

# MELD. ST. 8 (2018-2019) KULTURENS KRAFT

## HØRINGSUTTALELSE

Til: Stortingets familie- og kulturkomité

Kopi: Kulturdepartementet

Vår ref.: 19/65/ST

Dato: 08.02.2019

Vedlagt følger høringsuttalelse fra Norsk teater- og orkesterforening (NTO) om Meld. St. 8 (2018-2019)  
Kulturens kraft - Kulturpolitikk for framtida

NTO er arbeidsgiver- og interesseforening for profesjonelle, offentlig støttede virksomheter innenfor musikk og scenekunst. Foreningen representerer en omfattende infrastruktur av forskjelligartede virksomheter. Våre 46 medlemmer består av produserende og programmerende teatre, scener, orkestre, musikkensembler og kor.

I 2017 hadde disse et samlet besøkstall på over 2,6 millioner og sto for tilsammen 15 000 forestillinger, konserter og formidlingsarrangement, med et samlet bruttobudsjett på ca. 3,7 milliarder kroner.

Vennlig hilsen

Norsk teater- og orkesterforening

Hans Antonsen  
styreleder

Morten Gjelten  
direktør

## **Oppsummering 3**

### **Kunstinstitusjonenes rolle og kulturpolitikkenes begrunnelse 9**

#### **Kulturdepartementets kjerneansvar 9**

#### **Kulturpolitiske mål 10**

#### **Ytringsmangfold 11**

Relevans og representativitet 11

Mangfoldig rekruttering 11

#### **Refleksjonsrommet og mottakersiden 12**

Estetiske og humanistiske fag i skolen 12

Humaniora som universitetsfag 12

Det offentlige ordskiftet og kunstkritikken 13

#### **Kunstpolitikk 14**

#### **Internasjonalisering 14**

#### **Digital distribusjon og formidling 15**

#### **Organisering og ansvarsdeling 15**

Finansieringssystemet i spill 16

Infrastrukturen for fri ytring må opprettholdes og videreutvikles 17

Staten må ha hovedansvaret 17

Forslag som gir Stortinget et beslutningsgrunnlag 18

Storbyperspektivet 18

Velfungerende og effektiv modell 19

Økt administrasjon og byråkratisering 19

Særskilt fordeling 19

Forskriftsfestede tilskuddsordninger 20

Alternative statlige styringsverktøy 21

Lovfesting av armlengdesprinsippet 21

Organisasjonsformer og eierskap 22

Styreoppnevning 23

Fravær av kulturpolitiske begrunnelser 23

Gjenstående utredningsarbeid 24

#### **Økonomien i kultursektoren 25**

Defensivt og utilslørt selvmotsigende 25

Privat finansiering 27

#### **En kunnskapsbasert kulturpolitikk 29**

#### **NTOs medlemmer 30**

## OPPSUMMERING

### PRINSIPIELL MELDING

«Vi nekter å resignere» skriver 28 kulturpersonligheter i et manifest som sto på trykk i Aftenposten 28. januar i år. Det handler om en utfordring i Europa som vi ikke har sett siden 1930-årene, en utfordring for det liberale demokratiet og dets verdier. I manifestet ligger det en strek oppfordring om å ikke hengi seg til «historiens gang», men med pågangsmot sikre alt det som har gjort samfunnene våre betydningsfulle.

Med fremveksten av populisme, polarisering og illiberale krefter i vestlige demokratier, må det bygges solide rammeverk rundt en infrastruktur for fri ytring bestående av sterke, uavhengige medier, kunnskapsinstitusjoner og kunstinstitusjoner.

Det er derfor gledelig at vi har fått en kulturmelding som, i tråd med NTOs oppfordringer, forankrer kulturpolitikken tydelig i infrastrukturkravet i Grunnlovens § 100 og statens ansvar for å sikre en åpen og opplyst offentlig samtale.

Kunst- og kulturinstitusjonene defineres med dette som en sentral del av samfunnets infrastruktur for fri ytring som staten er forpliktet til å sikre og legge til rette for. I samsvar med infrastrukturkravet befestes kunstens *frihet* og institusjonenes *uavhengighet* fra politiske myndigheter. *Prinsippet om en armlengdes avstand* fremheves og foreslås lovfestet, og *kvalitet* er formulert fremst blant de nye kulturpolitiske målene som er foreslått i meldingen. Dette er grunnleggende verdier og prinsipper i norsk kulturpolitikk som NTO alltid har fremmet og heget om fordi vi vet at de aldri kan tas for gitt.

Vi oppfordrer til at det holdes fast ved en konsistent, prinsipiell begrunnelse for kulturpolitikken, hvor de kunstneriske virksomhetene anerkjennes som uunnværlige demokratiske fellesarenaer for dannelse, kritisk refleksjon og meningsbrytning, og som unike kilder til innsikt som vi noen ganger ikke kan få annet enn gjennom kunsten. I kraft av dette har kunstinstitusjonene en samfunnsbetydning langt utover individuelle besøk.

### UTILSLØRTE MOTSETNINGER

Kunstens verdi kan ikke bare gjenspeiles i det kulturpolitiske språket, men må også være førende for nivået på de offentlige investeringene og for hvilket ansvar staten faktisk påtar seg for å sikre et offentlig ytringsrom.

I en tid hvor demokratiet er under press, slik meldingen så godt gjør rede for, skulle alt tilsi at staten *styrker* og ikke svekker sitt ansvar for å sikre en infrastruktur for fri ytring.

Likevel tar altså meldingen til orde for det motsatte. I kapittelet om økonomien i kultursektoren legges det til grunn et defensivt premiss om reduserte offentlige investeringer i sektoren fremover, og i kapittelet om organisering og ansvarsdeling tas det til orde for at staten svekker sitt ansvar for den nasjonale infrastrukturen ved å overføre finansieringsansvar til regionene.

Meldingens første del om kulturpolitikken begrunnelse og kunstinstitusjonenes samfunnsbetydning taper mening når prinsippene ikke tas med videre som grunnlag for politikktutforming.

### INNSPARING VIL KOSTE DYRT

Når kulturpolitikk defineres som ytringsfrihetspolitikk, og det så grundig beskrives hvor viktig kunsten og kulturen er i møtet de krevende utfordringene vi står overfor, fremstår det som uansvarlig å legge til grunn at de offentlige investeringene i sektoren vil reduseres i tiden som kommer.

Vi godtar ikke dette som en forutsetning for fremtidens kulturpolitikk. Snarere leser vi premisset om redusert offentlig satsing som et kortsiktig innsparingstiltak som underminerer kunstens betydning. På kort sikt vil innsparingsgevinsten være marginal. På lang sikt vil det koste samfunnet dyrt både i et humanistisk og samfunnsøkonomisk perspektiv.

## SKRITTVIS SVEKKELSE AV INFRASTRUKTUREN

Det er liten tvil om at gode politiske modeller og veksten i bevilgningen til kulturformål etter tusensårskiftet har bidratt til den sterke utviklingen i musikk- og scenekunstbransjen. I dag er bransjen preget av høye kvalitetsambisjoner og betydelig anerkjennelse også internasjonalt, bredt uttrykksmangfold og utbredt samarbeid som også kommer det øvrige kulturlivet til gode. Publikumsoppslutningen er jevnt høy til tross for den store økningen i konkurrerende tilbud. Og god økonomistyring og ressursutnyttelse er vel dokumentert i de periodiske institusjonsevalueringene.

I stedet for å utnytte et slikt momentum for videre utvikling, svekkes institusjonene nå skrittvis som følge av avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen) som innebærer at institusjonene ikke fullt ut får kompensert for lønns- og prisvekst. Akkumulert utgjør denne underkompensasjonen i perioden 2015 - 2019 en samlet reduksjon i tilskuddet på nærmere 70 millioner kroner for NTOs medlemsvirksomheter.

I arbeidsintensive virksomheter som musikk- og scenekunstinstitusjonene, hvor økonomien i all hovedsak er knyttet direkte til kunstnerisk produksjon (over 80 pst. av lønnskostnadene), rammer ABE-reformen kjernevirksomheten direkte.

Vi vet allerede at musikerstillinger holdes vakante, og at musikere kompenseres med fritid i stedet for med økonomi ved avvik på arbeidstids- og turnebestemmelser. Vi erfarer at teatre avvikler faste skuespillerstillinger og setter opp en større andel monologer eller forestillinger med færre skuespillere enn manus tilsier. Vi vet også at levende musikere hyppigere erstattes av innspilt musikk, at verdifulle samarbeidsprosjekter avvikles og at turnerende virksomheter må gå ned i antall spillesteder slik at tilbudet i distriktene reduseres.

Dette er bare noen eksempler på hvordan svekkede rammer går direkte utover kvaliteten i tilbudet og formidlingen til publikum.

I regjeringsplattformen tas det til orde for å videreføre ABE-reformen, men det skal samtidig vurderes «hvordan den kan målrettes bedre for å oppnå målene om avbyråkratisering og effektivisering». I lys av dette ber vi om en vurdering av hvorvidt reformen virker etter hensikten på musikk- og scenekunstmrådet.

## ORGANISERING OG ANSVARSDDELING

Det er liten tvil om at den positive utviklingen i musikk- og scenekunstbransjen de siste tiårene har sammenheng med offentlige investeringer og velfungerende kulturpolitiske strukturer og ordninger.

Med direkte statlige investeringer er det gjennom tiår bygget opp et landsdekkende nettverk av sterke, selvstendige musikk- og scenekunstinstitusjoner som sikrer ytringsmangfold og lokal produksjon, og det er møysommelig utmeislet kulturpolitiske modeller for å opprettholde og videreutvikle denne infrastrukturen.

Med delt finansiering mellom forvaltningsnivåene er den politiske makten spredt, og den kunstfaglige beslutningsmyndigheten er desentralisert til selvstendige institusjoner med kunstneriske ledere på åremål.

Dette er en infrastruktur som det har tatt lang tid å bygge opp, men som det tar kort tid å rive ned.

Siden innføring av ny funksjonsdeling, i kjølvannet av Stortingets behandling av St.meld. nr. 61 (1991–92) *Kultur i tiden*, har finansieringssystemet vært stabilt, og sett fra bransjens side har dette vært et velfungerende system som utvilsomt har bidratt til å sikre institusjonene forutsigbare rammevilkår og kunstnerisk handlingsrom.

Staten står som den viktigste garantisten for å opprettholde et mest mulig likeverdig kulturtilbud i hele landet, samtidig som lokal forankring og eierskap er sikret gjennom fylkeskommunens og kommunens medvirkning både som eier og tilskuddspart.

I kulturmeldingen foreslås likevel radikale endringer i organisering og ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene som kan få dyptgripende konsekvenser for den videre utviklingen i bransjen.

### Fravær av kulturpolitiske begrunnelser

I kulturmeldingen slås det fast at oppgaveoverføringer fra staten til fylkeskommunene skal være kulturpolitisk begrunnet og være bidrag til å nå nasjonale kulturpolitiske mål.

Vi finner likevel ingen holdbare kulturpolitiske begrunnelser for å overføre statlig finansieringsansvar på et område hvor politisk makt allerede er delt mellom tre forvaltningsnivåer, og hvor den kunstfaglige beslutningsmyndigheten allerede er desentralisert til selvstendige institusjoner med kunstneriske ledere på åremål.

Forslaget fremstår mer som et kompromiss for å imøtekomme regionalpolitiske krav om å overføre oppgaver fra stat til fylkeskommune, enn som et kulturpolitisk begrunnet forslag med kunsten og publikum for øye.

### Finansieringssystemet satt i spill

Slik vi leser meldingen innebærer forslaget følgende forvaltningskategorier med tilhørende kriterier:

Forvaltningskategori	Kriterier		
<b>Delt finansiering Regionen har hovedansvaret</b>	Nasjonalt mandat/verdi/funksjon	Lokal/regional forankring	Unike/spesialiserte i nasjonal sammenheng
<b>Delt finansiering Staten har hovedansvaret</b>	Særstilling knyttet til statens ansvar for å ivareta en infrastruktur for fri ytring		
<b>Staten har hele finansieringsansvaret</b>	Krever sentrale beslutninger/nasjonalt overblikk	Liten lokal/regional forankring	
<b>Regionen har hele finansieringsansvaret</b>	Kan ha et nasjonalt mandat	Sterk lokal/regional forankring	

Vurderingene av hvilke institusjoner som har et nasjonalt mandat og «en særstilling» knyttet til statens ansvar for å ivareta en infrastruktur for fri ytring, og som dermed skal inngå i ordningen med delt finansiering, skal gjøres sammen med fylkeskommuner, kommuner og de aktuelle institusjonene.

Det signaliseres også at departementet vil gå i dialog med hver enkelt fylkeskommune med sikte på å komme til enighet om den prosentvise fordelingen mellom statlig og regional finansiering av de virksomhetene som vurderes å inngå i et nasjonalt nettverk av profesjonelle musikk- og scenekunstinstitusjoner med delt finansiering.

Dette innebærer at ordningen med fast fordelingsnøkkel vedtatt av Stortinget opphører, og at hele finansieringssystemet for musikk- og scenekunstinstitusjonene er i spill.

### Infrastrukturen for fri ytring må opprettholdes og videreutvikles

De varslede faglige og skjønnsmessige vurderingene fremstår som svært krevende basert på de gitte kriteriene. Vi har særlig vanskelig for å se hvordan det på en fornuftig måte skal kunne skilles mellom de institusjonene som har et «nasjonalt mandat» men likevel kan forvaltes regionalt og de institusjonene som har en «nasjonal særstilling» og dermed er omfattet av statens ansvar for å ivareta en infrastruktur for fri ytring.

Etter vårt syn må det være slik at alle de institusjonene som har et nasjonalt mandat også inngår som en betydelig del av infrastrukturen for fri ytring som staten er forpliktet til å sikre. Nationaltheatret, Trondheim Symfoniorkester, Hålogaland Teater, Hordaland Teater, Rogaland Teater, Det Norske Blåseensemblet, Carte Blanche, Kilden Teater- og Konserthus, og Black Box teater – bare for å nevne noen – inngår alle i det samme nettverket av meningsdannede institusjoner som samlet bidrar til å utvikle musikk- og scenekunsten i hele landet og derigjennom fordrer et nasjonalt overblikk.

Vi er altså uenige i at delt finansiering skal være unntaket, og at staten skal investere direkte kun i enkelte av de institusjonene som har et nasjonalt mandat. Dersom staten på denne måten reduserer sitt ansvar til å omfatte færre institusjoner, vil det svekke og ikke styrke den nasjonale infrastrukturen. Dette vil ikke føre til desentralisert makt, men derimot til en sentralisering av og større ulikheter i tilbudet til publikum.

### Staten må ha hovedansvaret

NTO er glad for at ordningen med delt finansiering videreføres på tross av det såkalte «totalansvarsprinsippet» som sier at ansvaret for en oppgave skal samles på ett forvaltningsnivå. Vi er også enige i at dialogen mellom staten og fylkeskommunene ikke har vært god nok, og at det er viktig å styrke samhandlingen mellom forvaltningsnivåene.

Avviklingen av ordningen med fast fordelingsnøkkel skaper imidlertid stor usikkerhet og svekket forutsigbarhet for de institusjonene som i dag har vært del av 70/30-ordningen, og det fremstår som uforståelig at mangelfull dialog skal bøtes på med å overføre finansieringsansvar fra staten til fylkeskommunene.

Det at statens kulturpolitiske ansvar så tydelig forankres i infrastrukturkravet i Grunnloven § 100, tilsier derimot at staten må sikre en *helhetlig kulturpolitikk* og ha det finansielle *hovedansvaret* for de institusjonene som er en betydelig del av infrastrukturen for fri ytring.

### Forslag som gir Stortinget et beslutningsgrunnlag

Etter vårt syn samsvarer det dårlig med demokratiske spilleregler at Kulturdepartementet gir seg selv så vidt store fullmakter til å utvikle fremtidens finansieringssystem i dialog med fylkeskommunene, fremfor å legge frem et godt utredet forslag til et helhetlig system for behandling i Stortinget.

Vi minner om at dagens funksjonsdelingssystem ble vedtatt av Stortinget i kjølvannet av St.meld. nr. 61 (1991–92) *Kultur i tiden*. På grunnlag av høringsrundene ble det gjort betydelige endringer i regjeringens forslag som resulterte i dagens velfungerende system.

**NTO anmoder derfor Stortinget om å be regjeringen komme tilbake med et kulturpolitisk begrunnet forslag til tydelige rammer for den fremtidige finansieringen av musikk- og scenekunstinstitusjonene.**

Disse rammene må være i samsvar med kulturpolitikken forankring i Grunnloven § 100 og statens forpliktelse til å sikre en infrastruktur for fri ytring. Forslaget må også svare på de demokratiske utfordringene som er beskrevet i kulturmeldingen. Det betyr at

- 1) Staten må ha det finansielle hovedansvaret for de musikk- og scenekunstinstitusjonene som oppfattes som en betydelig del av en nasjonal infrastruktur for fri ytring.
- 2) Staten må bidra til å opprettholde og videreutvikle denne infrastrukturen, og ikke redusere sitt ansvar til å omfatte færre institusjoner.

Samtidig må samhandlingen mellom forvaltningsnivåene styrkes gjennom mer systematisk dialog slik det foreslås i kulturmeldingen.

Forslaget må være basert på grundige analyser av utviklingstrekk og utfordringer innenfor kunstfeltene som en forutsetning for *kulturpolitiske vurderinger* av fremtidig organisering og ansvarsdeling.

I tillegg må kommunenes, og særlig storbyenes, kulturpolitiske rolle og ansvar utredes. Det er viktig at de nye fylkeskommunene ikke etableres som en form for «overkommuner» på kulturområdet som kan svekke kommunenes grunnlag for å utvikle en egen storbypolitikk i direkte samhandling med staten.

Det må også ligge som en forutsetning at det ikke gjøres endringer i organisering og ansvarsdeling uten at statlige virkemidler som supplerer direkte statlig finansiering er ferdig utredet.

Forslaget må styrke og ikke svekke vilkårene for å nå målet om et mest mulig likeverdig kulturtilbud av høyest mulig kvalitet for hele befolkningen.

## KULTURPOLITISKE MÅL

I kulturmeldingen legges det frem forslag til ni nye mål som skal ligge til grunn for den nasjonale kulturpolitikken fremover. Dette er målformuleringer som virksomhetene kan kjenne seg igjen i og som gjenspeiler betydningen av kunsten og kulturen i hele sin bredde.

Likevel er det en risiko for at *kvalitet* som overordnet mål utvannes med så mange, til dels vanskelige forenlige, mål som skal balanseres i forhold til hverandre og som skal tolkes og vektas i tilskuddsforvaltningen.

Vi tar derfor til orde for mer overordnede og mindre detaljerte målformuleringer. Vi mener at dagens kulturpolitiske mål samsvarer bedre med en *tilretteleggende* kulturpolitikk som, snarere enn å styre, skal fremme kunstnerisk frihet og institusjonenes uavhengighet i tråd med prinsippet om en armlengdes avstand.

**NTO anmoder derfor Stortinget om å be regjeringen komme tilbake med et nytt forslag som er mer i tråd med dagens overordnede kulturpolitiske mål hvor kvalitetsmålet er tydelig formulert.**

Forslaget må være basert på et bevisst skille mellom hva som skal være tydelige *mål* og dermed danne rammene for virksomhetenes egendefinerte mål og myndighetens tilskuddsforvaltning, og hva som snarere er verdifulle *virksomheter* av kunsten uten at disse skal legges som føringer for tilskuddet.

## LOVFESTING AV ARMLENGDESPRINSIPPET

NTO er positiv til en gjennomgang og styrking av kulturloven, og særlig til forslaget om en egen bestemmelse om armlengdesprinsippet. En slik lovfesting må imidlertid komme som et *supplement* og

bygge opp under statens ansvar for å sikre en nasjonal infrastruktur for fri ytring, og ikke som en forsøksvis reparasjon av en kompromissløsning som svekker direkte statlig finansiering som virkemiddel.

**Vi anmoder Stortinget om å bidra til å sikre at det avsettes tilstrekkelig tid og ressurser til et grundig lovarbeid. Arbeidet må munne ut i en virkningsfull lovbestemmelse, basert på et velreflektert begrep om armlengdesprinsippet, og ikke i en ren symbollov.**



## KUNSTINSTITUSJONENES ROLLE OG KULTURPOLITIKKENS BEGRUNNELSE

Med fremveksten av populisme, polarisering og illiberale krefter i vestlige demokratier, må det bygges solide rammeverk rundt en infrastruktur for fri ytring bestående av sterke, uavhengige medier, kunnskapsinstitusjoner og kunstinstitusjoner.

Det er derfor gledelig at vi har fått en kulturmelding som, i tråd med NTOs oppfordringer, forankrer kulturpolitikken tydelig i infrastrukturkravet i Grunnlovens § 100 og statens ansvar for å sikre en åpen og opplyst offentlig samtale.

Kunst- og kunstinstitusjonene defineres med dette som en sentral del av samfunnets infrastruktur for fri ytring som staten er forpliktet til å sikre og legge til rette for. I samsvar med infrastrukturkravet befestes kunstens *frihet* og institusjonenes *uavhengighet* fra politiske myndigheter. *Prinsippet om en armlengdes avstand* fremheves og foreslås lovfestet, og *kvalitet* er formulert fremst blant de nye kulturpolitiske målene som er foreslått i meldingen. Dette er grunnleggende verdier og prinsipper i norsk kulturpolitikk som NTO alltid har fremmet og hegnet om fordi vi vet at de aldri kan tas for gitt.

Parallelt med de overordnede og prinsipielle beskrivelsene av kunstens og kulturens verdi, har det imidlertid kommet inn noen formuleringer i meldingen som kan leses mer ideologisk; jf. f.eks. formuleringer som «kunsten kan spegle røynda på måtar som kan fremje felles forståing og bringe oss nærmere sanninga».

Vi er enige i at det er viktig å legge til rette for felles opplevelser og fremme fellesskap i en stadig mer fragmentert offentlighet. Ikke minst er det viktig å fremme felles referanserammer og en kollektiv tillit til det som er allmenndannelsen. De institusjonene som inngår i infrastrukturen for fri ytring – kunst- og kunstinstitusjonene, mediene, skolen og universitetene – er avgjørende viktige bidragsyttere til dette.

Formuleringen ovenfor kan imidlertid, sammen med enkelte beslektede vendinger i meldingen, leses i retning av at en viktig funksjon ved kunsten er å forsone menings- og interessenmotsetninger for å etablere det store fellesskapet basert på enighet.

Vi mener begrepet «uenighetsfellesskap», som er sentralt i *Kulturutredningen 2014*, er bedre og mer presist. Dette begrepet samsvarer også godt med sannhetsprinsippet i Grunnloven § 100 som innebærer at man best søker sannhet gjennom fri meningsutveksling der påstander blir korrigeret i møte med andre meninger.

Kulturmeldingen viser da også både til sannhetsprinsippet og til *Kulturutredningen 2014* som et viktig grunnlagsdokument, og slutter seg således til at kulturaktiviteter er skolering til dette «uenighetsfellesskapet» som er en forutsetning for et fungerende demokrati. Andre steder i meldingen fremheves også kunstens evne til å frembringe nye perspektiver og utfordre etablerte tenkemåter.

Vi oppfordrer til at det holdes fast ved en konsistent, prinsipiell begrunnelse for kulturpolitikken, hvor de kunstneriske virksomhetene anerkjennes som uunnværlige demokratiske fellesarenaer for dannelse, kritisk refleksjon og meningsbrytning, og som unike kilder til innsikt som vi noen ganger ikke kan få annet enn gjennom kunsten. I kraft av dette har kunstinstitusjonene en samfunnsbetydning langt utover individuelle besøk.

## KULTURDEPARTEMENTETS KJERNEANSVAR

Slik det er formulert i kulturmeldingen, har kulturpolitikken også innvirkning på mange andre politikkområder og kan gi viktige bidrag til måloppnåelsen i blant annet næringspolitikk,

integreringspolitikk, autentispolitikk og folkehelsepolitikk. Det er viktig at kulturmeldingen på denne måten løfter frem kunstens og kulturens gjennomgripende kraft i samfunnet.

Den langsiktige utformingen av kunstpolitikken må likevel ta utgangspunkt i det som er Kulturdepartementets kjerneansvar og som ikke kan gjøres til delansvar i noe annet departementet – nemlig å sikre forutsigbare rammer for den grunnleggende, langsiktige kunstneriske utviklingen og nyskapingen. Det betyr at andre departement må gjøres ansvarlige slik at satsinger med eksterne politiske mål ikke belastes Kulturdepartementet.

## KULTURPOLITISKE MÅL

I kulturmeldingen legges det frem forslag til nye mål som skal ligge til grunn for den nasjonale kulturpolitikken fremover. Det er formulert et overordnet samfunns mål som danner en paraply over ni mer spesifiserte kulturpolitiske mål.

Dette er målformuleringer som musikk- og scenekunstinstitusjonene kan kjenne seg igjen i og som gjenspeiler betydningen av kunsten og kulturen i hele sin bredde. Vi legger også til grunn at dette er ment som mål for bevilgningene til kunst- og kulturlivet samlet, snarere enn for tilskuddet til hver enkelt virksomhet. Vi forutsetter at institusjonene fortsatt skal definere egne mål for virksomheten i henhold til den forenklingen av mål- og resultatstyringen som ble gjennomført i 2015.

Likevel er det en risiko for at *kvalitet* som overordnet mål utvannes med så mange, til dels vanskelig forenlige, mål som skal balanseres i forhold til hverandre og som skal tolkes og vektas i tilskuddsforvaltningen.

Vi erfarer også at det ofte har vært en fordel for musikk- og scenekunstinstitusjonene å kunne vise til statens overordnede og tydelige kvalitetsmål i dialogen med fylkeskommunen/kommunen.

NTO tar derfor til orde for mer overordnede og mindre detaljerte målformuleringer som sikrer *kvalitet* som overordnet mål i den nasjonale kulturpolitikken. Vi mener at dagens mer overordnede kulturpolitiske mål samsvarer bedre med en *tilretteleggende* kulturpolitikk som, snarere enn å styre, skal fremme kunstnerisk frihet og institusjonenes uavhengighet i tråd med prinsippet om en armlengdes avstand.

En mindre detaljert mål- og resultatstyring legger bedre til rette for at virksomhetene kan utvikle seg i henhold til egne visjoner og mål. Det bidrar til å fremme virksomhetenes kunstneriske og organisatoriske egenart og dermed til mangfold i uttrykk og arbeidsmåter.

Etter vårt syn bør målformuleringene gjennomgå med tanke på hva som skal være tydelige *mål* for en tilretteleggende og helhetlig nasjonal kulturpolitikk, og hva som snarere er verdifulle *virksomheter* av eller positive sider ved kunsten og kulturen uten at disse skal legges som føringer for tilskuddet til de kunstneriske virksomhetene.

Vi viser også til forslaget om en lovfesting av armlengdesprinsippet, og oppfordrer til at utformingen av overordnede kulturpolitiske mål sees i sammenheng med dette lovarbeidet og intensjonen om å styrke prinsippet på alle forvaltningsnivåene.

**NTO anmoder derfor Stortinget om å be regjeringen komme tilbake med et nytt forslag som er mer i tråd med dagens overordnede kulturpolitiske mål hvor kvalitetsmålet er tydelig formulert.**

## YTRINGSMANGFOLD

Vi mener det må være et overordnet kulturpolitisk mål å fremme kvalitet og ytringsmangfold. Vi er også enige i at kulturpolitikken må legge til grunn et bredt mangfoldsbegrep som både handler om kunstnerisk mangfold og om mangfoldet i befolkningen. Dette siste rommer flere dimensjoner, slik som sosial og kulturell bakgrunn, kjønn, funksjonsevne, alder osv.

## RELEVANS OG REPRESENTATIVITET

I forslaget til nye målformuleringer er *relevans* og *representativitet* sentrale begreper. I følge meldingen må kulturlivet oppleves som relevant og være representativt for hele befolkningen, og tilskuddsmottakere oppfordres til å utvikle egne strategier for å medvirke til økt relevans og representativitet.

Det må være et mål at kunst og kulturtilbudet skal nå et størst mulig og mest mulig sammensatt publikum. Vi er også enige i at det er viktig å sikre bred representasjon og en mangfoldig rekruttering til kunst- og kulturelle yrker.

Vi mener likevel at det her kan være verdt å reflektere over begrepsbruken og særlig anvendelsen av begrepet relevans. De kulturpolitiske målene og oppfordringene må formuleres på en måte som anerkjenner kunstens ambisiøse rolle og evne til også å utfordre det kjente, samt publikums evne til å anstrenge seg og innta uvante synsvinkler for å gripe det som ikke umiddelbart fremstår som relevant.

Det er særlig viktig at oppfordringene om relevans og representativitet ikke legger føringer for innholdet eller for kunstneriske beslutninger, ved at bevilgende myndigheter definerer hva som er relevant og representativt. Det er aldri legitimt å legge politiske føringer på hva kunsten skal konsentrere seg om, uavhengig av om politikken er god eller dårlig. Prinsippet er det samme. Det handler om å lage solide målformuleringer og strukturer som tåler politiske skifter.

Virksomhetene må ha rom til å utvikle langsiktige strategier for å nå målet om større mangfold ut ifra ulike forutsetninger for produksjonsvolum og formidlingsressurser – og med utgangspunkt i kunstnerisk og organisatorisk egenart og demografiske omgivelser.

## MANGFOLDIG REKRUTTERING

Et langsiktig arbeid for å sikre en mer mangfoldig rekruttering av talenter må begynne i skolen hvor holdninger til og kunnskap om kunsten dannes på tvers av sosiale og kulturelle skillelinjer.

Når kulturmeldingen trekker frem kulturelt mangfold som et særskilt satsingsområde, er det underlig at ikke grunnskolen, kulturskolen og høyere utdanningsinstitusjoner er nærmere omtalt som viktige premissleverandører for musikk- og scenekunstinstitusjonenes mangfolds- og rekrutteringsarbeid.

For at institusjonene skal kunne lykkes i sine strategier for å fremme kulturelt mangfold og bredere representasjon må det også finnes et mangfold i underskogen av talenter å rekruttere fra.

Det Norske Teatret opprettet i 2012 Det multinorske – en treårig utdanning, i samarbeid med Nord Universitet, for skuespillere med familiebakgrunn utenfor Europa. Dette er bare ett eksempel på at institusjonene tar egne initiativ for å få fortløp i utviklingen.

Det hviler likevel et betydelig ansvar på utdanningssiden, og vi legger til grunn at utfordringer knyttet til mangfoldig rekruttering vil bli behandlet både i kunstnermeldingen og i den kommende barne- og ungdomsmeldingen.

## REFLEKSJONSROMMET OG MOTTAKERSIDEN

Det er gledelig at vi har fått en kulturmelding som legger så stor vekt på dannelse i et demokratiperspektiv, og som dermed anerkjenner betydningen av en koordinert kunst- og kunnskapspolitikk.

Vi savner likevel et mer helhetlig perspektiv på kunnskaps- og refleksjonsrommet rundt kunsten som eget satsingsområde. En slik satsing er viktig både for den kunstneriske utviklingen og for å styrke mottakersiden i kunsten, og må omfatte virkemidler i skjæringspunktet mellom kunst-, kunnskaps- og mediepolitikk.

## ESTETISKE OG HUMANISTISKE FAG I SKOLEN

Vi etterlyser en mer offensiv holdning til skolepolitikken, som er mer forpliktende og mindre beskrivende enn de avsnittene vi finner i kulturmeldingen.

Noe av det viktigste vi kan gjøre for å sikre felles referanserammer og like muligheter for å ta del i den yringskulturen som ligger til grunn for et opplyst og velfungerende demokrati, er å styrke fortolkningskompetansen i samfunnet. Dette må begynne i skolen som en unik fellesarena. Kunnskap om og fortolkning av kunst- og kulturuttrykk må derfor gjøres til en essensiell del av allmenndannelsen.

Likevel nedprioriteres de estetiske og humanistiske fagene i skolen, og den pågående fagfornyelsen vekker bekymring for at historie- og kulturdelen reduseres i andre fag. Dette skjer til tross for intensjonen om å gi skolens brede dannelsesoppdrag en tydeligere plass i skolehverdagen, jf. Meld. St. 28 (2015-2016) Fag - fordypning - Forståelse - En fornyelse av Kunnskapsløftet.

NTO har store forventninger til Kunnskapsdepartementets kommende strategi for å styrke de praktiske og estetiske fagene. Vi legger til grunn at strategien omfatter konkrete tiltak for rekruttering av kvalifiserte lærere til de praktisk-estetiske fagene, slik Stortinget har bedt om, men også at den ser på sammenhengene mellom estetiske fag, humaniora og kulturdelen i andre fag.

Vi minner også om kulturskolens rolle, og betydningen av at dette tilbudet er tilgjengelig på tvers av sosiale og kulturelle skillelinjer i befolkningen.

Videre etterlyser vi en gjennomgang av ansvarsdelingen mellom kunstinstitusjonene og skolen. Mange musikk- og scenekunstinstitusjoner setter i dag store ressurser inn på formidlingsprogram overfor barn og unge både i og utenfor Den kulturelle skolesekken, delvis for å kompensere for skolens sviktende satsning.

En ganske gjennomgående mangelfull kunstfaglig kompetanse i skolen representerer imidlertid en betydelig utfordring for institusjonenes formidlingsarbeid. Det må derfor legges til grunn at kunstinstitusjonenes samarbeid med skolen – i og utenfor Den kulturelle skolesekken – skal supplere og på ingen måte erstatte kunst- og kulturfagopplæringen i skolen.

Vi legger til grunn at alle disse problemstillingene vil bli grundig behandlet i den varslede barne- og ungdomskulturmeldingen.

## HUMANIORA SOM UNIVERSITETSFAG

I tillegg til nedprioriteringen av humaniora i skolen er små, men viktige, humaniorafag truet som universitetsfag. At det finnes vitale akademiske miljøer er essensielt for den faglige utviklingen i bransjen, men også for kunstforståelsen i samfunnet som sentrale leverandører av begreper, teorier og perspektiver til det offentlige ordskiftet om kunsten.

Det er derfor gledelig at Kunnskapsdepartementet har nedsatt et ekspertutvalg som skal undersøke situasjonen for små og utsatte humaniorafag og vurdere opprettelsen av en særfinansieringsordning som skal sikre at nasjonale behov blir ivaretatt.

Vi legger til grunn at Kulturdepartementet som et «humanioras hjemmedepartement» vil være en aktiv pådriver for at man finner frem til strukturer og ordninger som sikrer produksjon og formidling av kunnskap som ikke så lett kan telles og måles, og som dermed ikke gir uttelling innenfor dagens målstyring i skolen eller lønner seg innenfor det resultatbaserte finansieringssystemet i høyere utdanning og forskning.

## DET OFFENTLIGE ORDSKIFTET OG KUNSTKRITIKKEN

Parallelt ser vi at det offentlige ordskiftet og refleksjonen om kunsten svekkes gjennom en marginalisering av den kvalifiserte og kunnskapsbaserte kulturjournalistikken og kunstkritikken i mediene.

I kulturmeldingen er kritikken knapt omtalt, og vi finner ingen forslag til virkemidler for å styrke kritikken og det offentlige ordskiftet om kunsten. Etter vårt syn bør det være en integrert del av kunstpolitikken å styrke det seriøse, offentlige ordskiftet og refleksjonen rundt kunstens innhold og kvalitet. Dette er av avgjørende betydning både for den faglige diskusjonen og refleksjonen rundt kunsten, men også for å synliggjøre kunsten og øke interessen og kunstforståelsen for et bredere publikum.

For å sikre ytringsmangfold og kvalitet i kritikken er det behov for å styrke *både* den langsomme, dyptgående og analyserende kritikken i tidsskriftene og den mer umiddelbare og aktuelle kritikken i de allmenne og brede mediene.

Vi mener dette best kan gjøres gjennom et felles løft i samarbeid mellom bransjen, mediernes kulturredaksjoner, kritikerne, myndighetene og gjerne allmenntilgitt stiftelser som Fritt Ord som allerede satser på kritikk og kvalitetsjournalistikk. I et slikt samarbeid må selvsagt kritikernes og den redaksjonelle uavhengigheten sikres.

NTOs bransjefellesskap bidrar i dag til at kritikere som er medlem av Heddajuryen får dekket reiseutgifter til å se forestillinger i hele landet. Heddajuryen gjør et svært omfattende arbeid, og gjennom sesongen 2017-2018 så og vurderte juryen hele 200 norske produksjoner. Vi erfarer at dette er et viktig bidrag til kritikkens vilkår som, utover selve juryeringen, genererer flere anmeldelser av forestillinger også utenom hovedstadsregionen.

NTO bidro i 2018 også med reisestipender til [Norsk Shakespearetidsskrift](#). Stipendene skal bidra til å dekke reisekostnader i forbindelse med tidsskriftets anmeldelser av produksjoner ved de norske scenekunstinstitusjonene utenfor Oslo, og fordeles etter redaksjonelle vurderinger gjort av tidsskriftets redaktør.

Videre er foreningen medeier i og bidragsyter til nettavisen [Scenekunst.no](#) sammen med Danse- og teatersentrum, Norsk Skuespillerforbund, Norske Dansekunstnere og Film- og teater teknisk forening. I tillegg samarbeider vi med Norsk kritikerlag og Festspillene i Bergen om Årets kritikk, et reisestipend tildelt årets beste kritiske tekst eller radiomanus om utøvende kunstuttrykk.

Vi ønsker å styrke denne typen samarbeid fremover, og vil samtidig ta til orde for at det etableres en uavhengig reisestøtteordning for kritikere innenfor musikken og scenekunsten. Musikk og teater er øyeblikkets kunst som skjer foran et publikum, og innenfor disse kunstformene er det et spesielt behov for at kritikeren er til stede der og da når forestillingen eller konserten finner sted. Relativt små investeringer på dette området kan gi store utslag sammen med flere arbeidsstipend for kritikere.

NTO vil særlig understreke den betydningen kunsttidsskrifter, som for eksempel Norsk Shakespearetidsskrift, har for kvalifisert kritikk og et informert ordskifte om kunsten. Rapporten

Kulturtidsskriftene. En analyse av kulturtidsskriftene i Norge (2017) viser at den økonomiske tilstanden til kulturtidsskriftene i Norge er svært krevende. Vi ser frem til at denne rapporten kan bidra til kunnskapsgrunnlaget for et løft som kan sikre vilkårene for stabil drift av de beste kunsttidsskriftene.

I tillegg til en videreføring av pressestøtten, bør det også vurderes å innføre en ny tilskuddsordning for samfunnsviktig journalistikk slik det er foreslått i NOU 2017:7 Det norske mediemangfoldet - En styrket mediepolitikk for borgerne, og vi vil understreke betydningen av at NRK har forutsigbare økonomiske rammer som gjør det mulig å ivareta rollen som kulturformidler.

## KUNSTPOLITIKK

Det er gledelig at kulturmeldingen fremhever kunstpolitikken som et eget satsingsområde. I meldingen varsles både en egen kunstnermelding og en strategisk gjennomgang av scenekunstheltet.

NTO viser til eget innspill til den varslede kunstnermeldingen, hvor vi særlig understreker sammenhengene mellom institusjonsøkonomi og kunstnerøkonomi og de kunstnerøkonomiske konsekvensene av ABE-reform, samt behovet for en bedre koordinert kunst- og kunnskapspolitikk.

For øvrig viser vi til NTOs generelle merknad om at det ikke må gjøres endringer i organisering og ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene forut for denne typen utredningsarbeid.

## INTERNASJONALISERING

NTO er glad for at det i Kulturmeldingen varsles en internasjonal strategi for kulturpolitikken som skal utarbeides sammen med Utenriksdepartementet. Vi har over tid etterlyst at Kulturdepartementet kommer sterkere på banen, og at det utformes en *kunstpolitikk* for internasjonalisering som er godt koordinert med Utenriksdepartementets og utenriksstasjonenes arbeid.

Mens det innenfor andre områder og for andre virksomheter finnes særskilte tilskuddsordninger for å fremme internasjonalisering, er slike ordninger fraværende for musikk- og scenekunstinstitusjonene. En kartlegging av NTO-medlemmenes internasjonale ambisjoner og virksomhet viser at disse institusjonene ikke har mulighet til å realisere sine ambisjoner på dette området innenfor rammetilskuddet.

Flere av musikk- og scenekunstinstitusjonen satser bevisst mot internasjonale markeder. De har gode kontaktnett, profilerer allerede norsk musikk og scenekunst på fremstående internasjonale arenaer, og høster betydelig oppmerksomhet og anerkjennelse gjennom stor publikumsinteresse, internasjonale priser og rosende anmeldelser.

Institusjonenes økonomiske og administrative ressurser er imidlertid for små til å imøtekomme den internasjonale etterspørselen og attraktive forespørsler må ofte avvises.

Svekkede rammer for musikk- og scenekunstinstitusjonene, kombinert med sviktende kultursatsing over Utenriksdepartementets budsjett, illustrerer et påfallende misforhold mellom politiske mål og virkemidler.

Vi ser frem til en grundig gjennomgang av mål, ansvarsdeling, organisering og virkemidler for å fremme internasjonalisering, som munner ut i strategier som også treffer musikk- og scenekunstinstitusjonene.

Det må også gjøres en vurdering av hvordan forslaget om å overføre mer ansvar fra stat til fylkeskommune vil påvirke institusjonenes vilkår for internasjonalisering.

## DIGITAL DISTRIBUTJON OG FORMIDLING

I kulturmeldingen legges det betydelig vekt på de mulighetene den digitale teknologien gir for styrket distribusjon og formidling. Også på musikk- og scenekunstmrådet gir teknologien nye muligheter både for virksomhetenes videreutvikling av formidlingsarbeidet og for digitale overføringer av utvalgte konserter og forestillinger på ulike plattformer.

Gjennom digital distribusjon er det mulig å nå et større publikum uavhengig av geografisk plassering, samt et publikum som av ulike grunner ikke har forutsetninger for å komme til teatret eller konsertsalen. Teknologien representerer også særskilte muligheter for å styrke institusjonenes formidlingsarbeid overfor barn og unge og dialogen med skolen.

Meldingen bærer likevel preg av en ensidig begeistring for digitalisering uten mer dyptgående refleksjoner over betydningen av den levende kunsten som skapes i sanntid og i møte med et publikum. Denne kunsten kan aldri erstattes av en strømmet forestilling/konsert. Dette medfører betydelige kunstneriske og opphavsrettslige utfordringer særlig innenfor scenekunsten.

Slik det beskrives i kulturmeldingen, er det tendenser til at slike sosiale møteplasser som den levende musikk- og scenekunsten representer blir mer ettertraktet i en tid hvor digitale medier blir styrende for store deler av samspillet mellom mennesker. Dette bekreftes av musikk- og scenekunstinstitusjonenes publikumsoppslutning som er jevnt høy til tross for veksten i konkurrerende tilbud.

### NY TILSKUDDSORDNING

Vi registrerer at det tas sikte på å etablere en ny tilskuddsordning forvaltet av Kulturrådet rettet mot etablerte kulturinstitusjoner og prosjekter som tester «nye metoder og modeller med vekt på digital formidling».

NTO har tidligere tatt til orde for at det etableres en særskilt tilskuddsordning for digital distribusjon og formidling innenfor musikk og scenekunst, med intensjon om å stimulere institusjonenes eget forsøks- og utviklingsarbeid som kan komme hele feltet til gode gjennom erfarings- og kompetanseutveksling.

Noen av virksomhetene har igangsatt pilotprosjekter knyttet til digital distribusjon og formidling og er i ferd med å bygge opp nødvendig kompetanse. Musikk- og scenekunstinstitusjonene mangler likevel økonomi innenfor rammen til fullt ut å utnytte det formidlings- og distribusjonspotensialet som ligger i den digitale teknologien.

Vi vil imidlertid advare mot en overdreven tro på inntekspotensialet ved strømming målt opp mot betydelige kostnader både til investeringer i teknologisk utstyr og produksjon og til løsninger på opphavsrettsproblematikk. Det ligger heller ingen effektiviseringsgevinst i digital distribusjon dersom det går på bekostning av de levende kunstmøtene og dermed underminerer kunstinstitusjonenes kjernevirksomhet.

NTO legger til grunn at den nærmere innretningen av ordningen vil utvikles i nær dialog med bransjen og tilpasses institusjonenes reelle behov.

## ORGANISERING OG ANSVARSDDELING

Det er liten tvil om at den positive utviklingen i musikk- og scenekunstbransjen de siste tiårene har sammenheng med offentlige investeringer og velfungerende kulturpolitiske strukturer og ordninger.

Med direkte statlige investeringer er det gjennom tiår bygget opp et landsdekkende nettverk av sterke, selvstendige musikk- og scenekunstinstitusjoner som sikrer ytringsmangfold og lokal produksjon, og det

er møysommelig utmeislet kulturpolitiske modeller for å opprettholde og videreutvikle denne infrastrukturen.

Med delt finansiering mellom forvaltningsnivåene er den politiske makten spredt, og den kunstfaglige beslutningsmyndigheten er desentralisert til selvstendige institusjoner med kunstneriske ledere på åremål.

Dette er en infrastruktur som det har tatt lang tid å bygge opp, men som det tar kort tid å rive ned.

I kulturmeldingen foreslås likevel radikale endringer i organisering og ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene som kan få dyptgripende konsekvenser for den videre utviklingen i bransjen.

Utgangspunktet for endringene er regionreformen og premisset om å overføre mer ansvar fra staten til de nye fylkeskommunene for å styrke fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle.

## FINANSIERINGSSYSTEMET I SPILL

Slik vi leser meldingen innebærer forslaget følgende forvaltningskategorier med tilhørende kriterier:

Forvaltningskategori	Kriterier		
<b>Delt finansiering Regionen har hovedansvaret</b>	Nasjonalt mandat/verdi/funksjon	Lokal/regional forankring	Unike/spesialiserte i nasjonal sammenheng
<b>Delt finansiering Staten har hovedansvaret</b>	Særstilling knyttet til statens ansvar for å ivareta en infrastruktur for fri ytring		
<b>Staten har hele finansieringsansvaret</b>	Krever sentrale beslutninger/nasjonalt overblikk	Liten lokal/regional forankring	
<b>Regionen har hele finansieringsansvaret</b>	Kan ha et nasjonalt mandat	Sterk lokal/regional forankring	

Vurderingene av hvilke institusjoner som har et nasjonalt mandat og «en særstilling» knyttet til statens ansvar for å ivareta en infrastruktur for fri ytring, og som dermed skal inngå i ordningen med delt finansiering, skal gjøres sammen med fylkeskommuner, kommuner og de aktuelle institusjonene.

I tillegg til kriteriene i tabellen ovenfor, skal disse «faglige og skjønnsmessige» vurderingene gjøres på bakgrunn av geografisk spredning (minst én i hver fylkeskommune), type virksomhet, historie og rolle. Også nivået på dagens statstilskudd og eierskap/organisasjonsform/styreoppnevning kan påvirke oppgavedelingen.

Det signaliseres også at departementet vil gå i dialog med hver enkelt fylkeskommune med sikte på å komme til enighet om den prosentvise fordelingen mellom statlig og regional finansiering av de virksomhetene som vurderes å inngå i et nasjonalt nettverk av profesjonelle musikk- og scenekunstinstitusjoner med delt finansiering.

Dette innebærer at ordningen med fast fordelingsnøkkel vedtatt av Stortinget opphører, og at hele finansieringssystemet for musikk- og scenekunstinstitusjonene er i spill.



## INFRASTRUKTUREN FOR FRI YTRING MÅ OPPRETTHOLDES OG VIDEREUTVIKLES

De varslede faglige og skjønnsmessige» vurderingene fremstår som svært krevende basert på de gitte kriteriene. Vi har særlig vanskelig for å se hvordan det på en fornuftig måte skal kunne skilles mellom de institusjonene som har et «nasjonalt mandat» men likevel kan forvaltes regionalt og de institusjonene som har en «nasjonal særstilling» og dermed er omfattet av statens ansvar for å ivareta en infrastruktur for fri ytring.

Etter vårt syn må det være slik at alle de institusjonene som har et nasjonalt mandat også inngår som en betydelig del av infrastrukturen for fri ytring som staten er forpliktet til å sikre. Nationalteatret, Trondheim Symfoniorkester, Hålogaland Teater, Hordaland Teater, Rogaland Teater, Det Norske Blåseensemblet, Carte Blanche, Kilden Teater- og Konserthus, og Black Box teater – bare for å nevne noen – inngår alle i det samme nettverket av meningsdannede institusjoner som samlet bidrar til å utvikle musikk- og scenekunsten i hele landet og derigjennom fordrer et nasjonalt overblikk.

Vi er altså uenige i at delt finansiering skal være unntaket, og at staten skal investere direkte kun i enkelte av de institusjonene som har et nasjonalt mandat. Dersom staten på denne måten reduserer sitt ansvar til å omfatte færre institusjoner, vil det svekke og ikke styrke den nasjonale infrastrukturen. Dette vil ikke føre til desentralisert makt, men derimot til en sentralisering av og større ulikheter i tilbudet til publikum.

Forslaget er også stikk i strid med kulturmeldingens innledende kapitler om kulturpolitikens begrunnelse og kunstens fundamentale samfunnsrolle. De betydelige demokratiske utfordringene som beskrives i denne delen tilsier at staten må *styrke* og ikke *svekke* sitt ansvar for den nasjonale infrastrukturen for fri ytring.

## STATEN MÅ HA HOVEDANSVARET

NTO er glad for at ordningen med delt finansiering videreføres på tross av det såkalte «totalansvarsprinsippet» som sier at ansvaret for en oppgave skal samles på ett forvaltningsnivå. Vi er også enig i at dialogen mellom staten og fylkeskommunene ikke har vært god nok, og at det er viktig å styrke samhandlingen mellom forvaltningsnivåene.

Avviklingen av ordningen med fast fordelingsnøkkel skaper imidlertid stor usikkerhet og svekket forutsigbarhet for de institusjonene som i dag har vært del av 70/30-ordningen, og det fremstår som uforståelig at mangelfull dialog skal bøtes på med å overføre finansieringsansvar fra staten til fylkeskommunene.

Det at statens kulturpolitiske ansvar så tydelig forankres i infrastrukturkravet i Grunnloven § 100, tilsier derimot at staten må sikre en *helhetlig kulturpolitikk* og ha det finansielle *hovedansvaret* for de institusjonene som er en betydelig del av infrastrukturen for fri ytring.

Vi kan ikke se at enkeltvise avtaler om den prosentvise fordelingen mellom stat og region, der regionen har hovedansvaret, tilfredsstillende kravet om sentrale beslutninger og nasjonalt overblikk.

Dersom dagens helhetlige system med fast fordelingsnøkkel erstattes av individuelle fordelingsnøkler, er det en betydelig risiko for vilkårlighet og store variasjoner. En slik fragmentert kulturpolitikk, bestående av ti regionale løsninger, vil ikke bare svekke vilkårene for å nå målet om et mest mulig likeverdig kulturtilbud svekkes. Ulike nøkler og rammevilkår, og derigjennom en uheldig rangering mellom institusjonene, kan også skape utfordringer for samarbeid.

## FORSLAG SOM GIR STORTINGET ET BESLUTNINGSGRUNNLAG

Etter vårt syn samsvarer det dårlig med demokratiske spilleregler at Kulturdepartementet gir seg selv så vidt store fullmakter til å utvikle fremtidens finansieringssystem i dialog med fylkeskommunene, fremfor å legge frem et godt utredet forslag til et helhetlig system for behandling i Stortinget.

Vi minner om at dagens funksjonsdelingssystem ble vedtatt av Stortinget i kjølvannet av St.meld. nr. 61 (1991–92) *Kultur i tiden*. På grunnlag av høringsrundene ble det gjort betydelige endringer i regjeringens forslag som resulterte i dagens velfungerende system.

**NTO anmoder derfor Stortinget om å be regjeringen komme tilbake med et kulturpolitisk begrunnet forslag til tydelige rammer for den fremtidige finansieringen av musikk- og scenekunstinstitusjonene.**

**Disse rammene må være i samsvar med kulturpolitikken forankring i infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 og statens forpliktelse til å sikre en infrastruktur for fri ytring. Forslaget må også svare på de demokratiske utfordringene som er beskrevet i kulturmeldingen. Det betyr at**

- 3) **Staten må ha det finansielle hovedansvaret for de musikk- og scenekunstinstitusjonene som oppfattes som en betydelig del av en nasjonal infrastruktur for fri ytring.**
- 4) **Staten må bidra til å opprettholde og videreutvikle denne infrastrukturen, og ikke redusere sitt ansvar til å omfatte færre institusjoner.**

**Samtidig må samhandlingen mellom forvaltningsnivåene styrkes gjennom mer systematisk dialog slik det foreslås i kulturmeldingen.**

**Forslaget må styrke og ikke svekke vilkårene for å nå målet om et mest mulig likeverdig kulturtilbud av høyest mulig kvalitet for hele befolkningen.**

## STORBYPERSPEKTIVET

NTO etterlyser også et sterkere storbyperspektiv i vurderingen av organisering og ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene.

Kommunene har i dag en vel så viktig rolle som fylkeskommunen på kulturområdet, og det gjelder særlig de store byene som viktige kultursentra i regionene. Storbyene representerer ofte en betydelig drivkraft for utviklingen i det stedlige kunstlivet – med ressurser og kompetansesom som ikke bare kommer hele regionen til gode, men som også er viktig for den nasjonale kulturpolitikken.

Mange av musikk- og scenekunstinstitusjonen er lokalisert i de store byene, og i mange tilfeller har storbykommunene et like stort eller større finansieringsansvar for disse institusjonene enn fylkeskommunen (jf. tabell 4.1 i Utredning av oppgave- og ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene på kulturområdet).

**Det er viktig at de nye fylkeskommunene ikke etableres som en form for overkommune på kulturområdet som kan svekke kommunenes grunnlag for å utvikle en egen storbypolitikk i direkte samhandling med staten.**

**Vi mener derfor at de store kommunene må involveres direkte i dialogen om den fremtidige finansieringen av musikk- og scenekunstinstitusjonene som selvstendig part. Det må gjelde både i vurderingene av hvilke institusjoner som har et nasjonalt mandat og av den prosentvise fordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune.**

Vi viser også til storbynettverkets innspill til kulturmeldingen med en oppfordring til at det vurderes om flere oppgaver og større myndighet bør overføres fra fylkeskommunene til storbykommunene.

## VELFUNGERENDE OG EFFEKTIV MODELL

Siden innføring av ny funksjonsdeling har finansieringssystemet vært stabilt, og sett fra bransjens side har dette vært et velfungerende system som utvilsomt har bidratt til å sikre institusjonene forutsigbare rammevilkår og kunstnerisk handlingsrom.

Staten står som den viktigste garantisten for å opprettholde et mest mulig likeverdig kulturtilbud i hele landet, samtidig som lokal forankring og eierskap er sikret gjennom fylkeskommunens og kommunens medvirkning både som eier og tilskuddspart.

Vi har også gode erfaringer med at staten dekker 100 pst. av det offentlige tilskuddet til institusjoner som f. eks Den Norske Opera & Ballett, Nationaltheatret, Det Norske Teatret, Den Nationale Scene og Musikkelskapet Harmonien.

Rammetilskuddsordningen sikrer at statlige bevilgninger til teatrene og orkestrene kanaliseres direkte til kunstnerisk virksomhet uten unødvendig byråkrati og mellomledd. Vi minner om at en del av hensikten med å innføre rammetilskuddsordning på 1990-tallet nettopp var forenkling og avbyråkratisering både på bevilgnings- og mottakersiden, sammen med målene om større økonomisk ansvar, frihet og forutsigbarhet for virksomhetene.

## ØKT ADMINISTRASJON OG BYRÅKRATISERING

Vi savner problematiseringer i kulturmeldingen av hvordan fylkeskommunene skal bygge opp kompetanse, organisere og finansiere forvaltningen av nye oppgaver fra staten. Her etterlyser vi grundige kostnadsanalyser som kan forsikre oss om at det ikke vil gjøres endringer som fører til at midler som med dagens ordning kanaliseres direkte til kunstnerisk virksomhet, delvis vil kanaliseres over til oppbygging av dobbel forvaltningskompetanse og byråkrati i fylkeskommunene.

Likeså må det vurderes hvorvidt og i hvilken grad forslaget om endret organisering og ansvarsdeling vil føre til mer administrativt arbeid for virksomhetene – arbeid som vil gå utover kjernevirksomhet gitt allerede knappe administrative ressurser.

Vi viser til rapporten Regional resurs på konstärlig grund - Länsteatrarna och kultursamverkansmodellen som blant annet diskuterer hvordan teatersjefens rolle er i ferd med å endres etter innføringen av den såkalte kultursamverkansmodellen i Sverige.

Med denne modellen, som er innført stegvis siden 2010, har regionene fått overført ansvaret for å fordele de statlige kulturmidlene til virksomhetene i den respektive regionen. Til grunn for fordelingen av de statlige midlene til hver region ligger flerårige regionale kulturplaner utarbeidet i samvirke med kommuner, kulturvirksomheter og organisasjoner. Rapporten viser at økte krav til administrativt arbeid, knyttet til dialogprosesser og planarbeid med tilhørende rapportering, fører til en dreining fra kunstnerisk lederskap til administrativt arbeid som går på bekostning av kjernevirksomheten.

## SÆRSKILT FORDELING

I kulturmeldingen foreslås det å vurdere løsninger for *særskilt fordeling* innenfor inntektssystemet til fylkeskommunene. Med denne ordningen kan fylkeskommunene i en overgangsperiode få tildelt en ramme der beløpet fastsettes av Kulturdepartementet på bakgrunn av opplysninger om tilskuddsmottakerne som har blitt overført og midlene disse har mottatt i tidligere år.

Slik det er fremstilt i meldingen vil denne løsningen gjøre det mulig å ta høyde for den geografiske plasseringen av institusjonene fremfor at midlene fordeles etter innbyggertall. I tillegg innebærer

ordningen at fylkeskommunen skal rapportere tilbake til Kulturdepartementet om hvordan midlene er fordelt slik at departementet har et grunnlag for fortløpende vurdering.

Særskilt fordeling er imidlertid generelt definert som en overgangsordning, slik at midlene på sikt sannsynligvis vil innlemmes i rammetilskuddet til fylkeskommunene uten noen form for øremerking. Vi kan heller ikke se at det er tatt høyde for hvordan fylkeskommunene skal håndtere betydelige kostnader knyttet til bygningsmessig vedlikehold med store etterslep.

Musikk- og scenekunstinstitusjonene vil dermed havne i et krevende konkurranseforhold om begrensede midler med lovpålagte oppgaver som helse og skole og andre viktige, kostnadskrevede ansvarsområder som transport og fylkesveier. I denne konkurransen er det utvilsomt en betydelig risiko for at kunsten taper, og vi har vanskelig for å se hvordan en ny kulturlov kan legge føringer for fordelingen av fylkeskommunale midler uten at dette går på bekostning av lokaldemokratiske hensyn.

Musikk- og scenekunstinstitusjonene vil også havne i en intern budsjettkamp mellom de ulike kulturoppgavene og kulturvirksomhetene i regionene. I fylkeskommunale kulturbudsjetter vil profesjonelle, arbeidsintensive virksomheter med tariffavtaler og høye kvalitetsambisjoner nødvendigvis fremstå som store utgiftsposter sammenlignet med f.eks. frivillig virksomhet eller andre mindre personalintensive virksomheter uten tariffavtaler.

Dette kan medføre en risiko for nedprioritering av disse institusjonene til fordel for mindre kostnadskrevede virksomheter, noe som på sikt vil gi seg utslag i svekkede rammevilkår for den profesjonelle kunsten med påfølgende negative konsekvenser for lokal produksjon, tilbudet til publikum, regional kunstfaglig kompetanse og kunstneres økonomi og arbeidsvilkår.

## FORSKRIFTSFESTEDE TILSKUDDSORDNINGER

I kulturmeldingen tas det til orde for å vurdere om den statlige finansieringen av de kulturvirksomhetene som fylkeskommunene vil ha hovedansvaret for skal innrettes med forskriftsfestede tilskuddsordninger, i stedet for at bevilgningen til hver enkelt virksomhet tildeles direkte over statsbudsjettet slik som i dag.

En slik ordning vil innebære at virksomhetene konkurrerer om de statlige midlene som er samlet i en tilskuddsordning ut ifra kriterier gitt i forskrifter vedtatt av Stortinget. Det fremkommer ikke nærmere hvordan en slik tilskuddsordning er tenkt innrettet eller hvem som skal forvalte slike tilskuddsordninger, utover at departementet mener det vil være rett å overføre mer av ansvaret for tilskuddsforvaltningen til Kulturrådet.

Et hovedargument for forskriftsfestede tilskuddsordninger er at det vil åpne for at virksomhetene kontinuerlig vurderes opp mot hverandre ut i fra fastsatte mål og kriterier, slik at det kan skapes større dynamikk og gis rom for at nye aktører kommer inn i ordningen når andre går ut eller får redusert tilskuddet. Samtidig åpner en slik ordning for flerårige tilskudd, der vedtak fattes med forbehold om bevilgningsvedtak i den årlige budsjettbehandlingen.

Et viktig kjennetegn for musikk- og scenekunstinstitusjonene er at de har en skiftende kunstnerisk ledelse og fremstår som varige virksomheter hvor faglig og administrativ profesjonalitet og kompetanse er sikret uavhengig av enkeltpersoner. Virksomhetene er organisert som selvstendige rettssubjekt med et styre og vedtekter, og den kunstfaglige kvaliteten defineres og forvaltes av den til enhver tid sittende kunstneriske ledelsen som ansettes på åremål av styret. Hver enkelt av institusjonene ivaretar et bredt spekter av individuelle kunstnerskap og prosjekter som samlet representerer et mangfold av estetiske uttrykk.

Dette er institusjoner som også er viktige bærebjelker som spiller en betydelig vitaliserende rolle for det øvrige kulturlivet gjennom samarbeid og ressurs- og kompetansedeling med frittstående kompanier, amatørvirksomhet, spel, kulturskoler osv.

Investering i disse institusjonene direkte over statsbudsjettet sikrer således at den kunstfaglige beslutningsmyndigheten spres til et mangfold av selvstendige, forskjelligartede institusjoner.

Spørsmålet er om en forskriftsfestet tilskuddsordning ikke bare kan innebære et unødvendig byråkratisk mellomledd, men også føre til en konsentrasjon av den faglige beslutningsmyndigheten eller en normering som kan gå på bekostning av institusjonenes selvstendighet og egenart.

Vi mener derfor det er grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt en slik innretning med fortløpende faglige vurderinger av tilskuddet er den rette forvaltningsmodellen for de institusjonene som utgjør en nasjonal infrastruktur for fri ytring, og om en slik ordning vil gi tilstrekkelig forutsigbarhet og sikring av denne infrastrukturen.

I vurderingen av forskriftsfestede tilskuddsordninger må det også reflekteres over hvordan en delegert tilskuddsforvaltning vil påvirke Kulturdepartementets kunnskapsgrunnlag for utformingen av kulturpolitikken. Vår erfaring er at den direkte styringsdialogen mellom departementet og institusjonene gir en bransjeinnsikt som er avgjørende for å opprettholde et samlet, kompetent blikk på det nettverket av virksomheter som departementet fortløpende skal utvikle en best mulig politikk for.

Likeså må det tas med i vurderingen hvordan en forvaltningsmodell med forskriftsfestede tilskuddsordninger påvirker politikernes beslutningsmyndighet, og om en eventuell innsnevring av makt og innflytelse kan svekke engasjementet hos dem som fortsatt skal vedta rammene for tilskuddsforvaltningen.

## ALTERNATIVE STATLIGE STYRINGSVERKTØY

NTO er positiv til kulturmeldingens forslag om å vurdere flere statlige styringsverktøy for å sikre en helhetlig kulturpolitikk, herunder mer systematisert dialog mellom staten og fylkeskommunen, en tydeliggjøring av nasjonale mål og forventninger i kommunal og regional planlegging, og en gjennomgang av kulturloven med sikte på en planbestemmelse etter mønster fra folkehelsesloven og en lovfesting av armlengdesprinsippet.

Forslagene fremstår imidlertid som alternative verktøy som skal bøte på at statens viktigste virkemiddel for å ivareta en helhetlig, landsdekkende kulturpolitikk svekkes med redusert statlig finansieringsansvar.

Vi stiller oss også spørrende til hvordan sterkere føringer for planarbeid og mer detaljerte mål på en bedre måte sikrer lokaldemokratiet enn direkte statstilskudd som, ledsaget av en forbedret dialog, ikke *styrer men sikrer og legger til rette*.

## LOVFESTING AV ARMLENGDESPRINSIPPET

### SUPPLEMENT FREMFOR REPARASJON

Vi stiller oss positive til en gjennomgang og styrking av kulturloven. Og særlig til forslaget om en egen bestemmelse om armlengdesprinsippet. En slik lovfesting av dette prinsippet må imidlertid komme som et supplement til at staten har hovedansvaret for å sikre en nasjonal infrastruktur for fri ytring, og ikke som en erstatning for dette eller et forsøk på å reparere en kompromissløsning.

Mens friheten og uavhengigheten for andre institusjoner i ytringsfrihetens infrastruktur er sikret gjennom *Universitets- og høyskoleloven § 1-5. Faglig frihet og ansvar* og *Lov om redaksjonell frihet i media*, finnes det ingen tilsvarende lov for kunstinstitusjonene – utover Kulturrådsloven som er avgrenset til forholdet mellom rådet og politiske myndigheter.

En slik lovfesting er viktig i lys av fremveksten av autoritære og illiberale krefter i vestlige demokratier, men også fordi prinsippet ofte er dårlig forstått i praksis både på sentralt og regionalt nivå i Norge.

Dette til tross for at armlengdesprinsippet ofte – så også i kulturmeldingen – omtales som «kulturpolitikens grunnlov», og at det er alminnelig politisk enighet om å legge prinsippet til grunn på både statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå.

### SIKRE DET KUNSTNERISKE HANDLINGSROMMET

Forslaget om en lovfesting kan delvis leses som et svar på den uroen blant andre NTO har ytret for ivaretagelsen av armlengdesprinsippet dersom mer statlig ansvar for finansieringen av kunstinstisusjonene overføres til fylkeskommunen.

Slik det understrekes i kulturmeldingen, handler ikke prinsippet bare om å demme opp mot aktiv sensur og direkte innblanding i kunstfaglige beslutninger, men også om å hindre en skjevfordeling av offentlige midler. I forlengelsen av det siste innebærer prinsippet om en armlengdes avstand at det ikke må legges detaljerte føringer for det offentlige tilskuddet som innsnevrer virksomhetenes kunstneriske handlingsrom.

**Vilkårene for musikk- og scenekunstinstisusjonenes handlingsrom defineres for en stor grad i samspillet mellom finansiering, eierskap og styreoppnevning. Det betyr at et lovarbeid må ledsages av en vurdering av alle disse tre faktorene og samspillet mellom dem. Ansvarsdelingen knyttet til både finansiering og styreoppnevning bør vurderes, sammen med eierskapsstrukturer og organisasjonsformer.**

Vår erfaring er at staten i dette samspillet har vært en garantist for den kunstneriske friheten, og i mange tilfeller balansert målstyringen i forhold til mer detaljerte og instrumentelle forventninger fra fylkeskommuner og kommuner.

Vi er derfor enige i at det, i tillegg til lovfesting, kan være tjenlig at staten i samarbeid med kommunesektoren utarbeider en felles strategi og plan for forankring av armlengdesprinsippet.

### VIRKNINGSFULL LOV BASERT PÅ REFLEKTERT BEGREPSFORSTÅELSE

Vi er også enige i at det er viktig med en vedvarende diskusjon om spenningsforholdet mellom kunstnerisk frihet og legitime politiske krav og føringer. Likevel vil vi understreke at prinsippet på ingen måte står mellom kunsten og publikum eller er i motstrid med målet om at kunsten skal nå flest mulig eller ha en reell innvirkning i samfunnet.

Kunstens frihet handler ikke på noe vis om at den er isolert fra samfunnet rundt. Tvert imot er kunstinstisusjonenes uavhengighet en forutsetning for kunstens grunnleggende samfunnsverdi.

Vi har derfor vanskelig for å se hvordan «ei for streng regulering av armlengdesprinsippet [kan] gi nokre avgrensingar som kan vere uheldige for sektoren». Etter vårt syn handler det snarere om å gjøre et grundig forarbeid for å finne frem til en god forståelse av selve begrepet om en armlengdes avstand.

**På denne bakgrunnen anmoder vi om at Stortinget bidrar til å sikre at det avsettes tilstrekkelig tid og ressurser til et grundig lovarbeid. Arbeidet må munne ut i en virkningsfull lovbestemmelse, basert på et velreflektert begrep om armlengdesprinsippet, og ikke i en ren symbollov.**

### ORGANISASJONSFORMER OG EIERSKAP

I dag er de fleste orkestrene organisert som selvstendige stiftelser, mens de fleste teatrene er organisert som aksjeselskap med offentlig eierskap. Enkelte av instisusjonene er organisert som interkommunale selskap. Ved de teatrene som er organisert som aksjeselskap er staten hel- eller deleier i seks av scenekunstinstisusjonene, mens fylkeskommune og kommune til sammen eier alle eller deler av aksjene

Organisasjonsform og eierskap er i stor grad historisk begrunnet, og det i seg selv kan være gode grunner. Likevel kan det være vanskelig å få øye på noen mer rasjonelle begrunnelser for at noen av tilskuddsinstitusjonene skal være underlagt statlig og/eller lokal eierskapsstyring i tillegg til den styringsdialogen som er knyttet til tilskuddsforvaltningen.

Vi mener derfor det bør vurderes hvor godt dagens organisasjonsformer og eierstrukturer ivaretar målet om å sikre og styrke prinsippet om en armlengdes avstand; Hvor godt samsvar er det mellom generelle eierstyringsprinsipper og forvaltningsnivåenes eierstyringspraksis på den ene siden, og armlengdesprinsippet på den andre?

Vi viser i den anledning til forslaget i NOU 2017:7 Det norske mediemangfoldet - En styrket mediepolitikk for borgerne om å omorganisere NRK til en selvstendig stiftelse, med den begrunnelsen at det er viktig å sikre NRKs uavhengighet med tanke på at det politiske klimaet kan endre seg også i Norge. De samme refleksjonene bør kunne ligge til grunn for en vurdering av musikk- og scenekunstinstitusjonenes organisasjonsformer.

## STYREOPPNEVNING

I 2010 ble statens ansvar for styreoppnevning for region- og landsdelsinstitusjonene overført til fylkeskommunene. NTO var den gang som i dag imot en slik overføring ut ifra prinsippet om at de institusjonene som staten investerer direkte i også bør ha statlig oppnevnte styremedlemmer.

Vi ber om at ordningen vurderes, både i lys av målet om delt makt mellom forvaltningsnivåene, og i lys av Næringsdepartementets prinsipper og prosesser for oppnevning av styremedlemmer. Vår erfaring er at endringen har ført til svekket dialog mellom departementet og institusjonene, samt at de fylkeskommunale valgprosessene i mange tilfeller er lite etterprøvbare og transparente.

Etter vårt syn er det også et godt prinsipp at styremedlemmer som oppnevnes er uavhengige og at eier ikke er direkte representert i styrene. Vi erfarer likevel at dette prinsippet ikke alltid overholdes på fylkeskommunalt og kommunalt nivå.

Vi viser til at oppnevning av eksterne styremedlemmer ved de statlige høyskolene fra 2016 er tilbakeført fra fylkeskommunen til Kunnskapsdepartementet. Begrunnelsen for reverseringen var at fylkeskommunal oppnevning viste seg å ikke fungere tilfredsstillende og etter hensikten. Blant annet erfarte Kunnskapsdepartementet tilfeller der eksterne styremedlemmer oppnevnt av fylkeskommunene har kommet med politiske føringer fra fylkeskommunen som har oppnevnt dem.

**NTO etterlyser en tilsvarende evaluering av overføringen av statens ansvar for styreoppnevning for region- og landsdelsinstitusjonene.**

## FRAVÆR AV KULTURPOLITISKE BEGRUNNELSER

I kulturmeldingen slås det fast at oppgaveoverføringer fra staten til fylkeskommunene skal være kulturpolitisk begrunnet og være bidrag til å nå nasjonale kulturpolitiske mål.

Vi finner likevel ingen holdbare kulturpolitiske begrunnelser for å overføre statlig finansieringsansvar på et område hvor politisk makt allerede er delt mellom tre forvaltningsnivåer, og hvor den kunstfaglige beslutningsmyndigheten allerede er desentralisert til selvstendige institusjoner med kunstneriske ledere på åremål.

Forslaget fremstår mer som et kompromiss for å imøtekomme regionalpolitiske krav om å overføre oppgaver fra stat til fylkeskommune, enn som et kulturpolitisk begrunnet forslag med kunsten og publikum for øye.

## GJENSTÅENDE UTREDNINGSARBEID

Vi anmoder om at det finnes frem til en ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene som er i samsvar med kulturpolitikken forankring i Grunnloven § 100 og statens forpliktelse til å sikre et offentlig ytringsrom.

Dette innebærer at staten må ha hovedansvaret for de musikk- og scenekunstinstitusjonen som inngår i den nasjonale infrastrukturen for fri ytring, samt at staten må bidra til å opprettholde og videreutvikle denne infrastrukturen fremfor å redusere den ved å definere virksomheter ut av den.

Kulturmeldingen er holdt på et overordnet nivå, uten noen gjennomgang av utfordringer og muligheter innenfor de enkelte kunstfeltene som grunnlag for å vurdere fremtidige kulturpolitiske virkemidler og organisering.

En slik gjennomgang ble gjort i den forrige kulturmeldingen St.meld. nr. 48 (2002-2003) Kulturpolitikk fram mot 2014, og i St. meld. nr. 32 (2007-2008) Bak kulissene er det gjort en særskilt gjennomgang av scenekunstfeltet. Den siste helhetlige analysen av kunst- og kulturområdene finner vi i Enger-utvalgets NOU 2013:4 Kulturutredningen 2014 som denne kulturmeldingen henviser til som et sentralt grunnlagsdokument.

Alle disse tre utredningene ender i en konklusjon om å videreutvikle hovedtrekkene i kulturpolitikken, uten endringer i ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene.

Enger-utvalget peker tvert imot på betydningen av at staten opprettholder sitt ansvar for å sikre det de kaller «ytringskulturen» som de dokumenterer at kommunene nedprioriterer. Utvalget viser også til en spenning mellom, på den ene siden, *statlige kulturpolitiske mål om kvalitet og nyskaping*, og på den annen side fylkeskommunenes mer *regionalpolitiske tenkning* som snarere fremhever kulturens *ringvirkninger* for steds- og næringsutvikling, helse, utdanning osv.

Det betyr at en overføring av statlig ansvar til regionalt nivå kan føre til en mer instrumentell kulturpolitikk med en forskyvning i mål og prioriteringer bort fra det som meldingen selv har definert som kulturpolitikkenes kjerneansvar forankret i infrastrukturkravet i Grunnloven § 100.

Like fullt tar Enger-utvalget til orde for å styrke samhandlingen mellom forvaltningsnivåene og forbedre prosessene rundt tilskuddene til de samfinansierte institusjonene, men altså *uten* endringer i den finansielle ansvarsdelingen.

Vi finner ingen svar i kulturmeldingen på hva som har endret seg siden, og som nå skulle gi *kulturpolitiske argumenter* for de foreslåtte endringene, utover forslaget om en mer systematisk dialog og samhandling mellom forvaltningsnivåene som vi slutter oss til.

**NTO anmoder derfor om at det ikke gjøres endringer i ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene uten at det først er gjennomført grundige analyser av utviklingstrekk og utfordringer innenfor hvert enkelt kunstområde som grunnlag for en reell kulturpolitisk vurdering av fremtidig organisering og ansvarsdeling.**

Vi forutsetter at det heller ikke iverksettes noen endringer i organisering og ansvarsdeling før supplerende statlige verktøy er ferdig utredet for implementering. Dette gjelder ikke minst et omfattende lovarbeid, herunder lovfesting av armlengdesprinsippet som også må sees i sammenheng med formuleringen av overordnede kulturpolitiske mål.

Det må også finnes frem til et fordelingsystem for eventuell overføring av statlige midler til fylkeskommunene som ivaretar kulturpolitiske hensyn, uten at det kommer i konflikt med generelle forvaltningsprinsipper og lokaldemokratiske hensyn. De kulturpolitiske hensynene må ivaretas i et langsiktig perspektiv og ikke bare i en overgangsperiode, jf. forslaget om særskilt fordeling.



I tillegg gjenstår det å utrede kommunenes og særlig storbyens rolle i utformingen og forvaltningen av fremtidens kulturpolitikk.

**Samlet sett gjenstår det altså et særs omfattende utredningsarbeid før det er mulig å foreta en kulturpolitisk vurdering av ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene og før eventuelle endringen kan iverksettes.**

## ØKONOMIEN I KULTURSEKTOREN

### DEFENSIVT OG UTILSLØRT SELVMOTSIGENDE

Anerkjennelsen av at kulturpolitikk er *investering* i dannelse og demokratiutvikling taper mening når dette ikke følges opp med en vilje til å styrke kulturpolitikken fremover. Kapitlet om økonomien i kultursektoren fremstår som bemerkelsesverdig defensivt og inkonsistent med de begrunnelsene som gis nettopp for en *offensiv* kulturpolitikk i første del.

Det er vanskelig å akseptere premisset om at et ventelig press på offentlige finanser i tiden fremover vil føre til reduserte offentlige investeringer i kultursektoren, og at vi derfor står overfor en tid med krevende økonomiske prioriteringer. Nivået på kulturbudsjettet handler først og fremst om *politiske* prioriteringer og graden av vilje til langsiktige investeringer, ikke minst tatt i betraktning hvor marginal andel av statens utgifter kulturbudsjettet utgjør.

Det er liten tvil om at gode politiske modeller og veksten i bevilgningen til kulturformål etter tusensårskiftet har bidratt til den sterke utviklingen i musikk- og scenekunstbransjen. I dag er bransjen preget av høye kvalitetsambisjoner og betydelig anerkjennelse også internasjonalt, bredt uttrykksmangfold og utbredt samarbeid som også kommer det øvrige kulturlivet til gode. Publikumsoppslutningen er jevnt høy til tross for den store økningen i konkurrerende tilbud. Og god økonomistyring og ressursutnyttelse er vel dokumentert i de periodiske institusjonsevalueringene.

I stedet for å utnytte et slikt momentum for videre utvikling, svekkes institusjonene nå skrittvis som følge av avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen) som innebærer at institusjonene ikke fullt ut har fått kompensert for lønns- og prisvekst. Akkumulert utgjør denne underkompensasjonen i perioden 2015 - 2019 en samlet reduksjon i tilskuddet på nærmere 70 millioner kroner for NTOs medlemsvirksomheter. I tillegg kommer økningen i lavmomsen fra 8 til 12 pst. siden 2016. Dette innebærer betydelige merutgifter, særlig for de turnerende virksomhetene, blant annet knyttet til persontransport og overnatting.

Musikk- og scenekunstinstitusjonenes er arbeidsintensive virksomheter hvor økonomien i all hovedsak er knyttet direkte til kunstnerisk produksjon. Over 80 pst av de samlede lønnskostnadene går til funksjoner som inngår direkte i og er helt nødvendige for den kunstneriske produksjonen.

**Fordeling av lønnskostnader\* i NTOs medlemsvirksomheter\*\* 2016**

Kunstnerisk produksjon (kunstnerisk, teaterteknisk, plan/produksjon)	80,1 %
Kommunikasjon	7,2 %
Administrasjon	9,3 %
Drift	3,4 %

\*Inkluderer lønn, honorar og vederlag

\*\*Omfatter de produserende virksomhetene som lønner kunstnere direkte.

Når institusjonenes økonomi i all hovedsak er knyttet til kunstnerisk produksjon, rammes kjernevirksomheten direkte av ABE-reformen. På kort sikt kan den tellbare effekten av svekkede rammer til en viss grad kamufleres gjennom tilpasninger av repertoar og ressursbruk. På lengre sikt får en slik tilpasning betydelige konsekvenser både for kvaliteten og mangfoldet i innholdsproduksjonen og for formidlingen.

Vi vet allerede at musikerstillinger holdes vakante, og at musikere kompenseres med fritid i stedet for med økonomi ved avvik på arbeidstids- og turnebestemmelser. Vi erfarer at teatre avviker faste skuespillerstillinger og setter opp en større andel monologer eller forestillinger med færre skuespillere enn manus tilsier. Vi vet også at levende musikere hyppigere erstattes av innspilt musikk, at verdifulle samarbeidsprosjekter avvikes og at turnerende virksomheter må gå ned i antall spillesteder slik at tilbudet i distriktene reduseres.

Dette er bare noen eksempler på hvordan svekkede rammer går direkte utover kvaliteten i tilbudet og formidlingen til publikum.

Resultatet av ABE-reformen er altså ikke mer effektiv drift, men derimot at samfunnet får mindre igjen for de offentlige investeringene i kultursektoren fordi institusjonene ikke fullt ut får utnyttet verken det kunstneriske potensialet eller formidlingspotensialet.

I regjeringsplattformen tas det til orde for å videreføre ABE-reformen, men det skal samtidig vurderes «hvordan den kan målrettes bedre for å oppnå målene om avbyråkratisering og effektivisering». I lys av dette ber vi om en vurdering av hvorvidt reformen virker etter hensikten på musikk- og scenekunstmrådet.

Vi mener det bør undersøkes hvordan reformen påvirker musikk- og scenekunstinstitusjonenes vilkår for et kontinuerlig arbeid med å finne frem til langsiktige strategier for mest mulig effektiv ressursutnyttelse, men også hvordan reformen påvirker institusjonenes måloppnåelse og produksjons- og formidlingsvilkår.

Det er ingenting som tilsier at den offentlige satsingen på kulturområdet har nådd et metningspunkt. Tvert imot er det mye som tyder på at den rollen kunsten og kulturen spiller i samfunnet vil bli enda viktigere i tiden fremover.

Viktige utviklingstrekk som beskrives i meldingen er knyttet til endringer i befolkningssammensetning og demografi, større kulturelt mangfold, men også økende grad av utenforskap og en mer fragmentert offentlighet. Demokratiet blir utfordret, og det vises til internasjonale tendenser til at yringsfriheten, den kunstneriske friheten og kunstinstitusjonenes uavhengige stilling er under press. Samtidig står vi overfor krevende økonomiske omstillingsprosesser med behov for å skape nye arbeidsplasser og fremme læring og skaperkraft.

Når kulturpolitikk defineres som ytringsfrihetspolitikk, og det så grundig beskrives hvor viktig kunsten og kulturen er i møtet de krevende utfordringene vi står overfor, fremstår det som uansvarlig å legge til grunn at de offentlige investeringene i sektoren vil reduseres i tiden som kommer.

Vi godtar ikke dette som en forutsetning for fremtidens kulturpolitikk. Snarere leser vi premisset om redusert offentlig satsing som et kortsiktig innsparingstiltak som underminerer kunstens betydning. På kort sikt vil innsparingsgevinsten være marginal. På lang sikt vil det koste samfunnet dyrt både i et humanistisk og samfunnsøkonomisk perspektiv.

Kunstens verdi kan ikke bare gjenspeiles i det kulturpolitiske språket, men må også være førende for nivået på de offentlige investeringene og for statens ansvar.

## PRIVAT FINANSIERING

### PRINSIPELL DISKUSJON OM STATENS ROLLE, MÅL OG VIRKEMIDLER

I stedet for å ta til orde for å styrke de offentlige investeringene i kultursektoren, slås det i meldingen fast at brukerbetaling og annen privat finansiering vil bli viktigere for kultursektoren fremover.

NTO er positiv til en nærmere vurdering av tiltak som kan stimulere privat finansiering som et supplement til offentlig finansiering og derigjennom styrke den totale økonomien i sektoren.

Mer privat finansiering kan også – slik som delt politisk makt mellom forvatningsnivåene – bidra til sterkere strukturer rundt kunsten også med tanke på skiftende politiske klima. Det kan komme perioder hvor det ikke bare er behov for supplerende midler eller for å kompensere for svikt i offentlige tilskudd, men også for korrektiver til kulturpolitiske mål som er vedtatt av myndighetene.

Derimot er vi kritiske til enhver intensjon om at privat finansiering skal erstatte deler av de offentlige investeringene slik at de kunstneriske virksomhetene blir mer avhengig av brukerfinansiering og private givere og sponsorer. En slik dreining samsvarer dårlig med forsikringene om kunstens frihet og kunstinstitusjonenes uavhengighet.

Det er gledelig at prinsippet om en armlengdes avstand mellom politikk og kunstfaglige beslutninger slås så ettertrykkelig fast, men vi må også stille spørsmålet om hvordan kunstfeltet skal sikres en tilsvarende uavhengighet fra private interesser.

For å sikre en reflektert og kunnskapsbasert politikkkutforming også på dette området etterlyser vi en prinsipiell diskusjon om hvilken rolle staten skal spille for å fremme privat finansiering, og hvilke mål som skal legges til grunn for vurderingen av statlige virkemidler.

### KOST - NYTTE OG EFFEKTIV RESSURSENTNYTTELSE

Politikernes forventninger og oppfordringer om mer privat finansiering må også være basert på en innsikt i hvor ressurskrevende det er å fremskaffe gaver og sponsormidler i allerede underadministrerte institusjoner, og hvor ulike forutsetningene er avhengig av bl.a. geografi, størrelse og type virksomhet.

Musikk- og scenekunstinstitusjonene arbeider kontinuerlig for å øke egeninntektene. Flere av institusjonene har opparbeidet seg en betydelig kompetanse på området, og enkelte institusjoner har relativt høye sponsor- og gaveinntekter som er av avgjørende betydning for virksomheten. For andre virksomheter kan samarbeid med næringslivet være viktigere som en del av publikumsarbeidet og for å sikre forankring i lokalsamfunnet, enn som direkte finansieringskilde.

Mange beskriver arbeidet med å fremskaffe og opprettholde gave- og sponsorinntekter som et krevende arbeid i Norge i dag. Det har de senere årene vært flere tilfeller av at etablerte sponsoravtaler ikke

forlenges, og mange virksomheter viser til at en mer krevende markedssituasjon skaper usikkerhet når det gjelder muligheten for å opprettholde gave- og sponsorinntekter.

Ofte kan resultatene av arbeidet være marginale i forhold til innsatsen, og institusjonene må balansere mellom kost-nytte og vurdere hva som faktisk er mest effektiv ressursutnyttelse. Noen av virksomhetene rapporterer at de ikke har tilstrekkelige administrative ressurser til å drive denne typen inntektsarbeid over tid.

Dersom det forventes at en større del av de nødvendige driftsmidlene skal dekkes gjennom inntekter fra private kilder, øker også kravet til personalinnsats og kompetanseutvikling på dette området.

## EVALUERING AV GAVEFORSTERKINGSORDNINGEN

I 2016 ble gaveforsterkningsordningen utvidet til musikk og scenekunst, og flere av NTO-virksomhetene har mottatt gaveforsterkning siden innføringen. De viktigste givene er sparebankstiftelsene, sammen med noen få andre private givere som for en stor del er konsentrert til Bergen.

Det er foreløpig uvisst om ordningen over tid bidrar til at nye givere kommer på banen og at private donasjoner øker. Vi etterlyser derfor en evaluering av gaveforsterkningen som også bør se nærmere på i hvilken grad en slik ordning kan føre til en konsentrasjon – ikke bare av private midler – men også av tilgjengelige offentlige midler, på bekostning av de virksomhetene som har vanskeligere vilkår for å skaffe private inntekter. Etter vårt syn er det viktig å reflektere over disse prinsipielle, demokratiske sidene og konsekvensene av at private givere får styring over fordeling av fellesskapets midler.

## TILRETTELEGGING FOR FLERE FOND OG STIFTELSE

Etter vårt syn bør det også vurderes alternative eller supplerende virkemidler, herunder tiltak som kan legge til rette for at det etableres flere private fond og stiftelser som kan komme kunsten til gode. Flere allmenntilgittige stiftelser er en forutsetning for at mer fondsmidler skal tilflyte profesjonelle kunstinstitusjoner, uten at disse virksomhetene risikerer å utkonkurrere sine egne lokale samarbeidspartnere og frivillige organisasjoner i kampen om allerede begrensede midler.

## SKATTEINSENTIVER

Det kan også være grunn til å utrede prinsipielle og demokratiske sider og økonomiske konsekvenser av former for skatteincentiver for å fremme private gaver, i lys av at det i dag eksisterer slike ordninger for gaver til forskning og frivillige organisasjoner.

## FAKTABASERT VURDERING AV POTENSIALET

Slik det påpekes i meldingen er økte inntekter fra private kilder lite relevant for noen, mens det vil kunne representere utsikter til vekst og videreutvikling for andre. Det identifiseres likevel ikke hvor potensialet ligger og hvor en økning i private inntekter er lite relevant.

For å bidra til et best mulig kunnskapsgrunnlag for den videre politikktutforming på dette området, har NTO siden 2005 utarbeidet årlige oversikter over medlemmenes sponsor- og gaveinntekter. Tallene for 2017 viser at musikk- og scenekunstinstitusjonene samlet mottok ca. 72,6 mill. kroner dette året som tilsvarer 1,9 pst. av medlemmenes samlede driftsinntekter og 10 pst. av de samlede egeninntektene. Undersøkelsene viser forøvrig at midlene er ujevnt fordelt og at sponsor- og gavemarkedet er lite for de fleste av medlemmene. Omlag 80 pst. av de private midlene var i 2017 konsentrert om kun 11 av de 45 institusjonene. 14 virksomheter hadde ingen sponsor- og gaveinntekter dette året.

Mens det i perioden 2005-2008 var en økning i totale sponsorinntekter/gaver, har det etter finanskrisen i 2008 og frem til 2017 vært en markant realnedgang på ca. 20 pst.

Vi oppfordrer til en politikktutforming basert på en realistisk vurdering av potensialet for økt privat finansiering av de profesjonelle kunstinstitusjonene i Norge. Vi minner om at gavetradisjonen i Norge er langt svakere enn for eksempel i USA og Storbritannia hvor kultursektoren i mindre grad anses som et sentralt offentlig ansvarsområde. Norge skiller seg også fra våre nordiske naboland, hvor det finnes et langt større antall pengeutdelende stiftelser for allmennyttige formål enn i Norge.

### ØKT BRUKERBETALING VERSUS TILGJENGELIGHET

Vi savner også en problematisering av hvordan forventinger om økt brukerbetaling skal balanseres mot målet om større kulturelt mangfold og et likeverdig kulturtilbud som er tilgjengelig for alle på tvers av sosial og kulturell bakgrunn. Det er viktig at krav om å øke egeninntektene ikke kommer i veien for at institusjonene kan opprettholde en differensiert prispolitikk for å nå også de delene av befolkningen hvor økonomi er en barriere for deltakelse.

## EN KUNNSKAPSBASERT KULTURPOLITIKK

Det er gledelig at kulturmeldingen så tydelig understreker betydningen av at politikktutforming, forvaltningen og det offentlige ordskiftet er basert på solid kunnskap.

Etter vårt syn er det viktig å styrke den forskningsbaserte kunnskapen, men også å systematisere og formidle virksomhetenes erfaringsbaserte kunnskap. Dette er viktig både for å styrke institusjonenes eget beslutningsgrunnlag og for å bidra til en politikktutforming og et offentlig ordskifte basert på bransjeinnsikt.

Det er en betydelig utfordring at en i all hovedsak velfungerende musikk- og scenekunstbransje i så stor grad er utsatt for myteproduksjon, som ikke bare forvirrer det offentlige ordskiftet, men som vi også kan se spor av i offentlige dokumenter som er med på å danne grunnlaget for politikktutforming, Myter og fakta i det kulturpolitiske ordskiftet.

Vi ser frem til en ambisiøs forsknings- og kunnskapssatsing de kommende årene, og forventer at dette resulterer i en overordnet forskningsstrategi som kan imøtekomme behovene for langsiktig satsing på kvalitet i forskningen og oppbygging av sterkere forskningsmiljøer.

Det er særlig viktig å styrke den grunnleggende humanistiske forskningen og forutsetningene for en tverrfaglig kulturforskning hvor samfunnsvitenskapelige innfallsvinkler oftere suppleres med humanistiske og estetiske perspektiver og analyser.

Solide humanistiske og estetiske fagmiljøer ved universitetene er essensielle for å sikre den grunnleggende forskningen i seg selv, men også som leverandører av begreper, teorier og betraktningmåter i den mer brukerrettede forskningen. Det er derfor viktig at en forskningsstrategi som skal ivareta Kulturdepartementets sektoransvar også omfatter situasjonen for de humanistiske fagene.

Vi viser også til avsnittet ovenfor om den betydningen humaniora har for refleksjonsrommet og mottakersiden i kunsten, og legger til grunn at Kulturdepartementet vil være en pådriver i Kunnskapsdepartementets arbeid med å vurdere opprettelsen av en særfinansieringsordning for små og sårbare humanistiske fag.

## NTOs MEDLEMMER

### Scenekunstinstitusjoner

Akershus Teater  
 Bergen Nasjonale Opera  
 BIT Teatergarasjen  
 Black Box teater  
 Brageteatret  
 Carte Blanche  
 Dansens Hus  
 Den Nationale Scene  
 Det Norske Teatret  
 Det samiske nasjonalteatret Beivvás  
 Dramatikkens hus  
 Haugesund Teater  
 Hordaland Teater  
 Hålogaland Teater  
 Nationalteatret  
 Nordland Teater  
 Norsk scenekunstbruk  
 Oslo Nye Teater  
 Riksteatret  
 Rogaland Teater  
 Sogn og Fjordane Teater  
  
 Teaterhuset Avant Garden  
  
 Teater Ibsen  
 Teater Innlandet  
 Teater Manu  
 Teatret Vårt  
 Trøndelag Teater  
 Turnéteatret i Trøndelag  
 Åarjelhsaemien Teatere  
 Østfold kulturutvikling  
 Skuespiller- og danseralliansen  
 Kloden  
 Vega scene

### Musikk institusjoner

Barokkanerne – Norwegian Baroque Ensemble  
 BIT20 Ensemble  
 Det Norske Blåseensemble  
 Det Norske Kammerorkester  
 Det Norske Solistkor  
 Edvard Grieg Kor  
 Riksscenen  
 Stavanger Symfoniorkester  
 Musikksekskapet Harmonien

### Musikk og scenekunst

Den Norske Opera & Ballett  
 Kilden Teater- og Konserthus  
 Arktisk Filharmoni  
 Trondheim Symfoniorkester & Opera