svært langt fra å være de eneste mottakere fra statsbudsjettets bevilgninger. Dette innebærer i neste omgang at beregninger av en "subsidietyngde" per kunstnerårsverk også blir et svært lite meningsfylt tall. Som et enkeltstående – av svært mange mulige – eksempler, kan vi trekke fram at det i budsjett dokumentet framgår at det i 2006 ble gitt bevilgning til totalt 98 museer. Disse museene hadde i 2006 2175 årsverk knyttet til seg, ble besøkt av ca 4,8 millioner publikummere og fikk en bevilgning på ca. 524 mill. kroner. Som sagt er dette bare ett av en lang rekke eksempler på bevilgninger som dekker svært mange ulike formål, og som også kommer svært mange personer til gode; både ansatte og brukere/publikummere. Hovedpoenget om at en sammenligning mellom totale utgifter til kulturformål og et gitt antall kunstneriske årsverk er meget lite relevant, vil bli ytterligere tydeliggjort når vi i de neste underkapitler ser på hva fylkenes og kommunenes kulturutgifter i hovedsak går til.

2.2 Fylkeskommunenes utgifter til kulturformål

Følgende tabell er hentet fra KOSTRA, og viser summen av fylkeskommunenes utgifter innfor kulturkategorien (slik denne er definert i KOSTRA) i 2006.

² Totalsummene vist i tabell 2 og 3 er ikke like fordi vi i tabell 2 har trukket fra utgifter til Kirkeformål. Vi har ikke hatt opplysninger til å kunne gjøre det samme i tabell 3.

Tabell 4. Fylkeskommunenes kulturutgifter, 2006. Mill.kr.

Brutto driftsutgifter kultur	1772,2
Brutto investeringsutgifter, kultur	38,4
Brutto driftsutgifter 740 Bibliotek	144,5
Brutto driftsutgifter 760 Museer	239,0
Brutto driftsutgifter 771 Kunstformidling	415,0
Brutto driftsutgifter 772 Kunstproduksjon	96,4
Brutto driftsutgifter 775 Idrett	639,7
Brutto driftsutgifter 790 Andre kulturaktiviteter	237,7
Lønn, kultur	228,1
Netto driftsutgifter kultur	873,8
Netto driftsutgifter 740 Bibliotek	116,5
Netto driftsutgifter 760 Museer	230,1
Netto driftsutgifter 771 Kunstformidling	262,8
Netto driftsutgifter 772 Kunstproduksjon	47,0
Netto driftsutgifter 775 Idrett	85,9
Netto driftsutgifter 790 Andre kulturaktiviteter	131,5

Fylkeskommunene hadde altså i 2006 om lag 1772 mill kr i brutto driftsutgifter og 38 mill kr. i brutto investeringsutgifter til kulturformål. Dette utgjør ca. 11 % av totalutgiftene til kulturformål vist i Tabell 1. De totale brutto driftsutgiftene fordeler seg mellom 6 områder som har egne KOSTRA-funksjoner; bibliotek, museer, kunstformidling, kunstproduksjon, idrett og andre kulturaktiviteter. Det området som har klart høyest andel av de totale brutto driftsutgiftene blant disse 6, er idrett med 36,1 %. Videre utgjør bibliotek og museer til sammen 21,6 % av totalen. Vi har da til sammen allerede dekket totalt ca 58 % av fylkenes brutto driftsutgifter, og ingen av disse områdene kan sies å være direkte bevilgninger til utøvende eller skapende kunstnere. Dette viser igjen meningsløsheten med å sammenligne totale offentlige midler til kultur med et visst antall årsverk innen ”kultursektoren” eller ”kunstnere”.

Fylkeskommunenes lønnsutgifter framgår også av Tabell 4. Lønn utgjør 13,2 % av totale brutto driftsutgifter. Dette indikerer at midlene brukes til svært mye annet enn å lønne egne byråkrater.

De siste tallene i Tabell 4 viser netto driftsutgifter til de samme 6 utgiftsområdene som for brutto driftsutgifter lenger oppe i tabellen. Netto driftsutgiftene ligger langt lavere enn bruttoutgiftene, nærmere bestemt er nettoutgiftene totalt på kun 49,3 % av bruttoutgiftene. Det er imidlertid betydelig variasjon mellom de 6 utgiftsområdene når det gjelder grad av forskjell mellom brutto og netto tallene. Funksjon 775 Idrett er det området der forskjellen er klart størst; nettoutgiften til idrett utgjør kun ca 13 % av bruttoutgiften! Dette understreker et generelt poeng, nemlig at man ved å studere bruttoutgifter til idrett får en betydelig oppblåsing av tallene i forhold til det som er de bevilgende myndigheters egentlige ressursbruk. Det vil blant annet bli dobbelttelling av tall ved å summere statens og fylkenes (samt kommunenes) bruttoutgifter. Dette fordi deler av fylkenes bevilgninger i mange tilfeller er finansiert av poster på Kultur- og kirke departementets budsjett. De samme pengene vil altså i mange tilfeller telles to ganger hvis man summerer bruttoutgifter slik det gjøres i Tabell 1 ovenfor.)

Ved å gå nærmere inn i KOSTRA-definisjonene av netto og brutto driftsutgifter, kan en studere nærmere hva forskjellene vist i Tabell 4 skyldes. For idrettsområdet er forklaringen hovedsakelig at fylkene rent formelt er de som utbetaler spillemidler til idrettslagene, mens

selve bevilgningen av spillemidler tildeles fylkene fra staten (andel av overskuddet i Norsk Tipping). Fylkenes nettoutgift til idrettsformål blir dermed kun en brøkdel av bruttoutgiftene. Man bør i det konkrete eksemplet med spillemidlene til idrettsformål merke seg at det *ikke* innebærer dobbelttelling å summere bruttotallene slik vi gjorde i Tabell 1. Dette fordi spillemidlene blir tilført fylkene utenom budsjetttildelingen fra Kultur- og kirkedepartementet. I andre tilfeller, der fylkeskommunene viderebetaler midler de har fått tilskudd til via statsbudsjettet, vil det imidlertid bli dobbelttelling ved å summere bruttoutgifter fra stat+fylke+kommuner. Det ligger langt utenfor rammene av dette notatet å gjennomføre beregninger som fjerner alle elementer av dobbelttelling knyttet til bruttoutgiftene på de tre forvaltningsnivåene stat, fylke og kommune, men det generelle poenget knyttet til dette fenomenet understrekes, og er i høy grad relevant når vi i neste underavsnitt går over til primærkommunenes utgifter

2.3 Kommunenes utgifter til kulturformål

På tilsvarende måte som for statlige og fylkeskommunale utgifter, gir vi først en hovedoversikt over summen av norske primærkommunes kulturutgifter slik disse er presentert i KOSTRA for utgiftsåret 2006.

Tabell 5. Hovedtall, sum av utgifter til kulturformål i kommunene, 2006. Mill kr.

Utgiftsbegrep	Mill kr
Totale bruttoutgifter til kultur, drift + investering	8802,9
Brutto driftsutgifter, kultur	6876,9
Brutto investeringsutgifter, kultur	1926,1
Lønn, kultur	2299,3
Salgs- og leieinntekter kultur	812,1
Netto driftsutgifter kultur	5462,6

Det som kategoriseres som "kultur" i Kostra utgjør for kommunenes del i 2006 totalt ca 8,8 mrd kroner. Av dette er ca 22 % eller snaut 2 mrd investeringsutgifter. Resten, ca. 78 % er brutto driftsutgifter. Av brutto driftsutgiftene på ca. 6,9 mrd utgjør ca 2,3 mrd eller om lag 33 % lønnsutgifter til alle ansatte som totalt sett defineres innenfor kulturområdet i kommunene. Dette dekker lønnsutgifter til alt fra personale i kulturskoler, kulturkontor, biblioteker, museer, fritidsklubber osv. Uten et relevant sammenligningsgrunnlag fra andre land, og uten en mer detaljert vurdering av alle oppgaver som skal utføres innenfor disse stillingskategoriene, er det imidlertid vanskelig å komme med noen nærmere vurdering om samlede lønnsutgifter på om lag 33 % av brutto driftsutgifter til kultur, kan sies å tyde på spesielt mye kommunalt byråkrati knyttet til kulturområdet. Vårt generelle inntrykk er imidlertid at kulturkonsulentene i kommunene er viktige tilretteleggere for diverse former for kulturaktiviteter, og at det her skapes mye aktivitet – blant annet i samarbeid med frivillig og ulønnet innsats – for relativt lite kommunale midler. Vi har også inntrykk av at de kommunale kulturskolene er preget relativt trange budsjetter, der stillingsbrøkene til rent administrative formål holdes lav, og der en meget stor andel av midlene går direkte til hovedformålet; opplæring og utøvelse.

Når det gjelder netto driftsutgifter til kulturformål, utgjør disse ca. 79 % av brutto driftsutgifter. Differansen mellom netto og brutto driftsutgifter utgjøres i hovedsak av at nettoutgiftene er fratrukket salgsinntekter som brukerbetaling, billettinntekter osv, samt diverse former for refusjon og tilskudd fra stat, fylke og andre kommuner. For å få en nærmere oversikt over kommunenes prioriteringer til ulike formål, er derfor netto driftsutgifter en bedre indikator enn brutto driftsutgifter. Nedenfor vises en oversikt over

fordelingen av netto driftsutgifter til ulike formål, dvs. en nedbrytning av totale netto driftsutgifter vist i Tabell 5 ovenfor.

Tabell 6. Prosentvis andel av netto driftsutgifter til kulturformål, 2005.³

Netto driftsutgifter aktivitetstilbud barn og unge	12,6
Netto driftsutgifter folkebibliotek (funksjon 370)	17,4
Netto driftsutgifter Idrett (funksjon 380)	27,3
Netto driftsutgifter kommunale musikk- og kulturskoler (funksjon 383)	13,8
Netto driftsutgifter til kino (funksjon 373)	0,9
Netto driftsutgifter til kunstformidling (funksjon 377)	4,9
Netto driftsutgifter til muséer (funksjon 375)	4,4
Netto driftsutgifter andre kulturaktiviteter (funksjon 385)	18,6

Den største andelen blant nettoutgiftene finner vi for idrett. Verken idrett, aktivitetstilbud til barn og unge, folkebibliotek eller muséer kan sies å være bevilgninger direkte til utøvende eller skapende kunstnere. Disse 4 utgiftsområdene utgjør samlet ca 62 % av kommunenes nettoutgifter til "kulturformål". Hvis vi i tillegg tar med musikk- og kulturskolene, som jo i hovedsak er en pedagogisk virksomhet, finner vi at minst ca. 76 % av nettoutgiftene har lite å gjøre med bevilgninger til utøvende og skapende kunstnere.

Igjen får vi altså tydelig poengtert at sammenligning av totale bevilgninger til kulturformål mot et gitt antall kunstneriske årsverk er meget lite relevant og mer egnet til å skape forvirring enn innsikt. Det er derimot en svært lang rekke brukere av slike kommunale tilbud som nevnt ovenfor som nyter godt av kommunenes ressursbruk innenfor det totale kulturområdet. Blant disse kan nevnes at det var ca 24 mill. utlån (alle medietyper) fra de kommunale bibliotekene, og at antall elever i kulturskolene var drøyt 105 000. Formålet med de kommunale bevilgningene til det totale kulturområdet er derfor totalt sett svært mye mer vidtfavnende enn å gi støtte til snevert definert kunstnerisk virksomhet eller kunstneriske årsverk.

2.4 Oppsummering av tallmaterialet

Selv om vi her ikke har foretatt noen dyptpløyende gjennomgang av de ulike kulturutgiftene til hhv. stat, fylker og kommuner, har vi et godt grunnlag til å påpeke en rekke fundamentale problemer med en sammenligning av de totale kulturutgiftene fra stat, fylker og kommuner med et gitt antall kunstneriske årsverk.

- Det inngår betydelige investeringsutgifter, dvs. utgifter til bl.a. kulturbygg m.v.
- Hvis en summerer bruttoutgifter over flere forvaltningsnivåer, vil noen pengebeløp bli telt flere ganger pga at penger sendes videre i form av tilskuddsordninger fra staten til fylker og kommuner osv.
- Kulturbegrepet er meget vidt definert og dekker utgifter til så ulike formål som idrett, arkivering og biblioteker, kulturskoler, museer, kinodrift osv.

Totalt sett blir det derfor en håpløs sammenligning hvis en setter totale utgifter til kulturformål opp mot et visst antall utøvende og skapende kunstnere. Slike tall blir derfor

³ I disse tallene er aktivitetstilbud til barn og unge definert under "kultursektoren". KOSTRA-tallene har noe intern inkonsistens på dette feltet, fordi hva som sorterer inn under totalbegrepet "kultur" eller "kultursektoren" varierer noe mellom de ulike tabelloversiktene som totalt sett blir presentert på KOSTRA-sidene til SSB (www.ssb.no/kostra).

også lite egnet som en form for indikasjon på at kulturbevilgningene finansierer for mye byråkrati og i for liten grad går direkte til skapende og utøvende kunstnere. Skal en gjøre denne type vurderinger, trengs det derfor et langt mer presist definert tallmateriale, og som krever helt andre data enn det som synes tilgjengelig via Kostra eller statsbudsjettene.

Et annet aspekt som ikke har blitt direkte kommentert i tilknytning til tallene ovenfor, er at en betydelig del av den offentlige støtten som ikke gis som direkte bevilgninger til kunstnerne, selv innebærer en indirekte støtte til kunstnere via markedet. Vi tenker da på diverse støtteordninger til festivaler, innkjøpsordninger for kunst etc. Disse ordningene bidrar til å øke betalingsevnen for kjøp via markedet og skaper derfor bedre markedsbetingelser for kunstnerne. Det er en meget krevende oppgave å kvantifisere og avgrense denne type indirekte støtte via markedsbetingelser, og vi har ingen muligheter til å forfølge dette videre her.

3 Om markedssvikt og fordelingshensyn som begrunnelse for offentlige tilskudd

Kultursektoren er kjennetegnet ved at det samlet sett finnes et stort antall tilskuddsordninger som er utformet for å støtte opp under diverse politiske målsetninger på kulturområdet. Mange av disse tilskuddsordningene kan begrunnes ut fra begrepet markedssvikt. Nedenfor presenteres noen aktuelle former for markedssvikt, samt en del relevante eksempler fra kunstfeltet.

Positive eksterne virkninger fra kunstnerisk aktivitet

Den mest relevante formen for markedssvikt i forbindelse med kultursektoren, er trolig positive eksterne virkninger. Det er da slik at den samlede samfunnsøkonomiske verdien av den aktiviteten det er snakk om, er større enn det som fanges opp av markedet. Aktiviteten blir dermed for liten i forhold til det nivået som er optimalt for samfunnet. Diverse former for tilskudd kan da benyttes for å stimulere til økt aktivitet i forhold til det utfallet vi ville få uten tilskudd.

Kunst er delvis et kollektivt gode

En annen kategori av markedssvikt, er kollektive goder. Et kollektivt gode er kjennetegnet ut fra følgende to kriterier: i) ikke-rivalisering og ii) ikke-ekskluderbarhet. Et gode er ikke-rivaliserende dersom min nytte eller bruk av godet ikke fortrenger eller går på bekostning av andre personers bruk av det samme godet. Et klassisk eksempel på dette er radio- og TV-signaler. Et gode er ikke-ekskluderbart dersom det ikke er mulig å forhindre noen fra å benytte seg av godet hvis godet først produseres eller tilgjengeliggjøres. Radio- og TV-signaler var med tidligere teknologi et godt eksempel også på goder med ikke-ekskluderbarhet. Etter at det teknisk sett har blitt mulig å kode signalene slik at kun de som betaler for tilgang til dem vil få ”åpnet” de aktuelle kanalene, kan imidlertid slike signaler ikke lenger sies å være preget av ikke-ekskluderbarhet. I praksis er det relativt få eksempler på rene kollektive goder som samtidig både er preget av ingen rivalisering og ingen ekskluderbarhet. Forsvaret er et mye brukt eksempel; en innbygger i et land vil per definisjon nye godt av den sikkerhet forsvaret skaper for landet, og det vil ikke være mulig å tenke seg at kun de som har betalt en særskilt ”forsvarsavgift” vil få tilgang til slik sikkerhet.

Selv om det er få tilfeller av rent kollektive goder, finnes det mange mellomformer mellom rent private og rent kollektive goder. Særlig gjelder dette goder der det er liten eller ingen

rivalisering, men der det samtidig er gode ekskluderingsmuligheter. TV-signaler med muligheter for koding og tilgang mot betaling er et godt eksempel på slike ”urene kollektive goder”, ofte kalt klubbgodet. Andre relevante eksempler fra kunstsektoren, er konserter eller teaterforestillinger. Her er ekskluderingsmulighetene enkle; du kommer ikke inn uten å kjøpe billett. Samtidig vil det være minimal grad av rivalisering så lenge det finnes ledige plasser. Faktisk vil det her ofte være *negativ* rivalisering i den forstand at publikum har støtte glede av sin egen konsert- eller teateropplevelse hvis salen er tilnærmet full enn hvis den er tilnærmet tom. Grensen går selvsagt ved salens kapasitet, da det blir full rivalisering ved at en persons tilgang til konserten eller forestillingen krever at en annen person forlater salen. Oppsummert har vi altså null eller negativ rivalisering opp til kapasitetsgrensen i det aktuelle lokalet, mens vi har full rivalisering deretter.

Andre eksempler på kunstgoder med lav eller ingen grad av rivalisering knyttet til selve ”bruken”, kan være malerier eller musikalske komposisjoner. For komposisjoner kan vi si at ethvert nytt musikalsk verk blir permanent tilgjengelig for alle og for evig tid. Ingen andre musikkelskende mennesker verken nå eller i framtiden får noe mindre glede av å lytte til Mahlers 2. symfoni selv om jeg har denne musikken på i bakgrunnen akkurat nå. For malerier kan selvsagt ikke alle nyte godt av å beskue originalen samtidig. Men over tid vil man likevel kunne ha en betydelig ”bruk” uten sterk grad av rivalisering også for denne type kunst. Min nytte av å ha fått se et av de store verkene innen billedkunsten blir ikke mindre av at millioner av andre også – over tid – har fått den samme gleden. Komposisjoner er likevel et klarere og bedre eksempel på et gode uten rivalisering enn fysiske gjenstander som malerier, skulpturer eller byggverk.

Felles for alle goder med lav eller ingen rivalisering, er at det er minimale samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til å la en ekstra person nyte godt av godet. Så lenge nytten for en ekstra person er høyere enn kostnaden ved å la denne personen slippe til, bør større bruk av godet oppmuntres. Den optimale prispolitikken er at prisen bør settes lik den samfunnsøkonomiske kostnaden ved at en ekstra person benytter godet – og denne er altså meget lav eller tilnærmet lik null for mange kulturgoder. Lav pris på alle goder som medfører liten eller ingen rivalisering, blir imidlertid uforenlig med en markedsbasert produksjon: Ingen orkestre eller teaterensembler kan overleve ved å selge konserter eller forestillinger til en billettpris på 3 eller 5 kroner (dersom salen er stor nok til å romme alle som ønsker å komme med en så lav billettpris). En markedsbasert løsning for denne type goder, vil derfor gi en ineffektiv løsning ved at det må settes priser er langt høyere enn samfunnsøkonomisk optimal pris. Dette fører igjen til lavere bruk enn den samfunnsøkonomisk optimale.

I mange tilfeller kan det være glidende overganger mellom goder som skaper positive eksterne virkninger og goder som har elementer av å være kollektive goder. Den sentrale fellesnevneren i den sammenhengen vi er opptatt av her, er uansett at en ren markedsbasert løsning typisk vil gi for lav aktivitet eller for lav tilgang og bruk av de aktuelle godene i forhold til det samfunnsøkonomisk optimale nivået. Dette fenomenet blir derfor en helt sentral begrunnelse for diverse former for offentlig støtte til ulike kulturformer.

Seleksjon av talent – offentlig støtte som en ”forsikring” mot tap av verdifulle talenter

Noe av det mest karakteristiske ved mange kunst- og kulturformer, er en særskilt høy grad av usikkerhet knyttet til hva som har stor samfunnsverdi og hva som ikke har det. Hvilke av dagens yngre forfattere, komponister eller malere som viser seg å levere fundamentale og varige kunstneriske bidrag for ettertiden, er svært vanskelig å forutse. Offentlige tilskuddsordninger som støtter opp under et visst antall slike kunstnere, kan da betraktes som

en form for *forsikringsordning* for å sikre at samfunnet ikke går glipp av verdifulle kunstprestasjoner. Offentlig støtte vil altså bidra til å øke sannsynligheten for at vi til enhver tid har en flora av kunstnerisk aktivitet der det kun i ettertid viste seg at noen av disse kunstnerne bidro med kunstneriske uttrykk av stor og varig verdi.

For den enkelte kunstner, er det også en høy grad av usikkerhet knyttet til hva markedet vil vise seg villig til å betale for. Videre vil det ikke være noen automatikk i at den typen kunst som til enhver tid er mest populær og opprettholdes av markedet, er den samme som senere viser seg å være den ”største” eller viktigste kunsten. Markedet er derfor langt fra noen perfekt mekanisme for å sørge for at vi får verken riktig mengde eller riktig type kunstnerisk aktivitet.

Offentlig støtte begrunnet ut fra fordelingshensyn og ”kunstnerverld”

I noen tilfeller kan tilskuddsordninger også sees på som uttrykk for rent fordelingspolitiske målsetninger. Noen kunstnere vil ha høy markedsverdi og tjene godt. Andre vil ha meget lav markedsverdi selv om de senere skulle vise seg å levere svært sentrale bidrag til kunsten. Dragingen mot kunstneriske yrker er imidlertid tilsynelatende meget sterk selv om sannsynligheten for å kunne leve av sin kunstneriske aktivitet kan være lav, jf. Mangset (2004). Det kan da være en relevant målsetning for det offentlige å sikre akseptable levekår for kunstnere, dvs. at det er en målsetning i seg selv å jevne ut den store variasjon i levekår en ville få i en rent markedsbasert løsning. Det vil imidlertid være vanskelig å trekke en klar grense mellom hva som er ren fordelingspolitikk og hva som er korleksjon av markedssvikt knyttet til ulikheter mellom markedsverdi og samfunnsøkonomisk verdi av kunstnerens innsats, jf. blant annet diskusjonen om forsikringsargumentet ovenfor.

Diskusjonen i dette avsnittet har vært holdt på et relativt overfladisk plan, og har listet opp de viktigste argumenter for hvorfor det offentlige bør gi økonomisk støtte til kulturaktiviteter. Gitt at det skal gis slik støtte, blir den neste diskusjonen hvordan støtten skal utformes best mulig – optimal virkemiddelutforming. Dette er et stort område som vi kun i liten grad kan ta opp til diskusjon her. Neste avsnitt fokuserer på en side av virkemiddelutformingen, nemlig forvaltning av tilskuddsordninger og i hvilken grad tilskuddene virker byråkratiserende. For øvrig henvises det til Ringstad (2005) for en langt mer omfattende oversikt over kulturøkonomifeltet generelt og begrunnelser for en offentlig kulturpolitikk spesielt.

4 Offentlige tilskuddsordninger og grad av byråkrati

I forrige avsnitt kom vi fram til at det finnes gode begrunnelser for offentlig støtte til diverse former for kulturaktiviteter. I noen tilfeller er dette snakk om rammebevilgninger til store kulturinstitusjoner som teatre, orkestre osv. I andre tilfeller er det snakk om ulike typer offentlige tilskuddsordninger. Kultur- og kirkedepartementets budsjettproposisjoner er en god kilde til å få oversikt over det svært store antall slike tilskuddsordninger som per i dag benyttes. Det å utforme tilskuddsordninger som fungerer best mulig, er en vanskelig faglig utfordring, og det finnes mange eksempler på tilskudd som har vist seg å ha betydelige utilsiktede virkninger. Eksempler på utilsiktede virkninger kan bl.a. være at tilskuddene de krever store administrative ressurser både for tilskuddsforvalter og/eller tilskuddsmottaker, at de ikke gis til den tilsiktede målgruppe, at de ikke bidrar til å øke den aktiviteten de var ment å skulle støtte, eller at tilskuddene fortrenger annen inntektsbringende aktivitet og bidrar til at tilskuddsmottakerne over tid utvikler større tilskuddsavhengighet.

SSØ (2007) gir følgende beskrivelse av tre sentrale målsetninger vedrørende forvaltningen av tilskuddsordninger (s. 28):

Generelt vil forvaltningens mål være å sikre at:

1. Tilskuddet når fram til de riktige brukerne/tilskuddsmottakerne (korrekt målgruppe).
2. Tilskuddsmottakerne tildeles tilskuddsbeløp i samsvar med intensjoner og tildelingskriterier (korrekt beløp).
3. Tilskuddsmottaker anvender midlene slik disse er ment å bli anvendt og i samsvar med formålet (korrekt anvendelse).

Korrekt målgruppe, korrekt beløp og korrekt anvendelse er altså tre sentrale stikkord når det gjelder en godt utformet tilskuddsordning. Når det er snakk om offentlige midler, er det også et viktig krav om etterrettelighet og rettssikkerhet for tilskuddsmottakere og ikke minst de som søker men ikke får tilskudd.

For å etterleve de målsetningene som er referert til ovenfor, vil det i mange tilfeller nærmest per definisjon bli en god del byråkrati knyttet til å administrere og forvalte tilskuddsordningene. Videre vil det også utvikle seg et ikke ubetydelig byråkrati eller administrativt apparat blant de potensielle og faktiske tilskuddsmottakere for å søke om tilskudd, dokumentere tilskuddets bruk osv. Tilskudd skaper derfor byråkrati, og spørsmålet blir bare hvor mye byråkrati som er ”for mye” og hvor mye som er ”minst mulig” gitt bl.a. de målsetningene til tilskuddsforvaltningen som her er referert.

Ideelle tilskuddsordninger med tanke på administrativ enkelhet og lite byråkrati, er dersom tilskudd gis til klart definerte og målbare kriterier og som det allerede finnes opplysninger om i tilgjengelig statistikk. Det siste punktet er viktig, fordi man ellers vil måtte innhente særskilte opplysninger og data utelukkende for å kunne forvalte tilskuddsordningen og tildele tilskuddene etter de angitte kriteriene. Et eksempel på et – i utgangspunktet – lite administrativt krevende tilskudd, er statstilskuddet til barnehager. Dette tilskuddet tildeles etter et i hovedsak enkelt kriterium; antall barnehageplasser i alle kommuner. Et noe kompliserende element for dette tilskuddet, er at noen barn har full oppholdstid, noen har kortere oppholdstid per dag, mens andre kun har plass i noen de fem ukedagene. Det er derfor nødvendig å registrere oppholdstid per barn etter nærmere angitte kriterier, slik at tilskuddet skaleres i henhold til dette. Likevel må dette kunne sies å være et eksempel på en administrativt sett enkel og klar tilskuddsordning.⁴

Andre eksempler på ordninger som kan kreve lite byråkrati både hos tildeler/forvalter og hos mottaker, er rene ramme- eller grunnbevilgninger. Aktuelle eksempler fra kulturområdet kan være bevilgningene over statsbudsjettet som gis til institusjoner som Den Norske Opera, Nationalteatret eller symfoniorkestrene. I forhold til størrelsen på de bevilgede beløpene, kreves det trolig relativt sett små administrative ressurser å benytte denne type ordninger. Riktignok finnes det krav om at ”Institusjonene avgir også en utvidet rapport om sin virksomhet til departementet, som inngår i en samlet vurdering av institusjonens måloppnåelse.”, jf. St.prp. nr. 1 fra Kultur- og kirke departementet (2007-2008), s. 100. Det er

⁴ Fra og med 2004 har det imidlertid blitt innført et nytt element knyttet til barnehagetilskuddet som har medført betydelig mer byråkrati. Dette er at kommunene har fått i oppgave å utbetale en kommunal tilleggsbevilgning ut over statstilskuddet til barnehager. Denne skal dekke kostnadene i de private barnehagene ut over det foreldrebetalingen og statstilskuddet dekker. Det er et relativt komplisert sett av beregninger som må gjennomføres i alle kommuner for å finne ut hvilket kommunalt støttebeløp som skal tilfalle hver enkelt privat barnehage i alle landets kommuner.

her et sentralt poeng at det har vært en klar tendens til økende grad av målstyring av bevilgningene overfor slike institusjoner i løpet av de senere årene. Med økt målstyring fra bevilgende myndighets side, vil det følge økt grad av rapportering og kontroll med hvordan midlene blir brukt og i hvilken grad de erklærte målene faktisk blir oppnådd. Dette bidrar til mer byråkrati både hos bevilgende myndighet og hos mottakende institusjoner.⁵ I forhold til bevilget beløp – eksempelvis statlig driftstilskudd på ca 85 mill kroner til Oslo-Filharmonien i 2006 – må det uansett være snakk om relativt lite byråkrati i forhold til totalt antall kroner tildelt. Dersom en summerer alle denne type rammebevilgninger til nasjonale og regionale institusjoner, festivaler m.v., vil en derfor finne at en betydelig andel av offentlige bevilgninger og støtteordninger til kulturformål må kunne karakteriseres som administrativt sett relativt enkle og lite byråkratiserende.

Andre tildelingsprinsipper er imidlertid langt mer administrativt krevende enn hhv. rammebevilgninger eller tilskudd som gis til enkelt målbare kriterier som antall barnehageplasser omtalt ovenfor. Vi tenker da særlig på tilskuddsordninger som gis til enkeltpersoner, som tildeles på grunnlag av søknad og som har skjønnsmessige og/eller mangedimensjonale tildelingskriterier. Det vil her bl.a. som regel måtte kunne gis begrunnelser for hvorfor noen får tilskudd mens andre blir avslått dersom en skal anse at forvaltningen midlene er slik en bør kunne kreve av offentlig midler. Arbeidet med å vurdere, innstille og begrunne tildelinger og avslag vil da kunne bli meget omfattende selv for ordninger som totalt sett tilfører få kroner til de søkende kunstnerne. Søkerne vil også selv ofte måtte yte en betydelig innsats på å formulere gode søknader for i det hele tatt å komme i betraktning.

Tilskuddsforvaltere innenfor kultursektoren er selvsagt godt klar over problemstillingen omkring at en del tilskuddsordninger kan innebærer u hensiktsmessig store administrative kostnader i forhold til tildelt beløp. Blant annet har det blitt gjennomført en kartlegging av administrative kostnader og arbeidsmengde for tilskudd tildelt gjennom hhv. Norsk kulturråd, Fond for lyd og bilde og Statens kunstnerstipend. Fra denne undersøkelsen framgår det at andelen av totale midler forvaltet gjennom disse institusjonene som går til drift (administrasjon), er fallende over tid, fra 6,7 % i 2001 til 5,4 % i 2007.⁶ Dette tyder i seg selv på at man ikke er inne i en periode preget av tiltakende byråkratisering av tilskuddsordningene.

Det skal også understrekes at vårt generelle resonnement ovenfor om at det som regel vil være lite byråkrati ved større rammebevilgninger til institusjoner m.v. og betydelig mer byråkrati knyttet til individuelle tilskuddsordninger, ikke må tolkes som en generell anbefaling om å unngå individuelle tilskuddsordninger. Dette må selvsagt blant annet vurderes i lys av de mange politiske målsetningene en totalt sett ønsker å oppnå innenfor sektoren, og det er neppe slik at samtlige målsetninger kan oppnås ved rammebevilgninger til institusjoner. I tillegg finnes det også velkjente negative sider ved rene rammebevilgninger. Institusjoner som gis en betydelig offentlig støtte, vil kunne utvikle såkalt ”institusjonell slakk”, dvs. at man ikke anstrenger seg like hardt og arbeider like godt og produktivt som dersom man ikke fikk slik støtte, jf. bl.a. Løyland og Ringstad (2007) for en analyse omkring dette for norske teatre. Videre vil offentlig støtte også kunne føre til fortrenkning av andre mulige finansieringskilder som sponsorinntekter og billettinntekter, blant annet ved at institusjonene ikke anstrenger seg like hardt for å skaffe andre inntekter når de offentlige bevilgningene øker.

⁵ Røyseng (2003) diskuterer utviklingen av nye ideer omkring ledelses- og styringsformer (”new public management”) og hvordan disse har blitt implementert innenfor kunstfeltet.

⁶ Internt notat utarbeidet av Norsk kulturråd, Fond for lyd og bilde og Statens kunstnerstipend (2008).

Poenget er derfor ikke at all støtte til kunstsektoren bør kanaliseres til større institusjoner. Poenget må snarere være at man generelt bør være kritisk til individbaserte tilskuddsordninger som tildeler relativt små beløp til hver innvilgede søknad samtidig som det er administrativt krevende å komme fram til og begrunne hvilke av søknadene som innvilges eller blir avslått. En aktuell strategi kan for eksempel være å vurdere grad av overlapp mellom tilskuddsordninger. Dersom flere småtilskudd har sterkt sammenfallende målgrupper, kan en oppnå en lavere brøk mellom kostnader og tildelt beløp ved å slå sammen enkelte tilskuddsordninger og behandle/tildele dem felles. En kan også tenke seg at det ble innført en slags maksimalgrense for et slikt forholdstall, og at tilskuddsordninger som har et forholdstall over denne maksimalgrensen ikke bør innføres med mindre dette kan gis en særskilt god begrunnelse. Denne type strategier for å unngå tilskuddsordninger som medfører for høy andel administrative kostnader av totalt tilskuddsbeløp diskuteres også i det avsluttende avsnitt 6.

Eksempler på offentlig støtte til individer som samtidig kan innebære relativt små administrative kostnader eller byråkrati, er ulike former for indirekte støtte som kanaliseres gjennom markedene ved at de øker samlet etterspørsel og på den måten øker inntekten til kunstnerne. Et eksempel på dette kan være den norske innkjøpsordningen for litteratur. Et annet eksempel er regler og praksis angående utsmykning av offentlige bygg. Fellesnevneren for denne type ordninger er at det offentlige setter av midler til å kjøpe inn ny kunst og dermed bidrar til å øke samlet etterspørsel og betalingsvilje i markedet. Dermed oppnår en indirekte at det offentlige støtte opp om kunstnere ved å sette flere kunstnere i stand til å leve av sin inntekt via markedet. Denne type ordninger trenger ikke være spesielt byråkratiserende, og vil trolig også gi færre uønskede effekter enn det som kan være tilfelle med andre typer individbaserte støtte- og tilskuddsordninger, jf. omtale i avsnittene 5 og 6. Svakheten med indirekte støtteordninger som bidrar til å øke samlet etterspørsel etter kunst, er imidlertid at de ofte ikke vil gi det ønskede korrektivet til markedsmekanismens utvelgelse som ble diskutert i avsnitt 3. Ved å øke den samlede markedsstørrelsen, vil man tilføre økte inntektsmuligheter til kunstnerne generelt, men dette vil – riktignok avhengig av nøyaktig hvordan ordningene er utformet – ofte gi best uttelling for de kunstnerne som i utgangspunktet har best markedsmuligheter. Andre virkemidler trengs derfor også for å styrke inntekten til de kunstnerne som markedet ikke har vist seg like villige til å betale for, men som likevel kan vise seg å generere verdifulle kunstprestasjoner, jf. avsnitt 3 og poenget om seleksjon av kunstnerisk talent.

Når det gjelder omfang av offentlig støtte og grad av byråkratkostnader mer generelt, finnes det trolig en utbredt oppfatning av at jo høyere samlet omfang av offentlig støtte, jo mer byråkrati. Dette trenger langt fra å være tilfelle, siden alternativet til offentlig støtte ofte er en intens jakt på privat støtte i form av sponning, gaver og donasjoner. Dette er et område med hard konkurranse, og de som skal være med i konkurransen trenger å bygge opp et betydelig og profesjonelt apparat for å skaffe seg midler. Slik ”fundraising”-konkurranse kan dermed medføre at andelen av total inntekt som går til å lønne administrativt personell meget vel kan bli høyere enn i et system med hovedsakelig offentlig finansiering. Dette poenget blir omtalt av Baumol m.fl. (1992) i forbindelse med en sammenligning av finansieringen til utøvende kunst i USA og den tidligere Sovjetunionen.

Avslutningsvis i dette avsnittet er det sentralt å gjenta at mye eller lite byråkrati på langt nær kun avgjøres av om støtten kanaliseres til institusjoner eller gis til individuelle kunstnere. Grad av byråkrati per bevilgede krone avgjøres i høy grad også av detaljer vedrørende

tildelingsrutiner, type ordninger, rapporteringskrav og grad av detaljert målstyring overfor institusjoner m.v. Disse temaer vil også bli gjenstand for flere drøftelser og forsøksvise anbefalinger i avsnitt 6. Vi går imidlertid først over til en sammenligning av kulturpolitikk og støtteordninger i enkelte andre land.

5 Litt om andre lands kulturpolitikk og støtteordninger

Offentlig finansieringsansvar for kulturinstitusjoner

Mangset (2008) tar for seg en rekke aspekter knyttet til historikk, utvikling og utforming av kulturpolitikk og støtteordninger i Vest-Europa. Når det gjelder finansiering av utøvende kulturinstitusjoner, argumenterer Mangset for at det kan identifiseres tre hovedmodeller: i) den amerikanske, ii) den kontinentalt vesteuropeiske (inkl. Norden), og iii) den britiske, som også omfatter Canada og noen andre angloamerikanske land. Kort oppsummert kan vi si at den kontinentalt vesteuropeiske har klart høyest offentlig finansieringsandel og tilsvarende lave inntekter fra billetter og andre egeninntekter. I Norge og Sverige ligger den offentlige finansieringsandelen for orkestre og institusjonsteatre i området 70 til 95 prosent. Den amerikanske tradisjonen ligger i den andre enden av skalaen, med langt høyere ikke-offentlige inntekter fra sponsorer og billettinntekter og meget lav offentlig støtte. Cwi og Strausbaugh (1988) viser til at det i 1984 var et offentlig støttenivå til amerikanske orkestre og teatre på kun 4-5 prosent. Den britiske modellen ligger et sted mellom de øvrige to, ved at britiske institusjoner mottar relativt mindre offentlig støtte enn andre vesteuropeiske land, men samtidig mye mer enn de amerikanske institusjonene; om lag 40-50 prosent for orkestre og teatre sin del.

Disse store forskjellene i offentlig finansieringsandel er interessante i forbindelse med poenget omkring ”institusjonell slakk” som ble omtalt i forrige avsnitt. De amerikanske institusjonene har gjennom mange år utviklet seg og tilpasset seg et miljø med meget beskjeden offentlig støtte. De har dermed nærmest per definisjon måttet anstrenge seg hardt for å oppnå nødvendig finansiering fra andre steder. Erfaringene fra USA på dette feltet kan imidlertid vise seg å ha relativt lite overføringsverdi til norske forhold – i alle fall på kortere sikt. Dette fordi USA både har en langt skjevare fordeling av privat inntekt på personnivå og en selskapssektor bestående av langt større selskaper enn det som er tilfelle i Norge. Begge deler – svært rike enkeltpersoner og store selskaper – gjør det betydelig mer realistisk å hente inn store sponsor- og donasjonsinntekter enn det som vil være tilfelle i et land som Norge. Et annet moment er at det i det amerikanske systemet også har utviklet seg en helt annen *tradisjon og kultur* for sponing og donasjon til kultursektoren blant amerikanske bedrifter og privatpersoner enn det som er tilfelle i Norge.⁷ Disse poengene til sammen tilsier at det neppe bare skyldes de norske kulturinstitusjonenes mangel på anstrengelser og kompetanse innenfor sponsor- og donasjonsmarkedet, at den private finansieringsstøtten til institusjonene ikke er høyere enn det som faktisk er tilfelle. Dersom man brått skulle redusere offentlig finansiering til norske kulturinstitusjoner, tilsier poengene ovenfor at det trolig vil være svært lite realistisk å få erstattet dem med private midler i tilstrekkelig skala. En kan riktignok regne med at det

⁷ Denne tradisjonen har imidlertid langt fra bare med privat sektors ”innebygde vilje eller ønske” om å gi støtte til kulturformål å gjøre. Gaver og støtte til kulturlivet stimuleres økonomisk i USA ved at det gis betydelige skattefritak for private gaver til kulturformål, jf. også omtale i et senere avsnitt. En sammenligning som bare ser på andel direkte offentlig støtte i USA og europeiske land, gir derfor et skjevt bilde av det totale offentlige støttebeløpet. Vi har imidlertid ikke tilgang til tall som gir grunnlag for å omkalkulere den indirekte amerikanske støtten slik at den blir sammenlignbar med omfanget av direkte støtte i europeiske land.

også i Norge finnes en viss "trade off" mellom offentlig og private finansieringsløsninger, men neppe slik at redusert offentlig støtte vil føre til en tilsvarende økt privat støtte. En betydelig reduksjon av offentlig finansiering vil derfor utvilsomt gi en smertefull omstilling og nedbygging av norske kulturinstitusjoner.

Forvaltningen av individuelle støtteordninger – armlengdesprinsipp, korporatisme eller kulturdepartement?

Mangset (2008) inneholder en relativt omfattende oversikt over den statlige kulturforvaltningen i flere vesteuropeiske land. Et sentralt tema i Mangsets gjennomgang av dette stoffet, er armlengdesprinsippet, dvs. at et frittstående organ av typen kulturråd eller "arts council" står for selve tildelingen av offentlige midler til individuelle kunstnere. Hovedhensikten med dette, er å sikre at kun kunstfaglige vurderinger legges til grunn når søknader om støtte til stipendier, prosjekter m.v. skal vurderes. Armlengdesprinsippet har blant de omtalte landene i Mangset (2008) vært mest eksplisitt og konsekvent gjennomført i Storbritannia, og den britiske tradisjonen på dette feltet kan – trolig i en noe karikert utgave – oppsummeres som følger:

"There is a fundamental conviction that art and politics must never mix. It is disastrous for both. Artists must be autonomous to produce true art, but government cannot resist the temptation to control art and ultimately transform it into a monolithic "state art", with Hitler, Mussolini and Stalin always cited as examples. Thus British government, because it is a liberal and democratic government, should never have a cultural policy." (Beck (1992), s. 139).

Når det gjelder Norge, framhever Mangset at Kulturrådet er det beste eksemplet på et relativt autonomt armlengdesorgan. Statens kunstnerstipend er i mindre grad basert på rent kunstfaglige vurderinger, og har sterkere innslag av korporatisme ved at kunstnerorganisasjonene har en betydelig rolle i vurderingen angående hvilke kunstnere som skal få utdelt stipendene.

I Sverige har Statens kulturråd vært tettere integrert i det svenske statsapparatet enn det som har vært tilfelle for Norsk Kulturråd, jf. Vestheim (2003). Den svenske Konstnärnsämnden beskrives av Mangset (2008) som et organ som – i likhet med Statens kunstnerstipend i Norge – har hatt et betydelig korporativt element. Fra midten av 1990-årene ble det imidlertid en tendens til avkorporativisering bl.a. ved at kunstnerorganisasjonene mistet retten til å oppnevne representanter til Konstnärnsämnden. Generelt konkluderer Mangset med at de nordiske landene representerer en slags mellomløsning mellom departementsstyring og armlengdesstyring, samt med et visst innslag av korporatisme. Storbritannia utgjør som nevnt ovenfor ytterligheten når det gjelder mest konsekvent gjennomføring av armlengdesprinsippet, mens Frankrike står for den mest utpregede tradisjonen i motsatt retning, der kulturpolitikken i betydelig større grad blir styrt gjennom direkte intervensjon fra et sentralt kulturdepartement.

En annen dimensjon vedrørende utformingen av kulturpolitikken som også diskuteres av Mangset (2008), er at land med en føderal politisk-administrativ struktur som Tyskland, Sveits, Belgia, ikke har bygd opp noe sterkt sentralt kulturforvaltningsapparat. I stedet har kulturforvaltningen hovedsakelig blitt liggende på regionalt nivå. Det fører for langt her å gi et bredere resymé av Mangsets gjennomgang når det gjelder historikk, tradisjoner og utviklingstrekk vedrørende kulturforvaltningen, og det henvises derfor her til Mangset (2008) direkte.

Offentlig støtte til individuelle kunstnere – nordiske og andre lands modeller

Også for denne problemstillingen er Mangset (2008) en interessant kilde til informasjon. På samme måte som når det gjaldt støtte til kunstinstitusjoner, står USA i en særstilling også når det gjelder offentlig støtte til individuelle kunstnere. Mens de fleste europeiske land har en betydelig tradisjon for å yte direkte økonomisk støtte til kulturlivet, overlates kulturen i USA i langt større grad til markedet. På den annen side gis det i USA en betydelig *indirekte* støtte til kulturlivet gjennom skattefritak for private gaver. Det totale offentlige bidraget til å støtte kulturaktiviteter er dermed ikke så mye lavere i USA som sammenligning av direkte støtte kan tyde på.

Når det gjelder direkte støtteordninger til individuelle kunstnere, kan det i hovedsak skilles mellom i) individuell støtte til kunstnere gjennom stipendier og garantiinntekter, ii) midlertidig prosjektstøtte (som både kan gis til individer, kunstnergrupper og institusjoner), iii) trygde- og arbeidsmarkedsordninger og sosiale velferdsordninger, og iv) avgifts- og vederlagsordninger.

Når det gjelder sistnevnte kategori, kan en diskutere hvorvidt slike er å betrakte som ordinær offentlig støtte eller ikke. Det kan argumenteres med at dette ikke er ordinær offentlig støtte, men en form for offentlig hjelp til å utforme ordninger som gir vederlag for bruk av kunstverker i henhold til et opphavsrettslige prinsipper. På den annen side er det betydelig forskjell mellom land i omfanget av slike vederlagsordninger, og utformingen av ordningene er også forskjellige for ulike kunstformer. Eksempelvis er det en betydelig forskjell mellom innretningen av de norske vederlagsordningene for hhv. komponister og forfattere. Mens det innenfor musikkfeltet finnes rent individbaserte ordninger som gir kompensasjon ut fra antall ganger et verk spilles, er vederlagsordningene innenfor mange andre kunstformer mer kollektivt innrettet. Her går det samlede vederlaget inn til et felles fond, som tildeles til kunstnere innenfor feltet etter søknad. Det blir dermed en langt mindre direkte (eller ingen) kobling mellom bruk av den enkeltes verk og tildelt vederlaget til den enkelte. En annen problemstilling vedrørende vederlagsordninger, er at det kan være krevende prinsipielle vurderinger i forhold til hva slags kompensasjon som skal gis og hvordan denne skal fordeles, eksempelvis publiseringsrettigheter til forlagene vs. opphavsrett til forfatteren.

I den grad en kan betrakte vederlagsordninger som gir individuell betaling for bruk av kunstverker som en form for offentlig støtte, kan en stille spørsmål ved om effektene er i tråd med øvrige politiske målsetninger omkring utforming av offentlig støtte til kunstnere. Individbaserte vederlagsordninger vil bidra til å forsterke de forskjellene man ville få i et rent markedsbasert system uten slike vederlagsordninger. Dette fordi det nærmest per definisjon blir slik at de mest populære kunstnerne vil få mest støtte gjennom denne type vederlagsordninger.

Samlet sett finnes det et meget stort omfang av ulike former for individuelt rettede støtteordninger, spesielt i de nordiske landene. Gjennomgangen i dette avsnittet har langt fra som siktemål å gi noen fullstendig oversikt over utformingen av slike ordninger verken i Norge eller andre land. Poenget er snarere å presentere noen hovedtrekk, og baserer seg i stor grad på framstillingen i Mangset (2008).

Mangset framhever at de nordiske landene står i en særstilling når det gjelder samlet omfang av offentlige finansieringsordninger til individuelle kunstnere. Det er riktignok betydelige forskjeller når det gjelder hvilken type ordninger som benyttes også mellom de nordiske landene, men det samlede omfanget av offentlig støtte ligger på et høyere nivå enn i andre

vestlige land.⁸ Ordninger som den norske garantiinntekten eller den svenske "inkomstgaranti" innebærer at det offentlige i en viss forstand har overtatt et overordnet ansvar for individenes inntektsforhold, og at kunstnerne har fått større eller mindre grad av forhandlingsrett med myndighetene. Dette er svært fremmed fra tradisjonene i de fleste andre land, og den franske kunstsosiologen Moulin omtaler denne tendensen som følger: "Slike tiltak bidrar til en kvasifunksjonarisering av kunstnerne" (Moulin (1992), s. 118).

Sitatet ovenfor indikerer en betydelig avstand i tradisjon og prinsipper mellom utformingen av støtteordninger i de nordiske landene og Frankrike. Den franske modellen er generelt basert på at eventuell statlig støtte går til midlertidige prosjekter og forsøk til den skapende kunsten ("la création"), mens mer permanent støtte til den individuelle kunstneren ("la créateur") bør unngås. Man ønsker altså ikke å ha en "kunstnerpolitikk", bare en "kunstpolitikk".

Forskjellene i praksis er imidlertid neppe så store som prinsippene bak dem, fordi en serie av støtteordninger til diverse midlertidige prosjekter nødvendigvis også bidrar til støtte til de kunstnerne som til enhver tid utfører dem. I tillegg finnes det også mer velferdsorienterte ordninger for kunstnere i Frankrike, bl.a. et særskilt trygdesystem for kunstnere.

Går vi videre til Storbritannia, er tradisjonen der enda mer fremmed for den nordiske modellen med permanente ordninger for tildeling av offentlig støtte til individuelle kunstnere. Flere av Mangsets britiske informanter kommenterte omkring denne problemstillingen med utsagn i retning av "it is not in the British way to subsidise individuals" etc. Britiske støtteordninger har for det første vært på et meget beskjedent totalt omfang, for det andre hatt karakter av midlertidig og prosjektbasert støtte, og for det tredje fortrinnsvis blitt gitt til grupper av kunstnere og ikke individer. Storbritannia er også særpreget ved at det i motsetning til de fleste land ikke finnes noe sterkt utbygd vederlagssystem basert på opphavsrett til kunstverk. Mangset nevner imidlertid at det i løpet av de senere årene har skjedd en viss bevegelse i retning av mer individrettede støtteordninger også i Storbritannia.

Det er flere interessante aspekter ved den sterke kontrasten mellom det nordiske støttesystemet og den motsatte ytterligheten representert ved Storbritannia eller evt. USA. Når det offentlige har tatt et såpass stort ansvar for individuell støtte som i de nordiske landene, grenser det mot en modell der kunstnerne har forhandlingsrett overfor staten og i sin ytterste konsekvens definerer kunstnerne som noe i nærheten av "offentlig ansatte". Videre vil omfattende offentlige støtteordninger kunne bidra til "klientskaping" og at kunstnere bruker for mye tid og krefter på å sette seg inn i og søke på diverse støtteordninger og tilsvarende mindre på kunstnerisk virksomhet. På den annen side er det selvsagt også positive og tilsiktede effekter av omfattende offentlige støtteordninger. De mest opplagte blant disse er trolig at den enkelte kunstners inntekt blir mindre markedsavhengig, slik at orienteringen i større grad kan følge rent kunstneriske interesser og i mindre grad rette seg mot det markedet til enhver tid etterspør. Tilbudet vil dermed bli bredere og gi en bedre dekning av kunstneriske uttrykk og ideer som markedet i liten grad er villige til å betale for. Det totale omfanget av kunstneriske årsverk blir også større enn det ellers ville vært, og dette øker sannsynligheten for at kunstneriske talenter beholdes og utvikles, jf. argumentet om markedets manglende evne til (god) utvelgelse av talent omtalt i avsnitt 3.

Uten å kunne gi noe direkte empirisk belegg for det, kan det imidlertid se ut som om de svært store forskjellene i omfang og nivå på individuelle støtteordninger mellom de nordiske landene og Storbritannia ikke gir en tilsvarende stor forskjell i omfang og variasjon av ulike

⁸ Heikkinen (2003) er en god kilde til nærmere detaljer angående utformingen av støtteordningene i de nordiske landene.

former for kunstnerisk produksjon og aktivitet. I den grad en slik oppfatning er korrekt, må dette i så fall skyldes en kombinasjon av følgende faktorer:

- i) Britiske kunstnere fortsetter sin kunstneriske aktivitet til tross for meget lav inntekt og levestandard.
- ii) Manglende offentlige støtteordninger erstattes av mer private støtteordninger på samme måte som omtalt i avsnittet ovenfor om støtte til kulturinstitusjonene.
- iii) Manglende offentlig støtte kompenseres ved høyere priser på ellers lik kunstnerisk aktivitet i markedet.
- iv) Markedet i Storbritannia verdsetter et bredere sett av kunstneriske uttrykk, slik at det lar seg opprettholde et bredt spekter av kunstnerisk aktivitet til tross for lav offentlig støtte.

De tre sistnevnte punktene er interessante i en mer prinsipiell og dyptpløyende analyse angående langsiktige virkninger av høy eller lav offentlig støtte til kunstsektoren. De indikerer noe i retning av at ”markedet” og ”markedets betalingsvilje” ikke er gitte størrelser, og at disse i noen grad vil endre seg i forhold til hvilket offentlige støttenivå som gis. Private ordninger – både gjennom ordinær betaling og gjennom opprettelse av diverse legater og andre støtteordninger – finansiert av velstående kunstmesener, har trolig bedre vilkår for å nå en betydelig størrelse dersom offentlig finansiering er mer eller mindre fraværende. Dette rett og slett fordi det da ikke finnes alternativer, slik at velstående og kunstinteresserte enkeltindivider og organisasjoner i større grad tar sitt ”ansvar”. En vesentlig forutsetning er imidlertid at det faktisk finnes stor privat rikdom hos enkeltpersoner og i store selskaper, og her er det en betydelig historisk forskjell mellom de nordiske land og land som Storbritannia og USA. Disse forskjellene er imidlertid i ferd med å bli mindre enn tidligere. En høy privat finansieringsandel gjennom gaver og donasjoner til kunstnerisk aktivitet ville neppe vært oppnåelig i 50- og 60-åras Norge. Hva som ville være oppnåelig i 2000-tallets Norge kan i prinsippet være noe ganske annet, men er per i dag lite kjent eller målbart på grunn av at de mange offentlige ordninger trolig fortrenger og erstatter private og frivillige løsninger.

Videre er det sentralt å understreke at forskjellene i omfanget av sponing og donasjoner langt fra bare skyldes målbare forskjeller når det gjelder privat rikdom og inntektsfordeling, men også flere hundre års kulturelle tradisjoner og idéer når det gjelder offentlige og private oppgaver. Et meget interessant eksempel på dette finnes fra Canada, der det i følge Schuster (1989) er en betydelig forskjell mellom den fransk- og engelsktalende delen av Canada. Den fransktalende delen er mindre tilbøyelige til å dele ut private midler til kulturformål, og står således nærmere den kontinentalt europeiske tradisjonen den opprinnelig sprang ut ifra. Det engelskspråklige Canada står på sin side nærmere de britisk/amerikanske tradisjonene på dette området, og omfanget av privat støtte til kulturformål er betydelig høyere der selv om skattebetingelsene er de samme over hele landet.

Selv om vi ovenfor har argumentert for at det vil finnes en vissfortrenings-effekt ved at økt offentlig støttenivå vil redusere omfanget av privat sponing og donasjoner, skal det presiseres at det neppe generelt er slik at økt inntekt private støtteformer fullt ut vil erstatte redusert offentlig støtte. Det er relativt tydelig i Storbritannia, der Mangset (2008) viser til at det blant britiske skuespillere er svært store inntektsforskjeller og en betydelig andel som hovedsakelig – særlig tidlig i sin karriere – overlever på arbeidsledighetstrygd.

I gjennomgangen av ulike modeller for støtte til individuelle kunstnere, kan det også være nyttig å referere til et kjent eksempel på feilslått politikk: Den såkalte

”billedkunstnerordningen” (”Beeldende-Kunstenaarsregeling”) eller BKR fra Nederland. Dette var en særskilt fordelaktig trygde- eller støtteordning for bildende kunstnere som ble innført med en forløper allerede fra 1949 og i sin reviderte form som BKR fra 1956. Hovedmålsetningen med ordningen var å øke sysselsettingen blant billedkunstnere. Ordningen var utformet ved at myndighetene gav billedkunstnere økonomisk støtte i bytte for kunstverk. Problemet var imidlertid at ordningen var svært dårlig avgrenset. Alle som var mellom 25 og 65 år og som var i stand til å bevise at man var en yrkesaktiv billedkunstner som kunne lage salgbare kunstverk, kunne komme inn under støtteordningen. Dermed fikk man en dramatisk økning i antallet som ble omfattet av ordningen; fra 200 i 1960 til 3800 i 1983/84. (Council of Europe 1994a, s. 123.) Dette førte til en tilsvarende utgiftsvekst, samtidig som store mengder kunst over tid hopet seg opp i offentlige kjellere, samt at den gjennomsnittlige kvaliteten på kunsten ble av tvilsom verdi. Denne ordningen kan tjene som et klassisk eksempel på hva slags problemer man kan få dersom de kunstpolitiske virkemidlene blir for velferdsorienterte og dårlig avgrensede. Etter hvert som de problematiske konsekvensene ble avdekket, ble ordningen først modifisert, og deretter helt fjernet fra 1987.

Et mer overordnet problemstilling knyttet til offentlig støtte til individuelle kunstnere, er hvorvidt det overhodet er mulig å utforme støtteordninger som gjør at en ikke uansett får marginale kunstnergrupper med meget dårlige økonomiske levekår. Det som er relativt åpenbart, er at stor offentlig støtte til individuelle kunstnere gir rom for et høyere totalt antall kunstnere med et akseptabelt nivå på samlede inntekter enn det som ville være tilfelle uten slik offentlig støtte. På den annen side, vil høyere støttenivå også bidra til å rekruttere et høyere totalt antall kunstnere inn mot sektoren. Så lenge en ikke kan stoppe en slik rekrutteringseffekt, er det dermed tvilsomt om økt offentlig støtte sikrer at alle kunstnere får gode levekår. Fattigdom blant kunstnere er da også i praksis et betydelig problem både i land med høy og lav offentlig støtte. Dersom offentlig støtte skulle utformes slik at en sikrer samtlige kunstnere gode levekår, finnes det trolig få alternativer som ikke har sterke fellestrekk med den nederlandske BKR-ordningen omtalt ovenfor. Dvs. at slike ordninger nærmest per definisjon ville bli for velferdsorienterte og gi et for høyt totalt antall kunstnere, for høy kunstnerisk produksjon og med til dels tvilsom kunstnerisk kvalitet.

6 Noen strategier for framtidig virkemiddelutforming for norsk kunstsektor

Innledning

Det forrige avsnittet viste en fascinerende stor variasjon mellom ulike land når det gjelder omfang og utforming av offentlige virkemidler innenfor kunstfeltet. Dette er i seg selv et interessant faktum, og kan indikere at de virkemidler som over tid har utviklet seg gjennom etterkrigstidens Norge ikke nødvendigvis er de best egnede for å løse 2000-tallets utfordringer og målsetninger.

Vi skal imidlertid i dette avsluttende avsnittet hovedsakelig ta utgangspunkt i momentene diskutert i innledningsavsnittet 1 samt avsnitt 4 om generelle prinsipper for tilskuddsutforming og -forvaltning. Hovedproblemstillingen er derfor: Hvordan utforme tilskudds- og støtteordninger til kunstformål som tilfredsstillende hovedkravene til god tilskuddsforvaltning fra avsnitt 4 samtidig som de ikke medfører et omfattende byråkrati og store administrative kostnader? Dette er en meget ambisiøs og kompleks problemstilling, og

vi vil derfor ikke kunne komme med noen uttømmende svar eller analyser innenfor rammene av dette høyst begrensede notatet. Idéen er snarere å komme med noen muligens fruktbare momenter som er relevante for valg av virkemiddelutforming. Disse omtales under hver sin overskrift nedenfor.

Institusjonalisering i stedet for individualisering?

Den nordiske modellen omtalt i avsnitt 5 har et sterkere innslag av individuelle støtteordninger enn de fleste andre land. I forhold til grad av byråkrati, er individbaserte ordninger nærmest per definisjon administrativt krevende. Dette særlig når tildelingen er basert på et komplekst og lite objektivt sett av kriterier, jf. diskusjonen i avsnitt 4. Det understrekes at begrepet ”administrativt krevende” i setningen ovenfor både gjelder tilskuddstildeler/-forvalter og de som søker tilskudd. De sistnevnte må bruke mye tid og kapasitet på å sette seg inn i det samlede omfang av aktuelle støtteordninger, og dernest utforme søknader i tråd med kriteriene for hver enkelt ordning.

Et alternativ til rent individuelle støtteordninger, er å kanalisere en større andel av støtten til kunstneriske grupper, jf. også omtalen av britiske støtteordninger i avsnitt 5. Et slikt prinsipp har en sterk parallellitet fra finansieringen av forskningsinstitusjoner. Selv om den enkelte forsker i mange sammenhenger opptrer som et individ, med sterkt individuelle interesser og spesialområder, er det svært lite av norske forskningsmidler som gis på rent individuell basis. Tildelinger gjennom Forskningsrådet er forbeholdt forskere som er tilknyttet et forskningsinstitutt eller tilhører universitets- og høyskolesektoren. Selv om mange veletablerte forskere sikkert kunne ønske å operere mer selvstendig og individuelt, ”tvinges” de dermed til å tilhøre et forskerfellesskap i en formell organisasjon for å være kvalifisert for å motta finansiering gjennom Forskningsrådet.

En lignende konstruksjon er tenkelig også innenfor kunstnerområdet. Den medfører imidlertid betydelige definisjonsproblemer når det gjelder nøyaktig hvilke krav som skal gjelde for at en sammenslutning av kunstnere skal kunne sies å være kvalifisert. Må en slik sammenslutning være et formelt selskap, stiftelse eller lignende, eller kan det være aktuelt med løsere former for sammenslutninger? Vi tar ikke dette opp til nærmere vurdering her, men konsentrerer oss heller om hovedhensikten med å kanalisere deler av støtten til grupper i stedet for individer: Støtte til grupper av samarbeidende kunstnere kan i prinsippet utformes slik at støttebeløpene per søknad økes i betydelig grad. Dermed vil det være lettere å oppnå en lavere administrativ kostnad per bevilgede krone. Samtidig vil en sammenslutning av kunstnere redusere noe av den individuelle inntektsrisikoen den enkelte kunstner står overfor. Den enkelte deltaker i en slik organisasjon/gruppe vil da få mer karakter av lønnsinntaker og mindre av selvstendig næringsdrivende. Videre vil flere samarbeidende kunstnere kunne gi grunnlag for betydelige administrative besparelser i forhold til søknadsutforming og andre administrative/formelle gjøremål. I stedet for at den enkelte ivaretar dette selv, kan man dele kompetanse og erfaringer og slik bli mer effektiv.

Et ankepunkt mot ideen om en sterkere institusjonalisering av kunstsektoren, kan være at tradisjonene og trangen i retning av full personlig frihet til egen kunstnerisk utfoldelse er for sterk. Slike tradisjoner er imidlertid neppe fullstendig uavhengige av virkemidler og økonomiske muligheter, og det kan derfor vise seg at de ikke er til hinder for en viss utvikling i denne retning også innenfor kunstsektoren. Videre kan det henvises til at det også i dag finnes en viss utvikling i retning av samarbeidende kunstnere i ulike former for ”workshops” og sammenslutninger, selv om dagens virkemiddelbruk ikke direkte fremmer eller stimulerer denne type institusjonsdannelse.

Et annet mulig ankepunkt er at enhver søknadsintensiv tildelingsform vil premiere de som er gode til å søke – og dette samvarierer ikke nødvendigvis med grad av kunstnerisk talent. Søknadsintensive støtteformer kan derfor føre til skjev rekruttering og selektering av talenter; vi får for mange som relativt sett er gode til å søke i forhold sitt kunstneriske talent. Argumentet for en økt institusjonalisering av kunstsektoren kan imidlertid til en viss grad være et svar på en slik innvending. Gjennom å kanalisere støtte til *grupper* av kunstnere i stedet for til individer, kan en tenke seg å få en bedre miks av søknadskompetanse og rent kunstnerisk kompetanse. Dette fordi kunstnerne selv kan etablere grupper som gir en kompetanseblanding med et gjensidig avhengighetsforhold. De som er gode til å skrive søknader kan skrive enda bedre søknader hvis de kan vise til tidligere suksesser skapt av gode kunstneriske prestasjoner; de kan i noen grad lene seg på andre samarbeidende kunstners suksess. Tilsvarende kan de som har mest å fare med på det rent kunstneriske plan kunne finne det interessant å samarbeide med de som har bedre erfaring og kunnskap med søknadsutforming.

Det skal også sies at kanalisering av offentlig støtte til grupper av kunstnere ikke trenger å være spesielt søknadsintensive ordninger. Løsninger med en form for grunnfinansiering til utvalgte grupper vil kunne tilføre midler uten stor grad av søknadsrelatert arbeid. Slik grunnfinansiering vil skape et klart incitament til å velge samarbeid i grupper framfor rent individuelt arbeid, og vil gi rom for kunstnerisk aktivitet som ikke er direkte avhengig av marked eller konkrete prosjektsøknader. Denne type grunnbevilgninger brukes også av Forskningsrådet overfor forskningsinstituttene. Det byråkratiserende elementet vedrørende denne type bevilgninger, er først og fremst knyttet til å utforme kriterier angående hvilke grupper av kunstnere som skal være kvalifisert for i det hele tatt å få slike basisbevilgninger, samt kriterier for å fastsette nivået på støtten til hver kvalifisert gruppe.

Vi mener at parallelliteten mot finansieringen av forskningsinstitusjoner kan være interessant som bakgrunn for å vurdere ulike modeller for finansieringen av kunstfeltet. Selv om det per i dag kan synes å være stor avstand i tradisjoner og organisering, kan det på noe sikt vise seg å være interessante fellestrekk mellom forskningen og kunstfeltet som kan tilsi en viss felles bruk av finansierings- og organisasjonsformer.

Problemet med klientskaping og innelåsing på grunn av terskeeffekter

Det er et velkjent problem at offentlige støtteordninger kan bidra til å skape klienteffekter, der man blir mer avhengig av støtteordningen og mindre i stand til å skaffe seg inntekter på annen måte. Eksempler på dette finns både fra kunstsektoren selv, og ikke minst på områder som sosialsektoren. Dette er særlig et problem dersom støtteordninger gis betinget av andre inntektskilder. Med dette menes at støtten kun gis dersom øvrig inntekt er på et visst maksimumsnivå, og at støtten enten avkortes gravis hvis øvrig inntekt overstiger dette og/eller bortfaller helt når øvrig inntekt kommer over et angitt nivå. Slike terskeeffekter bidrar til innelåsing fordi de i realiteten innebærer en ”skatt” på andre inntekter enn de som oppnås gjennom selve støtteordningen. I verste fall kan slike ordninger være utformet slik at ”marginalskatten” ved øvrig inntekt innenfor visse intervaller er over 100 %. En får da mindre total inntekt dersom en skaffer seg en økning i markedsinntekt, hvilket selvsagt gir svært lav motivasjon for å gjøre dette. Innelåsingseffekten er da åpenbar, og ordningene vil typisk resultere i at individene tilpasser seg slik at ekstern inntekt holdes på et så lavt nivå tilskuddet ikke avkortes eller bortfaller. Alternativet er å skaffe seg så høy ekstern inntekt at dette mer enn oppveier bortfall av tilskuddet, og dette vil være aktuelt for de kunstnere som har svært

gode markedsmuligheter. For de øvrige vil et slikt alternativ være lite reelt, og de vil dermed typisk bli passivisert og innelåst av støtteordningens terskeeffekter.

Et annet aspekt med støtte som gis betinget av ekstern eller markedsbasert inntekt, er at slike ordninger vil gi meget klare økonomiske fordeler ved å velge svart omsetning. Dersom man holder seg på lovens side, må man både betale ordinær skatt på inntekten og få en avkortet støtte.

Et åpenbart eksempel på en ordning som har disse problemene knyttet til seg, er den norske garantiinntektsordningen. Denne er utformet slik at en økning i alminnelig inntekt over 1 G (grunnbeløpet i folketrygden) gir et fratrekk i tildelt støtte gjennom garantiinntektsordningen. Den ideelle tanken bak en ordning som garantiinntekten, er at denne skal bidra til etableringshjelp, slik at man kommer ut av ordningen etter hvert som man får opparbeidet seg en kunstnerisk posisjon som gjør den enklere å leve av markedsinntekten. De frigjorte midlene vil da gis i form av GI til andre kunstnere. I praksis er imidlertid frigjøringen av midler fra GI-ordningen lav, og årsakene til dette er i hvert fall dels knyttet til den type innelåsningseffekter vi har omtalt ovenfor. Garantiinntekt (182 000 kroner i 2008) pluss 1G (66812 kroner per dato) i ekstern inntekt er en lav personinntekt. Kunstnere kan imidlertid likevel klare seg innenfor dette beløpet, særlig gjennom en kombinasjon av inntekt fra ektefeller/samboere, arv/gaver fra egen familie og evt. ”svarte” inntekter. En mer eller mindre permanent bruk av garantiinntektsordningen kan da meget vel bli resultatet.

Unngå for mange og overlappende ordninger med samme potensielle gruppe mottakere
Virkemiddelutforming blir sjelden eller aldri utformet som et samlet hele på et gitt tidspunkt. Det typiske er snarere at ulike ordninger introduseres og modifiseres etter hvert som tiden går. Dette er velkjent innenfor helt andre områder enn kunstfeltet, eksempelvis skattesystemet. Hver nye regjering har som regel sine hjertesaker, og over tid blir det en rekke – til dels motstridende – unntak, særordninger etc. Dermed oppstår det fra tid til annen et behov for en omfattende og bred gjennomgang av hele skattesystemet.

Tilskudds- og virkemiddelutformingen overfor enkeltsektorer utvikler seg på tilsvarende måte gradvis over tid, der nye ordninger introduseres i tillegg til allerede eksisterende. Over tid blir dermed omfanget av ordninger stort, og mer eller mindre overlappende ordninger kan eksistere uten at de som utformer nye tilskudd en gang er klar over alle de eksisterende. Dette problemet kan ytterligere bli forsterket av at vi har tre forvaltningsnivåer, stat, fylke og kommuner, som alle på ulike vis bidrar til finansieringen av kunstsektoren.

Det vil derfor være svært ønskelig at det finnes enklest mulig tilgjengelig informasjon om det *samlede antall støtte- og tilskuddsordninger* som gjelder for de ulike aktuelle tilskuddsmottakere som bildende kunstnere, forfattere eller musikere etc. Enhver ny tilskuddsordning bør nøye vurderes i forhold til alle eksisterende virkemidler og tilskudd, slik at nye ordninger ikke innføres med mindre de har en tilstrekkelig god – og forskjellig – begrunnelse sett i lys av de eksisterende. Videre vil en slik samlet oversikt også gjøre det lettere å samle forvaltningen av tilskuddsordningene: Hvilken administrativ kapasitet og kompetanse innehas av de som forvalter eksisterende tilskuddsordninger, og er det mulig å unngå at nye tilskudd krever opprettelse av en egen separat forvaltning? Det vil trolig være betydelige administrative stordriftsfordeler knyttet til tilskuddsforvaltning, slik at en bør ha gode begrunnelser for å opprette tilskudd som krever egen eller særskilt forvaltning.

Videre vil denne type samlet og strukturert informasjon om alle aktuelle støtteordninger til ulike grupper – eksempelvis bildende kunstnere – også være velegnet for å gjøre det lettere for potensielle tilskuddsmottakere å orientere seg i totaliteten av aktuelle ordninger.

Et mulig ankepunkt mot en sterk samordning eller felles tildelingsform for støtte til hver kunstnerkategori, vil være at en sterkere samling av støtten vil føre til større grad av ensartethet eller mindre kunstnerisk mangfold. Siden kunst er et område med få fasitsvar, vil det være en naturlig variasjon i prioriteringer og innstillinger fra ulike komiteer eller lignende tildelingsorganer. Mange komiteer som tildeler hver sin støtteordning vil dermed trolig gi økt variasjon i forhold til en komité som tildeler en stor samlet støtte. Denne innvendingen må avveies mot de fordeler som er angitt ovenfor. Siktemålet må da være å finne et antall støtteordninger per kunstnerkategori som gir en best mulig balansering av de hensyn som her er nevnt.

Opprette et samlet register for all offentlig støtte til individer

En samlet oversikt over alle aktuelle støtteordninger for ulike kunstnergrupper er i forrige punkt nevnt som en strategi for å unngå for mange og overlappende tilskuddsordninger samt manglende samordning av tilskuddsforvaltningen.

Et annen problemstilling knyttet til problemet med mange og separat forvaltede tilskuddsordninger, er at tilskudd til individer i noen tilfeller gis uten kunnskap om hvilke øvrige støtteformer de samme individene mottar andre steder. Jo mer samordnet forvaltning av ulike tilskuddsordninger, jo mindre problem vil dette være. Siden tilskudd og virkemidler blant annet utformes og tildeles på ulike forvaltningsnivåer (stat, fylke, kommune), er det imidlertid trolig uansett en betydelig utfordring for enhver tilskuddsforvalter å ha full oversikt over hvilke andre støttebeløp et gitt individ eventuelt har mottatt. En aktuell løsning på dette, er å opprette et nasjonalt register der alle former for tilskudd- og støtteordninger løpende registreres, uansett om det er en fylkeskommunal prosjektstøtte, et kommunalt reise- eller utdanningsstipend eller en statlig garantiinntekt. I den grad det finnes ikke-offentlige støtteordninger av betydning, burde slike også ideelt sett bli integrert i et slikt samlet register. Det er imidlertid mindre aktuelt å kreve at samtlige legater og lignende registrerer alle tildelinger i et sentralt ”støtte- og tilskuddsregister”.

For enhver forvalter av offentlige støtteordninger, vil informasjon om tidligere tilskuddshistorikk til et ansøkende individ være åpenbart interessant og relevant informasjon. Problemet er selvsagt at opprettelsen av et slikt register, samt oppfølging og rutiner som sikrer at registrering følges opp og foregår etter intensjonen, i seg selv er byråkratiserende og beslaglegger ressurser. Vi har her et åpenbart eksempel på en reell avveining mellom best mulig tilskuddsforvaltning og lavest mulig administrative kostnader.

Når det gjelder etablering og vedlikehold av registre av lignende type som skissert her, finnes det allerede en omfattende ekspertise på dette i Norge. Etablering og vedlikehold av denne type registre trenger dermed ikke å medføre unødig mye kostnader og byråkrati.

Litt om konkurransepolitikk

Andre politikkområder kan også ha betydning for kunstnerpolitikken ved at kunstnerne indirekte påvirkes gjennom lover og praksis. Et eksempel på dette er betydningen av konkurransepolitikken for forfatterne. Forfatterorganisasjonene hevder at de tidligere Bransjeavtalenes unntak fra konkurransepolitikken var svært viktig for forfatternes økonomiske situasjon. Hvis dette er eller var tilfelle, kan man hevde at hvordan

konkurransopolitikken utøves på kulturområdet er av betydning for utformingen av kunstnerpolitikken.

Et annet, men mindre kjent eksempel er hvordan tilknytningsform eller status som hhv. lønsmottaker eller selvstendig næringsdrivende vil ha implikasjoner for hva som faller inn under konkurranselovens bestemmelser. For eksempel vil en kunstnergruppe som har tilknytningsform som lønsmottakere, ikke omfattes av konkurransepoltiske bestemmelser. De kan dermed operere med samordning av tariffer, slik for eksempel Musikernes fellesorganisasjon (MFO) gjør på musikkfeltet.

Er man selvstendig næringsdrivende, slik som mange i det visuelle kunstfeltet er, vil man derimot rammes av konkurransebestemmelsene dersom man eksempelvis via sin kunstnerorganisasjon forsøker å samordne prispolitikken overfor kjøperne av sin kunst. Slikt samarbeid vil være å betrakte som ulovlig prissamarbeid (kartellvirksomhet) i henhold til konkurranselovgivningen. På mange måter kan man her si at musikerne og de visuelle kunstnerne i prinsippet forsøker å oppnå nøyaktig det samme; en samordning av prispolitikken overfor kjøperne av sin kunst. I det ene tilfellet vil dette være helt legitimt, i det andre tilfellet vil det være ulovlig prissamarbeid, og det er altså den formelle tilknytningsformen til arbeidslivet som avgjør hvorvidt man får mulighet til å samordne prispolitikken overfor aktuelle kjøpere av sin kunst eller ikke.

Avsluttende kommentarer

Utforming av politiske virkemidler og tilskuddsordninger er i mange tilfeller en meget krevende oppgave. Idealet er at virkemidlene utformes slik at de politiske målsetningene oppnås, samtidig som vi får lavest mulige administrative kostnader og med lavest mulig grad av utilsiktede virkninger. Mange utilsiktede virkninger skyldes at utformingen av tilskudd ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til samspillseffekter med andre tilskuddsordninger, trykdeordninger eller skattesystemet. Selv om en gitt tilskuddsordning kan ha en god og velbegrunnet utforming vurdert isolert, kan incitamentene gå i en utilsiktet retning totalt sett når en tar hensyn til samspillseffekter med andre ordninger.

Når kulturpolitikken skal utformes på flere forvaltningsnivåer – stat, fylker og kommuner – er det desto mer krevende å utforme et totalt sett av virkemidler og tilskuddsordninger som oppfyller de primære målsetningene samtidig som de administrativt sett er billigst mulige, har god treffsikkerhet, er godt avgrenset i forhold til målgrupper osv.

Totalt sett er det en svært omfattende oppgave å få full oversikt over alle relevante målsetninger og virkemidler. Det er selvsagt en enda større oppgave å analysere hvilket alternativt sett av virkemidler som gir best mulig total måloppnåelse i framtiden. Det notatet som her foreligger kan bare i liten grad gi svar eller anbefalinger på en slik omfattende problemstilling – i den grad et svar overhodet kan gis. Vi håper imidlertid at vi i deler av dette notatet har kommet med momenter og erfaringer fra både kunstfeltet og andre politikkområder som kan være relevante og interessante i forhold til utformingen av framtidig norsk politikk overfor kunstsektoren og kunstnerne.

Referanser

Baumol, W.J., A. Rubinstein and H. Baumol (1992): "On the Economics of the Performing Arts in the Soviet Union and the USA: A Comparison of Data," *Journal of Cultural Economics*, Vol. 16, No. 2, December 1992, pp. 1-23.

Beck, A. (1992): *Politics and Cultural Policy in Great Britain. I.: Talking Politics, the Journal of the Politics Association*, Volume 4, Number 3, Summer 1992.

Council of Europe (1994a): *Cultural policy in the Netherlands. National Report*, Ministry of Welfare, Health and Cultural Affairs – Directorate-General for Cultural Affairs.

Cwi, D./Strausbaugh, J. (1988): *The Royalist, the Realist, and the Radicals: A Comparative Analysis of Arts Funding in Canada and the United States. I.: Journal of Cultural Economics*, Vol. 12, No. 1, 1988.

Heikkinen, Merja (2003): *The Nordic Model for Supporting Artists. Public Support for Artists in Denmark, Finland, Norway and Sweden*. Research reports of the Arts Council of Finland no 26, Helsinki.

Kultur- og kirke departementet: St.prp.nr. 1, (2006-2007) og (2007-2008).

Kragseth, G. (2007): *Balansen mellom byråkrati og kultur. Notat/innlegg på konferansen "Mer demokrati – mer kultur"*, 14.11.07

Løyland, K. and V. Ringstad (2007): "Norwegian subsidized theatres: Failure or future?" *International Journal of Cultural Policy* 13:4, 407- 413.

Mangset, P. (2004): *Mange er kalt, men få er utvalgt. Kunstnerroller i endring*. Telemarksforskning, rapport nr. 215, Telemarksforskning-Bø.

Mangset, P. (2008): *Kulturpolitikk i Vest-Europa. Utviklingen av statlig kulturpolitikk i et utvalg vesteuropeiske land i etterkrigstida*. Foreløpig upublisert notat.

Moulin, R. (1992): *L'Artiste, l'Institution et le Marché*. Flammarion (særlig kapittel IV, "l'État et les Artistes"), Paris.

Norsk kulturråd, Fond for lyd og bilde og Statens kunstnerstipend (2008): *Kartlegging av administrative kostnader og arbeidsmengde*. Notat, 01.04.2008, Oslo.

Ringstad, V. (2005): *Kulturøkonomi*. Cappelen Akademisk Forlag, Oslo.

Røyseng, S. (2003): *New Public Management møter kunsten. En ny-institusjonell analyse*. *Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift*, nr. 2/2003.

Schuster, J.M.D. (1989): *The Search for International Models: Results from Recent Comparative Research in Arts Policy. I.: Cummings, M.C/Schuster, J.M.D. (red.) (1989): Who's To Pay for the Arts? The International Search for Models of Arts Support*, ACA BOOKS, American Council for the Arts, New York.

SSØ (2007): *Veileder. Evaluering av statlige tilskuddsordninger*, Senter for Statlig Økonomistyring, SSØ 11/2007.

Vestheim, G. (2003): *Arkitektmodellen i kulturpolitikken. Eksemplet Sverige. I.: Rørdam Larsen, C. (red.): Kunstråd. Kulturpolitisk forskning og debat 3*. Kulturpolitisk forskningscenter, Århus.