



# Kulturrådets forvaltningspraksis

---

Rapport 2019 - 10

Proba-rapport nr. 2019-10, Prosjekt nr. 19029

ISSN: 1891-8093

TT/ ANO, AG, JP, Oktober .2019

--

Offentlig

--

# Kulturrådets forvaltningspraksis

## Utarbeidet for Kulturrådet

# Forord

På oppdrag for Kulturrådets fagadministrasjon har vi gjennomført en analyse av Kulturrådets forvaltningspraksis. Utredningen er gjennomført av Proba samfunnsanalyse i samarbeid med Agenda Kaupang.

Trude Thorbjørnsrud har vært prosjektleder, Audun Gleinsvik, Jens Plahte og Aud Norlin (Agenda Kaupang) har vært prosjektmedarbeidere.

Prosjektet er basert på intervjuer, dokumentgjennomgang og en spørreundersøkelse. Vi vil takke alle i Norsk kulturråd som har delt erfaringer og synspunkter med oss.



# Innhold:

Sammendrag og konklusjoner .....	1
1 Innledning og metode .....	6
1.1 Innledning .....	6
1.2 Problemstillinger .....	6
1.2.1 Vår forståelse av problemstillingene .....	6
1.2.2 Prinsipper for analysen .....	7
1.2.3 Styrende prinsipper for forvaltningen i de tre fondene .....	9
1.2.4 Betegnelsen Norsk kulturråd .....	10
1.3 Avgrensninger som vi har gjort .....	11
1.4 Metode .....	11
2 Bakgrunn for analysen .....	14
2.1 Kort historikk og endringer som er gjennomført/drøftet .....	14
2.1.1 Finansiering av Norsk kulturråd .....	15
2.2 Kulturmeldingen og regionreformen: Mulige endringer i oppgaver .....	16
2.2.1 Nye oppgaver .....	16
2.3 Dagens organisering og tjenesteområder .....	18
2.4 Vårt oppdrag .....	20
3 Fagadministrasjonens sekretariatsfunksjoner for de kollegiale organene .....	21
3.1 Fond for lyd og bilde .....	21
3.1.1 Mandat og kollegiale organer .....	21
3.1.2 Sekretariatsoppgaver .....	22
3.2 Statens kunstnerstipend .....	23
3.2.1 Mandat og kollegiale organer .....	23
3.2.2 Sekretariatsoppgaver .....	24
3.3 Norsk kulturfond .....	25
3.3.1 Mandat og kollegiale organer .....	25
3.4 Sekretariatsoppgaver .....	26
3.4.1 Oppnevning av utvalgsmedlemmer .....	26
3.4.2 Utviklingsoppgaver .....	27
3.4.3 Bistand til Rådets rådgivende arbeid .....	28
3.4.4 Søknadsbehandling i Norsk kulturfond .....	28
3.4.5 Forenklet og differensiert saksbehandling? .....	32
3.5 Forståelse av kunstnerisk kvalitet .....	32
3.6 Veiledning og informasjon til søkere .....	34
3.7 Saksbehandlingssystemet .....	34
3.8 Søknadsfrister, arbeidsflyt og fordeling av arbeid over året .....	35
3.9 Kostnadseffektiviteten i fondsforvaltningen .....	35
3.10 Personalressurser og kompetanse .....	37
3.11 Funn og vurderinger; forvaltningspraksis i sekretariatsfunksjonene .....	38
3.11.1 Standardisering og differensiering .....	38
3.11.2 Samhandling .....	39
3.11.3 Maktspredning i fagadministrasjonen .....	39
3.11.4 Endringer i arbeidsformer .....	39
4 Forvaltningspraksis av oppgaver finansiert med ordinære budsjett og spillemidler (direktoratsoppgaver) .....	42
4.1 Museumsfeltet .....	42
4.2 Digitalisering .....	45

4.3	Immateriell kulturarv .....	46
4.4	Tilrettelegging og tilskuddsforvaltning på det internasjonale området.....	46
4.5	Annen tilskuddsforvaltning.....	48
4.6	Andre forvaltningsoppgaver.....	50
4.7	Rådgivning til departement og andre aktører .....	50
4.8	Vurderinger og funn .....	51
5	Forvaltning av tilskudd.....	52
5.1	Vurderinger .....	57
6	Kunnskapsproduksjon .....	58
6.1	Forskning og utvikling.....	58
6.2	Annen kunnskapsproduksjon.....	59
6.3	Avdeling for kulturanalyse.....	59
6.4	Kunnskapsbasert rådgivning .....	60
6.5	Funn og vurderinger .....	60
7	Styring og ledelse av Kulturrådet .....	62
7.1	Styringslinjer .....	62
7.1.1	Departementets styringslinjer .....	62
7.1.2	Direktørens ledelsesansvar .....	63
7.1.3	Rådsleders styringsansvar .....	63
7.1.4	Lederansvaret for Utvalget for Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde .....	64
7.1.5	Samspeillet mellom de kollegiale organene og fagadministrasjon .....	65
7.2	Mål og strategier .....	66
7.2.1	Kulturrådets strategi for fagadministrasjonen .....	66
7.2.2	Strategi for Norsk kulturråd - Rådet.....	68
7.3	Hva kjennetegner Kulturrådets forvaltningspraksis? .....	69
7.3.1	Kulturrådets styrke.....	69
7.3.2	Ytringskulturen.....	69
7.3.3	Utfordringer i dagens forvaltningspraksis .....	69
7.4	Fremtidig organisering.....	70
7.4.1	Vurderinger og funn .....	70
7.4.2	Krav til en ny organisering av fagadministrasjonen i Kulturrådet.....	71
7.4.3	Fremtidig kompetansebehov .....	72
8	Evaluerings spørsmål og svar .....	73
	Litteratur .....	76
	Vedlegg 1: Tilskuddsforvaltning i andre institusjoner .....	77
	Norsk filminstitutt.....	77
	Norges forskningsråd .....	78
	Vedlegg 2: Forvaltning i andre land.....	80
	Danmark.....	81
	Slots- og Kulturstyrelsen .....	81
	Statens Kunstfond .....	82
	Styrelsens sekretariatsfunksjoner .....	84
	Om andre arbeidsoppgaver.....	85
	Funn og vurderinger .....	85
	Finland.....	85
	Vedlegg 3: Intervjuguider.....	87

# Sammendrag og konklusjoner

## Resymé

*Vi har inntrykk av at Kulturrådet nyter stor respekt i norsk kulturliv. Det er lite støy rundt institusjonen.*

*På tross av at mye fungerer godt, mener vi det er behov for endringer og avklaringer.*

*Vi mener det er behov for samordning mellom fagadministrasjonen og de kollegiale organene knyttet til bruk av, og styring med, ressursene i fagadministrasjonen. Styringen av den komplekse konstruksjonen Norsk kulturråd hviler i dag i høy grad på at direktør og lederne av de kollegiale organene selv finner formålstjenlige måter å samordne oppgaveløsningen på. Økonomi- og virksomhetsinstruksen for Norsk kulturråd angir ingen pålagt samhandling mellom fagadministrasjonen og de kollegiale organene. Bærekraften i denne modellen blir utfordret når det nå legges ytterligere oppgaver til Kulturrådet.*

*Vi mener det er behov for å gjennomgå de ulike tilskuddsordningene som Kulturrådet og de kollegiale organene forvalter med sikte på å effektivisere ordningene gjennom å styrke måloppnåelsen og/eller redusere forvaltningskostnadene. Vi savner en analytisk begrunnelse for valg av forvaltningsmodell for de ulike tilskuddsordningene som Kulturrådet forvalter alene eller i samarbeid med de kollegiale organene.*

*Det kan også være behov for i større grad å standardisere måten sekretariatsfunksjonen utøves. Standardisering av søknadsprosesser vil kunne legge til rette for en økt digitalisering av prosessene. Mange av søknadene til alle fondene handler om mindre beløp, og det bør vurderes om det bør differensieres mer i søknadsbehandlingen, der beløp kunne være et kriterium; små beløp får forenklet behandling, større beløp mer omfattende behandling.*

*Både fagadministrasjonen og Rådet har utformet strategier. Strategiprosessene har ikke vært samordnet. Vår vurdering er at det er behov for større grad av strategisk og løpende samordning og felles prioritering mellom fagadministrasjonen og de kollegiale organene.*

*Kulturrådet vil få tilført nye oppgaver. Dagens organisasjonsmodell er i all hovedsak en videreføring av den opprinnelige organiseringen. Nye oppgaver og ressurser er for en stor del lagt utenpå det som fantes fra før og organisasjonen er silopreget med lite samarbeid på tvers. Vi tror ikke denne organiseringen er optimal for å løse verken eksisterende eller nye oppgaver. Med nye oppgaver øker behovet for å utnytte kompetanse på tvers av virkemidler og kunst-/kulturfelt og for at ledelsen styrer ressursbruken.*

*I tillegg til konkrete forvaltningsoppgaver, varsler Kulturmeldingen at Kulturrådet også bør spille en større rolle i kunnskapsutvikling og -formidling. Den silopregede organiseringen hemmer kunnskapsutvikling.*

## Bakgrunn

Norsk kulturråd har som formål å stimulere samtidens mangfoldige kunst- og kulturuttrykk og å bidra til at kunst og kultur skapes, bevares, dokumenteres og gjøres tilgjengelig for flest mulig. I Kulturmeldinga signaliserer regjeringen at Kulturrådet vil tilføres nye oppgaver. I tillegg kan rollefordelingen på kulturfeltet bli påvirket av den pågående regionreformen.

På oppdrag for Kulturrådet har Proba samfunnsanalyse i samarbeid med Agenda Kaupang gjennomført en vurdering av dagens forvaltningspraksis i Kulturrådet og identifisert endringsbehov. Behov for endring er sett i lys av at det er sannsynlig at Kulturrådets oppgaver vil endres.

## Problemstilling

Oppdragsbeskrivelsen gitt av Kulturrådet var følgende:

*En analyse av Kulturrådets samlede forvaltningspraksis med særlig henblikk på virkemidler og arbeidsformer. Det vil si arbeidsprosesser og beslutningspunkter. Analysen skal ta utgangspunkt i strategi og samfunnsoppdrag.*

I analysen har vi vurdert

- hvorvidt etablerte beslutningsprosesser og arbeidsformer bidrar til kvalitet, kunnskapsdannelse, relevans, maktspredning, effekt og transparens i kunst- og kultursektoren.
- virksomhetens fleksibilitet og robusthet med tanke på tilføring av nye oppgaver.

Et formål med utredningen har vært å gi dokumentasjon og grunnlag for å videreutvikle forvaltningspraksis, herunder peke på prinsipielle og praktiske dilemmaer for virksomhetens videre utvikling.

## Metode

Utredningen bygger i hovedsak på:

- Intervjuer med ledere og andre ansatte i Kulturrådet, KUD samt enkelte virksomheter Kulturrådet samhandler med eller kan sammenlignes med. Også flere medlemmer i de kollegiale organene som forvalter Norsk kulturfond, SKS og FLB er intervjuet.
- En spørreundersøkelse blant medlemmene i de kollegiale organene
- Dokumentstudier, herunder policy-dokumenter, utredninger, strategidokumenter, resultatrapporter og utvalgte søknader og vedtak i de kollegiale organene

Vi var videre med Kulturrådet på en studietur til søsterorganisasjonen i Danmark (Slots- og Kulturstyrelsen – SKLS). Studier av SKLS og enkelte norske forvaltningsorganer som forvalter statlige tilskudd er brukt til å vise alternative modeller for tilskuddsforvaltning og organisering av andre virkemidler på kulturfeltet.

## Om Norsk kulturråd og bruk av navn og betegnelser

Norsk kulturråd består av en fagadministrasjon under ledelse av direktøren, og de tre kollegiale organene Rådet for Norsk kulturfond, Utvalget for Statens stipend og garantiinntekter for kunstnere og Styret for Fond for lyd og bilde. Fagadministrasjonen er et direktorat som vi omtaler som Kulturrådet eller fagadministrasjonen. En av oppgavene til Kulturrådets fagadministrasjon er å være sekretariat for forvaltning av Norsk kulturfond, Fond for lyd og bilde (FLB) og Statens kunstnerstipend (SKS). Norsk kulturfond forvaltes av et råd som også heter Norsk kulturråd som vi omtaler som Rådet. Rådet har også andre oppgaver.

Under Rådet, styret for FLB og utvalget for SKS er det opprettet kollegiale organer for individuelle tilskudds- og stipendordninger. Vi omtaler alle disse organene samlet som de kollegiale organene.



## Konklusjoner og tilrådinger

### *Godt renommé og sunn yringskultur*

Vi har inntrykk av at Kulturrådet nyter stor respekt blant aktørene på de kunst- og kulturfelt hvor organisasjonen arbeider. Videre uttrykker medlemmene i de kollegiale organene stor tilfredshet med arbeidet i administrasjonen. Det tyder på at Kulturrådet har god kvalitet i oppgaveløsningen. Det har videre slått oss at både ansatte og ledere viser sterkt engasjement og vilje til å uttrykke seg fritt i intervjuer, noe vi ser som et sunnhetstegn.

### *Utfordringer i styring og ledelse*

Vår vurdering er at det er behov for større grad av strategisk og løpende samordning og felles prioritering mellom fagadministrasjonen og de kollegiale organene. Det er særlig behov for en mer felles strategisk tenkning knyttet til kunnskapsutvikling og relevante analyser for å bidra til at arbeidsmåter og ordninger treffer utviklingen på feltet i størst mulig grad.

Strategiprosessene for henholdsvis fagadministrasjonen og Rådet er ikke samordnet. Vi har observert at dagens struktur og samhandlingspraksis med én ledelse av fagadministrasjonen og tre ledere av de kollegiale organene gjør at det er utfordrende for direktøren for fagadministrasjonen å kunne forvalte de samlede ressursene.

Styringen av Norsk kulturråd hviler i høy grad på at direktør og lederne av de kollegiale organene selv finner formålstjenlige måter å samordne oppgaveløsningen slik at direktøren kan sikre en hensiktsmessig prioritering av ressurser. Vår vurdering er at det framover vil bli viktig for direktøren å få etablert nødvendige felles arenaer for beslutninger om ressursstyring.

Vi mener at rolle- og ansvarsdelingen mellom direktør og lederne for de kollegiale organene bør trekkes klarere opp for å overvinne de utfordringene som er beskrevet.

Vi foreslår at det etableres retningslinjer og samhandlingsarenaer for å sikre god felles ressursstyring mellom fagadministrasjonen og de kollegiale organene.

Endret oppgavesammensetning vil kunne komme til å påvirke ledelsesprinsipper, arbeidsmåter og kompetansesammensetning. Hvis den enkelte ansatte skal involveres i flere oppgaver enn i dag, vil ledelsen måtte bruke mer tid på ressurs- og oppgavestyring.

### *Silopreget organisasjon*

En svakhet ved dagens organisering av fagadministrasjonen er at den framstår som silopreget med liten grad av samhandling på tvers. Arbeidsform og kultur i Kulturrådet er preget av at fagadministrasjonen over tid har hatt som primær oppgave å støtte Rådets arbeid. Særlig blant en del av de ansatte som arbeider med forvaltning av tilskuddsordninger for de kollegiale organene er det en sterk identifikasjon med de kunstfeltene og de tilskuddsordningene de arbeider med. En del ansatte identifiserer seg i mindre grad med en helhetlig forvaltning opp mot overordnede kulturpolitiske mål. Men også i andre deler av forvaltningen mener vi at det er lite samhandling på tvers. Når Kulturrådet har fått nye oppgaver, er tilhørende arbeidsprosesser og ressurser i stor grad lagt utenpå eksisterende organisasjon, noe som hindrer muligheter for å hente ut synergieffekter.

### *Høy grad av individuell arbeidspraksis*

Det eksisterer flere ulike typer forvaltningspraksis i Norsk kulturråd, og det ser ikke ut til å være noen systematisk differensiering i forvaltningsmodell ut fra sakenes kompleksitet eller omfang.

Vi mener det er behov for i større grad å samordne og standardisere måten sekretariatsfunksjonen utøves. Det bør vurderes å lage instruksjer eller retningslinjer som beskriver administrasjonens og de kollegiale utvalgenes respektive roller. Kanskje kan økt standardisering av søknadsprosesser kunne legge til rette for en økt digitalisering av prosessene.

Mange av søknadene til alle fondene handler om mindre beløp, og vi mener det bør differensieres mer i søknadsbehandlingen, der beløp kunne være et kriterium: forenklet behandling av små søknader, mer omfattende behandling av større.

### *Behov for revurdering av utforming og forvaltning av tilskuddsordninger*

Vi mener det er behov for å gjennomgå de ulike tilskuddsordningene som Kulturrådet og de kollegiale organene forvalter med sikte på å effektivisere ordningene gjennom å styrke måloppnåelsen og/eller redusere forvaltningskostnadene. For oss ser det ut til at etablering av en del tilskuddsordninger ikke er forankret i en analytisk tilnærming mellom mål og middel, men har oppstått på grunn av at politikere har «lyttet til feltet». Heller ikke valg av forvaltningsmodell tas på grunnlag av analyse, men på basis av historikk for ordninger i den aktuelle finansieringskanal. Det er begrenset hva Kulturrådet alene kan endre på dette området, og en gjennomgang bør skje i samarbeid mellom KUD, de kollegiale organene (for ordninger de forvalter) og Kulturrådet.

### *Mer operativt kunnskapsgrunnlag*

Vi erfarer at det er satt i verk tiltak for å gjøre kunnskapsgrunnlaget mer operativt. Vi regner med at ny analyseavdeling vil bidra til bedre dokumentasjon av ordninger og tiltak, og samtidig gi et bedre grunnlag for justeringer. Vi mener det er behov for bedre mekanismer for å omsette et slikt kunnskapsgrunnlag til utvikling og forvaltning av tilskuddsordningene.

### *Behov for samordning mellom administrasjonen og de kollegiale organene*

Vi ser samordningsproblemer mellom Rådet og de andre kollegiale organene på den ene siden og Kulturrådet på den andre siden. Sekretariatsfunksjonene som Kulturrådet oppfyller legger beslag på betydelige ressurser. Det er ikke etablert noen avtale eller noen styringsverktøy for å samordne de kollegiale organenes bruk av Kulturrådets ressurser med Kulturrådets øvrige virksomhet og ressursbehov. Dette kan i sin tur føre til at oppgaver som ikke er relatert til forvaltning av fondene ikke blir tilstrekkelig høyt prioritert. Vårt inntrykk er at de ansatte som utfører de fleste sekretariatsfunksjonene føler en sterk forpliktelse for å sikre kvalitet og framdrift i forvaltning av tilskudd.

Vi foreslår at det etableres retningslinjer og samhandlingsarenaer for å sikre god felles ressursstyring mellom fagadministrasjonen og de kollegiale organene.

### *Nye oppgaver gir økt behov for å svekke siloene og for samordning*

Det virker sannsynlig at Kulturrådet vil få nye oppgaver knyttet til for eksempel drift av faste institusjoner på ulike kunstfelt, støtteordninger til flere frivillige kulturorganisasjoner, tilskudd til kulturbygg, mv. Dette vil kunne innebære at Kulturrådet vil få behov for kompetanse som institusjonen har lite av i dag, men også at den typen kompetanse Kulturrådet har mye av, vil kunne få nye anvendelser. Vi mener at spisskompetanse bør

brukes på tvers av ulike virkemidler og kunst-/kulturfelt, gitt at kompetanse er relevant. For å oppnå dette må ledelsen i Kulturrådet ha styring med ressursene i organisasjonen. Dette krever enten løpende samordning eller avtaler om bruk av ressurser/tjenesteleveranser knyttet til oppgaver for de kollegiale organene.

#### *Behov for rolleavklaring*

Både Rådet og Kulturrådet skal fungere som rådgiver overfor departementet. Både leder for Rådet og direktøren for Kulturrådet har også roller som formidlere i offentligheten. Vi mener det er behov for en rolleavklaring slik at det fremgår tydeligere hvilken rolle Kulturrådets fagadministrasjon har versus hvilken rolle Rådet har. Vi oppfatter at dette skillet er utydelig i dag.

Vi ser derimot ingen grunn til at aktørene skal samordne sine synspunkter om kulturpolitikk eller lignende overfor KUD.

Rådet har ikke et eget sekretariat, og vi mener derfor at Rådet vil være avhengig av faglige bidrag fra Kulturrådet for å fylle sin rolle som rådgiver og kunnskapsformidler. Ett av årsverkene i kommunikasjonsavdelingen i Kulturrådet er satt av til Rådet, men det er i tillegg behov for faglige grunnlag for rådgivning og videreutvikling av de forvaltningsoppgavene Rådet, FLB og SKS har. I dag er det ikke etablert noen arenaer eller prosesser der Kulturrådets ledelse drøfter kunnskapsutvikling og ressursfordeling på dette området.

#### *Fremtidig organisering av fagadministrasjonen*

Dagens organisasjonsmodell er i all hovedsak en videreføring av den opprinnelige organiseringen. Innlemmingen av museumsområdet i 2011 påvirket ikke organiseringen, da området ble lagt inn slik det var under Arkiv, bibliotek og museum (ABM). Endret oppgavesammensetning vil kunne komme til å påvirke ledelsesprinsipper, arbeidsmåter og kompetansesammensetning. Ledergruppen i fagadministrasjonen vil måtte bruke mer tid på felles ressurs- og oppgavestyring for å ta tak i de forvaltningsmessige dilemmaene som er beskrevet.

Det er antakelig behov for en organisering basert på en alternativ logikk. Kanskje bør man sikte mot etablering av team definert ut fra oppgaver og sammensatt av ansatte med ulik kompetanse. Dette vil innebære at ansatte som hovedregel vil arbeide på tvers av virkemidler og kunst-/kulturfelt. En annen konsekvens vil være at skillet mellom sekretariats- og direktoratsoppgaver brytes ned. I en forvaltningsvirksomhet som fagadministrasjonen i Kulturrådet er, bør det ikke være noen motsetning mellom å utføre utrednings- og støttefunksjoner for de kollegiale organene og utrednings- og støttefunksjoner for departementet og politisk ledelse.

# 1 Innledning og metode

## 1.1 Innledning

Norsk kulturråd er et statlig forvaltningsorgan på kunst- og kulturområdet, og skal innenfor de målsettinger, rammer og ressurser som til enhver tid er fastsatt av departementet, arbeide for å nå målene for den statlige politikken på feltet. I samsvar med Lov om Norsk kulturråd (kulturrådsloven) har Norsk kulturråd som formål å stimulere samtidens mangfoldige kunst- og kulturuttrykk og å bidra til at kunst og kultur skapes, bevares, dokumenteres og gjøres tilgjengelig for flest mulig.

Norsk kulturråd består av en fagadministrasjon under ledelse av direktøren, og de tre kollegiale organene Rådet for Norsk kulturfond, Utvalget for Statens stipend og garantiinntekter for kunstnere og Styret for Fond for lyd og bilde. De kollegiale organene er faglig uavhengige i sitt arbeid og kan ikke instrueres når det gjelder enkeltvedtak om fordeling av tilskudd. Fagadministrasjonen i Norsk kulturråd har utviklings- og forvaltningsoppgaver på kulturområdet i henhold til det til enhver tid gjeldende tildelingsbrev fra Kulturdepartementet.

Kulturrådet har gitt Proba i oppdrag å gjøre en helhetlig vurdering av dagens forvaltningspraksis i Kulturrådet og identifisere endringsbehov. Behov for endring skal også ses i lys av at det er sannsynlig at Kulturrådets oppgaver vil endres.

## 1.2 Problemstillinger

Oppdragsbeskrivelsen gitt av Kulturrådet var følgende:

*En analyse av Kulturrådets samlede forvaltningspraksis med særlig henblikk på virkemidler og arbeidsformer. Det vil si arbeidsprosesser og beslutningspunkter. Analysen skal ta utgangspunkt i strategi og samfunnsoppdrag.*

Virksomhetsanalysen skulle vurdere etablerte beslutningsprosesser og arbeidsmåter, og gi grunnlag for å videreutvikle forvaltningspraksis.

### 1.2.1 Vår forståelse av problemstillingene

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

I tildelingsbrevet for 2019 er det satt følgende mål:

- fremme produksjon og formidling av ulike kunst- og kulturuttrykk
- utvikle rollen som kunnskapsprodusent
- utvikle kunst- og kulturfeltet
- stimulere til profesjonelt kunstnerisk virke
- styrke internasjonalt samarbeid

I analysen har vi tatt utgangspunkt i de nedfelte målene for Kulturrådet. Vi har vurdert hvilke endringer som bør gjøres i Kulturrådets forvaltningspraksis for å oppfylle disse målene på en best mulig måte, og hvilke endringer som er nødvendige for at Kulturrådet skal kunne forvalte flere oppgaver enn i dag. Kulturmeldinga (Meld. St. 8 (2018-2019) *Kulturens kraft – Kulturpolitikk for framtida*) og regionreformen tilsier at Kulturrådet kan få flere oppgaver enn i dag.

«Forvaltningspraksis» forstår vi som ulike sett av arbeidspraksis som viser hvordan fagadministrasjonen i Kulturrådet organiserer og tilrettelegger sitt arbeid for å støtte opp under arbeidet i de kollegiale organene, og hvordan de organiserer og utfører oppgaver gitt av departementet. Videre hvordan det arbeides for å sikre god forvaltningsskikk i hele bredden av Kulturrådets ansvarsområder.

Vi har ansett følgende som sentrale spørsmål:

- Understøtter organisering og praksis Kulturrådets mål og strategier?
- Utvikler Kulturrådet relevante verktøy og virkemidler?
- Hvordan fungerer samordningen av direktoratsoppgaver og sekretariat?
- Er arbeidet med kunnskapsgrunnlag tilstrekkelig operativt innrettet?
- Hvordan gjenspeiles kvalitetsfokuset?
- Hvor godt fungerer samordningen av arbeidet i fagadministrasjonen og de kollegiale organene?
- Hvilke alternative arbeidsformer og organisasjonsprinsipper kan i enda større grad sikre maktspredning, transparens, relevans og kvalitet?
- Hvilke dilemmaer medfører dagens organisering? Hvilke dilemmaer kan oppstå ved endret organisering og bruk av virkemidler?
- Hva må til for å øke fleksibilitet og robusthet slik at Kulturrådet, i tråd med Kulturmeldingen, skal kunne påta seg ytterligere oppgaver?

## 1.2.2 Prinsipper for analysen

I oppdragsbeskrivelsen er det bedt om at analysen av Kulturrådets forvaltningspraksis skal sees i lyset av prinsippene: *Maktspredning, transparens, relevans, kvalitet, fleksibilitet og robusthet*. I det følgende redegjør vi for vår forståelse av disse begrepene.

### Maktspredning

Meld. St. 8 (2018-2019) *Kulturens kraft – Kulturpolitikk for framtida* påpeker at det er et selvstendig kulturpolitisk mål å spre makt i kultursektoren. Begrepet maktspredning er mindre innarbeidet i kulturpolitisk diskurs, men ble gitt en sentral betydning i mandatet til Hamnen-utvalget.<sup>1</sup>

«Maktspredning i kulturlivet handler om en balansert fordeling av beslutningsmyndighet mellom demokratiske organer som regjering og storting, kommuner og fylker, selvstendige stiftelser, institusjoner og foreninger, organisasjoner med videre» (s. 7).

Armlengdesprinsippet (jf. omtale i avsnitt 1.2.3) betraktes her som én av flere maktspredningsmekanismer. I tillegg bør makten fordeles ytterligere mellom nettverk og representanter for ulike kunstsyn, slik at man sikrer et mangfoldig kulturliv.

Maktspredning er også en parameter for å vurdere oppnevningsreglene for råd, utvalg og komiteer. Det er også et uttrykk for maktspredning at Utenriksdepartementet og Kulturrådet samarbeider om internasjonale tiltak på kulturfeltet, slik som EØS-midlene og tildeling av reisestøtte. Hamnen-utvalget diskuterte også plasseringen av sekretariatet for Den kulturelle skolesekken i et maktspredningsperspektiv, og understreket viktigheten av en desentralisert struktur med tett samarbeid med utdanningssektoren.

### Transparens

Vi oppfatter det slik at et krav om transparens innebærer at beslutninger skal være dokumentert ved at det framgår hvem som har tatt en beslutning, hvorfor man har fattet

---

<sup>1</sup> Hamnen, C. mfl. 2014. *Gjennomgang av Norsk kulturråd*. Utredning på oppdrag fra Kulturdepartementet.

den, hva vurderingene bygger på, og når og hvor den ble fattet. Denne dokumentasjonen skal være lett tilgjengelig for interessentene (berørte parter). Dette er blant annet innskrevet i flere av bestemmelsene i forvaltningsloven.

Transparens er både et spørsmål om klarhet i oppgaveporteføljen og om å sikre nødvendig gjennomsiktighet i beslutningsprosessene, slik at beslutningene fremstår som forståelige også for dem som ikke tar dem. Transparens sikrer legitimitet.

## Relevans

Relevans handler om Kulturrådets forhold til omverdenen. I praksis innebærer dette blant annet at Kulturrådets kunst- og kulturfaglige rådgivning skal oppleves som relevant for departementet og andre statlige etater; tilskuddsordningene skal oppleves som relevante for kunstnerne og kunstnerorganisasjonene, og eventuelt for private og offentlige kunst- og kulturinstitusjoner; samt frivillige kulturaktører. Formidling og kommunikasjon skal oppleves som relevant for allmennheten. I Kulturrådets strategi står det blant annet at «Kulturrådet skal sørge for å ha virkemidler som er tilpasset kunst- og kulturfeltets behov».

Kravet til relevans er ikke fullt ut oppfylt bare fordi alt man gjør er nyttig: Det kreves også at virksomheten er best mulig innrettet mot å dekke behov på de felt man arbeider.

Vårt oppdrag omfatter ikke vurdering av tilskuddsordningene, men vi har sett på om det er prosesser som bidrar til at ordningene tilpasses behovene de skal dekke.

## Fleksibilitet

Fleksibilitet forstår vi som evne til å respondere adekvat og effektivt på endringer. Det kan være snakk om endringer i kunstfeltene, noe som krever at Kulturrådet både har evne til å fange opp endringer, og dernest kan respondere på en hensiktsmessig måte med en akseptabel ressursbruk og uten at det tar for lang tid. Fleksibilitet er dermed nødvendig for å opprettholde relevans over tid. Fleksibilitet kan også handle om organisatorisk fleksibilitet, det vil si at organisasjonen er i stand til å levere på nye oppgaver på en hensiktsmessig måte og å flytte ressurser til de oppgaver hvor det er størst behov til enhver tid.

## Robusthet

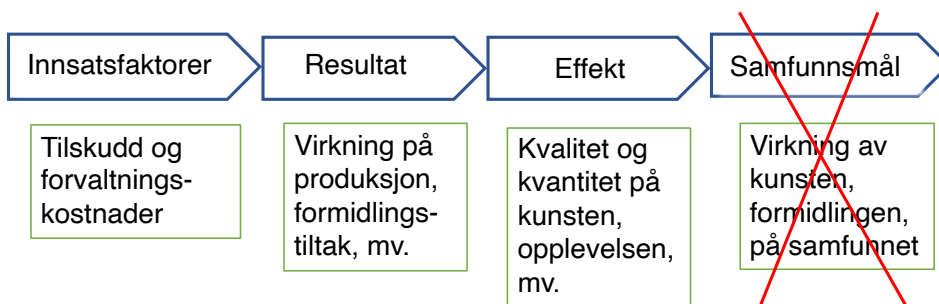
Vi bruker begrepet robust med tanke på om dagens organisering, kompetanse, arbeidsprosesser og samhandlingsformer gir Kulturrådet et godt grunnlag for å kunne påta seg ytterligere oppgaver framover.

## Kvalitet

Kvalitet handler både om å sikre kunstnerisk kvalitet og om forvaltningsmessig kvalitet. Forvaltningen må være organisert slik at den har den nødvendige fleksibilitet for å ivareta de endringer som kjennetegner samtidens kunstliv.

Treffsikker forvaltning innebærer at tilskuddene tildeles i henhold til de på forhånd fastsatte målsetningene. Kunnskapsbasert forvaltning innebærer at forskning og ulike faktagrunnlag brukes systematisk for å forbedre forvaltningen. Likebehandling innebærer at man ikke diskriminerer mellom søkere. Effektiv forvaltning innebærer at det ikke brukes unødig mye ressurser på å forvalte og fordele tilskuddene, men også at fordelingen sikrer høy grad av måloppnåelse. Det er en frykt i store deler av kunstfeltet for at kunsten skal «instrumentaliseres», dvs. at tilskudd og andre virkemidler innrettes ut fra et mål om å fremme andre mål (dvs. fremme «nyttig kunst»). Kvaliteten på det som støttes skal ikke relateres til om kunsten er nyttig, men om den er god. Likevel bør tilskudd fordeles slik at de gir mest mulig/best mulig kunst.

Figur 1-1: Resultatkjede for tilskudd fra fondene<sup>2</sup>



Figur 1-1 viser en resultatkjede for vurdering av tilskudd. Tilsvarende figur finnes f.eks. i DFØs veileder for evaluering av statlige tilskudd. Vi har også beskrevet hvordan de ulike generiske begrepene på ressursbruk og resultater kan tolkes i forbindelse med tilskudd på kunstfeltet. Normalt skal man ved utforming av statlige tilskuddsordninger sikte mot at tildelingene i størst mulig grad skal understøtte et samfunns mål. Dette mener vi er en rimelig tolkning av uttrykket «instrumentalisering». Derimot mener vi at det ikke innebærer instrumentalisering hvis man legger vekt på effektene av tilskuddene på kvaliteten på kunsten eller formidlingen som understøttes. Vektlegging av effekt innebærer at det ikke er tilstrekkelig å vurdere kvalitet, men man må også vurdere om tilskuddet påvirker kvalitet.

Organiseringen av tilskuddsforvaltningen skal sikre gode fagfellevurderinger tuftet på utøvelse av skjønn basert på kunstnerisk kvalitet. Det finnes ingen operasjonalisert definisjon av kunstnerisk kvalitet til bruk i offentlig tilskuddsforvaltning. Armlengdesprinsippet tilsier at det er utvalgs- og komiteemedlemmene som har ansvar for å definere kvalitet.

### 1.2.3 Styrende prinsipper for forvaltningen i de tre fondene

Prinsippene om kunst- og kulturfaglig skjønn og armlengdes avstand i kollegiale organer er sentrale for Kulturrådets beslutningsmyndighet. I rapporten legger vi til grunn at dette er prinsipper som skal gjelde. Men vi omtaler ulike måter å forstå armlengdesavstands-begrepet på og hvilke føringer det kan legge på forvaltningspraksis. Vi ser også at forståelsen av prinsippet om kunst- og kulturfaglig skjønn har konsekvenser for en diskusjon av kvalitetsvurderinger.

#### Armlengdes avstand

Ifølge Mangsets utredning fra 2012<sup>3</sup> fungerer armlengdesprinsippet som en felles internasjonal kulturpolitikken «grunnlov», som skal sikre ytringsfrihet og mangfold i kulturytringer ved å opprettholde en avstand mellom maktorganer og organiserte interesser: Politikerne bør ikke gripe inn i kunstutøvelsen eller utfordre kunstens autonomi. Statlig kunststøtte bør derfor fordeles av et uavhengig, kunstkyndig organ, på armlengdes avstand fra myndighetene.

<sup>2</sup> Med «fondene» mener vi Norsk kulturfond, SKS og FLB. I realiteten er ingen av disse fond, men ordinære bevilgninger som i hovedsak skal brukes det året bevilgningen gjelder.

<sup>3</sup> Per Mangset. 2012. *En armlengdes avstand eller statens forlengede arm? Et notat om armlengdesprinsippet i norsk og internasjonal politikk*. Rapport skrevet på oppdrag for NOU 2013: 4, Kulturutredningen.

I praksis har dette prinsippet blitt implementert på forskjellig vis i ulike land, med varierende «lengde» på myndighetenes arm fra land til land. Storbritannia blir ofte betraktet som armlengdeprinsippets hjemland. Frankrike fremstår som den kulturpolitiske motpolen.<sup>4</sup> Frankrike har ikke vært opptatt av å etablere en armlengdes avstand mellom politisk styring og kunstnerisk skjønn, men har etablert et system der Kulturdepartementet og kulturministeren har relativt sterk innflytelse over støtten. Samtidig har Frankrike et svært høyt omfang av støtte, både statlig, regionalt og lokalt.

Mange land befinner seg mellom de to ytterpunktene, og de nordiske landene «kombinerer alle forholdsvis sterk direkte departementsstyring med delegering av kunststøtteansvar til armlengdesorganer (kulturråd)» (Mangset, 2012). Således beskrives Kulturrådet som en hybrid organisasjon, «som kombinerer typiske armlengdesoppgaver med typiske direktoratsoppgaver». Dette gjelder for øvrig også «Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde, som forvaltes av henholdsvis et styre og et utvalg, og som derfor selv langt på vei kan klassifiseres som armlengdesorganer». Armlengdesprinsippet er også nedfelt i kulturrådsloven, der det heter at «Rådet er faglig uavhengig i sitt arbeid», og «kan ikke instrueres» i sin tilskuddsfordeling.

Armlengdesprinsippet er én av flere måter å bidra til maktspredning på. Armlengdesprinsippet tilsier ikke bare avstand til myndigheter, men også organiserte interesser, herunder både kunstnerorganisasjoner og private aktører på kunst- og kulturfeltene (Hamnen mfl, 2014)

### Fagfelleevaluering i kollegiale organer

Armlengdesprinsippet kommer til praktisk anvendelse ved at blant annet tilskuddsforvaltningen og den uavhengige rådgivningsfunksjonen er lagt til såkalte kollegiale organer.<sup>5</sup> Slike oppgaver skal utføres på bakgrunn av kunstfaglige vurderinger som er gjort av kollegiale organer etter prinsippet om fagfelleevaluering.

Det er et viktig poeng at kunst- og kulturfaglig skjønn utøves i grupper, og ikke foretas av enkeltpersoner. Videre er det en forutsetning at de som velges ut til å foreta skjønnsvurderingene, har tilstrekkelig kompetanse innen det feltet vurderingene gjelder for. Slike avgjørelser skal tas på bakgrunn av kunstfaglige vurderinger som er gjort av kollegiale organer etter prinsippet om fagfelleevaluering.

De kollegiale organene er dels sammensatt av utøvende kunstnere og fagpersoner fra de ulike kunstfeltene, og dels av representanter for kunstnerorganisasjonene; dette siste gjelder kun Statens kunstnerstipend. Sammensetning og utnevning av de kollegiale organene beskrives nærmere i kap. 3.

## 1.2.4 Betegnelsen Norsk kulturråd

Betegnelsen «Norsk kulturråd» kan forstås på flere måter. Det kan brukes om det kollegiale organet på 10 personer som forvalter Norsk kulturfond. Betegnelsen brukes også om selve direktoratet/fagadministrasjonen. Videre kan Kulturrådet betegne hele forvaltningsapparatet som utgjøres av de tre fondene med sine respektive styrende organer samt direktoratet. I rapporten bruker vi både den sistnevnte forståelsen og fagadministrasjon når vi omtaler Norsk kulturråd. Når vi vurderer forvaltningspraksis er det fagadministrasjonens praksis vi fokuserer på.

Vi bruker følgende betegnelser:

---

<sup>4</sup> [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kud/kunstavdelingen/rapporter\\_utredninger/rapport\\_gjennomgang\\_av\\_norsk\\_kulturrad\\_2014.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kud/kunstavdelingen/rapporter_utredninger/rapport_gjennomgang_av_norsk_kulturrad_2014.pdf)

<sup>5</sup> Rådet for Norsk kulturfond er myndighetenes uavhengige rådgivende organ i kulturpolitiske spørsmål.



- Kulturrådet: fagadministrasjonen eller fagadministrasjonen og de tre kollegiale organene
- Rådet: Det styrende organet for Norsk kulturfond
- SKS: Statens stipend og garantiinntekter for kunstnere (som ledes av Utvalget for SKS)
- FLB: Fond for Lyd og bilde (som ledes av Styret for FLB)

### 1.3 Avgrensninger som vi har gjort

Temaet for vår analyse er forvaltningspraksis. I rapporten presenterer vi ikke alle oppgaver og praksiser i Kulturrådet like grundig. Vi har rettet mest oppmerksomhet mot praksis knyttet til fondsforvaltning. Det har sammenheng med flere forhold. Det er sekretariatsfunksjonen som informantene særlig er opptatt av og problematiserer. Fondene forvalter 1,3 mrd. kroner. Forvaltningspraksis knyttet til fondene må derfor sies å være en svært viktig oppgave for Kulturrådet. Ifølge oppdragsbeskrivelsen skulle vi særlig rette blikket mot arbeidsformer og beslutningspunkter. Dette har vi tolket som å i særlig grad dreie seg om praksis i forbindelse med tilskuddsforvaltning. I tillegg har tidshensyn gjort at vi ikke har hatt mulighet til å sette oss like godt inn i alle sider ved Kulturrådets virksomhet, men har måttet prioritere.

Det er fagadministrasjonen som er oppdragsgiver. Vi har derfor i hovedsak ikke vurdert forhold som Rådet, Styret for FLB og Utvalget for SKS alene beslutter. Vi har også ønsket å ha fokus på forvaltningspraksis i fagadministrasjonen, og ikke ha fokus på å drøfte praksis i utvalg, styre og Råd utover å beskrive det som er relevant for en drøfting av fagadministrasjonens forvaltningspraksis. For eksempel mener vi at å diskutere ulike ordninger for oppnevning av utvalgs- og rådsmedlemmer er utenfor vårt oppdrag. Det samme gjelder antall medlemmer og sammensetning av Råd, Utvalg og Styre.

### 1.4 Metode

Analysen er basert på en dokumentstudie, intervjuer med en rekke aktører og en spørreundersøkelse til utvalgsmedlemmer.

I analysen har vi lagt vekt på å forstå Kulturrådet som virksomhet, og vi har ønsket å fange opp ulike perspektiver og erfaringer. Dette har vi gjort gjennom å se data fra ulike kilder i sammenheng. Intervjuer er en sentral informasjonskilde i prosjektet. Vi har ønsket å basere analysen på ulike stemmer og få frem ulike perspektiver, synspunkter og erfaringer.

Mange av spørsmålene som drøftes har ikke et fasitsvar. Vi baserer vår tolkning og vurdering på den samlede informasjonen vi har fått i prosjektet. Den vurderingen som er gjort av relevansen og validiteten til den ulike informasjonen vi har fått, er det vi som står for. Denne vurderingen innebærer at ikke alle tema som er tatt opp i intervjuer og spørreundersøkelser er inkludert i rapporten.

Det kan være datakilder som vi ikke har hatt oversikt over eller hatt mulighet til å inkludere som kunne vært relevante for analysen.

Kulturrådets fagområder og oppgaver kan beskrives på ulike måter. Vi vil understreke at vår beskrivelse er basert på den forståelsen vi har fått av oppgaver og fagområder. Det innebærer at ikke alle vil være enige i vår beskrivelse.

#### **Dokumentstudie**

Vi har brukt materiale fra en rekke dokumenter samt nettsteder. Det er henvist til disse i teksten.

- Styringsdokumenter (tildelingsbrev, budsjetter, strategier, mv.)
- Utvikling i oppgaver og organisering
- Tidligere vurderinger og rapporter
- Kulturmeldingen
- Dokumentasjon om tilsvarende forvaltning i andre land

## Intervjuer

Vi har gjennomført en rekke intervjuer med aktører i Kulturrådet, Rådet og KUD samt hos aktører som har likhetstrekk med Kulturrådet eller som samhandler med Kulturrådet ved at de har tilgrensende virksomhet eller representerer aktører som er i målgruppen for Kulturrådets virkemidler.

Utenom KUD, styrende organer for fondene samt Kulturrådet har vi intervjuet representanter for:

- Utenriksdepartementet
- Norsk filminstitutt
- Forskningsrådet
- Norges museumsforbund

Vi har intervjuet Kulturrådets direktør og avdelingslederne for henholdsvis Kulturavdelingen, Kunstavdelingen, Virksomhetsavdelingen og Kommunikasjonsavdelingen i Kulturrådets administrasjon. Videre har vi intervjuet 15 medarbeidere fra Kunstavdelingen, 10 medarbeidere fra Kulturavdelingen, 7 medarbeidere fra avdeling for Virksomhetsstyring og én medarbeider fra kommunikasjonsavdelingen.

Vi har intervjuet lederne for henholdsvis Styret for FLB, Utvalget for SKS og leder for Norsk kulturråd. I tillegg har vi intervjuet åtte rådsmedlemmer.

Intervjuene har vært semi-strukturerte. Flertallet har vært gruppeintervjuer, men en del har vært individuelle. De fleste har vært direkte intervjuer, men en del har vært gjennomført via video. Totalt har vi intervjuet nærmere 50 personer tilhørende fagadministrasjon og kollegiale organer i Norsk kulturråd, samt fire personer fra andre virksomheter.

## Studietur

Sammen med ansatte i Kulturrådet besøkte vi Slots- og kulturstyrelsen i Danmark. Ulike ledere presenterte hvordan styrelsen arbeider, er organisert, mv. Bortsett fra at en representant for Kulturministeriet deltok på presentasjonen, møtte vi bare representanter for Styrelsen.

## Spørreundersøkelse

Vi gjennomførte en spørreundersøkelse blant medlemmer i de kollegiale organene som forvalter Norsk kulturfond, FLB og SKS. Norsk kulturråd sendte ut informasjon om undersøkelsen, og de som sa seg villige til å delta mottok en link med spørreundersøkelsen. Totalt er undersøkelsen sendt ut til 221 personer (jf. Tabell 1-1). Vi mottok 65 svar, noe som gir en svarprosent på 29. Med så stort frafall er det en høy risiko for at svarene ikke er representative for oppfatningen til alle som fikk undersøkelsen.

Tabell 1-1: Antall svar på spørreundersøkelsen, utvalgsstørrelse og svarprosent (helt eller delvis besvart)

Fond	Komplett	Delvis besvart	Utvalg	Andel svar
Norsk kulturfond	37	2	141	28 %
Fond for lyd og bilde	13	6	68	28 %
Statens kunstnerstipend	5	2	12	58 %
Sum	55	10	221	29 %

Undersøkelsen omhandlet bl.a.

- kvaliteten på administrasjonens arbeid
- vurdering av tildelingsprosessene og utforming av ordningene under fondene

Spørsmålene omhandlet kun forvaltningen av fondene og ikke de øvrige deler av Kulturrådets virksomhet eller organisasjon. Resultatene av undersøkelsen er gjengitt under de relevante temaer sammen med andre funn.

## 2 Bakgrunn for analysen

Det er nylig kommet en ny kulturmelding (Meld. St. 8 (2018-2019) *Kulturens kraft – Kulturpolitikk for framtida*). Meldingen omhandler i hovedsak kulturens plass i samfunnet. Delvis som en oppfølging av denne meldingen, pågår det en rekke ulike prosesser med gjennomgang av ulike deler av kulturpolitikken. Disse endringene er ventet å få betydning for Kulturrådets rolle og oppgaver fremover.

I dette kapitlet redegjør vi først kort for Kulturrådets historikk og endringer som er gjennomført. Deretter redegjør vi for hovedtrekk i de mest relevante delene av kulturmeldingen, og pågående reformprosesser samt mulige endringer i Kulturrådets ansvarsområde. Til slutt beskriver vi kort dagens organisering og tjenestekområder, samt redegjør for hvordan vi temamessig har løst vårt oppdrag.

### 2.1 Kort historikk og endringer som er gjennomført/drøftet

#### Norsk kulturråd og Norsk kulturfond

Norsk kulturråd ble stiftet i 1965, og Norsk kulturfond ble etablert samtidig. Dette var basert på en politisk erkjennelse av at staten måtte påta seg et større ansvar for kulturlivet på samme måte som for andre samfunnsområder. Kulturrådet forvalter i dag en rekke stipend- og tilskuddsordninger som finansieres gjennom fond. Dette er sentrale virkemidler for at kunstnere innenfor alle kunstfelt får mulighet til å utvikle og formidle kunst.

Lov om Norsk kulturråd regulerer organiseringen av Kulturrådet og forholdet mellom rådet, departementet og Stortinget. Kulturrådsloven tydeliggjør Kulturrådets faglige selvstendighet. Rådet skal kunne fordele tilskudd på kunst- og kulturfaglige grunnlag, uten innvirkning fra politiske beslutningsprosesser. De politiske myndigheter skal foreta de overordnede prioriteringer, fastsette stønadsnivå og legge til rette infrastruktur. Kulturrådet skal også være et uavhengig rådgivende organ for staten i kulturspørsmål.

I starten var Kulturrådets rolle begrenset til å være sekretariat for Rådet, som fattet vedtak om tildeling av midler fra Norsk kulturfond. Etterhvert ble rollen utvidet, dels ved at det tilkom nye fond, men også ved at administrasjonen fikk oppgaver utenfor ansvarsområdet til Rådet. Ansvaret for FLB og SKS ble overført til Kulturrådets administrasjon i 2000.

Oppgavene som over tid er lagt til Kulturrådets fagadministrasjon omfatter blant annet ansvar for å bidra til utvikling av museene, legge til rette for internasjonalt samarbeid på kulturfeltet og utvikle en ny satsing innenfor kulturell og kreativ næring. Et sentralt virkemiddel for Kulturrådet i arbeidet med museumssektoren er tildeling av prosjekt- og utviklingsmidler. På det internasjonale området har Kulturrådet ansvar for å støtte opp om internasjonaliseringen av norsk kunst- og kulturliv blant annet gjennom arbeidet med europeiske ordninger. Fra 2017 har Kulturrådet hatt i oppdrag å arbeide særskilt med kulturell og kreativ næring. Satsingen har som formål å styrke enkeltkunstnerens muligheter for økte inntekter ved at kunst- og kulturuttrykkene når et større marked og et bredere publikum.

Kulturrådet er gjennom forvaltningen av fondene i dag den klart viktigste finansieringskilden for store deler av det ikke-institusjonaliserte kulturlivet. Relativt sett har andelen av statlige midler til kultur som Kulturrådet forvalter blitt redusert over tid. Det har samtidig vært en betydelig vekst i kommunenes og fylkeskommunenes kulturbudsjetter.

Hovedvekten i Kulturrådets forvaltning av midler gjennom fondene er støtte til profesjonelle aktører på kunstområdet utenfor de faste institusjonene. I tillegg har rådet

oppgaver som ikke omfatter støtte til produksjon eller formidling av kunst. Men skillet mellom profesjonelle og frivillige og tiltak for disse gruppene er ikke skarpt. Kulturrådet forvalter også midler til amatørteater, og det gis en ganske langvarig støtte til frie grupper på scenekunstmrådet.

Forskriften sier at Norsk kulturfond ikke skal brukes til å støtte ordinær drift av faste institusjoner. Tilsvarende restriksjon gjelder ikke forvaltning av spillemidler og ordinære budsjettmidler.

Det har altså over tid skjedd en rekke endringer i Kulturrådets oppgaver. Endringene de senere årene omfatter blant annet:

- Oppgaver på arkiv- og museumsfeltet ved oppløsning av ABM-utvikling i 2011
- Sekretariat for Den kulturelle skolesekken 2005-15
- Etablering av Kreativ næring i 2017
- Forvaltning av tilskudd til nasjonale minoriteter (fra 2019)
- Forvaltning av tilskudd til amatørteater (fra 2019)

Det er også enkelte oppgaver som er flyttet ut av Kulturrådet eller blitt avsluttet:

- Oppgaver på arkivfeltet (flyttet til Arkivverket i 2015)
- Forvaltningsoppgaver knyttet til Den kulturelle skolesekken (flyttet til Rikskonsertene i 2015)

## 2.1.1 Finansiering av Norsk kulturråd

Fagadministrasjonen får ordinære budsjettmidler via KUDs budsjett. I tillegg forvalter organisasjonen spillemidler til «prosjekt- og utviklingsmidler» på museumsfeltet. Norsk kulturfond har FoU-midler som kanaliseres gjennom Kulturrådet.

I tillegg til det som er nevnt i tabellen, mottar Kulturrådet ordinære budsjettmidler til drift.

Tabellen dekker ikke fondsmidlene som kanaliseres som tilskudd til ulike aktører i kunstlivet.

Tabell 2-1: Kulturrådet – oppgaver og finansieringskilder

	Norsk kulturfond	Spillemidler	Andre bevilgninger
Støtte til kunstlivet	X		
Museer		X	X
Internasjonalt samarbeid			X
Kreativ næring			X
FoU	X		X

Kulturrådet får spillemidler som skal finansiere spesifikke utviklingstiltak på museumsfeltet. I tillegg får Kulturrådet ordinære budsjettmidler til finansiering av tilskuddsordninger for museer.

I hovedsak er det regjeringen og stortinget som tar initiativ til utforming av tiltak på kulturfeltet, mens Rådet, Kulturrådet og andre gjennomfører tiltakene. Rådet har imidlertid tatt initiativ til etablering av en rekke kulturtiltak, herunder Rikskonsertene og Nordnorsk forfattersentrum<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Jf. Hamnen-utvalgets rapport (s. 11)

## 2.2 Kulturmeldingen og regionreformen: Mulige endringer i oppgaver

Kulturrådet har det siste tiåret vært gjenstand for en grundig utredning i flere sammenhenger, spesielt i *Forenklet, samordnet og uavhengig* (Løken-rapporten, 2008), *Utkast til ny lov om Norsk kulturråd (2012)*, *Gjennomgang av Norsk kulturråd (2014)* og *Kulturutredningen (2014)*. I rapportene drøftes Kulturrådets organisering, oppgavesammensetning og rolle i den nasjonale kulturpolitikken. Flere av rapportene peker på behov for bedre dialog med, kunnskap om og forankring i regionene. Samtidig konkluderes det med at Kulturfondets midler er av stor betydning for kulturfeltet og at man fortsatt ønsker et sterkt nasjonalt og uavhengig fagorgan på kulturområdet.

I tillegg har Kulturrådets tilskuddsforvaltning vært gjenstand for gjennomgang av Riksrevisjonen (Dokument 3 fra Riksrevisjonen i 2012/13).

### 2.2.1 Nye oppgaver

I Kulturmeldingen (Meld. St. 8 (2018-2019) *Kulturens kraft*) heter det bl.a.

«For å vareta eit nasjonalt overblikk på tvers av ulike område vil departementet særleg vurdere overføring av fleire oppgåver til Norsk kulturråd. Ei sentral oppgåve for Norsk kulturråd er å sørje for god og formålstenleg forvaltning av offentlege tilskot. Dette gir unik innsikt i kva som rører seg i norsk kulturliv, og Kulturrådet arbeider aktivt med å gjere dette tilgjengeleg for vidare kunnskapsproduksjon, statistikk og analysar.»

Vi tolker meldingen slik at det kan være aktuelt å overføre oppgaver fra Kulturdepartementet til Kulturrådet samt kanskje også å innlemme andre forvaltningsorganisasjoner i Kulturrådet.

Meldingen gir ikke klare signaler om Kulturrådet også vil få en mer strategisk rolle, herunder oppgaver og ressurser som innebærer at organisasjonen i større grad får mulighet og ansvar for å utforme egne virkemidler ut fra overordnede mål. Intervjuer vi har gjennomført i prosjektet indikerer at oppgaveoverføringen i hovedsak vil kunne innebære at Kulturrådet vil få ansvar for å gjennomføre definerte virkemidler, ikke å utforme virkemidler ut fra mer overordnede mål.

Når det gjelder Kulturrådets rolle og tildelingspraksis er det ikke klarlagt hvilke endringer som eventuelt vil skje. Stortingsmeldingen sier at det er behov for tydelige, overordnede kulturpolitiske mål, formålstjenlig ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene og flere finansieringskilder. Dette vil være viktige tema i kulturpolitikken fremover. Stortingsmeldingen sier videre (s.36):

«For å sikre ei vital utvikling av det norske kunstfeltet også i framtida må det leggjast til rette for både stabilitet, fleksibilitet og fornying på alle kunstfelt. Utviklinga av kunstuttrykk skjer i tråd med samfunnsutviklinga og i stadig større grad på tvers av sjangrar. Parallelt ser vi at det på nokre kunstområde har etablert seg eit forvaltningsmessig og retorisk skilje mellom institusjonar og det såkalla frie feltet. Mens institusjonar på dei ulike kunstområda, det vere seg kunstmuseum, orkester eller teater, tradisjonelt er blitt forvalta med løyvingar direkte frå eigen post på Kulturdepartementets budsjett, er det Norsk kulturråds tilskotsordningar som har vore den viktigaste finansielle føresetnaden for aktørane utan fast institusjonstilknytning. Det vil framover vere behov for å sjå nærmare på dynamikken mellom desse to forvaltningsstrukturane, og dei ulike kunstområda bør i større grad sjåast under eitt.»

Kulturmeldingen omtaler også regionreformen og overføring av tilskuddsmidler og oppgaver til fylkeskommunene:

«Dagens verkemiddel i den statlege kulturpolitikken er i stor grad baserte på økonomiske insentiv gjennom forvaltning av tilskot. Ei endra rollefordeling mellom forvaltningsnivåa, med overføring av oppgaver til fylkeskommunen og nedskalering av økonomiske bidrag frå staten, gjer det nødvendig å vurdere om det finst andre formålstenlege statlege styringsverktøy.»

Det er mulig at Kulturrådet vil kunne få i oppgave å utvikle og operasjonalisere slike nye statlige styringsverktøy.

Statsråd Trine Skei Grade var 18. juni på besøk i Kulturrådet. Der ga hun klare signaler om at det vil bli overført oppgaver fra departementet og at regionreformen vil medføre nye oppgaver framover. Hun redegjorde også for hvordan regionreformen vil påvirke ansvars- og arbeidsdelingen mellom statlig og fylkeskommunalt nivå, og at det også vil komme til å påvirke oppgavesammensetningen i Kulturrådet.

### **Hvilke oppgaver er aktuelle?**

Vurderingen av om det kan være aktuelt å overføre ansvar til Kulturrådet bygger dels på signalene i Kulturmeldingen og dels på inntrykk fra intervjuer med ulike aktører. Vårt inntrykk er at det foreløpig ikke er tatt beslutninger om endring av Kulturrådets oppgaver, og våre vurderinger kan oppfattes som spekulative.

I vår utredning er det et hovedspørsmål om Kulturrådet er egnet til å påta seg nye oppgaver.

Etter vår mening avhenger svaret av hvor omfattende overføringer som vil skje, og hva slags oppgaver som overføres.

Vi mener at Kulturrådet kan få nye oppgaver særlig i form av tilskuddsordninger, ulike oppgaver tilknyttet allmenne kulturformål, samt muligens utvalgte tilsynsoppgaver.

Noe av overføringen av oppgaver kan ta form av at deler av det samlede forvaltningsansvaret (f.eks. styringsdialogen) overføres til Kulturrådet, men uten at beslutningsmyndighet om bevilgninger mv. flyttes. Det kan også være aktuelt at Kulturrådet får en rolle som et administrativt nav for mindre virksomheter på kunstområdet, tilsvarende den rollen Nasjonalbiblioteket har for Språkrådet.

Vi forstår det slik at Kulturdepartementet i større grad ønsker å kunne bruke fagkompetansen i Kulturrådet i departementets arbeid. Det kan for eksempel være i utforming av utredninger og strategier m.m. Det kan også være aktuelt at Kulturrådet i større grad utformer utkast til forskrifter og lover enn det de gjør i dag.

Når det gjelder kunstfeltet, kan man litt forenklet si at det er mulig at nedslagsfeltet for Kulturrådets virkemidler utvides fra støtte til prosjekter og individuelle utøvere blant profesjonelle til tilskudd og andre bevilgninger til bygg, faste institusjoner og det frivillige kulturlivet.

### **Hva blir konsekvensene av regionreformen for Kulturrådet?**

I dag har fylkene få lovpålagte oppgaver på kulturfeltet, og sammenlignet med kommunene og staten er kulturbudsjettene til fylkeskommunene små. Det er dessuten få strukturer for systematisk samhandling mellom forvaltningsnivåene om kulturpolitikken. Unntak fra dette finner man bl.a. i tilknytning til bibliotek og kulturminnevern.

Når det gjelder museumssektoren har imidlertid fylkeskommunene et omfattende eierskap. På dette området har også Kulturrådet en viktig rolle, men det er KUD som forvalter driftsmidlene for museene, og som i dag derfor har mest samhandling med fylkeskommunene på dette feltet.

I forbindelse med Kulturdepartementets finansiering av faste kunstinstusjoner, stilles det krav om medfinansiering fra fylkeskommunene. Kulturrådet har i hovedsak ikke

ansvar knyttet til disse institusjonene, men kan komme til å få utvidet ansvar på dette feltet.

I flere av sine ordninger setter Kulturrådet lokal medfinansiering som vilkår for å gi tilskudd. Det er normalt kommunene, og ikke fylkeskommunene, som gir lokale bidrag.

I sum innebærer dette at Kulturrådet i dag i svært liten grad samhandler med fylkeskommunene. En overføring av oppgaver fra KUD til Kulturrådet kan medføre økt samhandling.

Den pågående regionreformen innebærer bl.a. overføring av oppgaver fra staten til fylkeskommunene. Dette gjelder også på kulturfeltet, men det er foreløpig ikke tatt konkret stilling til hvilke oppgaver som skal overføres. Hagen-utvalget foreslo omfattende overføringer av tilskuddsmidler og oppgaver fra Kulturdepartementet til fylkeskommunene.<sup>7</sup> I kommuneproposisjonen 2018 er det lagt opp til at fylkeskommunene skal få et større ansvar for kulturoppgaver, og at endringer skal gjøres i lys av kulturmeldingen. Kulturdepartementet har gjennomført en utredning av oppgave- og ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene på kulturområdet.

I Kulturmeldingen heter det blant annet:

«Staten vil ta ansvar for ordningar der tilskot blir fordelte ut frå vedtak som er gjorde på grunnlag av kunst- og kulturfagleg skjønn, basert på ein brei og samansett søkjarmasse frå heile landet. Med bakgrunn i dette meiner departementet at flesteparten av dagens ordningar under Norsk kulturråd bør førast vidare.

Tilskot til verksemder som er spesialiserte og/eller unike i nasjonal samanheng, bør etter departementets vurdering i hovudsak vere eit statleg ansvar.»

Videre heter det at:

«Regjeringa vil arbeide vidare med organisering og ansvarsdeling etter denne innretninga: «Gi fylkeskommunane større ansvar for kulturoppgåver på regionalt nivå: «Overføre dagens tilskotsmidlar til tiltak og arrangement som har sterk lokal og regional forankring, og som ikkje har ein etablert posisjon på nasjonalt nivå».

I tillegg varsler Kulturmeldingen at fylkeskommunene vil få økt ansvar for gjennomføring av nasjonal kulturpolitikk, og at det skal etableres arenaer for samhandling og dialog mellom KUD og fylkeskommunene i tilknytning til dette. Kulturrådet er ikke nevnt som en aktør i denne sammenheng, og det er uklart om regionreformen vil innebære nye former for samhandling mellom Kulturrådet og fylkene.

Vi kan ikke se at de signalene som er gitt så langt, gir grunnlag for å spå hvordan regionreformen vil påvirke Kulturrådets oppgaver.

## 2.3 Dagens organisering og tjenesteområder

Norsk kulturråd består som beskrevet innledningsvis av en fagadministrasjon under ledelse av direktøren, og de tre kollegiale organene Rådet for Norsk kulturfond, Utvalget for Statens stipend og garantiinntekter for kunstnere og Styret for Fond for lyd og bilde. Direktøren er ansatt på åremål. Kulturrådet (fagadministrasjonen) er sekretariat for de nevnte kollegiale organene. Fagadministrasjonen har videre utviklings- og forvaltningsoppgaver på kulturområdet blant annet knyttet til nasjonal museumsutvikling, ansvar for internasjonalt samarbeid på kulturfeltet, tilskuddsordninger for nasjonale minoriteter, ordninger for amatørteater samt utvikling av kreativ næring.

---

<sup>7</sup> Meld. St. 6 (2018-2019) Oppgaver til nye regioner



Kulturrådets fagadministrasjon er i dag organisert i fem avdelinger:

- Kunstavdelingen
- Kulturavdelingen
- Nyopprettet Avdeling for kulturanalyse
- Avdeling for virksomhetsstyring
- Kommunikasjonsavdelingen

**Kunstavdelingens** hovedansvar er å være et sekretariat for de kollegiale organene. Avdelingen har ansvar for samordning og videreutvikling av tilskuddsordninger og initiering av nye ordninger og forsøksprosjekter. Avdelingen har også ansvar for rådgivning til KUD og andre offentlige aktører i kulturlivet, og skal bidra med kunnskap om tendenser og utviklingstrekk i kunst- og kulturfeltet. Kunstavdelingen er organisert i fem seksjoner og har 51 faste årsverk.

**Kulturavdelingen** har oppgaver knyttet til forvaltning, utvikling og rådgivning på kunst- og kulturfeltet, nasjonalt og internasjonalt. Avdelingen har blant annet ansvar for oppgaver knyttet til museumssektoren, internasjonal virksomhet og nasjonale minoriteter. Avdelingen har ansvar for porteføljeprosjektene Kulturøkonomi og Mangfold (begge etablert 2018). Kulturavdelingen er organisert i to seksjoner og 25 årsverk.

**Avdeling for kulturanalyse** er en nyopprettet avdeling under oppbygging som skal bidra til å styrke Kulturrådets rolle som kunnskapsprodusent og premissleverandør. Avdelingen har fått et ambisiøst og omfattende mandat, med oppgaver som analyse og utredning, statistikkproduksjon, sekretariatsfunksjon for Rådets FoU-utvalg samt kunnskapsformidling. Hensikten er at avdelingen skal bidra med et rådgivnings- og beslutningsgrunnlag for både fagadministrasjon, de kollegiale organene og departementet. Avdelingen har i dag bemanning på seks årsverk. Planen er å utvide til 10 årsverk.

**Avdeling for virksomhetsstyring** består av fire seksjoner: IT, forvaltning, HR og økonomi, og omfatter rundt 35 årsverk. Oppgavene består i hovedsak av støttefunksjoner for virksomhetens ulike kjerneoppgaver. En viktig oppgave er oppfølging og administrasjon av utbetalinger fra de ulike tilskuddsordningene.

**Kommunikasjonsavdelingen** er plassert som en stabsfunksjon og har som hovedoppgave å bidra til å synliggjøre hele porteføljen til Kulturrådet. Avdelingen har ansvar for eksternkommunikasjon, mediehandtering, omdømmearbeid, profilering, Kulturrådets mediekkanaler herunder hjemmesiden og SoMe, samt internkommunikasjon og forvaltning av intranett. Avdelingen har bemanning på ni årsverk.

I 2017 ble det besluttet å flytte forvaltningen av Kulturrådets museumsfaglige oppgaver til Bodø; til sammen 10 stillinger.<sup>8</sup> Beslutningen var kontroversiell blant de ansatte, og enheten måtte i stor grad bygges opp på nytt. Samme år ble sekretariatsfunksjonene for FLB og SKS flyttet til Trondheim, noe som også møtte sterk motstand. Enheten i Trondheim er organisert som seksjon for kunstnerøkonomi i Kunstavdelingen og har også ansvar for forvaltning av tilskudd til Kreativ næring.

Kulturrådet har altså i dag en rekke ulike funksjoner utover forvaltning av fondsmidler. I hovedsak utføres disse oppgavene av to avdelinger: Kulturavdelingen og Avdeling for kulturanalyse. Det har lenge vært vanlig å karakterisere oppgavene til Kulturavdelingen som «direktoratsoppgaver». Bl.a. bruker Hamnen-utvalget betegnelsen «direktoratsoppgaver» om andre oppgaver enn betjening av fondene. Det hører likevel med i dette bildet at den tidligere FoU-seksjonen i Kulturavdelingen for en stor del var sekretariat for Rådets FoU-utvalg, altså en «sekretariatsoppgave». Ansvaret for Kreativ næring er nylig

---

<sup>8</sup> Museumsfaglige oppgaver flyttes til Bodø. Aktuelt, 15. februar 2017. Hentet 30. april 2019 fra <https://www.kulturradet.no/om-kulturradet/vis-artikkel/-/museumsutviklingsoppgaver-til-bodo> .

blitt flyttet til Kunstavdelingen, og dermed blitt lagt sammen med oppgaver knyttet til forvaltning av fondsmidlene. Dette illustrerer at det ikke er noe klart skille mellom hvordan «direktoratsoppgaver» og andre oppgaver er organisert. Det er likevel slik at sekretariatsoppgavene for fondene og de øvrige direktoratsoppgavene i hovedsak er tydelig adskilt i ulike avdelinger, og det er et begrenset samarbeid på tvers. Internt brukes også betegnelsene «sekretariatslinja» og «direktoratslinja» om seksjonenes tilknytning til de to oppgavetyperne.

I den nyopprettede avdelingen for kulturanalyse er intensjonen at det skal etableres et sterkt fagmiljø som kan levere resultater innenfor mange ulike typer av rolleforståelser og beslutningslinjer.

Kulturmeldinga påpeker at Kulturrådet gjennom kunnskapssatsinger og kunnskap ervervet gjennom søknader og dialog med feltet er godt rustet til å utfordre feltet og ta initiativ til å skape endring. Videre uttrykker meldingen at Kulturrådet gjennom nær kontakt med kulturlivet skal være et sterkt, nasjonalt kompetanseorgan, og beslutninger skal tas på bakgrunn av et godt kunnskapsgrunnlag.

«Norsk kulturråd har ei sentral rolle i utviklinga av kunst- og kulturpolitisk relevant forskning, både gjennom rolla som bestillar, formidlar og pådrivar og gjennom rolla som rådgivar og samarbeidspartnar for Kulturdepartementet i FoU-spørsmål. Departementet ønskjer at Norsk kulturråd framover tek eit større ansvar for utvikling og produksjon av statistikk, utgreiingar og analysar på kunst- og kulturområda.»

Kulturrådets fagadministrasjon har utviklet en strategi for årene 2018-2022. Strategien er en operasjonalisering av målene som er satt i Kulturdepartementets tildelingsbrev. Visjonen er å bli «Norges ledende fagmiljø for kunst og kultur». Samfunnsoppdraget er definert slik: «Stimulere til et rikt og mangfoldig kunst- og kulturliv for flest mulig, og tilrettelegge, forvalte, utvikle og gi råd». Strategien er operasjonalisert i mål og satsingsområder for hver enkelt avdeling.

## 2.4 Vårt oppdrag

Vårt oppdrag innebærer en analyse og vurdering av Kulturrådets forvaltningspraksis. Sentrale spørsmål har vært følgende: Bør Kulturrådet organisere oppgaver og praksis på en annen måte enn i dag for å oppfylle de målene som er gitt i tildelingsbrev og tatt opp i strategien, og som følger av de endringene som er signalisert i Kulturmeldinga?

For å vurdere disse spørsmålene har vi konsentrert oss om følgende områder:

- Forvaltningspraksis i fagadministrasjonens arbeid for fondene (sekretariatsoppgaver)
- Forvaltningspraksis i arbeidet som er relatert til oppgaver finansiert med ordinære budsjett- og spillemidler (direktoratsoppgaver)
- Mål og praksis for kunnskapsproduksjon
- Styring og ledelse

Rapporten er inndelt på følgende måte:

- Kap. 3 beskriver og vurderer fagadministrasjonens forvaltningspraksis for fondene.
- Kap. 4 beskriver og vurderer fagadministrasjonens forvaltningsoppgaver knyttet til ordinære budsjett og spillemidler.
- Kap. 5 drøfter tilskuddsforvaltning.
- Kap. 6 drøfter Kulturrådets mål og praksis for kunnskapsproduksjon og forskning.
- Kap. 7 drøfter styring av Kulturrådet.

## 3 Fagadministrasjonens sekretariatsfunksjoner for de kollegiale organene

Fagadministrasjonens sekretariatsfunksjon innebærer å understøtte arbeidet som gjøres i de kollegiale organene. Ingen av de styrende organene for Norsk kulturfond, FLB og SKS har noe eget sekretariat utover fagadministrasjonen. Et delvis unntak er SKS hvor kunstnerorganisasjonene utfører en del sekretariatsoppgaver. Alle de kollegiale organene er avhengige av Kulturrådet for å forvalte ordningene de har ansvar for.

Fagadministrasjonens sekretariatsfunksjoner overfor de tre fondene er ulike. Dette har til dels sammenheng med at fondene har ulike mandater, ansvarsområder og institusjonelle rammer, til dels har det historiske årsaker og dreier seg om sedvane.

I dette kapitlet redegjør vi først for fondenes ulike mandater og innretning og deretter for hvordan fagadministrasjonen bistår fondenes råd og utvalg. Det er fagadministrasjonens sekretariatsfunksjon for Norsk kulturfond som er vektlagt i kapitlet. Vi vurderer arbeidsformer og beslutningsformer og hvor godt samordningen av arbeidet i fagadministrasjonen og de kollegiale organene fungerer. Vi vurderer om det er alternative arbeidsformer og organisasjonsprinsipper som i enda større grad kan sikre maktspredning, transparens, relevans og kvalitet. Vi vurderer også hvilke arbeidsformer som best mulig kan bidra til at målene for Kulturrådet som helhet i størst mulig grad kan oppfylles.

Til tilskudds- og stipendordningene som forvaltes av kollegiale organ kom det i 2018 i samtlige tilskuddsordninger til sammen 19 196 søknader, hvorav nær 4 746 ga tildeling. Til sammen ble det bevilget drøyt 1,3 mrd. kroner. Av dette utgjør Norsk kulturfond den suverent største andelen, med 949,5 mill. kroner. Nest størst er Statens kunstnerstipend med 339,3 mill. kroner. Fond for lyd og bilde er én størrelsesorden mindre, med sine 38,9 mill. kroner. Ordninger som ikke forvaltes av kollegiale organer kommer i tillegg.

### 3.1 Fond for lyd og bilde

#### 3.1.1 Mandat og kollegiale organer

Fondet skal fremme produksjon og formidling av innspillinger av lyd- og filmopptak, og midlene skal fordeles til beste for rettighetshavere innenfor musikk, scene og film. Fondet er i tillegg en kollektiv kompensasjon til rettighetshavere for den lovlige kopiering av deres verker som skjer til privat bruk, men det er ikke noen legal kobling mellom betaling for kopiering og bevilgningene til fondet. Bevilgningene er ordinære midler over statsbudsjettet. Fondets formål og virkemåte følger av regelverk fastsatt av KUD i egen forskrift.<sup>9</sup> Det er forskriftsfestet at tilskuddene fra fondet skal brukes til produksjon og formidling av lydopptak, konsertvirksomhet, komponering, produksjon og formidling av scenekunstforestillinger, manusutarbeidelse og andre former for tekstproduksjon, produksjon og formidling av kortfilm og dokumentarfilm, produksjon og formidling av foto og billedkunst, og prosjekter sammensatt av disse. Innenfor disse rammene er det styret som utformer tilskuddsordningene. Kulturdepartementet fastsetter hovedfordelingen av midlene etter forslag fra styret. Endringer i retningslinjene for ordningene skal også godkjennes av departementet.

Fondet for lyd og bilde forvaltes av et styre samt elleve fag- og underutvalg. Styret består av sju medlemmer som oppnevnes av Kulturdepartementet for tre år av gangen. Seks

---

<sup>9</sup> Forskrift om tilskudd fra Fond for lyd og bilde. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2009-03-31-381>. Forskriften er hjemlet i grunnloven og stortingets årlige budsjettvedtak.

av medlemmene oppnevnes etter innstilling fra rettighetshaverorganisasjonene. Alle utvalgene har enten tre eller fire medlemmer; 37 medlemmer til sammen, pluss varamedlemmer. Utvalgene oppnevnes av styret etter innspill fra rettighetshaverorganisasjonene.

I spørreundersøkelsen blant medlemmer av de kollegiale organene ba vi om vurderinger av om dagens sammensetning gir geografisk representativitet og er balansert ut fra relevant kompetanse og kunstfaglig syn og om sammensetningen av det enkelte utvalg i sum har god og relevant kunstfaglig kompetanse. Hovedtendensen er at utvalgsmedlemmene i Fond for lyd og bilde er fornøyd med sammensetningen:

- Geografisk representativitet: åtte av 13 som besvarte spørsmålet mente at sammensetningen sikrer geografisk representativitet, mens to var uenige
- Relevant kompetanse: åtte av 12 svarte at sammensetningen er rimelig balansert, mens tre svarte «nei» og én «vet ikke»
- Kunstfaglig syn: sju av 13 mente sammensetning er rimelig balansert, to svarte «nei» og tre «vet ikke»
- Samlet kunstfaglig kompetanse: seks av 13 svarte «ja, svært god», fem «ja, ganske god», og én «vet ikke»

Ifølge forskriften skal styret fatte tildelingsbeslutninger etter innstilling fra fagutvalgene. Følgende kriterier skal anvendes i søknadsbehandlingen: a) Vurderingene skal være basert på kunstnerisk skjønn; b) midlene skal komme særlig de grupper til gode som er utsatt for privatkopiering; c) støtten skal være prosjektorientert; d) støtten skal fremme ny norsk produksjon og fremførelse; og e) det skal søkes oppnådd en geografisk og genremessig spredning av støtten.<sup>10</sup>

### 3.1.2 Sekretariatsoppgaver

Fagadministrasjonens sekretariatsfunksjon utgjøres av tre stillinger (2,5 årsverk) ved Seksjon for kunstnerøkonomi ved kontoret i Trondheim. Innkomne søknader til fondet sendes utvalgsmedlemmene etter at sekretariatet har gjort en tilrettelegging av materiale som følger søknadene, men saksbehandleren leser ikke selve søknadene.

Et av utvalgsmedlemmene er utpekt til å være sekretær for utvalget. Arbeidsoppgavene er i hovedsak å administrere rangeringslistene under møtet, og notere utvalgets kommentarer til søknadsrundene.

Sekretariatet prøver å være representert i utvalgsmøtene, men av kapasitetshensyn får de det ikke alltid til. Rollen deres i møtene er å besvare og følge opp spørsmål av forvaltningsmessig karakter og bidra til enhetlig praksis på tvers av utvalgene.

I innstillingene gjøres det kort rede for generelle vurderinger ut fra kriteriene for forvaltningen av fondet. Fordeling på geografi, kjønn og målgrupper kommenteres også i et par setninger.

I etterkant av innstillingen sjekker sekretariatet om innstillingene er i tråd med god forvaltningsskikk. Det vil si om søknaden oppfyller kravene til ordningen.

Rolleforståelsen i sekretariatet for Fond for lyd og bilde er at det er utvalgene som innstiller og styret som beslutter, og at sekretariatet kun skal sjekke om søknadene tilfredsstillende formelle krav før de sendes til behandling. Saksbehandlerne vektlegger at deres hovedoppgave er å kontrollere i etterkant at innstillingene til vedtak fra utvalgene sikrer god forvaltningsskikk. De peker på at de ved denne arbeidsformen kun trenger å lese gjennom et langt lavere antall søknader enn de ville måttet gjøre om de skulle gjort

---

<sup>10</sup> Forskrift om tilskudd fra Fond for lyd og bilde, <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2009-03-31-381>.

denne sjekken i forkant av utvalgets arbeid. Sekretariatet gjennomgår ca. 1 000 søknader av totalt rundt 2 700.

Spørreundersøkelsen til utvalgsmedlemmene tyder på at utvalgsmedlemmene er fornøyde med den tilretteleggingen fagadministrasjonen gjør. På spørsmål om saksfremleggene fra administrasjonen burde vært mer utfyllende gir de fleste utvalgsmedlemmene støtte til dagens formater. Tre av 13 respondenter svarer at tilretteleggingen burde vært mer utfyllende. Alle respondentene som besvarte spørsmål om fagadministrasjonens og utvalgenes innflytelse svarte at de mente balansen mellom administrasjonens innflytelse og fagutvalgets selvstendige rolle er god.

Videre mener utvalgsmedlemmene at tilretteleggingen av søknadene tyder på at administrasjonen har god kompetanse om regelverk og forvaltning. På dette temaet er imidlertid tendensen i de få (13) svarene knyttet til forvaltningen av Fond for lyd og bilde ikke like klare som for de andre fondene.

På et åpent spørsmål om hvilken kompetanse saksbehandlere i sekretariatet bør ha, svarer utvalgsmedlemmene bl.a. «kjennskap til statistikk for tidligere utdelinger», «kjennskap til regler og praksis for inhabilitet», «kjennskap til politiske forventninger». I spørreundersøkelsen spurte vi også om hvordan en arbeidsform der administrasjonen gjør en kunstfaglig vurdering ville fungert for FLB. På dette spørsmålet svarer de fleste, ni av 13, «vet ikke». To respondenter kommenterer at det ville vært et unødvendig ekstra ledd i prosessen og at poenget med utvalget er at det skal foreta den kunstfaglige vurderingen.

I tillegg til administrativ bistand i forbindelse med styremøter, bistår fagadministrasjonen styret med å skrive høringsuttalelser og innspill. En del av sekretariatsarbeidet omfatter å bistå styret i utviklingsoppgaver som videreutvikling av tilskuddsordningene, samt initiering av nye ordninger.

## 3.2 Statens kunstnerstipend

### 3.2.1 Mandat og kollegiale organer

Stipend- og garantiinntektsordningen skal bidra til at målene i den statlige kunstnerpolitikken nås ved å legge forholdene til rette for at enkeltkunstnere, gjennom å motta direkte tilskudd fra staten, skal kunne bidra til et mangfoldig og nyskapende kunstliv.<sup>11</sup> Formål og virkemåte er fastsatt i forskrift. Kunstnerstipendordningene omfatter garantiinntekt, arbeidsstipend, arbeidsstipend for yngre/nyetablerte, diversestipend, diversestipend for nyutdannede kunstnere, stipend for eldre fortjente kunstnere, stipend for etablerte kunstnere og stipend for seniorkunstnere. I søknadsvurderingen skal det kun legges vekt på kunstnerisk aktivitet og kvalitet.

---

<sup>11</sup> Forskrift om statens stipend og garantiinntekter for kunstnere. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1998-09-16-936?q=kunstnerstipend>. Forskriften er hjemlet i grunnloven og stortingets årlige budsjettvedtak.

Tabell 3-1: Ordninger og tildelinger i Statens kunstnerstipend.

Ordning	Til fordeling 2019 (mill. kr)
Arbeidsstipend	153
Engangsstipend	32
Stipend for eldre fortjente kunstnere	4
Langvarige stipend og garantiinntekt	148
Sum	337

Kilde: [kulturradet.no](http://kulturradet.no)

Departementet fastsetter, etter samråd med utvalget for SKS og forhandlingsberettigede organisasjoner, fordelingen av midlene mellom de ulike kunstnergruppene (kvotefordelingen). Kvotefordelingen er basert på blant annet medlemstallet for kunstnerorganisasjonene. I henhold til forskriften skal utvalget for SKS tildele stipendene etter innstilling fra sakkyndige komiteer.

Fondets øverste organ er Utvalget som består av fem medlemmer. Utvalget oppnevnes av departementet. To av medlemmene oppnevnes etter felles innstilling fra mer enn halvparten av de kunstnerorganisasjonene som oppnevner komiteene som overfor Utvalget innstiller til stipend. Utvalgsmedlemmene oppnevnes for fire år.

Det er 23 ulike stipendkomiteer som er sakkyndige organer for Utvalget og som vurderer søknader for de 23 kunstnergruppene, som for eksempel dansekunstnere, billedkunstnere, arkitekter, fotografer mv. Kunstnerorganisasjonene utnevner stipendkomite-medlemmene. Hver av stipendkomiteene reflekterer eller «representerer» dermed én kunstnerorganisasjon<sup>12</sup>.

Spørreundersøkelsen blant medlemmer av de kollegiale organene i Statens kunstnerstipend viste at også her er hovedtendensen at medlemmene er fornøyd med sammensetningen.

- Geografisk representativitet: Alle de fem respondentene som besvarte spørsmålet mente at sammensetningen sikrer geografisk representativitet.
- Relevant kompetanse: Her svarte samtlige fem at sammensetningen er rimelig balansert
- Kunstfaglig syn: fem av seks mente sammensetning var rimelig balansert, mens én svarte «vet ikke»
- Samlet kunstfaglig kompetanse: fire av fem svarte «ja, svært god», og én svarte «ja, ganske god»

Sekretæren i stipendkomiteen utfører sekretariatsarbeidet for komiteen, blant annet ved å skrive innstillinger, og blir honorert for dette, dels av Kulturrådet og dels gjennom direktebevilgninger fra departementet. Utvalget skal jevnlig foreta kvalitative vurderinger av kriteriene for tildeling av stipend og graden av måloppnåelse.

### 3.2.2 Sekretariatsoppgaver

Fagadministrasjonen, ved Seksjon for kunstnerøkonomi i Trondheim, mottar og registrerer søknader, og forbereder de saker som skal opp på Utvalgets møter, og iverksetter Utvalgets vedtak. Fagadministrasjonen er ikke involvert i vurderingen av

---

<sup>12</sup> For eksempel er samtlige medlemmer i Stipendkomiteen for skjønnlitterære oversettere også medlemmer av det faglige rådet i Norsk oversetterforening, og disse velges av foreningens årlige generalforsamling.

søknader. I tillegg til administrativ bistand i forbindelse med utvalgsmøter, bistår fagadministrasjonen Utvalget med å skrive høringsuttalelser og innspill. En del av sekretariatsarbeidet omfatter å utvikle kunnskapsgrunnlag og bistå Utvalget i utviklingsoppgaver.

Det er stipendkomiteene som har ansvar for vurderinger og innstillinger. Det finnes detaljerte manualer og retningslinjer for stipendkomiteens arbeid, herunder sekretariatsfunksjonen. *Informasjonsmappe til stipendkomiteene*<sup>13</sup> er et 26-siders dokument beregnet på stipendkomitésekretærer, som omfatter mandat, lover og regler som er aktuelle for stipendkomiteenes arbeid, oversikt over gangen i søknadsbehandlingen, oversikt over stipendtyper og andre relevante dokumenter.

Vurderingene av søknadene foregår først og fremst i komiteene og ikke i Utvalget eller administrasjonen. Et utvalgsmedlem påpeker at søknadene til Statens kunstnerstipend vurderes best av aktører som selv er en del av feltet, og trenger ikke innstillinger eller en kunstfaglig vurdering av en administrasjon. Videre at smale felt krever spisset kompetanse og god kjennskap til bransjen for å vurdere søknader.

I tillegg til administrativ bistand i forbindelse med utvalgsmøter, bistår fagadministrasjonen Utvalget med å skrive høringsuttalelser og innspill. En del av sekretariatsarbeidet omfatter også å utvikle kunnskapsgrunnlag og andre former for bistand.

## 3.3 Norsk kulturfond

### 3.3.1 Mandat og kollegiale organer

Mandatet til Norsk kulturfond er fastlagt i kulturrådslovens formålsparagraf. I tillegg styres virksomheten i Norsk kulturfond av en egen forskrift. Gjennom tildelinger fra Norsk kulturfond stimuleres i hovedsak den frie delen av kulturlivet, dvs. virksomhet utenom faste institusjoner. I tillegg tildeles tilskudd til en rekke organisasjoner og virksomheter som i de senere år er lagt til Kulturfondet. Det fremgår av forskriften at kunstnerisk kvalitet skal være det viktigste kriterium for tildeling av tilskudd. Det skal tilstrebes god geografisk spredning av tilskuddsmidlene.

Norsk kulturfond forvaltes av Norsk kulturråd gjennom et råd på 10 personer (Rådet), oppnevnt av Kulturdepartementet for fire år av gangen. Oppnevningen er rullerende, slik at halvparten av rådets medlemmer står på valg hvert annet år. Rådsmedlemmene kan gjenoppnevnes én gang. Rådsmedlemmene oppnevnes på basis av sin kunst- og kulturfaglige kompetanse.

Hamnen-utvalget problematiserte sammensetningen av Rådet. Utvalget mente at rådsmedlemmene ikke skal representere ulike kunstfelt, men samlet ha kompetanse innenfor kunst- og kulturfeltet, organisasjon og ledelse, økonomi, forskning og utvikling. Utvalget foreslo blant annet å redusere antall rådsmedlemmer til syv personer. Forslagene i utredningen ble ikke tatt til følge, men antall rådsmedlemmer er redusert fra 13 til 10 personer.

Rådet oppnevner fagutvalg, der medlemmene sitter i to år av gangen. Det er fagutvalgene som i all hovedsak behandler søknader om støtte fra kulturfondet etter en grundig gjennomgang av fagadministrasjonen. Sammensetningen av fagutvalgene skal sikre bred kunstfaglig kompetanse og skal i tillegg ivareta kjønnsmessig likevekt og geografisk spredning. Det er til sammen tretten fagutvalg, hvorav åtte blir ledet av

---

<sup>13</sup> *Informasjonsmappe til stipendkomiteene*. Udatert internt dokument, Kulturrådet.

rådsmedlemmer. De resterende fem utvalgene blir ledet av medlemmer som ikke sitter i rådet. I tillegg er det 10 vurderingsutvalg for ulike typer litteratur, et utvalg for forskning og utvikling samt et tverrfaglig utvalg for en forsøksordning. Utvalgene hadde i 2018 totalt 129 medlemmer, inklusive åtte varamedlemmer.<sup>14</sup>

Rådets ansvar og arbeidsoppgaver innebærer at de skal være et rådgivende organ for staten i kulturspørsmål. Rådet skal utarbeide rådets strategi og påse at det utarbeides områdestrategier og planer for de respektive fagavsetninger under Kulturfondet. Rådsleder leder rådet som kollegialt organ og leder rådsmøtene.

Departementet fordeler fondets midler på fire kunstfelt, samt kulturvern og «allmenne kulturformål». Innenfor disse rammene er det Rådet som utformer ordningene og fordeler midlene mellom dem. Rådet har fullmakt til å overføre midler mellom enkelte av ordningene. Rådet kan dessuten bruke deler av midlene fra Norsk kulturfond til andre tiltak enn tilskudd til individuelle aktører. Rådets handlefrihet i bruk av midlene fra Norsk kulturfond har variert en del over tid og mellom ulike ordninger og felt.

Tabell 3-2 viser tildelingene for de seks budsjettpostene for 2019, antall støtteordninger for hver av dem (i 2017), og hvordan postene er fordelt på de 25 ulike fag- og vurderingsutvalgene. Vi ser at flere av utvalgene håndterer mer enn én tilskuddsordning.

Tabell 3-2: Støtteordninger i Norsk kulturfond, 2019.

	Tildeling 2019 1000 kroner	Antall tilskuddsordninger (i 2017)	Antall fag- og vurderingsutvalg (2019)
Allmenne kulturformål	66 670	9 (10)	4
Visuell kunst	127 970	10	2
Musikk	388 320	7	4
Scenekunst	164 500	10 (11)	3
Litteratur	199 570	14*	11
Kulturvern	35 150	2	1
Sum	982 180	39	25

Kilder: Tildelingsbrevet for 2019, Kulturrådets årsrapport 2017, Kulturrådets hjemmeside

\* Her er Tidsskrift/månedsaviser og Innkjøpsordningene for litteratur regnet som én ordning hver. Innkjøpsordningene omfatter i sin tur seks kategorier, og Tidsskrift/månedsaviser fem. Om alle disse regnes med, er det totale antall ordninger 48.

## 3.4 Sekretariatsoppgaver

### 3.4.1 Oppnevning av utvalgsmedlemmer

I Norsk kulturfond er det fagadministrasjonen som foreslår utvalgsmedlemmer, men kunstnerorganisasjonene inviteres også til å komme med innspill. Rådet vedtar. I intervjuene fremkommer det at å finne aktuelle utvalgsmedlemmer er en tidkrevende og til dels vanskelig oppgave for fagadministrasjonen. Det er mange kriterier som skal oppfylles, og sammensetningen av utvalgene skal være balansert.

Det ble likevel reist kritikk mot dagens praksis fra et rådsmedlem. Det ble spesielt hevdet at forslag til utvalgsmedlemmer var preget av et hovedstadsperspektiv og praksiser og nettverk i fagadministrasjonen. Dersom fagadministrasjonen har et begrenset nettverk

<sup>14</sup> Kulturrådets årsrapport 2018



og kjennskap til aktuelle kandidater vil dette selvfølgelig være uheldig sett fra et maktspredningsperspektiv.

Spørreundersøkelsen blant medlemmer av de kollegiale organene i Norsk kulturfond viste at også blant disse respondentene er hovedtendensen at medlemmene er fornøye med sammensetningen.

- Geografisk representativitet: 33 av 37 som besvarte spørsmålet mente at sammensetningen sikrer geografisk representativitet, mens fire var uenige.
- Relevant kompetanse: 34 av 37 svarte at sammensetningen er rimelig balansert, mens to svarte «nei» og én «vet ikke».
- Kunstfaglig syn: 34 av 37 mente sammensetning er rimelig balansert, én svarte «nei» og to «vet ikke».
- Samlet kunstfaglig kompetanse: 24 av 37 svarte «ja, svært god», 12 svarte «ja, ganske god», mens én svarte «nei, ganske dårlig»

Vi forstår det slik at Rådet etter å ha delegert vedtaksmyndighet til utvalgene i større grad enn tidligere har hatt mulighet til å involvere seg arbeidet med å finne relevante utvalgsmedlemmer. Innsats fra rådsmedlemmene kan bidra til større bredde i kunstfaglig syn og bedre geografisk representativitet. Samtidig er dette arbeidskrevende prosesser, noe som kan tale for at fagadministrasjonens kapasitet bør benyttes for å redusere arbeidsbelastningen på rådsmedlemmene.

### 3.4.2 Utviklingsoppgaver

Fagadministrasjonen har omfattende kompetanse på utvikling og tendenser i kunstfeltet, og en del av sekretariatsarbeidet omfatter å bistå Rådet med samordning og videreutvikling av tilskuddsordninger, samt initiering av nye ordninger og forsøksprosjekter. Dette arbeidet baseres på erfaringer fra søknadsbehandling og kontakt med feltet. Utviklingsarbeidet baseres også på evalueringsrapporter om de ulike ordningene, som utføres av eksterne fagmiljøer på oppdrag fra FoU-utvalget. Vi erfarer at dette er oppgaver mange av saksbehandlerne mener at det i dag blir for lite tid til.

I dette arbeidet anses det som viktig å «lytte til feltet», slik at ordningene kan tilpasses det som faktisk skjer. En medarbeider sier: «Det er en utfordring å følge utviklingen i feltet. Vi har tett kontakt med feltet og utvalgene, og rådet. Vi kan tenke strategisk på tvers for å lage nye virkemidler når det trengs». Et eksempel som beskrives er en endring på scenekunstfeltet: «For eksempel den ordningen som heter forprosjekt het før koreografi og scenetekst. Utvikling av tekst skjer på mange ulike måter i scenekunst, ikke bare ved at man sitter og skriver. Mye gjøres i praktisk arbeid på scenegulvet. Og nå rommer denne ordningen hele praksisfeltet.»

Justeringer i en ordning kan initieres både fra Rådet og fra saksbehandlerne. Saksbehandlerne understreker at de gjennom lesing av søknader, dialog med søkerne og ved å delta i utvalgsmøter og ulike arrangementer får godt innblikk i feltet, og det oppfattes som viktig for å bistå utvalgene på en god måte. Vi oppfatter at det både fra saksbehandlersiden og rådsmedlemmer er et ønske om en sterkere vektlegging av utviklingsarbeid.

Vår vurdering er at arbeidet med tilpasning og initiering av ordninger med fordel kunne vært basert på mer kunnskap om effektene og resultatene av prosjektene enn det er i dag. Dette ble også påpekt av flere informanter, og dette behovet søkes dekket blant annet gjennom det pågående SANK-prosjektet, en satsing på økt statistikk-, analyse- og kunnskapsproduksjon. Den nye analyseavdelingen vil også kunne bidra med mer resultatbasert kunnskap.

### 3.4.3 Bistand til Rådets rådgivende arbeid

I tillegg til administrativ bistand i forbindelse med rådsmøter, bistår fagadministrasjonen Rådet med å skrive høringsuttalelser og innspill. Rådsmedlemmer uttrykker at dette er svært viktig, og at det vil svekke Rådet betraktelig dersom de ikke skulle ha en slik støttefunksjon.

### 3.4.4 Søknadsbehandling i Norsk kulturfond

Det er ulike praksiser for saksbehandling av søknader innen de forskjellige fagfeltene. Men for alle ordningene bortsett fra på litteratur, leser fagadministrasjonen alle søknader og kommer med en innstilling til utvalgene. Mange av søknadene handler om mindre beløp. Å lese og vurdere alle søknader tar mye tid både for fagadministrasjonen og utvalgene.

#### Saksbehandling

I arbeidet med å forberede utvalgenes møter spiller saksbehandlerne i fagadministrasjonen en sentral rolle. Saksbehandlere leser og sjekker alle søknadene og skriver en saksfremstilling med en kunstfaglig vurdering, en beskrivelse av søknadens relevans for ordningen og av søkerens tildelingshistorikk, samt en redegjørelse av fordelingen av anbefalte tildelinger på ulike tiltak, kunstretninger, geografiske områder, mv. Saksbehandler scorer søknaden på en skala fra A-C, der A) Klart støtteverdig, B) Støtteverdig, og C) Ikke støtteverdig. Utvalgsmedlemmene leser søknadene parallelt med dette og scorer søknadene på en skala fra A)-C) på kunstnerisk/faglig kvalitet, der A) Høy kunstnerisk eller faglig kvalitet, B) Middels kunstnerisk eller faglig kvalitet, og C) Lav kunstnerisk eller faglig kvalitet. Selv om både saksbehandler og utvalgsmedlemmene vurderer kunstfaglig kvalitet, gir de altså bokstavkarakterer på to komplementære skalaer.

Det er vanlig at en høy andel av søknadene karakteriseres som «støtteverdig». De relativt få søknadene som får høyest eller lavest karakter er ganske opplagte saker. Dermed får også saksbehandlers innstilling og drøftingene i møtene økt betydning.

Saksbehandlerens innstilling sammen med en oppsummering av utvalgsmedlemmenes karaktersetting sendes så tilbake til utvalget, som vedtar tildelingene i utvalgsmøtet. Saksbehandleren følger så opp med utsending av tildelings- og avslagsbrev osv.

#### Rullering

Regelmessig utskifting av utvalgsmedlemmer skal sikre tilflyt av nye stemmer og variasjon i kunstpolitiske syn. Samtidig legges det ikke samme vekt på rullering blant ansatte i sekretariatsfunksjonen. På noen områder er det enkelte saksbehandlere som har arbeidet opp mot det eller de samme utvalgene i opptil 20 år. Det varierer også om det er én eller flere saksbehandlere fra fagadministrasjonen involvert i dette arbeidet. For å sikre rullering har scenekunstseksjonen en scenekunstkonsulent engasjert i en åremålsstilling. Vedkommende rekrutteres fra feltet og utarbeider blant annet tilrådinger til utvalgene. Det erfarer at denne ordningen gir stadig påfyll av ny kompetanse i seksjonen, og sikrer at kunstsynet varierer over tid. En tilsvarende ordning er mye brukt i Norsk filminstitutt (se vedlegg 1).

Flere av de vi intervjuet fra Kunstavdelingen var opptatt av å sikre bedre rullering, både fordi det bidrar til fornyelse og fordi det er en forholdsregel mot for sterke bindinger mellom saksbehandler på den ene siden og utvalg og tilskuddsordning på den andre. Enkelte gikk så langt som til å foreslå rullering på tvers av kunstfelt: «Du må utsette deg for utfordringer – vi må ikke bare tenke skifte oppgaver, vi bør skifte seksjoner.» Andre mente det var mange fordeler ved å følge et kunstfelt over mange år.

Vi mener det er uheldig at én og samme saksbehandler mer eller mindre alene følger den samme tilskuddsordningen over flere år. Det kan bidra til at enkeltpersoner får for stor innflytelse, og er ikke i tråd med prinsippet om maktspredning.

Vi mener derfor det bør etableres rutiner for at saksbehandlerne skal rullere mellom ordningene, eventuelt også at flere medarbeidere jobber samtidig med samme tilskuddsordning.

### **Arbeidsbeskrivelser og standardisering**

Vi finner at arbeidsformene i fagadministrasjonen er ulike fra fagfelt til fagfelt og fra saksbehandler til saksbehandler. Vi finner videre at beskrivelsen av saksbehandlerrollen er lite skriftliggjort, og at arbeidsprosessene er lite standardiserte.

Blant saksbehandlerne understrekes det at innstillingene er viktige for at utvalgsmedlemmene skal rekke å få gjort sitt arbeid, men det medgis at omfanget på noen av innstillingene kanskje blir mer omfattende enn nødvendig.

Vårt inntrykk er også at innstillingene er svært lite standardiserte. De innstillingene vi har lest viser at selv om innstillingene er utarbeidet i samme type mal, er innstillingenes innhold preget av store individuelle forskjeller fra saksbehandler til saksbehandler med hensyn til omfang og grad av kunstfaglige vurderinger. Dette tyder på at det er stort rom for den enkelte saksbehandleren til å utforme egen rolle, og at det kan være behov for å standardisere rolle- og ansvarsbeskrivelser i høyere grad enn det som er tilfelle i dag.

Vi oppfatter at det går mye tid til søknadsbehandling uavhengig av hvor komplekse og omfattende søknadene er. I intervjuer har vi spurt om tidsbruken på den enkelte innstillingen bør differensieres mer ut fra sakenes omfang og/eller kompleksitet. Vi erfarer at mange er enige i at det kunne være fornuftig med en differensiering.

Det er også liten grad av standardisering av søknadsskjemaene. Dette gjelder mellom tilskuddsordningene i Norsk kulturfond, men også fondene imellom. Det påpekes at det er skreddersøm av skjema til hver ordning, og at det også brukes ulike rapporterings-skjema. Det medfører at det er mye å utvikle og vedlikeholde, og bidrar til å låse en struktur i saksbehandlingssystemet slik at den ikke legger til rette for å ta imot nye oppgaver. Det er i dag ingen struktur for standardisering. Det fremkom forslag om å bygge opp skjema med moduler, på en slik måte at ulike moduler kunne bli aktivert for ulike ordninger etter behov. Samtidig ble det påpekt at det er ulik terminologi på de ulike kunstfeltene, og at det vil kunne gjøre det utfordrende å skrive enkle veiledningstekster til skjemaene.

Vi forstår at ulike ordninger kan kreve en ulik tilnærming i søknadsbehandlingen. Men vi mener likevel det er behov for mer felles retningslinjer og en sterkere standardisering av saksbehandlerprosessene.

### **Saksbehandlerens rolle**

I samtaler med saksbehandlere i Kunstavdelingen vektlegger de sin rolle som forvalter av kontinuitet, helhetsblikk og at de minner utvalgsmedlemmene om hensyn utover kunstneriske hensyn.

«Vi skal ivareta historikk og de lange linjene, og møte utvalgenes skjønn med administrativ forståelse. Tildelingene skal være i tråd med overordnede strategier. Utvalget skal vurdere kvalitet, og administrasjonens bidrag er å peke på at 'hvis dere velger disse så blir det bare Oslo', eller 'har vi nok på barn og unge?'. Altså å løfte fram ulike perspektiver og se på helheten.»

«Vi står for kontinuiteten og overblikket, vi kan sette søknadene inn i en kontekst. Utvalgene skifter sammensetning, mens fagadministrasjonen kjenner søkerne og fagfeltene og utviklingen over år.»

Utøvelsen av det kunstfaglige skjønnet ble også kommentert. Flere understreket at de ikke hadde noe prestisje eller jobbtillfredsstillelse knyttet til hvorvidt deres anbefalinger ble tatt til følge av utvalgene. Det ble også understreket at det faglige skjønnet ikke skal være subjektivt: «Vi er opptatt av at egen smak ikke skal dominere. Noen ganger går jeg faktisk mot min egen smak, nærmest for å utfordre meg selv og andre. Man blir trent til dette av å jobbe her, altså å ikke forholde seg til egen smak.» Flere av saksbehandlerne la vekt på at deres oppgave er å lage et diskusjonsgrunnlag, eller et beslutningsgrunnlag.

Blant de fleste informantene – både administrativt ansatte og utvalgsmedlemmer – beskrives fagadministrasjonen som svært dyktig og faglig tung, med stor innsikt og forståelse for dagens kunstneriske praksiser. Det uttrykkes at fagadministrasjonen har stor tillit i kunst- og kulturlivet.

Vi opplever at mange av de ansatte i Kunstavdelingen i stor grad identifiserer seg med sekretariatsarbeidet og forvaltningen av søknader. Vårt inntrykk er at manges selvoppfatning er at de jobber for Rådet, og at yrkesutøvelsen og den organisatoriske tilknytning i liten grad gjelder Kulturrådet som helhet. Dette kommer til uttrykk i utsagn som: «Det har vært mye motstand mot at Kulturrådet skulle bli direktorat. Hvis vi får direktoratsoppgaver blir det vanskelig å forsvare kunstfaglige avgjørelser.» Vi tolker det slik at mange ansatte opplever at de tilhører et armlengdesorgan, og at det å utføre oppgaver der departementet har instruksjonsmyndighet vil undergrave denne uavhengige rollen.

Vår vurdering er at det er mulig for ansatte å veksle mellom å arbeide med armlengdesoppgaver og andre oppgaver, uten at armlengdesprinsippet dermed undergraves. Forutsetningen er at det gjøres klart i forhold til hver enkelt arbeidsoppgave hvilken rolle som skal inntas.

### **Hvor god er balansen mellom utvalgenes og fagadministrasjonens innflytelse?**

De fleste medarbeiderne i Kunstavdelingen oppfatter at denne balansen er god. Men det uttrykkes at administrasjonens innflytelse er avhengig av hvor kvalifisert utvalget er, og at dette i stor grad handler om tjenestetid. I fagadministrasjonen framkom uttalelser som: «Mange utvalg er ikke rutinerte, for medlemmene byttes hvert annet år», og «Det kunne vært en styrke med lengre tjenestetid for utvalgsmedlemmene, for de blir mer trent og fungerer bedre etterhvert».

Et utvalgsmedlem kommenterte dilemmaet mellom kontinuitet og maktspredning: «I begynnelsen er utvalget litt som Bambi på isen, men på slutten jobber de med autoritet. Rullering er demokratisk og skaper tillit. Men på den andre siden er det slik at utvalget jobber bedre på slutten enn i begynnelsen.»

Det ble også påpekt av en ansatt i fagadministrasjonen at saksmengden for utvalgene kan være svært omfattende. Når fagadministrasjonen er svært godt forberedt i første ledd, kan det svekke utvalgenes stemme: «Fagadministrasjonen skriver etterrettelige og gode saksfremlegg. Det kan svekke utvalgets stemme».

Vi forstår videre at denne maktbalansen er diskutert blant rådsmedlemmene. Generelt beskriver rådsmedlemmene fagadministrasjonen som svært kompetent og at deres støtte er helt nødvendig for utvalgene. Et rådsmedlem beskriver at «Rådet kan lene seg på en fagadministrasjon med stor tillit og innsikt. De har en god rolleforståelse. De forholder seg til kriterier av typen søkers historikk og spredning, så utvalget kan gå rett på diskusjon om støtteverdighet og kunstneriske spørsmål».

Men samtidig sier et annet rådsmedlem følgende: «De er ekstremt kompetente, og de er opptatt av at makten skal ligge i utvalgene, og de er veldig serviceminded. Men når det er sagt: Det ligger stor makt i innstillingene, og sekretærenes tilråding ligger tungt på bordet.»

Vi ble også fortalt at saksbehandleren ved noen enkelttilfeller var blitt bedt om å forlate utvalgsmøter fordi utvalgsmedlemmene opplevde vedkommendes deltakelse i de faglige diskusjonene som utidig.

Vi ble også fortalt at saksbehandlerens rolle under utvalgsmøtene varierer mellom de ulike utvalgene. I de fleste utvalgene er det utvalgslederen som leder utvalgsmøtene, men det er også enkelte tilfeller hvor saksbehandlere leder utvalgsmøtene. Disse tilfellene var lite kjent, og vi ble møtt med overraskede reaksjoner da vi fortalte om dem til rådsmedlemmer under intervjuene.

I spørreundersøkelsen til utvalgsmedlemmene var det spørsmål om vurdering av administrasjonens saksframlegg og innflytelsen til henholdsvis administrasjonen og utvalgene. 33 av 37 utvalgsmedlemmer fra Norsk kulturfond som besvarte spørsmål om administrasjonens og utvalgenes innflytelse svarte at de mente balansen mellom aktørene var god.

I åpent kommentarfelt er det blant annet følgende kommentarer: «Svært gode saksframlegg som er velfunderte samtidig som de ikke binder eller virker førende for utvalgsmedlemmenes diskusjoner». «Balansen er blitt bedre og fungerer bedre nå enn tidligere». «Ofte vil utvalgsmedlemmene legge størst vekt på kunstfaglig kvalitet, mens administrasjonen også tar grundig hensyn til historikk, finansieringsplan, alternative støtteordninger etc. Diskusjonen i utvalgene baserer seg på denne helheten». En tredje kommentar: «På den ene siden burde administrasjonens innflytelse begrenses fordi de ser feltet fra ett ståsted og reflekterer ikke geografisk bredde. De har heller ofte ikke en operasjonell erfaring fra feltet. Samtidig har de gjerne større kjennskap til helheten i feltet og bedre kompetanse på å vurdere geografiske, kulturelle og kvalitetsmessige kontekster enn det utvalgsmedlemmene har. Spørsmålet er vel heller hvordan man skal sette utvalgene i stand til å gjøre bredere og grundigere vurderinger, enn hvordan man skal begrense administrasjonens innflytelse».

Vi spurte også om saksframleggene fra administrasjonen er for omfattende eller om de burde vært mer utfyllende. Også svarene på disse spørsmålene gir i hovedsak støtte til dagens formater på saksframleggene. Det er også et klart flertall blant medlemmene i utvalg knyttet til Norsk kulturfond som mener at saksframleggene er preget av høy kunstfaglig kompetanse. Videre mener utvalgsmedlemmene at tilretteleggingen av søknadene tyder på at administrasjonen har god kompetanse om regelverk og forvaltning.

Trolig kan det være slik at administrasjonens innflytelse øker hvis det er mye uenighet mellom utvalgsmedlemmene. Vi ba respondentene om å vurdere graden av enighet om tildeling mellom medlemmene i de respektive utvalg. Svarene tyder på at det er ganske stor grad av enighet. Av 38 som besvarte oppgave 79 prosent at det var ganske stor enighet.

Medlemmene i utvalg knyttet til Norsk kulturfond ble også spurt hvor ofte utvalgene endrer innstillingen fra administrasjonen. 23 av 36 svarte «ofte (minst en tredel av tildelingene)», 22 svarte «ganske ofte (mellom en tidel og en tredel)», åtte «sjelden (en tidel eller sjeldnere)», mens tre svarte «unntaksvis eller aldri». Når svarene spriker, kan dette skyldes at medlemmene ikke kommer fra samme utvalg, og at det ikke er like vanlig i alle utvalg at innstillinger endres. De 11 som svarte «sjelden» eller «unntaksvis eller aldri», fikk oppfølgingsspørsmål om årsaken til at tildelingen samsvarte med innstillingen. Ni svarte at «Det er vanligvis et godt faglig grunnlag for innstillingene», mens én svarte «Utvalgsmedlemmene har ikke tid og/eller kapasitet til å sette seg tilstrekkelig inn i søknadene».

I spørreundersøkelsen spurte vi om hva utvalgsmedlemmene anså ville bli konsekvensene for fagutvalgets rolle og arbeid dersom administrasjonen ikke gir en kunstfaglig vurdering eller tilråding i enkeltsøknader. Mange kommenterer at dette ville

gjøre utvalgsarbeidet mye mer omfattende, og kreve mye mer tid for utvalgsmedlemmene til vurderinger og møter. Det påpekes at administrasjonen har erfaring fra tidligere saksbehandling og regelverk/tolking av innstillingsgrunnlag som det vil ta tid for utvalgsmedlemmene å oppnå. Utvalgsmedlemmene kommenterer videre at en slik endring ville kreve mye tettere oppfølging og ansvarliggjøring av det enkelte utvalg. Utvalgene måtte ha en bredere sammensetning. Det kommenteres også at samspillet mellom saksbehandlere og utvalg er avgjørende for å opprettholde motivasjon og interesse fra utvalgsmedlemmer som bruker svært mye tid på søknadslesing kvelder og helger.

Flere informanter har påpekt manglende kontinuitet i utvalgene, noe som dels er et problem i seg selv, men kan også føre til en maktubalanse i forhold til utvalgssekretærene i fagadministrasjonen. Vi mener det bør vurderes å forlenge oppnevningstiden for utvalgene til tre år, slik som er tilfelle blant annet for styret i Fond for lyd og bilde.

### 3.4.5 Forenklet og differensiert saksbehandling?

Vi finner at sekretariatsarbeidet for fondene gjennomføres på svært ulike måter. Når det gjelder Statens kunstnerstipend er det vanskelig å sammenligne dette arbeidet ettersom kunstnerorganisasjonenes utfører en del av sekretariatsarbeidet som gjøres i stipendkomiteene. Fond for lyd og bilde og Norsk kulturfond er i noen grad sammenlignbare selv om ordningene i FLB generelt er mer forskriftsstyrte. For eksempel er noen av ordningene på musikkfeltet av liten størrelse, og kan slik vi forstår det sammenlignes med ordninger under FLB. Vi er klar over at sekretariatsarbeidet på musikkordningene i Norsk kulturfond innebærer mer vurdering av budsjett og gjennomføringsevne enn ordningene under Fond for lyd og bilde.

Generelt omfatter ordningene under Norsk kulturfond stor variasjon i kompleksitet og størrelse. Det er stor forskjell på å vurdere en søknad om 50 000 kroner til et forprosjekt og 19,5 millioner kroner til festspillene i Bergen. Vi mener at det bør differensieres mye mer i forvaltningen mellom ordningene enn det som gjøres i dag og på en systematisk måte ut fra ordningenes omfang og særtrekk.

## 3.5 Forståelse av kunstnerisk kvalitet

I alle de tre fondene er kunstnerisk kvalitet det primære vurderingskriteriet. Vi vil her beskrive og drøfte hvordan dette kriteriet anvendes i saksbehandlingen i de ulike fondene og hvordan overveielserne er dokumentert.

I Norsk kulturfond gjør utvalgssekretærene i fagadministrasjonen kunstfaglige vurderinger, som vi velger å illustrere med noen tekstutdrag. I en omfattende vurdering av en prosjektsøknad om flere millioner kroner kan man for eksempel lese: «Overordnet så er [søkerens] unike nasjonale stilling og gjennomgående kvalitet over tid indiskutabel.» I tillegg forekommer det noen enkeltuttrykk som kan indikere hva saksbehandlerne legger i kvalitetsbegrepet, slik som «kunstnerisk risiko», «grense-sprengende», «ivaretagelse av motpoler som tradisjon og nyskapning» og «å presentere innhold man ellers ikke vil kunne få oppleve gjennom året på andre scener». I en annen vurdering skriver utvalgssekretæren om søkerens «solide posisjon»: «Det store spørsmålet som må adresseres er hvorvidt denne posisjonen er åpen og inkluderende nok til å treffe en god balanse mellom det nisjepregede og det ekskluderende eller interne».

I Statens kunstnerstipend er det stipendkomitemedlemmene som skriver innstillingene. Vi har fått tilsendt et utdrag fra innstillingsprotokollen til Stipendkomiteen for

billedkunstnere med omtaler av til sammen fem søknader om arbeidsstipend, som alle ble innstilt.

Omtalene preges av en rik og variert språkbruk for å beskrive det kunstneriske nivået: «Hun har et poetisk og stillferdig uttrykk», en «risikabel arbeidsmetode», «en viktig inspirasjonskilde for yngre kunstnere som jobber innenfor lignende uttrykk», «dyp forankring i håndverkstradisjoner og deres politikk», «hun har en svært sterk tilstedeværelse i sine performancer», og «hans praksis er sjangeroverskridende».

For lesere uten kunstfaglig kompetanse er det vanskelig å bedømme hvorvidt disse beskrivelsene er uttrykk for bredde og åpenhet i vurderingen, men omtalene preges av anvendelse av godt kunstnerisk skjønn. Man kan kanskje si at det i omtalene i SKS gis mer spesifikke beskrivelser, med mindre bruk av generiske adjektiver enn hva som var tilfelle i innstillingene fra Norsk kulturfond ovenfor, men dette kan bero på tilfeldigheter i utvalg av tekster.

I Fond for lyd og bilde er det også utvalgsmedlemmene som skriver innstillingene. Vi har fått oss forelagt innstillingen fra ett av utvalgene. Innstillingen inneholder ikke omtaler av de individuelle søknadene, med unntak av to som omtales under overskriften «Prosjekt å trekke fram». Anvendelsen av kunstnerisk skjønn er ikke dokumentert i form av skriftlige vurderinger, vedtaksbegrunnelser eller uttalelser om de enkelte søknadene. Innstillingen tar opp spørsmål av mer generell og prinsipiell karakter som man ønsker innspill på fra styret, og en innstillingsliste med navn og beløp er vedlegg til innstillingen.

Vi kjenner ikke til at det i noen av Kulturrådets organer er utarbeidet noen instruksjoner eller retningslinjer som viser hvordan kunstnerisk kvalitet skal forstås og anvendes som vurderingskriterium i tilskuddsforvaltningen. Fraværet av en omforent forståelse av kunstnerisk kvalitet ble kommentert slik av et rådsmedlem: «Vi har aldri gjort noen vurdering av vurderingspraksisen i utvalgene. Vi har ikke hatt noen diskusjon av vår forståelse av kunstnerisk kvalitet. Dette er en kjempestor utfordring. Kvalitetsbegrepet er en viktig maktfaktor, for kvalitet inneholder så mange sterke intuitive faktorer. Det blir en maktbarriere. Barrierer på den måten at det skaper innenforskap og utenforskap, fordi det forutsetter en intuitiv forståelse. Hvis du for eksempel i et utvalgsmøte spør om forklaringer så avslører du din manglende forståelse.» Blant informantene i fagadministrasjonen var det høy bevissthet rundt det å avstå fra å la personlig smak influere på de kunstfaglige vurderingene. Til tross for at det i intervjuene ikke var noen henvisninger til en uttalt felles forståelse av eller eksplisitte kriterier for vurdering av kunstnerisk kvalitet, antar vi at det har nedfelt seg praksiser i de ulike utvalgene som baserer seg på implisitte, men trolig intersubjektive, oppfatninger av kunstnerisk kvalitet. Vi forstår det med andre ord slik at etablert praksis er at kvalitetsforståelsen og vurderingen er resultatet av en intersubjektiv prosess i fagutvalgene.

Det foreligger et omfattende og viktig grunnlagsarbeid om kvalitet i form av flere rapporter fra forskningsprogrammet Kunst, kultur og kvalitet, som ble igangsatt av FoU-utvalget i Norsk kulturfond høsten 2014. Programmet har blant annet resultert i fire antologier. I et web-oppslag heter det:

«En viktig ambisjon med forskningsprogrammet er å bidra til en bevisstgjøring av hvordan kvalitet blir forstått og forvaltet innenfor henholdsvis kulturpolitikken, kulturforvaltningen, kunstkritikken, den kunstvitenskapelige eller estetiske forskningen, og blant skapende og utøvende kunstnere.»

Imidlertid later det ikke til at resultatene og innsiktene fra dette programmet har blitt implementert på bred front i tilskuddsforvaltningen, utover at de har vært tema for et heldagsseminar. Vi er ukjent med hva som ellers har vært gjort på denne fronten, og om det er konkrete årsaker til at dette arbeidet eventuelt ikke har blitt fulgt opp.

I den danske Kulturstyrelsen har det vært arbeidet med å dekonstruere kvalitetsbegrepet på tvers av kunstarter. I Danmark får også søkere en vurdering av kunstfaglig kvalitet i vedtaket, noe som ganske sikkert har ledet til en mer systematisk tenkning om forståelse av «kvalitet». Vi mener det er behov for tiltak for en eksplisitt og operasjonell forståelse av kunstnerisk kvalitet også i forbindelse med forvaltningen av fondene i Norge.

## 3.6 Veiledning og informasjon til søkere

Veiledningsansvar er en sentral del av god forvaltningsskikk. Kulturrådet har veiledningsplikt overfor potensielle søkere på de ulike ordningene. God veiledning er viktig for både likebehandling og transparens. Når søkerne har gode kunnskaper om tilskuddsordningene, konkurrerer de på mer like vilkår, og kjennskap til og forståelse av tildelingskriteriene gjør det mulig å kritisk vurdere tildelingsvedtakene.

Elektronisk søknadsskjema til alle de tre fondene finnes på en felles søknadsportal på Kulturrådets hjemmesider. De tre fondene presenteres her på en ensartet og oversiktlig måte.

Veiledningen av (potensielle) søkere gjøres dels på generell basis gjennom web-sidene og på selve søknadsskjemaene, dels på møter, og dels i direkte én-til-én-kommunikasjon. Veiledningsarbeidet varierer i omfang, med høyest intensitet rett før søknadsfristene.

Vi erfarer at saksbehandlerne anser veiledningsarbeidet som en viktig del av arbeidet og at det ofte handler om å veilede søkeren til å finne riktig ordning og til å forstå kriteriene for den enkelte ordning. Hvor mye tid saksbehandlerne bruker til veiledning og om dette er en hensiktsmessig tidsbruk, har vi ikke forutsetninger for å vurdere<sup>15</sup>.

Vår vurdering er at informasjonen om tilskuddsordningene er lett tilgjengelig og systematisk og oversiktlig organisert på Kulturrådets nettsider.

## 3.7 Saksbehandlingssystemet

Alle søknadene sendes inn elektronisk, og lastes da automatisk opp i Kulturrådets saksbehandlingssystem eSak. Saksbehandleren i fagadministrasjonen sjekker om søknadene oppfyller formelle krav, og oversender dem deretter til utvalgsmedlemmene. Dersom vedlegg mangler, kan søkeren få beskjed om å ettersende dette med en frist på 48 timer. Hvis det er svært mange søknader, kan det avtales en arbeidsdeling mellom utvalgsmedlemmene slik at ikke alle medlemmene vurderer alle søknadene. Fra dette punktet av skjer søknadsbehandlingen på ulike måter i de tre fondene.

Det blir problematisert av mange informanter at eSak primært er et arkivsystem, og at systemet ikke fungerer godt som saksbehandlingssystem. Selv om det er et arkivsystem, er det ikke enkelt å hente ut data fra systemet.

Det ble gjort en egen evaluering av eSak i 2017 av Styrmand. Det var i noen grad en IT-arkitektonisk evaluering i kombinasjon med å se på brukertilfredshet og tilrettelegging for saksbehandlere. Sammenliknet med papirbasert søknad kommer eSak godt ut av det.

Evalueringen speiler også Kulturrådets digitale modenhet, og viser et mer sprikende bilde i form av førstegangs digitalisering og konstant søken etter skreddersøm og liten gevinsttenkning om digitalisering.

---

<sup>15</sup> Fra fagadministrasjonen har vi fått opplyst at det er anslått at de som arbeider med tilskuddsforvaltning i gjennomsnitt bruker noen få minutter per dag på veiledning. Vi har ikke fått informasjon om grunnlaget for dette anslaget. Kulturrådet har ikke noen form for regelmessig registrering av tidsbruk på ulike funksjoner.



### 3.8 Søknadsfrister, arbeidsflyt og fordeling av arbeid over året

Vi er usikre på om søknadsfrister og andre aktiviteter i de tre fondene er koordinert på en måte som gir en jevn arbeidsbelastning på fagadministrasjonen gjennom året, og en effektiv utnyttelse av personalressursene. Ulike ordninger har ulikt antall søknadsfrister årlig. Vi savner en begrunnelse for hvorfor dette gjøres ulikt, og vil foreslå at fagadministrasjonen foreslår til de kollegiale organene at de sammen vurderer hvordan søknadsbehandlingen kan strømlinjeformes og standardiseres i høyere grad. En standardisering av søknads- og rapporteringsskjemaer vil trolig være en forutsetning for å ta ut effektiviseringsgevinster av digitalisering.

### 3.9 Kostnadseffektiviteten i fondsforvaltningen

I det følgende gjør vi en enkel analyse av ressursbruken i Kulturrådets fondsforvaltning. Vi sammenstiller tall på søknader og tildelinger (Tabell 3-3) med tall på forvaltningskostnadene (Tabell 3-4), og får dermed generert noen tall som angir kostnadseffektiviteten i forvaltningen av hvert av fondene (Tabell 3-5). Hensikten med denne sammenstillingen er med andre ord å gi et tallgrunnlag for hva det koster å fordele midlene som er sammenlignbare på tvers av fondene. En mer omfattende analyse kunne også brutt ned tallene på hver enkelt ordning – og det er til dels store forskjeller mellom enkeltordningene – men samlede tall for hvert fond anser vi for å være et tilstrekkelig detaljnivå her. Grunnen til at vi mener en slik analyse er hensiktsmessig, er at man umiddelbart kan få inntrykk av at fagadministrasjonen bruker uforholdsmessig store personalressurser på forvaltningen av Norsk kulturfond sammenlignet med de to andre fondene.

Vi må understreke at disse tabellene ikke sier noe om hvor effektivt saksbehandlere og utvalgsmedlemmer jobber i eller med de ulike fondene. Det vi ønsker å rette søkelyset mot, er forskjeller i *kostnader til personalressurser* i form av lønn til ansatte og honorarer og reiseutgifter til utvalgsmedlemmer til de tre fondene relativt til deres søknadsmengder og tildelingsbeløp. Alle tallene er oppgitt av fagadministrasjonen.

Tabell 3-3: Søknader og tildelinger 2018

	Totalt tildelt* (mill. kr)	Antall søknader	Antall tildelinger	Gjennomsnittlig tildelingsbeløp (kr)	Andel søknader tildelt
Norsk kulturfond	949,5	8 027	3256	291 615	41 %
Fond for lyd og bilde	38,9	2 687	608	63 980	23 %
Statens kunstnerstipend	323,3	8 482	882**	366 553	10 %
Sum	1311,7	19 196	4 746	276 380	25 %

Noter og forbehold:

\* Tabellen er basert på faktiske avsetningstall, ikke rammebevilgningen.

\*\* Her oppgis antall tildelingsvedtak i 2018. Flere av tildelingene er flerårige, og tildelingene for 2018 er for en stor del resultat av tidligere års tildelingsvedtak. Likeledes vil mange av vedtakene gjort i 2018 gi utbetalinger for opptil 10 år fram i tid.

Tabell 3-3 viser at det er stor forskjell mellom de tre fondene hva angår størrelsen på de tildelte midlene, antall tildelinger, gjennomsnittlig tildelingsbeløp og «suksessrate». Spesielt Norsk kulturfond skiller seg ut ved at hele 41 prosent av alle søknader ender med tildeling av midler. En ytterligere oppsplitting av dette tallet på de ulike ordningene ville kunne gi grunnlag for å vurdere om noen av dem har så høy suksessrate at de med fordel kunne vært forvaltet som automatiske ordninger, der alle som oppfyller formelle krav er tilskuddsberettiget.

Videre viser denne tabellen at Fond for lyd og bilde skiller seg ut med et langt lavere gjennomsnittlig tildelingsbeløp enn de to andre fondene. Det skal dog sies at gjennomsnittlig tildelingsbeløp varierer kraftig både mellom og innen de ulike ordningene i Norsk kulturfond hvor det deles ut prosjektmidler i titusenkronersklassen side om side med millionbevilgninger, slik som for eksempel til arrangementer som Festspillene i Bergen.

Tabell 3-4: Ressursbruk, 2018

	Antall årsverk i fagadm.	Lønns- utgifter (mill. kr)	Antall medl. i koll. organer	Honorar- og reiseutgifter (mill. kr)	Lønn og honorar til sammen (mill. kr)
Norsk kulturfond	37,0	32,6	121	12,9	45,5
Fond for lyd og bilde	2,5	2,2	44	2,3	4,5
Statens kunstnerstipend	3,5	3,1	125	3,9*	7,0
Sum	43,0	37,9	290	19,1	57,0

Noter og forbehold:

\* Søknadene til Statens kunstnerstipend behandles i komiteer som administreres av kunstnerorganisasjonene. Honorar- og administrasjonsutgifter til to komiteer som behandler ca. 40 % av søknadene er ikke med i kostnadsestimatet. Norske Billedkunstnere og Norske Kunsthåndverkere får tilskudd direkte fra Kulturdepartementet, og mottar derfor ikke stipendkomitevederlag fra Kulturrådet. Estimaten viser derfor ikke det samlede kostnadsbilde for Statens kunstnerstipend.

Ressursbruken i fondsforvaltningen (Tabell 3-4) utgjøres i hovedsak av lønnsmidler til medarbeiderne i Kunstavdelingen pluss honorarer og reisekostnader for utvalgsmedlemmene.

Vi ser at 37 årsverk er allokert til forvaltning av Norsk kulturfond, mens Fond for lyd og bilde og Statens kunstnerstipend betjenes av henholdsvis 2,5 og 3,5 årsverk. Vi har valgt å ikke ta med lønnskostnadene for de rundt 35 årsverkene i Avdeling for virksomhetsstyring, hvor svært mange av medarbeiderne driver oppfølging av tildelingene. Annen *overhead*, slik som kontorkostnader, er heller ikke tatt med.

Tabell 3-5: Kostnadseffektivitetstall, 2018

	Lønn og honorar pr. søknad (kr)	Lønn og honorar i forhold til tildelte beløp	Lønn og honorar pr. tildeling (kr)
Norsk kulturfond	5 668	4,8 %	13 974
Fond for lyd og bilde	1 675	11,6 %	7 401
Statens kunstnerstipend*	825	2,2 %	7 937
Sum	2 969	4,3 %	12 010

Noter og forbehold:

\* Fotnoten om honorarestimatene for Statens kunstnerstipend i Tabell 3-4 ovenfor påvirker alle de tre kostnadseffektivitetstallene for dette fondet.

Tabell 3-5 viser tre mulige måter å beregne kostnadseffektiviteten på: Kostnadene til lønn og honorarer er fordelt på antall søknader, på antall tildelinger, og som et forholdstall uttrykt i prosent av de avsatte midlene. Det er spesielt to forhold som fortjener å bli kommentert.

For det første er det mindre forskjell i prosenttallene for Norsk kulturfond og Statens kunstnerstipend enn forskjellen i antall årsverk skulle tilsi. Tallene reflekterer at langt mer av arbeidet med å utarbeide innstillingene er lagt til komiteene i Statens kunstnerstipend.

En informant fra fagadministrasjonen i Oslo kommenterte ressursbruken på saksbehandlingen for Norsk kulturfond: «Det er feil at dette er veldig ressurskrevende. [...] Arbeidet må fordeles på enten mange utvalgsmedlemmer eller noen få saksbehandlere, og søknadene må leses grundig uansett.» Også rådsmedlemmer var seg bevisst at grundig saksbehandling med kunstfaglig vurdering er arbeidskrevende: «Hadde det vært mer jobb enn dette ville jeg ikke vært utvalgsmedlem. Som utøvende kunstner kan jeg ikke bruke 40 prosent av tiden min på dette». Det er også et spørsmål om hvordan arbeidet skal fordeles.

Vår vurdering er at ressursbruken i forvaltningen av den enkelte ordning bør vurderes med sikte på å vurdere om ordninger bør slås sammen, om det bør stilles krav som reduserer antall søknader, om saksbehandlingen av små saker bør forenkles, mv. Som beskrevet mener vi at det bør differensieres mye mer i saksbehandlingen enn det som gjøres i dag. Det vil også kunne bidra til kostnadseffektivitet.

Vi mener videre det er et tankekors at mye av sekretariatsarbeidet i Statens kunstnerstipend utføres av kunstnerorganisasjonene. Det kan være en økonomisk billig løsning sett fra Kulturrådets side, men vi er usikre på om en slik «outsourcing» er forvaltningsmessig forsvarlig.

For det andre ser vi at forvaltningskostnadene, relativt til tildelt beløp, er vesentlig høyere for Fond for lyd og bilde enn for de andre to fondene.

### 3.10 Personalressurser og kompetanse

Ulike måter å løse og organisere saksbehandlingen på krever ulike typer kompetanse. Fagadministrasjonen i Oslo er preget av tung kunstfaglig kompetanse, der flere av

medarbeiderne har bakgrunn som utøvende kunstnere. Seksjonen i Trondheim har derimot rekruttert medarbeidere med hovedvekt på forvaltningskompetanse.

Fagadministrasjonen har omfattende kompetanse på utvikling og tendenser i kunstfeltet. Dette får de gjennom å lese søknader og rapporter og være i dialog med søkere, besøke arrangementer og gjennom samarbeid med de kollegiale organene. Dette gjør at fagadministrasjonen har et faglig overblikk over feltet som trolig i større grad enn i dag kan brukes til å gi departementet og andre aktører kunnskap om utvikling og tendenser i en sektor som er i stadig bevegelse. Slik bruk av fagadministrasjonens kompetanse fordrer imidlertid at medarbeiderne i Kunstavdelingen også gis oppgaver utover ren fondsforvaltning.

## 3.11 Funn og vurderinger; forvaltningspraksis i sekretariatsfunksjonene

I de følgende seksjonene drøfter og oppsummerer vi de viktigste funnene og vurderingene i dette kapitlet.

### 3.11.1 Standardisering og differensiering

Vi mener det er behov for både standardisering og harmonisering i én forstand, og mer differensiering i en annen forstand: Forskjeller bør begrunnes i oppgavenes innhold. For oppgaver som er like, bør forvaltningen standardiseres, gjerne gjennom retningslinjer som definerer roller.

Det ser ikke ut til å være noen systematisk differensiering i forvaltningsmodell ut fra sakenes kompleksitet og/eller omfang. Vi mener det bør vurderes å differensiere forvaltningsprosedyre ut fra slike egenskaper ved ordningene og/eller søknadene.

Vi mener at det bør etableres oppgave- og rollebeskrivelser for saksbehandlere som sikrer større grad av likhet i utvalgsarbeidet, både på tvers av utvalgene i Norsk kulturfond, og på tvers av de tre fondene. Eventuelle forskjeller i rolledefinisjoner bør begrunnes i forskjeller i ordningenes innhold og innretning. Dette spørsmålet må også ses i sammenheng med fordelingen av ressurser mellom fagadministrasjonen og de kollegiale organene. Vi ser med andre ord et behov for skriftliggjøring, formalisering og etablering av felles søknadsbehandlingspraksis, både på tvers av de tre fondene og innen hvert av fondene.

På den annen side ser vi behov for økt grad av differensiering av søknadsbehandlingen. Vi mener det bør vurderes om tottrinns saksbehandling slik den praktiseres i Norsk kulturfond i dag er nødvendig for alle ordninger. Mange av søknadene i alle fondene handler om mindre beløp, og det bør vurderes om det bør differensieres med beløp som kriterium; søknader om små beløp kan gis forenklet behandling, mens søknader om større beløp gis en mer omfattende behandling. Forenklet behandling kan for eksempel innebære vedtaksdelegasjon til direktøren, eller også innføring av enkelte automatiske ordninger, for eksempel der tilslagsandelen («suksessraten») i ordningen uansett er svært høy. Man bør også vurdere tiltak som kan gjøre den kunstfaglige vurderingen mindre arbeidskrevende, og vi spør om definerte kriterier for kunstnerisk kvalitet vil kunne bidra til dette.

I tillegg ser vi behov for standardisering av søknads- og rapporteringsskjemaer på tvers av hele Kulturrådets virksomhet, altså også inklusive tilskuddsordningene som i dag hører under Kulturavdelingen. Dette vil gjøre rullering av arbeidsoppgaver enklere. Videre vil det kreve mindre arbeid til vedlikehold av skjemaene. Til sist vil det forenkle arbeidet med uttak og produksjon av statistikk til rapporterings- og evalueringsformål.

### 3.11.2 Samhandling

Undersøkelsen vi har gjort forteller at utvalgsmedlemmene jevnt over er svært fornøyde med samhandlingen med saksbehandlerne i fagadministrasjonen. Dette stemmer også med intervjuene med utvalgsmedlemmer. Dette gjelder utvalgsmedlemmer på tvers av fondene. En hovedtendens som går igjen i alle tema i spørreundersøkelsen på tvers av utvalg er at vi ikke ser noe ønske om endring.

Enkelte utvalgsmedlemmer problematiserer at administrasjonens innflytelse er stor i behandlingen av søknader til Norsk kulturfond, ettersom sekretariatsarbeidet innebærer at de gjør kunstneriske vurderinger, men intervjuer og spørreundersøkelse viser at det ikke er noen utbredt oppfatning om at arbeidsformen i forvaltningen av Norsk kulturfond gir administrasjonen urimelig sterk innflytelse.

### 3.11.3 Maktspredning i fagadministrasjonen

Det er i prinsippet to måter å betrakte utvalgssekretærrollen på. Enten er rollen, eller funksjonen, å regne som myndighetenes forlengede arm, altså som en funksjonær i en statlig etat, med de instruksjonsmyndigheter fra overordnede i linja som da følger med. I denne forståelsen blir det problematisk at man i rollen skal utøve kunstnerisk skjønn i tilskuddsforvaltningen, men det er trolig relativt uproblematisk at én person følger samme ordning over tid. Alternativt er rollen å regne som tilhørende et armlengdesorgan, altså frikoblet fra instruksjonsmyndigheten i linja. I denne forståelsen er utøvelse av kunstfaglig skjønn en naturlig arbeidsoppgave, men det stilles da krav til rullering i rollen, slik at det faglige skjønnet varierer over tid. Vi mener med andre ord at man i noen grad med fordel kan øke maktspredningen i fondsforvaltningen i fagadministrasjonen.

Enkelte utvalgsmedlemmer problematiserer at administrasjonens innflytelse er stor i behandlingen av søknader til Norsk kulturfond ettersom sekretariatsarbeidet innebærer at de gjør kunstneriske vurderinger, men intervjuer og spørreundersøkelse viser at det ikke er noen utbredt oppfatning om at arbeidsformen i forvaltningen av Norsk kulturfond gir administrasjonen urimelig sterk innflytelse. Det påpekes imidlertid at det tar noe tid for nye utvalgsmedlemmer å bli trygg i sin rolle, og at det kan være en fordel å utvide utvalgsmedlemmenes funksjonstid til tre år, og at utvalgsmedlemmene ikke skiftes ut samtidig.

Flere utvalgsmedlemmer problematiserer at utvalgsmedlemmene blir honorert for lavt i forhold til den tiden de bruker på å gjøre utvalgsarbeid (eller, alternativt, at det er beregnet urealistisk lite tid per søknad). Det kan derfor være behov for å se nærmere på om det er riktig balanse mellom ressursene i fagadministrasjonen i forhold til ressursene til å honorere utvalgsmedlemmene.

### 3.11.4 Endringer i arbeidsformer

Vi oppfatter at det er behov for at Kunstavdelingens kompetanse i større grad kan benyttes til andre oppgaver enn fondsforvaltning og kanskje også at man involverer annen type kompetanse i arbeidet for fondene (f.eks. forvaltningskompetanse). Det vil være fordelaktig hvis fagadministrasjonen gjennom å jobbe annerledes, kan frigjøre ressurser til å bidra på andre områder.

Frigjøring av ressurser fra søknadsbehandling vil også kunne bidra til mer utviklingsrettet arbeid knyttet til utvikling av nye ordninger og videreutvikling av eksisterende. Vi mener arbeidet med tilpasning og initiering av ordninger i større grad kunne vært basert på mer kunnskap om effektene og resultatene av prosjektene. I tillegg til at utviklingsarbeidet bør bli mer kunnskapsbasert bør det trolig også i høyere grad bli basert på vurderinger og analyser av ønskede og forventede effekter, og i noe mindre grad på at man «lytter til feltet».





## 4 Forvaltningspraksis av oppgaver finansiert med ordinære budsjett og spillemidler (direktoratsoppgaver)

I dette kapitlet beskriver vi Kulturrådets oppgaver utover funksjoner knyttet til forvaltningen av fondene samt FoU-funksjonen. Framstillingen dekker heller ikke fellesfunksjoner (virksomhetsstyring). I tillegg til beskrivelsen av dagens oppgaver og arbeid, trekker vi fram funn som indikerer hvor godt Kulturrådet utfører disse oppgavene i dag og om organisasjonen framstår som hensiktsmessig og understøtter god forvaltning av nye oppgaver.

Kapitlet er organisert etter arbeidsfelt (og ikke etter virkemidler). Under disse områdene beskriver vi tilskuddsforvaltning, rådgivning, kunnskapsproduksjon og annen forvaltning. Oppgaver på følgende områder beskrives:

- Museumsfeltet
- Internasjonalt samarbeid
- Digital utvikling
- Immateriell kulturarv
- Kreativ næring
- Amatørteater
- Nasjonale minoriteter
- NTO-statistikk
- mv.

### 4.1 Museumsfeltet

Kulturrådet har et omfattende oppdrag på museumsfeltet. Oppdraget omfatter forvaltning av fem tilskuddsordninger, koordinering av 22 faglige museumsnettverk, statistikkproduksjon og rådgivning overfor KUD bl.a. i form av vurderinger av budsjettsøknader fra museene.

Museene i Norge kan deles inn i museer som får driftstilskudd fra Kulturdepartementet og «andre museer». Andre museer får driftstilskudd fra andre departementer, av kommuner eller private aktører. Kulturrådet har ansvar for en del oppgaver som omfatter hele museumsfeltet, men også en del virkemidler som er bare gjelder for museer under KUD.

Arbeidet med museumsfaglige oppgaver ble flyttet fra Oslo til Bodø i 2018.

#### **Kunnskapsutvikling**

Kulturrådet mottar museenes budsjettsøknader, årsrapporter og statistikk fra de enkelte museer og sammenstiller og tilgjengeliggjør materialet. Dataene brukes også som grunnlag for statistikk som SSB publiserer.

Dataene danner grunnlag for nøkkeltall for de ulike museene og brukes av Kulturrådet i forbindelse med rådgivning overfor KUD (se nedenfor).

#### **Rådgivning**

Kulturrådet er rådgivende organ overfor Kulturdepartementet i spørsmål som gjelder nasjonal museumspolitik og utvikling og profesjonalisering av Det nasjonale museumsnettverket. En annen hovedoppgave er å sørge for at museer som mottar støtte fra Kulturdepartementet praktiserer og utvikler seg i tråd med vedtatt politikk på feltet.

Kulturrådet har følgende oppgaver:



- Rådgivning overfor KUD: Dette gjelder dels for hele museumsfeltet, men også i tilknytning til driftstilskudd og budsjetttrundskriv fra KUD til museer under departementet. Arbeidet omfatter bl.a. kvalitetssikring av museenes budsjett-søknader og vurderinger av søknader om tilskudd til KUDs ordning for Nasjonale kulturbygg.
- Kulturrådet lager hvert år en offentlig rapport om «Kulturrådets vurderinger av museene i det nasjonale museumsnettverket». Her gjør Kulturrådet en vurdering av de enkelte fagområdene som bl.a. samlingsforvaltning, formidling og forskning for hvert av museene som får driftstilskudd fra KUD.

### Tilskuddsforvaltning

Et sentralt virkemiddel for Kulturrådet i arbeidet med å utvikle museumssektoren er tildeling av prosjekt- og utviklingsmidler. Kulturrådet forvalter fire tilskuddsordninger på museumsfeltet (tildeling i 2018 i parentes):

1. Digitalisering og digital samlingsforvaltning: Midler til utvikling av løsninger for digital registrering og publisering av museenes samlinger (10,7 mill. kr)
2. Forskning i museer (5,0 mill. kr)
3. Sikringstiltak i museer (8,9 mill. kr)
4. Samfunnsrolle makt og ansvar (4,7 mill. kr)

Tilskuddsordningene er søkbare og finansieres med spillemidler. Alle søknadene behandles ved at to saksbehandlere lager hver sine innstillinger i en sekvens før Kulturrådets direktør (eller ledergruppe) fatter vedtak.

### Museumsnettverkene

Det er store forskjeller mellom de ulike museenes tematiske innretning, størrelse og ressurser. Kulturrådet ser et stort potensial for faglig utvikling og utveksling av kompetanse. Dette er bakgrunn for etablering av 22 faglige museumsnettverk som Kulturrådet koordinerer. Kulturrådet følger opp de faglige museumsnettverkene for KUD. De er resultat av dialog mellom Norsk museumsutvikling/ABM-utvikling i forbindelse med museumsreformen og de er videreført med jevnlig dialog og formelle avtaler mellom utpekte hovedansvarlige museer og Kulturrådet. Det er blant annet utgitt to publikasjoner der Kulturrådet selv har evaluert nettverkene, deres aktivitet og rolle for museumsutvikling, f.eks. den siste fra 2017: <https://www.kulturradet.no/vis-publikasjon/-/de-faglige-museumsnettverkene>

### Funn og vurderinger

Vi har intervjuet enkelte ansatte og en leder som arbeider med museumsfeltet samt leder for Museumsforbundet om ulike aspekter ved forvaltning av museumsfeltet.

Museumsforbundet har inntrykk av at museumssektoren i hovedsak har vært fornøyd med Kulturrådets utøvelse av sine oppgaver på feltet, men at mange medlemmer har opplevd det som mer utfordrende å opprettholde god dialog i perioden etter at flytting av museumsseksjonen til Bodø ble gjennomført.

Generalsekretæren i forbundet har oppfattet flest positive signaler knyttet til Kulturrådets aktiviteter knyttet til museumsfaglig vurdering av søknader om museumsbygg og de nye programmene for utviklingsmidler. Alle råd fra Kulturrådet til KUD om driftstilskudd, krav, mv. er ikke offentlige, og museene har derfor ikke fullt innsyn i vurderingene av egen institusjon og fullstendig grunnlag for å vurdere dette arbeidet.

Flyttingen av forvaltningen til Bodø har gitt svært stor utskifting av staben og en uunngåelig reduksjon i forvaltningens kapasitet, men det gjenstår å se hvor raskt dette gjenopprettes og hvordan det videreutvikles.

Museene har ikke noe ønske om endring av forvaltningsansvaret, verken til Kulturrådet eller til fylkene. Hagen-utvalget foreslo at ansvaret for forvaltning av driftstilskudd for de fleste museene burde flyttes til fylkene.

I Museumsforbundets høringsuttalelse til Hagen-utvalget tas det også til orde for at forvaltningen av museumssektoren bør følge et prinsipp om armlengdes avstand.<sup>16</sup> Men uttalelsen angir ikke hvordan forvaltningen kan innrettes for å oppfylle dette prinsippet.

Vi mener at en overføring av forvaltningsansvaret til Kulturrådet (men ikke til fylkene<sup>17</sup>) vil skape noe større avstand til politiske myndigheter.

Vi har inntrykk av at museumsseksjonen i Kulturrådet har lite kontakt med andre enheter i Kulturrådet. Det er faglig overlapp bl.a. med de som arbeider med kulturarv og framvisning av visuell kunst (gjelder kunstmuseer). Tettere kontakt kan trolig gi grunnlag for læring. Videre arbeider museumsseksjonen med IKT-utvikling, noe som er relevant for seksjonen som arbeider med digitalisering. Også på dette feltet kan det være noe å hente gjennom tettere faglig fellesskap.

Museumsseksjonen arbeider (som rådgiver overfor KUD) med driftsstøtte til institusjoner. Det virker sannsynlig at ansvar for driftsstøtte til andre typer kulturorganisasjoner vil bli overført til Kulturrådet. Da kan det være aktuelt å utnytte museumsseksjonens erfaring på dette området til arbeidet med andre typer institusjoner.

### **Om tilskudd til digitalisering**

Som nevnt gir Kulturrådet tilskudd til digital registrering og publisering av museenes samlinger.

Proba samfunnsanalyse og Devoteam evaluerte i 2015 «Digital infrastruktur for museer». Vi mener at oppfølgingen av evalueringen kan være relevant for vurdering av Kulturrådets evne til selvrefleksjon og vilje og evne til god forvaltning.

I evalueringen fant vi at Kulturrådet hadde fått mye ut av pengene til digitalisering, men påpekte at de hadde valgt en gammeldags arkitektur som låste dem inne hos én leverandør (KulturIT/MuseumsIT) og som ikke var optimal for utveksling av data overfor andre. Vi anbefalte at Kulturrådet skulle ta initiativ til å konvertere til en mer moderne plattform. Universitetsmuseene var i ferd med å gjøre en tilsvarende endring, og Kulturrådet kunne prøve å «henge seg på» denne moderniseringen. Samtidig kunne de gå sammen med universitetssektoren for å lage felles standarder. Vi mente videre at KUD hadde forsømt en plikt de hadde fått til å etablere samordningsorganer for enhetene som tidligere fikk IT-løsninger fra ABM-utvikling og oppfordret Kulturrådet til å ta initiativ til koordinering med arkivene og bibliotekene.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Noen vil kanskje ikke umiddelbart se behovet for dette, men man kan f.eks. se for seg at en utstilling om norsk innvandringshistorie vil kunne bli politisk kontroversiell, noe som kan understøtte argumentet for armlengdes avstand mellom politikere og bevilgninger til og krav til museer

<sup>17</sup> Museumsforbundet hadde snarere fått signaler fra medlemmer om at fylkene var mer «intervenerende» enn staten, også på tematisk innretning av museenes virksomhet.

<sup>18</sup> Riksrevisjonen tok i Dokument 3:4 (2016-2017) «Riksrevisjonens undersøkning av digitalisering av kulturarven» til orde for etablering av et digitaliseringsråd for museer, arkiv og bibliotek

Så vidt vi kan se ble det ikke gjennomført noen vesentlige endringer på disse områdene. Vi har spurt om evalueringen ble fulgt opp med en vurdering av endringsbehov, men har inntrykk av at det ikke var noen omfattende vurdering.

Etter vår mening var det ikke Kulturrådet, men KUD som måtte ha fulgt opp de fleste anbefalingene i evalueringen. Blant annet ville det blitt vanskelig å få etablert samarbeidsløsninger mellom ulike institusjoner, herunder noen som var underlagt andre departement, uten et initiativ fra KUD. Dessuten opprettholder KUD krav om at tilskudd til digitalisering skal være en søkbar tilskuddsordning. Dette gjør det vanskelig å ta større strategiske grep, herunder etablering av ny arkitektur og plattform.

Ifølge Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kulturarven<sup>19</sup>, ønsker museene sterkere koordinering og strategisk ansvar for digitaliseringsarbeidet. Intervjuer med Kulturrådet indikerer at de har vært positivt innstilt til å påta seg en større rolle i koordinering.<sup>20</sup>

I 2018 etablerte KUD, hovedsakelig i samsvar med et forslag fra Kulturrådet og kanskje som et svar på Riksrevisjonens kritikk, et «Samarbeidsforum for åpne kulturdata». Forumet skal bl.a. «arbeide for å få til en hensiktsmessig arbeidsdeling knyttet til utvikling og drift av felles dataressurser, definere felles behov og foreslå løsninger» (jf. statsbudsjettet 2018-19).

Vi mener at Kulturrådet kunne tatt sterkere grep på dette området, men vi mener framstillingen også viser at Kulturrådet alene har begrenset handlingsrom og ressurser til å utforme sin rolle uten medvirkning fra KUD.

## 4.2 Digitalisering

### Annen forvaltningsoppgave

I tillegg til Kulturrådets forvaltning av spillemidler til digital registrering og publisering av museenes samlinger, har Kulturrådet diverse oppgaver knyttet til digitalisering.

Kulturrådet har siden 2010 hatt ansvaret for digitalt koordinerings- og utviklingsarbeid som går på tvers av de ulike kulturfeltene. Kulturrådet har de senere årene deltatt i flere samarbeid om ulike digitale løsninger. De fleste av disse er nå avsluttet. Delvis drives disse videre i andre institusjoner. To sentrale oppgaver gjenstår: Kulturrådet har ansvar for drift av Norvegiana – en nettløsning for tilgjengeliggjøring av kulturdata – og koordinerer Norges deltakelse i det europeiske samarbeidet om Europeana, en felleseuropeisk åpen kunst- og kulturutstilling på nett.<sup>21</sup> «Samarbeidsforum for åpne kulturdata» (jf. omtale i avsnitt 4.1) vil kunne understøtte målet med Norvegiana.

Vi har ikke gjennomført intervjuer eller samlet inn annet materiale om hvordan Kulturrådet fyller sin rolle på dette feltet. I enkelte intervjuer har vi spurt om hvorfor en del av tidligere initiativ er blitt avsluttet og hvorfor Kulturrådets samlede aktivitet på dette feltet ser ut til å ha avtatt. Inntrykket er at dette ikke er resultat av Kulturrådets egne prioriteringer. Ansvaret for forvaltningen av tilskudd til «Digitalisering og digital samlingsforvaltning» innebærer at Kulturrådet fortsatt har en viktig rolle på dette feltet, selv om noen av de mest synlige operative funksjonene er avvirket.

---

<sup>19</sup> Riksrevisjonen (2017): Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kulturarven. Dokument 3:4 (2016–2017)

<sup>20</sup> Riksrevisjonens funn trekker i samme retning: «Det er frå Kulturrådet si side ikkje utenkeleg å gå inn i ei leiroll, men basert på dagens rammevilkår og styringssignal blir det oppfatta som lite aktuelt.»

<sup>21</sup> *Digital utvikling*. Hentet 30. april 2019 fra <https://www.kulturradet.no/digital-utvikling>

## 4.3 Immateriell kulturarv

### Annen forvaltningsoppgave

Kulturrådet har ansvar for å implementere UNESCOs konvensjon om vern av den immaterielle kulturarven og er Kulturdepartementets fagorgan på dette feltet. Kulturrådet forvalter verken juridiske eller økonomiske virkemidler på dette feltet. Oppgaven kan ses som en pådriverfunksjon som inkluderer mye opplysnings- og bevisstgjøringsarbeid overfor ulike statlige organer. Den immaterielle kulturarven til urfolk og nasjonale minoriteter er et prioritert område for arbeidet i Kulturrådet.

Kulturrådet har også etablert et nettsted<sup>22</sup> om immateriell kulturarv med en del eksempler fra Norge.

De fleste av Kulturrådets oppgaver berører vern og videreføring av immateriell kulturarv, men vi erfarer at det foreløpig er sporadisk og lite koordinert samarbeid med andre seksjoner om dette arbeidet, og at det kunne vært fordelaktig med mer samarbeid knyttet til implementeringen av UNESCOs konvensjon.

Videre finansierer Norsk kulturfond to tilskuddsordninger knyttet til kulturvern. Det er i dag lite samarbeid mellom de som arbeider med museer, kulturarv og kulturvern, selv om tematikken er beslektet.

## 4.4 Tilrettelegging og tilskuddsforvaltning på det internasjonale området

Kulturrådet har et ansvar for å legge til rette for internasjonalt samarbeid innen kultur. Kulturrådet har ansvar for å holde seg orientert om internasjonalt kultursamarbeid og formidle dette til relevante norske aktører. Kulturrådet bidrar på ulike internasjonale arenaer, blant annet innenfor EUs kulturprogram Kreativt Europa, EØS-midlene, kulturarvssamarbeid i Østersjøregionen, Nordisk samarbeid om mangfold og inkludering, i tillegg til arbeid med internasjonale initiativer, nettverk og samarbeid.

Blant virkemidlene og satsinger kan nevnes:

- EØS-midlene: Kulturrådet deltar med faglig råd i forvaltningen av kultursamarbeidsprogrammer, men har ikke ansvar for beslutninger om tildeling.
- Kreativt Europa: Dette er en satsing som bl.a. inkluderer søkbare tilskuddsordninger. Kulturrådet deltar ikke direkte i forvaltningen av ordningene eller vurdering av søknadene, men gir råd og veiledning til søkere. 9 millioner euro ble tildelt i 2017. Neste tildeling er i 2019.
- Europeiske kulturruter: Dette er en satsing under Europarådet. Det arbeides med å definere og synliggjøre grenseoverskridende kulturutvikling (f.eks. pilegrimsleder, hansa-kulturen). Kulturrådet sitter i arbeidsutvalget for programmet.
- Norsk-islandsk kultursamarbeid: Dette er en tilskuddsordning for samarbeidsprosjekter på kulturfeltet. Kulturrådet og det islandske departementet med ansvar for kulturfeltet tar beslutninger om tildeling.
- Kulturrådet har også forvaltet prosjektet «Inkluderende kulturliv i Norden», som løp fra 2017 til 2019.
- Videre er seksjonen sekretariat for Memory of the World og Norsk dokumentarv.

---

<sup>22</sup> <https://www.immaterieillkulturarv.no/>

### *EØS-midlene*

EØS-midlene er Islands, Liechtensteins og Norges bidrag til sosial og økonomisk utjevning i Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS). Støtten skal også styrke forbindelsene og samarbeidet mellom Norge og de 15 mottakerlandene. Utgangspunktet er EØS-avtalen som er hovedfundamentet i Norges samarbeid med EU. EØS-avtalen inkluderer en felles målsetting om å redusere sosiale og økonomiske ulikheter i Europa. EØS-midlene omfatter mange tematiske fagområder, herunder kultur. Tildelingen til de ulike programmene fremforhandles mellom det enkelte mottakerland og de tre giverlandene.

Ikke alle mottakerlandene for EØS-midlene har valgt å samarbeide om kulturprosjekter. Samarbeid om kultur gjelder Bulgaria, Latvia, Litauen, Polen, Portugal, Romania, Slovakia og Tsjekkia. Kulturvern, kulturelt entreprenørskap og samarbeid er blant satsingsområdene i denne programperioden 2014-2021. Det er Riksantikvaren som deltar som fagorgan i forvaltning av midler til kulturvern, mens Kulturrådet deltar i arbeidet med samarbeid om kunst og «kreativ næring».

Kulturrådet er kontaktpunkt for europeisk kunst- og kultursamarbeid under EØS-midlene i 8 land og bidrar til å utvikle og implementere programmer i samarbeid med europeiske fagmyndigheter. Det er Utenriksdepartementet som har hovedansvar for ordningen fra norsk side, og Kulturrådet utfører dette oppdraget etter avtale med departementet.

Kulturrådets rolle er særlig å styrke norske kulturaktørers muligheter som partnere i kunst- og kulturprosjekter i EØS-landene. Kulturrådet arbeider for at flest mulig EØS-prosjekter har norsk partner. Dette gjøres gjennom et utstrakt informasjonsarbeid over hele Norge (10 informasjonsmøter fra nord til sør så langt i 2019), møter og individuell rådgivning med potensielle norske partnere, og informasjon om reisestøtte og prosjektmidler.

EØS-arbeidet skjer gjennom møter, seminarer, bruk av e-postlister, sosiale medier og nettsidene til Kulturrådet.

Vurdering av prosjektsøknadene skjer først gjennom bruk av fagekspertter i de respektive mottakerlandene, og så går innstillingen til en «Selection Committee» der Kulturrådet deltar. Kulturrådet har som regel kontakt med alle norske partnere som deltar i prosjekt og bistår underveis i prosessen.

Vi har intervjuet en ansatt i UD som sitter sentralt i arbeidet med EØS-midlene. Vedkommende mener at Kulturrådet har løst sin del av oppgaven med engasjement og profesjonalitet.

### *Annet internasjonalt arbeid*

Kulturrådets rolle i de ulike satsingene og ordningene varierer. Ingen av tilskuddsordningene er utformet slik at Kulturrådet alene kan behandle søknader om tilskudd. Arbeidet krever at Kulturrådet tilpasser sitt bidrag til de rammer som hovedsakelig er definert av andre. Unntaket er Norsk-Islandsk samarbeid som saksbehandles av fagadministrasjonen og besluttes i direktørlinje.

Intervjuer med ansatte som arbeider på dette feltet viser blant annet at i forvaltningen av tilskuddsordningene knyttet til internasjonalt arbeid er det innslag av «instrumentalisering» av kunst og kultur. Man vektlegger effekten av virksomheten som får tilskudd, ikke bare kunstnerisk kvalitet. Dette reflekterer målet med ordningene.

Ansatte sier også at arbeidet med Kreativt Europa avviker fra arbeid med andre tilskuddsordninger. Det er krevende å få tilskudd fra ordningen, og det er ofte nær kontakt mellom potensielle søkere og Kulturrådet før det sendes søknad.

De ansatte vi har intervjuet sier at de ser det spesifikt internasjonale som sin spesialitet. De støtter seg på ekspertise i andre deler av Kulturrådet i vurdering av søknader, men de skulle gjerne hatt mer kontakt og samarbeid på tvers.

## 4.5 Annen tilskuddsforvaltning

### Tilskudd knyttet til nasjonale minoriteter

Fra og med 2019 forvalter Kulturrådet to tilskuddsordninger for nasjonale minoriteter. Ordningene finansieres over budsjettet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Kulturrådet har også rådgivnings- og utviklingsoppgaver i tilknytning til dette.<sup>23</sup> Det ble også overført midler til en stilling i forbindelse med flytting av ansvaret.

KMD har fremdeles det overordnede politiske ansvaret for nasjonale minoriteter. Overføringen av forvaltningen av tilskuddsordningene til Kulturrådet må sees på bakgrunn av at departementene er tilbakeholdne med selv å forvalte tilskuddsordninger. Det vanlige er at forvaltningen legges til direktorater eller andre underliggende etater, bl.a. for å skape avstand til politikere slik at disse kan unngå å stå til ansvar for enkeltavgjørelser.

Det finnes to tilskuddsordninger knyttet til nasjonale minoriteter. Den ene ordningen kan deles i to der en del av avsetningen er til driftstilskudd for foreninger og har som mål å styrke nasjonale minoriteters kultur, språk og egenorganisering. Den andre delen av denne avsetningen er for prosjekter som øker kunnskap om minoritetene, styrker deres identitet, mv.

Den andre tilskuddsordningen som Kulturrådet har fått ansvar for, er å forvalte den kollektive erstatningsordningen til tatere/romanifolk.

I likhet med andre tilskuddsordninger som ikke finansieres gjennom fondene, behandles søknadene i to steg av to saksbehandlere som hver for seg avgir innstillinger. Kulturrådets direktør fatter vedtak.

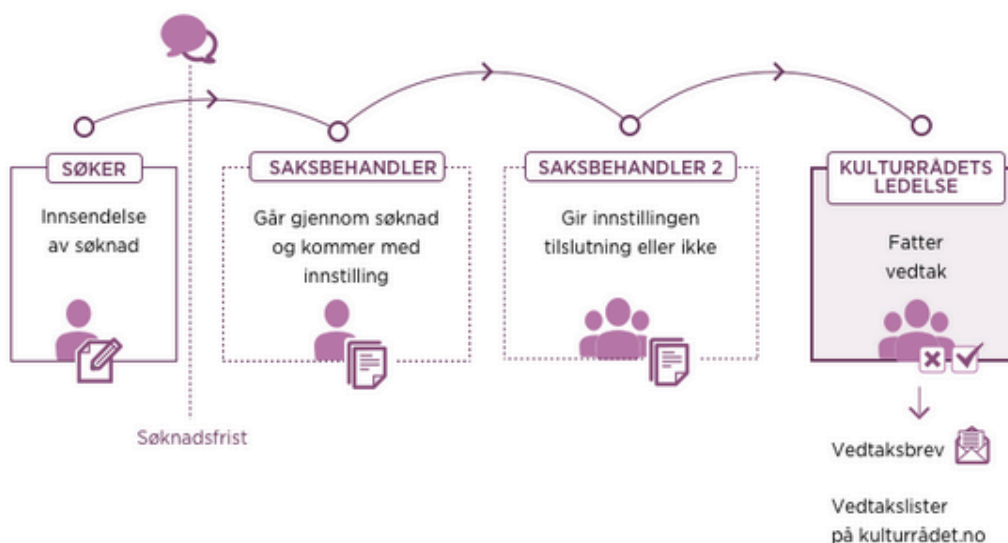
I KMD ble søknader behandlet på linje med andre ordinære saker, dvs. at en saksbehandler laget en innstilling. Vedtak ble oftest i realiteten tatt av ledere i embetsverket, men statsråden sto ansvarlig for hvert vedtak.

En saksbehandler som arbeider med ordningen i Kulturrådet sier: *Ved at vi har fått denne oppgaven, utvides arbeidet med mangfold i Kulturrådet, og det er positivt. Det er blitt lagt til rette for å arbeide i team, og derigjennom hentes erfaringer fra forvaltning med andre tilskuddsordninger og fra arbeidet med implementeringen av konvensjonen om vern av den immaterielle kulturarven. Dette er med på å styrke arbeidet med gruppene spesielt og med mangfold i stort.*

---

<sup>23</sup> Internt arbeidsdokument: «Kulturavdelingens virkemidler», 13. mars 2019.

Figur 4-1: Saksbehandlingsprosessen for søknader til tilskuddsordninger for nasjonale minoriteter



## Kreativ næring

Fra 2017 har støtte til næringsvirksomhet på kulturfeltet vært et satsingsområde for regjeringen. Man kan se satsingen som en videreføring av handlingsplanen «Fra gründer til kulturbedrift» som kom i 2013 (Hamnen mfl., 2014). Målgruppen for satsingen er kunstnere og mindre virksomheter som jobber med distribusjon, formidling, markedsføring eller salg av kulturelle uttrykk, samt regionale kompetansemiljøer som støtter opp om disse. Satsingen omfatter visuell kunst, musikk, scenekunst, litteratur, kulturarv, film, arkitektur, design, mote og dataspill, og Kulturrådet bidrar med rådgivning og prosjektstøtte. Prosjektstøtten skal dels bidra til økte inntekter, og dels til regional bransjeutvikling. Til sammen ble det bevilget 18,5 mill. kroner i 2018 gjennom to ulike ordninger:

- 10,7 mill. kroner ble kanalisert til regional bransjeutvikling gjennom økt kompetanse og bedre tjenester.
- 7,7 mill. kroner ble avsatt til tiltak som bidrar til næringsutvikling gjennom å styrke distribusjon, formidling, markedsføring og salg.

Kulturrådet koordinerer med Innovasjon Norge og Norwegian Arts Abroad på dette feltet, men det er ikke noe formalisert samarbeid.<sup>24</sup>

Søknadene om tilskudd behandles av administrasjonen. To saksbehandlere ser på søknaden i en sekvens hvor de arbeider hver for seg. Ledelsen i Kulturrådet fatter vedtak på grunnlag av anbefalinger fra saksbehandlerne.

Fra intervjuer har vi inntrykk av at forvaltningen av denne ordningen skiller seg fra andre forvaltningsoppgaver under Kulturrådet. Bl.a. analyserer Kulturrådet ulike segmenter og identifiserer prioriteringer ut fra en forståelse av hvor midlene vil kaste mest av seg. Ved behov bestiller de analyser fra eksterne. F.eks. skal man på musikkfeltet kunne velge å

<sup>24</sup> Kulturrådets oppgaver innen kulturell og kreativ næring. Hentet 30. april 2019 fra <https://www.kulturradet.no/kreativ-naering/vis/-/fakta-kreativ-naering>

satse på enten produsentleddet, markedsføring, e.l. Det skjer ikke en kunstfaglig vurdering.

Ansvar for forvaltningen er lagt til Seksjon for kunstnerøkonomi i Trondheim. Der arbeider også bl.a. ansatte som arbeider med forvaltning av Fond for lyd og bilde og Statens kunstnerstipend. Vårt inntrykk er at det er fornuftig at forvaltningen av kreativ næring og FLB er samlokalisert fordi arbeidet med FLB trolig er det beste faglige fellesskapet for de ansatte som arbeider med kreativ næring, selv om disse tilskuddsordningene har ulike finansieringskilder og tildelingsprosesser.

De vi intervjuet i Trondheim mente at flytting ut av Oslo hadde bidratt til en mer systematisk tenkning om hvordan arbeidet burde organiseres. Når Kulturrådet tidligere hadde fått nye oppgaver var nye enheter/ansatte blitt «limt på» gammel organisering. Flytting av ansvar ut av Oslo hadde ført til en grundigere vurdering av hvordan kontorene og organisasjonen skulle fungere, noe som hadde gitt bedre modeller for arbeid på tvers av virkemidler og ansvarsfelt. Blant annet er det en sterkere vektlegging av forvaltningskompetanse ved rekruttering til Trondheimskontoret, eller Seksjon for kunstnerøkonomi, enn hva som er tilfelle i Kunstavdelingen for øvrig.

Også i forvaltningen av kreativ næring er det potensielt en risiko for at individuelle ansatte får for sterk innflytelse over tildelingsprosessen. Det har Kulturrådet tatt hensyn til ved utskifting av ansvar for søknadsbehandling og innstilling.

Enkelte vi intervjuet som arbeider med forvaltning av fondene tok til orde for at beslutningsmyndighet om tilskudd til kreativ næring legges til et kollegialt organ. Dette ble begrunnet i behov for å se dette tilskuddet i sammenheng med andre ordninger som fondet forvalter.

## 4.6 Andre forvaltningsoppgaver

Kulturrådet har ansvaret for den statlige forsikringsordningen av kunstgjenstander som lånes inn fra utlandet til utstillinger i Norge – den såkalte statsgarantiordningen. Ordningen ble etablert i 1985, og det har i denne 30-årsperioden ikke forekommet krav om forsikringsutbetaling.<sup>25</sup> Kulturrådet har nylig også fått ansvar for å vurdere søknader om statsgaranti for utstillinger som skal sendes til utlandet, som er UDs ansvar. Kulturrådet har nedsatt et ekspertutvalg som støtter opp om disse oppgavene

## 4.7 Rådgivning til departement og andre aktører

Regjeringen har på sine nettsider en beskrivelse av statsforvaltningen.<sup>26</sup> De henviser der til en rapport fra Difi (2013) om direktoratenes rolle. Difi (2013) skriver følgende om direktoratenes faglige rolle:

«Direktoratenes faglige rolle er primært å være faglig rådgiver for departementet. Dette omfatter alt fra å gi brede faglige innspill til budsjett, lovutkast og stortingsmeldinger til å framskaffe faktaopplysninger for å besvare spørsmål i Stortinget. Et sentralt element i denne rollen er ellers å utvikle et mer langsiktig kunnskapsgrunnlag for politikktutforming. Det innbefatter også å synliggjøre alternativer og konsekvenser av ulike valg. Direktoratenes utvikling av regelverk

---

<sup>25</sup> Revidert regelverk for statlig forsikring. Aktuelt, 21. juni 2016. Hentet 30. april 2019 fra <https://www.kulturradet.no/museumsutvikling/vis-artikkel/-/revidert-regelverk-for-statlig-forsikring>.

<sup>26</sup> <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/hva-er-statsforvaltningen/id2397949/>



for sektoren må også regnes til denne rollen så lenge reglene skal godkjennes av departementet. Samtidig er direktoratene kompetanseorganer som utvikler og formidler kunnskap til sektoren, forvaltningen, mediene og allmennheten generelt.»

I praksis vil direktoratene ikke offentlig kritisere eget departement, særlig ikke på områder hvor de selv har gjennomføringsansvar. Departementene vil gjerne invitere direktoratene til å bidra med faglige innspill og vurderinger i lukkede prosesser før departementet selv inntar en posisjon.

Direktoratene står gjerne som høringsinstanser også i saker utgått fra eget departement og i saker som er innenfor de respektive direktoratenes ansvarsområde, men vårt inntrykk er at direktoratene ikke avgir substansielle høringsuttalelser i slike saker.

Arbeidsformen beskrevet over innebærer at viktige deler direktoratenes rådgivning vil være unntatt offentlighet, noe som også gjør det vanskelig for eksterne å vurdere hvor godt rollen fylles og å sammenligne utøvelsen på tvers av direktorater.

## 4.8 Vurderinger og funn

I hovedsak er det ikke framkommet noe som tyder på at Kulturrådet ikke gjør en god jobb på områdene som dekkes av dette kapitlet, når man tar hensyn til det mandat og de rammebetingelser de arbeider under. Som forventet har museumsseksjonen foreløpig ikke klart å bygge opp samme kapasitet etter at ansatte sluttet da seksjonen ble flyttet til Bodø.

På tross av at vi ikke ser klare svakheter i oppfyllelse av oppgavene som omtales i dette kapitlet, mener vi det er en svakhet at organiseringen framstår som silopreget, med lite rulling og samarbeid på tvers, både innenfor Kulturavdelingen og mellom denne og øvrige avdelinger. Flere av intervjuene har indikert at økt samhandling på tvers kunne styrket Kulturrådets oppgaveløsning.

Viktige unntak fra «silopreget» er at ledelsen har initiert noen prosjekter som i prinsippet hele organisasjonen skal bidra til, «Kulturøkonomi» og «Mangfold». Førstnevnte skal initialt bidra til bedre forståelse av økonomien i kultursektoren, men på sikt kan forståelsen gi grunnlag for innretning av virkemidler. Også «Mangfoldsprosjektet» er et prosjekt som gjelder hele Kulturrådets arbeidsfelt. Det skal «identifisere utfordringer og behov knyttet til målet om å styrke mangfold og nye stemmer i kunst- og kulturfeltet». Blant annet skal prosjektet vurdere fonds- og stipendforvaltningen. Disse prosjektene er forankret i Kulturavdelingen, men også Kunstavdelingen bidrar til arbeidet.

Videre har vi ikke sett tegn til at kritisk selvrefleksjon har utløst endringer i måten oppgaver løses på. Utover endringer utløst av nye rammebetingelser og føringer fra KUD, framstår organisasjonen som lite dynamisk. Unntak er etablering av analyseavdelingen og flytting av ansvar for Kreative næringer.

For å fungere godt som rådgiver, må man sikre best mulig faglig kvalitet i arbeidet. Dette krever for det første at man har gode systemer for kunnskapsproduksjon og analyser og at man sikrer at man får utnyttet den beste, relevante kompetansen i organisasjonen. Foreløpig er det svakheter på disse områdene. For det første er det svakheter i tilrettelegging av data fra eSak til analyser. For det andre har man ikke fått mobilisert alle deler av organisasjonen i kunnskapsproduksjon og analyser. I intervjuer har vi fått inntrykk at ledelsen i Kulturrådet selv ser rom for styrking av rådgivningsfunksjonen.

Det er i hovedsak den samme typen kunnskapsproduksjon som er relevant også som grunnlag for en rolle som kompetanseorgan overfor allmennheten.

## 5 Forvaltning av tilskudd

Tilskuddsforvaltning er en svært sentral oppgave for Kulturrådet. De kollegiale organene utformer forvaltningsmodell for fondene, mens fagadministrasjonen utformer modell for andre tilskuddsordninger. I begge tilfeller kan føringer fra KUD eller Stortinget begrense handlefriheten.

Kulturrådet legger sterk vekt på at det skal være «totrinns» behandling av søknader om tilskudd. I tillegg står prinsippet om «armlengdes avstand» sterkt, men tolkningen av begrepet er ikke entydig.

I dette kapitlet viser vi hvilke modeller for tilskuddsforvaltning som anvendes av fondene og for andre midler, og vi omtaler synspunkter på forvaltningsmodeller for tilskuddsordninger som er relativt nye oppgaver for Kulturrådet.

### Totrinns saksbehandling

Med totrinns behandling menes at minst to aktører ser på saken og gjør selvstendige vurderinger.

I flere av intervjuene vi har gjort er det en oppfatning om at fagadministrasjonen må gjøre en vurdering av søknadene til Norsk kulturfond før utvalgene gjør den endelige vurderingen, for å sikre en totrinns saksbehandling. Dersom de ikke gjør dette, må Rådet vurdere søknadene etter at utvalgene har vurdert dem. En forenklet saksbehandling der én instans gjør vurderingen alene, er, etter deres syn, i strid med god forvaltningsskikk.

Totrinnsbehandlingen er begrunnet i at anvendelse av kunstnerisk skjønn i søknadsbehandlingen ikke kan påklages. For å kompensere for manglende klageadgang skal to instanser delta i søknadsbehandlingen. Søknadene til alle de tre fondene er gjenstand for totrinns saksbehandling, men den kan implementeres på tre ulike måter:

- 1) Fagutvalg innstiller til et overordnet utvalg som tar endelig avgjørelse
- 2) Fagadministrasjonen innstiller til fagutvalg som tar endelig avgjørelse
- 3) Fagadministrasjonen innstiller til direktøren som tar endelig avgjørelse<sup>27</sup>

Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde benytter beslutningsprosess 1), og her skjer totrinnsbehandlingen i praksis ved at et utvalg fatter vedtak uten forutgående tilråding, og at en overordnet instans, henholdsvis Utvalget og Styret, får vedtakene til orientering, og har myndighet til å omgjøre dem. Norsk kulturfond benytter i hovedsak beslutningsprosess 2). Tilskuddsordninger utenfor de tre fondene benytter prosess 3).

Slik tilskuddsforskriften er formulert, står fondene fritt til å bruke alle de tre prosessene.<sup>28</sup> I saksforberedelsen til forskriften, som gir unntak fra klageadgang, legger justisdepartementet til grunn at totrinnsbehandlingen i Norsk kulturfond og Statens kunstnerstipend følger prosess 1).<sup>29</sup> Likevel konkluderer Eivind Smith i en utredning fra 1995 med at prosess 2) kan benyttes, og dette legges til grunn i notatet til Bjørknes fra 2013.<sup>30</sup> Imidlertid mener vi at Smiths konklusjon har to svakheter.

For det første drøfter ikke Smith spesifikt spørsmålet om hvorvidt prosess 2) er i samsvar med armlengdesprinsippet (jf. beskrivelse av dette i avsnitt 1.2.3). Dermed reises

---

<sup>27</sup> *Tostegs saksbehandling i Kulturrådet*. Internt notat av Trond Bjørknes, Kulturrådet, 12. mars 2013.

<sup>28</sup> Jf. § 2, *Forskrift om tilskudd fra Norsk kulturfond*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2014-10-31-1387?q=kulturr%C3%A5d>.

<sup>29</sup> Brev av 19. mars 1987 fra Justisdepartementet til Kulturdepartementet. Gjengitt i Bjørknes (2013).

<sup>30</sup> *Tostegs saksbehandling i Kulturrådet*. Internt notat av Trond Bjørknes, Kulturrådet, 12. mars 2013.

spørsmålet om begrepet «kollegial karakter», som Smith bruker, er vidt nok til å omfatte armlengdesprinsippet, eller om det bør legges til grunn at armlengdesprinsippet stiller Kulturrådet i en særstilling i forhold til andre forvaltningsorganer av kollegial karakter.

For det andre skriver han innledningsvis at «Men jeg går ikke nærmere inn på grensedragningen mellom de beslutningstyper som tilligger henholdsvis rådet og administrasjonen» (s. 3).<sup>31</sup> Hans utredning handler altså først og fremst om delegasjon fra rådet til fagutvalgene, mens spørsmålet om fordeling av oppgaver og beslutningsmyndighet mellom fagadministrasjonen og armlengdesorganene ikke er diskutert i utredningen. Hans konklusjon om at prosess 2) kan benyttes trekkes altså kun med en summarisk henvisning til at dette er vanlig i andre forvaltningsorganer «av kollegial karakter».

Det er ulike forståelser av hvordan armlengdesbegrepet skal defineres. Vi forstår at man i Danmark har lagt til grunn en forståelse som tilsier at ansatte i en fagetat ikke skal gjøre kunstfaglige vurderinger fordi de tilhører den ordinære statsforvaltningen. En annen forståelse innebærer at ansatte i en fagetat har avstand til politikere/departementet og at det er uproblematisk at de gjør kunstfaglige vurderinger.

Det brukes mange ulike modeller for tilskuddsforvaltning i Norge. For de fleste tilskuddsordninger er ikke ytringsfrihet et relevant tema. Likevel kan eksterne fagpersoner ha en viktig rolle i forvaltningen, men da ut fra en annen begrunnelse enn den som har gjort «armlengdes avstand» til et prinsipp for forvaltning av støtte til kulturtiltak i mange land.

Vanligvis legges ansvaret for forvaltning av tilskuddsordninger til direktorater. Hensikten er bl.a. å skape en avstand mellom statsråden og avgjørelser i enkeltsaker. Man kan se dette som en form for «armlengdes avstand», men for å beskytte kunst som ytringer, har man på kulturfeltet økt avstanden til politikerne gjennom å legge beslutningsmyndigheten til utvalg utenfor direktoratet (dvs. Kulturrådet) og selve statsforvaltningen.

Vår gjennomgang av søknadsbehandlingen i Norges forskningsråd og Norsk filminstitutt (se vedlegg 1) viser at begge disse praktiserer totrinns søknadsbehandling. I Forskningsrådet gjøres en fagfelleevaluering av paneler som oppnevnes *ad hoc* for hver søknadsrunde, hvorpå et oppnevnt porteføljestyre gjør tildelingsvedtakene. Styrene er sammensatt av forskere, dvs. eksterne eksperter. Også i programmer hvor tematisk innretning er politisk styrt er det porteføljestyrene som fatter beslutningene. Vi mener at selv om det er betydelige likhetstrekk i søknadsbehandlingen i Forskningsrådet og fondene knyttet til Kulturrådet, er begrunnelsen for valg av forvaltningsmodell ganske ulik. Vi oppfatter det slik at denne anvendelsen av prosess 1) er begrunnet i prinsippet om akademisk frihet, men også behovet for å sikre tilstrekkelig kompetanse bak vurderingen av søknadene.

I Norsk filminstitutt gjøres kunstfaglige eller filmfaglige vurderinger av konsulenter som er ansatt på fireårige åremål, tilsvarende scenekunstkonsulenten som betjener scenekunstordningene i Norsk kulturfond. I noen tilfeller der man trenger spesiell fagkompetanse brukes fagpaneler. Her er det direktøren eller avdelingsdirektører som gjør vedtak. I vårt intervju i Norsk filminstitutt ble ikke armlengdesprinsippet nevnt som styrende for deres virksomhet, og denne modellen samsvarer ikke med noen av de tre prosessbeskrivelsene ovenfor. Ettersom film også må anses som ytringer, er forskjellen til forvaltningen av fondene i Norsk Kulturråd slående.

Vi ser at totrinns søknadsbehandling er det vanlige. Vi ser også at de to virksomhetene vi har beskrevet representerer ulike prosessmodeller, basert på litt ulike begrunnelser.

---

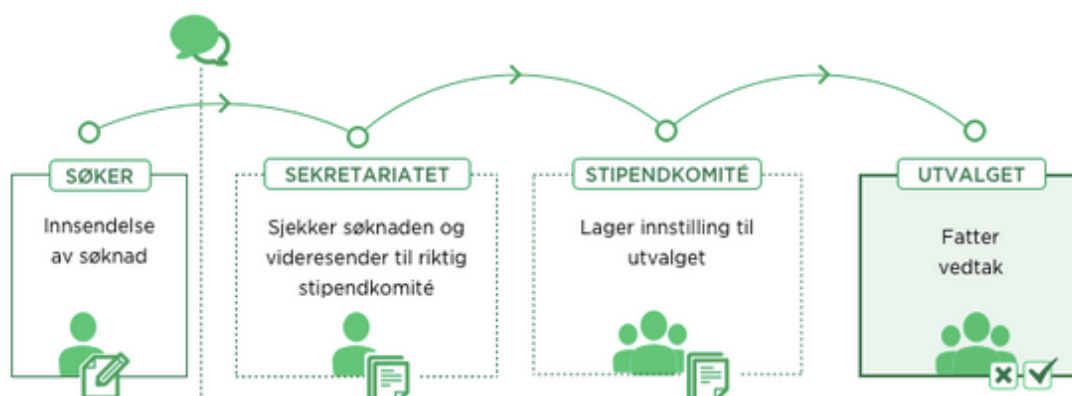
<sup>31</sup> Smith, E. 1995. *Visse spørsmål vedrørende forvaltningsordningen i Norsk kulturråd*. Upublisert notat, 13. november 1995.

I valg og utforming av søknadsbehandlingsprosesser er det, etter vår mening, nødvendig med en pragmatisk tilnærming, der man også vurderer ressursbruk og andre praktiske forhold, slik at man gjør en helhetlig vurdering der de ulike hensynene veies opp mot hverandre.

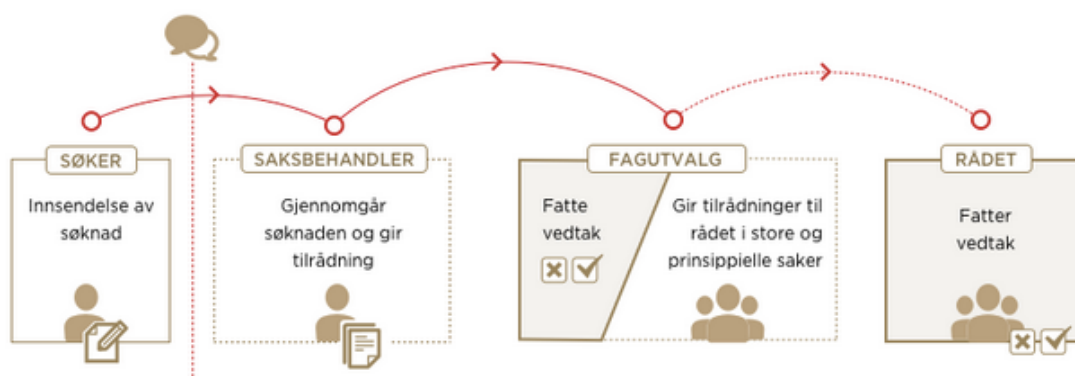
Ett eksempel kan være Forskningsrådet. Som nevnt bruker de porteføljestyrer til å fatte vedtak om tildeling. En gjennomsnittlig prosjektbevilgning fra Forskningsrådet var på 9,6 mill. kroner i 2017, dvs. mange ganger større enn i fondene på kulturfeltet. Når tildelingene er så store, er det viktigere at man ikke gjør dårlige beslutninger, og det kan dermed lettere forsvares å sette inn store ressurser i vurderingen.

Tilskuddsforvaltningen i kulturavdelingen inkluderer vanligvis ikke bruk av eksterne eksperter, og vedtaksmyndigheten ligger hos Kulturrådets direktør. Det er innført det som omtales som to-leddet behandling av søknadene ved at to saksbehandlere gjør selvstendige vurderinger. Dette må også ses i sammenheng med at også i de fleste av disse tilskuddsordningene er tildelte beløp per søknad ganske beskjedne.

Figur 5-1: Modell 1



Figur 5-2: Modell 2



Figur 5-3: Modell 3



Vi mener det kan være grunn til å vurdere om alle tilskuddsordningene finansiert av fondene har preg av ytringer som tilsier forvaltning med «armlengdes avstand» ved bruk av kollegiale organ og med kunstfaglig vurdering som hovedkriterium. Et eksempel er ordningene «Prosjektstøtte kulturvern» og «Faglitteratur kulturvern» - begge finansiert med midler fra Norsk kulturfond. Ordningene forvaltes på samme måte som andre tilskudd finansiert av fondene, dvs. at et fagutvalg (felles for de to ordningene) fatter vedtak på grunnlag av innstilling fra administrasjonen. Vi er i tvil om forvaltning av disse tilskuddsordningene krever armlengdes avstand til politikere.

Selv om man ikke har behov for kunstfaglig vurdering, kan det likevel være hensiktsmessig at tildeling gjøres av et utvalg. Dette kan bidra til maktspredning og sikre bred kompetanse bak vurdering av søknadene. Disse hensynene kan være relevant for forvaltningen av de nevnte ordningene knyttet til kulturvern. Tilsvarende kan man vurdere om det ville være hensiktsmessig å trekke inn ekstern kompetanse i vurdering av enkelte tilskuddsordninger finansiert med spillemidler eller ordinære budsjettmidler.

Vårt inntrykk er at valg av forvaltningsmodell i fondene og Kulturrådet i noen grad er bestemt av finansieringskilde og historikk. I stedet mener vi at man bør velge forvaltningsmodell basert på en analyse av den enkelte ordnings innhold og omfang. Er det behov for kunst- eller kulturfaglig vurdering? Har aktivitetene som støttes preg av ytringer som bør forvaltes med armlengdes avstand til politikere? Tilsier en avveining mellom kostnader og nytte (treffsikker tildeling, legitimitet, mv.) at man bør forenkle behandlingsprosedyren, eventuelt bare for små eller enkle tildelinger? Vi har sett få tegn til en slik analytisk tilnærming til valg av forvaltningsmodell.

Kulturrådet har i løpet av ganske få år fått ansvar for tre tilskuddsordninger, og prosess rundt valg av forvaltningsmodell for disse kan belyse hvordan Kulturrådet arbeider med valgene:

- Kreativ næring: Saksbehandlingen er lagt til Kunstavdelingen (selv om ordningen ikke er finansiert av fondsmidler), men det brukes ikke kollegialt organ i behandlingen. Som nevnt tidligere, har vi fått høre synspunkter på at ordningen bør forvaltes av kollegialt organ fordi den bør sees i sammenheng med andre ordninger som forvaltes av fondet, og fordi det vil være hensiktsmessig med vurdering av et kollegialt organ.<sup>32</sup> Vi kjenner ikke til om disse synspunktene er blitt løftet opp til en drøfting av forvaltningsmodell. Vi forstår at ordningen er basert på direktoratsmodellen i Kulturavdelingen slik den ble forstått i 2017.

<sup>32</sup> Vi er ikke overbevist om at dette ville vært fornuftig.

- Tilskudd til nasjonale minoriteter: Vi mener at det på dette feltet er ganske sannsynlig at det kan komme søknader om tilskudd til tiltak med politisk kontroversielt innhold. Dette kan tale for bruk av kollegialt organ. Vi kjenner ikke til at dette er drøftet, og flytting av forvaltningsansvaret fra KMD til Kulturrådet har uansett økt avstanden mellom politikere og forvaltere av ordningene.
- Tilskudd til amatørteater: Dette er i realiteten to ordninger, én for nasjonale organisasjoner og én for teaterlag. Ordningene innebærer støtte til frivillige virksomhet. De andre store ordningene til frivillighet (tilskudd til organisasjoner innen idrett, livssyn, politikk, mv.) bruker aktivitetsnivå som viktigste tildelingskriterium. I starten av vårt prosjekt fikk vi høre at det var bestemt at tilskuddene etter flytting til Kulturrådet likevel skulle behandles av et kollegialt organ, men vi ser nå at ordningen forvaltes av administrasjonen alene. Vi mener det er positivt at Kulturrådet har vurdert ulike alternative forvaltningsmodeller for denne ordningen.

Vi mener det er behov for at aktørene som er involvert i utforming av forvaltningen av tilskudd fra Norsk kulturråd gjør en systematisk vurdering av hvordan tilskudd til ulike typer formål bør forvaltes og om det kan etableres en differensiering også mellom behandling av ulike saker innenfor én og samme ordning ut fra kompleksitet og/eller størrelse. Utforming av både mål og avgrensninger (nedslagsfelt), krav til søknad og forvaltningsmodell bør bl.a. baseres på:

- Prinsipiell vurdering av behov for armlengdes avstand
- Vurdering av behov for makspredning og/eller ekstern kompetanse
- Kostnaden ved forvaltningen (både hos søker, administrasjon, eventuelle utvalg, mv.)

I tillegg bør man analysere om en vurdering av kostnader opp mot tapet ved dårlige avgjørelser tilsier at enkelte søknader kan gis en forenklet behandling. Vi vil her også vise til

Tabell 3-5 som viser at særlig forvaltningskostnadene knyttet FLB må regnes som betydelig, målt opp mot tilskuddene. Hvis man hadde brutt ned nøkkeltallene på individuelle tilskuddsordninger ville man ganske sikkert funnet vesentlig høyere kostnadsandeler for enkelte ordninger.

For at det skal være meningsfylt å gjennomføre analysen, må både KUD, de kollegiale organene og fagadministrasjonen stille seg bak og ha en positiv grunnholdning til å tilpasse seg resultatene av analysen.

KUD kan stimulere til at de kollegiale organene tar hensyn til hvordan utforming av ordningene og forvaltningsmodellene påvirker ressursbruken i forvaltning gjennom å øke bevilgningene til fondene, men samtidig bestemme at de skal kompensere Kulturrådet for ressursbruken på sekretariatstjenester og dekke egne driftsutgifter. Dette vil gjøre at én ekstra krone brukt på forvaltning vil redusere omfanget av tilskudd like mye.

## 5.1 Vurderinger

Vår vurdering er at det bør gjøres en systematisk vurdering av hvordan tilskudd til ulike typer formål bør forvaltes. Denne vurderingen bør omfatte hvilke kriterier som skal ligge til grunn for at søknader skal behandles etter prinsippet om armlengdes avstand samt hvilket behov det er for å sikre maktspredning og/eller ekstern kompetanse i søknadsbehandlingen. Vurderingen av hvordan tilskuddene skal forvaltes bør også inkludere en vurdering av forvaltningskostnader.

Videre mener vi at man bør analysere om dagens forvaltningspraksis er tilpasset de ulike ordningenes særtrekk og om det bør etableres klarere rollefordeling mellom administrasjonen og de kollegiale organene.

## 6 Kunnskapsproduksjon

Ett av målene for Kulturrådet er å utvikle rollen som kunnskapsprodusent. I Kulturmeldinga sies det at Kulturrådet i framtida bør videreutvikle sin særegne posisjon til fortsatt å kunne forene akademisk forskning og erfaringer fra praksisfeltet i kunnskapsprosjekter som myndigheter, utdanningssektor, kulturaktører og offentligheten kan nyttiggjøre seg.

Som ledd i arbeidet med kunnskapsproduksjon er Kulturrådet i ferd med å etablere en egen avdeling for kulturanalyse. Hensikten er blant annet å produsere gode beslutningsgrunnlag som kan brukes av både fagadministrasjon, de kollegiale organene og departementet. I dette kapitlet beskriver vi Kulturrådets eksisterende FoU-arbeid og annen kunnskapsproduksjon samt planer for den nye avdelingen for kulturanalyse.

### 6.1 Forskning og utvikling

Formålet med FoU-arbeidet i Kulturrådet er «å undersøke og analysere større saksforhold, tendenser eller fenomener i kulturlivet».<sup>33</sup> Kulturrådets virksomhet på dette feltet omfatter forskning, utredninger og evalueringer, statistikkproduksjon, kunnskapsformidling og rådgivning, og har vært en del av institusjonens virksomhet siden 1990-tallet.

Kulturrådets kunnskapsproduksjon har i hovedsak skjedd i regi av FoU-seksjonen på oppdrag fra og i samarbeid med FoU-utvalget i Norsk kulturfond. En rekke forskningsprogrammer har blitt gjennomført eller er under gjennomføring, blant annet *Kunst, kultur og kvalitet* (2014–2017), *Barn og unge, kunst og kultur* (oppstart i 2018), *Kunst, kultur og digitalisering* (oppstart i 2019), *Kunst og sosiale fellesskap* (oppstart i 2018), *Kunst og makt* (avsluttet i 2018), samt ulike mindre prosjekter og evalueringer. Aktivitetene finansieres av avsetninger i kulturfondet, rundt tre millioner kroner årlig, samt i noen tilfeller tilskudd fra Kulturdepartementet. Prosjektene utføres av eksterne oppdragstagere etter offentlige utlysninger. Enkelte programmer har også blitt gjennomført i samarbeid med Statens kunstfond i Danmark.<sup>34</sup>

I tillegg gjennomføres det regelmessige evalueringer av de ulike ordningene. Siden 2012 har det vært gjennomført til sammen 13 evalueringer; sist «*Basis og overbygning*» om tilskuddsordningen for basisfinansiering av frie scenekunstgrupper, utført av Telemarksforskning.<sup>35</sup> Evalueringene finansieres av utvalget som forvalter den aktuelle ordningen. Funn og resultater kan gi et kunnskapsgrunnlag for opprettelse av nye støtteordninger; for eksempel ble ordningen *Tidsskrift og kritikk* opprettet etter en evaluering av tidsskriftstøtteordningene.

Vi har fått opplyst at Kulturrådet gjennom sine årvisse utlysninger av ulike FoU-oppdrag og evalueringer har bidratt til å bygge opp og opprettholde flere fagmiljøer på samtidskunsthforskning i Norge, blant annet ved Telemarksforskning, Universitetet i Stavanger og Høgskolen i Volda. Det har også blitt etablert en norskspråklig akademisk skriftserie som gir publiseringspoeng. Så langt har alle eller nesten alle midlene til FoU-seksjonens eksterne oppdrag blitt bevilget av FoU-utvalget og andre underutvalg i Norsk kulturfond.

---

<sup>33</sup> *Forskning, utredning og evaluering*. Hentet 16. august 2019 fra <https://www.kulturradet.no/forskning>.

<sup>34</sup> *Kulturrådets årsrapport 2018* og <https://www.kulturradet.no/norsk-kulturfond/fou>.

<sup>35</sup> *Evaluering. Basis og overbygning*. Hentet 16. august 2019 fra <https://www.kulturradet.no/vis-publikasjon/-/basis-og-overbygning>.



Vi kjenner ikke til at Fond for lyd og bilde eller Statens kunstnerstipend har tilsvarende midler og aktiviteter. Styrelederen i Fond for lyd og bilde uttaler at han gjerne skulle hatt mulighet for å sette i gang FoU-prosjekter basert på interne data. Fond for lyd og bilde ble evaluert i 2002.<sup>36</sup> Vi kjenner ikke til at det er gjennomført noen evalueringer i regi av Statens kunstnerstipend.

## 6.2 Annen kunnskapsproduksjon

Flere av informantene har påpekt at kunnskapen om tilskuddsordningene i høy grad er basert på søknader, og i for liten grad på resultater og rapporteringer fra prosjektene som får tilskudd. Kulturrådet har de aller siste år utviklet en satsing på økt statistikk-, analyse- og kunnskapsproduksjon gjennom SANK-prosjektet. Formålet med prosjektet er blant annet å i større grad sammenstille og analysere informasjon fra rapporteringer og fra andre datakilder. Denne typen kunnskap vil være nyttig for videreutvikling av tilskuddsordningene Kulturrådet forvalter, både ordningene som forvaltes av de kollegiale organene og øvrige tilskuddsordninger.

Vi forstår det slik at det er behov for økt standardisering av rapporteringsskjemaer og rutiner for å få en god sammenstilling av tall og andre data. Vi har også inntrykk av at det er behov for å utvikle bedre rutiner og mekanismer som kan omsette et slikt kunnskapsgrunnlag til utviklingsarbeid i tilskuddsordningene.

## 6.3 Avdeling for kulturanalyse

Våren 2019 ble det bestemt å opprette en ny Avdeling for kulturanalyse. FoU-seksjonens oppgaver skal integreres i den nye avdelingen. Vi oppfatter at opprettelsen av den nye avdelingen for kulturanalyse er et svar på Meld. St. 8 (2018–2019) *Kulturens kraft — Kulturpolitikk for framtida*:

«Utgreiingar har peika på at mykje av forskinga på feltet har retta seg mot estetiske og kulturelle prosessar i kunsten og kulturen sjølv, og at det har vore svakare tradisjon for forskning på *kulturpolitiske problemstillingar*. Det har òg vore ein svakare tradisjon for forskning som *premiss i politikktutviklinga*.» (s. 85, vår kursivering)

Departementet ser for seg følgende rolle for Norsk kulturråd:

«Norsk kulturråd har ei sentral rolle i utviklinga av kunst- og kulturpolitisk relevant forskning, både gjennom rolla som bestillar, formidlar og pådrivar og gjennom rolla som rådgivar og samarbeidspartnar for Kulturdepartementet i FoU-spørsmål. Departementet ønskjer at Norsk kulturråd framover tek eit større ansvar for utvikling og produksjon av statistikk, utgreiingar og analysar på kunst- og kulturområda». (s. 86)

Etter vår mening er det ikke mulig å se av formuleringene i meldingen om departementet med «Norsk kulturråd» her mener Rådet, fagadministrasjonen eller begge.

Det er altså kunst- og kulturpolitisk relevant utrednings- og analysearbeid som skal stå i fokus. Men Norsk kulturråd skal også være blant departementets rådgivende organer på kunst- og kulturforskningsfeltet:

---

<sup>36</sup> *Evaluering av Fond for lyd og bilde*. Hentet fra <https://www.kulturradet.no/vis-publikasjon/-/publikasjon-evaluering-av-flb>.

«[Regjeringen vil] samarbeide med andre departement, Noregs forskingsråd og underliggjande etatar om identifisering av kunnskapsbehov, gjennomføring av tiltak og formidling.» (s. 87)

Forhandlingsnotatet om opprettelse av Avdeling for kulturanalyse fastsetter et ambisiøst mandat som i det store og hele fanger opp departementets bestilling:

«Avdelingen skal utformes med hensikt å styrke Kulturrådets rolle og anseelse som kunnskapsprodusent og premissleverandør.»

Den overordnede ambisjonen for den nye avdelingen er «å endre [Kulturrådets] kulturpolitiske rolle fra å være tilskuddsforvalter til å være kunnskapsprodusent, premissleverandør og tilskuddsforvalter [...] Avdelingen vil ha potensial til å være en støtte for kulturforvaltning og kulturlivet generelt, og for den kunnskapsproduksjonen som knytter seg til disse feltene.»<sup>37</sup> Avdelingen skal bidra til styring av Kulturrådets virksomhet ved å «forbedre forvaltningen», noe vi tolker som at avdelingen skal bidra til at Kulturrådet arbeider evidensbasert.

Den nye avdelingen skal videreføre FoU-seksjonens funksjoner, slik som sekretariatsfunksjonen for FoU-utvalget i Norsk kulturfond og ansvar for å sørge for kulturstatistikk. I tillegg skal avdelingen blant annet arbeide med andre utredningsoppgaver og analyse av resultatdata fra rapporteringen i tilskuddsordningene.

Det er foreløpig uklart hvordan ulike prosjekter i analyseavdelingen skal finansieres, men vi antar at FoU-utvalget vil fortsette å gi analyseavdelingen i oppdrag å bestille evalueringer og andre rapporter og utredninger med midler fra Norsk kulturfond. Videre antar vi at analyseavdelingen også skal understøtte Kulturrådets oppgaver som ikke er knyttet til forvaltning av fondene, og vil få ressurser til dette.

## 6.4 Kunnskapsbasert rådgivning

Vi mener det er et behov for å avklare rollene til fagadministrasjonen og de kollegiale organene i forbindelse med kunnskapsproduksjon og kunnskapsbasert rådgivning overfor allmennheten og departementet.

Kulturrådets fagadministrasjon er et direktorat. Vi mener at dette begrenser institusjonens mulighet for selv å utøve maktkritikk overfor politiske myndigheter og å innta kulturpolitiske standpunkter i offentlighet (jf. drøfting i avsnitt 4.7).

Rådet er ikke underlagt departementets instruksjonsmyndighet i sitt rådgivningsoppdrag. Det skal dermed ha en mer *uavhengig* rolle i sin rådgivning overfor departementet enn det fagadministrasjonen og andre direktorater har. Dette gjelder også Rådets funksjon overfor allmennheten. Rådets FoU-avsetning er viktig for å kunne sikre Rådet et sterkt faglig grunnlag som rådgiver og som forvalter av fondene. For at kunnskapsproduksjonen skal kunne fungere kritisk som en del av et offentlig ordskifte, må den derfor enten kommuniseres gjennom de kollegiale organene eller ta form av leveranser fra eksterne. Et aktivt FoU-utvalg som tar sin politiske uavhengighet på alvor og som understøttes av en ressurssterk kulturanalyseavdeling kan få stor strategisk betydning.

## 6.5 Funn og vurderinger

Vi mener at Kulturrådet gjennom opprettelsen av en ny avdeling for kulturanalyse viser vilje til å ta på seg nye oppgaver.

---

<sup>37</sup> Internt forhandlingsnotat til IDF, 31. januar 2019, ref.: 18/1978-32

Avdeling for kulturanalyse er gitt et viktig mandat i å lede, integrere og koordinere fagadministrasjonens kunnskapsproduksjon og -formidling. Økt tilgang til og bruk av data fra søknadene og rapportene fra tilskuddsmottakerne vil kunne gi et godt og verdifullt kunnskapsgrunnlag for evidensbasert utvikling av tilskuddsordningene. Analyseavdelingen vil kunne spille en nøkkelrolle i å omsette informasjon om behov, effekter, måloppnåelse og konsekvenser samt utviklingen av kunstfeltene (ut fra blant annet sammensetning av søkermasse, kjennetegn ved aktivitetene det søkes støtte til, mv.) til systematisk kunnskap. Dette kunnskapsgrunnlaget vil kunne benyttes i videreutviklingen av tilskuddsordningene og utformingen av innspill til kulturpolitikken forøvrig.

Vi mener at for å lykkes bør avdelingen trekke på fagkompetansen i de øvrige delene av fagadministrasjonen, ved at ansatte med relevant tematisk kompetanse trekkes inn i kunnskapsproduksjonen og -utviklingen. Samarbeid med Kommunikasjonsavdelingen vil være viktig med tanke på effektiv formidling.

Vi mener også at samarbeid med de kollegiale organene er nødvendig og hensiktsmessig. Rådet må ha et kunnskapsgrunnlag for å kunne fylle sin rådgiverfunksjon, og er avhengig av fagadministrasjonen for å gjennomføre FoU-tiltak. Vi mener at dette tilsier at både rådsleder og direktør bør ha en dialog om overordnede prioriteringer knyttet til kunnskapsproduksjonen og -formidlingen og løpende ha en dialog om ressursbehov og kapasitet knyttet til disse oppgavene.

## 7 Styring og ledelse av Kulturrådet

I dette kapitlet redegjør vi for styring og ledelse av Kulturrådet. Styringsmodellen er kompleks og vi beskriver utfordringer som den kan medføre, samt hvordan vi mener disse utfordringene bør løses. Videre beskriver vi hvilket styrings- og ledelsesansvar direktøren og lederne for de kollegiale organene har, og hva vi mener kan oppstå av uklarheter i roller og ansvar. Deretter redegjør vi for utfordringer i dagens forvaltningspraksis, og for hvordan vi mener en endret organisering og praksis kan bidra til å løse disse.

### 7.1 Styringslinjer

#### 7.1.1 Departementets styringslinjer

Kulturdepartementets instruks for økonomi- og virksomhetsstyring for Norsk kulturråd beskriver at Norsk kulturråd består av fagadministrasjonen under ledelse av direktøren og de tre kollegiale organene som har sine respektive ansvarsområder. De kollegiale organene er faglig uavhengige i sitt arbeid. Fagadministrasjonen i Norsk kulturråd har utviklings- og forvaltningsoppgaver på kulturområdet i henhold til det til enhver tid gjeldende tildelingsbrev fra Kulturdepartementet. Fagadministrasjonen er videre sekretariat for de nevnte selvstendige styrende organer.

Styringslinjen fra departementet til Kulturrådets fagadministrasjon er i tråd med vanlig etatstyring.

I samtaler med KUD ble det presisert at en tilsvarende styringsdialog med lederne for de kollegiale organene ikke vil være i tråd med prinsippet om armlengdes avstand. Det avholdes imidlertid kontaktmøter med Rådsleder knyttet til Rådets rolle som innspiller i utvikling av ny kulturpolitikk.

Fagadministrasjonens rolle som sekretariat for kollegiale organer medfører at departementets beslutninger om utforming av ordninger i fondene og Rådets beslutninger innenfor sitt mandat legger føringer for fagadministrasjonens arbeid.

Slik vi forstår det innebærer denne styringsmodellen at direktør og lederne for de kollegiale organene sammen har ansvar for å avklare og planlegge hvilken sekretariatsbistand fagadministrasjonen kan og skal gi. Omfanget av denne bistanden må baseres på hvilke ressurser direktøren har tilgjengelig, og hvilke behov de kollegiale organene fremmer.

Etter vår mening er det en svakhet i dagens styringssystem at det ikke eksisterer hverken avtaler eller noe forum for å drøfte eller planlegge fagadministrasjonens leveranser til Rådet og de andre kollegiale organene.

#### **Erfarte utfordringer**

I fagadministrasjonen pekes det på at det kan oppstå ressurs- og prioriteringsutfordringer som følge av at de ansatte både får oppgaver fra Råd og utvalg og i «direktoratslinjen», det vil si oppdrag for departementet eller egeninitierte utviklingsprosjekter i fagadministrasjonen. Utfordringene med å drive fram SANK-prosjektet i tråd med prosjektplanen fremholdes som et eksempel på at et høyt prioritert utviklingsprosjekt ikke har fått tilført ressursene som trengs, fordi søknadsarbeid «må prioriteres». Det er uheldig dersom medarbeiderne opplever at de kommer i en ressurskvis mellom to instanser.

Vår vurdering er at slike erfaringer tyder på at det er behov for mer samordnet ressursbruk og bedre planlegging av hvilken bistand som skal gis.

Et eksempel på en god ressursavklaring mener vi er Kommunikasjonsavdelingens dedikerte ressurs som følger opp Rådet. Dette oppfatter vi at gir tydelige rammer for Rådet, og er noe Rådet er fornøyd med.

Dersom ledere og ansatte i større grad enn i dag skal arbeide med både sekretariats- og direktoratsoppgaver mener vi dette vil stille ytterligere krav til en avklaring av hva sekretariatsoppgavene skal innebære, og hvilke ressurser som er tilgjengelige.

Styringsmodellen er ikke unik. Forskningsrådet er et eksempel på en annen etat med et lignende dobbelt mandat, og i vedlegg 1 gir vi en kort beskrivelse av hvordan den virksomheten løser sitt oppdrag.

## 7.1.2 Direktørens ledelsesansvar

Direktørens ansvar og arbeidsoppgaver er beskrevet i økonomi- og virksomhetsinstruksen fra Kulturdepartementet. «Direktøren har ansvar for at fagadministrasjonen holder høy kvalitet samtidig som det drives målrettet og effektivt og i samsvar med Lov om Norsk kulturråd, gjeldende økonomi- og virksomhetsinstruks, det årlige tildelingsbrev fra Kulturdepartementet og eventuell annen dokumentasjon utstedt av overordnet myndighet.

Direktøren har ansvaret for at fagadministrasjonens økonomiske ressurser disponeres i samsvar med forutsetningene for tildelte bevilgninger og de til enhver tid gjeldende bestemmelser for statens økonomiforvaltning. Direktøren må påse at Norsk kulturråds økonomiforvaltning samordnes.»

Oppgavene innebærer å lede fagadministrasjonen og utforme virksomhetens strategi, og påse at kravene i økonomi- og virksomhetsinstruksen etterlevs. Direktøren har det overordnede personalansvaret for alle ansatte i fagadministrasjonen.

I henhold til instruksen skal direktøren fastsette «Intern instruks for Norsk kulturråd» innenfor rammen av instruksen fra departementet og de rammer som er trukket opp i reglementet og bestemmelsene. Denne skal minimum inneholde regler om ansvarsforhold og om delegering av myndighet, og skal presisere hvilke funksjoner i forvaltningen som skal utføres på ulike nivåer og i organisatoriske enheter. I den enkelte enhet må instruksen minimum suppleres med rutinebeskrivelser og bestemmelser om hvem som gjør hva, uten at det skal være komplette stillingsinstrukser.

Direktøren har som mandat å sikre god virksomhetsstyring, og etter vår vurdering gir instruksen for økonomi- og virksomhetsinstruksen direktøren tilstrekkelig handlingsrom til å initiere nødvendige endringer. Nåværende direktør har initiert en diskusjon om det er behov for å se nærmere på alternative arbeidsformer for bedre å oppfylle målene i tildelingsbrevet, og for å kunne frigjøre ressurser, slik at fagadministrasjonen vil kunne påta seg varslede nye oppgaver. Vår vurdering er at det er en betimelig diskusjon. Dette er i tråd med hvordan rollen og ansvaret er beskrevet i instruksen for økonomi- og virksomhetsstyring.

Vår vurdering er at det ser ut til å være behov for å reise diskusjoner både internt og eksternt. Internt er det behov for diskusjoner om blant annet arbeidsprosesser, organisering og intern kultur, mens det kan være behov for å diskutere rolle- og ansvarsfordeling og virksomhetsstyring med departementet.

## 7.1.3 Rådsleders styringsansvar

Rådet og rådsleders ansvar og arbeidsoppgaver er beskrevet i økonomi- og virksomhetsinstruksen fra Kulturdepartementet. Rådets ansvar og arbeidsoppgaver

innebærer bl.a. å være et rådgivende organ for staten i kulturspørsmål, å sørge for at Kulturfondet forvaltes i samsvar med forskriften, sørge for at forvaltningen skjer i samsvar med overordnede føringer, utarbeide Rådets strategi og sørge for at Rådet jevnlig foretar kvalitative vurderinger av kriteriene for tilskudd og graden av måloppnåelse.

Mens styret for FLB og utvalget for SKS begge har oppgaver som er avgrenset til forvaltning av de respektive fonds-/stipendordninger, skal Rådet også ha en rådgivende rolle knyttet til utvikling av kulturpolitikk. Rådsleders viktigste oppgave er å lede et faglig råd og sikre utvikling av overordnet strategi.

For at Rådet skal kunne oppfylle sitt mandat er det avhengig av en forutsigbar sekretariatsbistand fra fagadministrasjonen.

### **Rådets implementering av rollen som kulturpolitisk aktør**

For å oppfylle Rådets oppgaver har det vært viktig for nåværende rådsleder å utvikle en målrettet strategi som kan være et rammeverk utvalgene kan utvikle feltene innenfor. I tidligere perioder har Rådet hatt en lang og omfattende strategi og områdeplaner. Det har vært et mål å utforme en strategi som bidrar til bedre måloppnåelse, og som er enklere å forstå for brukerne.

Gjennom økt beslutningsmyndighet til utvalgene har intensjonen vært å frigjøre tid, slik at Rådet kan bidra til utvikling av en god kulturpolitikk. Omleggingen har frigjort kapasitet til rådgivning og overordnede oppgaver. Rådsmedlemmene deltar på høringer og i møter med kulturkomiteen på Stortinget for å formidle innsikt om utviklingene på de ulike kunstfeltene til enkeltpolitikere.

Rådsleder påpeker at Rådet sammen med fagadministrasjonen utgjør et sterkt maktapparat. Hun er skeptisk til å gi mer makt til fagadministrasjonen. Hun understreker at Rådet og utvalgenes arbeidsmetode er transparent. Hun hadde gjerne også sett at Rådet hadde mer frie tilskuddsmidler, og bedre muligheter til å fange kulturuttrykkene.

### **Funn og vurderinger**

Rådsleder har en friere stilling enn en leder for et direktorat, bl.a. i det offentlige ordskiftet. Rådsleder og direktør for Kulturrådet vil kunne kommunisere i offentlighet om de samme temaer, og kanskje med ulike synspunkter.

Vi mener ikke det er problematisk at de har ulike synspunkt. Men vi mener det kan være behov for samhandlingsarenaer som gir mulighet til å være orientert om hverandres ståsteder, og videre at det kanskje bør eksistere noen prinsipper for hvilke forhold de ulike instansene bør uttale seg om.

Rådet har behov for bistand fra fagadministrasjonen og den fagkompetansen som finnes der for å få kunnskapsgrunnlag, slik at Rådet kan spille en rolle i det offentlige ordskiftet. Det innebærer at administrasjonen må kunne håndtere at de skal betjene to «bestillere» som kan ha ulike synspunkter.

## **7.1.4 Lederansvaret for Utvalget for Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde**

Ledernes ansvar og arbeidsoppgaver er beskrevet i økonomi- og virksomhetsinstruksen fra Kulturdepartementet.

Felles for de to lederne er at deres oppgaver er utelukkende knyttet til forvaltningene av de respektive fond/stipendordninger. De har f.eks. ikke forpliktelser knyttet til rådgivning

overfor KUD eller kunnskapsutvikling mv. utover det som er nødvendig for å foreta kvalitative vurderinger av kriteriene for tildelingen av fondsmidlene og graden av måloppnåelse.

Verken forskriftene som regulerer de aktuelle ordningene, tildelingsbrevet eller andre styringsdokumenter krever at lederne for disse ordningene samordner sin virksomhet med Kulturrådets administrasjon. Men også disse organene har behov for en avklart ressursituasjon når det gjelder sekretariatsbistand.

I realiteten kan man i dag i hovedsak si at de begge i all hovedsak disponerer noen ansatte i Kulturrådet samt tilgang til fellesfunksjonene (regnskap, økonomi, IT, mv.) i administrasjonen.

### 7.1.5 Samspillet mellom de kollegiale organene og fagadministrasjon

Dagens struktur og samhandlingspraksis med én ledelse av fagadministrasjonen og tre ledere av de kollegiale organene, gjør at det er utfordrende for direktøren for fagadministrasjonen å kunne forvalte de samlede ressursene. Vi mener at styringsmodellen fordrer en smidig samhandling, og det er nødvendig med både formelle og uformelle arenaer for å lede den samlede virksomheten: De kollegiale organene «bestiller» tjenester fra administrasjonen, og ledelsen i administrasjonen har i dag ikke full styring med ressursene som kreves for å levere tjenestene. Som beskrevet er det etter vår vurdering behov for avtaler om hvordan bestillingene skal skje eller hvilke ressurser de kollegiale organene kan trekke på. En slik samordning truer ikke prinsippet om armlengdes avstand til enkeltvedtak i de kollegiale organene.

Undersøkelsen blant utvalgsmedlemmer peker på at de er svært godt fornøyd med bistanden de får fra saksbehandlerne både i Trondheim og Oslo. Det er Rådet med tilhørende utvalg som trekker på det meste av kapasiteten. Råds- og utvalgsmedlemmene erfarer at de er avhengig av den profesjonelle bistanden fra fagadministrasjonen fordi saksmengden er så omfattende og fordi fagadministrasjonen besitter en kunnskap utvalgene har behov for. Rådsleder erfarer at samspillet fungerer godt. Det samme understreker lederne av de to andre kollegiale organene. Rådsleder er opptatt av at det er behov for en kunnskapsrik fagadministrasjon og er skeptisk til å gjøre organisasjonen mer fleksibel.

Lederne og utvalgsmedlemmer i de kollegiale organene opplever også at fagadministrasjonen bidrar med god veiledning av søkerne, forbereder saksbehandlingen godt og følger opp.

#### **Direktørens rolle i rådsmøtene**

Det har vært en lang tradisjon for at direktøren for fagadministrasjonen har møtt med talerett i Kulturrådets (Rådets) møter. Direktøren satt tidligere side om side med Rådets leder under møtene. Dagens direktør for fagadministrasjonen mente dette var en uheldig praksis, fordi det innebar en sammenblanding av roller; hun har derfor delegert rollen som bisitter og ansvarlig for forberedelse av rådsmøtene til avdelingslederen for Kunstavdelingen. Avdelingslederen for Kunstavdelingen har i mange år fungert som sekretær for Rådet.

En slik delegering av oppgaver kan være hensiktsmessig ut fra et ønske om å likebehandle de tre kollegiale organene, og for å redusere direktørens arbeidsmengde, men det endrer ikke direktørens rolle at oppgaven delegeres. Det kan videre se ut til at endringen ikke ble begrunnet og presentert på en slik måte at rådsmedlemmer og

ansatte i Kunstavdelingen forsto bakgrunnen for endringen av praksis. Vi finner at endringen av noen ansatte og utvalgsmedlemmer blir ansett som et uttrykk for at direktøren for fagadministrasjonen ikke forstår eller anerkjenner betydningen av Rådet.

## Funn og vurderinger

Styringen av den komplekse konstruksjonen Norsk kulturråd hviler i dag i stor grad på at direktør og lederne av de kollegiale organene selv finner formålstjenlige måter å samordne oppgaveløsningen på, slik at direktør kan prioritere ressursene på en riktig måte. Hvis de kollegiale organene ber om eller forventer tjenester som fagadministrasjonen ikke kan levere uten å utsette andre oppgaver, kan det oppstå en ressurskonflikt som må løses. Økonomi- og virksomhetsinstruksen for Norsk kulturråd angir ingen pålagt samhandling mellom fagadministrasjonen og de kollegiale organene. Bærekraften i denne modellen blir utfordret når det nå legges ytterligere oppgaver til Kulturrådet, særlig hvis man legger opp til en organisering, slik vi foreslår, hvor ansatte bruker sin kompetanse på tvers av ulike virkemidler og kultur- og kunstfelt. Da vil man ikke lenger stå i en situasjon hvor de kollegiale organene har dedikerte medarbeidere i administrasjonen som de kan betrakte som «sine ressurser», slik vi oppfatter at enkelte tenker i dag. Utfordringene med å få til en felles ressursstyring og mulige alternative tilnæringsmåter er utdypet i 7.4.1.

## 7.2 Mål og strategier

Det fremgår av instruksen til Kulturrådet at det skal utformes strategier for henholdsvis Kulturrådets fagadministrasjon, Rådet for Norsk kulturfond og Fond for lyd og bilde. Statens kunstnerstipend har ikke strategier, men det er forskriftsfestet at de skal kvotefordele. Noen av våre informanter fra fagadministrasjonen problematiserer at de eksisterende strategiene for fagadministrasjonen og Rådet angir ulike retninger, og at det kan oppstå et motsetningsforhold mellom dem. Etter vårt syn ville det være hensiktsmessig dersom disse strategiene kunne supplere og understøtte hverandre, og i større grad bli utarbeidet i fellesskap. At innretningene på strategiene er helt ulike har sammenheng med at oppdragene er svært ulike.

### 7.2.1 Kulturrådets strategi for fagadministrasjonen

Kulturrådets fagadministrasjon utviklet i 2018 en ny strategi gjennom en involverende prosess, og basert på intervjuer med ledere og ansatte er vårt inntrykk av at mange har et aktivt forhold til strategien. Visjonen er å bli «Norges ledende fagmiljø for kunst og kultur».

Samfunnsoppdraget er definert slik: «Stimulere til et rikt og mangfoldig kunst- og kulturliv for flest mulig, og tilrettelegge, forvalte, utvikle og gi råd».

- Kulturrådet skal ha en effektiv, kunnskapsbasert og treffsikker tilskuddsforvaltning. Tilskuddene skal bidra til å gi bedre vilkår for kunstnere og kulturaktører som produserer og formidler kunst- og kulturuttrykk.
- Kulturrådet skal styrke sin rolle som rådgiver og formidler og øke samfunnets kunnskap om kunst og kultur. Det skal legges til rette for produksjon av kunnskap om kunst- og kulturfeltet.
- Kulturrådet skal sørge for å ha virkemidler som er tilpasset kunst- og kulturfeltets behov, og som forløser dets potensial. I dialog med relevante aktører skal Kulturrådet sørge for at kunst og kultur blir ivaretatt og verdsatt i et samfunn i endring.



- Kulturrådet skal gi kunstnere muligheter til fordyping og videreutvikling. Gjennom å styrke strukturene rundt kunstnere og institusjoner som jobber med distribusjon, salg og formidling, skal Kulturrådet legge til rette for økt bruk, investering i og omsetning av kunst og kultur. Sammenhengene mellom de ulike leddene i verdikjeden skal synliggjøres.
- Kulturrådet skal ta initiativ til en koordinert innsats for å fremme internasjonalt samarbeid. Kulturrådet skal øke forståelsen for hvilken betydning slikt samarbeid har for kunst- og kulturfeltet spesielt og samfunnet generelt.

Det er en tydelig kopling mellom fagadministrasjonens strategi og mål og styringsparametere i tildelingsbrevet for 2019. Strategidokumentet omfatter alle områdene Kulturrådet har ansvar for, og vektlegger fremtidsrettede ambisjoner. Forsterket fokus på kommunikasjon og formidling er sentralt i strategien. Etter vår oppfatning vektlegger strategien en offensiv utadvendt administrasjon som ønsker å bli en sentral aktør i utviklingen av kunst- og kulturfeltene. Oppgavene som sekretariat og støttespiller for de kollegiale organene er mindre omtalt i strategien.

### Ledelsens styringsdokument

Strategien er operasjonalisert i et styringsdokument: Ledelsens styringsdokument LSD.<sup>38</sup> Målene er konkretisert, og ulike tiltak er igangsatt og blir fulgt opp i linjen og i prosjekter. Styringsdokumentet uttrykker hvordan målene i strategien bør tas videre i konkrete tiltak, og de har beskrevet mulige effekter og gevinster av tiltakene.

Ledelsens styringsdokument viser at ledergruppen i fagadministrasjonen ønsker å jobbe samordnet med de prioriterte oppgavene. Enkelte av innsatsområdene fordrer samarbeid på tvers, og vi erfarer at det har vært utfordringer knyttet til å få fremdrift i slike leveranser. Vår oppfatning er at dette har sammenheng med at slike leveranser krever endringer av etablert kultur og etablerte arbeidsmåter. Dette er tidkrevende. For å realisere disse målene er det viktig at ledelsen står sammen og har felles ambisjoner.

### Vurdering og funn

Vi finner at strategidokumentet til fagadministrasjonen vektlegger fremtidsrettede ambisjoner, og i mindre grad uttrykker ambisjoner knyttet til videreføring, standardisering og profesjonalisering av de sentrale oppgavene som støtteapparat for de kollegiale organene. Slik vi har vist i tidligere kapitler mener vi det er gode grunner til å profesjonalisere sekretariatsfunksjonen. Etter vår vurdering bør administrasjonens strategi inkludere mål som uttrykker ambisjoner for de sentrale oppgavene som sekretariat og støttespiller for de kollegiale organene.

Som nevnt ovenfor vektlegger strategien en offensiv utadvendt administrasjon som ønsker å bli en sentral aktør i utviklingen av kunst- og kulturfeltene i Norge. I tråd med direktoratsrollen er fagadministrasjonens utviklingsrolle etter vårt syn primært å sørge for gode kunnskapsgrunnlag for å kunne gi faglig funderte råd til departementet og de kollegiale organene. Ambisjonen om å bli en sentral premissleverandør på kunst- og kulturfeltet kan videre på noen områder potensielt komme i konflikt med Rådets ansvar for å bidra i utviklingen av kulturpolitikken (jf. drøfting i avsnitt 7.1.3 og kapittel 6).

Etter vår oppfatning er det behov for å avklare fagadministrasjonens rolle sett opp mot det ansvaret KUD og Rådet har for å fronte sentrale kulturpolitiske initiativ og

---

<sup>38</sup> Ledelsens styringsdokument, besluttet 18.01.2019

diskusjoner. Likeledes kan det være behov for å tydeliggjøre hvilket ansvar som følger av rollen som direktør versus rådsleder.

## 7.2.2 Strategi for Norsk kulturråd - Rådet

Kulturrådets formål og oppgave er nedfelt i Lov om Norsk kulturråd. I kjølvannet av Hamnen-utvalgets gjennomgang av Kulturrådet i 2014 ble det gjennomført endringer som har påvirket arbeidsformen og innretningen på strategiarbeidet. Forslagene var at Rådet «videreutvikles og forsterkes som overordnet strategiorgan». Utredningsgruppen framholdt «at rådet vil kunne spille en viktigere strategisk rolle i norsk kulturpolitikk hvis det har som sentral oppgave å vurdere fagområder og ordninger i sammenheng og legge planer for en dynamisk bruk av fondsmidlene, sammenliknet med en situasjon der rådet hovedsakelig har som oppgave å fordele tilskudd innenfor definerte ordninger med definerte økonomiske rammer. Rådets hovedoppgave bør være å sikre en god og hensiktsmessig fordeling av midlene i Norsk kulturfond samt å tilrettelegge for en helhetlig forvaltning i fagutvalgene og for utvikling i kulturfeltet.»<sup>39</sup>

I strategien for 2019 definerer Rådet sitt ansvarsområde og arbeid, slik det framkommer i kulturrådslovens formålsparagraf. «Norsk kulturråd har som formål å stimulere samtidens mangfoldige kunst- og kulturuttrykk og å bidra til at kunst og kultur skapes, bevares, dokumenteres og gjøres tilgjengelig for flest mulig. [...] Norsk kulturråd er et statlig forvaltningsorgan som har hele landet som virkeområde. [...] Rådet har som oppgave å forvalte Norsk kulturfond og andre statlige tilskudd som er lagt til rådet. Rådet skal bl.a. også være et rådgivende organ for staten i kulturspørsmål».

Rådets virkeområde og oppgaver reguleres som beskrevet tidligere av Forskrift om tilskudd fra Norsk kulturfond, det årlige statsbudsjettet og Kulturdepartementets tildelingsbrev.

Innenfor disse rammene forvalter Rådet sine oppgaver ut fra kunst- og kulturfaglig skjønn og uavhengig av politiske beslutninger. Vi finner at strategien for Rådet trekker opp relevante perspektiver for å kunne vurdere og justere de ulike tilskuddsordningene i takt med samfunnsutviklingen og den identifiserer klare satsingsområder som innspill i kulturpolitikken.

### Vurderinger og funn

Strategiprosessen for henholdsvis Rådet og fagadministrasjonen har ikke vært samordnet. Som nevnt er vår vurdering at en sterkere samordning av disse prosessene kunne bidratt til at de i større grad understøtter hverandre.

Vår vurdering er at det er flere områder der en større grad av samordning og felles prioritering ville vært hensiktsmessig. For eksempel mener vi det er behov for å utvikle felles tenkning knyttet til kunnskapsutvikling og utforming og forvaltning av tilskuddsordninger.

---

<sup>39</sup> Gjennomgang av Norsk kulturråd 2014

## 7.3 Hva kjennetegner Kulturrådets forvaltningspraksis?

### 7.3.1 Kulturrådets styrke

Spørreundersøkelsen til utvalgsmedlemmene understøtter at de gjennomgående er svært tilfreds med den støtten de får fra fagadministrasjonen. Blant annet er det tilnærmet unison enighet om at administrasjonens bidrag er preget av høy kompetanse både om kunst og regelverk. Tidligere undersøkelser blant tilskuddsmottakere viser at Kulturrådet nyter høy anerkjennelse. Den lave graden av offentlig støy knyttet til søknadsbehandling og tildeling og det lave antall klager tyder også på at det gjøres gode faglige vurderinger av søknadene. Vi har også inntrykk av at Kulturrådet gjør en god innsats på andre arbeidsfelt. Kulturrådet har generelt mange svært kompetente medarbeidere som dekker et bredt spenn av kunstneriske og kulturfaglige praksisområder.

Medarbeiderundersøkelser gjort tidligere viser at medarbeiderne er høyt motiverte og engasjerte, det er lav turnover, lavt sykefravær og mange medarbeidere har lang fartstid i organisasjonen. Noen har vært ute i feltet i perioder, og så kommet tilbake fordi de ser betydningen av det arbeidet Kulturrådet gjør for å utvikle det kunstneriske feltet.

Saksbehandlerne opplever at de har høy grad av autonomi, og at de blir vist tillit. For å øke graden av mer samstemt ledelse har det i 2018 og 2019 blitt gjennomført et felles lederutviklingsprogram, der operasjonaliseringen av den nye strategien og forberedelse til å ta imot ytterligere oppgaver har stått sentralt. Det viser en proaktiv ledelse som aktivt jobber med å ruste organisasjonen til å motta nye oppgaver.

### 7.3.2 Ytringskulturen

Intervjuene reflekterer en god ytringskultur, ved at både medarbeidere og medlemmer av de kollegiale organene uttrykte seg fritt og fryktløst. De ansatte i fagadministrasjonen har en utvidet ytringsfrihet i forhold til hva som er vanlig i offentlige etater; i fagadministrasjonens strategi står det at «alle medarbeidere har frihet til å ytre seg individuelt, men forholder seg likevel lojalt til den organisatoriske linjen og til vedtaksfattende organer».

### 7.3.3 Utfordringer i dagens forvaltningspraksis

Som redegjort for tidligere i rapporten, ser vi rom for forbedringer. I forbindelse med forvaltning av fondene ser vi at sekretariatsfunksjonene utøves på ulike måter i de tre fondene og også til dels overfor ulike utvalg innenfor ett og samme fond. Vi ser behov for å gjennomgå hele fondsforvaltningen med sikte på å vurdere om de samlede ressurser (tilskuddsmidler, utvalgsmedlemmenes og ansattes tid) brukes på en hensiktsmessig måte, gitt målene for fondene. Videre ser vi behov for å definere rollene (sekretariatets og de kollegiale organenes) tydeligere.

Det kan være grunn til å se på om dagens forvaltning er hensiktsmessig, eller om det vil være formålstjenlig i større grad å standardisere selve søknadsprosessene for å i større grad kunne legge til rette for en økt grad av digitalisering av prosessene.

Mange informanter vektlegger at det tar tid før utvalgsmedlemmene blir gode på forvaltningsskikk, og at det kan være en ulempe at de sitter så kort tid som to år.

Arbeidsform og kultur i Kulturrådet er preget av at fagadministrasjonen over tid har hatt som primæroppgave å understøtte Rådets arbeid. En del saksbehandlere som arbeider med fondene knytter i mindre grad sin identitet til rollen som forvalter av en helhetlig

kulturpolitikk på vegne av departementet og staten, men har i større grad sin identitet knyttet til det kunstfaglige feltet og det utvalgsarbeidet de jobber med. Varslingen av at det vil bli overført ytterligere oppgaver til Kulturrådet fra departementet vekker uro blant en del ansatte. De er dels opptatt av at det med nye oppgaver må tilføres flere medarbeidere. I tillegg frykter noen at andre oppgaver kan svekke arbeidet for utvalgene.

Fagadministrasjonen består av mange svært kompetente medarbeidere, og ved å spille på lag med dem og mobilisere dem i ulike endringsprosesser vil organisasjonen i større grad bli moden for endring. Begrepsbruken «direktoratslinjen» og «sekretariatslinjen» er veletablert i Kulturrådet. Vi tror at denne begrepsbruken er uhensiktsmessig, og kan virke hemmende i forhold til mer effektiv bruk av ressurser på tvers av hele fagadministrasjonen.

Problemstillinger knyttet til rolleforståelse og kompetanse ble også diskutert i den danske Kulturstyrelsen da de la om sin saksbehandlingspraksis. Den danske Kulturstyrelsen forteller at de gjennom en lengre prosess har arbeidet med å vri det interne fokuset over på at det er god forvaltningsskikk og kompetanse på virkemiddelbruk og tilskuddsordninger som er de primære oppgavene.

En mulig diskusjon som antakelig bør tas, er om direktørens ønske om at Kulturrådets fagadministrasjon skal ha en mer offensiv rolle i det offentlige ordskiftet om kulturpolitikk er i tråd med KUDs forståelse av kjernen i direktørrollen for fagadministrasjonen, eller om rolleutøvelsen kan komme i konflikt med rollen som er tillagt lederen for Rådet (jf. drøfting i avsnitt 7.2 og kapittel 6).

## 7.4 Fremtidig organisering

I kapittel 2 gjenga vi formuleringer i Kulturmeldingen om behovet for en helhetlig og dynamisk kulturpolitikk. Blant annet er det behov for å se ulike typer aktører (faste institusjoner, «frie», profesjonelle aktører og frivillige) i sammenheng. Videre skal man ta hensyn til sjangerglidning og endringer i roller i verdikjeder. Dagens organisering av Kulturrådet er ikke tilstrekkelig godt egnet til å ta hensyn til et slikt helhetlig perspektiv.

I tillegg legger meldingen vekt på kunnskap og kulturforståelse. Som et svar på økt ansvar for kunnskapsproduksjon og analyse er Kulturrådet i ferd med å opprette en ny analyseavdeling. Kulturmeldingen peker på betydningen av mer datadrevet kunnskapsutvikling og det viktige utviklingsprosjektet SANK. Kulturmeldingen understreker:

«Det knytter seg tilsvarende forventningar til Kulturrådets SANK-prosjekt. Forvaltningsdata knytte til om lag 20 000 søknader frå kunst- og kulturverksemdar, artistar og kunstnarar blir systematiserte og gjort oppe tilgjengelege for bruk. I dette ligg det òg eit potensial for å kombinere data med data frå andre kjelder for vidare statistikkutarbeiding og analysar som skal ha verdi for forskning, politikktutforming og verdiskap».

Vi mener at signalene i Kulturmeldingen øker behovet for endringer i ressursstyringen i Kulturrådet, herunder samordning med de kollegiale organene, og for endringer i organiseringen av administrasjonen.

### 7.4.1 Vurderinger og funn

Vi har observert at dagens struktur og samhandlingspraksis med én ledelse av fagadministrasjonen og tre ledere av de kollegiale organene gjør at det er utfordrende for direktøren for fagadministrasjonen å kunne forvalte de samlede ressursene. Denne modellen impliserer etter vår vurdering at det framover er svært viktig for direktøren å få på plass nødvendige felles arenaer. Vi mener videre at i en virksomhet som Kulturrådet, med stolte interne tradisjoner, er det svært viktig å begrunne endringer godt. Kulturen

internt er preget av at de høyt kompetente medarbeiderne vil være med å diskutere for å kunne forstå nødvendige endringer.

### **Bedre ressursstyring**

Rolle- og ansvarsdelingen mellom direktør og lederne for de kollegiale organene må trekkes klarere opp for å overvinne de utfordringene som er beskrevet.

Skal fagadministrasjonen kunne påta seg et bredere spenn av direktoratsoppgaver, vil det være nødvendig å få en større grad av felles bevissthet og praksis knyttet til ressursstyring. Denne typen arena for felles ressursstyring eksisterer ikke i dag, og det er mulig at departementet er en nødvendig støttespiller for å få en felles ressursstyring på plass.

En mulig løsning kunne være at departementet gjennom instruksen for økonomi- og virksomhetsstyring og/eller i tildelingsbrevet bidro til at det ble etablert samarbeidsmøter om ressursstyring for eksempel to ganger årlig. Der kunne direktøren for fagadministrasjon, leder for virksomhetsstyring og lederne som støtter opp om de kollegiale organene delta sammen med lederne for de kollegiale organene. Departementet kunne være med enten som innspillere eller observatører. Egnede tidspunkter som kunne være aktuelle er når endelig tildelingsbrev er kommet og i forkant av budsjettprosessen.

Et annet alternativ kunne være at direktøren tildeler sekretariatsressurs-«kvoter» til de ulike utvalgene og underutvalgene, slik som i den danske Kulturstyrelsen, eller ved at det utarbeides arbeidsinstrukser til utvalgssekretærene, slik som i Forskningsrådet. Uansett bør også slike styringsverktøy utformes og administreres i samarbeid mellom direktøren og lederne for de kollegiale organene.

### **Aktivitetsbasert registrering av tid**

For ledelsen i Kulturrådet er det få fakta å styre ressursene ut fra. Det registreres i dag ikke tid på oppgaver, og det er derfor lite kunnskap om hvor mye tid som går med til de ulike kjerneoppgavene. For Kulturrådet kunne en innføring av et verktøy for å registrere de ansattes tidsbruk på ulike kjerneoppgaver gi nyttig styringsinformasjon. Aktivitetsbasert registrering av tid på sentrale kjerneoppgaver er en tjeneste som leveres av DFØ, og virksomheter som har tatt dette verktøyet i bruk formidler at det gir dem viktig innsikt i hvordan tiden blir brukt i organisasjonen. Brukt smart gjennom å legge vekt på registrering av tidsbruk på de sentrale kjerneoppgavene, gir slik registrering erfaringsmessig økt bevissthet om viktigheten av å prioritere tidsbruk.

## **7.4.2 Krav til en ny organisering av fagadministrasjonen i Kulturrådet**

Dagens organisasjonsmodell er i all hovedsak en videreføring av den opprinnelige organiseringen. Innlemmingen av museumsområdet påvirket ikke organiseringen, da området ble lagt inn slik det var under Arkiv, bibliotek og museum (ABM). Avdelingen ble ikke integrert via full fusjon som var tiltenkt, men ble lagt utenpå. Det ble overført midler og 40-50 ansatte.

Endret oppgavesammensetning i tråd med det som er beskrevet i innledningen til kap. 7.4 vil kunne komme til å påvirke ledelsesprinsipper, arbeidsmåter og kompetansesammensetning. Ledergruppen i fagadministrasjonen vil måtte bruke mer tid på felles ressurs- og oppgavestyring for å ta tak i de forvaltningsmessige dilemmaene som er beskrevet under 7.3.3. Økt vekt på forvaltningsoppgaver vil kunne utløse behov for økt

forvaltningskompetanse, og at forvaltningskompetanse blir vektlagt i større grad ved nyrekruttering enn spesialistkompetanse innen et kunstfaglig felt.

En mulig alternativ logikk kunne være å se på en organisasjonsmodell som i større grad samler sekretariats- og direktoratsoppgaver innen de ulike fagfeltene, for på den måten å bygge bro mellom sekretariats- og direktoratsoppgaver. I en forvaltningsvirksomhet som fagadministrasjonen i Kulturrådet bør det ikke være noen motsetning mellom å utføre utrednings- og støttefunksjoner for de kollegiale organene og utrednings- og støttefunksjoner for departementet og politisk ledelse. Dette kunne eventuelt løses gjennom leveransebaserte team satt sammen på tvers av dagens avdelinger. Fagteamene vil kunne løse både direktoratsoppgaver og sekretariatsoppgaver i fellesskap.

### 7.4.3 Fremtidig kompetansebehov

Det er fortsatt uklart hvilke oppgaver Kulturrådet vil få framover, men det er sannsynlig at det kommer nye oppgaver knyttet til bl.a. driftstilskudd og styringsdialog med institusjoner og tilskudd til frivillige organisasjoner. Det er også ganske åpent hvordan regionreformen vil slå ut for Kulturrådet. Det er mulig at Kulturrådet får en rolle som innebærer en mer strategisk funksjon knyttet til implementering av nasjonal kulturpolitikk i fylkene.

Saksbehandlerne som arbeider i Oslo med forvaltning av fondene er primært rekruttert på bakgrunn av kunstfaglig spisskompetanse, mens man ved oppbyggingen av sekretariatet i Trondheim i større grad vektla forvaltningskompetanse. Det kan være grunn til å se på om Kulturrådet i rekruttering av saksbehandlere framover bør dreie vektleggingen i større grad over på forvaltningskompetanse, da det er den kjernekompetansen utvalgsmedlemmene mangler. Under studieturen til Danmark fikk vi informasjon om at SKLS legger sterk vekt på kompetanse om forvaltning og arbeidsprosesser, og mente det fungerte godt med den rollen SKLS hadde i tilskuddsforvaltningen.

Erfaringene fra Danmark samsvarer ikke med ett av funnene i spørreundersøkelsen blant medlemmer av de kollegiale organene i Norsk kulturråd: De fleste medlemmene svarte at de mente det var viktig at de som utførte sekretariatsoppgaver hadde god kunstfaglig kompetanse. Dette preget også svarene fra organ under FLB og SKS, selv om sekretariatet for disse ordningene ikke gjør kunstfaglige vurderinger.

Avdeling for kulturanalyse er i en oppbyggingsfase. Kanskje vil avdelingen kunne dekke en del av behovet for kompetanse som er relevant for utvikling av virkemidler.

Nye oppgaver vil neppe kreve at Kulturrådet gjør kunstfaglige vurderinger, og behovet for denne typen kompetanse vil trolig ikke øke.

Nye oppgaver vil trolig også føre til økt bemanning, noe som gir mulighet for å endre sammensetning av stabens grunnleggende kompetanse, men mye av tilpasningen av kompetansebehovet kan skje gjennom at eksisterende ansatte tilegner seg ny tematisk kompetanse. F.eks. kan kanskje behovet for kompetanse på frivillighet og institusjonsdrift dekkes ved at eksisterende ansatte tilegner seg denne kompetansen.

## 8 Evalueringsspørsmål og svar

I innledningskapitlet redegjorde vi for spørsmål som vi utledet etter at oppdraget var avklart med oppdragsgiver.

Som en oppsummering av rapporten redegjør vi nedenfor for svarene våre på disse spørsmålene:

### **Understøtter organisering og praksis Kulturrådets mål og strategier?**

Vi mener at Kulturrådet i all hovedsak oppfyller sitt forvaltningsoppdrag. Dermed kan man si at organiseringen og praksis understøtter mål og strategier. Men vi mener organiseringen er dårlig egnet til å fylle den rollen som ledelsen har formulert knyttet til Kulturrådet som kunnskapsprodusent og -formidler, og vi tror også at en del av forvaltningsoppgavene kunne vært utført mer effektivt. Hovedproblemet er at organisasjonen framstår som silopreget med begrenset bruk av kompetanse på tvers.

Vi ser behov for en gjennomgang av tilskuddsordningene som Kulturrådet forvalter sammen med de kollegiale organene, og av administrasjonens rolle i tilskuddsforvaltningen. Dette bør Kulturrådet eventuelt gjennomføre i samarbeid med KUD og de kollegiale organene.

### **Er arbeidet med kunnskapsgrunnlag tilstrekkelig operativt innrettet?**

Vi oppfatter at Kulturrådet som kunnskapsprodusent er i oppbyggingsfase, og det er derfor for tidlig å besvare spørsmålet. Vi mener opprettingen av den nye analyseavdelingen viser vilje til å gjøre kunnskapsgrunnlaget mer operativt. Vi regner med at den nye avdelingen i større grad vil arbeide med å dokumentere effekt av ordninger og tiltak, og samtidig gi et bedre grunnlag for å justere ordninger og tiltak.

Vi mener at det er behov for bedre mekanismer for å omsette et slikt kunnskapsgrunnlag til utvikling og forvaltning av tilskuddsordningene. Et eksempel som viser dette behovet er det omfattende arbeidet med analyse av kvalitet i kunst som tilsynelatende ikke har ført til operativ kunnskap som er blitt implementert i forvaltning av tilskuddsordninger.

### **Utvikler Kulturrådet relevante verktøy og virkemidler?**

Vi oppfatter at Kulturrådets fagadministrasjon i begrenset grad får bestillinger som innebærer handlingsrom til å utforme verktøy og virkemidler. Dersom Kulturrådet i større grad skal utvikle relevante verktøy og virkemidler mener vi det er behov for mer forvaltningskompetanse i organisasjonen.

### **Hvordan fungerer samordningen av direktoratsoppgaver og sekretariatsoppgaver?**

Vi oppfatter organisasjonen som silopreget og med for lav grad av samordning og utveksling på tvers. Arbeidsform og kultur i Kulturrådet er preget av at fagadministrasjonen over tid har hatt som primæroppgave å understøtte Rådets arbeid.

Vi mener at den interne organiseringen av oppgaver i «sekretariatsoppgaver» kontra «direktoratsoppgaver» er lite heldig. Vi mener det vil være fordelaktig å bruke kompetansen mer på tvers, og at de ansatte bør kunne utføre begge typer oppgaver.

### **Hvordan gjenspeiles kvalitetsfokuset?**

Alt tyder på at Kulturrådet har god kvalitet i oppgaveløsningen. Fraværet av støy i offentligheten og gode tilbakemeldinger i brukerundersøkelser tyder på at Kulturrådet har høy tillit blant søkere og mottakere av tilskudd.

Vi ser imidlertid få tegn til systematisk egnevaluering av arbeidsmåter og arbeidsprosesser med tanke på å identifisere endringsbehov. Dette mener vi er nødvendig for å sikre kvalitet over tid.

Vi mener at Kulturrådet bør legge mer vekt på å profesjonalisere sekretariatsfunksjonen. Det vil bidra til å sikre forvaltningsmessig kvalitet.

### **Hvor godt fungerer samordningen av arbeidet i fagadministrasjonen og de kollegiale organene?**

De kollegiale organene er meget tilfredse med de tjenestene Kulturrådets fagadministrasjon leverer dem. Problemet er, slik vi ser det, at det ikke finnes beslutningsarenaer for å ta felles beslutninger om forhold som berører både de kollegiale organene og administrasjonen. Dette fører til utfordringer for ressursstyringen i administrasjonen, noe som i sin tur går kan gå utover oppgaver som ikke er relatert til forvaltning av fondene.

Det er også andre beslutninger som kunne vært forbedret hvis partene samarbeidet tettere, vi tenker da på behov for avklaring av roller og behov knyttet til for eksempel kunnskapsproduksjon og rådgivning.

### **Hvilke alternative arbeidsformer og organisasjonsprinsipper kan i enda større grad sikre maktspredning, transparens, relevans og kvalitet?**

Det ser ut til at aktørene i kulturlivet i hovedsak er tilfreds med Kulturrådet og at organisasjonen nyter stor tillit. Dette tyder på at de samme aktørene oppfatter at organisasjonen er relevant og kjennetegnet av kvalitet. Vi mener at en større grad av samordning av oppgaveløsning vil bidra til å sikre enda større grad av relevans og kvalitet.

Generelt vil det være slik at hvis en organisasjon ikke er systematisk selvkritisk og endringsvillig, vil den over tid bli lite relevant og ikke levere best mulig kvalitet. Vi ser lite til denne form for systematisk forbedringsarbeid i Kulturrådet.

Ut fra et mål om maktspredning mener vi det er uheldig at enkelte ansatte alene kan sitte flere år med ansvar for de samme tilskuddsordningene alene. Utskifting og teamarbeid kan gi forbedring på dette feltet.

Vi finner ikke spesielle problemer knyttet til transparens i tilskuddsforvaltningen. Men vi mener det er behov for å tydeliggjøre rollene til Kulturrådets fagadministrasjon og Rådet. Det vil bidra til å gjøre organisasjonen mer transparent.

### **Hvilke dilemmaer medfører dagens organisering? Hvilke dilemmaer kan oppstå ved endret organisering og bruk av virkemidler?**

Dagens organisering har sin styrke i enkelhet: De fleste ansatte har relativt få oppgaver, de vet hva de skal gjøre og hva som forventes av dem. Svakheten ved denne organiseringen er at spisskompetanse ikke utnyttes på tvers, at kunnskapsoverføring reduseres og at det blir lite rom for løpende justering av kapasitet på ulike oppgaver i takt med endring i behovet.

Hvis man, som vi foreslår, bygger ned skillene mellom «siloene» slik at flere ansatte blir involvert i de ulike oppgavene og de ansatte blir involvert i flere oppgaver, vil styrkene ved dagens organisering svekkes, mens svakheter vil reduseres.

En endret organisering vil medføre ytterligere behov for god styring av ressurser.



### **Hva må til for å øke fleksibilitet og robusthet slik at Kulturrådet, i tråd med Kulturmeldingen, skal kunne påta seg ytterligere oppgaver?**

Vårt forslag til endret organisering sikter bl.a. mot å øke fleksibiliteten ved at ansatte deltar i flere ulike arbeidsoppgaver slik at kapasiteten i oppgaveløsningen løpende kan tilpasses ressursbehovet. Videre vil bruk av spisskompetanse på tvers av oppgaver gjøre at organisasjonen blir mindre sårbar fordi fleksibiliteten øker.

For å realisere en fleksibel organisering er det vesentlig å ha gode rutiner for styring av ressurser.

Vi mener videre det er behov for en rolleavklaring slik at det fremgår tydelig hvilken rolle Kulturrådets fagadministrasjon har versus hvilken rolle Rådet har.

# Litteratur

Bjørknes, Trond (2013): Tostegs saksbehandling i Kulturrådet. Internt notat 12. mars 2013, Kulturrådet

Difi rapport nr 11 (2013): Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføringen av nasjonal politikk

Forskrift om tilskudd fra Norsk kulturfond, § 7,  
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2014-10-31-1387>

Forskrift om tilskudd fra Fond for lyd og bilde,  
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2009-03-31-381>

Forskrift om statens stipend og garantiinntekter for kunstnere.  
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1998-09-16-936?q=kunstnerstipend>

Gleinsvik, Audun, mfl. (2015): Digital infrastruktur for museer.  
<https://www.kulturradet.no/vis-publikasjon/-/evaluering-digital-infrastruktur-for-museer>

Hamnen, C. mfl. 2014. Gjennomgang av Norsk kulturråd. Utredning på oppdrag fra Kulturdepartementet.

Kleppe, Bårde, mfl. (2019): Basis og overbygning - Evaluering av tilskuddsordningen for basisfinansiering av frie scenekunstgrupper. <https://www.kulturradet.no/vis-publikasjon/-/basis-og-overbygning>

Kulturrådet (2012): Områdeplan for forskning og utvikling. (Endret 2918).  
<https://www.kulturradet.no/norsk-kulturfond/fou>.

Kulturrådet - Årsrapport 2018

Kulturrådet (2019): Ledelsens styringsdokument, besluttet 18.01.2019

Lov om Norsk kulturråd (kulturrådsloven). Dato, LOV-2013-06-07-31

Mangset, Per (2012). En armlengdes avstand eller statens forlengede arm? Et notat om armlengdesprinsippet i norsk og internasjonal politikk. Rapport skrevet på oppdrag for NOU 2013: 4, Kulturutredningen.

Meld St. 30 (2014-2015) En framtidrettet filmpolitikk

Meld. St. 6 (2018-2019) Oppgaver til nye regioner

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

Møller, Geir (2002): Evaluering av Fond for lyd og bilde. Notat nr. 47, Kulturrådet.  
<https://www.kulturradet.no/vis-publikasjon/-/publikasjon-evaluering-av-flb>.

Prop. 67 L (2012–2013) Lov om Norsk kulturråd (kulturrådsloven)

Prop. 1 S (2018-2019) Statsbudsjettet. Kulturdepartementet

Riksrevisjonen (2017): Riksrevisjonens undersøkning av digitalisering av kulturarven. Dokument 3:4 (2016–2017)

Slots- og Kulturstyrelsen, Årsrapport 2018

Smith, E. 1995. Visse spørsmål vedrørende forvaltningsordningen i Norsk kulturråd. Upublisert notat, 13. november 1995.

# Vedlegg 1: Tilskuddsforvaltning i andre institusjoner

Gjennom dokumentstudier og intervjuer har vi satt oss inn i tilskuddsforvaltningen i Norsk filminstitutt og Norges forskningsråd. Tilskuddsordningene disse institusjonene forvalter har fellestrekk med en del av ordningene som forvaltes av Norsk kulturråd.

## Norsk filminstitutt

Formålet med Norsk filminstitutt er å være en utøvende etat for norsk filmpolitikk, herunder å være statens filmfaglige rådgivende organ. Etaten er ikke lov- eller forskriftsfestet som sådan, men fire forskrifter styrer tilskuddsforvaltningen. Strategiske mål for virksomheten er blant annet fastsatt i Meld. St. 30 (2014-2015) *En framtidrettet filmpolitikk*.

Styret på sju personer er oppnevnt av Kulturdepartementet for fire år ad gangen, og har et overordnet ansvar for strategisk utvikling, organisering, ansvarlig drift samt økonomisk og annen kontroll. Styret deltar ikke i direkte i tilskuddsforvaltningen. Direktøren ansettes av departementet på åremålskontrakt.

Hvert år fordeles rundt 625 mill. kroner, ut fra et søknadstilfang på rundt 2000 søknader til totalt 63 ulike ordninger. Administrasjonen teller 87 ansatte.

Norsk filminstitutt har noen fellestrekk med Norsk kulturråd:

- det skal fordeles offentlige midler
- de er begge konkurransearenaer
- et sentralt vurderingskriterium er filmfaglig henholdsvis kunstnerisk kvalitet
- administrasjonene har ulike etats- og direktoratsoppgaver i tillegg til å være sekretariat for de kollegiale organene

Filminstituttet bruker imidlertid eksterne fagpaneler kun i liten grad, og da basert på behov for kompetanse som ikke finnes i administrasjonen. Det later ikke til at armlengdesprinsippet, forstått som kulturpolitikken «grunnlov», brukes eksplisitt som et sentralt styrende eller organiserende prinsipp.

Likevel er administrasjonen organisert slik at personalet i de stillingene som er tillagt ansvaret for å gjøre de filmfaglige vurderingene rullerer, for å sikre at det filmfaglige skjønnnet er oppdatert og at det varierer, og for å unngå at den samme personlige smak skal få innflytelse over tid. Dette skjer ved at de såkalte konsulentstillingene er fireårige åremålsstillinger. Konsulentene rekrutteres fra filmmiljøene, og åremålene forlenges ikke. Ei heller er det lagt opp til at konsulentene skal over i andre stillinger i administrasjonen. Som hovedregel går de tilbake til filmfeltet når åremålet og den tilhørende karanteneperioden er slutt. Vi oppfatter dette som et maktspredningstiltak.

En annen viktig stillingskategori som brukes i tilskuddsforvaltningen er såkalte rådgivere. Disse rekrutteres som regel også fra filmmiljøene med bakgrunn som produsenter, men dette er faste stillinger, og rådgiverne har i hovedsak ansvar for vurderinger av økonomi og gjennomføringspotensial. Både konsulentene og rådgiverne ansettes av administrasjonen, uten at styret er involvert. Alle nyansatte gjennomgår en opplæring i forvaltningspraksis.

Søknadsbehandlingen skjer «i linja». Hver konsulent har ansvar for én eller flere tilskuddsordninger. Flere av tilskuddsordningene er bygd opp i trinn, slik at søkerne starter med å sende inn et kort synopsis, som så kan gi grunnlag for støtte til konsept-

og manusutvikling og så videre. Konsulenten innstiller, og så gjøres vedtak hos seksjons- eller avdelingsleder eller hos direktøren.

For enkelte ordninger utarbeides innstillingene av et eksternt fagpanel bestående av to personer som oppnevnes av administrasjonen etter behov for hver søknadsrunde. Som regel kreves spesialkompetanse på produksjon og distribusjon, og det er strenge krav til habilitet. En rådgiver bistår panelet, men deltar ikke i selve vurderingene av filmfaglig kvalitet og publikumsanslag. Også her fattes vedtakene i linja.

Fordelingen av midler mellom ordninger avgjøres i linja, men av og til kommer det øremerkede midler fra departementet. En automatisk ordning, etterhåndstilskuddet, har ikke et fast budsjett, og høyt forbruk i denne kan enkelte år gi reduserte rammer for de øvrige ordningene. Departementet bestiller fra tid til annen eksterne evalueringer av ordningene.

## Norges forskningsråd

Norges forskningsråds formål er å være et nasjonalt utøvende forskningsstrategisk organ, og det har ansvar for å øke kunnskapsgrunnlaget og fremme forskning og innovasjon. Blant hovedoppgavene er å ivareta, støtte og evaluere forskning, samt å rådgi myndighetene i forskningspolitiske spørsmål.

Hvert år fordeles rundt 10 milliarder kroner, som bevilges fra 18 ulike departementer, til ulike forsknings- og innovasjonsprosjekter. Forskningsrådet mottar rundt 4000 søknader i året, og tildeler midler til rundt 800 av disse. Administrasjonen teller 481 ansatte. I tillegg deltar styremedlemmer og en rekke eksterne eksperter i arbeidet med tilskuddsfordeling.

Forskningsrådet har noen fellestrekk med Norsk kulturråd:

- det skal fordeles offentlige midler
- de er begge konkurransearenaer
- de omfatter begge kollegiale organer; kunstnere henholdsvis forskere er tungt inne i tildelingsprosessene
- det sentrale vurderingskriteriet er forskningsmessig henholdsvis kunstnerisk kvalitet
- administrasjonene har ulike etats- og direktoratsoppgaver i tillegg til å være sekretariat for de kollegiale organene

I tillegg gjennomfører Forskningsrådet en reform av søknadsforvaltningen, ved at forskningsprogrammene erstattes av et porteføljestyringskonsept.

Forskningsrådet har et hovedstyre på 13 medlemmer, hvorav to ansattrepresentanter, som oppnevnes av Kunnskapsdepartementet for fire år ad gangen. Styret ansetter administrerende direktør. Den nåværende styrelederen er konserndirektør i et konsultantselskap, og styremedlemmene for øvrig er fra akademia (fem, hvorav en fra Sverige), instituttsektoren (2), næringslivet (2), samt fra et regionalt helseforetak (1).

I tillegg er det oppnevnt 15 porteføljestyrer som hver består av 10-12 medlemmer, også disse oppnevnt for fire år. Porteføljestyrerne oppnevnes av hovedstyret. Hver av porteføljene dekker brede tema eller forskningsfelt, for eksempel Hav, Helse, Petroleum, Klima- og polarforskning osv., men også grunnforskningsfelt som Humaniora og samfunnsvitenskap og Naturvitenskap og teknologi er representert. Sammensetningen av styrene tilsvarer langt på vei hovedstyrets, men innslaget av utlendinger er høyere, for eksempel i styret for Global utvikling-porteføljen. De 15 porteføljestyrerne erstatter de tidligere programstyrene, som inntil for noen år siden telte over 100 til sammen.

De ulike departementene legger relativt sterke føringer på hvilke forskningsformål midlene deres skal gå til. Ut fra dette skal porteføljestyrerne utarbeide porteføljeplaner

med definerte «investeringsmål», som skal godkjennes av både hovedstyret og departementet. På basis av disse planene utformes de ulike fortløpende utlysningene. Det er fire søknadsfrister i året.

Søknadene registreres i administrasjonen, som også gjør en forvurdering av at de formelle kravene er oppfylt. Derneft gjøres en tematisk vurdering av hver søknad, for å avgjøre hvilket ekspertpanel som skal vurdere den.

Hvert ekspertpanel består av 4-7 aktive forskere som settes sammen av administrasjonen på ad hoc-basis, i den forstand at hvert panel settes sammen for å vurdere rundt 30 søknader. For forskerprosjekter er alle ekspertene utenlandske, for å redusere habilitetsproblemene. På forhånd sendes et sammendrag av hver søknad til paneleksperterne for at de skal vurdere om temaet passer til deres kompetanse, og om det er noen habilitetsproblemer knyttet til hver søknad.

Administrasjonen har rundt 3000 eksperter i sin database. Noen eksperter kan bli oppnevnt gjentatte ganger og med varierende hyppighet, andre kun én gang. Det er svært arbeidskrevende for administrasjonen å vedlikeholde denne ekspertise-poolen.

Panelene jobber slik at tre eksperter skal gi en skriftlig vurdering av hver søknad i forkant av panelmøtet. På det grunnlaget skal panelet komme fram til en omforent vurdering. Søknader som har fått lavere karakter enn 4 på skalaen 1-7 blir ikke nærmere vurdert. For de som har fått over 4 gjør administrasjonen en relevansvurdering, for eksempel opp mot de faglige prioriteringene i porteføljeanalysen og utlysningen, også her ved bruk av 1-7-skalaen. Ekspertvurderingen sammenstilles deretter med relevansvurderingen, og administrasjonen lager en innstilling, og igjen vil de som har fått under 4 ikke bli videre vurdert.

Innstillingen går så til porteføljestyret for beslutning. Innstillingene endres som regel ikke, men tilnærmet likerangerte søknader kan blant annet bli gjenstand for vurderinger av hvordan programmet som helhet er sammensatt. Det sendes så ut et «betinget vedtak om støtte fra bevilgende organ», hvor søkere får støtte for eksempel forutsatt mindre endringer i prosjektet. Dette vedtaket sendes søker for revideringer. Revidert søknad returneres til administrasjonen for ferdigbehandling.

Det kan ikke klages på anvendelse av skjønn i søknadsvurderingen, kun på saksbehandlingsfeil, herunder inhabilitet og oppnevning av feil ekspertise til panelene. Styret oppnevner et frittstående klageorgan med fire eksterne medlemmer, som skal behandle klager på tildelingsvedtak. Det er ingen eksplisitte krav til totrinns-behandling i forskriften.

Det er ennå ikke avklart hvordan administrasjonen skal organiseres for å betjene porteføljestyrene. Foreløpig er det en administrativ kontaktperson til hvert porteføljestyre. Porteføljestyrene er også fordelt mellom område- og avdelingsdirektører, og disse er ansvarlige for saksframleggene som administrasjonen skriver for styrene.

Det er godt samarbeid mellom styret og administrasjonen, og det er god dialog om ressursstyring mellom porteføljestyrene og administrasjonen.

## Vedlegg 2: Forvaltning i andre land

Vi har studert forvaltningen av kulturpolitiske virkemidler i Danmark og Finland. Det er oppdragsgiver som har valgt ut disse landene med en begrunnelse om at det kan være noe å lære av disse landenes forvaltning. Det er primært mandatene til Kulturrådets søsterorganisasjonene (heretter kalt kulturdirektoratene) og forholdet mellom ansvarlige departementet, råd og administrasjonen (Kulturrådet) vi har studert. Kulturrådets søsterorganisasjoner er Slots- og Kulturstyrelsen (SLKS) i Danmark og Taika i Finland.

Alle landene har en struktur med et Råd og en administrasjon. Administrasjonen er ikke underlagt Rådet. De respektive rådene har ansvar bl.a. for tilskudd til kunstfeltet, og det er i alle landene opprettet kollegiale organ som fatter beslutninger om tildeling av tilskudd til individuelle kunstnere og kunstprosjekter/-begivenheter. I alle landene er det også en del faste institusjoner som får driftstilskudd direkte fra direktoratet eller departementet uten bruk av eksterne utvalg.

Det varierer en del hvilket ansvarsområde kulturdirektoratene har. SLKS har et bredere mandat enn Kulturrådet. Særlig ansvaret for forvaltning av historiske bygg og forvaltning av kulturminner (herunder behandling av søknader om bygging og annen inngripen) bidrar til at SLKS er større enn Kulturrådet. Det er ikke like entydig om Taika har bredere eller smalere mandat enn Kulturrådet.

Tabell (V2)**Feil! Fant ikke referanse-kilden.** nedenfor angir i stikkords form arbeidsområdet til de aktuelle forvaltningsorganene.

*Tabell (V2) 1: Mandat/arbeidsfelt for Kulturrådet og søsterorganisasjonene i Danmark og Finland*

	Norge	Danmark	Finland
Bibliotek	Nei	Nei	Nei
Arkiv	Noe utviklingsmidler	Noe utviklingsmidler	Nei
Museer	Noe utviklingsmidler pluss rådgivning	Ja, men ikke alle?	Nei
Design	Nei	Ja	Ja
Arkitektur	Nei	Ja	Ja
Film	Noe utviklingsmidler	Noe tilskuddsmidler	Nei
Kulturminner	Noe utviklingsmidler	Ja	Nei
Scenekunst	Frie grupper	Ja, også en del faste, men ikke de største	Ja, en del, men ikke de største?

Vi har også sett på budsjettproposisjonene for de respektive kulturdepartementene, bl.a. for å få en forståelse av handlefriheten «Kulturrådene» har i de tre landene. Vi har særlig sett på hvor spesifiserte budsjettposter som forvaltes av Kulturrådene er i de tre landene. Spesifikasjon kan dreie seg om formål og virkemidler. Store bevilgninger som kun angir overordnet mål innebærer stor handlefrihet, mens oppdeling i mindre poster knyttet f.eks. til ulike former av en gitt kunstretning (f.eks. klassisk musikk, folkemusikk, mv.) eller spesifisering av virkemidler (f.eks. øremerket for tilskudd til utøvende kunstnere) gir begrenset handlefrihet.

Vårt hovedinntrykk er at Taiké har større handlefrihet enn de to søsterorganisasjonene, og at SLKS trolig har minst handlefrihet. Det siste bygger vi på at midlene SLKS har på kunstfeltet er fordelt på mange små poster. Det er mulig at SLKS i større grad enn Kulturrådet har mulighet til å velge hvilke virkemidler de skal bruke.

Finland har en mer regionalisert kulturpolitikk. Den regionale fordelingen av deler av bevilgningene Taiké forvalter innebærer i seg selv en begrensning i handlefriheten, men vårt inntrykk er at det til gjengjeld er stor frihet i bruk av midlene i den enkelte region.

## Danmark

Proba var med Kulturrådets (fagadministrasjonen) analyseprosjektgruppe på et dagsbesøk til SLKS i København. Besøket omfattet presentasjoner ved direktører og medarbeidere, med rikelig anledning til å stille spørsmål. Ingen representanter for de kollegiale organene var til stede. Det følgende er i hovedsak basert på informasjon fra dette besøket.

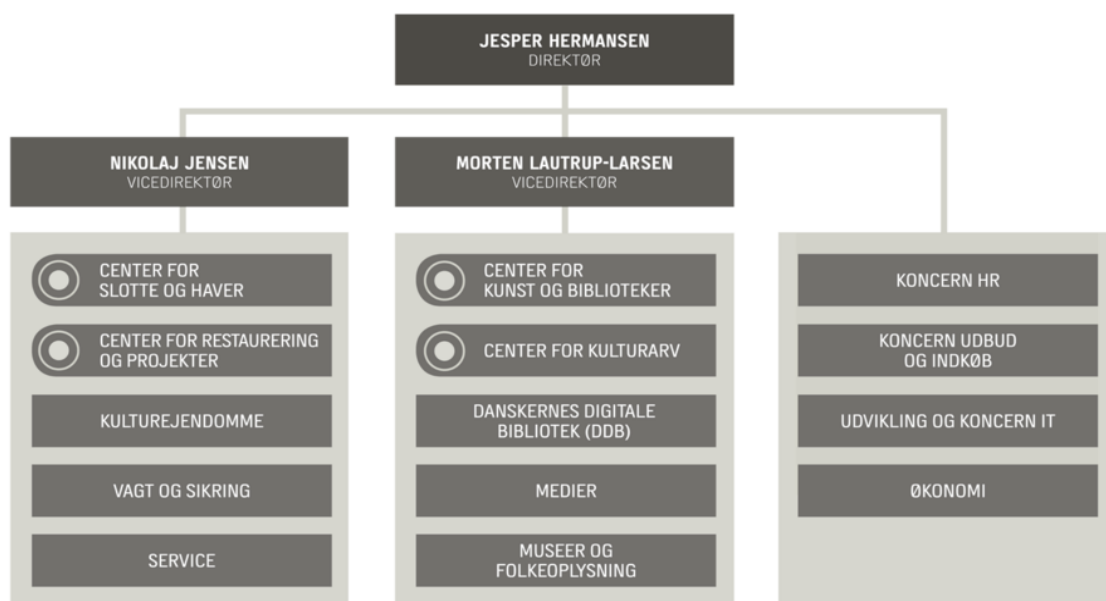
I møte med SKLS ble det lagt betydelig vekt på forvaltningen av tilskudd til kunst og på forholdet mellom ministeriet, administrasjonen og de kollegiale organene og lite på virkemidler og organisering på andre arbeidsfelt.

## Slots- og Kulturstyrelsen

Kulturministeriet er ansvarlig for kulturpolitikken, og har delegert mange av de kulturpolitiske virkemidlene til Slots- og Kulturstyrelsen. Styrelsen er således en langt større etat enn Norsk kulturråd, idet den omfatter riksantikvaren, biblioteker, folkehøgskoler, og drifts- og utviklingsansvar for en stor bygningsmasse i offentlig eie, driftstilskudd til en del museer, tiltak for design og arkitektur, forvaltning av regelverk for kulturminner og driftstilskudd for en del faste institusjoner på scenekunstfeltet, m.m., se Tabell (V2). Kunnskapsutviklingen i Styrelsen er desentralisert, uten noen egen FoU-avdeling. Hver avdeling/enhet har ansvaret for kunnskapsutviklingen på sitt felt.

Antall medarbeidere er oppunder 500, mot Kulturrådets 120. Kulturrådets «søsterorganisasjon» i Danmark kan sies å være Center for kunst og biblioteker, som kan betraktes som en avdeling i styrelsen (se figuren nedenfor)

Figur (V2) 1: Organisasjonskart for Slots- og Kulturstyrelsen (SLKS).

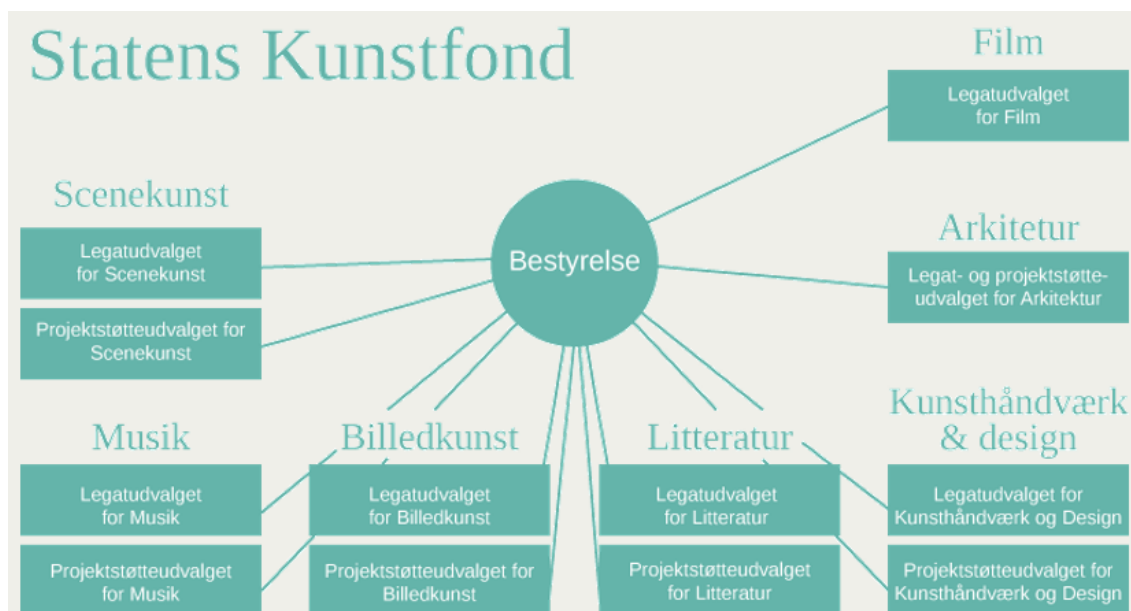


Kilde: SLKS

## Statens Kunstfond

Senteret er fagadministrasjon for Statens Kunstfond, som langt på vei tilsvarende Norsk kulturfond, Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bild. Fondet er delt opp i sju kunstfelt, og fem av disse har to fagutvalg; ett for legater (stipender) og ett for prosjektstøtte, se Figur (V2) 2. Kunstfondet delte ut til sammen 480 mill. danske kroner i 2018, og er dermed langt mindre i forhold til folketallet enn Norsk kulturfond og Statens kunstnerstipend til sammen.

Figur (V2) 2: Fondsstrukturen i Statens Kunstfond (Danmark).



Kilde: SLKS



Kulturministeren nedsetter et representantskap for Statens kunstfond som deretter oppnevner medlemmer til tolv faglige utvalg på ulike fagområder. Også Kulturministeriet oppnevner medlemmer til utvalgene. For områdene billedkunst, litteratur, musikk, scenekunst og kunsthåndverk og design er det et legatutvalg og et prosjektstøtteutvalg, på arkitekturfeltet er det ett utvalg for både legater og prosjekter, mens på film deles det kun ut legater.

Kunstfondets styre består av lederne for de tolv utvalgene, og Kulturministeren oppnevner formannen blant disse. Styret skal sikre koordinering blant utvalgene og kan oppnevne andre arbeidsutvalg. Styret har videre følgende oppgaver:

- lage overordnede retningslinjer for forvaltningen av kunstfondet
- koordinere utvalgenes forvaltning for å sikre tverrgående prosjekter og innsatsområder
- arrangere et årlig seminar om kunstens rolle i samfunnet i samarbeid med representantskapet
- styret kan iverksette analyser og formidling av fondets arbeid, og;
- det kan foreslå endringer i fordeling av bevilgninger på ulike kunstretninger i statsbudsjettet. Kulturministeren fastsetter nærmere regler for styrets handlingsrom for å omprioritere bevilgninger

Midlene i fondet tildeles i form av fireårige rammeavtaler istedenfor årlige tildelingsbrev, og det styres ut fra strategiske mål for fire år ad gangen. Loven om statens kunstfond og forvaltningen av den er basert på et tverrpolitisk forlik, som gir forutsigbarhet, også om regjeringmakten skifter. Både representantskapet, utvalgene og styrelsen er høringsinstanser for den danske regjeringen. Det er ellers en relativt tett styringsdialog, med månedlige møter mellom senterlederen og departementet.

Budsjettet for Statens Kunstfond utgjør rundt 500 mill. danske kroner. I 2018 ble det gitt om lag 6 000 tildelinger fra fondet, noe som gir en gjennomsnittlig tildeling på vel 83 000 kroner. SLKS mottok 16 000 søknader totalt (alle fond og ordninger), hvorav 10 400 ble tildelt midler (av dette 4 400 knyttet til andre ordninger enn Statens Kunstfond).<sup>40</sup> Tabellen nedenfor viser hvordan SLKS' utgifter (ikke medregnet tildelte tilskudd) fordelte seg på ulike funksjoner.

Hvis det etableres tilskuddsordninger som kan fordeles etter objektive kriterier (og ikke kunstfaglig skjønn) kan styrelsen få fullmakt fra kunstfondet til å forvalte midlene.

*Tabell (V2) 1: SKS driftsutgifter fordelt på funksjoner*

Funksjon	Utgifter (mill. DKK)
Fellesfunksjoner	119,2
Ministerbetjening*	3,7
Myndighetsutøvelse**	120,1
Tilskuddsadministrasjon og sekretariatsbetjening***	137,0
Slotts- og eiendomsadministrasjon****	172,3
Sum	552,2

«Ministerbetjening» omfatter ulike arbeider som SKLS leverer som bidrag inn i departementets arbeid. Dette består av ulike faktagrunnlag og analyser til både store og

<sup>40</sup> Årsrapport 2018, s. 13

små oppgaver, herunder svar på spørsmål fra Folketinget, analyser knyttet til fordeling av tilskudd til museer, bidrag til ny musikkhandlingsplan, forberedelse av politiske utspill på scenekunstheltet og bistand knyttet til forhandlinger om ny medieavtale.

Myndighetsutøvelse omfatter bl.a. saksbehandling knyttet til kulturminner. I Årsrapporten beskrives oppgavene på området som følger: «byggningsfredning, fortidsmindefredning, museer og verdensarv». Av omtalen framgår det også at oppgavene omfatter utvikling av et digitalt system for samlingsregistrering samt et prosjekt om hvordan kulturminner kan utnyttes i kommuneutvikling. SKLS driver også tilsyn med museer.

SKLS forvalter en rekke andre tilskuddsordninger enn Statens Kunstfond, herunder tilskudd til bibliotek, museer, fredede bygg, folkehøyskoler, mv. Driftsutgiftene til tilskuddsforvaltning må sees i lys av dette.

Tabellen illustrerer at både eiendomsforvaltning og myndighetsutøvelse (oppgaver knyttet til legale virkemidler) hver for seg er mer ressurskrevende enn tilskuddsforvaltningen.

## Styrelsens sekretariatsfunksjoner

SLKS' administrasjon fungerer som sekretariat for utvalgene. Utvalgssekretærene leser ikke søknader og gir ikke innstillinger. De gjør heller ingen formalkontroll før søknadene gjøres tilgjengelig (via et nettsted) for utvalgenes medlemmer. Administrasjonen sa at det er en del misnøye i utvalgene med at administrasjonen ikke gjør formalkontroll. De sekretariatsansatte har ikke kapasitet til å lese alle søknadene.

Det er instruks for utvalgenes arbeid, som er felles for alle utvalgene. Utvalgsmedlemmene skal for eksempel avgi individuelle innstillinger før møtet, avslagene skal begrunnes, og det skal gjøres rede for hvordan kunstnerisk kvalitet er definert. Det har vært arbeidet med å utvikle mer eksplisitte begreper og forståelser for kunstnerisk kvalitet. Blant annet har medlemmer fra forskjellige utvalg utvekslet kvalitetsdefinisjoner som et ledd i arbeidet med å gjøre kvalitetsdefinisjonene mindre innforståtte og mer eksplisitt og allment forståelig. Søknader som avslås med henvisning til at de ikke er prioritert skal ha begrunnelse om *hvorfor* de ikke ble prioritert.

Vi mener forvaltningen kan karakteriseres som ett-trinnsbehandling uten adgang til å klage på faglig grunnlag; kun på saksbehandlingsfeil og formaliteter. Det ble opplyst at tidligere praksis med at sekretariatet innstilte var en sovepute for enkelte utvalgsmedlemmer, og at de kollegiale organene nå har blitt mer ansvarliggjort. Likevel er det manglende kapasitet i Styrelsen som er hovedårsaken til dagens arbeidsfordeling.

Medlemmene av de kollegiale organene får mellom 60 og 600 tusen DKK i året for sitt utvalgsarbeid. Det er stipulert en fast arbeidsmengde for hvert utvalg, så det skrives ikke timer. Honorarene er offentlige.

Tommelfingerregelen er at Styrelsen skal ha 3 prosent i driftstilskudd for å forvalte en ordning, dersom departementet kommer med ny oppgave. Sekretariatsressursene allokteres til utvalgene i form av arbeidsinstruks for utvalgssekretærene, som er felles for alle utvalgene. Utvalgene kan bestemme å bruke tilskuddsmidler til å kjøpe tjenester fra styrelsen dersom en oppgave faller utenfor instruks. Eventuelt kan utvalg og sekretariat bli enige om å omprioritere på oppgavene.

I de senere årene har senteret i økende grad rekruttert medarbeidere med forvaltningskompetanse framfor kunstfaglig kompetanse. Arbeidsstokken består i dag av rundt 20 prosent administrativt personale, og et sted mellom 50/50- og 25/75-fordeling mellom generalister (statsvitere, jurister, annen forvaltningskompetanse) og kunstfaglig utdannede. De kunstfaglige medarbeiderne hentes i høy grad inn rett fra universitetet framfor å rekruttere blant utøvende kunstnere. Dette er dels for å spare lønnsutgifter.

Kun kunstfaglig utdannede kan inneha lederstillinger. Det er en viss grad av gjennomtrekk i begge de to akademikerkategoriene. Vi fikk opplyst at medarbeiderne opparbeider kompetanse til CV-en sin og søker andre jobber som ledd i alminnelig karriereutvikling. Det er få midlertidige stillinger.

## Om andre arbeidsoppgaver

Vi har ikke lagt vekt på å kartlegge hvordan SKLS arbeider med museumsfeltet, kulturminner eller historiske bygg.

Årsberetningen viser bl.a. at på museumsfeltet har SKLS tilsynsansvar. Tilsynsvirksomheten er forankret i en museumslov som stiller krav til museene. Videre forvalter SKLS driftstilskudd til museer, og de har også ansvar for å utvikle felles digital løsning for samlingsforvaltning.

## Funn og vurderinger

Vi møtte en organisasjon som hadde gjennomgått store og gjentatte omorganiseringer i løpet av de siste 20 årene, og som også var relativt sterkt presset ressursmessig etter betydelige budsjettkutt.

Den nåværende arbeidsfordelingen, med lite bidrag fra sekretariatet i behandling av individuelle søknader, er en konsekvens av ressurs situasjonen, og springer ikke ut av en radikal tolkning av armlengdesprinsippet. Vi ser satsingen på forvaltningskompetanse i sekretariatet som en naturlig konsekvens av denne arbeidsfordelingen.

Vi fant ikke at det omfattende mandatet til Styrelsen har gitt opphav til betydelige stordriftsfordeler eller synergieffekter. Det ble sagt at på enkelte områder oppstår habilitetskonflikter, for eksempel ved at avdelingen for slottsforvaltning må søke om tillatelse hos Center for Kulturarv når fredede bygninger skal restaureres eller bygges om.

Kunsthåndet har en enklere struktur enn de tre norske fondene og med færre tilskuddsordninger. Det er uvisst om dette er mer kostnadseffektivt. Færre fond kan isolert sett indikere sterkere maktkonsentrasjon, men dette ble ikke nevnt som et problem.

Ressursstyringen av utvalgssekretærene i form av arbeidsinstrukser later til å være forutsigbar og transparent, og med lite behov for lederinvolvering og andre «transaksjonskostnader». Videre registrerer vi at Styrelsen i større grad enn Kulturrådet har dokumentert og harmonisert søknadsbehandlingen.

## Finland

Hovedtrekkene i organiseringen av forvaltningen av kulturpolitiske virkemidler har mye til felles med Norge og Danmark: Også Finland har et statlig organ (Taika/Centret för konstfrämjande) som har oppgaver knyttet til forvaltning av tilskudd til kunstnere og andre aktører innenfor kunst og kultur samt en del andre oppgaver på kulturfeltet. I likhet med de andre landene har også Finland et råd (Konstrådet) med underliggende kollegiale organ (Statens konstkommissioner, Regionala konstkommissioner, Nämnder og Panelen för kulturtidskrifter) som tar beslutningene om individuelle tildelinger til kunst og til en del andre tildelinger til kultur.

Taika har om lag 80 ansatte. De kollegiale organene har til sammen 200 medlemmer. Til sammen fordeles det ca. 350 mill. kroner gjennom tilskuddsordningene som Taika og Konstrådet forvalter. I 2018 mottok de 14 000 søknader (mot vel 19 000 i Norge).

Finland har en vesentlig sterkere innslag av regionalisering av kulturpolitikken enn man finner i Norge og Danmark. Bl.a. har Finland «regionale kulturråd» (konstkommissioner)

og Taike har regionale kontorer, men mye av tilskuddene til kunst fordeles gjennom nasjonale ordninger og av nasjonale kollegiale organ.

Bevilgningene av fondsmidler er delt inn i 14 ulike kategorier, hovedsakelig definert ved kunstretning og sjanger. 2/3 av fondsmidlene kanaliseres gjennom nasjonale ordninger, mens 1/3 går gjennom de regionale. I Norge forvaltes 53 ordninger av de kollegiale organene.

Vi har intervjuet en representant for Taike per telefon. Vedkommende opplyser at det er utformet detaljerte instruksjoner knyttet til forvaltningen av fondsmidler. Rollen til administrasjonen er altså standardisert på tvers av utvalgene. Dette innebærer også at utvalgene ikke kan levere «bestillinger» direkte til «sekretariatet».

Sekretariatet gir ikke kunstfaglige vurderinger av søknadene.

Taike vurderer endringer i sin organisering og har bl.a. besøkt Nederland og Sveits for å lære av deres erfaringer.

# Vedlegg 3: Intervjuguider

## Intervjuguide i fagadministrasjonen

Denne intervjuguiden har vært utgangspunkt for intervjuene i fagadministrasjonen. Hvilke spørsmål som er brukt er tilpasset informantenes arbeidssituasjon.

### *Bakgrunn*

- Navn/stilling
- Hvor lenge i kulturrådet/utvalg/etc.
- Formell bakgrunn
- Kort om arbeidsoppgaver

### *Om dynamikken mellom fagadministrasjonen og kollegiale organ.*

- Når dere arbeider for utvalgene, hva er deres viktigste bidrag til beslutningsprosessene?
  - På hvilke måter bidrar fagadministrasjonens kompetanse og ressurser til prosessene, for eksempel med tanke på faglig forsvarlighet, effektiv saksbehandling, avlaste utvalgsmedlemmer, påvirkning på beslutningene, osv.
  - Er det en god balanse mellom fagadministrasjonens innflytelse og utvalgenes selvstendige rolle?
  - Hvordan vet dere at eksisterende arbeidsmåter sikrer maktspredning, kvalitet, transparens, effektivitet, representativitet?
  - Er det andre arbeidsformer og organisasjonsprinsipper som i enda større grad enn i dag kunne understøttet arbeidet i de kollegiale organene og sikret maktspredning?
  - Dersom sekretariatet får en mindre rolle, jf. slik sekretariatet for Fond for lyd og bilde jobber. Hva vil være konsekvensene? For administrasjonen/ for utvalgene?
  - Kan tilskuddordningene innrettes på en måte som gjør søknadsbehandlingen mindre tidkrevende?
- Hvordan fungerer utvalgenes sammensetning og oppnevning (tidsperiode)?

### *Er ansvaret mellom Kulturrådet og råd og styrer for fondene tydelig og hensiktsmessig fordelt?*

- Er linjene tydelige? Er det noen konkrete eksempler knyttet til utfordringer ved den «todelte» linja?
- (Hvor godt) understøtter organisering og praksis Kulturrådets strategi? Hvordan er forholdet mellom Kulturrådets strategi og Rådets strategi?
- Hvordan fordeles fagadministrasjonens ressurser mellom utvalgsarbeid og direktoratsoppgaver?
- Er det noen utfordringer knyttet til ressursfordeling og samarbeid?

### *Om Kulturrådets direktoratsoppgaver*

- I dag brukes ulike virkemidler (blant annet tilrettelegging, programutvikling, etablering av tilskuddsordninger og forvaltning av tilskuddsmidler og rådgivning). Er det behov for større systematikk i bruk av virkemidler? Bør virkemiddelbruken endres?
- Hvordan organisere direktoratsoppgavene på en mest mulig hensiktsmessig måte?
  - Er inndelingen av direktoratsoppgavene hensiktsmessig i dag? Er det gode prosesser for å utvikle virkemidler basert på mål og tilgjengelige ressurser?

- Når Kulturrådet får nye oppgaver, eks. ansvar for en ny ordning. Hvordan foregår prosessen knyttet til dette?
- I hvilken grad, og på hvilke måter samarbeider dere med kolleger i andre avdelinger om oppgaver i hhv. utvalgsarbeid og direktoratsoppgaver?
- Hvordan fungerer det at direktoratsoppgaver (forvaltningsoppgaver) og sekretariat er i samme virksomhet? Hvordan kan det hentes flere synergier ut av virksomheten?
- Dersom Kulturrådet får flere direktoratsoppgaver, hvordan bør disse organiseres?
- Hvilke dilemmaer kan oppstå ved endret organisering og bruk av virkemidler?

#### *Om den nye avdelingen*

- Den nye avdelingen (Kulturanalyse) er ment å styrke Kulturrådets kulturpolitiske rolle. Avdelingen skal bidra til at Kulturrådet skal være kunnskapsprodusent.
  - Hvilken rolle ser dere for dere at en ny avdeling kan få? Fordeler/ulempes med en slik avdeling?
  - Hvordan er innretningen på FoU-tiltakene i dag? I hvor stor grad brukes forskning som beslutningsgrunnlag?

#### *Fremtidig rolle*

##### *Kulturmeldingen innvarsler at Kulturrådet kan få ytterligere oppgaver.*

- Hvilke virkemidler og oppgaver ser dere for dere at kan inngå i Kulturrådets (både fagadministrasjonen og rådet) virksomhet og mandat?
- Hva vil være konsekvensene?
- Regionreformen medfører overføring av oppgaver til regionene. Hvilke nye oppgaver kan det føre til for Kulturrådet? Er det oppgaver som blir redusert?
  - I Enger-utvalget, Gjennomgangen av Norsk Kulturråd (2014), Løken-utvalget osv. er det løftet frem flere anbefalinger og problemstillinger som ikke er satt ut i livet. Er det noen av disse problemstillingene som har fornyet relevans? Eksempler på problemstillinger er: forenkling av tilskuddsordningene, tydeligere skille mellom direktorat og fond, behov for navneendring, makspredning og representativitet osv.
    - Kjenner dere til forvaltningsmodeller som brukes i andre sammenlignbare land?
    - Hva kjennetegner Kulturrådets fagkompetanse i dag? (fagsekretariatet/forvaltningsdel). Kan kompetansen brukes på en annen måte enn i dag? Hvordan?
    - Ved endrede oppgaver – hvilken kompetanse vil det særlig være behov for?

### **Intervjuguide til kollegiale organer**

Intervjuguiden er tilpasset de organene som er intervjuet.

#### *Bakgrunn*

- Navn/stilling
- Hvor lenge i kulturrådet/utvalg/etc.
- Formell bakgrunn
- Kort om arbeidsoppgaver

#### *Om utvalgsarbeidet og dynamikken mellom fagadministrasjonen og kollegiale organ.*

- Om arbeidet i utvalgene

- Er vurdering av søknader/saksfremlegg svært tidkrevende? Kunne det vært gjort annerledes?
- Hvor vanlig er det at utvalget endrer innstillingene fra sekretariatet om hvem som skal tildeles midler? Hvis det er sjeldent – hvorfor er det slik?
- I hvilken grad er det enighet mellom utvalgsmedlemmene?
- Opplever du at utvalgene har god og relevant kunstfaglig kompetanse? Er de sammensatt slik at mangfold og maktspredning sikres?
- Hvordan fungerer utvalgenes sammensetning og oppnevning (tidsperiode)?
- Hva er administrasjonens viktigste bidrag til beslutningsprosessene?
  - På hvilke måter bidrar fagadministrasjonens kompetanse og ressurser til prosessene, for eksempel med tanke på faglig forsvarlighet, effektiv saksbehandling, avlaste utvalgsmedlemmer, påvirkning på beslutningene, osv.
  - Er det en god balanse mellom fagadministrasjonens innflytelse og utvalgenes selvstendige rolle?
  - Hvordan vet dere at eksisterende arbeidsmåter sikrer maktspredning, kvalitet, transparens, effektivitet, representativitet?
  - Er det andre arbeidsformer og organisasjonsprinsipper som i enda større grad enn i dag kunne understøttet arbeidet i de kollegiale organene og sikret maktspredning?
  - Kan tilskuddsordningene innrettes på en måte som gjør søknadsbehandlingen mindre tidkrevende?
- Er det ordninger som utvalgene/rådet forvalter i dag som ikke krever vurdering på bakgrunn av et kunst- og kulturfaglig skjønn?
- I arbeidet for Fond for lyd og bilde og Statens kunstnerstipend gjør administrasjonen ikke en kunstfaglig vurdering av søknadene. Hvor godt kan en slik arbeidsform fungere for forvaltningen av Norsk kulturfond?
  - Hva ville være konsekvenser for utvalgene? For Rådet?

#### *Rådets rolle og mandat*

- Hvor godt fungerer Rådet i dag?
  - Opplever du at Rådet i dag jobber helhetlig på tvers av fagutvalgene eller er hvert rådsmedlem talsmann for sitt felt?
  - Er det tilstrekkelig transparens og effektivitet i prosess og avgjørelser?
  - Oppnevningen er rullerende – hvordan fungerer det?
  - Bør Rådet bestå av færre personer?
  - Bør Rådet ha større muligheter til fleksibilitet i disponering av midler?
- Er det behov for å endre Rådets rolle?
  - Burde Rådet være en sterkere kulturpolitisk aktør?
  - Ha en mer strategisk rolle, jf. forslag om å vurdere fagområder og ordninger i sammenheng og legge til rette for en mer dynamisk bruk av fondsmidlene?
- Kunne fondsmidlene vært brukt på en annen måte? Andre virkemidler? Andre mål?

*Er ansvaret mellom Kulturrådet og råd og styrer for fondene tydelig og hensiktsmessig fordelt?*

- Er linjene tydelige? Er det noen konkrete eksempler knyttet til utfordringer ved den «todelte» linja?
- (Hvor godt) understøtter organisering og praksis Kulturrådets strategi? Hvordan er forholdet mellom Kulturrådets strategi og Rådets strategi?
- Opplever du at det er utfordringer knyttet til å fordele fagadministrasjonens ressurser mellom utvalgsarbeid og direktoratsoppgaver?

*Om Kulturrådets forvaltningsoppgaver*

- Hvor godt kjenner du til Kulturrådets direktoratsoppgaver?
- Hvordan fungerer det at direktoratsoppgaver (forvaltningsoppgaver) og sekretariat er i samme virksomhet? Hvordan kan det hentes flere synergier ut av virksomheten?

*Om den nye avdelingen*

- Den nye avdelingen (Kulturanalyse) er ment å styrke Kulturrådets kulturpolitiske rolle.
  - Hvilken rolle ser dere for dere at en ny avdeling kan få? Fordeler/ulempes med en slik avdeling?
  - Hvordan er innretningen på FoU-tiltakene i dag? I hvor stor grad brukes forskning som beslutningsgrunnlag?

## **Fremtidig rolle**

*Kulturmeldingen innvarsler at Kulturrådet kan få ytterligere oppgaver.*

- Hvilke virkemidler og oppgaver ser dere for dere at kan inngå i Kulturrådets (både fagadministrasjonen og rådet) virksomhet og mandat?
- Hva vil være konsekvensene?
- Regionreformen medfører overføring av oppgaver til regionene. Hvilke nye oppgaver kan det føre til for Kulturrådet? Er det oppgaver som blir redusert?