

**NOU**

Norges offentlige utredninger 2013:4

# Kulturutredningen 2014



**NOU**

Norges offentlige utredninger 2013:4

# Kulturutredningen 2014



**NOU**

Norges offentlige utredninger 2013:4

# Kulturutredningen 2014



# Norges offentlige utredninger 2013

Seriens redaksjon:  
Departementenes servicesenter  
Informasjonsforvaltning

---

1. Det livssynsåpne samfunn.  
*Kulturdepartementet.*
2. Hindre for digital verdiskaping.  
*Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.*
3. Pensjonslovene og folketrygdreformen III.  
*Finansdepartementet.*
4. Kulturutredningen 2014  
*Kulturdepartementet*

**NOU**

Norges offentlige utredninger **2013:4**

# Kulturutredningen 2014

Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 18. mars 2011.  
Avgitt til Kulturdepartementet 4. mars 2013.

Departementenes servicesenter  
Informasjonsforvaltning

---

Oslo 2013

ISSN 0333-2306  
ISBN 978-82-583-1168-0

---

07 Aurskog AS

## Til Kulturdepartementet

Kulturutredningen 2014 ble oppnevnt ved kongelig resolusjon den 18. mars 2011. Utvalget er i mandatet bedt om å gjennomgå og vurdere kulturpolitikken etter 2005. Utvalget legger med dette fram sin rapport.

Oslo, 4. mars 2013

Anne Enger  
(leder)

Geir Berdahl

Corinne Lyche Campos

Marit Eikemo

Anne Eriksen

Karen Espelund

Lene Hansen

Tale Hungnes

Kjell Magne Mælen

Arne Nøst

Eivind Nåvik

Sjur Paulsen

Martin Eia-Revheim

Ingrid Røynesdal

---

Erik Henningsen  
(utredningsleder)

Live Nermoen

Elisabeth Stavem





## Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning og sammendrag</b> .....	9					
1.1	Kulturløftet .....	9	4.13		Kulturlivets verdikjede .....		42
1.2	Fellesskap, ytringsfrihet og kulturelt mangfold .....	10	4.14		Kulturens sektorisering .....		43
1.3	Utvalgets mandat .....	10	4.15		Kulturens institusjonalisering .....		44
1.3.1	Avgrensninger .....	11	4.16		Kulturpolitiske tendenser på 2000-tallet .....		44
1.4	Utvalgets sammensetning og arbeidsmåte .....	11	4.17		Nye kilder til finansiering av kulturlivet .....		46
1.5	Dialog med aktørene i kulturlivet	12	4.18		Kulturnasjon og mangfold .....		46
1.6	Utredningens struktur .....	12	4.19		Kulturpolitiske utfordringer på 2000-tallet .....		48
1.7	Sammendrag .....	13					
<b>Del I</b>	<b>Historisk bakgrunn</b> .....	<b>23</b>			<b>Del II</b>		
					<b>Kulturpolitikkenes berettigelse</b> .		<b>51</b>
<b>2</b>	<b>Innledning til Del I</b> <b>– Historisk bakgrunn</b> .....	<b>25</b>	<b>5</b>		<b>Innledning til Del II</b> <b>– Kulturpolitikkenes berettigelse</b>		<b>53</b>
<b>3</b>	<b>Kulturell nasjonsbygging</b> <b>fra 1814</b> .....	<b>27</b>	<b>6</b>		<b>Kultur, ytringskultur og det</b> <b>kulturpolitiske kulturbegrepet</b>		<b>56</b>
3.1	Innledning .....	27	6.1		Innledning .....		56
3.2	Statsdannelsen i 1814 .....	27	6.2		Kultur som sivilisasjon, levemåte og kunst .....		56
3.3	Kulturpolitikkenes nullpunkt .....	27	6.3		Kulturell kompleksitet .....		57
3.4	Kirken og Forsvaret som kulturbærende institusjoner .....	28	6.4		Kulturbegrepet i norsk kulturpolitikk .....		58
3.5	Institusjonsutvikling nedenfra .....	28	6.5		Det utvidede kulturbegrepet .....		58
3.6	Kulturpolitikk som samfunnsbygging .....	29	6.6		Fra det utvidede kulturbegrepet til ytringskultur .....		60
3.7	Kulturens folkelige forankring .....	30	6.7		Avslutning: ytringskultur som kulturpolitikkenes ansvarsområde .		62
3.8	Dikteren som nasjonal helt .....	30					
3.9	Motkultur og kulturstrid .....	31	<b>7</b>		<b>Kultur som samfunnsskapende</b> <b>kraft</b> .....		<b>63</b>
3.10	Fra norskdom til arbeiderkultur ..	32	7.1		Innledning .....		63
3.11	Nasjon og minoriteter .....	33	7.2		Samfunnsvirkninger og den ekspressive interessen .....		63
<b>4</b>	<b>Kulturpolitikk som</b> <b>velferdspolitik</b> .....	<b>34</b>	7.3		Kulturvirksomhet og demokrati ...		65
4.1	Innledning .....	34	7.4		Deltakelse i kulturvirksomhet som grunnlag for sosiale fellesskap .....		67
4.2	Mellomkrigstidens kulturlover ....	34	7.5		Kulturvirksomhet som kilde til økonomisk verdiskaping .....		69
4.3	Kultur som offentlig velferdsoppgave .....	35	7.6		Avslutning: demokrati og rettferdighet som kulturpolitikkenes fundament .....		71
4.4	Spredning av rikskultur .....	36					
4.5	Norsk kulturråd .....	36	<b>8</b>		<b>Kulturliv og samfunnsutvikling</b>		<b>74</b>
4.6	Samfunnshuset, idretten og det lokale kulturlivet .....	37	8.1		Innledning .....		74
4.7	Den nye desentraliserte kulturpolitikken .....	38	8.2		Endringskrefter .....		74
4.8	Kunstnerpolitikken .....	39	8.3		Folkestyre i endring .....		75
4.9	Kulturpolitikk i en liberaliseringstid .....	39	8.4		Levekår og ulikhet .....		75
4.10	Tilbake til sentrum .....	40	8.5		Økende kulturelt mangfold .....		77
4.11	Fra samfunnshus til kulturhus .....	41	8.6		Lokal egenart som vekstkraft .....		78
4.12	Kulturskoler og Den kulturelle skolesekken .....	41					

8.7	Digitalisering og hverdagslivets symbolske omgivelser .....	79	11.4.1	Fordelingen av midler på musikkområdet .....	132
8.8	Digital kultur .....	80	11.4.2	Utviklingen på musikkfeltet .....	135
8.9	Kulturell øyeblikksorientering .....	80	11.4.3	Virkninger på musikkfeltet .....	141
8.10	Digitalisering og kulturell fragmentering .....	81	11.4.4	Utvalgets vurdering .....	145
8.11	Likedanning av kulturuttrykk .....	83	11.5	Museum og kulturvern .....	147
8.12	Avslutning: mangfold og møteplasser .....	83	11.5.1	Fordelingen av midler på museums- og kulturvernfeltet .....	147
<b>9</b>	<b>Demokrati, rettferdighet, mangfold .....</b>	<b>85</b>	11.5.2	Utviklingen på museums- og kulturvernfeltet .....	149
9.1	Innledning .....	85	11.5.3	Virkninger av museums- og kulturvernpolitikken .....	152
9.2	Ytringskultur som kulturpolitisk kulturbegrep .....	85	11.5.4	Utvalgets vurdering .....	155
9.3	Kulturpolitikkenes nødvendighet ..	85	11.6	Arkiv .....	155
9.4	Infrastruktur for demokrati .....	86	11.6.1	Fordelingen av bevilgninger på arkivfeltet .....	156
9.5	Kulturelt medlemskap .....	87	11.6.2	Utviklingen på arkivfeltet .....	156
9.6	Demokrati, rettferdighet og armlengdeprinsippet .....	87	11.6.3	Utvalgets vurdering .....	158
9.7	Globalt kulturmangfold .....	88	11.7	Språk, litteratur og bibliotek .....	158
<b>Del III</b>	<b>Kulturpolitikken etter 2005 ....</b>	<b>91</b>	11.7.1	Fordelingen av midler på språk-, litteratur- og bibliotekfeltet .....	159
<b>10</b>	<b>Innledning til Del III – Kulturpolitikken etter 2005</b>	<b>93</b>	11.7.2	Utviklingen på området språk, litteratur og bibliotek .....	159
10.1	Et helhetlig blikk på kulturpolitikken med utgangspunkt i budsjettutviklingen .....	94	11.7.3	Digitale satsinger .....	165
10.2	Måloppnåelse og bærekraft .....	95	11.7.4	Virkninger på området for språk, litteratur og bibliotek .....	167
<b>11</b>	<b>Den statlige kulturpolitikken etter 2005 .....</b>	<b>101</b>	11.7.5	Utvalgets vurdering .....	171
11.1	Innledning .....	101	11.8	Billedkunst, kunsthåndverk og offentlige rom .....	172
11.2	Oversikt over budsjettutviklingen i kulturløftperioden .....	102	11.8.1	Fordelingen av midler på området for billedkunst, kunsthåndverk og offentlige rom .....	173
11.2.1	Fordelingen mellom kulturområdene fra 2005 til 2013 ..	104	11.8.2	Utviklingen på området for billedkunst og kunsthåndverk .....	175
11.2.2	Realøkningen i Kulturløftet .....	108	11.8.3	Virkninger av kunstpolitikken .....	179
11.2.3	Andel av realøkningen som går til institusjoner .....	109	11.8.4	Utvalgets vurdering .....	182
11.2.4	Bevilgninger til pensjonsutgifter, forvaltning, drift og vedlikehold m.m. ....	110	11.9	Kunstnerformål .....	183
11.2.5	Geografisk fordeling .....	111	11.9.1	Fordelingen av midler på området for kunstnerformål .....	184
11.3	Scenekunst .....	117	11.9.2	Utviklingen på området for kunstnerformål .....	185
11.3.1	Fordelingen av midler på scenekunstheltet .....	117	11.9.3	Utvalgets vurdering .....	186
11.3.2	Utviklingen på scenekunstheltet etter 2005 .....	122	11.10	Film .....	187
11.3.3	Virkninger av scenekunstpolitikken .....	125	11.10.1	Fordelingen av bevilgninger på filmfeltet .....	187
11.3.4	Utvalgets vurdering .....	130	11.10.2	Utviklingen på området for film og dataspill .....	189
11.4	Musikk .....	132	11.10.3	Virkninger på filmområdet .....	192
			11.10.4	Utvalgets vurdering .....	193
			11.11	Frivillighet .....	194
			11.11.1	Fordelingen av midler til frivillighetsformål .....	196
			11.11.2	Utviklingen på frivillighetsområdet .....	197
			11.11.3	Virkninger på frivillighetsfeltet .....	200

11.11.4	Utvalgets vurderinger .....	202	12.23	Konsertscener i det lokale kulturlivet .....	269
11.12	Allmenne kulturformål .....	203	12.24	Oppsummering: utviklingen i lokalt kulturliv etter 2005 .....	271
11.13	Direktoratsfunksjoner på arkiv-, bibliotek- og museums-feltet .....	204	12.25	Utviklingen i den fylkeskommunale kulturpolitikken etter 2005 .....	274
11.13.1	Utvalgets vurdering .....	205	12.26	Fylkeskommunen som utviklingsaktør .....	275
11.14	Norsk kulturråd .....	205	12.27	Utviklingen i fylkeskommunenes kulturutgifter på 2000-tallet .....	275
11.14.1	Utvalgets vurdering .....	210	12.28	Fylkeskommunale kulturoppgaver på 2000-tallet .....	277
11.15	Spillemidlene .....	210	12.29	Samarbeid mellom fylkeskommuner og kommuner på kulturfeltet .....	280
11.15.1	Utvalgets vurdering .....	211	12.30	Samspill mellom fylkeskommuner og staten på kulturfeltet .....	280
11.16	Den kulturelle skolesekken og Den kulturelle spaserstokken .....	211	12.31	Utvalgets vurdering .....	281
11.16.1	Utvalgets vurdering .....	214	<b>Del IV</b>	<b>Kulturpolitikk etter 2014 .....</b>	<b>287</b>
11.17	Satsing på mangfold og inkludering i kulturlivet .....	215	<b>13</b>	<b>Strategier for en bærekraftig kulturpolitikk .....</b>	<b>289</b>
11.17.1	Utvalgets vurdering .....	220	13.1	Tid for et lokalt kulturløft .....	290
11.17.2	Satsing på kultur og næring .....	220	13.2	Kunstproduksjon og publikum i sentrum .....	291
11.17.3	Utvalgets vurdering .....	223	13.3	Utvid det kulturelle medlemskapet .....	292
11.18	Konklusjon: Den statlige kulturpolitikken etter 2005 .....	224	13.4	Bærekraftig kunstnerpolitikk .....	294
<b>12</b>	<b>Kommunal og fylkeskommunal kulturpolitikk .....</b>	<b>229</b>	13.5	Kvalitet og kunnskap .....	295
12.1	Innledning .....	229	13.6	Utvid kulturlivets finansieringsgrunnlag .....	297
12.2	Endringer i den kommunale kulturforvaltningen .....	231	<b>14</b>	<b>Kulturinstitusjonenes samfunnsoppdrag .....</b>	<b>298</b>
12.3	Kultur som kommunal «salderingssektor» .....	232	14.1	Fra måling til vurdering .....	299
12.4	Kulturloven .....	233	14.2	Fra styringsdialog til samfunnsoppdrag .....	300
12.5	Utviklingen i kommunenes kulturutgifter på 2000-tallet .....	234	14.3	Fra «regnskapsplikt» til offentlighet .....	302
12.6	Kulturutgifter i kommunene etter inntektsnivå og kommune-størrelse .....	237	14.4	Kunnskapsbasert resultatvurdering .....	302
12.7	Fordelingen av kommunenes kulturutgifter på ulike kulturformål .....	240	<b>15</b>	<b>Styrk den kulturelle grunnmuren – et løft for det lokale kulturlivet .....</b>	<b>304</b>
12.8	Aktivitetstilbud til barn og unge ...	243	15.1	Innledning .....	304
12.9	Bibliotek .....	244	15.2	Styrk den kulturpolitiske samordningen .....	304
12.10	Idrett .....	246	15.3	Styrk den lokale kunst- og kulturfaglige kompetansen .....	305
12.11	Musikk- og kulturskoler .....	248	15.3.1	Kulturskolen .....	306
12.12	Andre kulturaktiviteter og kulturbygg .....	248	15.3.2	Den frivillige opplæringssektoren – voksenopplæringen .....	307
12.13	Oppsummering: Kulturløft i den kommunale kultursektoren? .....	250			
12.14	Kultursektorens utydeliggjøring ..	252			
12.15	Kulturlov og kulturutgifter .....	252			
12.16	Utviklingen i det lokale kulturlivet etter 2005 .....	252			
12.17	Folkebibliotek .....	253			
12.18	Kulturskolene .....	256			
12.19	Kino .....	259			
12.20	Fritidsklubber og selvstyrte kulturarenaer for ungdom .....	260			
12.21	Det frivillige kulturlivet .....	263			
12.22	Kulturfestivaler .....	266			

15.4	Styrk fritidsdeltakelsen i kunst- og kulturlivet .....	308
15.5	Lokalsamfunnets kulturelle arenaer .....	310
15.5.1	Biblioteket .....	310
15.5.2	Fritidsklubben .....	311
15.5.3	Kirken .....	312
15.6	Styrk den lokale kommersielle kulturproduksjonen .....	313

<b>Del V</b>	<b>Tilrådinge</b> .....	315
--------------	-------------------------	-----

<b>16</b>	<b>Oppsummering av tilrådinge</b> ..	317
-----------	--------------------------------------	-----

<b>Referanser</b> .....	321
-------------------------	-----

#### **Vedlegg**

1	Innspill til Kulturutredningen 2014 .....	328
2	Møte med utvalgets leder, utvalget og/eller sekretariatet .....	330

## Kapittel 1

# Innledning og sammendrag

### 1.1 Kulturløftet



Figur 1.1

Våren 2004 presenterte de rød-grønne partiene et 15 punkters dokument for sin kulturpolitikk, under navnet Kulturløftet. Det første punktet i dokumentet var målsettingen om at én prosent av statsbudsjettet skulle gå til kulturformål innen 2014. Målsettingen var dels begrunnet i en vurdering om at kultursektoren var underfinansiert, og at det var et behov for økt ressursinnsats dersom man skal oppfylle målene som gjøres gjeldende på dette området. Dels ble målet begrunnet med henvisning til kulturens betydning og viktighet som arena i samfunnet. Som det heter i Kulturløftet I:

1 pst. av statsbudsjettet skal gå til kultur

Vi mener det vil være umulig å innfri de mange målene på kulturområdet uten at det samtidig skjer en stor økning i bevilgningene til kulturen. Det er behov for en kraftig oppvurdering av den rollen kunsten og kulturen spil-

ler, og vi har som mål at innen 2014 skal om lag 1 pst. av statsbudsjettet gå til kulturformål.<sup>1</sup>

I november 2006 la regjeringen Stoltenberg fram en tilleggsproposisjon til statsbudsjettet for 2006<sup>2</sup>, som blant annet omfattet endringsforslag knyttet til Kulturløftet. Med denne tilleggsproposisjonen var Kulturløftet iverksatt.

Satsingen var ikke avgrenset til én stortingsperiode, og før valget i 2009 ble Kulturløftet II lagt fram, denne gangen med 17 punkter. Punkt 1 var fremdeles at én prosent av statsbudsjettet skulle gå til kulturformål. Under dette punktet understrekes det nå at økningene i kulturmidlene skal komme hele kulturlivet og hele landet til gode:

1 % av statsbudsjettet skal gå til kultur innen 2014

Økningen skal komme alle kunstformer og sjangre til del. Det skal tilstrebes en jevnere fylkesvis fordeling av kulturmidlene. Stortingsmeldinger og handlingsplaner for perioden 2005–2009 skal følges opp. Vi vil styrke kulturforskningen.<sup>3</sup>

Årene etter 2005 har vært en ekspansiv periode i norsk kulturpolitikk med stor vekt på å styrke de økonomiske rammevilkårene for kulturlivet. I perioden har det vært presentert en lang rekke stortingsmeldinger som innenfor ulike delsektorer av kulturlivet har pekt på sektorspesifikke utfordringer og løsninger av disse. Det har imidlertid vært lagt liten vekt på mer overgripende analyser av de mål, virkemidler og tiltak som har vokst frem de siste årene. I liten grad har det vært undersøkt hvilken effekt mangfoldet av ordninger og tiltak har hatt for kulturlivet og for samfunnet som helhet.

<sup>1</sup> Kulturløftet 2004.

<sup>2</sup> St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 Om endring av St.prp. nr. 1 om statsbudsjettet 2006.

<sup>3</sup> Kulturløftet II 2009.

I mars 2011 nedsatte regjeringen et utvalg som skulle vurdere Kulturløftets mål, virkemidler og arbeidsformer. Utvalget skulle også behandle begrunnelsen for en kulturpolitikk, og legge vekt på sammenhengene mellom kulturpolitikk og samfunnsutvikling. Den betydelige styrkingen av kultursektoren som Kulturløftet har gitt, har ikke i samme grad vært ledsaget av diskusjoner om kulturpolitikkenes samfunnsmessige begrunnelse eller av grundigere analyser av de kulturpolitiske virkemidlenes effekt og hensiktsmessighet. I tillegg til en evaluering av selve kulturløftet har utvalget derfor sett det som viktig å gjennomføre slike analyser, samt å utvikle begrunnelsene for kulturpolitikkenes plass og betydning. Utvalget mener at dette har stor betydning for den fortsatte oppbyggingen av kultur som politikkfelt i Norge.

## 1.2 Fellesskap, ytringsfrihet og kulturelt mangfold

Navnet Kulturutredningen 2014 henspiller på at det er dette året Kulturløftet skal være innfridd. I 2014 er det også to hundre år siden Norge fikk sin grunnlov. Utvalget har i sitt arbeid vært opptatt av denne historiske begivenheten, og av betydningen verdiene som er nedfelt i Grunnloven - demokrati, rettstat, menneskerettigheter - har hatt for kulturpolitikken som har blitt ført i Norge fra 1814 og fram til i dag. Utvalget ser det som avgjørende at kulturpolitikken bygger opp under disse verdiene også i framtiden.

Terrorhandlingene i Oslo og på Utøya 22. juli 2011 har også virket inn på utvalgets arbeid og vurderinger og bidratt til å prege de synspunktene på ytringsfrihet og kulturelt fellesskap som vi gir uttrykk for. Utvalget framhever betydningen av en kulturpolitikk som aktivt bidrar til et mangfoldig og inkluderende kulturliv, og som samtidig sikrer videreutviklingen av samlende og delte referanserammer innenfor et nasjonalt fellesskap. Utvalget vil framheve at et rikt og variert kulturliv er en forutsetning for et levende demokrati og for ivaretagelse av ytringsfriheten, og ser dette som en sentral begrunnelse for kulturpolitikken.

Deltakelse i kulturaktiviteter gir den enkelte opplevelser og mulighet til utvikling som menneske og samfunnsdeltaker. Kulturaktivitetene gir arenaer for tilhørighet og sosialt fellesskap. Av stor betydning er det også at kulturaktiviteter gir skoloring til deltakelse i det uenighetsfellesskapet som er en forutsetning for et fungerende demokrati. De bidrar til å utvikle en ytringskompetanse som både gjelder den enkeltes foretrukne kultu-

ruttrykk og -former, og som dreier seg om å forholde seg til nye opplevelser og til smaks- og uttrykkspreferanser hos andre grupper og enkeltpersoner. En forutsetning for at kulturlivet skal fungere på denne måten, er imidlertid at verdier som dannelse, nyskaping, kvalitet, kritikk og mangfold tillegges stor vekt i kulturpolitikken. Et kulturliv som ikke etterstreber kvalitet, vil heller ikke kunne oppfylle andre samfunnsmessige oppgaver.

Utvalget ser det som avgjørende viktig at kulturlivet bidrar til å skape og opprettholde en nasjonal offentlighet, og at kulturpolitikken gir den enkelte mulighet til deltakelse og delaktighet i den. Det er tilsvarende vesentlig at det nasjonale fellesskapet ikke brytes ned til en serie deloffentligheter uten kontakt med hverandre eller med omverdenen. Utvalget vil imidlertid ikke forsvare ensretting av kulturelle uttrykk og former, kanonisering av et bestemt kulturelt innhold eller opprettelse av kulturelle hierarkier. På samme måte som i den demokratiske offentligheten for øvrig må kulturlivet ha rom for et mangfold av stemmer og utsagn. En mangfoldig kulturoffentlighet vil både reflektere ytringsfriheten i samfunnet og bidra til å styrke den.

Etter utvalgets mening representerer dette standpunkt videreføringen av en viktig tradisjon i norsk kulturliv. Helt siden 1814 har kulturlivet i Norge vært bygget opp ved et samvirke mellom folkekultur og elitekultur. Tilsvarende har den norske kulturoffentligheten historisk vært preget av en rekke motkulturer som har gjort seg gjeldende etter tur, og som har preget den nasjonale kulturen gjennom å inngå i den. Sentrale eksempler er lekmannsbevegelsen, målbevegelsen og arbeiderbevegelsen. Utvalget ser videreføringen av et slikt kultur mangfold som viktig i utviklingen av kulturlivet også i framtiden.

## 1.3 Utvalgets mandat

Ved oppnevning 18. mars 2011 fikk utvalget følgende mandat:

I kulturutredningen skal kulturpolitiske mål, virkemidler og tiltak i perioden etter 2005 gjennomgås. Både arbeidsformer og innretning av tiltak og virkemidler, samt effekten av disse på et bredt spekter av kulturvirksomhet og -konsum, skal vurderes.

Juridiske, økonomiske, organisatoriske og informerende virkemidler og tiltak på statlig, regionalt og kommunalt nivå skal utredes. I denne

sammenhengen må det særlig vektlegges at kulturpolitikken skal ha hele landet som nedslagsfelt. Det frivillige kulturlivet skal vurderes som del av kulturpolitikken. På idrettsfeltet og medieområdet pågår det egne utredningsarbeider, delvis i meldingsform. Det skal ikke foretas en fullstendig gjennomgang av disse områdene, men temaer som representerer klare grenseflater mellom kulturlivet og idretts- og medieområdet skal identifiseres og sees nærmere på. FAD, som ansvarlig for IKT-politikken, har satt i gang et arbeid med sikte på å utrede digitalt innhold med fokus på gode rammebetingelser for tjenesteutvikling og verdiskaping. Kulturutredningen skal ikke på noen måte begrense FADs arbeid, og vil på noen områder kunne bli komplementerende. Innenfor dette mandatet skal følgende aspekter vurderes spesielt:

- Relevansen av de nasjonale kulturpolitiske målene sett i lys av samfunnsutviklingen
- Lokal/regional kontra sentral beslutningsmyndighet, herunder samspillet mellom de tre forvaltningsnivåene stat, fylkeskommune og kommune.
- Rolle- og funksjonsdeling mellom kunst- og kulturfaglige og politiske beslutningstakere.
- Forholdet mellom kulturuttrykk med smalt nedslagsfelt og den brede kulturaktiviteten.
- Kulturpolitikk i en digital tid.
- Kulturpolitikken mangfoldsdimensjoner.
- Samspillet mellom kulturpolitikken og andre samfunnsområder, herunder helse og omsorg, utdanning, arbeidsliv, integrering og regional utvikling og næringsliv.
- Frivillig sektors rolle i kulturpolitikken.
- Utviklingen i den geografiske fordelingen av kulturmidler, og betydningen av fordelingen for kulturtilbud i ulike deler av landet.

På bakgrunn av vurderinger som blir gjort, kan det i kulturutredningen fremmes forslag om endringer i mål, virkemidler og tiltak. Utgangspunktet for slike endringsforslag er at de skal kunne gjennomføres innenfor gjeldende ressursrammer til kulturformål.

Utredningsarbeidet må gjennomføres i åpen dialog med aktørene i kulturfeltet ved blant annet å legge til rette for strukturert erfarings- og meningsutveksling på tvers av kunst- og kulturfaglige disipliner.

### 1.3.1 Avgrensninger

I mandatet avgrenses utvalgets arbeid fra idretts- og mediefeltet. Parallelt med utvalgets utred-

ningsarbeid har det foregått et arbeid i Kulturdepartementet og Utenriksdepartementet med en stortingsmelding om det utenrikskulturelle feltet, som legges fram etter Kulturutredningen. Utvalget har på bakgrunn av dette har valgt å ikke gå nærmere inn på det utenrikskulturelle feltet.

Utvalgets valg av perspektiver og tilnæringsmåter til de ulike utredningsoppgavene som inngår i mandatet gjøres nærmere rede for i innledningskapitlene til Del I, II og III av utredningen.

## 1.4 Utvalgets sammensetning og arbeidsmåte

---

### *Utvalgets medlemmer*

Anne Enger, (leder) fylkesmann i Østfold, Rygge  
Geir Berdahl, forlagssjef Forlaget Oktober A/S, Oslo

Corinne Lyche Campos, dansekunstner og produsent, frilanser, Oslo

Marit Eikemo, forfatter og journalist, leder Litteratursymposiet i Odda

Anne Eriksen, professor i kulturhistorie, Universitetet i Oslo

Karen Espelund, fylkesdirektør for kultur og kommunikasjon, Sør-Trøndelag fylkeskommune, Trondheim.

Lene Hansen, grunnlegger av Riddu Riddu-festivalen, Troms fylkeskommune, Tromsø

Tale Hungnes, (tidl.) generalsekretær LNU – Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner, Oslo

Kjell Magne Mælen, dekan ved Det kunstfaglige fakultet, Universitetet i Tromsø

Arne Nøst, maler, grafiker, musiker med mer. Teatersjef Rogaland Teater, Stavanger

Eivind Nåvik, rektor for Lillehammer kulturskole og Konsulent Norsk kulturskoleråd Oppland

Sjur Paulsen, daglig leder, Filmkraft Invest AS, Stavanger

Martin Eia-Revheim, hussjef Sparebankstiftelsen DNB NOR, Oslo

Ingrid Røynesdal, direktør Edvard Grieg Museum Troidhaugen, Bergen

### *Sekretariat*

Erik Henningsen (utredningsleder)

Live Neramoen

Elisabeth Stavem (fra 15.08.12 til 31.12.12)

Knut Bergem, Anne Eriksen, Tale Hungnes, Per Mangset, Kjell Magne Mælen og Tony Sandset

har bidratt til å skrive utredningen. Alle illustrasjoner er av Arne Nøst.

#### Arbeidsmåte

Utvalget har hatt elleve møter, fordelt som følger over sytten dager:

2011:

12. april	KUD, Oslo
10. juni	KUD, Oslo
8. september	KUD, Oslo
1.–2. desember	Lysebu, Oslo

2012:

7.–9. februar	Stockholm
27. april	KUD, Oslo
21.–22. juni	Losby, Lørenskog
17. august	KUD, Oslo
24.–26. oktober	Refsnes Gods, Moss
13. desember	KUD, Oslo

2013:

23. januar	KUD, Oslo
------------	-----------

Utvalget har bestilt og fått utført følgende delrapporter:

Arnestad, Georg (2012) *Tala i Kulturløftet Del I og Del II.*

Breivik, Jan-Kåre og Christophersen, Catharina (2012) *Den kulturelle skolesekken – et utredningsnotat – for Kulturutredningen 2014.*

Eriksen, Anne (2012) *Utviklingen på museumsfeltet.*

Gran, Anne-Britt og Røyseng, Sigrid (2012) *Scenekunsten i Kulturløftet.*

Håkonsen, Lars og Løyland, Knut (2012) *Kulturutgifter i kommunene TF-rapport nr. 301.*

Lorentzen, Håkon (2013) *Frivillig kulturarbeid i møtet med det moderne.*

Mangset, Per (2012) *En armlengdes avstand eller statens forlengede arm? Et notat om armlengdesprinsippet i norsk og internasjonal politikk.*

Vestby, Guri-Mette (2012) *Fylkeskommunens rolle i kulturpolitikken.*

Delrapportene er lagt til grunn for fremstillingen i utredningen. Delrapportene er tilgjengelige på Kulturutredningens nettside, [www.regjeringen.no/kulturutredningen](http://www.regjeringen.no/kulturutredningen).

### 1.5 Dialog med aktørene i kulturlivet

Gjennom en strukturert dialog har utvalget innhentet innspill og synspunkter fra omkring 60

organisasjoner i kulturlivet, deriblant et stort antall paraplyorganisasjoner. Aktørene er blitt bedt om å gi innspill til følgende tre hovedproblemstillinger:

- Beskriv de viktigste endringene kulturpolitikken etter 2005 har skapt innenfor filmområdet, slik organisasjonens medlemmer opplever det.
- I hvilken grad og på hvilke måter har kulturpolitikken etter 2005 endret arbeidsbetingelsene for medlemmene?
- På hvilke måter har eventuelle endringer i arbeidsbetingelser påvirket deres muligheter til å oppfylle målene om at alle skal ha tilgang til kulturopplevelser og om økt kvalitet?

Liste over dem som har mottatt slik henvendelse fra Kulturutredningen, samt andre som har kommet med innspill, er vedlagt utredningen. Innspillene er lagt ut på Kulturutredningens nettside, [www.regjeringen.no/kulturutredningen](http://www.regjeringen.no/kulturutredningen). Utvalgets leder og sekretariat har i tillegg hatt en omfattende møtevirksomhet med aktører i kulturlivet. Liste over aktører som Kulturutredningen har vært i kontakt med er vedlagt.

Utvalget vil rette en stor takk til alle personer og organisasjoner i kulturlivet som har bidratt med innspill til vårt arbeid.

### 1.6 Utredningens struktur

Sammendrag av utredningens kapitler følger nedenfor. For utvalgets konklusjoner og anbefalinger henvises det til kapittel 16. Utredningen er delt i fem hoveddeler. Hver av hoveddelene har en innledning som gjør nærmere rede for hovedlinjer i kapitlene og som presenterer de begreper og perspektiver som brukes.

Etter innledning og sammendrag følger hoveddel I med en historisk gjennomgang av kulturpolitikken i Norge fra 1814 og fram til i dag. Den kulturpolitiske tradisjonen som utvalget mener bør videreføres, blir skissert her. I hoveddel II følger en drøfting av kulturbegrepet. Målet er å utvikle prinsipielle begrunnelser for norsk kulturpolitikk. Begrepet ytringskultur blir presentert her.

Hoveddel III er en evaluering av kulturpolitikken under Kulturløftet 2005–2012. Kapittel 11 omhandler statlig kulturpolitikk, mens kapittel 12 tar for seg kommunal og fylkeskommunal kulturpolitikk. Gjennom hele hoveddel III legges det vekt på hvordan ressurstildelingen har vært fordelt, og hvilken effekt et styrket kulturbudsjett har hatt for kultursektorens ulike felt.



Hoveddel IV drøfter en bærekraftig kulturpolitikk for fremtiden. Det knyttes an til begrepet ytringskultur som ble lansert i del II, og utvalget presenterer sine tilrådinger.

Hoveddel V inneholder utvalgets tilrådinger.

## 1.7 Sammendrag

### Del I: Historisk bakgrunn

*Kapittel 3. Kulturell nasjonsbygging fra 1814.* Vurdert ut fra omfanget av den offentlige støtten var kulturpolitikken norske myndigheter utøvde fra 1814 og fram til mellomkrigstiden, nokså ubetydelig. Vurdert ut fra kulturpolitikken samfunnspolitiske konsekvenser framstår perioden derimot som svært betydningsfull. Det uttalte målet for kulturpolitikken fra 1814 var å bidra til en oppbygging av landet som en kulturnasjon. Landet skulle ha nasjonale kulturinstitusjoner som teatre, orkestre, museer og bibliotek, og en litterær tradisjon. Det var maktpåliggende å vise at nasjonen var et fellesskap tuftet på felles språk og kulturarv.

Kirken og Forsvaret var lenge de viktigste kulturinstitusjonene i det norske samfunnet. Fra siste del av århundret fikk skoleverket en nøkkelrolle som kulturbærende institusjon i samfunnet, blant annet gjennom utbredelsen av den nasjonale litteraturen. Folkeligheten fikk tidlig en framtrødende plass i kulturlivet. Dette har bidratt til at skillet mellom høy og lav kultur vært mindre skarpt i norske kultur enn i mange andre europeiske land.

Mot slutten av 1800-tallet innledes en kulturpolitisk konfliktperiode. Sentralt i konfliktene sto de motkulturelle folkebevegelsene. Deres kulturpolitiske betydning knytter seg både til at de var et identitetspolitisk distriktsopprør, og til deres rolle som kulturorganisasjoner i snevrere forstand. De la grunnlaget for sivilsamfunnet av demokratisk oppbygde medlemsorganisasjoner, som har vært en bærebjelke i det norske demokratiet fram til nå.

*Kapittel 4. Kulturpolitikk som velferdspolitikk.* Kulturpolitikk i form av systematisk politisk arbeid med formål om å styrke kulturlivet gjennom økonomiske støtteordninger og lovreguleringer fikk Norge i siste halvdel av 1900-tallet. I 1945 utformet en tverrpolitisk gruppe et Kulturbrev til regjeringen, med en rekke krav om økt statlig innsats i kulturlivet. Kulturbrevet la til grunn at staten måtte ha et ansvar for å sikre produksjon og distribusjon av kunst og kultur som en del av det velferdsstatlige tjenestetilbudet. Mange av disse kravene ble innfridd av myndighetene i årene som fulgte.

Etterkrigstidens norske kulturpolitikk utviklet seg langs to hovedlinjer, henholdsvis forsvaret for

og spredning av «høykulturen» og vektlegging av det «sosiokulturelle», det vil si de sosiale, miljømessige og lokale aspektene ved kulturen. Den høykulturelle linjen illustreres blant annet gjennom etableringen av riksinstusjonene og gjennom etableringen av Norsk kulturråd. Den sosiokulturelle linjen illustreres blant annet av utbyggingen av samfunnshus og idrettsanlegg som tok til etter annen verdenskrig, og av den «nye kulturpolitikken» på 1970-tallet. Kulturmeldingene på 1970-tallet la grunnlag for en desentralisering av kulturpolitisk myndighet gjennom etablering av den kommunale og fylkeskommunale kulturforvaltningen.

Kulturmeldingen fra 2002 bærer bud om flere endringer i kulturpolitikken etter årtusenskiftet: Det er en økt vektlegging av den kommersielle dimensjonen ved kulturen og av private kilder til finansiering av kulturlivet. Mens det å verne den nasjonale enhetskulturen fra utenlandsk påvirkning har vært et selvsagt mål for kulturpolitikken fram til dette, blir nå globalisering og mangfold kulturpolitiske nøkkelord. Et annet selvsagt mål for kulturpolitikken har vært å være en motvekt til den kommersielle kulturindustrien. Dette premisset utfordres nå av en økende kulturpolitisk anerkjennelse av populærkulturen.

Kulturpolitikken i Norge har siden 1814 dreid seg om å bygge landet som en kulturnasjon. Når tanken om å fremme en norsk enhetskultur erstattes av ønsket om å fremme kulturelt mangfold kan man spørre om begrepet kulturnasjon har mistet sin kulturpolitiske relevans. Hvis man med kulturnasjon mener et snevert register av norske kulturuttrykk er svaret på dette spørsmålet, ja. Men kulturnasjon kan også forstås på en mer dynamisk måte, som en oppbyggingsoppgave som aldri kan ferdigstilles. Etter utvalgets oppfatning viser kulturnasjon til det kulturpolitiske ansvaret vi har overfor kommende generasjoner for å ta vare på og stadig utvide mangfoldet av uttrykksformer i kulturlivet.

I avslutningen av kapitlet pekes det på fem strukturelle utfordringer som etter utvalgets oppfatning gjorde seg gjeldende i kulturpolitikken ved inngangen til kulturløftperioden: mangfoldsutfordringen, digitaliseringsutfordringen, utfordringer knyttet til kostnadsveksten ved kulturinstitusjonene, utfordringer knyttet til kunstneres levekår og utfordringer knyttet til å innlemme kvalitetssvurderinger av kulturvirksomhet i kulturpolitikken. Disse utfordringene kan på ulike måter sies å true bærekraften i kulturpolitikken og avkrever derfor en aktiv kulturpolitisk håndtering.

## Del II: Kulturpolitikens berettigelse

I dokumenter hvor regjeringen beskriver intensjonene som ligger til grunn for Kulturloftet fastslås det at kulturpolitikken er viktig, og at regjeringen ønsker å heve dette politikkområdets status, men det formuleres ingen tydelig filosofi som forklarer hvorfor kulturpolitikken er så viktig, og hvorfor det er nødvendig å heve politikkområdets status. Hva er det ved kunst- og kulturvirksomheter som rettferdiggjør at de skal subsidieres med samfunnets fellesressurser? For å svare på dette spørsmålet er det ikke tilstrekkelig å beskrive samfunnsutviklingen, man må også gjøre seg opp en mening om hva som ligger i begrepet kultur og hvilke betydninger kulturen har i samfunnslivet.

*Kapittel 6. Kultur, ytringskultur og det kulturpolitiske kulturbegrepet.* Det utvidede kulturbegrepet unnlater å gi en presis definisjon av fenomenet kultur. Dette åpner opp for skiftende begrunnelser for hva som innlemmes i det kulturpolitiske ansvarsområdet ut i fra hva som til enhver tid anses for politisk opportunt. Utvalget foreslår begrepet «ytringskultur» for å gi det kulturpolitiske kulturbegrepet substans og avgrensning uten å identifisere kultur med et gitt, forhåndsbestemt innhold. Begrepet har to dimensjoner. På den ene siden viser det til formidling, vern og videreføring av materiell og immateriell kulturarv. På den andre siden viser det til kunstneriske virksomheter i vid forstand. Begrepet ytringskultur er et romslig kulturbegrep. Samtidig avgrenses det kulturpolitiske kulturbegrepet til virksomheter som har ekspressive formål.

*Kapittel 7. Kultur som samfunnsopbyggende kraft.* Kunstnerisk virksomhet og kulturarvaktivitet er grunnlag for mange former for sosialt liv og gjør kultur til en samfunnsopbyggende kraft: Kulturaktivitet gir grunnlag for demokrati, for sosiale fellesskap og for økonomisk verdiskaping. Drivkraften er utøvers og publikums interesse for kulturuttrykkenes innhold og kvaliteter. Det er denne ekspressive interessen som bestemmer hvilken retning kulturelle uttrykksformer utvikler seg i.

Beskrivelsen av ytringskultur viser hen til det som i andre sammenhenger kalles det offentlige rom eller offentligheten. I konstateringen av at kulturvirksomheter er en viktig del av det offentlige rommet, ligger det også at de er en viktig del av demokratiets infrastruktur. Kulturvirksomheter fremmer demokratiet ved å gi arenaer eller møteplasser for offentlig samtale, ved å bidra til oppfyllelse av ytrings- og informasjonsfriheten i samfunnet, ved å bidra til dannelsesprosesser, ved

å være katalysatorer for meningsdannelsesprosesser, ved at de har en siviliserende virkning og ved å bidra til «uenighetsfellesskapet».

*Kapittel 8. Kulturliv og samfunnsutvikling.* Tradisjonen for bred politisk deltakelse opprettholdes i norsk samfunnsliv, men tenderer mot å utspille seg på andre og mer flyktige arenaer enn tidligere. De siste tiårene har det vært en stor velstandsvekst i Norge. Samtidig øker de sosiale forskjellene. Befolkningens kulturbruk er systematisk differensiert etter sosiale bakgrunnsfaktorer. Kulturelt mangfold er blitt et mer framtrædende trekk ved det norske samfunnet. Denne situasjonen gjenspeiles imidlertid ikke i samme grad i kulturlivet.

Noen av mest omfattende endringene som har funnet sted i kulturlivet de siste tiårene dreier seg om digitaliseringen av kulturproduksjon og kulturdistribusjon. Kulturaktiviteter tar i økende grad form av tidsavgrensede arrangementer som har til formål å skape oppmerksomhet om bestemte tema, produkter eller steder. En nåtidsorientering viser seg også i befolkningens hverdagslige kulturbruksmønstre. De digitale mediene bidrar til økt mangfold gjennom framveksten av nye uttrykksformer og former for deltakelse. Samtidig kan den på sikt føre til en marginalisering av tids- og konsentrasjonskrevende kulturelle uttrykksformer. Utbredelsen av den globale massemedierte kulturen bidrar også til en likedanning av kulturuttrykk. For et lite språksamfunn som Norge representerer dette en viktig språkpolitisk utfordring.

Mediesituasjonen innebærer en veldig utvidelse av befolkningens tilgang på offentligheter. Dette kan føre til en oppsmuldring av den felles erfaringshorisonten som de brede allmennkringkastingsmediene har bidratt til å etablere i befolkningen. I et demokratiperspektiv vil et mangfoldig kulturliv bidra til å motvirke fragmentering gjennom utviklingen av arenaer hvor befolkningen får delte erfaringer og referanser. Med mangfold sikter vi da ikke bare til en situasjon hvor forskjellige grupper i samfunnet har anledning til å utvikle sine kulturer uavhengig av hverandre, men til en situasjon hvor det enkelte samfunnsmedlem også konfronteres med en rik variasjon av ytringer og uttrykksformer.

*Kapittel 9. Demokrati, rettferdighet, mangfold.* Begrunnelsene for at offentlige myndigheter bør yte støtte til kulturlivet, er etter utvalgets syn å finne i verdien demokrati, rettferdighet og mangfold. Kulturinstitusjoner og kulturvirksomheter som over tid har blitt etablert i Norge må betraktes som en nødvendig infrastruktur for demokra-

tiet. Likevel framstår ikke demokratihensynet i dag som noen tydelig overordnet begrunnelse for den offentlige støtten til kulturlivet i Norge. Etter utvalgets syn burde det gjøre det i framtiden. Demokratimålet stiller krav til at kunst- og kulturlivet evner å bidra til en levende og kritisk offentlighet gjennom produksjon av kunst og kultur av faglig høy kvalitet og ved å nå ut til varierte publikumsgrupper.

Etter utvalgets syn bør tanken om kulturelt medlemskap være retningsgivende for offentlige myndigheters engasjement på kulturområdet. I praksis vil det innebære en videreføring av de to etablerte strategiene for å fremme rettferdighet i kulturlivet, nemlig (i) å sikre alle adgang til kulturelle fellesgoder som teater, konserter, opera og museer, og (ii) å gi støtte til former for kulturvirksomhet som ulike grupper i befolkningen oppfatter som meningsfulle.

Utvalget understreker også de offentlige myndigheters ansvar for å sørge for å videreføre og utvikle det norske samfunnets felles kulturarv som en del av det globale kulturmangfoldet. Kulturpolitikken må anerkjenne samfunnets ulike delkulturer, men også fremme utviklingen av kulturelle arenaer som gir grunnlag for felles erfaringer for alle medlemmer av samfunnet.

### Del III: Kulturpolitikken etter 2005

Kulturpolitikken i Norge kommer i det alt vesentligste til uttrykk gjennom bruken av økonomiske virkemidler. I gjennomgangen av kulturpolitikken etter 2005 velger utvalget derfor å ta utgangspunkt i utviklingen i kulturbudsjettene på statlig, kommunalt og fylkeskommunalt nivå.

*Kapittel 11. Den statlige kulturpolitikken etter 2005.* Det har vært en stor økning i bevilgningene til kultur etter innføringen av Kulturløftet, fra 5 milliarder kroner i 2005 til 9,95 milliarder kroner i 2013. I 2005 utgjorde kulturbudsjettet 0,80 prosent av statsbudsjettet, mot 0,96 prosent i 2013. Frivillighet har fått den største økningen i bevilgninger og har gått fra å være et av de minste områdene på det statlige kulturbudsjettet til å bli det nest største. Scenekunst, musikk og museum og kulturvern har hatt store økninger i bevilgninger etter 2005. Kunstnerformål og området for billedkunst, kunsthåndverk og offentlig rom har hatt svakere økning i bevilgninger i denne perioden. Kulturløftet har bidratt til en sterkere vekst i de statlige kulturbevilgningene i regionene enn i Oslo.

Utviklingen i på *scenekunstmrådet* i perioden etter 2005 preges særlig av opptrappingen av aktiviteten ved Den Norske Opera & Ballett. Det har

også vært en betydelig økning i bevilgningene til regionteatrene, noe som har sammenheng med at flere av teatrene har flyttet inn i nye hus og at det har blitt etablert et nytt regionteater. I tillegg har det vært en stor økning i bevilgningene til det frie scenekunstheltet, hvor særlig dansen har fått et løft i bevilgninger. I vurderingen av utviklingen på scenekunstheltet legger utvalget vekt på at det over tid har foregått en profesjonalisering og kunstnerisk kvalitetsheving på det institusjonelle og frie scenekunstheltet, og at denne utviklingen har fortsatt etter 2005. Den nye operaen er på flere måter et nasjonalt kulturløft. Utvalget er opp-tatt av at dagens modell for drift av institusjonsteatre må opprettholdes og utvikles. Samtidig ser utvalget at veksten i bevilgninger ikke står i forhold til veksten i kunstproduksjon og publikum, og at mye av økningen i bevilgninger etter 2005 har gått til utgifter til lønn, pensjon og forvaltning og drift og vedlikehold av bygg.

*Musikkområdet* er det området som etter frivilligheten har hatt den største prosentvise veksten i kulturbevilgninger etter 2005. Utviklingen i politikken på orkesterfeltet etter 2005 ligner den på scenekunstmrådet, ved at mye av økningen i bevilgninger har gått til region- og landsdelsinstitusjonene. Utviklingen på orkesterfeltet ligner den på scenekunstheltet også ved at en betydelig andel av økningen i bevilgninger har gått til utgifter til lønn, pensjon og forvaltning og drift av bygg. Utvalget ser at flere orkestre har hevet det kunstneriske nivået de siste årene. Samtidig ser utvalget at Kulturløftet ikke har gitt det løftet i kunstproduksjon og publikumsbesøk man kunne ønske seg. Det nye avtaleverket ved institusjonene om frikjøp av opphavsrett og mer fleksibel arbeidstid kan endre på dette. Det gir grunnlag for økt formidling i form av konserter, innspillinger og transmisjoner.

En stor del av økningen i bevilgninger på musikkområdet har gått til oppbyggingen av det rytmiske musikkfeltet. Denne oppbyggingen har fulgt to spor: Det ene har dreid seg om å stimulere det ikke-institusjonelle musikklivet som befinner seg i grenselandet mellom markedet, frivillighet og det offentlige. Dette illustreres blant annet ved ulike støtteordninger som forvaltes av Norsk kulturråd. Det andre sporet kan kalles en institusjonalisering av den rytmiske musikken. Eksempler på dette er etableringen av kompetansesentre for rytmisk musikk, styrkingen av de sjangerspesifikke interesseorganisasjonene og etableringen av nasjonale scener for de ulike sjangrene. Utvalget mener satsingen på rytmisk musikk etter 2005 er et viktig og riktig politisk grep som har bidratt til å

styrke mangfoldet av uttrykksformer i musikklivet. Samtidig stiller utvalget spørsmål ved om deler av støtten som har gått til en institusjonalisering av det rytmiske feltet, har tjent sin hensikt.

*Museum og kulturvern.* Innføringen av Kulturløftet sammenfalt delvis med museumsreformen. Tanken om at museene skal ha en samfunnsrolle ble tatt opp i politikkdokumenter på 1990-tallet. Selv om museene er opptatt av dette, har ikke denne rollen blitt drøftet i nyere politikkdokumenter. Utvalget oppfatter at målene i museumsreformen langt på vei ser ut til å være nådd. Utvalget anbefaler en større evaluering av Museumsreformen, som også fokuserer på museenes samfunnsrolle. Kulturminnevernet ligger i dag under Miljøverndepartementet. Utvalget mener at det kan være grunn til å vurdere kulturminnevernets departementstilknytning nærmere og iverksette tiltak for å samordne og tydeliggjøre sektoransvaret på området.

*Arkivfeltet* har hatt en middels økning i bevilgninger siden 2005. Mye av veksten har vært bundet opp i tiltak for sikre kapasitet og drift knyttet til lagring av papirarkiver. I tillegg kommer utbygging av digital lagringskapasitet og sikring av digital informasjon. I utvalgets vurdering av utviklingen på arkivfeltet etter 2005 legges det vekt på at det er gjort store framskritt med hensyn til digital bevaring og formidling av kulturarv. Etter utvalgets oppfatning er det viktig at man åpner for at større deler av den faktiske arkivsektoren innlemmes i den nasjonale politikken på dette området, særlig gjelder dette de såkalte tradisjonsarkivene.

Bevilgningene til *språk-, litteratur- og bibliotekformål* fordeler seg i hovedsak på driftstilskudd til Nasjonalbiblioteket, Språkrådet, Norsk lyd- og blindeskriftsbibliotek og flere innkjøps- og produksjonsstøtteordninger. I 2008 ble St.meld. nr. 35 (2007–2008) *Mål og mening* lagt fram. Språkmeldingen legger et prinsipielt grunnlag for vern av norsk språk, de samiske språkene, nasjonale minoritetsspråk og norsk tegnspråk. Litteraturen er en av de best utviklede kunststartene i Norge med hensyn til bredde og kvalitet. Det leses mye i den norske befolkningen, og norsk språk står sterkt. Derfor mener utvalget det er viktig å videreføre litteraturpolitikken gjennom en boklov for fastpris. Situasjonen er imidlertid kritisk for de samiske språkene, og det er et viktig kulturpolitisk ansvar å sørge for at disse styrkes. Det er et behov for å utvikle en digital infrastruktur for folkebibliotekene. Etter utvalgets oppfatning er ambisjonsnivået i arbeidet med å utvikle digitale fellesløsninger og e-bokutlånstilbud ved folkebibliotekene for lavt.

*Billedkunst, kunsthåndverk og offentlige rom.* Det har skjedd lite nytt i politikken på feltet etter 2005, med unntak av planene for Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design og stortingsmeldingen *Visuell kunst*, som kom i 2012. Kunstnerne på det visuelle feltet er ikke ansatt ved institusjonene, og kunstinstitusjonene har relativt små midler til innkjøp av kunst. Utvalget mener at forslaget om utstillingshonorar, sammen med en styrking av produksjonsmidlene i institusjonene, kan ha potensial til å jevne ut noe av den skjevheten som i dag eksisterer mellom kunstnere i det visuelle kunstfeltet og andre kunstnergrupper.

*Kunstnerformål.* Levekårsundersøkelsen som ble gjennomført på oppdrag fra Kulturdepartementet, viser at kunstnere har dårligere lønns- og levekår enn den øvrige befolkningen, og at det er store inntektsforskjeller i gruppen. Gjennomgangen av de ulike kulturfeltene og innspill utvalget har fått fra kunstnerorganisasjoner, tyder ikke på at kunstneres levekår har blitt bedret i tiden etter 2005. Utvalget etterlyser et tydeligere grep fra regjeringens side for å håndtere den økte tilstrømmingen til kunstneryrket og konsekvensene dette har for kunstneres levekår.

Politikken på *filmområdet* er en videreføring av omleggingen av filmpolitikken i 2001, som skulle øke publikumsopplutningen gjennom en mer offensiv filmpolitikk. Mange av produksjons- og publikumsmålene som gjelder på dette området, er nådd. Utvalgets oppfatning er at det foregår et langsiktig og godt arbeid i norsk film, og at dette har blitt forsterket i tiden etter 2005. Trykket i filmpolitikken har ligget på kommersielle filmer snarere enn på målet om kunstnerisk dristighet og nyskaping.

*Frivillighet.* I tiden etter 2005 har frivillighet gått fra å være et av de minste budsjettområdene i den statlige kulturpolitikken, til å bli det nest største. Den store veksten skyldes hovedsakelig en økning i merverdikompensasjon til frivillige organisasjoner i årene etter 2010. Et mål med ordningene som er iverksatt, var at de skulle være ubyråkratiske nok til å nå ut til små organisasjoner. Det kan likevel se ut til at ordningene for noen ikke har vært så enkle som tilsiktet. Den frivillige aktiviteten som svarer til begrepet ytringskultur, har i liten grad fått del i midlene fra ordningen med merverdikompensasjon.

*Konklusjon.* I tiden etter 2005 har trykket i den statlige kulturpolitikken ligget på å bygge opp den kulturelle infrastrukturen, i form av bygg og institusjoner. Mønsteret i fordelingen av budsjettmidler mellom de ulike budsjettområdene har for en stor del blitt opprettholdt og forsterket. På noen

områder har kulturpolitikken etter 2005 handlet om å gjennomføre allerede igangsatte reformer. På andre områder er den en videreføring av langvarige utviklingslinjer. Satsingen på frivillighet peker seg ut som en nyskaping i kulturpolitikken, men mye av disse midlene går til deler av frivilligheten som ligger på siden av det utvalget kaller ytringskultur. Den rytmiske musikken har vært en del av kulturpolitikken siden 1990-tallet, men omfanget av satsingen etter 2005 gjør det likevel nærliggende å se dette som en ny vending i kulturpolitikken.

Mange av målene i Kulturløftet I og II er enten oppfylt, eller så har man kommet langt i å oppfylle dem. Det gjelder også målet om at én prosent av statsbudsjettet skal gå til kultur. Mål som ikke er oppfylt, er at kunstneres levekår skal forbedres, og at alle barn som ønsker det skal få et kulturskoletilbud.

Har Kulturløftet skapt mer og bedre kultur? Etter utvalgets oppfatning står ikke økningen i bevilgninger på flere «tunge» budsjettområder i forhold til økningen i kunstproduksjonen og publikumsoppslutning. Styrkingen av kulturinstitusjoner på flere av feltene har i liten grad stimulert den skapende kunstneriske virksomheten utenfor institusjonene.

Utvalget ser at det foregår en profesjonalisering og kvalitetsheving på de fleste kulturfeltene. Samtidig ser utvalget at det har skjedd lite i kulturløftperioden i retning av å utvikle ordninger og metoder for systematisk oppfølging av kvalitetsmålet i kulturpolitikken. Dette er en av de strukturelle utfordringene utvalget mener kulturpolitikken må håndtere for å være bærekraftig. En annen strukturell utfordring er å bidra til at kulturlivet gjenspeiler det økende kulturelle mangfoldet i befolkningen. Mye gjenstår før denne utfordringen kan sies å være løst.

Digitalisering er en annen strukturutfordring i kulturlivet. Det har vært lagt ned et betydelig arbeid etter 2005 for å ta i bruk ny teknologi for å bevare og formidle kulturarv på ABM-feltet. Digitaliseringen av kinoene er et viktig løft. Utvalget har merket seg at utviklingen av markedet for e-bøker på norsk har gått sent, men mener dette kan ha vært fornuftig for å ha mulighet til å utforme en litteraturpolitikk som fungerer hensiktsmessig. Musikkbransjen har kommet langt i omstillingen til digital distribusjon. Her er situasjonen kritisk for en del mindre aktører.

En annen strukturutfordring i kulturpolitikken er kostnadsveksten ved kulturinstitusjonene. Utvalget ser at denne utviklingen har blitt videreført i tiden etter 2005. Utvalget er opptatt av at kul-

turinstitutionene i Norge utvikles, og at man opprettholder den nåværende modellen for institusjonsdrift. Samtidig ser utvalget at det er behov for en mer fleksibel drift av institusjonene, slik at en større del av ressursene som kanaliseres til dem, kommer kunstproduksjon og publikum stil gode. Endelig mener utvalget at kunstneres levekår er en strukturutfordring, som krever en tydeligere kulturpolitisk håndtering.

*Kapittel 12. Kommunal og fylkeskommunal kulturpolitikk etter 2005.* Kommunene er den største kilden til offentlig finansiering av kulturvirksomhet i Norge. Den kommunale kultursektoren er i mindre grad enn andre kommunale sektorer omfattet av nasjonale standarder og rettighetskrav. Dette bidrar til at kultursektoren kan få preg av å være en «svalderingssektor» i den kommunale budsjettkampen. Nylige undersøkelser av utviklingen i det lokale kulturlivet viser at dette preges av en framvoksende begivenhetskultur. Den kommunale kulturforvaltningens rolle ser ut til å ha endret seg fra å være en kulturprodusent til mer og mer å bli en tilrettelegger for et kulturliv som utspiller seg i skjæringsflatene mellom frivillighet, markedet og det offentlige.

Parallelt med det statlige Kulturløftet har det vært en betydelig vekst i kommunenes driftsutgifter til kultur. Samtidig har det vært en kraftig vekst i kommunenes investeringsutgifter til kulturformål. Bildet av en kommunal kultursektor i vekst som framkommer i statistikken over kommunenes kulturutgifter, stemmer imidlertid dårlig overens med innspillene utvalget har fått fra aktører fra den kommunale kultursektoren og det lokale kulturlivet. Her vektlegges det snarere at kultursektoren nedprioriteres, og at det er et behov for et lokalt kulturløft.

Budsjettallene viser at en stor del av økningen i kommunenes kulturutgifter har gått til idrettsformål. Budsjettallene tyder også på at mye av utgiftsveksten har gått til festivaler og arrangementer som hører til i den framvoksende begivenhetskulturen i det lokale kulturlivet. I den grad man kan snakke om at det har funnet sted et kulturløft i det lokale kulturlivet i tiden etter 2005, dreier det seg om et «idrettsløft», et «kulturhusløft» eller kanskje et «festivalløft». Kommunenes utgifter til det utvalget kaller den kulturelle grunnmuren, som folkebibliotek, kulturskoler og fritidsklubber har stagnert i den samme perioden.

Utvalget merker seg at nedprioriteringen av den kulturelle grunnmuren faller sammen med nedbyggingen av den politiske og administrative organiseringen av den kommunale kultursektoren. Med færre representanter for kultursektoren

på høyt nivå i kommuneorganisasjonen ser det ut til å bli vanskeligere å få gehør for kultursektorens interesser og behov. Dette bidrar i sin tur til tendensen til at kulturfeltet i økende grad blir sett på som et aspekt ved andre politikkfelt og i minkende grad forstått som et selvstendig virksomhetsområde i kommunene. Analysene utvalget har fått utført av utviklingen i kommunenes utgifter til kulturformål, og innspill fra aktører i kulturlivet, tyder ikke på at kulturloven har hatt nevneverdig betydning for budsjettutviklingen på dette området.

*Folkebibliotek.* I bibliotekmeldingen vektlegges det at folkebibliotekene skal utvikles som en møteplass og som et formidlingssted. Til tross for at de er et lovfestet tilbud, har folkebibliotekene over tid blitt nedprioritert av kommunene. I dag har mange folkebibliotek lokaler som er uegnet til å løse oppgavene som møteplass og formidlingsarena. En oppgradering av folkebiblioteksfilialene slik at de kan fylle rollen som formidlings- og møteplasser, krever en betydelig større ressursinnsats enn i dag. For at folkebibliotekene skal kunne fylle denne rollen, kreves det også at det utvikles digitale fellesløsninger og e-bokutlånstilbud.

*Kulturskolen.* Det er høye politiske forventninger til kulturskolenes rolle i det lokale kulturlivet. Mange kulturskoler mangler kapasitet til å kunne leve opp til disse forventningene. Etter avviklingen av det øremerkede statlige tilskuddet til kulturskolene har det oppstått betydelige ulikheter mellom kommunene når det gjelder foreldrebetaling og søskenmoderasjon. Det finnes unntak, men fram til i dag har kulturskolene generelt sett ikke vært i stand til å oppfylle målet om at alle barn som ønsker det, skal få et kulturskoetilbud, og uten en kraftig økning i bevilgninger i årene som kommer, vil kulturskolene ikke kunne innfri dette målet.

*Kino.* Antallet kinovirksomheter og kinobygg har sunket jevnt gjennom 2000-tallet, også etter 2005. Noen av aktørene i kinofeltet er bekymret for at en privatiseringsbølge skal føre til kinodød i små kommuner hvor det ikke er markedsgrunnlag for kommersiell drift. Digitaliseringen av kinoene omfattet også kinoene i de minste kommunene. Dette gjør det desentraliserte kinosystemet bedre rustet til å møte utfordringer i framtiden.

*Fritidsklubbene* har lenge vært salderingsposter i kommunene. Noen fritidsklubber har i første rekke karakter av «væresteder». Andre svarer snarere til betegnelsen «kulturhus for ungdom», ved at deltakelse i ulike typer kunstnerisk og kulturell aktivitet står i sentrum for virksomheten.

Aktører i fritidsklubbfeltet beskriver fritidsklubbene som den «glemte kulturarenaen». Utvalget finner det påtagelig at det ikke har blitt lagt større vekt på å styrke disse arenaene og på deres rolle som en del av kulturlivet.

*Det frivillige kulturlivet.* I små kommuner som har lite ressurser til utvikling og drift av kulturtiltak, er det frivillige kulturlivet avgjørende for at det i det hele tatt finnes et lokalt kulturtilbud. Samspillet mellom profesjonelle og frivillige kulturaktører har fått økt betydning i takt med at krav til den uttrykksmessige kvaliteten har blitt høynet. Dette understreker viktigheten av at det finnes profesjonelle kunstnere i det lokale kulturlivet. Lokalene som det frivillige kulturlivet har til rådighet, ofte samfunnshus eller skolebygg, er ikke tilpasset de økte kvalitetskravene som gjør seg gjeldende for kulturaktiviteten. Kulturhusene er i mange tilfeller for dyre til at det frivillige kulturlivet kan benytte seg av dem.

*Kulturfestivaler* er blitt en ny og vital arena i det lokale kulturlivet. De har et stort publikum og er en viktig kilde til oppdrag for musikere og andre kunstnere. Det kan hevdes at den økte offentlige støtten til festivaler har bidratt positivt til oppfyllelsen av Kulturloftets punkt om at regjeringen vil sikre et godt og variert konserttilbud over hele landet.

*Konsertscener.* Det finnes flere hundre konsertscener spredt over hele landet, med størst tetthet i storbyene. Det er stor variasjon i hvor profesjonell driften er, omsetning og aktivitetsnivå. Satsingen på rytmisk musikk etter 2005 har bidratt til økt aktivitetsnivå både blant helårs konsertarrangører og på musikkfestivalfeltet. Dette medfører tilspisset konkurranse mellom konsertarrangørene, noe som igjen kan bidra til å framtinge profesjonalisering blant konsertarrangørene.

*Fylkeskommunal kulturpolitikk etter 2005.* Gjennom 1980-tallet endret fylkeskommunenes kulturpolitiske rolle seg fra å være iverksettingsagenter for statlig kulturpolitikk til å bli selvstendige aktører for en regionalisert, nasjonal kulturpolitikk. Det forventes i dag at fylkeskommunene opptrer som regionale utviklingsaktører.

Det er i liten grad etablert systematisk samhandling mellom fylkeskommuner og kommunene om utvikling på kulturfeltet, og det foregår lite utviklingsarbeid på dette området. Gjennom de siste tiårene har kommunikasjonslinjene mellom den regionale kulturforvaltningen og Kulturdepartementet blitt svekket. Samspillet preges av mangelfull kommunikasjon og dialog.

Kulturdepartementet og Kulturrådet har i de siste årene fått en forsterket rolle som utviklingsaktører i det regionale kulturlivet gjennom tilskudds- og støtteordninger. Den økte statlige støtten bidrar til utviklingen av et desentralisert kunst- og kulturliv lokalt og regionalt. Samtidig innebærer den en politisk sentralisering ved at utviklingen i det regionale og lokale kulturlivet i økende grad blir et direkte anliggende mellom kulturlivsaktører og statlige instanser.

Mye av de statlige kulturmidlene som går til regionene, forutsetter delt finansiering fra fylker og kommuner. Noen ganger betyr dette at det stilles forventninger til fylkeskommuner og kommuner om å bidra til prosjekter som går på tvers av fylkeskommunenes vedtatte prioriteringer. Det samlede trykket av slike «spleiselag» reduserer fylkeskommunenes handlefrihet og gjør at de opplever at de blir passive bidragsyttere til kulturpolitikken.

*Utvalgets vurdering.* Gjennomgangen av den kommunale og fylkeskommunale kulturpolitikken etter 2005 gir et tvedydig bilde av utviklingen i det lokale og regionale kulturlivet. På den ene siden ser utvalget at det lokale og regionale kulturlivet blomstrer gjennom framveksten av mer eller mindre flyktige kulturarenaer, som festivalene. Dette er en viktig og positiv utvikling, som bidrar til en desentralisering av kunst- og kulturlivet, og som styrker kultur deltakelsen i befolkningen.

På den andre siden ser utvalget at det som kalles den kulturelle grunnmuren i det lokale kulturlivet, er under press. Det gjelder formidlingsarenaer som folkebibliotekene. Det gjelder også læringsarenaer som kulturskolene, fritidsklubbene og det frivillige kulturlivet. Det er et klart behov for en opprusting av den kulturelle grunnmuren.

Utvalget mener at den statlige ressursinnsatsen til det regionale og lokale kulturlivet er et positivt bidrag til å utvikle arenaer for det vi har kalt yringskultur. Samtidig ser utvalget at det er en spenning mellom kulturforvaltningen på ulike nivåer og at samspillet mellom disse nivåene må bli bedre. Det er et behov for mer organisert dialog mellom Kulturdepartementet og fylker og kommuner.

#### **Del IV: Kulturpolitikk etter 2014**

*Kapittel 13. Strategier for en bærekraftig kulturpolitikk.* Kulturløftet har blitt det regjeringen sa det skulle bli – et kraftig økonomisk løft for kulturlivet. Trykket i kulturpolitikken etter 2005 har ligget på å bygge opp den kulturelle infrastrukturen i

samfunnet. I kulturpolitikken etter 2014, og i Kulturløftet III, bør trykket ligge på innholdet i disse infrastrukturene. Det må dreie seg om å øke produksjonen av kunst og kultur, om et økt fokus på aktiviteter som kommer publikum til gode, og om en forsterket vektlegging av kunstnerisk og faglig kvalitet.

*Kunstproduksjon og publikum i sentrum.* Utvalget er opptatt av at det må legges til rette for utvikling av sterke kulturinstitusjoner i Norge, og av at dagens modell for institusjonsdrift må opprettholdes. Samtidig ser utvalget at det må gjøres grep for å oppnå en bedre utnyttelse av ressursene. For å bidra til at ressursinnsatsen på kulturfeltet i større grad fører til en økning i kunstproduksjonen og mer publikumsopplevelser mener utvalget at dette må gjøres:

- Det må legges opp til en mer fleksibel drift av kulturinstitusjoner. Overenskomsten om arbeidstid og frikjøp av opphavsrettigheter som er oppnådd ved orkestrene og Operaen de siste årene, kan vise vei i denne sammenhengen. Den legger til rette for flere og mer varierte publikumsrettede aktiviteter og for økt formidlingsaktivitet gjennom innspillinger og transmisjoner. Utvalget mener det bør legges opp til en tilsvarende overenskomst om arbeidstid og frikjøp av opphavsrettigheter hos de ansatte ved teatrene.
- Kulturinstitusjonene må i større grad bli drivkrefter for skapende kunstnerisk arbeid utenfor institusjonene, som dramatikk, musikk og visuelle kunst.
- Det må stimuleres til mer samarbeid mellom institusjoner og det frie feltet.
- En større andel av de statlige kulturmidlene bør kanaliseres til ordninger i Norsk kulturfond.
- Ressursinnsatsen på ulike kulturfelt må i større grad rettes inn mot formidlingstiltak som når hele landet, som for eksempel Riksteateret og Den kulturelle skolesekken

*Utvid det kulturelle medlemskapet.* Utfordringen med å skape et inkluderende kulturliv som gjenspeiler det kulturelle mangfoldet i samfunnet, er avgjørende for kulturpolitikken legitimitet. Etter utvalgets oppfatning bør man videreføre den delte strategien regjeringen har fulgt på dette området, med å bygge opp kulturinstitusjoner og -arenaer for minoritetene, samtidig som man søker å gjøre de store kulturinstitusjonene mer inkluderende. Utvalget ser at det ligger en betydelig utfordring i å skulle sørge for at de store kulturinstitusjonene blir reelt sett åpne for alle grup-

per i samfunnet, men at dette er helt nødvendig. Utvalget mener at fokuset for arbeidet med å fremme inkludering i kulturlivet bør utvides, slik at det i større grad enn i dag dreier seg om kulturarenaer i det lokale kulturlivet.

*Bærekraftig kunstnerpolitikk.* Veksten i kunstnerbefolkningen gjør at arbeidskraftoverskuddet på ulike kunstfelt øker, og dette bidrar til å presse nivået på lønn og honorarer ned. Løsningen på denne utfordringen er ikke å begrense adgangen til kunstutdanning. Løsningen kan heller ikke være at det offentlige skal lønne alle som ønsker å leve som kunstnere. Utvalget er opptatt av rettferdighetsmålenes betydning i kulturpolitikken. I denne sammenhengen må rettferdighet bety at myndighetene må legge til rette for sjanselighet i rekrutteringen til kunstneryrket og for at alle skal ha lik mulighet til å kunne prøve ut sine talenter.

Bare et fåtall av dem som ønsker en karriere som profesjonelle kunstnere, kan lykkes i å realisere dette målet. Etter utvalgets oppfatning må en strategi for å håndtere utfordringene med kunstneres levekår ta utgangspunkt i en slik erkjennelse. På dette området er ikke løsningen å fordele ressursene på flere mennesker, men å gi mer til færre. Etter utvalgets oppfatning bør utfordringene med kunstneres levekår møtes med en todelt strategi, hvor man hever kvalitetskravene i de eksisterende stipend- og prosjektstøtteordningene for kunstnere, samtidig som man styrker virkemiddelbruken som bidrar til at flere kunstnere kan leve av egne inntekter. Gjennom en skjerping av kvalitetskravene og ved å gi større midler til færre søkere, vil man kunne bidra til å skape et tydeligere skille mellom dem som har kunst som et selvstendig levebrød, og dem som livnærer seg gjennom et annet yrke.

*Kvalitet og kunnskap.* Etter utvalgets syn er det en viktig utfordring i kulturpolitikken framover å utvikle begreper og metoder for kvalitetsvurdering og å utvikle ordninger som gjør at kvalitetsvurderingene kan inngå som et element i eierstyringen av kulturvirksomheter innenfor ulike kulturfelt. Et slikt rammeverk vil måtte utvikles i samarbeid med forskningsmiljøer og andre former for ekspertise. Et viktig element i dreiningen fra å fokusere på oppbygging av kulturell infrastruktur til å fokusere på innholdet i denne infrastrukturen må være å utvikle en mer kunnskapsbasert kulturpolitikk. Utvalget slutter seg derfor til Grund-utvalgets forslag om en opptrapping av forskningsinnsatsen på området for kunst og kulturvern gjennom etablering av et forskningssenter for kultursektorforskning.

*Kapittel 14. Kulturinstitusjonenes samfunnsoppdrag.* Det nåværende mål- og resultatstyringssystemet bør erstattes av en eierstyring basert på en tydeliggjøring av kulturinstitusjonenes samfunnsoppdrag. Det krever en avklaring av hvilke kunstneriske og faglige formål kulturinstitusjonene skal være til for, hvem de skal være til for, og hvilken rolle de skal ha i forhold til det øvrige kulturlivet. Startpunktet for formuleringen av kulturinstitusjonenes samfunnsoppdrag må ligge i at den enkelte kulturinstitusjon selv formulerer oppdraget. Samfunnsoppdraget som legges til grunn for virksomheten i kulturinstitusjoner, må videre være et offentlig anliggende, mer enn det er en byråkratisk kontrollmekanisme.

I samfunnsoppdraget skal institusjonene formulere faglige/kunstneriske mål og strategier herunder kvalitetsmål, og publikums mål. Som en del av oppfølgingen av målene bør det gjennomføres periodiske evalueringer av virksomheten ved kulturinstitusjonene, for eksempel hvert fjerde år. Evalueringene må blant annet fokusere på den kunstneriske kvaliteten.

*Kapittel 15. Et løft for det lokale kulturlivet – styrk den kulturelle grunnmuren.* Etter utvalgets oppfatning må Kulturløftet III ha form av et løft for den kulturelle grunnmuren i det lokale kulturlivet. Samtidig må det etableres en større sammenheng og samordning av kulturpolitikken mellom de ulike forvaltningsnivåene.

Utvalget foreslår at kulturloven utstyres med bestemmelser som gir kommuner og fylkeskommuner ansvar for å utvikle planstrategier på kulturområdet. Når regionale og lokale myndigheter slik får sitt kulturpolitiske oppdrag klarere spesifisert, oppnås samtidig muligheten for økt kommunikasjon, samhandling og dialog mellom forvaltningsnivåene – stat, fylkeskommune og kommune.

Utvalget mener det er påkrevd med en betydelig økning av både den kommunale og den statlige ressursinnsatsen rettet mot folkebibliotekene. Når det gjelder utviklingen av en digital infrastruktur og e-bokutlånstilbud ved folkebibliotekene, mener utvalget at ambisjonsnivået er for lavt, og at Kulturdepartementet må ta større ansvar for å sikre fortgang og bidra til utvikling av tekniske løsninger for hele bibliotekfeltet inkludert forhandlinger om rettighetsavklaringer.

Utvalget mener at kulturskolens kjerneoppgaver som lokalt ressursenter for kunstfaglig grunnutdanning og fordypning, opplevelse og formidling styrkes av en organisatorisk plassering i kultursektoren. Utvalget anbefaler at det samtidig som paragraf § 13-6 i opplæringsloven flyttes til



kulturloven, foretas en endring slik at det blir anledning til å knytte en forskrift til den.

Utvalget mener det er viktig at den frivillige kulturaktiviteten styrkes gjennom tillitsbaserte støtteordninger, en ordning med profesjonell instruksjon og gjennom å supplere voksenopplæringslovens § 7 med en bestemmelse om kommunalt ansvar for behovsprøvd lager.

Utvalget mener det bør vurderes å flytte det nasjonale fagansvaret for barne- og ungdomsorganisasjoner og fritidsklubber fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet til Kulturdepartementet. Utvalget mener også at det vil styrke forvaltningen av kirkesaker og samordningen mellom dem og kulturpolitikken for øvrig, at ansvaret for kirkesaker flyttes til Kulturdepartementet.

For å møte den økte etterspørselen etter kunst og kulturprodukter og for å bedre levevilkårene for kunstnere og kulturutøvere må flere kunstnere kunne fungere kommersielt. Utvalget ser for seg to mulige modeller for fond som skal fungere som insentivapparat for utvikling av kulturnæringene. En modell er at de opprettes som en underavdeling av Innovasjon Norge under forutsetning av at de bemannes med bransjespesifikk kunnskap. En annen modell kan være at statlige midler stimulerer til opprettelse av regionale fond der regional og lokale myndigheter og andre aktører også bidrar med midler. I så fall blir disse fondene et aktivt virkemiddel i den planmessige samordningen av kulturfeltet og forvaltningen av disse midlene blir en arena for samarbeid og samspill.

## Del V: Tilrådinger

### Kapittel 16. Tilrådinger

*Lokalt kulturløft.* Utvalget er særlig opptatt av at den kulturelle grunnmuren må styrkes og foreslår et lokalt kulturløft. Utvalget mener det vil være behov for å vurdere øremerking av statlige midler til et lokalt kulturløft i kommunene i en tidsavgrenset periode. Disse midlene bør særlig rettes inn mot

- folkebibliotekene
- kulturskolene
- innføring av en dirigentlønnsordning
- øvings- og framføringslokaler i det lokale kulturlivet
- ansvaret for kulturskolen bør overføres til Kulturdepartementet
- kulturloven må utstyres med bestemmelser som gjør den til et aktivt verktøy

*Statlig kulturpolitikk.* I årene som kommer må oppmerksomheten vendes fra å bygge den kulturelle infrastrukturen til innholdet i den, gjennom:

- mer fleksibel drift av teater- og orkesterinstitusjonene
- innføring av et nytt system for eierstyring av kulturinstitusjonene som muliggjør en oppfølging av kvalitetsmålet
- mer samarbeid mellom kulturinstitusjoner og frie grupper
- at kulturinstitusjonene i større grad stimulerer den skapende kunstneriske virksomheten
- i større grad å rette ressursinnsatsen inn mot formidlingstiltak
- å styrke støtteordningene under Norsk kulturfond
- å trappe opp forskningsinnsatsen på kunst- og kulturpolitikken gjennom etablering av et forskningssenter for kultursektorforskning



*Del I*  
*Historisk bakgrunn*

### **Boks 2.1**

Denne diktsamlinga har som formål:

Å utslette all fattigdom i verda.

Denne diktsamlinga har vel ikkje som formål å utslette all fattigdom i verda!

Å overmot, å overmot, kva er du gjer med oss?

Du gir oss ingen grenser, vi snakkar berre vås!

Vi kan gjere alt! Vi kan finne Gud!

Sjå, du smiler. Det som går: Hud mot hud.

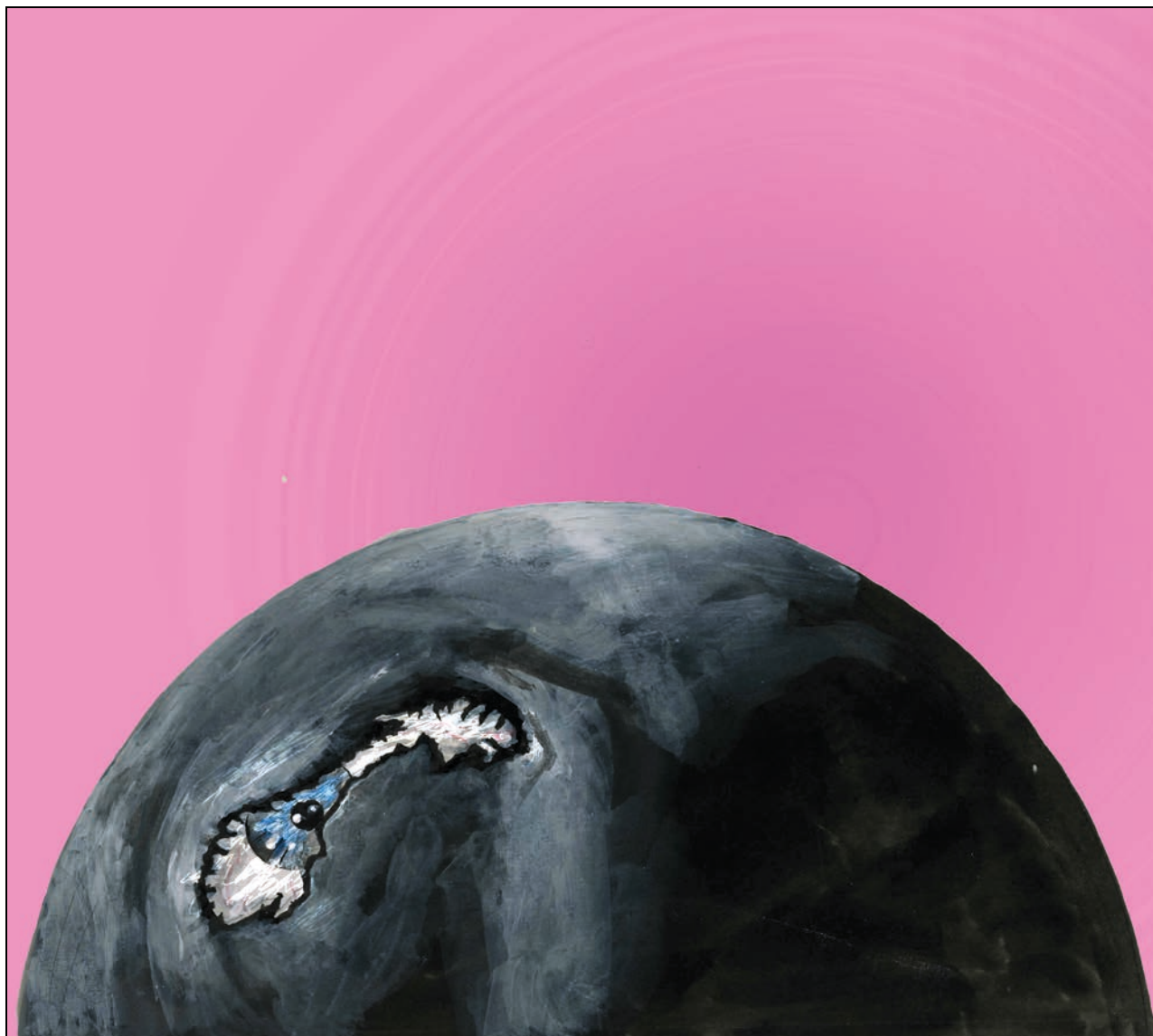
Dette handlar om hud mot hud. Det skal

festast og dansast og hudmothudast.

Kristin Auestad Danielsen, *Nynorsken*, Gyldendal 2007

## Kapittel 2

### Innledning til Del I – Historisk bakgrunn



Figur 2.1

Kulturutredningen har som mandat å gjennomgå og vurdere mål, virkemidler og arbeidsformer i kulturpolitikken etter 2005. Denne utredningsoppgaven forutsetter en forståelse av hvordan kulturpolitikken har utviklet seg i Norge før 2005. I de to kapitlene som utgjør Del I av denne utredningen, vil vi derfor belyse kulturpolitikken historiske framvekst i Norge og dens oppbygging og funksjonsmåter gjennom de siste tiårene. Når vi snakker om kulturpolitikk i denne utredningen, bruker

vi begrepet på to forskjellige måter. Tanken er at de to definisjonene til sammen vil gi oss en utfyllende forståelse av hva kulturpolitikk dreier seg om. På den ene siden baserer vi oss på en vidstruktorell definisjon av kulturpolitikk som *kamp om verdsetting av kulturelle uttrykksformer*. Dette er en forståelse av kulturpolitikk som vektlegger at kulturlivet gjenspeiler makt og motsetningsforhold i samfunnet, og som betoner de sosiale prosessene som fører til at noen kulturelle uttrykks-

former får en hegemonisk status mens andre marginaliseres. I tråd med den strukturelle definisjonen er kulturpolitikk en del av den allmenne maktkampen i samfunnet.<sup>1</sup> Kulturpolitikk blir slik sett noe som har pågått alle steder og til alle tider.

På den andre siden vil vi støtte oss til en snere sektor- eller områdebasert definisjon av kulturpolitikk. Kulturpolitikk er da forstått som *offentlige myndigheters støtte til kunstneriske og kulturelle uttrykksformer som inngår i samfunnets kultursektor*. Dette er en forståelse av kulturpolitikk som legger vekt på dens oppbygging og innhold som en særegen forvaltningssektor.<sup>2</sup> Hvordan denne sektoren avgrenses, varierer over tid og mellom land, mye som følge av den ovennevnte kampen om verdsetting av kulturelle uttrykksformer.<sup>3</sup> I det sektorbaserte perspektivet er ikke kulturpolitikken sett på som et universelt trekk ved alle samfunn, men som noe som først oppstår med funksjonsdifferensieringen i det moderne samfunnet. Fra en slik synsvinkel kan kulturpolitikken i Norge framstå som et ungt og uferdig politikkkfelt. Det er først i tiden etter annen verdenskrig at kulturpolitikken ble utskilt som et selvstendig politikkområde med en egen politisk og administrativ organisering. Kulturløftet kan sees som et ledd i

en ennå pågående oppbygging av dette politikkområdet.

Hensikten med de to kapitlene i denne delen av utredningen er ikke å presentere en katalog over de mange ulike ordningene som faller innenfor det kulturpolitiske området. Derimot ønsker vi å beskrive hovedtrekkene ved kulturpolitikken som har blitt ført av norske myndigheter fram til nylig, samt mål og verdier som har ligget til grunn for utviklingen på dette politikkområdet. I framstillingen som følger, vil vi først redegjøre for framveksten av kulturpolitikken i Norge i tiden før annen verdenskrig. Deretter vil vi ta for oss den kulturpolitiske sektorpolitikken som ble utformet som en del av utbyggingen av velferdsstaten i etterkrigstiden, og endringer denne politikken har gjennomgått de siste tiårene. Avslutningsvis beskriver vi et sett av overordnede utfordringer som har gjort seg gjeldende på det kulturpolitiske området etter årtusenskiftet knyttet til kulturinstitusjonenes ressursbehov, kunstneres levekår, digitalisering, kvalitetsvurdering og det flerkulturelle samfunnet. Disse utfordringene har alle å gjøre med kulturpolitikkenes bærekraft. Når utvalget i senere kapitler foretar en vurdering av kulturpolitikken etter 2005, er det blant annet med henblikk på spørsmålet om hvorvidt den har kommet opp med hensiktsmessige løsninger på disse utfordringene.

<sup>1</sup> Mitchell (2000).

<sup>2</sup> Vestheim (1995).

<sup>3</sup> Dahl og Helseth (2006).

## Kapittel 3

# Kulturell nasjonsbygging fra 1814

### 3.1 Innledning

I boka *To knurrende løver. Norsk kulturpolitikks historie* framholder Hans Fredrik Dahl og Tore Helseth at den moderne norske staten har drevet kulturpolitikk så lenge den har eksistert. Andre forskere framhever derimot tiden rundt annen verdenskrig som startpunktet for kulturpolitikken i Norge og viser til at myndighetenes kulturpolitiske engasjement før dette hadde en tilfeldig karakter.<sup>1</sup> Målt ut fra omfanget av den offentlige støtten til kunst- og kulturvirksomheter er kulturpolitikken norske myndigheter utøvde fra 1814 og fram til mellomkrigstiden, nokså ubetydelig. Hvis man derimot legger vekt på kulturpolitikken samfunnspolitiske konsekvenser, framstår dette som en betydningsfull periode i kulturpolitikken historie. Det samme gjelder om man legger vekt på hvorvidt kulturpolitikken stimulerte til debatt og politisk strid – om den ble oppfattet som betydningsfull av politiske aktører. Når vi velger å bruke plass på en gjennomgang av kulturpolitikken på 1800-tallet, er det også fordi mange av ideologiene og handlingsmønstrene som særpreger norsk kulturpolitikk, oppsto i denne perioden.

### 3.2 Statsdannelsen i 1814

Etter at Norge i mer enn fire århundrer hadde vært underlagt det danske kongedømmet, gjennomgikk landet en dobbel omdanning i 1814. Det ble opprettet en egen norsk stat. Samtidig ble denne staten utrustet med en forfatning som tok opp i seg ideer fra opplysningstiden og den franske og amerikanske revolusjonen. Grunnloven fra 1814 garanterte befolkningen – i første rekke eiendomsbesittende menn – individuelle rettigheter og etablerte et politisk system som var blant de mest demokratiske i datidens Europa. Da Norge kort tid etter løsrivelsen fra Danmark ble presset inn i en union med Sverige, beholdt landet

mye av denne forfatningen gjennom fredsslutning og signering av Mossekonvensjonen 14. august 1814. Idealene fra 1814 om rettsstat, demokrati og folkesuverenitet ble bærende ideologier for de toneangivende politiske kreftene i Norge gjennom 1800-tallet. Det gjaldt embetsmannseliten av jurister, prester og offiserer, som drev igjennom moderniseringen av landets økonomiske system, offentlig infrastruktur og skoleverket. Det gjaldt også de motkulturelle folkebevegelsene som allierte seg i partiet Venstre i striden om parlamentarismen i tiden fram mot 1884.

De samme idealene gjennomsyret kulturpolitiske initiativer og ordninger som vokste fram i denne perioden. Det uttalte målet for denne kulturpolitikken, slik det ble formulert av Stortinget fra og med 1814, var å bidra til en oppbygging av Norge som en kultur nasjon som ikke sto tilbake for andre land. Dette målet var særlig tydelig uttalt på 1800-tallet, hvor det lenge dannet grunnlaget for konsensus om kulturpolitikken.<sup>2</sup> Oppbyggingsmotivet har imidlertid fortsatt å prege norsk kulturpolitikk fram til i dag, noe som særlig kommer til uttrykk i forbindelse med store og kostnadskrevene kulturpolitiske satsinger. Nylige eksempler på dette er operaen i Bjørvika og Kulturløftet, som begge har blitt begrunnet med henvisning til ønsket om å bygge opp landet som kultur nasjon.

### 3.3 Kulturpolitikken nullpunkt

At oppbyggingsmotivet har kommet til å stå så sentralt i norsk kulturpolitikk, må sees på bakgrunn av det karrige utgangspunktet landet hadde på dette området. Statsdannelsen i 1814 fant sted på et tidspunkt hvor det allerede var skapt en internasjonal norm for hva et land måtte inneholde av samfunnsinstitusjoner for å kunne betraktes som en fullverdig nasjonalstat.<sup>3</sup> Med i

<sup>1</sup> Mangset (1992), Vestheim (1995).

<sup>2</sup> Dahl og Helseth (2006).

<sup>3</sup> Ehn, Frykman og Löfgren (1993).

dette bildet av nasjonalstaten hørte at den måtte holde seg med kulturinstitusjoner som teatre, orkestre, museer og bibliotek og med en litterær tradisjon. I de fleste europeiske landene vokste dette offentlige kulturlivet fram på 1700- og 1800-tallet på grunnlag av adelens, og særlig kongehusenes, kunstneriske og kulturelle rikdom. Med demokratiseringsprosessene som skjøt fart i denne perioden, fulgte en overdragelse av adelens kulturelle ressurser til staten og folket, etter hvert som private samlinger av kunst- og kulturgjenstander ble omgjort til museer og gallerier som var åpne for allmennheten. Samtidig beholdt monarkene og adelen en nøkkelrolle i kulturlivet som sponsorer av kunst- og kulturinstitusjoner.<sup>4</sup>

I Norge var forutsetningene for en tilsvarende utvikling av et offentlig kulturliv i liten grad til stede. Her kan snarere mangelen på en nedarvet høykultur og mangelen på mektige samfunnseliter sies å ha vært mønsterdannende for kulturpolitikken. 1814 har da også blitt omtalt som et «kulturpolitisk nullpunkt» i Norge.<sup>5</sup> Gjennom løsrivelsen fra Danmark ble den norske staten avskåret fra kulturinstitusjonene i København, som inntil da hadde vært landets høykulturelle sentrum. På denne tiden fantes det kun noen få kunstinstitusjoner i Norge, som Bergen Filharmoniske Orkester, og kun en håndfull kunstnere med utdanning fra utlandet.<sup>6</sup> Norge hadde ingen samfunnsklasse med ressurser til å kunne opprettholde et kulturliv gjennom patronisering. Riktignok trådte den svenske kongen tidlig inn i en rolle som velgjører for kulturlivet i Norge, men den løse unionen landet inngikk i med Sverige, gjorde at Stockholm aldri overtok Københavns rolle som kulturelt sentrum. Kulturpolitikken måtte derfor utvikles på grunnlag av andre samfunnsstrukturer.

### 3.4 Kirken og Forsvaret som kulturbærende institusjoner

Noen slike strukturer var å finne innenfor statsforvaltningen. Ved inngangen til 1800-tallet var kirken og Forsvaret de viktigste kulturinstitusjonene i det norske samfunnet.<sup>7</sup> Mest opplagt var kirken en kulturinstitusjon i kraft av dens rolle som forvalter av landets religiøse kunnskapstradisjon og rituelle liv. Men kirkens kulturbærende rolle var ikke avgrenset til dens religiøse og teologiske

funksjoner. Den hadde viktige roller som møteplass i samfunnet og som pådriver for folkeopplysningsarbeid. Gudstjenestene og menighetsaktiviteter var omdreiningspunkter for offentlig liv i bygdesamfunnene. Før moderniseringen av det norske skolevesenet tok til, var det i første rekke kirken som bidro til utbredelsen av skrive- og leseferdigheter i befolkningen gjennom konfirmantskolen og annen opplysningsvirksomhet. Forsvaret bidro til utbredelsen av lese- og skrivekyndighet i befolkningen gjennom underoffiserskolene, som var det eneste utdanningstilbudet utenfor de store byene.

Samtidig var Forsvaret og særlig Kirken kulturarenaer i en mer snever forstand. Begge institusjonene forvaltet en bygningsmasse av særlig estetisk og arkitektonisk verdi som var spredt ut over hele landet. De ofte rikt utsmykkede kirkebyggene var blant de viktigste arenaene for befolkningens tilegnelse av visuell kunst. Begge institusjonene hadde en sentral rolle i utviklingen av landets musikkliv gjennom å bidra til utdanning og sysselsetting av profesjonelle musikere. Salmesangen i kirkene utgjorde grunnstammen i datidens folkelige musikkliv og dannet slik mye av grunnlaget for framveksten av landets korbevegelse ut over i århundret. Forsvarets korps var de eneste faste orkestrene Norge hadde på denne tiden, og disse ble en viktig leverandør av musikere, dirigenter og musikk lærere til det øvrige musikklivet som vokste fram i løpet av 1800-tallet.

En annen samfunnsinstitusjon som må framheves i denne sammenhengen, er skolen. Skoleverket har hatt en særlig viktig betydning i Norge som kulturbyggende samfunnsinstitusjon. Det var imidlertid først mot slutten av århundret at det moderniserte skoleverket sto fram i en slik rolle. På starten av 1800-tallet hadde landet et tilbakegående og dårlig utbygget skoleverk.

### 3.5 Institusjonsutvikling nedenfra

Andre strukturer som la grunnlag for utviklingen av kulturpolitikk, var å finne i det sivile samfunn. Som Dahl og Helseth påpeker måtte «(s)amlinger av kunst- og kulturgjenstander (...), som andre kulturinstitusjoner, skapes gjennom borgerånd, fortrinnsvis ved innsamlinger og foreningsinnsats, men også ved gaver fra bedrestilte landsmenn med patriotisk sinnelag».<sup>8</sup> Fra slutten av 1700-tallet bidro medlemmer av embetsstanden og borgerskapet til etableringen av bibliotek og

<sup>4</sup> Danbolt (2009).

<sup>5</sup> Dahl og Helseth (2006).

<sup>6</sup> Danbolt (2009).

<sup>7</sup> Dahl og Helseth (2006).

<sup>8</sup> Dahl og Helseth (2006): 34.



kunst- og oldsakssamlinger ulike steder i landet. I de største byene fantes det på denne tiden også et musikk- og teaterliv som utspilte seg innenfor borgerskapets musikalske dramatiske selskaper. Ut over på 1800-tallet ble flere av disse selskapene omdannet til offentlige musikk- og teaterinstitusjoner. Som et ledd i omdanningen skiftet de karakter fra amatørvirksomhet til profesjonell kunstutøvelse.

Parallelt med at de profesjonelle kunst- og kulturinstitusjonene tok form, vokste også amatørkulturen i omfang. Fra 1830-tallet av blomstret foreningslivet i Norge, og deriblant en rekke foreninger med kunstneriske og kulturelle formål. Den ovennevnte korbevegelsen vokste fram i takt med organisasjonssamfunnet. De første mannssangforeningene ble stiftet på midten av århundret, og korsangen spredte seg raskt til alle samfunnslag og deler av landet og omfattet etter hvert også kvinner. I annen halvdel av århundret var foreningene blitt til en landsomfattende bevegelse som avholdt store årlige stevner. Korbevegelsen skapte et næringsgrunnlag for komponister og forlag som utga sangbøker og dannet slik grunnlag for framveksten av en nasjonal sangkultur.<sup>9</sup>

I en del tilfeller fant Stortinget, og etter hvert også lokale myndigheter, grunn til å yte økonomisk støtte til slike virksomheter. Dette føyer seg inn i et mer allment mønster i politikktviklingen i Norge for at staten gir støtte til initiativer «nedenfra». Midlene myndighetene avsatte til kulturformål på 1800-tallet, var imidlertid små og uregelmessige. For en stor del dreide det seg om stipender til enkeltpersoner for å utføre avgrensede oppdrag snarere enn om støtte til drift av institusjoner. Dels skyldtes dette ressursmangel, dels skyldtes det at Stortinget, i tråd med den rådende liberalistiske tenkningen, motsatte seg slike ordninger på prinsipielt grunnlag. Teatrene og musikensemblene som vokste fram i Norge på 1800-tallet, ble gjennom hele århundret behandlet som næringsforetak av Stortinget og måtte drives på kommersiell basis. Som en følge av dette hadde de ofte en ustabil driftssituasjon. Det er betegnende i så måte at landet ikke fikk et nasjonalt teater før i 1876, da Den Nationale Scene i Bergen åpnet, mens Nationaltheatret åpnet 1899. Nationaltheatret mottok ikke støtte fra offentlige myndigheter før i 1927. Det var først etter lang tids kamp for etablering av en profesjonell musikkutdanning det fra 1885 ble gitt statlig støtte til en musikk-skole.<sup>10</sup>

### 3.6 Kulturpolitikk som samfunnsbygging

De kunst- og kulturvirksomhetene Stortinget valgte å prioritere på starten av 1800-tallet, inn gikk på ulike måter i den allmenne samfunnsbyggingen. Innenfor billedkunsten ble det allerede i 1818 gitt statlig støtte til etableringen av en nasjonal tegneskole. I 1836 ble det gitt støtte til en nasjonal kunstsamling, som senere skulle bli til Nasjonalgalleriet. Når myndighetene så tidlig fant grunn til å bidra til oppbyggingen av nettopp billedkunsten, har dette sammenheng med at den representerte tekniske ferdigheter som var etter spurt i den unge staten, blant annet innenfor Forsvaret. Stortinget var også tidlig ute med å gi økonomisk støtte til innsamlings- og granskningsarbeid om folkekulturen, til ulike former for historiske undersøkelser og til skjønnlitterære forfattere. Det er nærliggende å se dette som et ledd i bestrebelsene på å utvikle og utbre nasjonal identitet.

For den unge norske staten var det maktpåliggende å vise både for sin egen befolkning og for omverdenen at Norge var en nasjon, et fellesskap tuftet på et felles språk og en felles kulturarv, snarere enn en provins av Danmark.<sup>11</sup> Støtten myndighetene ga til folkelivsstudier, historieskriving og skjønnlitteratur, fikk en viktig betydning i denne sammenhengen, ved at den la grunnlaget for framveksten av en nasjonal litteratur. På 1800-tallet var litteraturen den eneste kunstformen som hadde et massepublikum, og den sto derfor i en særstilling når det gjaldt å legitimere nasjonen som et folk.<sup>12</sup> I Norge hadde skoleverket en nøkkelrolle i utbredelsen av den nasjonale litteraturen. Mot slutten av århundret var norsk middelalderhistorie, folkesagn og eventyr og Bjørnsons og Ibsens diktning innlemmet i folkeskolens faste pensum. Den nasjonale litteraturen ble folkelesning på tvers av geografiske og sosiale skillelinjer i befolkningen og bidro slik til å sammenføre befolkningen til et «vi» langs flere dimensjoner. Viktig i denne sammenhengen er at litteraturen er med på å definere og opprettholde et nasjonalt skriftspråk. Nettopp språkspørsmålet ble tilskrevet en stor og økende kulturpolitisk betydning i Norge ut over i århundret.<sup>13</sup> I den nasjonale litteraturen ble det også skapt en forestillingsverden av landets geografiske landskap, menneskelige karakterer, sosiale bånd og moralske konflikter.<sup>14</sup>

<sup>9</sup> Dahl og Helseth (2006).

<sup>10</sup> Dahl og Helseth (2006).

<sup>11</sup> Danbolt (2009).

<sup>12</sup> Engelstad (2010).

<sup>13</sup> Engelstad (2010).

Disse bildene ga substans til opplevelsen av det nasjonale fellesskapet som et historisk skjebnefellesskap.<sup>15</sup>

### 3.7 Kulturens folkelige forankring

Nasjonal identitetsdannelse kan sees som en utvelgelsesprosess, hvor noen elementer i et lands historie og kultur gis en fellesskapsdefinierende rolle, mens andre elementer skyves i bakgrunnen. Modellene for norskheten som trådte fram i den nasjonale litteraturen på 1800-tallet, var dels hentet fra fortiden, fra det norske middelalderriket som beskrives i kongesagaene. Dels fant man modellene for norskheten i datidens norske bondesamfunn, som ble oppfattet å ha bevart den nasjonale egenarten gjennom århundrer med dansk kulturell dominans. Allerede på starten av 1800-tallet ble den selvbergende bonden opphøyet til et nasjonalt kulturelt ikon i den norske kulturoffentligheten. Denne kultur nasjonale strømmingen fikk økt kraft med nasjonalromantikken gjennombrudd i Norge på 1840-tallet og etter hvert som kampen for nasjonal selvstendighet tiltok fram mot århundreskiftet. Dette er en av faktorene som har medvirket til at folkeligheten har fått en framtrædende plass i den norske kulturoffentligheten.

Folkeligheten gir seg uttrykk på ulike måter innenfor det norske kulturlivet. På den ene siden viser den seg ved at bonde- og bygdesamfunnet ble et dominerende motiv i den nasjonale billedkunsten, litteraturen og musikken som vokste fram i Norge på 1800-tallet. På den andre siden ble folkeligheten også integrert i kunsten. Slik de profesjonelle kunststartene utviklet seg i Norge på 1800-tallet, avbildet de ikke bare folkeligheten, de tok i betydelig grad også opp i seg elementer fra folkekulturen i sine egne uttrykksformer. Dette har bidratt til at skillet mellom høy og lav kultur har vært mindre skarpt og entydig i den norske kulturoffentligheten enn hva tilfellet har vært i mange andre europeiske land. Men folkelighets tradisjonen viser seg også ved at det offentlige kulturlivet som tok form i Norge på 1800-tallet, i større grad enn i mange andre land var åpent for deltakelse av mennesker fra distriktene og fra lavere samfunnslag. Som sosiologen Rune Slagstad påpeker, ble aldri «kulturstaten» som tok form i Norge på 1800-tallet, noen bastion for en tilbaketrukket antidemokratisk elite.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Engelstad (2010).

<sup>15</sup> Anderson (1991).

Denne åpenheten kan sees som et utslag av de politiske realitetene den styrende embetsstanden måtte forholde seg til. Embetsstanden var det nærmeste man kom et dannelsesborgerskap i Norge på 1800-tallet, men den oppnådde aldri noen enerådende kontroll over utviklingen av kulturlivet, til det var den for fåtallig og spredt ut over landet. Som nasjonsbyggende elite i et land hvor befolkningen for en stor del besto av bønder og fiskere, hadde den knapt noe annet valg enn å mobilisere til bred deltakelse i det offentlige kulturlivet. På den andre siden kan kulturlivets åpenhet også sees som et uttrykk for embetsstandens tilslutning til datidens folkeopplysningsideologi. Historikere har pekt på at opplysningstidens ideer fikk en særegen tolkning i de nordiske landene, som la en særlig vekt på tanken om folkeopplysning. Sentralt i denne tenkningen er en optimistisk forståelse av bønder og småfolk som mottakere av kunnskap og dannelse og som ansvarlige deltakere i samfunnslivet.<sup>17</sup> Folkeopplysningsideologien lå til grunn for mye av den filantropiske virksomheten som foregikk på kulturområdet på 1800-tallet. I siste halvdel av århundret ble den overtatt og omdannet av sosiale bevegelser med bred folkelig forankring.

### 3.8 Dikteren som nasjonal helt

Den siste halvdel av 1800-tallet var en blomstringstid for profesjonell billedkunst, musikk og skjønnlitteratur i Norge. Samtidig befant landet seg i en økonomisk oppgangstid. Dette medvirket til en økning i tildelingene av stipender og kunstnerlønn fra Stortinget. Mot slutten av århundret ble det gitt statlig støtte til et økende antall museer, men Stortinget motsatte seg i hovedsak fortsatt å gi støtte til kulturinstitusjoner. Til tross for at landet nå hadde et profesjonelt musikkliv på høyt internasjonalt nivå, var det uaktuelt for Stortinget å yte støtte til driften av faste orkestre. I den grad det ble gitt offentlig støtte til drift av orkestre og teatre, var dette fra kommunene, som sammen med brennevinssamlagene og sparebankene var i ferd med å komme på banen som sponsorer av det lokale kulturlivet.

Oppbyggingen av kulturinstitusjoner gikk langsomt også innenfor politisk prioriterte områder, som billedkunsten og litteraturen. Mangelen på institusjonsarenaer i Norge førte til at mange av de mest sentrale norske kunstnerne søkte til

<sup>16</sup> Slagstad (1998).

<sup>17</sup> Sørensen og Stråth (1997).

utlandet og forholdt seg til et internasjonalt publikum gjennom store deler av århundret. Stortinget bidro aktivt til dette gjennom tildelinger av reisestipender. Hovedtyngden av verkene fra det som betegnes som en gullalder i norsk billedkunst, musikk og litteratur i siste halvdel av 1800-tallet, ble derfor skapt i Tyskland, Italia og Frankrike. Den norske kulturoffentligheten fikk slik mange kontaktflater med utlandet og forholdt seg til internasjonale idéstrømmer.

At norske kunstnere oppholdt seg mye utenfor landets grenser, forhindret ikke at de hadde en synlig rolle i den hjemlige offentligheten. Særlig gjelder dette dikterne. Uttrykket «poetokrati» henspiller på den sentrale rollen flere av landets diktere fikk i offentlige debatter i Norge i siste halvdel av 1800-tallet. Når dikteren fikk en posisjon som nasjonal helt i nasjonsbyggingsprosessen i denne perioden, skyldtes det ikke bare at de satte ord på erfaringer og følelser som bandt befolkningen sammen til et nasjonalt fellesskap, men også at de engasjerte seg direkte som samfunnsdebattanter i kampen for nasjonal selvstendighet. I tiden fram mot århundreskiftet fikk denne kampen en stadig økende betydning i kulturlivet og politikken. Kampen dreide seg på den ene siden om å oppnå politisk uavhengighet fra Sverige. På den andre siden var det en kulturstrid som rettet seg mot dansk språklig og kulturell dominans.

Dikternes nasjonale helterolle ble forsterket av at de også inntok en sosial rolle i offentligheten, som «nasjonens dårlige samvittighet, alltid på vakt mot dobbeltmoral og sosial urettferdighet».<sup>18</sup> Dette ble tydelig med realismens gjennombrudd på slutten av århundret, hvor det ble et uttrykt mål at litteraturen skulle sette «problemer under debatt». Særlig betydningsfull i denne sammenhengen ble litteraturens problematisering av kjønnsroller, seksualitet og kvinners rettigheter. Kritikken av det patriarkalske samfunnet som framkom innenfor den litterære offentligheten på slutten av 1800-tallet, har fått en vidtrekkende direkte og indirekte politisk betydning i det norske samfunnet. Det er vanlig å se denne kritikken som en av faktorene som lå til grunn for innføringen av allmenn stemmerett for kvinner i Norge i 1913.

Dikternes gjennomslagskraft i offentligheten var dels avhengig av deres posisjon i det litterære feltet – deres «estetiske autoritet». Dels var den også avhengig av at de trådte inn i rollen som representanter for sosiale bevegelser. Bjørnstjerne

Bjørnson var en kontroversiell figur i sin samtid. Likevel kom han nær ved å framstå som en samlende talsperson for nasjonen. Mer vanlig var det at diktere inntok rollen som talspersoner for bestemte bevegelser eller partier. Et eksempel på dette er Arne Garborg, som anfører for mål- og norskdomsbevegelsen.

### 3.9 Motkultur og kulturstrid

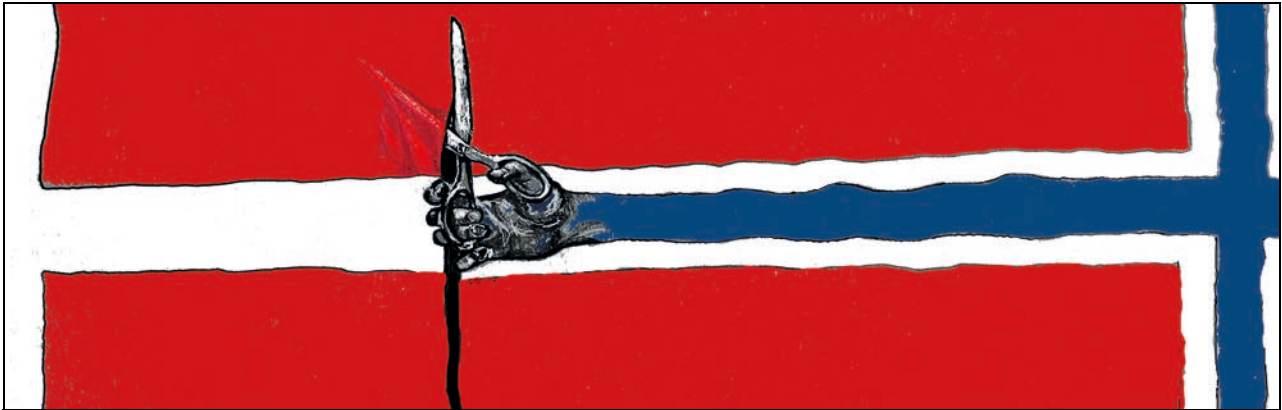
Mens tiden fra 1814 og fram til 1880-tallet beskrives som en kulturpolitisk konsensusfase, var den påfølgende perioden fram mot 1930-tallet preget av politisk strid om kulturspørsmål mellom politiske bevegelser som framsto med «sine» kunstnere og konkurrerende kulturelle programmer.<sup>19</sup> Den kulturpolitiske striden var en del av en allmenn politisk polarisering i det norske samfunnet. Polarisingen oppsto med moderniseringen av jordbruket, som førte til oppbrudd i det tradisjonelle bygdesamfunnet og økende klassemotsetninger. Sentralt i disse konfliktene sto de motkulturelle folkebevegelsene. I siste halvdel av 1800-tallet vokste organisasjonssamfunnet i bredden, samtidig som lokale lag og foreninger ble bundet sammen i regionale sammenslutninger og nasjonale forbund. Blant forløperne for de motkulturelle folkebevegelsene var den lavkirkelige haugianerbevegelsen på starten av århundret og den sosialistiske thrannerbevegelsen i midten av århundret. Fra 1870-tallet drev avholdsbevegelsen, lekmannsbevegelsen og målbevegelsen bred mobilisering i befolkningen. Senere trådte arbeiderbevegelsen fram som en toneangivende politisk kraft. Sammen med idrettsbevegelsen dannet disse bevegelsene grunnlaget for det frivillige organisasjonslivet på 1900-tallet. Dette sivile samfunnet av demokratisk oppbygde medlemsorganisasjoner har vært en bærebjelke i det norske demokratiet fram til nå.<sup>20</sup>

Avholdsbevegelsen, lekmannsbevegelsen og målbevegelsen var basert på brede ideologiske programmer og skilte seg slik fra de spesialiserte kunst- og kulturforeningene embetsstanden og borgerskapet hadde dannet fra starten av 1800-tallet. Folkebevegelsenes kulturpolitiske betydning knytter seg til at de var et identitetspolitisk opprør fra distriktene mot den dominerende danskinfluerte sentrums-kulturen. De var mangslungne bevegelser som omfattet både radikale og konservative grupperinger. På det ideologiske planet var

<sup>18</sup> Engelstad (2010): 316.

<sup>19</sup> Dahl og Helseth (2006).

<sup>20</sup> Østerud m.fl. (2003): 151.



Figur 3.1

de bundet sammen av programmer for nasjonal frigjøring. Samtidig søkte de offentlig anerkjennelse for bygdesamfunnenes levemåter og kultur, som uttrykk for den egentlige norskheten. I sin agitasjon for landsmålet (nynorsk) la Garborg vekt på at Norge aldri kunne oppnå virkelig nasjonal selvstendighet og demokrati uten et eget skriftspråk tuftet på norske språktradisjoner. Etter at kampen om parlamentarismen kulminerte i 1884, fikk målbevegelsen betydelig gjennomslag for sin linje i skoleverket og på andre samfunnsområder. Det ble opprettet egne kulturstasjoner for det nynorske språket. Det Norske Samlaget, som ble etablert i 1868, fikk statsstøtte fra århundreskiftet av, og Det Norske Teater ble etablert i 1912. Målstriden fortsatte med stor intensitet fram mot midten av 1900-tallet og har blitt en varig underliggende konfliktlinje i norsk kulturliv.

Folkebevegelsene var kulturorganisasjoner også i en mer snever forstand. De organiserte opplysningsvirksomhet for medlemmene i form av blant annet diskusjonsklubber, studiesirkler og kvinnegrupper. Dans, amatørteater, korps og korsang hadde en viktig rolle innenfor flere av folkebevegelsene, og det var denne aktiviteten som dannet grunnstammen i det frivillige kulturlivet på 1900-tallet. Synet på kulturaktivitetene innenfor folkebevegelsene var ofte basert på en politisk nyttetenkning som vektla at aktivitetene bygget opp under bevegelsenes overordnede samfunnspolitiske mål og strategier. Dans, musikk og teater ble verdsatt for deres rekrutterende og mobiliserende egenskaper og for den integrerende rollen aktivitetene hadde innenfor bevegelsene. Opplysningsarbeidet var sett på som en skolering av medlemsmassen som var nødvendig for å kunne vinne fram i den politiske kampen de førte.

Norskdomsstrebet i folkebevegelsene på 1800-tallet var en reaksjon på oppbruddet i det tradisjonelle bygdelivet som fulgte med moderniserin-

gen. Ifølge historikere artet denne identitetspolitikken seg likevel ikke som en tilbakeskuende forskansning mot den nye tid. Snarere forente folkebevegelsene forsvaret for bygdekulturen med programmer for demokratisk modernisering av samfunnet. I denne sammenhengen hadde lærerne en nøkkelrolle som en elite av «folkelige intellektuelle» innenfor folkebevegelsene. Deres identitetsmessige forankring var delt mellom tilhørigheten til bygdesamfunnet og tilhørighet til den moderne profesjonen og dens utdanningsinstitusjoner. De bidro til at bevegelsenes ønske om å bevare forbindelsen til fortiden ble koplet med en framskrittsorientert vektlegging av folkeopplysning. Begrepet om folkedannelse som bevegelsene tok til orde for, har en mer praktisk og nytteorientert betydning enn det borgerlige dannelsesbegrepet. Det viser til tilegnelsen av nyttig kunnskap, men også til et videre mål om å skape «myndige mennesker» som er egnet for deltakelse i det offentlige liv. Folkedannelsestanken har fått en varig betydning i det norske skoleverket og i kulturlivet for øvrig.

### 3.10 Fra norskdom til arbeiderkultur

Etter århundreskiftet endret bildet av klassemotsetninger seg i det norske samfunnet seg i takt med industrialiseringen. Kampen mot embetsstanden var nå vunnet, og bøndene var integrert i en borgerlig koalisjon med partiet Venstre som talerør. Deler av folkebevegelsene utviklet seg nå i en konservativ nasjonalistisk retning. Arbeiderbevegelsen som vokste i opposisjon til Venstre, var lenge uten et kulturpolitisk program. Bevegelsen hadde en internasjonal orientering og var i første rekke opptatt av økonomiske forhold og kampen mot kapitalinteresser. På 1930-tallet startet imidlertid arbeiderbevegelsen å organisere kulturakti-

viteter for sine medlemmer etter samme mønster som folkebevegelsene på slutten av 1800-tallet. Dette viser seg blant annet i etableringen av arbeidernes opplysningsforbund (AOF) og Arbeidernes idrettsforbund (AIF) og i teater- og filmaktiviteter.

Kultur- og idrettsaktiviteten innenfor arbeiderbevegelsen ble fremmet som et alternativ til den borgerlige kulturaktiviteten. Ungdomslagene og andre radikale grener av målbevegelsen vant aldri innpass i arbeiderbevegelsen. Men arbeiderbevegelsen overtok langt på vei folkedannelsestanken og det nytteorienterte synet på kulturaktiviteters rolle i en politisk bevegelse som hadde oppstått i de motkulturelle folkebevegelsene. Der folkebevegelsene før hadde snakket om «norskheten», snakket arbeiderbevegelsen om «arbeiderkultur», men «dei grunnleggande ideane om at dei folkelege kulturane var sjølvstendige, fullverdige kulturar som hadde krav på å utvikle seg på eigne premisar, arva arbeidarrørsla frå folkeopplysnings- og norskdomstradisjonen frå 1800-talet. Det som skjedde i 30-åra, var at denne idetradisjonen vart tilpassa sosialistiske samfunnsteoriar og knytta til den politiske kampen arbeidarrørsla førte».<sup>21</sup>

### 3.11 Nasjon og minoriteter

I de foregående avsnittene har vi framhevet at den kulturnasjonalistiske strømningen i norsk kulturliv på 1800-tallet ble balansert mot en rasjonalistisk opplysningstenkning. Dette er en av faktorene som bidro til at den norske nasjonalismen på 1800-tallet i hovedsak fikk en demokratisk innretning.<sup>22</sup> Kulturlivets internasjonale kontaktpunkter og åpenheten for ideer utenfra hadde også en modererende virkning på den norske nasjonalismen i denne perioden. Blant de norske kunstnerne som hadde tilhold i utlandet, ble den nasjonale orienteringen balansert mot et europeisk og kosmopolitisk perspektiv. Andre faktorer som

bidro i samme retning, var at Norge var uten utenrikspolitiske stormaktsambisjoner, og at landet var relativt homogent i etnisk forstand.

Et klart brudd med dette bildet av en demokratisk nasjonalisme avtegner seg derimot i statens forhold til den samiske urbefolkningen og de nasjonale minoritetene i Norge på 1800-tallet. Dette viser seg i grunnlovsparagrafen om at jøder ikke hadde adgang til riket, som ble opphevet i 1851, og i den tilsvarende paragrafen om jesuitter, som først ble opphevet i 1956. Norske myndigheters behandling av den samiske og finske minoriteten har blitt beskrevet som en «mørk understrøm» i den norske 1800-tallsnasjonalismen.<sup>23</sup> Fra midten av 1800-tallet iverksatte staten en hardhendt fornorskingspolitikk overfor samene og kvenene.

Språk var både blant målene og midlene i fornorskingspolitikken. Skolelovgivingen fra slutten av 1800-tallet, slo for eksempel fast at all undervisning skulle foregå på norsk.<sup>24</sup> Videre skulle norsk språk brukes i kirkene, og samiske stedsnavn ble fornorsket. Dette skjedde imidlertid ikke uten opposisjon fra samene og kvenene selv. Den læstadianske bevegelsen, som fikk stor utbredelse på Nordkalotten på 1800-tallet ble en viktig arena for motstand mot skoleverk og kirkepolitikk. I de læstadianske menighetene ble samisk og finsk/kvensk språk holdt i hevd, og de var en sentral arena for utvikling av selvforståelse og selvrespekt.

Rundt 1900-tallet begynte de første sameforeningene å vokse fram. I det sørsamiske området arbeidet Elsa Laula Renberg for å organisere samene på begge sider av den norsk-svenske grensen. Hun var også leder for en av de første sameforeningene i Norge i 1904 og var en sentral personlighet på det første samiske landsmøtet i Trondheim i 1917. Skribentvirksomhet var blant disse organisasjonenes verktøy for å belyse samiske rettigheter og samfunnsforhold.

<sup>21</sup> Vestheim (1995): 95.

<sup>22</sup> Slagstad (1998).

<sup>23</sup> Sørensen (1993).

<sup>24</sup> Gaski og Kappfjell (2002), Pedersen og Høgmo (2012).

## Kapittel 4

# Kulturpolitikk som velferdspolitik

### 4.1 Innledning

Kulturpolitikken norske myndigheter førte på 1800-tallet var en viktig del av nasjonsbyggingen som foregikk i denne perioden. Den bidro til framveksten av arenaer for deltakelse i offentlig liv som har hatt stor betydning for samfunnsutviklingen i Norge, ikke minst med hensyn til utviklingen av landets demokratitradisjon. Det er imidlertid først på 1900-tallet at kulturpolitikken kom i stand, som en systematisk politikk som har til formål å styrke ulike deler av kulturlivet gjennom økonomiske støtteordninger og lovreguleringer. I tiden etter annen verdenskrig ble det bygget opp et eget kulturpolitisk forvaltningsområde på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Dette ble tydeliggjort med kulturmeldingene på 1970-tallet, mens kultursaker ennå lå under Kirke- og undervisningsdepartementet. Det ble ytterligere tydeliggjort med opprettelsen av Kultur- og vitenskapsdepartementet i 1982. I dette kapitlet beskriver vi hovedtrekkene i framveksten av denne kulturpolitikken fram mot den inneværende regjeringssperioden. Avslutningsvis i kapitlet vil vi peke på et sett av overordnede utfordringer som gjør seg gjeldende på det kulturpolitiske området etter årtusenskiftet. Disse utfordringene vil vi komme tilbake til når vi i senere kapitler skal vurdere kulturpolitikken etter 2005.

### 4.2 Mellomkrigstidens kulturlover

Når det gjelder den profesjonelle kunst- og kulturvirksomheten, var tiden fra århundreskiftet og fram til annen verdenskrig, fortsatt preget av statlig tilbakeholdenhet med hensyn til finansiering av institusjoner. Dette kan blant annet tilskrives den økonomiske nedgangen i mellomkrigstiden. Flere viktige lovreguleringer av kulturlivet kom imidlertid til i denne perioden. Etableringen av Riksantikvaren i 1912 ble etterfulgt av loven om bygningsvern i 1920. Samme år ble det innført en luksusskatt på ti prosent på kinoenes billettinntek-

ter. Under annen verdenskrig ble denne skattleggingen av kinoene økt betraktelig. Inntektene fra dette ble avsatt i et fond som finansierte norsk filmproduksjon i etterkrigstiden. Luksusskatten føyer seg inn i et langvarig mønster for bruk av «lystskattprinsippet» i norsk kulturpolitikk.<sup>1</sup> Avgiftslegging av virksomheter som oppfattes som moralsk mindreverdige, har gjennom lang tid blitt brukt til å subsidiere aktiviteter som oppfattes som høyverdige. «Mønsteret i disse overføringene innebar en konsekvent omfordeling fra 'lav' til 'høy' kultur.»<sup>2</sup> Lystskattprinsippet illustreres blant annet av bruken av overskuddet fra brennevinssamlagene til kulturformål som foregikk i det lokale kulturlivet siden 1800-tallet. Senere eksempler er finansieringen av Norsk kulturfond gjennom avgiftslegging av ukepressen og finansieringen av idretten og samfunnshusene gjennom tippemidler.

I 1913 kom kinoloven, som gjorde kinodrift til et kommunalt ansvar, og i 1933 kom kringkastingsloven og opprettelsen av NRK. Med dette ble det etablert et statlig monopol på de to massemediene, film og radio. I begge tilfeller var bakteppet for lovene å finne i en bekymring for at de nye mediene skulle ha moralsk nedbrytende virkninger på befolkningen. Både på kino- og kringkastingsområdet ble folkeopplysning framhevet som grunnformålet for offentlige myndigheters medievirksomhet. Den statlige radiokringkastingen (og senere fjernsynet) bidro på viktige måter til å integrere befolkningen i et identitets- og kommunikasjonsfellesskap, som den nasjonale litteraturen hadde gjort på 1800-tallet. Nå kunne folk ulike steder i landet på samme tid lytte til de samme nyhetene eller det samme underholdningsprogrammet. Samtidig fikk radio stor betydning for kulturlivet i snevrere forstand. Hovedinnholdet i radiosendingene var musikk, og fra starten av la NRK vekt på å spille norsk musikk. For musikklivet ga dette viktige utviklingsmuligheter både for sysselsetting ved direkteframføringer og for inntekter

<sup>1</sup> Mangset (1992).

<sup>2</sup> Dahl og Helseth (2006): 156.

fra avspilling av grammofonplater. I de fire største byene inngikk NRK avtaler med filharmoniensemblene om bruk av disse som radioorkestre. Statskanalen hadde også faste programmer med folke-musikk, gammeldans og janitsjarmusikk.

De nye massemediene og reproduksjonsteknologiene som bredte om seg på starten av 1900-tallet, skapte inntektsmuligheter for kunstnere, men også utfordringer med hensyn til opphavsretten til verk. På slutten av 1800-tallet hadde Norge sluttet seg til Bernkonvensjonen, men etter hvert som den kommersielle kulturindustrien tok form på 1900-tallet, ble det tydelig at dette lovverket ikke ga tilstrekkelig beskyttelse av kunstneres rettigheter. Særlig gjaldt dette komponister og musikere. Åndsverkloven fra 1930 var et viktig steg i retning av å sikre kunstnere full eiendomsrett til deres verker. Ikke minst bidro loven til at musikere kunne hente inntekter fra den tiltakende bruken av grammofonavspillinger i radioen. I 1927 ble rettighetsorganisasjonen TONO etablert for å håndtere vederlagsordninger for musikere og komponister. Etter at åndsverkloven ble revidert i 1961, ble det etablert et fungerende rettighetsvern også for utøvende kunstnere. Ved siden av de økonomiske støtteordningene har åndsverkloven vært en sentral bærebjelke i den norske kulturpolitikken.

### 4.3 Kultur som offentlig velferdsoppgave

Parallelt med framveksten av den allmenne velferdspolitikken i Norge på 1930-tallet avtegnet det seg en ny tenkning om kulturpolitikk i flere offentlige utredninger. I 1934 la Folkeopplysningsnemnda fram en innstilling som tok til orde for en helhetlig offentlig innsats for å fremme folkeopplysningsarbeid. Året etter la Teaternemnda fram en innstilling som inneholdt forslag om statsstøtte til institusjonsteatre, etableringen av et riksteater og etablering av en statlig teaterskole. Et annet signal om at en mer systematisk kulturpolitikk var i emning, kom med etableringen av et eget kontor for kultursaker i Kirke departementet i 1938. Tenkningen som lå til grunn for innstillingene fra Folkeopplysnings- og Teaternemnda, ble tydeliggjort i det såkalte Kulturbrevet til regjeringen, «Vår kulturs fremtid», fra september 1945, som ble utformet av en tverrpolitisk gruppe av personer med sentrale posisjoner i kulturlivet. Her ble det stilt en rekke krav om økt statlig innsats i kulturlivet, blant annet i form av støtte til kunstnere og åndsarbeidere, støtte til folkeopplysningsvirk-

somhet og fritidskultur og opprettelse av et riksteater og andre ordninger for spredning av kunst i distriktene.

Det overordnede perspektivet i Kulturbrevet var at staten hadde et ansvar for å sikre produksjon og distribusjon av kunst og kultur som en del av det velferdsstatlige tjenestetilbudet. I årene som fulgte, ble kravene i kulturbrevet langt på vei innfridd av myndighetene. Det var denne nye oppfatningen av kulturpolitikk som en offentlig velferdsoppgave som banet veien for framveksten av en systematisk kulturpolitikk i etterkrigstiden. Forståelsen av kunst og kultur som en offentlig velferdsoppgave ble underbygget av to nye trekk ved samfunnsutviklingen. Det ene var den økte fritiden som fulgte med velstandsveksten og reguleringen av arbeidslivet. I store deler av etterkrigstiden søkte myndighetene å finne løsninger på dette «fritidsproblemet» gjennom tiltak som kunne bidra til at befolkningen fylte fritiden med et meningsfylt innhold. En annen bekymring hos myndighetene knyttet seg til den tiltakende kulturpåvirkningen fra utlandet, gjennom den kommersielle kulturindustrien. Fram til 1960-tallet ga ønsket om å beskytte norsk kultur fra utenlandsk påvirkning seg i første rekke uttrykk i tiltak som var ment å legge en demper på importen av utenlandske kulturprodukter. Siden begrunnet det samme hensynet etableringen av Norsk kulturfond og Norsk kulturråd i 1965.

Oppfatningen av kunst og kultur som en offentlig velferdsoppgave dannet grunnlaget for en ny konsensusfase i kulturpolitikken som lå til grunn for oppbyggingen av samfunnssektoren i etterkrigstiden. I det foregående kapitlet har vi vist at oppbyggingen av Norge som kultur nasjon i tiden etter 1814 foregikk på flere plan. På den ene siden manifesterte den seg i etableringen av institusjoner og støtteordninger for profesjonell kunst og kulturvirksomhet. På den andre siden manifesterte den seg i en vekst i organisert folkelig kulturdeltakelse innenfor rammen av frivillige organisasjoner og det lokale kulturliv. Det samme mønsteret tydeliggjøres i kulturpolitikken etter annen verdenskrig. I forskningen om etterkrigstidens norske kulturpolitikk framholdes det at den har utviklet seg langs to hovedlinjer. Den ene dreier seg om forsvaret for og spredning av «høykulturen». Den andre vektlegger det «sosiokulturelle», det vil si «de sosiale, miljømessige og lokale aspektene ved kulturen».<sup>3</sup> De to utviklingslinjene svarer omtrent til det som har vært de to navngitte hovedstrategiene i etterkrigstidens kulturpoli-

<sup>3</sup> Mangset (1992): 123.

tikk: demokratisering av kulturen og kulturelt demokrati.

#### 4.4 Spredning av rikskultur

Kulturpolitikken norske myndigheter førte fra annen verdenskrig og fram til 1970-tallet, forbindes vanligvis med den første av disse strategiene (demokratisering av kulturen) og en vektlegging av den sentralt definerte høykulturen. I tråd med den velferdsstatlige forståelsen av kulturpolitikken ble kunstopplevelsen sett på som et gode som måtte fordeles til hele befolkningen, ikke bare i byene hvor kunstinstitusjonene var lokalisert. For å løse denne oppgaven ble det fra 1950-tallet av bygget en «kulturpolitisk infrastruktur som skulle sørge for en mer rettferdig fordeling av kulturgodene».<sup>4</sup> Dette viser seg tydelig i etableringen av de turnerende kunstinstitusjonene. Først ut av disse var Riksteateret i 1948. Etableringen av Riksteateret hadde vært på trappene siden Teaternemdas innstilling på 1930-tallet og inngikk som en del av beslutningen om å gi fast statlig støtte til teaterinstitusjonene i de store byene. Den politiske forutsetningen for den offentlige støtten til institusjonsteatrene var at det også ble etablert et riksteater som kunne bringe teaterforestillinger ut til distriktene, og at institusjonsteatrene skulle ha turnéplikt som ble utført i samarbeid med riksteateret. Fra 1949 var Riksteateret i full drift og holdt 484 forestillinger over hele landet i løpet av den første sesongen. Institusjonen ble dermed en modell for etableringen av andre turnéinstitusjoner i årene som fulgte.

Norsk Bygdekino ble også opprettet i 1948 og kom i drift i 1950. Bygdekinoen fikk raskt et stort publikum på steder i landet hvor det ikke fantes noe fast kinotilbud. I 1953 kom Riksgalleriet i drift, langt på vei i tråd med tilrådingene fra Folkeopplysningsnemda på 1930-tallet, og arrangerte omreisende kunstutstillinger i samarbeid med lokale kunstforeninger og folkeopplysningsorganisasjoner. Den norske opera ble opprettet i 1958 etter forslag fra det statlige Teater- og orkesterutvalget som en turnéorganisasjon med base i Folketeateret i Oslo. I tråd med utvalgets innstilling skulle institusjonen være en «Riksopera» for hele landet og samarbeide med lokale kor og musikkforeninger der det ble holdt forestillinger. Den siste av riksinstitusjonene som ble etablert, Rikskonsertene, ble opprettet i 1967. Rikskonsertene

hadde i større grad enn de andre riksinstitusjonene en desentralisert profil gjennom ordninger som bidro til utvikling av lokalt musikkliv og til etableringen av de regionale musikerordningene.

#### 4.5 Norsk kulturråd

Med etableringen av riksinstitusjonene ble det skapt en kulturpolitisk infrastruktur for de utøvende kunstnerne, men ikke i samme grad for skapende kunstnere som komponister og forfattere. Dette var en del av bakteppet for opprettelsen av Norsk kulturråd i 1965. Bakteppet for beslutningen om Kulturrådet var også å finne i en nedgang i salget av norsk litteratur. På 1950-tallet ble det skapt en forventning om at velstandveksten i befolkningen ville skape en økt etterspørsel etter kulturprodukter som ville løse kulturlivets økonomiske utfordringer. Med nedgangen i boksalget ble denne optimismen svekket. Samtidig bredte det om seg et bilde av den internasjonale populærkulturen som en trussel mot norsk kunst og kultur. Den norske Forfatterforening og Den norske Forleggerforening var begge pådrivere i debatten og beslutningsprosessen som ledet fram til etableringen av Kulturrådet. Debatten dreide seg ikke bare om opprettelsen av et uavhengig kulturråd, men også om etableringen av en innkjøpsordning for norsk litteratur, finansiert gjennom en avgift på ukeblader.

På tross av en høylytt politisk motstand vedtok Stortinget i 1964 at det skulle opprettes en innkjøpsordning for ny norsk skjønnlitteratur, hvor ett tusen eksemplarer av hver ny norsk skjønnlitterær bok skulle kjøpes inn og gis til folkebibliotekene. Samtidig ble det vedtatt opprettelsen av et Norsk kulturfond, som i omfang skulle tilsvare merverdibeskatningen av ukebladene. Fondets formål var å verne norsk kulturarv, bidra til utbygging av kulturinstitusjoner og å fremme kunstnerisk virksomhet. Norsk kulturråd ble opprettet for å bestyre Kulturfondet og å være rådgiver for departementet. Fra starten av ble det bestemt at en tredel av fondsmidlene skulle gå til litteraturformål, deriblant innkjøpsordningen. En tredel skulle gå til finansiering av kulturbygg og resten av midlene til ulike typer kunstneriske og kulturelle forsøktiltak og prosjekter.

Med dette ble ansvaret for en del kunst- og kulturtiltak, og særlig enkeltstående tiltak og prosjekter, løftet ut av departementets og Stortingets myndighetsområde og over på et sakkyndig råd. Sammensetningen av rådet ved opprettelsen sva-

<sup>4</sup> Dahl og Helseth (2006): 204.



rer ikke fullt ut til bildet av et uavhengig «arm-lengdes avstand»-organ. Rådet ble sammensatt av frittstående kunstnere, representanter for kulturorganisasjoner og representanter for politiske partier oppnevnt av Stortinget, og var slik en blanding av kunstnerisk, korporativ og politisk kompetanse.<sup>5</sup> Fra opprettelsen i 1964 forvaltet Kulturrådet rundt en tidel av de årlige statlige bevilningene til kulturformål. Dette har bidratt til å gi den norske kulturpolitikken en profil som ligger mellom den franske, som er kjennetegnet av en sterk sentralstyring, og den britiske, som kjennetegnes av en utstrakt delegering av myndighet til et sakkyndig kulturråd.

#### 4.6 Samfunnshuset, idretten og det lokale kulturlivet

Opprettelsen av rikskulturinstitusjonene og Kulturrådet inngikk i en kulturpolitisk satsing på å spre en sentralt definert høykultur ut til befolkningen. Denne satsingen knyttet an til det borgerlige dannelsesbegrepet og tanken om kunstens egenverdi. Det uttalte målet var å heve det åndelige nivået i befolkningen. Parallelt med etableringen av riksinstitusjonene foregikk det fra starten av 1950-tallet også en utbygging av det lokale kulturlivet i Norge som plasserer seg inn i den andre – sosiokulturelle – hovedlinjen i kulturpolitikken. Til grunn for denne innsatsen lå det også et oppdragelsesmotiv, men i dette tilfellet knyttet det eksplisitt an til folkedannelsesidealet fra de motkulturelle folkebevegelsene. Hovedarkitekten bak denne satsingen, Rolf Hofmo, avviste den borgerlige kulturen som livsfjernt «åndssnobberi» og arbeidet for utbredelsen av idretts- og fritidskulturen som et sunnhets- og samfunnsskapende alternativ.

Hofmo hadde bakgrunn fra AIF og idrettsbevegelsen og hadde en sentral rolle i Arbeiderpartiet. Umiddelbart etter annen verdenskrig tok han initiativ til opprettelsen av et statlig idrettskontor, som fra 1950 het Statens ungdoms- og idrettskontor (STUI), og til opprettelsen av Norsk Tipping A/S. Overskuddet fra fotballtippingen ble delt mellom idretten og forskning etter en fast fordelingsnøkkel. Med denne ordningen ble idrettsbevegelsen sikret en stabil finansiering, uavhengig av Stortinget, som fikk stor betydning for dens utvikling i etterkrigstiden. Gjennom de neste tiå-

rene ga STUI tilskudd til etableringen av et stort antall idrettsanlegg over hele landet. Det lå en klar distriktspolitisk prioritering til grunn for bruken av tippemidler til idrettsanlegg. Ungdom over hele landet, også de som bodde i grisgrendte strøk, skulle sikres muligheter til å kunne delta i idrettskulturen. I 1965 hadde STUI gitt tilskudd til bygging av 168 svømmehaller, 58 idrettshaller og 3757 idrettsanlegg av ulike slag.<sup>6</sup> Utbyggingen av idrettsanlegg har vært en viktig drivkraft i utviklingen av idrettsfeltet i etterkrigstiden. Her har uttrykket «anlegg skaper aktivitet» vist seg å ha en særlig gyldighet.

I 1949 utarbeidet idrettskontoret en stortingsmelding om støtte til organisert ungdomsarbeid og fritidskultur som har blitt omtalt som den første kulturmeldingen i Norge.<sup>7</sup> Her skisseres et program for offentlig støtte til ungdomsorganisasjoner og samfunnshus. Programmet ble fulgt opp fra STUI med tilskudd til en storstilt utbygging av samfunnshus i landets lokalsamfunn. I tråd med den sosialdemokratiske integrasjonsideologien skulle samfunnshusene organiseres som andelslag med flere eiere. De skulle være flerbrukshus som var tilpasset kravene til de omreisende riksinstitusjonene, samtidig som de fungerte som arenaer for lokale amatørkulturelle aktiviteter. Der som samfunnshusene var tilrettelagt for idrettsaktiviteter, kvalifiserte de også for støtte med tippemidler. Samfunnshusene fikk slik en todelt rolle i det lokale kulturlivet som «formidlingssentraler for rikskultur» og som «reiseverk om det utvidede kulturbegrep» lenge før dette ordet ble tatt i bruk.<sup>8</sup>

I tiårene som fulgte, ble samfunnshusene viktige omdreiningspunkter for det lokale kulturlivet over hele landet. Mellom 1950 og 1987 ble det gitt tilskudd til bygging av 763 samfunnshus, og i de fleste av disse tilfellene ble det også gitt tilskudd fra tippemidlene. STUI bidro også til utbygging av kulturforvaltningen i kommunene gjennom dets tilråding om at kommunene opprettet ungdoms- og idrettsutvalg som lokale kontrollorganer for fordeling av tippemidlene. I 1955 hadde rundt 90 prosent av kommunene opprettet ungdoms- og idrettsutvalg, og i 1965 hadde alle landets kommuner, bortsett fra to, slike utvalg.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Dahl og Helseth (2006).

<sup>6</sup> Slagstad (1998).

<sup>7</sup> Mangset (1992).

<sup>8</sup> Slagstad (1998): 400.

<sup>9</sup> Mangset (1992).

## 4.7 Den nye desentraliserte kulturpolitikken

Når perioden fra 1970-tallet og framover gjerne omtales som en desentraliseringsfase i norsk kulturpolitikk, skyldes ikke det at det ble foretatt nedskjæringer i bevilgningene til de statlige kulturinstitusjonene. Den økonomiske støtten til de statlige kulturinstitusjonene har fortsatt å vokse gjennom denne perioden og fram til i dag. Derimot skjedde det en tydelig vending i den kulturpolitiske oppmerksomheten fra sentrum og over mot det lokale og regionale nivået i denne perioden. De fleste nye kulturpolitiske tiltakene som kom til i denne perioden, ble satt ut i livet på disse nivåene.

I kulturmeldingene som ble lansert på 1970-tallet, St.meld. nr. 8 (1973–74) *Om organisering og finansiering av kulturarbeid* og St.meld. nr. 52 (1973–74) *Ny kulturpolitikk*, går man vekk i fra tanken om «demokratisering av kulturen» og over mot tanken om «kulturelt demokrati». Bakgrunnen for dette var en tiltakende kritikk mot politikken for spredning av rikskulturen, som ble beskyldt for å være elitistisk og ute av takt med befolkningens egne behov og ønsker med hensyn til kulturopplevelser. Dels var bakgrunnen for meldingene å finne i internasjonale kulturpolitiske debatter som hadde utspilt seg siden 1960-tallet, blant annet innenfor FN-organisasjonen UNESCO. I disse debattene ble det pekt på at den statlige kulturdistribusjonspolitikken hadde spilt fallitt. Samtidig ble det hevdet at kulturpolitikken i større grad måtte baseres på en samfunnsvitenskapelig kulturel relativistisk tenkning og vektlegging av virksomhet og uttrykksformer som ulike befolkningsgrupper selv opplever som meningsfulle.

I kulturmeldingene fra 1970-tallet nedtonte man i tråd med dette den sentrale høykulturens samfunnsmessige betydning, mens betydningen av den lokale «egenaktiviteten» ble understreket. Det utvidede kulturbegrepet som lanseres i meldingene, skulle omfatte et bredt spekter av amatørkulturelle aktiviteter, inkludert idretts- og ungdomsarbeid. Kulturmeldingene la opp til en styrking av den økonomiske og forvaltningsmessige satsingen på kulturområdet og til at dette skulle gjøres til en del av den allmenne samfunnsplanleggingen. Samtidig la meldingene opp til en desentralisering av kulturpolitisk myndighet. Dette skulle skje gjennom opprettelsen av politiske og administrative strukturer for kulturområdet i

kommuner og fylkeskommuner og gjennom en statlig støtteordning for kulturarbeid i fylker og kommuner.<sup>10</sup>

Hvor «ny» kulturpolitikken som ble formulert i kulturmeldingene på 1970-tallet egentlig var, kan diskuteres. Som vi viste i forrige avsnitt vokste det allerede på 1950-tallet fram en kulturpolitikk i kommunene som svarer til innholdet i det utvidede kulturbegrepet. Det har også blitt påpekt at kulturmeldingene i realiteten førte til en innsnevring snarere enn en utvidelse av kulturbegrepet. Mens kultur tidligere var et saksområde som fløt over i mange ulike politiske samfunnssektorer, som skolen, religion og forskning, ble det nå gjort til et selvavgrenset politikkkfelt:

Kulturen var ikke lenger altomfattende, men avgrenset. Kultur ble en egen sektor, etablert som et særskilt område i kommunal og fylkeskommunal forvaltning fra midten av 70-tallet, utskilt fra Kirke- og undervisningsdepartementet i et eget departement i 1982. Avgrensingen var nødvendig for gjennomføring og finansiering av den nye kulturpolitikken. For det virkelige nye med denne politikken var nettopp dette: *organisering og finansiering av kulturarbeid*.<sup>11</sup>

I 1975 ble det for første gang etablert en ordning med øremerkede statlige tilskudd til regionalt og lokalt kulturarbeid. Som en følge av dette hadde nesten alle norske kommuner etablert kulturstyrever ved utgangen av 1970-tallet, og et flertall av kommunene hadde etablert egne kulturadministrasjoner. Ut over på 1970-tallet startet også etableringen av nye regionale kunst- og kulturinstitusjoner, som regionteatrene og de regionale kunstnersentrene. På museumsområdet ble det innført en tilskuddsordning for såkalte halvoffentlige museer som førte til en sterk vekst i antallet museer. Gjennom disse og andre tiltak la kulturmeldingene på 1970-tallet grunnlaget for en vekst i kulturforvaltningen som hadde et klart avtrykk i offentlige budsjetter. De samlede offentlige utgiftene til kulturformål økte fra ca. 285 millioner kroner i 1968 til 960 millioner i 1979, noe som tilsvarer nesten en tredobling på elleve år, og som er høyere enn gjennomsnittlig vekst for andre sektorer.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Mangset (1992).

<sup>11</sup> Dahl og Helseth (2006): 244.

<sup>12</sup> Berg (1986): 263 og Dahl og Helseth (2006): 245.



Figur 4.1

#### 4.8 Kunstnerpolitikken

En annen nyvinning i 1970-tallets kulturpolitikk er kunstnerpolitikken, som ble etablert med Stortingsmelding nr. 41 (1975–76) *Kunstnerne og samfunnet*. Kunstnerpolitikken som ble skissert i meldingen, føyet seg inn i en velferdsstatlig forståelse av kunsten og kunstners rolle i samfunnet. I forkant av meldingen hadde det blitt dokumentert i en offentlig utredning at kunstnerne som yrkesgruppe hadde dårlige levekår og inntekter. Dette ga støtet til en aksjon blant medlemmer av kunstnerorganisasjonene som stilte krav om økt bruk av kunstners arbeid og produkter, fullt vederlag for bruk av kunstners produkter og garantert minsteinntekt for kunstnere som har utilstrekkelige inntekter fra salg og vederlag. Stortingsmeldingen kom disse kravene i møte gjennom et forslag om en ordning med garantert minsteinntekt for en del kunstnere, og i en viss grad ble også kravene om økt bruk av kunstners produkter og vederlag oppfylt.

Et viktig utfall av meldingen var at den la grunnlaget for etableringen av en rekke støtteordninger og for et tettere samarbeid mellom departementet og kunstnerorganisasjonene, som fikk forhandlingsrett med departementet om kunstners levekår. Kunstnerorganisasjonene fikk også oppgaven med å lage innstillinger til stipendsøknader. På dette viset fikk forholdet mellom Kultur-

departementet og kunstnerorganisasjonene preg av å være en korporativ ordning. Dette førte igjen til en profesjonalisering og demokratisering av kunstnerorganisasjonene, som langt på vei framsto som moderne fagforeninger på 1970-tallet. Etableringen av en korporativ kanal mellom kunstnerorganisasjoner og staten har blitt framhevet som et særtrekk ved den norske kulturpolitikken, som gjenspeilet samfunnsorganiseringen i Norge for øvrig.<sup>13</sup> Mer spesifikt kan etableringen av målrettede støtteordninger og stipender for individuelle kunstnere sees som en velferdsorientert kulturpolitikk som er særegen for de nordiske landene.<sup>14</sup>

#### 4.9 Kulturpolitikk i en liberaliseringstid

Utbyggingen av den lokale og regionale kulturforvaltningen fortsatte på 1980-tallet. I kulturmeldingene fra første halvdel av årtiet er oppmerksomheten fortsatt for en stor del vendt mot den lokale og regionale kulturpolitikken. På denne tiden var det veletablerte kommunikasjonslinjer mellom departementet og den lokale og regionale kulturforvaltningen. Den fylkeskommunale kulturfor-

<sup>13</sup> Mangset (1992).

<sup>14</sup> Mangset (2012).

valtningen ble etablert raskere enn tilfellet var med kommunene og den forholdt seg også i andre sammenhenger mer lojalt til departementet enn kommunene. Ved siden av å ha egne forvaltningsoppgaver for blant annet museer, kulturminnevern og fylkesbibliotek fungerte den som et mellomledd mellom departementet og kommunene. Ifølge Per Mangset fikk den fylkeskommunale kulturforvaltningen i praksis en rolle som iverksetter av den nasjonale kulturpolitikken på lokalt og regionalt nivå.

Ut over på 1980-tallet utviklet det seg en ny kulturpolitisk tenkning som særlig fikk nedslag på det lokale og regionale forvaltningsnivået. Innholdet i disse teoriene, som har fortsatt å florere fram til i dag, varierer, men det gjennomgående er at de betoner de samfunnsmessige ringvirkningene av kunst- og kulturvirksomhet. Det kan dreie seg om kulturens betydning for regional utvikling, næringsutvikling, turisme og opprettholdelse av befolkningsgrunnlaget i distriktskommuner, men også om mer spesifikke antatte virkninger av kultur med hensyn til helse, integrering og forebygging av sosiale problemer. Fra 1990-tallet har ringvirkningstenkningen særlig vært knyttet til begrepene om kulturnæringene, kulturbasert næringsutvikling og den kreative økonomien. Denne tenkningen utgjør i dag en viktig legitimering av den regionale og lokale kulturpolitikken og har etter hvert også kommet tydeligere til uttrykk i den statlige kulturpolitikken. I den grad denne tenkningen dreier seg om de samfunnsøkonomiske virkningene av kunst- og kulturvirksomhet, kan man se den som et eksempel på liberaliseringstendensen som gjorde seg gjeldende i kulturpolitikken ut over på 1980-tallet.

Liberaliseringstendensen viser seg ikke minst på medieområdet, hvor kringkastingsmonopolet ble avvirket i 1981. I kjølvannet av dette fulgte etableringen av nærradiokanaler og nye tv-kanaler mot slutten av tiåret. Sammen med satellittoverførte tv-kanaler fra utlandet førte dette til en dramatisk utvidelse i tilbudet av etermedier befolkningen hadde tilgang på. Mediemangfoldet som har utviklet seg i Norge fra 1980-tallet, har på viktige måter bidratt til kulturelle og samfunnsmessige endringer, noe vi skal komme tilbake til i Del II av utredningen. NRKs historiske betydning som kulturinstitusjon i det norske samfunnet lar seg knapt overdrive. Det nye mediebildet som oppsto på 1980- og 1990-tallet, har bidratt til omfattende endringer i statskanalens virksomhet, men uten at den har blitt fratatt denne rollen.

Siden 1990-tallet kan man snakke om at en liberaliseringstendens i kulturpolitikken har

bidratt til en nedbygging av den korporative kanalen mellom kunstnerorganisasjonene og myndighetene. Etter hvert som departementet har valgt å hente inn kunstfaglig kompetanse fra andre hold, har kunstnerorganisasjonene tapt mye av sin rådsfunksjon.<sup>15</sup> Svekkelsen skyldes også interne endringer i kunstnerorganisasjonene, som fra 1990-tallet av har vært preget av at «fagforeningsorienteringen erstattes av en kosmopolitisk elitistisk tendens».<sup>16</sup> Igjen er dette i tråd med den øvrige samfunnsutviklingen i denne perioden, som peker i retning av fristilling av statlige virksomheter etter en markedsmodell og av at korporative ordninger erstattes av lobbyisme.<sup>17</sup> Liberaliseringstendensen viser seg også i endringer av den politiske styringen av kultursektoren. På 1990-tallet ble departementets styring av kunst- og kulturinstitusjoner omlagt etter mønster av andre statlige forvaltningsområder. Kulturdepartementet har her mer og mer inntatt rollen som en konsernledelse i forhold til kulturinstitusjoner som fungerer som selvstyrte resultatenheter.<sup>18</sup> Den økonomiske støtten til kulturinstitusjonene gis i hovedsak i form av rammetilskudd, som institusjonene rapporterer tilbake om gjennom mål- og resultatstyringssystemet.

#### 4.10 Tilbake til sentrum

På 1990-tallet foregikk det en omstrukturering av den lokale kulturforvaltningen. Bakgrunnen for endringene var kommunalpolitiske reformer som gjorde at kommunene i større grad enn før kunne velge organisasjonsform, og som la opp til at øremerkede tilskudd til kommunesektoren skulle omgjøres til rammetilskudd. Reformene førte til et gradvis bortfall av de øremerkede statlige tilskuddene til lokale og regionale kulturaktiviteter. Samtidig valgte mange kommuner ut over på 1990-tallet å gå bort fra en egen politisk og administrativ organisering av kulturområdet, en trend som har fortsatt etter årtusenskiftet, men med svakere takt.<sup>19</sup> En følge av denne utviklingen er at yrkeskategorien «kulturarbeidere» som vokste fram innenfor den lokale kulturforvaltningen med desentraliseringspolitikken på 1970-tallet, har blitt svekket. Samtidig er det en tendens til at den lokale kulturforvaltningens rolle i det lokale kul-

<sup>15</sup> Bjørkås (2002).

<sup>16</sup> Dahl og Helseth (2006): 243.

<sup>17</sup> Østerud mfl. (2003).

<sup>18</sup> Bjørkås (2002).

<sup>19</sup> Myrvoll (1998), Storstad (2010).

turlivet endres. I nyere studier av lokalt kulturliv i Norge pekes det på at kommunene i mindre grad enn før opptrer som kulturprodusenter og i økende grad fungerer som tilretteleggere for et kulturliv som utspiller seg i skjæringsflatene mellom markedet, frivilligheten og offentlig sektor.<sup>20</sup> Dette illustreres særlig tydelig med oppblomstringen av kulturfestivaler som har funnet sted i det lokale kulturlivet siden 1980-tallet.

Parallelt med disse endringene i den lokale kulturforvaltningen har statens forhold til den lokale og regionale kulturforvaltningen endret karakter. Dahl og Helseth snakker i denne sammenhengen om at det har skjedd en «reversering» av den kulturpolitiske desentraliseringsprosessen. Denne reverseringen kan dels sies å ha funnet sted gjennom en nedbygging av kommunikasjonslinjene mellom kulturpolitiske aktører på de ulike forvaltningsnivåene. Fra slutten av 1980-tallet har Kulturdepartementet hatt en mer tilbaketrukket og «usynlig» rolle i forhold til den kommunale og fylkeskommunale kulturforvaltningen.<sup>21</sup> Dels gir reverseringen seg til uttrykk i et perspektivskifte i den statlige kulturpolitikken. I kulturmeldingene på 1990- og 2000-tallet nedtones den lokale og regionale kulturaktiviteten til fordel for en vektlegging av høykulturelle uttrykksformer, statlig finansierte kulturinstitusjoner og det nasjonale nivået i kulturpolitikken. Et hovedbudskap i kulturmeldingen fra 1992, St.meld. nr. 61 (1991–92) *Kultur i tiden*, dreier seg nettopp om viktigheten av å styrke det nasjonale nivået i kulturpolitikken og om viktigheten av kunstnerisk kvalitet. Den samme tenkningen stadfestes i kulturmeldingen fra 2002.

I de to kulturmeldingene tydeliggjøres det som har blitt den nåværende strukturen i de statlig finansierte kulturinstitusjonene. Denne strukturen består av statsinstitusjoner og nasjonale institusjoner, som er fullfinansierte av staten, region- og landsdelsinstitusjoner, hvor staten står for 70 prosent av tilskuddene, mens vertsregionen og kommuner står for det resterende, og knutepunktinstitusjoner, hvor den statlige finansieringsandelen er på 60 prosent. Knutepunktinstitusjonene er en kulturpolitisk nyskaping fra 1990-årene, som skiller seg fra de to andre institusjonskategoriene ved at den i prinsippet er tidsavgrenset, med en varighet på fire år. I tråd med definisjonen er knutepunktinstitusjoner virksomheter som er ledende innenfor ulike kunst eller kulturområder og ordningen legger opp til at

disse skal påta seg en kompetansebyggende rolle i forhold til andre aktører på de samme feltene. Ordningen har i første rekke kommet til å bestå av festivaler innenfor musikkområdet.

#### 4.11 Fra samfunnshus til kulturhus

Et bilde på den forsterkede vektleggingen av høykulturen og kunstnerisk kvalitet som preger kulturpolitikken fra 1990-tallet er å finne i utbyggingen av regionale kulturhus som skjøt fart i denne perioden. Utbyggingen av kulturhus har fortsatt på 2000-tallet og med dette har det blitt etablert en ny landsomfattende kulturell infrastruktur ved siden av samfunnshusene. Kulturhusene er større og mer påkostede bygg enn samfunnshusene og de er utformet med tanke på økte krav til profesjonelle scene- og framføringsfasiliteter som gjør seg gjeldende i kulturlivet. Ifølge Dahl og Helseth, kan kulturhusene sees som uttrykk for en ny arbeidsdeling i kulturpolitikken, hvor kulturhusene er formidlingssentraler for det profesjonelle kulturlivet, mens samfunnshusene er arenaer for lokal kulturaktivitet og amatørkulturen. Som sådan illustrerer dette en tyngdeforskyving i kulturpolitikken fra det sosiokulturelle til høykulturen:

(D)er vekten tidligere lå på det sosiokulturelle slik dette utfoldet seg i lokalsamfunnets samfunnshus, fokuserer kulturpolitikken fra slutten av 80-tallet mer på høykulturen, som nå får de mange flotte regionale kulturbyggene som sin hovedarena.<sup>22</sup>

Samtidig kan utbyggingen av kulturhusene sees som en illustrasjon på utbredelsen av den ovennevnte ringvirkningstenkningen i kulturpolitikken, da slike investeringer i mange tilfeller ser ut til å være begrunnet med henvisning til forventninger om gunstige samfunnsøkonomiske ringvirkninger. Det internasjonale eksempelet som framfor noe annet har tjent som en modell for denne tenkningen om kulturbygg som et redskap i samfunnsutvikling, er Guggenheim-museet i Bilbao.

#### 4.12 Kulturskoler og Den kulturelle skolesekken

To viktige kulturpolitiske tiltak rettet mot barn og unge kom til rundt årtusensskiftet: lovfesting av

<sup>20</sup> Agedal mfl. (2009), Storstad (2010).

<sup>21</sup> Mangset (1992).

<sup>22</sup> Dahl og Helseth (2006): 252.

musikk- og kulturskoler og etableringen av Den kulturelle skolesekken som en nasjonal ordning. Utbyggingen av musikkskoler i kommunene har pågått siden 1950-tallet, og den skjøt fart med etableringen av en ordning med øremerkede statlige tilskudd til dette formålet på 1980-tallet. I utredninger på slutten av dette tiåret ble det pekt på at musikkskolene burde få en utvidet rolle som en «dynamo» i det lokale kulturlivet. Dette ledet fram mot at Norge lovfestet tilbudet i 1997, som det første landet i verden. Opplæringsloven har siden pålagt alle kommuner å ha et «musikk- og kulturskoletilbud». Som det framgår av denne begrepsbruken, er tilbudet ikke lenger avgrenset til musikkundervisning, selv om den fram til i dag utgjør en viktig basis for kulturskolenes virksomhet. Gjennom forankringen i opplæringsloven er kulturskolene underlagt de nasjonale utdanningsmyndighetene, men i mange kommuner er ansvaret for denne virksomheten lagt til den kommunale kulturforvaltningen.

En annen kulturpolitisk nyskaping er Den kulturelle skolesekken (DKS), som ble etablert som en nasjonal ordning i 2001 og har blitt bygget opp med spillemidler fram mot midten av 2000-tallet. DKS er en videreutvikling av kommunale og fylkeskommunale ordninger som kom til på 1990-tallet, blant annet i Sandefjord kommune og Møre og Romsdal og Hedmark fylkeskommuner. Ordningen er et samarbeid mellom kultur- og skolesektoren, som har som mål at alle barn i grunnskolen skal få mulighet til å oppleve profesjonell kunst og kultur. I tråd med DKS' målsettinger skal tilbudene være av høy kvalitet og omfatte hele bredden av kulturuttrykk, fra scenekunst, visuell kunst, musikk, film- og litteratur til kulturarvsprosjekter. Fra 2008 er ordningen utvidet til også å gjelde videregående skole. DKS blir av flere beskrevet som et av de viktigste kulturpolitiske tiltakene i Norge på 2000-tallet.<sup>23</sup> Ordningen kan sees som et storstilt program for distribusjon av kvalitetskultur blant barn og unge, etter mønster av rikskulturspredningspolitikken fra 1950-tallet. Samtidig har ordningen en desentralisert organisasjonsstruktur, og det har vært lagt vekt på at fylker og kommuner skal utforme et tilbud som er tilpasset lokale forhold.

Styrkingen av den kulturpolitiske satsingen på barn og unge gjennom lovfesting av kulturskoler og oppbyggingen av Den kulturelle skolesekken kan sies å ha gått hånd i hånd med en svekkelse av de estetiske fagene i grunnskolen.<sup>24</sup> I

kapittel 3 framhevet vi skoleverkets rolle og betydning som en kulturbyggende institusjon i det norske samfunnet fra 1800-tallet av. Grunnskolen har hatt en nøkkelrolle i det norske samfunnet som dannelsesinstitusjon og som en forvalter av landets kulturarv. At skolen skal fortsette å ha en slik rolle, har blitt stadfestet fra politisk hold fram til i dag. Men skolen er også en kulturbyggende institusjon i en mer snever forstand, som en arena for opplæring i kunst- og kulturfag. Fra slutten av 1990-tallet av har denne spesifikke rollen gradvis blitt bygget ned gjennom reduksjoner i omfanget av undervisningstiden elevene får i disse fagene. Det er nærliggende å se denne utviklingen som et utslag av en forsterket vektlegging av de såkalte basisfagene i skolepolitikken.

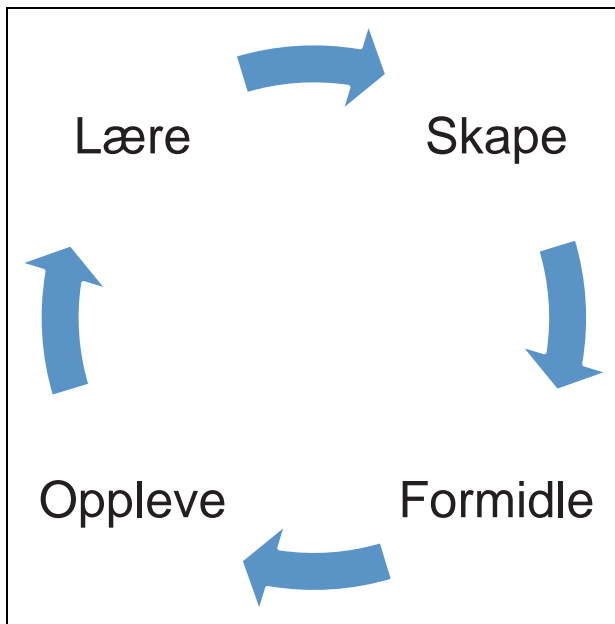
### 4.13 Kulturlivets verdikjede

Når opplæringen i kunst- og kulturfag svekkes som en integrert del av grunnskolen, og det samtidig bygges opp selvstendige institusjoner for opplæring i kunst- og kulturfag (kulturskolene), som delvis er underlagt den kulturpolitiske forvaltningen, kan man si at kultursektoren i større grad enn før omfatter hele bredden av kulturlivets verdikjede. Dette er et begrep vi vil komme tilbake til i senere deler av denne utredningen. Med kulturlivets verdikjede sikter vi til den samfunnsmessige og økonomiske systemsammenhengen kunst- og kulturvirksomheter inngår som deler av. I tråd med samfunnsøkonomisk terminologi kan man skille mellom produksjon, distribusjon, konsumpsjon og reproduksjon som ulike ledd i kulturlivets verdikjede. I figur 4.2 har vi erstattet disse termene med betegnelsene «skape», «formidle», «oppleve» og «lære».

«Skape» viser her til alle former for produksjon av kulturprodukter, enten det dreier seg om utøvende eller skapende virksomhet, og enten produksjonen foregår innenfor eller utenfor kulturinstitusjoner. «Formidle» viser til alle former for virksomhet som bidrar til å gjøre kulturprodukter tilgjengelige for publikum. Her sikter vi til distribusjonsvirksomhet, permanente eller midlertidige kulturarenaer og til ambulerende kulturformidlingsvirksomhet. Med «opplevelse» sikter vi til publikums bruk eller tilegnelse av kulturprodukter, enten dette foregår i privatlivet eller på offentlige arenaer. «Lære» viser til alle former for utdanning og opplæring i kunst og kulturfag. Det gjelder opplæringen som foregår i skoleverket og høyere utdanning i kunst- og kulturfag, men også en rekke mer eller mindre uformelle arenaer hvor

<sup>23</sup> Breivik og Christophersen (2012).

<sup>24</sup> Espeland mfl. (2010).



Figur 4.2 Kulturlivets verdikjede

særlig unge mennesker tilegner seg kunnskap og ferdigheter. Modellen er ment å framheve den systemiske sammenhengen mellom leddene i denne verdikjeden. Dette har betydning for måloppnåelsen i politikken som føres innenfor de ulike kulturfeltene. Hvordan et kulturfelt fungerer over tid, vil være avhengig av alle leddene i verdikjeden og sammenhengen mellom dem.

#### 4.14 Kulturens sektorisering

Framstillingen vi har gitt av den norske kulturpolitikken i etterkrigstiden er en historie om kulturlivets sektorisering. Det dreier seg om hvordan kulturpolitikken gjennom flere etapper har blitt etablert som et politisk og administrativt område som er avgrenset fra andre samfunnssektorer. Det dreier seg også om hvordan det innenfor denne framvoksende sektoren har utkrystallisert seg et sett av særegne kulturpolitiske tenke- og handlemåter med røtter tilbake til 1800-tallet. I en nylig gjennomført studie av Den kulturelle skolesekken beskrives ordningen som et «begeistringsfelt», og kanskje er denne betegnelsen dekkende for tenke- og handlemåtene som gjør seg gjeldende innenfor hele den kulturpolitiske sektoren.<sup>25</sup> Kulturpolitikken er i mindre grad enn andre samfunnssektorer preget av det sosiologen Max Weber kalte modernitetens rasjonaliseringsprosesser.

<sup>25</sup> Breivik og Christophersen (2012).

Det viser seg på et språklig plan ved at kulturpolitikken er et moderne politikk- og forvaltningsområde hvor «instrumentell» er allment oppfattet som et skjellsord. Det viser seg også i en mer praktisk forstand ved at kulturpolitikken i mindre grad enn andre politikkområder har bidratt til og basert seg på en oppbygging av systematisk og spesialisert kunnskap – i en utredning fra 2012 fastslås det at kulturpolitikken er et av de politikkområdene som det forskes minst på, og som i liten grad har bidratt til en oppbygging av slik kunnskapsproduksjon.<sup>26</sup> Det viser seg også ved at kulturpolitikken i mindre grad enn andre politikkområder er basert på en bruk av juridiske virkemidler.<sup>27</sup> Slik kulturpolitikken har kommet til å arte seg i Norge, handler den i første rekke om økonomisk støtte til kulturlivsaktører. Her har staten trådt inn i det som minner om en mesenrolle overfor kulturlivet, og denne relasjonen har preg av å være en form for gavebytte.<sup>28</sup>

Vi har beskrevet forsvaret for høykulturen og vektleggingen av det sosiokulturelle som to hovedlinjer i etterkrigstidens norske kulturpolitikk. I forlengelsen av dette kunne man snakke om at kulturpolitikken i denne perioden preges av to konkurrerende styringsmentaliteter. Ved årtusenskiftet går det et tydelig skille mellom kulturpolitiske aktører på statlig nivå og lokale og regionale kulturlivsaktører med hensyn til slike styringsmentaliteter. I den statlige kulturpolitikken vektlegges den profesjonelle kunsten og kvalitetsmålet. I den kommunale og fylkeskommunale kulturpolitikken er man snarere orientert mot det utvidede kulturbegrepet, den lokale egenaktiviteten og kulturens samfunnsmessige ringvirkninger.

Samtidig har vi framhevet noen viktige underliggende premisser som går på tvers av slike forskjeller i tenkemåte i norsk kulturpolitikk. Et av disse premissene er det som har blitt omtalt som kulturpolitisk paternalisme.<sup>29</sup> Begge de to kulturpolitiske tenkemåtene vi har beskrevet, bygger på en verdimessig rangering av kulturuttryksformer som mer eller mindre oppbyggelige. I det ene tilfellet knyttes oppbyggeligheten til borgerlige dannelsesverdier, mens den i det andre tilfellet knyttes til tanken om egenaktivitet og folkedannelse. Betydningen av slike verdierangeringer i kulturpolitikken illustreres ikke minst gjennom bruken av lystskattprinsippet, hvor det som opp-

<sup>26</sup> KUD (2012).

<sup>27</sup> Kvarv (2007).

<sup>28</sup> Røyseng (2007).

<sup>29</sup> Mangset (1992).

fattes som moralsk mindreverdige aktiviteter – film, ukeblader, pengespill – har blitt skattelagt for å subsidiere det som blir oppfattet som mer høyverdige aktiviteter, enten dette måtte dreie seg om kunst, frivillige kulturaktiviteter eller idrett.

Et annet felles premiss dreier seg om det nasjonale. I Norge har det inntil nylig vært tatt for gitt at kulturpolitikken har som sin hovedoppgave å fungere som et forsvarsverk som beskytter norsk kultur mot utenlandsk påvirkning. Det uttalte målet for kulturpolitikken i Norge på 1800-tallet var å bidra til oppbyggingen av en kulturnasjon og å bygge nasjonal identitet i den norske befolkningen. Dette målet tjente som en viktig legitimering av kulturpolitikken også på 1900-tallet, men nå ble vekten forskjøvet fra å bygge opp en nasjonal kultur og identitet til å verne den fra utenlandsk påvirkning. Bekymringen gjaldt særlig populærkulturelle produkter, for eksempel i form av film og fjernsyn, litteratur og musikk. Gjennom store deler av det forrige århundret var den internasjonale kulturindustrien utpekt som en trussel som måtte motvirkes gjennom kulturpolitiske tiltak.

#### 4.15 Kulturens institusjonalisering

Historien om utviklingen av kulturpolitikken i Norge dreier seg i en viktig forstand også om oppbygging av kulturinstitusjoner med offentlige midler. Kulturinstitusjoner er den arenaen i samfunnet som framfor noen annen gir kunstnere og fagfolk rammevilkår for å utøve og utvikle kunst og kultur på høyt nivå. De har en viktig rolle som forvaltere av landets kulturarv og samfunnsminne. Som sådan har de en identitetsbyggende rolle for befolkningen og tjener som landets utstillingsvinduer mot omverdenen. Kulturinstitusjonene har også en faktisk og potensiell rolle som drivkrefter for utvikling i det øvrige kulturlivet. De er viktige oppdragsgivere for profesjonelle kunstnere og fagfolk utenfor institusjonene og bidrar også til utvikling av amatørkulturen gjennom samarbeid med frivillige.

I etterkrigstiden har det statlige finansielle ansvaret for kulturinstitusjoner stadig blitt utvidet. Dette blir tydelig når man ser på hvordan bevilgningene til kultursektoren som gis over statsbudsjettet, fordeler seg mellom henholdsvis kulturinstitusjoner og aktører i det ikke-institusjonaliserte eller «frie» feltet. På områder som scenekunst, musikk, kulturvern og billedkunst har det gjennom flere tiår vært slik at en stor andel av de statlige kulturmidlene går til kulturinstitusjonene. Utviklingen av disse kulturfeltene preges nettopp

av kulturlivsaktørers kamp for å komme seg «innenfor» statsfinansierte institusjonelle rammer, med den anerkjennelsen og den økonomiske tryggheten som følger av å være fast post på statsbudsjettet.<sup>30</sup>

En av grunnene til at staten har påtatt seg dette finansielle ansvaret er knyttet til det som kan beskrives som en iboende kostnadskrise i kulturinstitusjonene.<sup>31</sup> Særlig gjelder dette institusjoner for performativ kunst, som teatre og orkestre. Slike institusjoner er arbeidsintensive virksomheter som i liten grad kan hente effektiviseringsgevinster fra den teknologiske utviklingen. I den grad disse kulturinstitusjonene følger den generelle lønnsveksten, som blant annet drives fram av at ny teknologi fører til økt produktivitet i andre sektorer i arbeidslivet, blir kulturinstitusjonene dyrere i drift og ute av stand til å finansiere virksomheten gjennom billettinntekter. Siden 1970-tallet har de statlige bevilgningene til slike kulturinstitusjoner økt kraftig. Bevilgningene til scenekunst har vokst til å bli det største området på det statlige kulturbudsjettet, som står for en femdel av de totale statlige bevilgningene. Dels skyldes dette at det har blitt bygget ut flere kulturinstitusjoner, særlig i form av region- landsdelsinstitusjoner. Dels skyldes det at kulturinstitusjonene har blitt dyrere i drift.

#### 4.16 Kulturpolitiske tendenser på 2000-tallet

Vi har beskrevet oppbyggingen og konsolideringen av den kulturpolitiske sektoren fram mot årtusenskiftet. Hva er nytt i kulturpolitikken på 2000-tallet? Ved årtusenskiftet avtegner det seg flere utviklingstrekk i kulturpolitikken som utfordrer de underliggende premissene i den kulturpolitiske tenkningen vi har beskrevet i foregående avsnitt. Den siste foreliggende kulturmeldingen, St.meld. nr. 48 (2002–2003) *Kulturpolitikk fram mot 2014*, bærer bud om dette. På den ene siden peker meldingen på at den kulturpolitiske holdningen til populærkulturen og kulturindustrien har endret seg, og at dette blant annet illustreres gjennom etableringen av støtteordninger for jazz, rock og tilgrensende sjangre. I innledningen til Del I viste vi til en forståelse av kulturpolitikk som ser dette som en kamp om verdsetting av kulturelle uttrykksformer. Utvidelsen av det kulturpoli-

<sup>30</sup> NOU 2002: 8 *Etter alle kunstens regler – en utredning om norsk scenekunstpolitikk*.

<sup>31</sup> Mangset (1992).



tiske ansvarsområdet til også å omfatte populære kulturelle uttrykksformer kan sees som en ny vending i kulturpolitikken langs denne dimensjonen. Det er en utvikling som rokker ved de estetiske og moralske hierarkiene som har legitimert kulturpolitikken i etterkrigstiden. Samtidig kan det sees som en ny vri på politikken for å fremme kulturelt demokrati, som inntil nylig har dreid seg mest om å legge til rette for lokale amatørkulturelle kulturaktiviteter. Som vi skal komme nærmere inn på i fortsettelsen av denne utredningen, har denne utviklingen fortsatt i tiden etter 2005, hvor det har blitt et uttalt mål å motvirke «sjangerdiskriminering» i kulturpolitikken.

På den andre siden vises det i meldingen til at ønsket om å dyrke fram en nasjonal identitet tuftet på en nasjonal enhetskultur ikke lenger utgjør en holdbar legitimering av kulturpolitikken i en tid preget av individualisering og globalisering. I forlengelsen av dette fastslås det at den framtidige kulturpolitikken må legge til rette for utvikling av kulturen med «utgangspunkt i det mangfoldet og den kompleksiteten som preger dagens kultursituasjon».<sup>32</sup> I løpet av 1990-tallet fant det sted et språklig og ideologisk hamskifte i kulturpolitikken: Nasjon og nasjonal identitet gikk fra å være selvsagte orienteringspunkter til å bli sett på som problematiske kategorier, mens globalisering og transnasjonale kulturelle prosesser ble omdefinert fra trusler til kilder til kreativitet og utvikling. Bakgrunnen for dette er dels å finne i den allmenne globaliseringen av det norske samfunnet som fant sted i denne perioden, med økt handel, kommunikasjon og migrasjon på tvers av landegrensene. Dels er bakgrunnen å finne i at kunst- og kulturlivet i økende grad preges av internasjonal nettverksbygging og utveksling. På noen felter i det norske kulturlivet, som den frie scenekunsten og den visuelle kunsten, er i aktørene i høy grad blitt en del av en internasjonal kunstarena.

Parallelt med dette skiftet i synet på globaliseringen har mangfold blitt opphøyet til et nøkkelbegrep i kulturpolitiske debatter. Mangfold er et verdiladet begrep som de aller fleste slutter opp om. Samtidig kritiseres begrepet for å gi et idylliserende bilde av pågående kulturelle endringsprosesser i Norge og for å være «såpeglatt» av flertydighet.<sup>33</sup> Utvalget er enig i mange av disse innvendingene, men finner det likevel nødvendig å bruke mangfoldsbegrepet i fortsettelsen av denne utredningen. I denne forbindelse er det viktig å

tydeliggjøre hvilken betydning det brukes i. Mangfold kan være et normativt begrep som beskriver et politisk *mål* eller en utopi. Det brukes da som en beskrivelse av et framtidig inkluderende samfunn eller av et omdefinert og romsligere nasjonalt fellesskap – som i «det nye norske vi» eller «samhold i mangfold». I andre sammenhenger er mangfold mer tenkt på som et *middel*. Da viser begrepet snarere til hvordan erfaringer av å befinne seg i uryddige og konfliktfylte kulturelle bryningsfelt kan være en viktig kilde til personlig utvikling, kreativitet og kunstneriske visjoner og dermed stimulere til nyskaping og et rikere kulturliv. Endelig brukes begrepet som en *situasjonsbeskrivelse*. Det kan da vise til variasjonen i uttrykksformer innenfor et kulturfelt eller i kulturlivet som helhet – det man kan kalle uttrykksmangfold – eller det kan vise til den tiltakende variasjonen i livsstiler og kulturelle identiteter som gjør seg gjeldende i den norske befolkningen.

I nyere kulturpolitiske utredninger og debatter har mangfoldsbegrepet særlig blitt brukt i den siste betydningen, som et bilde på det fleretniske og flerreligiøse Norge som har oppstått gjennom nyere innvandring og som følge av rettighetskampen til den samiske urbefolkningen og nasjonale minoriteter. Fra slutten av 1990-tallet ble det tatt flere kulturpolitiske initiativer for å bidra til inkludering av kulturelle minoriteter i kulturlivet, deriblant mosaikkprogrammet som ble gjennomført av Norsk kulturråd i perioden 1998–2001. Flere kulturpolitiske satsinger knyttet til kulturelt mangfold kom til på 2000-tallet, samtidig som begrepet kulturelt mangfold ble et selvsagt orienteringspunkt i kulturpolitiske dokumenter og kulturpolitiske debatter. Denne utviklingen er på ingen måte enestående for kulturpolitikken. På en rekke andre politikkområder har spørsmål knyttet til mangfold og inkludering blitt sentrale temaer i politikkutviklingen etter årtusensskiftet. Dette gjelder ikke minst i politikken overfor kirken og tro- og livssynssamfunn.

Det er betegnende i denne forstand at arbeidet med denne utredningen har pågått parallelt med Stålsett-utvalgets arbeid med utredningen om en helhetlige tros- og livssynspolitik. NOU 2013: 1 *Det livssyns åpne samfunn* ble lagt fram i januar 2013. De siste tiårene har det norske samfunnet gjennomgått store endringer med hensyn til kulturelt og religiøst mangfold. I tråd med denne utviklingen og for å sikre en lovgiving som favner mangfoldet har det blitt laget mange utredninger og vært store politiske prosesser både om endringer av formålsparagrafen i skolen og om ny kirke-

<sup>32</sup> St.meld. nr. 48 (2002-2003) *Kulturpolitikk fram mot 2014*: 21.

<sup>33</sup> Brochman og Borchgrewing (2008).

ordning. I 2008 vedtok Stortinget ny formålsparagraf for skolen. Samme år inngikk Stortinget et kirkeforlik om avvikling av statskirkeordningen. Grunnlovsendringen ble vedtatt enstemmig av Stortinget i mai 2012. Ny § 2 i Grunnloven: «Værdigrunnlaget forbliver vor kristne og humanistiske Arv. Denne Grundlov skal sikre Demokrati, Retsstat og Menneskerettighederne.» Ny § 16 i Grunnloven er: «Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse. Den norske Kirke, en evangelisk-luthersk Kirke, forbliver Norges Folkekirke og understøttes som saadan af Staten. Nærmere Bestemmelser om dens Ordning fastsættes ved Lov. Alle Tros- og Livssynssamfund understøttes paa lige Linje.»

#### 4.17 Nye kilder til finansiering av kulturlivet

Utviklingen av den norske kulturpolitikken vi har beskrevet gjennom de foregående avsnittene, dreier seg for en stor del om en «statliggjøring» av kulturen.<sup>34</sup> Det er en prosess hvor stadig flere typer kulturvirksomhet – i spennet fra symfoniorkestre til korps, fra opera til amatørteater og fra billedkunst til dataspill – har blitt innlemmet i offentlige støtteordninger som poster på statlige, fylkeskommunale og kommunale kulturbudsjetter. At finansiering av kulturlivet gjøres til en offentlig velferdsoppgave, er ikke spesielt for Norge. I en rekke andre europeiske land har man en lignende kulturpolitisk modell, hvor offentlige myndigheter tar et omfattende ansvar for finansieringen av kulturlivet. Omfanget av den offentlige finansieringen av kulturlivet i Norge er imidlertid større enn i de fleste andre europeiske landene.

Siden 1990-tallet har den private finansieringen av kunst- og kulturvirksomhet fått større oppmerksomhet i den statlige kulturpolitikken. Dette gjenspeiles i *Kulturpolitikk fram mot 2014* og i St.meld. nr. 22 (2004–2005) *Kultur og næring*. Ifølge Anne-Britt Gran og Sophie Hofplass pendler *Kulturpolitikk fram mot 2014* retorisk mellom en hyllest av kulturens frihet og en tro på kulturens nyttefunksjon i en næringsutviklingssammenheng.<sup>35</sup> Dels dreier det seg om at man på statlig hold har blitt mer opptatt av kultursektorens direkte og indirekte betydning for den økonomiske verdiskapingen. Dels dreier det seg om en utfordring til det private næringslivet om å ta et større ansvar for finansieringen av kultursekto-

ren, blant annet gjennom sponsing. På midten av 2000-tallet hadde kultursponsingen i Norge et betydelig omfang. I 2006 lå dette på i overkant av en halv milliard kroner. De statlige bevilgningene til kulturformål var til sammenligning på rundt fire milliarder kroner.

Kultursponsing er en kommersielt begrunnet virksomhet som inngår i bedrifters markedsførings- og merkevarebyggingstrategier.<sup>36</sup> En annen form for privat finansiering av kulturlivet som har vokst i omfang i Norge siden 1990-tallet, er de pengeutdelende stiftelsene. Denne formen for veldedighet har gjennom lang tid vært en viktig kilde til finansiering av kulturlivet i andre europeiske land, deriblant Danmark og Sverige. I Norge er det i første rekke stiftelsen Fritt Ord, som har stått for en slik virksomhet siden 1970-tallet. Fra årtusenskiftet av har det imidlertid vokst fram en rekke private stiftelser som bidrar til finansiering av kulturlivet i Norge. Deriblant finner man en rekke lokale og regionale stiftelser og en ny nasjonal aktør, Sparebankstiftelsen DNB NOR.

#### 4.18 Kulturnasjon og mangfold

I kapittel 3 framhevet vi at det overordnede motivet i kulturpolitikken i Norge siden 1814 har vært å bygge landet som kulturnasjon. Denne oppgaven har på den ene siden dreid seg om å bygge en kulturell infrastruktur i form av institusjoner, organisasjoner og arenaer for kulturvirksomhet. På den andre siden har den dreid seg om å bygge identitet og fellesskap i befolkningen. Når tanken om å fremme og bevare en norsk enhetskultur erstattes av ønsket om å fremme kulturelt mangfold, betyr dette da at begrepet kulturnasjon har mistet sin kulturpolitiske relevans? Dette er et spørsmål utvalget har synspunkter på. Hvis man med kulturnasjon mener det å bevare et snevert register av kulturuttrykk som oppfattes å representere «det norske», må svaret på det ovennevnte spørsmålet være ja. Men kulturnasjon kan også forstås på en mer dynamisk måte, som en plikt til å legge til rette for en stadig utvidelse av mangfoldet av uttrykksformer i kulturlivet. Det er en forståelse som legger vekt på oppbyggingsaspektet ved kulturnasjonen og det kulturpolitiske ansvaret som følger av dette. Det er et ansvar som dreier seg om å ta vare på kulturarven, ikke som en enhetlig og konstant størrelse, men som noe som alltid er i vekst i takt med at samfunnet og menneskene som tilhører nasjonen, forandrer

<sup>34</sup> Grund (2008).

<sup>35</sup> Gran og Hofplass (2007).

<sup>36</sup> Gran og Hofplass (2007).

seg. Kulturpolitikkenes oppgave blir dermed å ta vare på denne til enhver tid voksende variasjonsbredden i kulturlivet.

I denne sammenhengen er vi inspirert av filosofen Ronald Dworkin som hevder at det normative grunnlaget for kulturpolitikken ligger i plikten hver generasjon har til å opprettholde og utvide variasjonsrikdommen i det kulturlivet den overlater til kommende generasjoner.<sup>37</sup> Grunnlaget for kulturpolitikken er i tråd med dette å finne i et moralsk ansvar vi i dag har overfor kommende generasjoner. Slik utvalget forstår dette, dreier ansvaret seg nettopp om kulturnasjonen. Nasjonen er et fellesskap som henter sin mobiliseringskraft fra at den oppleves som et subjekt som reiser gjennom historien fra en tidløs opprinnelse og inn i en fjern framtid.<sup>38</sup> Etter hvert som menneskene som utgjør nasjonen, forandrer seg over tid, endres deres kulturelle uttrykksformer og dermed også deres identitetsgivende fortellinger om hvem «vi» er, men båndet mellom individet og foregående og framtidige generasjoner består som en moralsk forpliktelse. Kulturnasjonen kan dermed sees som en kulturell vekst- eller oppbyggingsprosess som utspiller seg innenfor rammen av dette historiske fellesskapet. I denne forstand er det ingen motsetning mellom kulturelt mangfold og kulturnasjon. Tvert imot handler kulturnasjonen om å opprettholde og forøke kulturelt mangfold. Det er en oppbyggingsoppgave som aldri kan ferdigstilles.

Kulturnasjonen kan ikke reduseres til et fastfrosset bilde av norsk kultur. Samtidig mener utvalget at det er viktig å holde fast ved tanken om norsk kultur i kulturpolitikken. Dels er dette begrunnet med det internasjonale ansvaret landet har for å ivareta norsk kultur som en del av det globale kulturmangfoldet, noe vi kommer tilbake til i Del II. Dels er dette synet begrunnet i en oppfatning om at det er sider ved norsk kultur som er verdt å verne om av hensyn til å opprettholde landets samfunnsform. Da er det grunn til å legge vekt på å identifisere samfunnsstrukturer og samfunnsarenaer som har vært med på å frambringe kulturelle trekk ved Norge vi i dag oppfatter som bevaringsverdige, snarere enn å se disse som iboende egenskaper hos etniske nordmenn.

Når vi skriver dette, pågår det en debatt i mediene om hva som skal regnes som norsk kultur i kulturpolitikken. I debatten har det blant annet blitt pekt på tillit og likhetsorientering som kulturelle trekk ved Norge. Disse påstandene fin-

ner gjenklang i forskning som sier noe om kultur i Norge, og vår framstilling av kulturpolitikkenes historie bygger opp under disse oppfatningene. Det er grunn til å snakke om tillit og likhetsorientering som kulturtrekk som er karakteristisk for Norge. Men i denne sammenhengen er det viktig å ha klart for seg at slike kulturelle egenskaper er noe som oppstår og vedlikeholdes gjennom sosiale og politiske historiske prosesser, og som kan gå tapt som følge av slike prosesser. Tillit og likhetsorientering er ikke nedarvede egenskaper som vil gå tapt for samfunnet dersom andelen etniske nordmenn i befolkningen minker. I denne forbindelse er det grunn til å minne om den sosiale mobiliseringen og politiske kampen de motkulturelle folkebevegelsene sto i sentrum for på 1800-tallet, som vi beskrev i kapittel 3. Blant historikere er disse prosessene en kjernefortelling om framveksten av det norske demokratiet og det tillitsbaserte samfunnet. Denne fortellingen dreier seg i en viktig forstand om samfunnets håndtering av kulturelt mangfold.

De motkulturelle folkebevegelsene inngikk i en mangesidig kulturstrid om språk, religion og levesett. De dannet sine egne offentligheter som sto i opposisjon til andre bevegelser og til sentrumskulturen. Det spesielle ved denne prosessen når man sammenligner med andre land, er at motkulturene ikke ble marginalisert eller usynliggjort i den nasjonale offentligheten. De ble snarere inkludert på sentrale politiske kulturelle arenaer som deltakere i en nasjonal samtale. Kulturkonfliktene som preget denne tiden, kom dermed til å utspille seg innenfor et nasjonalt uenighetsfellesskap. En av rammene for dette fellesskapet var tilslutning til demokrati- og opplysningsverdier. Vi har pekt på en annen og lite ærerik side ved dette fellesskapet. Den samiske urbefolkningen og andre minoriteter i Norge ble utestengt fra demokratiseringsprosessen og gjort til gjenstand for en hardhendt kulturell assimilering.

Hvis man leter etter modeller av en særegen norsk kultur som er verdt å verne om, er demokratiseringsprosessene som oppsto i Norge forbindelse med de motkulturelle folkebevegelsene, en åpenbar kandidat. Disse prosessene bidro på viktige måter til framveksten av likhetsorienteringen og tilliten som i dag regnes som norsk kultur, og til etableringen av landets demokratitradisjon. I forlengelsen av dette ligger det etter utvalgets syn en viktig oppgave for kulturpolitikken. Som vi skal komme tilbake til i senere kapitler, er et rikt og variert kulturliv en viktig forutsetning for utviklingen av offentlighetene og uenighetsfellesskapet demokratiet avhenger av. Nå som før bør ram-

<sup>37</sup> Dworkin (1985).

<sup>38</sup> Anderson (1991).

mene for dette kulturlivet være tilslutning til demokrati- og opplysningsverdier. Men til forskjell fra fortiden kan ikke dette kulturlivet være avgrenset til majoritetsbefolkningen. I dag ligger det en særlig utfordring i å legge til rette for et kulturliv som tar opp i seg det flerkulturelle Norge.

#### 4.19 Kulturpolitiske utfordringer på 2000-tallet

Avslutningsvis i dette kapitlet vil vi framheve et sett av utfordringer som gjorde seg gjeldende i kulturpolitikken på midten av 2000-tallet, ved starten av kulturløftperioden. Disse utfordringene dreier seg alle om utviklingstrekk i kulturpolitikken som er av en slik art at de kan sies å representere trusler mot kulturpolitikkenes bærekraft, i økonomisk forstand, med hensyn til sentrale kulturpolitiske mål eller med hensyn til kulturpolitikkenes legitimitet. Utfordringene avkrever derfor en aktiv kulturpolitisk håndtering. Et av spørsmålene vi vil stille i fortsettelsen av denne utredningen, er hvorvidt kulturpolitikken etter 2005 har bidratt til en håndtering av disse utfordringene.

*For det første* dreier dette seg om en mangfoldsutfordring. Vi sikter da mer spesifikt til utfordringer som knytter seg til det å tilpasse kulturpolitikken til det flerkulturelle samfunnet Norge har utviklet seg til på 2000-tallet. Vi har pekt på at kulturelt mangfold, i denne betydningen, ble satt på den kulturpolitiske dagsordenen på 1990-tallet, og at dette har vært et sentralt omdreiningspunkt i kulturpolitiske debatter og kulturpolitiske dokumenter siden den gang. På midten av 2000-tallet syntes det imidlertid klart at denne språklige omfavningen av mangfoldsbegrepet i kulturpolitikken på ingen måte sto i forhold til den faktiske ressursinnsatsen på dette området. Kulturstatistikker fra 2000-tallet viser at innvandrer- og minoritetsbefolkningen var underrepresentert som publikum og som kulturprodusenter på en rekke områder innenfor kulturlivet. I kulturpolitiske debatter innenfor ulike kulturfelt har det vært vanlig å konstatere at kulturlivet framstår som «blendahvitt». Mangfoldsutfordringen kan på den ene siden sees som et rettferdighetsspørsmål, det vil si et spørsmål om å skape et kulturliv som er mer representativt for den faktiske befolkningen i Norge. På den andre siden kan det også sees som et spørsmål om hvordan man på en bedre måte kan gjøre det kulturelle mangfoldet som har oppstått i den norske befolkningen, til en ressurs i kulturlivet.

*For det andre* dreier det seg om en digitaliseringsutfordring. Til tross for at digitaliseringen har pågått i en årrekke i kulturlivet, er det fortsatt vanlig å snakke om dette som en revolusjon som ligger i vente en gang i den nære framtid. På midten av 2000-tallet var overgangen til digital produksjon og distribusjon av kulturelt innhold for lengst satt på agendaen som en «stor» omstillingsprosess i kulturlivet. Omstillingen er både en mulighet og en trussel for kulturlivet og dreier seg om flere forhold. Dels dreier det seg om endrede holdninger og forventninger til bruken av kulturprodukter i befolkningen som skapes gjennom det digitale kulturkonsumet. Dels dreier det seg om bransjemessige omstrukturingsprosesser innenfor blant annet musikk, film og litteraturfeltene, som kan bidra til en fornyelse og utvidelse av produksjonen og publikums tilgang på kulturprodukter, men som også kan redusere det kulturelle mangfoldet ved at næringsgrunnlaget for små aktører og smale kulturprodukter forsvinner. En annen digitaliseringsutfordring, som særlig gjelder ABM-sektoren, er knyttet til oppgaven med å utnytte de positive mulighetene i teknologien gjennom utvikling av digital infrastruktur for bevaring og formidling av kulturarv.

*En tredje* utfordring dreier seg om kostnadsveksten ved de store kulturinstitusjonene. En studie av statlig finansierte teatre i Norge viser at mens de totale kostnadene til teaterinstitusjonene har blitt tredoblet fra starten av 1970-tallet og fram til årtusenskiftet når man justerer for lønns- og prisvekst, så har publikumsbesøket ved teatrene vært omtrent uforandret gjennom hele denne perioden. Storparten av disse kostnadene var bevilgninger fra offentlige myndigheter. Samtidig viser studien at en betydelig del av denne kostnadsveksten ikke kan forklares med lønnsvekst (jf. beskrivelsen av kulturinstitusjonenes iboende kostnadskrise ovenfor).<sup>39</sup> Mulige forklaringer på denne kostnadsveksten er økende utgifter til administrasjon, lite fleksible arbeidstidsordninger og dårlig utnyttelse av arbeidskraftressurser ved institusjonene.

Gitt det vi har sagt om kulturinstitusjonenes rolle i kulturlivet ovenfor, kan ikke deres betydning reduseres til et enkelt produktivets- og publikumsmål. Det økende gapet mellom den offentlige ressursinnsatsen som går inn i disse institusjonene, og omfanget av publikummet som benytter seg av tilbudet de produserer, må likevel anerkjennes som et problem. Det langsiktige bildet er her at institusjonene for performativ kunst

<sup>39</sup> Ringstad og Løyland (2002).

opptar en stadig større andel av det statlige kulturbudsjettet uten at deres samlede publikumsgrunnlag utvides. Dertil kommer at det er klare sosiale skjevheter i publikummet som benytter seg av dette kulturtilbudet. Støtten kan dermed komme til å framstå som en «omvendt Robin Hood-effekt», ved at skatteinntekter fra folk flest brukes til å subsidiere et kostbart kulturtilbud for ressurssterke grupper.

*For det fjerde* har kulturpolitikken på midten av 2000-tallet en utfordring knyttet til utviklingen i kunstneres levekår. Levekårsundersøkelser blant kunstnerne på 1970-, 1980- og 1990-tallet har dokumentert at kunstnere har dårlige lønns- og levekår sammenlignet med andre grupper. Særlig gjelder dette frilanserne innenfor ulike kunstfelt. En slik undersøkelse var en del av bakteppet for etableringen av kunstnerpolitikken i Norge på 1970-tallet. Men kunstnerpolitikken har ikke over tid vært i stand til å løse dette levekårsproblemet. Siden starten på 1990-tallet har kunstnerbefolkningen økt kraftig. I den seneste levekårsundersøkelsen om kunstnere fant man at det samlede antallet kunstnere i Norge i 2006 var på rundt 19 000. Den samlede veksten i kunstnerbefolkningen beregnes til å ha vært på drøyt 30 prosent siden den forrige levekårsundersøkelsen i 1994. Veksten var særlig sterk blant skuespillere, designere og illustratører og blant musikere og komponister.<sup>40</sup> Individualiseringen og selvrealiseringsorienteringen som preger denne perioden, kan ha bidratt til dette. Samtidig har internasjonaliseringen av utdanningssystemet fjernet det som før var en viktig utsilingsmekanisme til kunstneryrket. Overrekutteringen til kunstneryrket bidrar til å presse lønninger ned blant frilansere. Det er liten grunn til å tro at denne utviklingen vil bli snudd uten at det gjøres politiske grep i en eller annen retning.

*For det femte* har kulturpolitikken på midten av 2000-tallet en kvalitetsutfordring. Kunstnerisk og faglig kvalitet er et selvfølgelig orienteringspunkt i alle former for kulturvirksomhet. Som vi skal komme tilbake til i Del II, er det denne «ekspresive interessen» som utgjør den underliggende

drivkraften i utviklingen av de ulike kunst- og kulturfeltene. Siden starten av 1990-tallet har kunstnerisk kvalitet vært definert som et overordnet mål for den statlige kulturpolitikken. Dette er også en periode hvor evaluering og måling og vurdering av kvalitet på offentlige tjenester har blitt alminneliggjort som en del av styringen av de fleste samfunnssektorene. Tildelinger fra Norsk kulturfond og andre støtteordninger som forvaltes av Norsk kulturråd, gjøres på grunnlag av kunst- og kulturfaglige kvalitetsvurderinger. Men disse tildelingene utgjør bare en liten del av de totale statlige kulturbevilgningene, nærmere bestemt fem prosent på midten av 2000-tallet. Når det gjelder de øvrige statlige bevilgningene på kulturfeltet, herunder bevilgningene til kulturinstitusjonene, fantes det ingen mekanismer eller systemer for ekstern kvalitetsvurdering av kulturvirksomhet på denne tiden.

Samtidig som det er en økt vektlegging av kvalitetsmålet i kulturpolitikken de siste tiårene, er denne perioden også preget av pluralisme med hensyn til hvilke standarder som skal legges til grunn for vurderinger av kunstnerisk kvalitet, og av hva som i det hele tatt skal regnes som kunst. Det er dette som har blitt kalt «kvalitetsparadokset» i kunstlivet: Mens det er en tiltakende enighet om at kvalitetsvurderinger bør ligge til grunn for ressursfordelingen på kulturfeltet, er det en tiltagende uenighet om hvilke kriterier som skal ligge til grunn for slike vurderinger.<sup>41</sup> Av dette følger det at kvalitetsutfordringen i kulturpolitikken også er en utfordring med hensyn til å utvikle en mer kunnskapsbasert kulturpolitikk. Som vi har påpekt ovenfor kjennetegnes det kulturpolitiske forvaltningsområdet av at det i liten grad har basert seg på en oppbygging av spesialisert fagkunnskap. For at en mekanisme for kvalitetsvurdering skal kunne være legitim, som et ledd i den kulturpolitiske styringen av kulturlivet, må den nødvendigvis være kunnskapsbasert. Som det ble påpekt av forskere på starten av 2000-tallet, lå det en viktig kulturpolitisk utfordring i å bidra til slik metodeutvikling.

<sup>40</sup> Heian mfl. (2008).

<sup>41</sup> Bjørkås (2004a).



*Del II*  
*Kulturpolitikens berettigelse*

## Boks 5.1

*Måse og gran*

Vyrde Kronprins

Kjære dykk alle

Ein ven i studietida, som lik meg sjølv kom frå Ny-Noreg, skreiv riksmål, ikkje nynorsk, og då eg spurde han om kvifor, så svarte han at han helst skulle ha skrive engelsk, for dess fleire som skjønar eit språk, dess betre, meinte han. Eg visste at han tok feil, men det var likevel vanskeleg å argumentere mot han.

Det er fleire enn venen frå studietida som synest å meina at mange språk, særleg dei mindre, er dømde til å gå under i striden med dei større språka, ein slags darwinistisk strid der bokmål tar kverken på nynorsk og slik vidare til sist berre er eitt språk att, til dømes engelsk. Og det, meiner dei, vil vera det beste som kan skje.

Eg synes dette er ein skrekkeleg tanke, på linje med tanken om at det til sist skulle vera att berre eitt slags fugl, la oss seia måsen, eller berre eitt slags tre, la oss seia grana.

Det finst dei som meiner at det får halda med måse og gran – men i dag er me samla i tunet til ein som meinte at meir burde finnast til, og som såg at det i det skandinaviske språkområdet ikkje berre fanst dansk og svensk, men òg norsk, og som såg at norsk hadde like tydelege særkjenne som dansk og svensk. Norsk hadde berre ikkje fått ei samlande utforming i skrift. Og den oppgåva tok Ivar Aasen på seg, ikkje fordi norsk er betre enn dansk og svensk, men for at òg norsk finst til, i det rike mangfaldet, av fuglar, av tre, og av språk.

Ivar Aasen brukte livet på å auka språkmangfaldet i verda, og hans innsats gjer at ei ny grein no er komen med på språktreet, den norske greina.

For den som ikkje sjølv skriv nynorsk, er kanskje det viktigaste med nynorsken at han har ført til fornorsking av riksmålet, slik at det no kan kallast for norsk, ikkje for dansknorsk.

Det kunne ein ikkje seia for to hundre år sidan, på dei tider måtte ein danska. Og den som må bruka eit språk han eller ho ikkje fullt ut kan, anten dansk, som det var, eller engelsk, som det er, kan sjølv sagt ikkje uttrykkja seg så godt og fritt som på sitt eige språk.

Difor bør også i framtida omsetjing, det Horace Engdahl, den faste sekretæren i Svenska Akademien, har kalla for det største språket i verda, framleis vera det største språket, og ikkje engelsk, eller spansk. Omsetjing er det eine språket som er felles for oss alle, seier Engdahl, som eg elles har lånt nokre tankar frå i det eg her har sagt.

Med ynskje om mange slags fuglar og tre og mange språk, og med ynskje om mykje omsetjing, til og frå dei mange språka, vil eg takka for at de har høyrte på snakket mitt om måse og gran.

Jon Fosse

Ved planting av ny tunbjørk i Ivar Aasen-tunet 30. april 2008



## Kapittel 5

### Innledning til Del II – Kulturpolitikens berettigelse



Figur 5.1

Kulturutredningen skal i tråd med sitt mandat vurdere relevansen av nasjonale kulturpolitiske mål sett i lys av samfunnsutviklingen. Ønsket om en vurdering av kulturpolitikkenes mål er betimelig, ikke så mye fordi det er noen mangel på operasjonelle mål som beskriver hva som skal oppnås med tiltak og ordninger i norsk kulturpolitikk, men fordi det kan være vanskelig å få øye på mål som beskriver kulturpolitikkenes overordnede formål og berettigelse. I Kulturutredningens mandat heter det at tiden etter 2005 har vært en ekspansiv periode i norsk kulturpolitikk, i budsjettmessig forstand og med hensyn til utredningsarbeider som har vært gjort innenfor kulturlivets ulike del-sektorer. I den samme perioden har det imidlertid blitt lagt liten vekt på overgripende analyser av mål, virkemidler og tiltak som har vokst fram i kulturpolitikken. I dokumenter hvor regjeringen beskriver intensjonene som ligger til grunn for Kulturløftet, fastslås det at kulturpolitikken er viktig, og at regjeringen ønsker å heve dette politikkområdets status. Men her formuleres det ingen tydelig filosofi som forklarer hvorfor kulturpolitikken er så viktig, og hvorfor det er nødvendig å heve politikkområdets status. Den kraftige veksten i støtten til kulturlivet de siste årene har ikke vært understøttet av noen tilsvarende kraftfull visjon om hvilken rolle kulturpolitikken skal spille i samfunnet. Etter utvalgets oppfatning er derfor en drøfting av det vi vil kalle kulturpolitikkenes berettigelse, en viktig del av oppdraget vi er satt til å utføre.

Spørsmålet om kulturpolitikkenes berettigelse kan, på den ene siden, invitere til en prinsipiell drøfting av om det er legitimt at offentlige myndigheter yter økonomisk støtte eller på andre måter involverer seg i kulturlivet. I et internasjonalt sammenlignende perspektiv, blir det åpenbart at den velferdsstatlige kulturpolitiske modellen med en omfattende offentlig finansiering av kulturlivet ikke er noen selvfølgelig organisering av kulturpolitikken. Når myndighetene i USA er langt mer tilbakeholdne med å yte støtte til kulturinstitusjoner enn tilfellet er i Norge og andre europeiske land, skyldes det ikke bare forskjeller i kulturlivets markedsgrunnlag og tradisjoner for privat finansiering av kulturinstitusjoner. Innenfor den liberale styringstradisjonen, som står sterkt i USA, er det et ideal at staten bør forholde seg nøytral til saker som angår borgernes ulike oppfatninger av hva som er det gode liv, og kunst og kultur utpeker seg nettopp som et slikt saksområde.

Prinsippdiskusjonen for – mot offentlig støtte til kulturlivet kommer likevel ikke til å ha noen framtreddende plass i kapitlene som følger. På

dette punktet mener utvalget det er tilstrekkelig å vise til argumentet om markedssvikt som i lang tid har begrunnet den aktive rollen myndighetene i Norge og andre europeiske land har inntatt i kulturpolitikken. Dette argumentet kan sies å ha en særlig gyldighet i Norge, siden det er et lite land hvor markedet ikke er tilstrekkelig for å opprettholde et mangfoldig kulturliv. Uten finansiering fra offentlige myndigheter vil virksomheten ved mange av kulturinstitusjonene i Norge med stor sannsynlighet måtte nedskaleres eller opphøre, noe som vil være et tap for den nåværende befolkningen så vel som for kommende generasjoner. Når dette er sagt, vil utvalget understreke at det også er ønskelig med en økt finansiering av kulturlivet fra private kilder. Flere finansieringskilder bidrar til å sikre kulturlivet faglig uavhengighet og fremmer mangfold i kunst- og kulturproduksjonen. Dels er det også praktiske grunner til å ønske privat finansiering av kulturlivet velkommen. Utvalget ønsker at kunst- og kulturproduksjonen i Norge skal fortsette å vokse i framtida. For å oppnå dette, er det viktig å utvide finansieringen av kulturlivet som kommer i tillegg til bevilgningene fra offentlige myndigheter.

På den andre siden kan spørsmålet om kulturpolitikkenes berettigelse sees som et prioriterings-spørsmål: Hva er det ved kunst- og kulturvirksomheter som rettferdiggjør at de skal subsidieres med samfunnets fellesressurser, ressurser som kunne ha blitt benyttet på andre formål? Kulturpolitikkenes andel av den totale offentlige ressursbruken i Norge er liten, men like fullt dreier det seg om store midler. I 2011 beløp offentlige myndigheters (stat, fylker og kommuner) bevilgninger til kulturlivet seg totalt til 17,5 milliarder kroner. Det er ingen mangel på alternative formål disse pengene kunne ha vært brukt på, og i en eventuell framtidig situasjon med økonomisk nedgang vil en slik diskusjon kunne melde seg med styrke. Dette vil i så fall kunne være en test på om kulturpolitikken oppfattes som en form for «kakepynt» man kan ta seg råd til i gode tider, eller om den sees som en nødvendig investering i samfunnet som offentlige myndigheter plikter å gjøre. Hvilke verdier er det kulturlivet representerer som gjør det nødvendig å kanalisere fellesskapets ressurser til disse formålene? Dette er spørsmålet vi vil belyse i kapitlene som følger.

I dagens norske kulturpolitikk vises det til rekke ulike typer argumenter, som hver for seg eller sammen tjener som begrunnelser for offentlige myndigheters støtte til kulturlivet. I statlige kulturpolitiske dokumenter understrekes som regel betydningen av kunsten og kulturens *egen-*

*verdi*, ofte i sammenheng med en betoning av viktigheten av kunst- og kulturfaglig kvalitet og kunstens autonomi. Et annet sentralt argument i den statlige grunnlovgivningen av kulturpolitikken dreier seg om ønsket om å oppnå *rettferdighet* i kulturlivet. På den ene siden er dette rettferdighetsmålet knyttet til strategien om å gjøre kulturelle fellesgoder som teater, opera og orkestre tilgjengelige for alle (demokratisering av kulturen). På den andre siden er rettferdighetsmålet knyttet til en strategi om å anerkjenne og støtte ulike former for kulturvirksomhet ulike grupper i befolkningen selv oppfatter som meningsfulle (kulturelt demokrati). Et tredje kulturpolitisk mål som stadfestes i statlige dokumenter, dreier seg om å fremme *mangfold* i kulturlivet, i betydning av variasjon i ytringsformer og i betydning av et kulturliv som gjenspeiler kulturelle forskjeller i befolkningen. En fjerde type begrunnelse for kulturpolitikken det vises til i slike sammenhenger, er at den skal ivareta landets *kulturarv*. I statlige kulturpolitiske dokumenter vises det også til *demokrati- og ytringsfrihetsverdier* som en begrunnelse for kulturpolitikken. Endelig har man de siste årene i økende grad vektlagt kulturlivets spesifikke *sam-*

*funnsbetydninger* med hensyn til blant annet næringsutvikling, folkehelse og integrering.

Som vi skal se i fortsettelsen, mener utvalget at enkelte av disse målene bør tillegges større vekt i kulturpolitikken enn hva som gjøres i dag, mens andre snarere bør nedtones. Når utvalget skal vurdere relevansen av de nasjonale målene for kulturpolitikken, vil vi, i tråd med mandatet, gjøre dette på grunnlag av en analyse av aktuelle trekk ved samfunnsutviklingen. Men svarene man gir på spørsmålet om hvilke mål som bør gjøres gjeldende for kulturpolitikken, er i stor grad avhengige av hvilket kultursyn man baserer seg på, og hvilke egenskaper og kvaliteter man tillegger kulturen. Kapittel 6 er derfor viet en drøfting av kulturbegrepets generelle betydninger og det kulturpolitiske kulturbegrepet. Deretter følger en drøfting av kulturens samfunnsbetydninger i kapittel 7, før vi i kapittel 8 redegjør for utvalgets forståelse av den aktuelle samfunnsutviklingen og konsekvenser denne har i kulturlivet. I kapittel 9 oppsummerer vi drøftingene i de foregående kapitlene og trekker konklusjoner med hensyn til hvilke mål som bør legges til grunn for kulturpolitikken i framtiden.

## Kapittel 6

# Kultur, ytringskultur og det kulturpolitiske kulturbegrepet

### 6.1 Innledning

«Kultur» sies gjerne å være et av de mest komplekse ordene i det vestlige vokabularet. Gjennom historien har det blitt utrustet med et variert meningsinnhold som kan påkalles i ulike sammenhenger og for ulike formål. I dette kapitlet vil utvalget redegjøre for dets forståelse av kulturbegrepet og for dets syn på hvordan dette kan avgrenses i en kulturpolitisk sammenheng. I første del av kapitlet gjennomgår vi kort kulturbegrepets historiske utvikling, fra dets førmoderne opprinnelse fram til dets nåtidige betydninger. Her framhever vi noen hovedbetydninger av det moderne kulturbegrepet. Deretter følger en drøfting av det kulturpolitiske kulturbegrepet og det «utvidede kulturbegrepet» som har ligget til grunn for norsk kulturpolitikk siden 1970-tallet. Etter utvalgets oppfatning er dette kulturbegrepet av flere grunner modent for en justering. I siste del av kapitlet redegjør vi for hvordan det kulturpolitiske kulturbegrepet bør presiseres, med henvisning til begrepet «ytringskultur».

### 6.2 Kultur som sivilisasjon, levemåte og kunst

Ordet kultur assosieres ofte med urbane og teknisk avanserte livsformer, men i dets opprinnelige betydning hadde ordet en rural og naturnær referanse.<sup>1</sup> Det førmoderne kulturbegrepet viste til menneskers bearbeidelse av naturen i virksomheter som jordbruk og dyrehold. Kultur ble forstått på en måte som ligger nært det man i dag sikter til med uttrykket «kultivere», det å legge til rette for og forme naturlige vekstprosesser. Innenfor en slik kulturforståelse er det verbformen av kultur som vektlegges. Kultur er en aktivitet, noe mennesker *gjør*. Gjennom disse aktivitetene gir men-

nesker form til sine naturlige og sosiale omgivelser, samtidig er aktivitetene med på å forme mennesker som individer og samfunnsdeltakere. Det er i forlengelsen av dette at begrepet om *dannelse* (bildung) får sin mening. Begrepet viser til den «foredlende» virkingen deltakelse i kulturaktiviteter oppfattes å ha på mennesker, gjennom utviklingen av et indre «bilde» eller ideal for livsførsel.

Det moderne kulturbegrepet har sitt opphav hos tenkere som er knyttet til den romantiske bevegelsen som gjorde seg gjeldende i europeisk og særlig tysk åndsliv fra slutten av 1700-tallet. Ifølge Raymond Williams antok kulturbegrepet her tre ulike betydninger: som sivilisasjon, som levemåte og som kunst. I likhet med sivilisasjonstanken var kulturbegrepet opprinnelig knyttet til opplysningstidens oppfatning av modernisering som en ensartet framskrittsprosess. En forskjell mellom sivilisasjons- og kulturbegrepene var at sivilisasjonsbegrepet var knyttet til en kosmopolitisk tenkemåte, mens kultur var forbundet med forestillinger om nasjonale forskjeller. En annen forskjell var at mens sivilisasjon ble brukt som en beskrivelse av den samlede politiske, økonomiske og tekniske samfunnsutviklingen, betonte kultur heller former for åndelig og intellektuell utvikling. Etter hvert som kulturbegrepet tok form innenfor den romantiske bevegelsen, ble disse betydningsforskjellene forsterket. Kultur ble gjort til en motsats til den instrumentaliserte og fragmenterte tilværelsen det moderne industrisamfunnet ble oppfattet å bringe med seg. Det viste til en tilværelse som er organisk, sanselig og utrustet med iboende mening. Fra å ha vært en beskrivelse av den generelle sekulære samfunnsutviklingen blir kultur dermed et bilde på det som oppfattes å gå tapt i moderniseringsprosessen.

Dette leder fram mot den andre hovedbetydningen av det moderne kulturbegrepet, kultur som levemåte. Framfor å se kultur som en ensartet utviklingsprosess, inviterer tanken om kultur som levemåte til å snakke om fenomenet i flertallsform, som *kulturer*. Den universalistiske framskrittsideen erstattes her av tanken om at verden

<sup>1</sup> Framstillingen i dette og de påfølgende avsnittene bygger for en stor del på Raymond Williams (1975) og Terry Eagletons (2000) drøftinger av kulturbegrepet.

består av et mangfold av kulturer, som hver for seg representerer en unik levemåte, og som utvikler seg i samsvar med sine egne tekniske, sosiale og moralske standarder. Denne kulturrelativistiske betraktningssmåten ligger til grunn for det som omtales som det antropologiske eller samfunnsvitenskapelige kulturbegrepet. Her viser kultur til kunnskap, normer, verdier og tankemønstre som overføres mellom generasjoner i et samfunn. Kultur blir slik logisk sett å regne som en altomfattende dimensjon ved alle samfunn. Likevel var den europeiske tenkningen om kultur lenge preget av en tendens til å se dette som en egenskap ved det rurale folkelivet eller fremmede ikke-moderne samfunn. Som en motsats til moderniteten ble kultur dermed en forklaring på «De andres» skikker og handlingsmønstre.

Den tredje hovedbetydningen av kultur som oppsto innenfor den romantiske bevegelsen, avgrensner fenomenet til de mest høyverdige formene for kunst og intellektuell virksomhet. Sentralt i denne kulturforståelsen er tanken om kunsten som en form for virksomhet som ikke tjener noe formål ut over seg selv, og om kunstneren som skapende individ. De virksomhetene som det i dag er vanlig å omtale som kunst, sies gjerne å ha oppstått historisk i forlengelsen av håndverkstradisjoner og kultiske ritualer. Kunstens utskillelse fra disse virksomhetene kan sees som et ledd i den allmenne sekulariseringen og institusjonelle differensieringen som er karakteristisk for moderne samfunn. På 1700-tallet vokste det fram et marked for kunstverk i de europeiske landene og derigjennom også et eget begrepsapparat for vurdering av kunstverk. Det oppsto særegne yrkesgrupper, som forleggere og kritikere, som forvaltet denne kunnskapen. Samtidig skjer det en endring i synet på innholdet i den kunstneriske virksomheten. Mens kunsten tidligere ble forstått som en gjengivelse eller etteraping av guddommelig bestemte mønstre i naturen, oppfattes den nå heller som et uttrykk for de skapende evnene kunstneren er i besittelse av.

Dette skiftet i synet på kunsten, fra imitasjon til kreativ nyskaping, tydeliggjøres i romantikkens kunstforståelse.<sup>2</sup> Grunnlaget for kunstnerisk nyskaping oppfattes her å ligge i det kunstneriske talentet enkelte personer er utrustet med, som en form for nådegave, og i inspirasjonen som oppnås gjennom grenseoverskridende erfaringer. Det er denne kunstforståelsen som har vært retningsgivende for utformingen av de moderne europeiske kunstinstitusjonene. Igjen kan denne kulturforstå-

elsen sees som en form for modernitetskritikk. Doktrinen om «kunst for kunstens skyld» og forestillingen om kunstneren som bohem representerer begge en avvisning av den instrumentelle rasjonaliteten som oppfattes å gjennomsyre det moderne samfunnslivet, og i begge tilfeller blir kreativitet sett på som en kraft som utspiller seg på utsiden av det konvensjonelle samfunnslivet.

### 6.3 Kulturell kompleksitet

I kapittel 3 framhevet vi at kultur- og dannelsesbegrepene i Norden ikke alene har blitt bestemt av et dannelsesborgerskap, de har også blitt definert «nedenfra» fra aktører innenfor det sivile samfunnet. Dette har bidratt til at kulturforståelser som har gjort seg gjeldende i Norge siden 1800-tallet, i stor grad har anerkjent hverdagslige og «lave» kulturelle former, ikke bare som en idealisert motsats til moderniteten, men som en del av samfunnets felleskultur. Denne tradisjonen for anerkjennelse av folkelige kulturuttrykksformer kan sies å foregripe sider ved tenkningen om kultur som har gjort seg gjeldende innenfor samfunnsvitenskapene, humaniora og kunstfagene de siste tiårene. Et trekk ved denne tenkningen er at kulturbegrepet har blitt åpnet opp til å omfatte et stadig videre spekter av uttrykks- og sosialitetsformer. Kultur har gått fra å være sett på som noe marginalt, som befinner seg på siden av sentrale samfunnsinstitusjoner som økonomien og politikken, til å bli sett på som et konstituerende trekk ved alt sosialt liv.

Et annet gjennomgående trekk ved dagens kulturforskning er problematisering av skillet mellom «høye» og «lave» kulturuttrykk. I kulturforståelsene vi har beskrevet ovenfor, tas det ofte for gitt at kultur er noe som er avgrenset fra markedet og den kommersielle kulturindustrien. Akademiske kulturstudier har i de siste tiårene snudd om på dette perspektivet, ved at de har gjort den kommersielle populærkulturen til et av sine hovedanliggender. Dels søker man i slike studier å synliggjøre at populærkulturelle produkter kan ha overskridende estetiske og kritiske kvaliteter, som tidligere har vært ansett for å være forbeholdt den seriøse kunsten. Dels søker man i slike studier å synliggjøre populærkulturelt *forbruk* som en kilde til kreativitet, erkjennelse og identitet.<sup>3</sup>

I de siste tiårene har kulturforskningen også vært preget av et skifte av fokus fra likhet og kontinuitet til forskjell og forandring. Dette viser seg i

<sup>2</sup> Taylor (1998).

<sup>3</sup> Mitchell (2000).

kritikken som har blitt reist mot tendensen til å betrakte kulturer som tidløse og gjensidig avgrensede enheter, som preget mye av den tidligere tenkningen om kultur. I nyere kulturanalyser legges det vekt på å synliggjøre at enhver kultur preges av intern variasjon og motsetningsforhold. Samtidig vektlegges det at kulturer har porøse grenser og overlapper hverandre. Dette tydeliggjøres i studier som viser hvordan nasjonale, regionale og lokale kulturer er produkter av historiske utvekslings- og hybridiseringsprosesser som går på tvers av landegrenser. Det tydeliggjøres også i studier som fokuserer på samtidens transnasjonale kulturelle «kontaktsoner» og på personer med sammensatte kulturelle identiteter.<sup>4</sup> Her utfordres forestillingen om kulturer som adskilte og uforanderlige enheter av en forståelse som legger vekt på kulturell kompleksitet. I et slikt perspektiv blir det problematisk å snakke om norsk kultur uten å samtidig påpeke at dette er et sammensatt fenomen med betydelige variasjoner langs sosiale og geografiske skillelinjer, og uten å påpeke at det er et fenomen som er i konstant forandring som følge av globaliseringsprosesser.

## 6.4 Kulturbegrepet i norsk kulturpolitikk

I vår gjennomgang av hovedtrekkene i den moderne tenkningen om kulturbegrepet i de foregående avsnittene har vi framhevet flere utviklingslinjer. For det første har vi sett at kultur gått fra å bli oppfattet som noe som utspiller seg andre steder og blant andre folkeslag (kultur som levemåte) eller i randsonen av det moderne samfunnet (kultur som kunst), til at det i dag sees som et trekk ved alt sosialt liv. For det andre har vi pekt på at tenkningen om kultur har gått fra å være hierarkiserende, ved at noen uttrykksformer oppfattes å stå «over» andre, til at den i dag preges av en problematisering av skillet mellom «høye» og «lave» kulturelle former. For det tredje har vi pekt på bevegelsen fra at kultur sees som statiske og avgrensede enheter til nåtidens vektlegging av kulturers foranderlighet og kompleksitet, som følge av interne motsigelser og transnasjonale sammenblandingprosesser.

De ulike kulturforståelsene vi har beskrevet, aktualiseres alle i dagens norske kulturpolitikk. I kulturpolitiske dokumenter fra statlige, regionale og lokale myndigheter snakkes det vekselvis om kultur som sivilisering, levemåter og kunst. De

siste tiårene har det blitt vanlig at man i slike dokumenter også framhever betydningen av globalisering og kulturelle hybridiseringsprosesser for kulturpolitikken. Bruken av kulturbegrepet i kulturpolitiske sammenhenger peker derfor i mange ulike retninger. Når vi i fortsettelsen snakker om det kulturpolitiske kulturbegrepet, sikter vi mer spesifikt til definisjoner som tjener som avgrensinger av den offentlige kulturpolitikken ansvarsområde. Dette ansvarsområdet ble tydeliggjort i norsk kulturpolitikk i St.meld. nr. 8 (1973–74) *Om organisering og finansiering av kulturarbeid* og St.meld. nr. 52 (1973–74) *Ny kulturpolitikk* med introduksjonen av det utvidede kulturbegrepet.

## 6.5 Det utvidede kulturbegrepet

Som vi påpekte i kapittel 4, var bakteppet for introduksjonen av det utvidede kulturbegrepet i kulturmeldingene på 1970-tallet å finne i bevegelsen for kulturelt demokrati som hadde oppstått i internasjonale fora som en reaksjon på svakheter ved den kulturpolitiske distribusjonspolitikken. I denne sammenhengen ble det rettet kritikk mot kulturpolitikken vektlegging av nasjonale høykulturer og anbefalt at kulturpolitikken måtte utvides til å omfatte de ulike uttrykksformene befolkningen selv oppfatter som kultur.<sup>5</sup> Det kulturpolitiske kulturbegrepet ble dermed trukket i retning av tanken om kultur som levemåte og det samfunnsvitenskapelige kulturbegrepet. I senere kulturmeldinger har det samfunnsvitenskapelige kulturbegrepet fortsatt å være et referansepunkt, og i en del sammenhenger omtales det utvidede kulturbegrepet og det samfunnsvitenskapelige kulturbegrepet nærmest som synonyme. De to begrepene skiller seg imidlertid fra hverandre i flere viktige henseender.

Det samfunnsvitenskapelige kulturbegrepet er ment å være et verdinøytralt redskap for akademisk kultur- og samfunnsanalyse. Det utvidede kulturbegrepet er til forskjell et politisk-administrativt sektorbegrep og derfor også et verdibegrep. Det beskriver uttrykksformer, praksiser og institusjoner offentlige myndigheter oppfatter som støtteverdige. På et symbolsk plan kan slik støtte til kulturelle uttrykksformer fra storsamfunnets side sees som en anerkjennelse av sosio-kulturelle livsformer uttrykksformene er forbundet med.<sup>6</sup> En annen forskjell har å gjøre med rekke-

<sup>4</sup> Benhabib (2011).

<sup>5</sup> Vestheim (1995).

<sup>6</sup> Vestheim (1995).

vidden av begrepene. Det samfunnsvitenskapelige kulturbegrepet viser så godt som alle former for menneskelig virksomhet. Når man i kulturpolitiske sammenhenger refererer til det samfunnsvitenskapelige kulturbegrepet, er det ikke så mye for å definere det faktiske innholdet i kulturpolitikken som for å si at dette begrepet setter rammer for hva som i prinsippet kan omfattes av kulturpolitikken. Det utvidede kulturbegrepet lar seg derfor bedre beskrive som en «depresisering» enn som en substansiell definisjon av kulturbegrepet.<sup>7</sup> Det er et bevisst valg om ikke å gi kulturbegrepet et bestemt meningsinnhold. Resultatet er en sirkulær definisjon av kulturbegrepet: Kultur blir definert som det som til enhver tid omfattes av kulturpolitikken.<sup>8</sup>

Det utvidede kulturbegrepet dannet et grunnlag for pragmatiske politiske valg om hva som skulle innlemmes og utelukkes fra det kulturpolitiske forvaltningsområdet som var under oppbygging på 1970-tallet.<sup>9</sup> I denne sammenhengen ble «egenaktivitet» et nøkkelord. I St.meld.nr.8 (1973–74) heter det om det utvidede kulturbegrepet:

Det er ikkje alltid klart kva dette nye kulturomgrepet inneber, men eit grunntrekk synst å vere at ein legg vekt på eit vidare register av faktorar som er med og gir livsmiljøet kvalitet. Særleg blir verdien av skapande eigenaktivitet i alle skiftande former sterkare understreka enn før.<sup>10</sup>

Begrepet om egenaktivitet kan i utgangspunktet tilsi at det viktigste ikke er «*hva vi gjør men at vi gjør noe*».<sup>11</sup> I praksis har det likevel kommet til å vise til et bestemt sett av aktiviteter og til en bestemt oppfatning av «aktivitetskvalitet».<sup>12</sup> I kulturmeldingene fra 1970-tallet tydeliggjøres en velferdskulturell tenkning, hvor kulturpolitikken sees som et redskap for å høyne befolkningens trivsel og livskvalitet. Dette var igjen knyttet til en bekymring hos myndighetene over kvaliteten på innholdet i befolkningens fritid, som mer og mer var blitt overtatt av massemediene og den kommersielle populærkulturen.<sup>13</sup> Egenaktivitet var

ikke bare tenkt som et egalitært alternativ til den elitære høykulturen, men også som en oppbyggelig motvekt til den passiviserende kulturindustrien.

Slik begrepet om egenaktivitet har blitt brukt i kulturpolitikken siden 1970-tallet, har det blitt en betegnelse på ulike former for amatørbaserte kunstneriske aktiviteter, idrett og ungdomsarbeid. Det viser ikke så mye til uformelle kulturaktiviteter den enkelte måtte hengi seg til, som til den organiserte kulturaktiviteten og til organisasjoner. Slik trekker det kulturbegrepet i noen bestemte retninger. Barn og ungdom, nærmiljø og fritid er nøkkelord i beskrivelser av det kulturpolitiske forvaltningsområdet som ble bygget opp på lokalt og regionalt nivå i etterkant av kulturmeldingene på 1970-tallet. At dette forvaltningsområdet skulle få navnet «kulturpolitikk», var ingen selvfølge. Som Per Mangset påpeker, ville det gitt god mening om forvaltningsområdet heller hadde blitt kalt «miljøpolitikk», «ungdomspolitik» eller «fritidspolitik», da det var disse hensynene som sto sentralt for dem som utformet politikken.<sup>14</sup>

I kapittel 4 viste vi at det utvidede kulturbegrepet og tanken om egenaktivitet har stått sentralt i den lokale og regionale kulturpolitikken fram til i dag. Samtidig har kulturbegrepet her blitt trukket i retning av kulturnæring og stedsutvikling. På det statlige nivået i kulturpolitikken har det siden 1990-tallet vært en dreining mot en sterkere vektlegging av den profesjonelle kunstens egenverdi og mål om kunstnerisk kvalitet. Vektleggingen av høykulturen har blitt opprettholdt av den nåværende regjeringen, samtidig som den i praksis har tatt til orde for et utvidet kultursyn i den statlige kulturpolitikken gjennom tiltak for å avskaffe «sjangerdiskriminering» innenfor musikkområdet og andre kulturfelt. Et uttrykk for at det utvidede kulturbegrepet fortsatt er retningsgivende for norsk kulturpolitikk, er å finne i kulturloven fra 2007. I Ot.prp. nr. 50 (2006–2007) *Om lov om offentlige styresmakters ansvar for kulturverksemd* snakkes det gjennomgående om offentlige myndigheters plikt til å legge til rette for og fremme «kulturvirksomhet». Kulturvirksomhet defineres her som å

a) skapa, produsera, utøva, formidla og distribuera kunst- og andre kulturuttrykk, b) verna om, fremja innsikt i og vidareføra kulturarv, c) delta i kulturaktivitet, d) utvikla kulturfagleg kunnskap og kompetanse.<sup>15</sup>

<sup>7</sup> Vestheim (1995).

<sup>8</sup> Karlsson (2010).

<sup>9</sup> Dahl og Helseth (2006).

<sup>10</sup> St.meld. nr. 8 (1973-74) *Om organisering og finansiering av kulturarbeid*: 45-46.

<sup>11</sup> Dahl og Helseth (2006).

<sup>12</sup> Berg (1986).

<sup>13</sup> Berg (1986), Dahl og Helseth (2006).

<sup>14</sup> Mangset (1992).

<sup>15</sup> Ot.prp. nr. 50 (2006-2007) *Om lov om offentlige styresmakters ansvar for kulturverksemd*: 26.

Dette er en mer spesifikk beskrivelse av det kulturpolitiske ansvarsområdet enn man finner i de opprinnelige formuleringene av det utvidede kulturbegrepet. Det dreier seg imidlertid fortsatt om en sirkeldefinisjon av kulturpolitikken ansvarsområde. I Ot.prp. nr. 50 påpekes det at man bevisst unnlater å gi en presis og uttømmende definisjon av kultur. Kultur blir i stedet definert som det som til enhver tid faller innenfor det kulturpolitiske ansvarsområdet.

## 6.6 Fra det utvidede kulturbegrepet til ytringskultur

Det utvidede kulturbegrepet vi har beskrevet, kjennetegnes av at det unnlater å gi en presis definisjon av fenomenet kultur. En fordel med et slikt åpent kulturbegrep er at det gir fleksibilitet til å tilpasse kulturpolitikken til samfunnsendringer som finner sted over tid. Mange av innvendingene som har blitt reist mot det utvidede kulturbegrepet knytter seg til den samme åpenheten. Siden det utvidede kulturbegrepet ikke gir noe svar på spørsmålet «hva er kultur?», så åpner det opp for vilkårlighet med hensyn til hva som inkluderes i det kulturpolitiske ansvarsområdet. I en tid hvor det i mindre grad enn før ligger noen automatikk i at slike beslutninger oppnår legitimitet, og hvor mangfoldet i befolkningens kulturelle preferanser øker, vil denne typen innvendinger mot det utvidede kulturbegrepet kunne få en voksende betydning.

I kulturpolitiske debatter hevder noen et syn om at det utvidede kulturbegrepet bør erstattes av et mer substansielt kulturbegrep og dermed også av en kulturpolitikk som er avgrenset til den profesjonelle kunsten og enkelte høykulturelle uttrykksformer. Kravet om at kulturpolitikken må bygge på et mer substansielt kulturbegrep, framsettes ofte med henvisning til de høykulturelle uttrykksformenenes egenverdi og utviklende kvaliteter. I dette ligger det en påstand om at andre – lavkulturelle, motkulturelle, populærkulturelle – uttrykksformer ikke har egenverdi og utviklende kvaliteter, og at de derfor har lavere støtteberettigelse. Utvalget er enig i kravet om at en substansiell forståelse av kultur bør legges til grunn for eventuelle avgrensingen av det kulturpolitiske ansvarsområdet. Dette bygger på en oppfatning om at det er mulig å peke på ett sett av praksiser og institusjoner som har egenskaper og kvaliteter som gjør dem til kulturpolitikken virkeområde, og at disse egenskapene har å gjøre med kommunikasjon og menneskers ytringsbehov. Utvalget

mener det er en fare for at denne kjernen av kulturvirksomheter kan bli fortrenget av andre typer virksomhet innenfor kulturpolitikken, og ønsker derfor en tydeligere definisjon av det kulturpolitiske ansvarsområdet. Utvalget er derimot ikke enige i kravet om at det kulturpolitiske kulturbegrepet bør gis en snever avgrensning til høykulturelle uttrykksformer.

Med dette mener vi ikke å signalisere en relativistisk holdning om at alle kulturprodukter er av like stor verdi. Etter utvalgets oppfatning må begreper som dannelse, nyskaping, kritikk, deltakelse og mangfold tillegges stor vekt i kulturpolitikken. Vi har pekt på de akademiske studiene som viser at populærkulturen og folkelige kulturuttrykk også har slike kvaliteter. Hvis kunst er å forstå som estetisk virksomhet som overskrider konvensjonelle tenkemåter, blir det klart at dette er et fenomen som ikke alene oppstår innenfor kunstinstitusjoner. Det samme kan sies om begreper som kritikk og deltakelse. Oppfatningen om at slike dannelsesverdier eksklusivt og automatisk er knyttet til høykulturelle uttrykksformer er ikke et holdbart grunnlag for en framtidsrettet kulturpolitikk. Mer spesifikt mener utvalget at begrepet kvalitet må stå sentralt i kulturpolitikken og at kvalitetsvurderinger av kunst og kultur bør få en viktigere plass i kulturpolitikken enn det har hatt til nå. Dette er basert på en oppfatning om at det er mulig og ønskelig at man i en kulturpolitisk sammenheng trekker skiller mellom god og dårlig kunst og kultur. Men etter utvalgets syn går ikke disse skillene mellom kunstarter, sjangre og uttrykksformer – de går på tvers av dem. For å ta musikk som eksempel, kan man i tråd med dette snakke om god eller dårlig klassisk musikk, god eller dårlig rock, god eller dårlig folkemusikk, men ikke rangere disse sjangrene på et kvalitetshierarki.

På denne bakgrunnen ønsker utvalget å framheve begrepet «ytringskultur» og nedtone det utvidede kulturbegrepet. Et utgangspunkt for å definere innholdet i begrepet ytringskultur er å finne i beskrivelsen av begrepet kulturliv i boka *Lokalt kulturliv i endring*. Her sier forfatterne at de bruker kulturliv i en smalere betydning enn det utvidede kulturbegrepet, men samtidig i en bredere betydning enn «finkulturen». Slik begrepet kulturliv brukes i boka, går det langt ut over den profesjonelle kunsten, mens avgrensingen mot det utvidede kulturbegrepet gjøres ved virksomheter «som ikkje har kulturelle formål som det primære».<sup>16</sup> I boka slås det videre fast at kul-

<sup>16</sup> Aagedahl mfl. (2009): 14.



turliv ikke så mye dreier seg om materielle kunstneriske produkter som om den «interaktive utvekslingen av ideer, verdier og følelser» som oppstår rundt disse produktene. Kulturliv forutsetter kommunikasjon, sosial samhandling og arenaer eller møtesteder, understrekes det av forfatterne. Deltakelse i kulturliv omfatter slik sett flere former for aktivitet enn det som vanligvis regnes som egenaktivitet i en kulturpolitisk sammenheng. Å delta i kulturlivet handler ikke bare om å spille et instrument, synges i kor eller å organisere et kulturarrangement, det handler også om å være en del av kunst- og kulturpublikummet. Å gå på konsert, teater eller museum, å lytte til et musikkalbum, å lese en bok – alle disse aktivitetene inngår i utvekslingen av ideer, verdier og følelser som kulturlivet består av.

I denne beskrivelsen avtegner det seg et bilde av kulturlivet som et eget praksisfelt i samfunnet som går på tvers av skiller mellom offentlig, frivillig og privat sektor. Dette er en nyttig innsnevring av kulturbegrepet, men som en definisjon er beskrivelsen likevel ufullstendig. Det som skiller kulturlivsvirksomhet fra andre tilgrensende former for virksomhet, er her at de førstnevnte har «kulturelle formål som det primære». Hva slags formål er det da snakk om? Kulturpolitikkforskeren Jim McGuigan gir en mer presis beskrivelse av hva som ligger i dette. Han argumenterer for at kulturbegrepet må avgrenses til praksiser og institusjoner som har meningsskaping og symbolsk kommunikasjon som deres hovedformål.<sup>17</sup> Sagt på en annen måte dreier dette seg om kommunikasjon som har et ekspressivt hovedformål. I språkfilosofien trekkes man et skille mellom språkets «representative» og «ekspressive» betydninger. Kommunikasjon er representativ i den grad vi bruker den som et redskap til å informere om foreliggende saksforhold i verden. Kommunikasjon er ekspressiv når uttrykksformene som benyttes, får en egentynge og kommunikasjon og meningsskaping blir et mål i seg selv.<sup>18</sup> I ekspressiv kommunikasjon trekkes oppmerksomheten mot de symbolske uttrykkene som benyttes, og gjennom dette søker den å stimulere til refleksjon og erkjennelse hos mottakerne.

Når kulturbegrepet avgrenses på denne måten, viser det ikke lenger til en altomfattende dimensjon ved samfunnet, men til et eget praksisfelt i samfunnet, og det er dette vi vil kalle yringskultur. Nærmere bestemt kan yringskulturen sies å ha to bestanddeler: På den ene siden viser

begrepet til virksomheter som dreier seg om formidling, vern og videreføring av materiell og immateriell kulturarv. Dette omfatter museums-, arkiv- og bibliotekvirksomhet samt andre former for kulturvernvirksomhet. På den andre siden viser yringskultur til det som i vid forstand kan kalles kunstneriske virksomheter. Dette omfatter produksjon og utøvelse av musikk, scenekunst, litteratur, visuelle kunstarter og film, tv, video og dataspill. Yringskultur viser til den profesjonelle og ikke-profesjonelle utøvelsen av disse uttrykksformene og til formidlingsaktiviteter og opplæring og utdanning som er knyttet til uttrykksformene. Det viser også til det å tilegne seg slike kulturuttrykk som publikummer. Det er totaliteten av disse aktivitetene og kommunikasjonsprosesser som oppstår på grunnlag av dem, vi sikter til med begrepet yringskultur.

Denne todelte innholdsbeskrivelsen av yringskultur som kulturarv og kunstnerisk virksomhet er inspirert av Bill Iveys beskrivelse av «ekspressivt liv» som et praksisfelt som består av «kulturarv» (heritage) og «stemmer» («voice»). Som Ivey påpeker:

Thus 'heritage' constitutes one half of expressive life: the part that is about belonging, continuity, community and history; it is expressed through art and ideas grounded in family, neighbourhood, ethnicity, nationality and the many linkages that provide securing knowledge that we come from a specific place and are not alone. 'Voice', the other half of our expressive life, is quite different: a realm of individual expression where we can be autonomous, personally accomplished and cosmopolitan – a space in which we can, at times, even challenge the conventions of community or family heritage.<sup>19</sup>

Kulturarvsvirksomhet handler, i tråd med denne beskrivelsen, om det kollektive og kontinuitet. Det er et rom for å uttrykke og å reflektere over historien og tilhørighet til ulike typer fellesskap, i spennet fra det lokale til det globale. Kunstnerisk virksomhet handler til forskjell om det autonome individet. Det er et rom for individuelle yringer, for overskridelse av det bestående og for streben etter det enestående. Samtidig er det verdt å påpeke at grensene mellom disse to sidene ved yringskulturen er flytende, og at vi her snakker om to dimensjoner ved yringskulturen snarere enn om ulike typer virksomhet. Det som er kunst i

<sup>17</sup> McGuigan (1996).

<sup>18</sup> Nafstad (1998).

<sup>19</sup> Ivey (2009): 26-27.

dag, kan være kulturarv i morgen, og uttrykksformer som vi er vant til å tenke på som kulturarv, kan aktualiseres som kunst.

### **6.7 Avslutning: ytringskultur som kulturpolitikens ansvarsområde**

I foregående kapitler har vi framhevet at et særtrekk ved utviklingen av norsk kulturliv er at motkulturer i så stor utstrekning har vunnet innpass på sentrale samfunnsarenaer og satt sitt preg på den nasjonale felleskulturen. Etter utvalgets oppfatning er dette en kvalitet det er verdt å videreføre gjennom kulturpolitikken også i en tid hvor landskapet av motkulturer må sies å være ganske forskjellig fra hva de var for femti eller hundre år siden. Utvalgets forslag om at begrepet ytringskultur skal være retningsgivende for kulturpolitikken, er ment som et bidrag til dette. Det er en romslig definisjon av kultur som omfatter et mangfold av uttrykksformer og kulturvirksomheter. Etter utvalgets oppfatning bør det være et mål at en slik romslighet kjennetegner kulturpolitikken fra det lokale til det nasjonale nivået.

Definisjonen av ytringskultur utvalget har tatt til orde for, er imidlertid også ment å tjene som en innstramning av det kulturpolitiske kulturbegrepet, ved at kulturen her avgrenses til virksomheter som har ekspressive hovedformål. Denne definisjonen bygger på en oppfatning om at kulturvirksomheter utgjør et eget praksisfelt i samfunnet som gjør krav på politisk støtte i kraft av deres særegne kvaliteter.

Det er særlig i den lokale og regionale kulturpolitikken at en slik presisering av det kulturpolitiske ansvarsområdet kan ha en praktisk relevans. Som vi skal se i Del III av denne utredningen er det her et klart behov for å styrke deler av det lokale kulturlivet som svarer til begrepet ytringskultur. Mye av veksten i bevilgninger til det lokale og regionale kulturlivet har i de senere årene gått til virksomheter som ligger på siden av det vi sikter til med ytringskultur. Et av utvalgets siktemål med begrepet ytringskultur er nettopp å invitere til debatt om hva innholdet i den lokale og regionale kulturpolitikken skal være i framtiden.

## Kapittel 7

# Kultur som samfunnsskapende kraft

### 7.1 Innledning

---

Drøftingen av kulturbegrepet i forrige kapittel munnet ut i et forslag om å legge begrepet «ytringskultur» til grunn for prioritering i det kulturpolitiske ansvarsområdet. Ytringskultur viser til kunstnerisk virksomhet og kulturarvaktivitet og kommunikasjon og sosial samhandling som knytter seg til dette. Et definerende kjennetegn ved disse virksomhetene er at de har et ekspressivt grunnformål. Dette forhindrer imidlertid ikke at de kan ha en rekke andre formål og samfunnsbetydninger. Det framstår noen ganger som at en vektlegging av kunsten og kulturens egenverdi er uforenelig med en vektlegging av kunsten og kulturens samfunnsbetydninger. Etter utvalgets syn gis motsetningen mellom disse hensynene ofte en overdreven betydning i kulturpolitiske debatter. At kunst og kultur har egenverdi, er opplagt for de fleste som interesserer seg for kunst og kultur. Det forteller oss at noen interesserte mennesker opplever disse uttrykksformene som verdifulle, men det gir oss ikke et tilfredsstillende svar på spørsmålet om hvorfor samfunnet skal prioritere å gi støtte til disse aktivitetene, på bekostning av andre formål. Etter utvalgets oppfatning er svaret på dette spørsmålet noe man snarere må komme fram til gjennom analyser av kulturvirksomhetenes faktiske og potensielle samfunnsbetydninger.

I forrige kapittel framhevet vi at begrepet ytringskultur viser til mer enn bare kulturelle produkter. Mange av virksomhetene som faller inn under dette begrepet, dreier seg om materielle produkter, som billedkunstverk, musikkalbum eller museumsgjenstander, men i dette perspektivet er det ikke disse objektene i seg selv som er det vesentligste. Det interessante er kommunikasjonsprosessene som oppstår rundt slike kulturelle objekter. Disse prosessene er et viktig grunnlag for mange former for sosialt liv. Det er derfor gode grunner til å slutte seg til påstanden om at kultur er en samfunnsskapende kraft. Når kultur i tråd med det samfunnsvitenskapelige kul-

turbegrepet forstås som levemåter og tankemønstre, blir dette en innlysende sannhet. I denne forstand er kultur en forutsetning for alt sosialt liv. Men påstanden om at kultur er en samfunnsskapende kraft, er også sann når kultur forstås som ytringskultur. Tre samfunnsbetydninger peker seg ut i denne sammenhengen: kulturvirksomhet som grunnlag for demokrati, kulturvirksomhet som grunnlag for sosiale fellesskap og kulturvirksomhet som grunnlag for økonomisk verdiskaping. I avsnittene som følger, vil vi redegjøre nærmere for disse tre samfunnsbetydningene. På bakgrunn av disse drøftingene vil vi til slutt i kapitlet trekke noen foreløpige slutninger om hvilke mål og begrunnelser som bør legges til grunn for kulturpolitikken.

### 7.2 Samfunnsvirkninger og den ekspressive interessen

---

Før vi går nærmere inn på kulturvirksomhetenes betydning for demokratiet, sosiale fellesskap og økonomisk verdiskaping, er det verdt å reflektere over sammenhengen mellom slike samfunnsvirkninger og ytringskulturens egenart. Når vi sier at kulturvirksomhet har et ekspressivt hovedformål, betyr dette at drivkraften i disse virksomhetene er kulturprodusenters og publikums interesse for kulturuttrykkenes innhold og kvaliteter. Det er denne «ekspressive interessen» som bestemmer hvilken retning kulturelle uttrykksformer utvikler seg i og om de er levedyktige eller ikke over tid. I dette ligger det at den ekspressive interessen ikke kan eller bør underordnes ønsker om å oppnå ulike typer samfunnsvirkninger.

Når folk leser en roman, går på konsert eller teater eller besøker et museum, så gjør de som regel ikke dette ut fra et ønske om å bli gode samfunnsborgere, bidra til integrering eller å styrke den sosiale kapitalen, de gjør det fordi de ønsker en estetisk erfaring, å bli opplyst eller å bli underholdt. Den primære interessen hos boklesere, konsert- og teatergjengere eller museumsbesø-

kere er ikke de politisk ønskelige samfunnsvirkningene som er forbundet med disse aktivitetene, men kulturproduktene kvalitet – om de er «bra» eller «dårlige», «interessante» eller «uinteressante», «nyskapende» eller «konforme» osv. Når det oppstår mer eller mindre bestandige diskusjonsfellesskap, eller «smakskulturer», rundt slike former for kulturvirksomhet, så dreier de seg grunnleggende sett om slike kvalitetsvurderinger.<sup>1</sup> Disse smakskulturene kan være svært forskjellige på tvers av kunstarter, sjangre og publikumsgrupper. I alle tilfeller dreier de seg imidlertid om deltakernes felles interesse for kulturproduktets ekspressive kvalitet. At kulturvirksomheter har egenverdi, blir slik sett et empirisk faktum som er gyldig på tvers av alle former for kulturvirksomhet vi regner til ytringskulturen.

Av dette følger det at samfunnsvirkninger av kulturvirksomhet er sidevirkninger av den ekspressive interessen. I mange tilfeller har disse samfunnsvirkningene også karakter av å være det filosofen Jon Elster kaller «nødvendige sidevirkninger». Dette er samfunnsvirkninger som ikke kan oppnås på en planlagt eller regissert måte, og som bare kan oppstå på et uintendert vis.<sup>2</sup>

I en artikkel om skjønnlitteraturens betydning i nasjonsbyggingsprosesser peker sosiologen Fredrik Engelstad på en rekke viktige samfunnsmessige virkninger en nasjonal skjønnlitterær tradisjon kan ha for et land. En nasjonal skjønnlitterær tradisjon kan være en viktig forutsetning for nasjonal identitetsdannelse, den kan være en statusmarkør i forhold til andre land, og den bidrar til språklig fornyelse, påpeker Engelstad. I denne sammenhengen legger han til:

Literature can only achieve these social effects, however, on the condition that it is experienced as more than these effects, i.e. that it exercises fascination and has value quite independent of its desirable qualities as a medium of social integration.<sup>3</sup>

Som det framgår av sitatet, kan litteraturen være et viktig medium for sosial integrasjon, men bare i den grad den, uavhengig av dette hensynet, har fasinasjonskraft og litterær verdi. Uten denne fasinasjonskraften og litterære verdien taper litteraturen sin integrasjonsmessige betydning. For å ta et eksempel, så har Ibsens verker opplagt hatt betydning for utviklingen av nasjonal identitet i Norge

og for andre forhold, som kampen for likestilling mellom kjønnene. Men forutsetningen for at disse verkene har oppnådd disse virkningene, er å finne i deres litterære kvaliteter. Hvis ikke mange mennesker hadde oppfattet dem som stor litteratur, ville de heller ikke fått så stor politisk betydning.

Etter utvalgets oppfatning kan dette resonnementet overføres til alle typer kulturvirksomhet som faller inn under begrepet ytringskultur. Det gjelder både for smale og folkelige uttrykksformer, for kommersielle og ikke-kommersielle uttrykk og for profesjonelle og amatørbaserte uttrykksformer. I alle disse tilfellene er samfunnsvirkninger noe som oppstår som en sidevirkning av den ekspressive interessen som ligger til grunn for deltakelse i kulturvirksomhetene. Dette tjener som en advarsel mot forventninger om at kulturtiltak på en mekanisk måte skal kunne gi seg utslag på helse- eller kriminalitetsstatistikk eller bosetningsmønstre i kommunene. Det tjener også som en advarsel mot visse typer «instrumentelle» kulturtiltak rettet inn mot spesielle grupper.

Vi mener ikke med dette å antyde at kulturpolitikken skal legge mindre vekt på å gi barn, eldre, kulturelle minoriteter og personer med nedsatt funksjonsevne tilgang på kunst og kultur. I et rettferdighetsperspektiv er det avgjørende at denne innsatsen opprettholdes og forsterkes. Det er derimot grunn til å være kritisk til tendensen til at kulturtilbud rettet mot disse gruppene baseres på pedagogiske og terapeutiske ambisjoner snarere enn på disse publikumsgruppens ekspressive interesser. Som det påpekes i en rapport om fritidsklubbene:

Et viktig perspektiv er at ungdom har rett på et selvstendig kulturliv. De fleste av de kulturelle arenaene vi har i Norge er tilrettelagt av voksne, for voksne. Det er ingen som argumenterer for at disse skal ha en sosialpolitisk funksjon, at for eksempel det nye operabygget er viktig for å forebygge rus og kriminalitet blant voksne. Slik argumenteres det imidlertid oftest ved etablering av tilbud tilrettelagt for ungdom. Det er lite sannsynlig at dette er en argumentasjon ungdommene selv føler seg komfortable med.<sup>4</sup>

Lignende synspunkter har blitt kommunisert til oss fra flere aktører i kulturlivet. I denne sammenhengen blir det vist til det urimelige i at kulturtilbud for barn og unge ofte må ha et sosial- eller helsepolitisk forebyggingsmotiv for å kunne

<sup>1</sup> Danielsen (2006).

<sup>2</sup> Elster (1979).

<sup>3</sup> Engelstad (2003): 119.

<sup>4</sup> Hammerød (2009): 8.

oppnå finansiering, når det heller burde vært basert på dette publikummets ønske om kulturopplevelser av høy kvalitet. Det har likeledes blitt påpekt at det er urimelig at kulturtilbudet rettet inn mot innvandrerbefolkningen baseres på ambisjoner om å fremme integrering snarere enn på dette publikummets kunstneriske og kulturelle smak. I den grad disse eksemplene er beskrivende for kulturtilbudet rettet mot barn og innvandrere, kan de sees som uttrykk for en nedvurdering av disse gruppene som kunst- og kulturpublikum.

### 7.3 Kulturvirksomhet og demokrati

I forrige kapittel beskrev vi ytringskulturen som en interaktiv utveksling av ideer, verdier og følelser mellom mennesker som utspiller seg på bestemte kommunikasjonsarenaer og møtested. Denne beskrivelsen overlapper langt på vei det man i andre sammenhenger kaller det «offentlige rom» eller «offentligheten». I samfunnsvitenskapelige framstillinger av offentlighetens rolle i moderne samfunn framgår det at den kan forstås både som en meningsutvekslings- og meningsdannelsesprosess og som et *sted* eller en arena for meningsutveksling. I Ytringsfrihetskommisjonens NOU 1999: 27 *Ytringsfrihet bør finne sted* beskrives det offentlige rom med en teatermetafor:

Vi kan kanskje sammenligne det offentlige rom med et teater, eller snarere, med mange teatre, men innenfor et system der det også er ønskelig med en hovedscene. Noen, relativt få, har fått (eller selv skaffet seg) roller oppe på scenene. Det er de som aktivt opprettholder den offentlige samtale. Poenget med teatermetaforen er imidlertid å understreke at samtalen må foregå for åpen scene. De fleste av oss er tilskuere nede i salen. Men vi har også en ytringsrett. Vi kan applaudere eller uttrykke mishag, eventuelt forlate salen. Den rolle vi alle (eller de fleste) har i det offentlige rom er nettopp at vi kan demonstrere tilslutning eller mishag.<sup>5</sup>

I moderne samfunn er offentligheten en samhandlingssfære som oppstår i rommet mellom staten, markedet og privatlivet. Mens privatlivet gir oss frihet til å utvikle slekts- og vennsrelasjoner uten innblanding fra myndighetene, er offentligheten et rom hvor vi har frihet til å – i en viss grad – velge våre identiteter i møter med andre frem-

mede mennesker. Det er et rom hvor «myndige mennesker» kommer sammen og «kommuniserer med hverandre om politikk, moral, kunst osv».<sup>6</sup> Ideelt sett er dette offentlige rommet en sfære for herredømmefri meningsutveksling. I tråd med offentlighetens idealer skal det være en samtale mellom likeverdige mennesker, hvor argumenters styrke snarere enn makt og posisjoner ligger til grunn for beslutninger.

Ytringsfrihetskommisjonen beskriver samfunnet som et lappverk av offentligheter som ideelt sett er forbundet med hverandre i en overgripende «stor samtale». Det er vanlig å beskrive offentligheten som en samfunnssfære som har en rekke ulike forgreninger, som vitenskapen, mediene, kirken og de mange organisasjonene i det sivile samfunnet. Noen slike deloffentligheter har en lokal, regional eller nasjonal utbredelse, mens andre har en utbredelse som går på tvers av landegrensene. En virkning av globaliseringen er nettopp at omfanget av transnasjonale offentligheter har økt.

Kunst- og kulturvirksomhet er en viktig del av dette offentlige rommet og kan i seg selv sies å bestå av en rekke ulike deloffentligheter knyttet til kunstarter, sjangre, organisasjoner med mer. Samtidig oppstår det her temaer for offentlig debatt som griper ut over de enkelte delene av kulturlivet og blir en del av en nasjonal samtale. Et aktuelt eksempel er *Min kamp*-bøkene av Karl Ove Knausgård, som de siste årene har generert offentlig debatt i stort omfang i Norge. Disse debattene har foregått i spesialiserte litteraturfora, i de allmenne mediene og har vært et uformelt samtaletema for en stor del av befolkningen.

I vår konstatering av at kulturvirksomhet er en viktig del av det offentlige rommet, ligger det også en konstatering av at de er en viktig del av demokratiet. Den såkalte deliberative demokratiteorien understreker nettopp at en velfungerende offentlighet er en grunnleggende bestanddel i demokratiet.<sup>7</sup> Offentligheten er en arena for kritikk og politisk nytenking, hvor grupper som er uten formell politisk representasjon, kan få anledning til å artikulere sine interesser. Ifølge medieforskeren Jostein Gripsrud bidrar et levende kulturliv, hvor et mangfold av sosiale erfaringer og synspunkter representeres og bearbeides – sjarmerende så vel som motbydelige, harmoniske så vel som provoserende, liberale så vel som autoritære, til å gjøre demokrati til en levd erfaring.<sup>8</sup> På denne måten

<sup>5</sup> NOU 1999: 27 *Ytringsfrihet bør finne sted*: 30.

<sup>6</sup> NOU 1999: 27 *Ytringsfrihet bør finne sted*: 29.

<sup>7</sup> Gripsrud (2011).

<sup>8</sup> Gripsrud (2010).

blir meningsfangfoldet i samfunnet et merkbart innslag i hverdagslivet. Mer spesifikt kan kunsten og kulturen sies å bidra til å fremme demokratiet på minst seks måter.

For det første tilfører kulturvirksomheter samfunnet arenaer eller møteplasser som muliggjør offentlig liv. Det gjelder permanente arenaer som teatre, kinoer, konsertlokaler, bibliotek, museer og andre kulturbygg, men også tidsavgrensede arenaer som festivaler og enkeltarrangementer. I tillegg til arenaer hvor mennesker kommuniserer ansikt til ansikt, oppstår det også et mangfold av trykte og nettbaserte medierte offentligheter rundt kulturvirksomheter, i form av spesialiserte publikasjoner så vel som av debatt i aviser og andre publikasjoner med et bredt nedslagsfelt.

For det andre bidrar kulturvirksomheter til oppfyllelsen av ytrings- og informasjonsfriheten i samfunnet. Ytringsfriheten er en grunnleggende bestanddel i et liberalt demokrati. På den ene siden dreier den seg om frihet fra statlig inngripen og sensur av borgernes frie meningsutveksling. Slik kunsten har artet seg de siste århundrene, kan den sees som en konstant utprøving og markering av ytringsfrihetens grenser. Dette viser seg blant annet i den hjemlige provokatoriske samtidskunsten og, ikke minst, i rollen kunsten kan ha i totalitære samfunn, hvor den ofte oppfattes som truende av makthavere. På den andre siden kan ytringsfriheten sees som en positiv forpliktelse staten har til å sørge for at borgerne deltar i politikken og samfunnslivet på et velinformert grunnlag, gjennom å sikre dem tilgang til et bredt tilfang av informasjon, kunnskap og kunst- og kulturopplevelser. I denne forstand utgjør kunst- og kulturinstitusjonene en viktig del av infrastrukturen i samfunnet som sikrer at ytringsfriheten får et substansielt innhold.

Dette peker for det tredje mot kulturvirksomhetenes rolle i dannelsesprosesser. Mest opplagt dreier det seg om at deltakelse i kulturvirksomheter kan ha en opplysende virkning. Gjennom institusjoner som museer og bibliotek tilegner vi oss kunnskap om saksforhold og sammenhenger i verden som er med på å kvalifisere oss for politisk deltakelse. Når det gjelder særlig de kunstneriske virksomhetene, dreier det seg ikke bare om en virkelighetsbeskrivende kunnskap. Her tilegner vi oss perspektiver på den sosiale virkeligheten vi inngår i, og nye forståelser av hvordan denne kunne ha artet seg: «Kunstartene presenterer ikke minst ulike slag *modeller* av visse typer forløp, situasjoner og relasjoner. De foreslår dermed visse, kanskje uventede, *perspektiver* på disse. Slik inviterer de til refleksjon og innovasjon med stort

etisk og praktisk-politisk potensial.»<sup>9</sup> Det er en form for innsikt som kan stimulere kritikk av praksiser og maktforhold som er tatt for gitt i samfunnet, og som dermed kan legge grunnlaget for formulering av nye politiske visjoner og programmer.

I forlengelsen av dette kan man peke på en fjerde rolle kulturvirksomheter har, som katalysatorer for meningsdannelsesprosesser. De siste årene har filosofen Jacques Rancieres tenkning om kunstens politiske betydning fått mye oppmerksomhet. Ranciere er ikke så mye opptatt av kunstens direkte politiske budskap som av at den utfordrer og endrer virkelighetsoppfatningene som innrammer og strukturerer politikken. Han snakker om at kunsten, og mer spesifikt den kunstneriske fiksjonen, kan endre grensene for det som kan «sees og sies» og gi en sammenheng til det som ikke har noen sammenheng.

Fiksjon innebærer ikke å skape en imaginær verden som settes opp mot virkelighetens verden. Den er det arbeidet som skaper dissens, ved å forandre rammene, skalaene eller rytmene, ved å konstruere nye forbindelser mellom det tilsynelatende og virkeligheten; mellom det som er enestående og det som er felles; mellom det synlige og betydningen av det synlige. Slik forandrer fiksjonen væremåtene for sanselig presentasjon; slik forandrer den måtene man kan uttrykke seg på. Dette arbeidet forandrer plasseringen til det som kan representeres; det forandrer vår oppfatning av sanselige hendelser, vår måte å meddele dem til andre på, måten vår verden er befolket av hendelser og figurer på.<sup>10</sup>

Kunsten kan slik snu om på de selvsagte virkelighetsoppfatningene som ligger til grunn for politiske beslutningsprosesser. Dette kan blant annet skje ved at kunsten gjør marginaliserte grupper synlige for det politiske fellesskapet. Gjennom problematiseringen av den bestående samfunnsordenen kan kunsten komme til å få en «virkelighetsskapende» politisk betydning.<sup>11</sup> Et historisk eksempel på at kunsten har hatt en slik rolle, er å finne i kampen for kvinners rett til likeverdig samfunnsdeltakelse. I denne sammenhengen har skjønnlitteraturen spilt en viktig modellerende rolle som gikk forut for de formelle politiske prosessene og beslutningene som har ført til at kvin-

<sup>9</sup> Gripsrud (2006): 14.

<sup>10</sup> Ranciere (2012): 100.

<sup>11</sup> NOU 1999: 27 *Ytringsfrihet bør finne sted*.

ners rettigheter har blitt styrket. Et annet eksempel er å finne i den samtidige populærmusikken. I mange land har hiphopmusikk blitt en kanal for artikuleringen av minoritetsungdoms erfaringer og politiske interesser og mål. En viktig side ved kulturvirksomhet er nettopp at den kan gi underprivilegerte grupper en stemme til å uttrykke aspirasjoner for framtiden.<sup>12</sup>

*For det femte* vil vi peke på at deltakelse i kulturvirksomhet kan ha en siviliserende virkning. I bibliotekforskningen snakker man om at bibliotek er en arena for «høyintensive møter» mellom mennesker som deler interesser, eller som har nære relasjoner med hverandre, men at de også er en arena for «lavintensive» møter mellom mennesker som har ulik bakgrunn og interesser, og som normalt ikke har noen grunn for å samhandle med hverandre. Slike lavintensive møter kan være med på å fremme respekt og tillit mellom mennesker på tvers av sosiale, politiske og kulturelle skillelinjer. Denne egenskapen er selvfølgelig ikke enestående for bibliotekene. Mange former for kulturvirksomhet kjennetegnes nettopp av å være arenaer for lavintensive møter, og som sådan kan de bidra til å motvirke fragmenteringstendenser som gjøres gjeldende i den digitaliserte og flerkulturelle samtiden.

Dette peker igjen mot en *sjette* virkning av deltakelse i kulturvirksomhet, som er at virksomheten bidrar til å skape og opprettholde «uenighetsfellesskap». Den deliberative demokratiteorien vi viste til ovenfor, har blitt kritisert for å legge overdreven vekt på konsensus som et mål for politisk deltakelse. Ifølge statsviteren Chantal Mouffe vil konsensus mellom noen i politiske prosesser alltid skape «andre» som står utenfor. Framfor å søke konsensus, hevder Mouffe, bør politikkenes oppgave være å legge til rette for det hun kaller agonistisk fellesskap.<sup>13</sup> I det agonistiske politiske fellesskapet foregår det en konfrontasjon mellom politiske motstandere, motstandere som kjemper om hegemoni, men som anerkjenner opponenteres rett til å gjøre det samme. Politikk er her forstått som konflikt og interessekamp, men samtidig som noe som utspiller seg innenfor siviliserte og demokratiske rammer. Dette forutsetter igjen at partene anerkjenner noen felles grunnleggende verdier og at de har noen felles virkelighetsoppfatninger som gjør det mulig å kommunisere på tvers av uenighet og interessemotsetninger. Å delta i et rikt og variert kulturliv innebærer at man tilvennes det å forholde seg til et mangfold av

meninger og ytringsformer, inkludert meninger man er uenig i eller misliker. Slik bidrar de til uenighetsfellesskapet som må ligge til grunn for et fungerende demokrati.

#### 7.4 Deltakelse i kulturvirksomhet som grunnlag for sosiale fellesskap

---

Det er vanlig å påstå at kunst og kultur fungerer som et «sosialt lim» som styrker samholdet mellom folk og tettheten av sosiale nettverk i samfunnet. Det er også vanlig å hevde at deltakelse i kulturvirksomhet er en viktig kilde til identitet og tilhørighet. Disse påstandene underbygges av sosiologen Arild Danielsens analyser i boka *Behaget i kulturen*. Her argumenterer han for at kunst og kultur er virksomheter som er spesielt egnet til å skape sosiale samlingspunkter og til å underbygge eksisterende sosiale fellesskap. Danielsens utgangspunkt er en sosiologisk undersøkelse av kunst- og kulturpublikummet. Dette utgjør ikke i seg selv noen sosial gruppe, men innenfor denne kategorien finnes det en rekke konkrete og forestilte fellesskap som vokser fram «gjennom at deltakerne har kunst- og kulturuttrykk som samlingspunkt. Ofte kan slike fellesskap være preget av intense former for sosialitet, og de kan ha stor betydning for deltakernes selvforståelse og identitet».<sup>14</sup>

Grunnlaget for kunsten og kulturens sammenbindende kraft er dels å finne i at de representerer markante verdi- og interessefellesskap, hevder Danielsen. De representerer dermed et mangfold av muligheter til å bli «innvidd» i en gruppe som forvalter en særegen form for kunnskap eller særegne holdninger og standpunkter. Dels er kunsten og kulturens sammenbindende kraft noe som oppstår i det ritualiserte sosiale samværet som ofte er forbundet med kunst og kulturtilegnelse. I samfunnsvitenskapelig teori understrekes det at ritualer virker sosialt sammenføyende på mennesker som deltar i dem. Når det gjelder kunst og kultur, kan konserter og teaterforestillinger opplagt ha en slik ritualisert karakter. Dette er kollektive hendelser som ofte arter seg som sterke og minneverdige opplevelser. Men det knytter seg i mange tilfeller også ritualiserte sosiale samværsformer til individuell kunst- og kulturtilegnelse:

Tilegnelsen av litteratur dreier seg svært ofte om noe mer enn å lese i ensomhet. En viktig

<sup>12</sup> Appadurai (2007).

<sup>13</sup> Mouffe (2000), Moe (2006).

<sup>14</sup> Danielsen (2006): 112.

del av tilegnelsen er å snakke med andre om det man har lest, presentere egne tolkninger og respondere på andres vurderinger. Og selv om musikk for en stor del blir mottatt på en individualisert måte, for eksempel gjennom hodetelefonene til personer som forflytter seg i det offentlige rom, så er det å snakke om musikk, utveksle meninger og felle estetiske dommer, osv., for mange en svært viktig del av tilegnelsen.<sup>15</sup>

Rundt den individualiserte kunsttilegnelsen, som boklesning og musikklytting, oppstår det hverdagslige sosiale ritualer, og disse ritualene bidrar til å etablere og befeste ulike typer smaksfellesskap. Å bli innlemmet i slike fellesskap kan være en viktig kilde til tilhørighet og identitetsutvikling, ikke minst gjelder dette for unge mennesker som søker etter å «finne seg selv». Individualiseringsprosesser i samtiden gjør at den personlige identiteten i mindre grad enn før er noe som er gitt på forhånd, og i økende grad er noe som må utvikles gjennom personlige valg. Dette understreker den samfunnsmessige betydningen av tilhørighet til fellesskap knyttet til kunst og kultur. «Et trekk ved moderne samfunn er at personlig og sosial identitet kan være like sterkt knyttet til deltagelse i denne typen aktiviteter som til familie, slektskap, yrke, stand, og andre sosiale koordinater som er grunnleggende i mer tradisjonelle samfunn.»<sup>16</sup>

Danielsen beskriver fire typer sosiale fellesskap som er basert på felles estetiske interesser og opplevelser. Det han kaller et *assosiert publikum* er tette nettverk som dannes rundt produksjon og distribusjon av kunst og kultur. En annen type fellesskap er kunst- og kulturorganisasjoner, som er dannet med utgangspunkt i en planlagt virksomhet, og som har en formalisert oppbygging. En tredje form for fellesskap er midlertidige sammenslutninger av personer som deler en interesse av å være *støttespillere* for kunst- og kulturvirksomheter. Endelig peker Danielsen på en fjerde type *forestilte fellesskap* som oppstår rundt kunst- og kulturvirksomhet. Til forskjell fra de tre første typene er ikke disse fellesskapene basert på direkte sosial kontakt mellom deltakerne, men heller på former for identifikasjon og gjenkjenning som er forestilt og kommunisert gjennom massemedier. Digitale massemedier og særlig internett har i de siste tiårene ført til en oppblomstring av slike fellesskap, som ofte strekker seg på tvers av regioner og landegrenser. Det gjør det

mulig for en person på et sted i Norge å være en del av et globalt subkulturelt fellesskap av mennesker som interesserer seg for en bestemt type heavy metalmusikk, mens en person på en annen kant av landet kan ha en lignende tilknytning til et fellesskap av mennesker som interesserer seg for harpemusikk.

I tillegg til sosiale fellesskap som oppstår direkte gjennom kunst- og kulturtilegnelse, bidrar kulturvirksomhet til opprettholdelsen av eksisterende religiøse, regionale, klassebaserte, etniske og nasjonale fellesskap. I alle disse tilfellene har kunstneriske og kulturarvrelaterede virksomheter ofte en sentral rolle i den symbolske reproduksjonen av fellesskapene. Kunsten og representasjoner av fortidens fellesskapsdefinerende rolle tematiseres i en rekke studier av nasjonal identitetsdannelse. Som vi har vært inne på i foregående kapitler, har litteratur, billedkunst, musikk, teater og kulturvern hatt en sentral rolle i utviklingen av nasjonal identitet i Norge siden 1800-tallet. Denne kulturelle nasjonsbyggingen må sees som en stadig pågående forhandling om hva det symbolske innholdet i «det norske» skal være,<sup>17</sup> og kunst- og kultur fortsetter å spille en viktig rolle i disse prosessene.

Vi har pekt på motkulturenes kamp for kulturell anerkjennelse på 1800-tallet som en del av denne forhandlingen. I dag er landskapet av sentrums- og motkulturer i Norge svært forskjellig fra hva det var for femti eller hundre år siden. I tillegg til de «gamle» motkulturene preges kulturlivet nå av et mangfold av subkulturer og kulturelle minoriteter. Kulturpolitikk dreier seg i vid forstand om en kamp om hva som skal regnes som kultur, og om verdsetting av kulturelle uttrykksformer.<sup>18</sup> Slike verdsettelseskamper har konsekvenser for gruppenes muligheter til å utvikle uttrykksformer de forstår seg selv gjennom. Det dreier seg om fordelingen av materielle ressurser, blant annet over offentlige myndigheters kulturbudsjetter, men også om den symbolske anerkjennelsen som følger med dette.

En viktig dimensjon ved nåtidens debatter om det flerkulturelle samfunnet er krav om at stor-samfunnet skal anerkjenne verdien av minoritetsgruppers kulturelle uttrykksformer. Slike krav er basert på en oppfatning om at identitetsutvikling er en dialektisk prosess. For at en identitet skal kunne oppleves som reell og fullstendig, må den anerkjennes av andre mennesker – man må «bli sett» og verdsatt for den man ønsker å være. Slik

<sup>15</sup> Danielsen (2006): 125.

<sup>16</sup> Danielsen (2006): 113.

<sup>17</sup> Brochman (2003).

<sup>18</sup> Mitchell (2000).



forholder det seg med individers personlige identiteter, men også med sosiale fellesskap og kollektive identiteter. For at en gruppe skal kunne virkeliggjøres som et kulturelt fellesskap, må den anerkjennes av andre. I den grad minoritetsgruppers kulturelle uttrykksformer usynliggjøres eller ikke tilkjennes verdi av storsamfunnet, kan dette derfor oppleves som en form for undertrykking.<sup>19</sup> Dette understreker betydningen av at minoritetsgruppers kulturer anerkjennes som verdifulle gjennom kulturpolitikken. Samtidig kan anerkjennelsespolitikken være en kilde til kulturpolitiske dilemmaer. Hvor skal grensen gå for hvilke kulturelle fellesskap som har krav på en slik anerkjennelse? Hva blir eventuelt igjen av det felles overgripende fellesskapet ved en slik utvikling?

Dette dilemmaet illustreres blant annet i nåtidige debatter om kulturarv. I løpet av de siste tiårene har kulturarvbegrepet langt på vei erstattet bruken av begreper som «kulturminne», «monument» og «tradisjon» i kulturpolitiske sammenhenger.<sup>20</sup> Kulturarvtenkningen legger «til rette for at vi betrakter fortiden i rollen som arvinger til den, og vurderer dens verdi ut i fra vår egen tids interesser og behov».<sup>21</sup> Kulturen forestilles her som et tilfang av objekter som ulike grupper i samfunnet – etniske, regionale, nasjonale – har eksklusiv eiendomsrett til, som «arvinger». Hvilke deler av fortiden som er å regne som «arv», blir dermed noe disse gruppene definerer. Dette tydeliggjør den identitetspolitiske dimensjonen ved bruken av fortiden, ettersom det å påberope seg kulturarv er å påberope seg legitimitet som en gruppe i samfunnet. En mulig følge av denne utviklingen er en tiltakende fragmentering av samfunnet i ulike kulturelle fellesskap, som hver for seg krever et monopol på å forvalte sannheten om «sin» kulturarv.

## 7.5 Kulturvirksomhet som kilde til økonomisk verdiskaping

Alle de ulike formene for kulturvirksomhet vi sikter til med begrepet yringskultur, den frivillige kulturvirksomheten inkludert, har en økonomisk dimensjon. Omfanget av den kommersielle siden ved kulturvirksomhetene varierer, men like fullt dreier disse virksomhetene seg i de aller fleste tilfellene om produksjon og distribusjon av en form for varer. I kulturpolitiske sammenhenger er det

vanlig å fastslå at kulturprodukter innehar noen særegne egenskaper som skiller dem fra andre varer, og som derfor rettferdiggjør politiske inngrep i markedsmekanismene. Vår drøfting av begrepet yringskultur i det foregående kapitlet støtter opp under dette synet. Det forhindrer imidlertid ikke en vektlegging av kulturvirksomhetenes betydning som en faktisk og potensiell kilde til økonomisk verdiskaping i samfunnet.

Siden 1980-tallet har det vært en økende interesse på politisk hold og i forsknings- og utredningslitteratur for kulturvirksomhet som en kilde til økonomisk verdiskaping. Til grunn for denne interessen ligger flere trekk ved samfunnsutviklingen som tydeliggjør sammenhengen mellom kultur og økonomi. Veksten i utbredelsen av den globaliserte økonomien de siste tiårene har blitt ledsaget av en veldig vekst i den internasjonale underholdningsindustrien, noe som blant annet viser seg i produksjon og distribusjon av tv-programmer, filmer og dataspill.<sup>22</sup> Dette har falt sammen med endringer i forbruksmønstre i befolkningen i den velstående delen av verden som har blitt beskrevet med begreper som postmodernisme og «opplevelsesøkonomi». En grunnantakelse i disse analysene, og i andre beslektede analyser av den «kulturaliserte økonomien», er at forbruk i minkende grad er basert på produktets nytteverdi og i økende grad på produktets «tegnverdi». Forbruk dreier seg følgelig ikke lenger så mye om tilfredsstillelse av grunnleggende behov og livsoppretholdelse som om en søken etter å uttrykke personlig identitet og en søken etter unike opplevelser.

Disse analysene danner et bakteppe for pågående fagdebatter om betydningen av «kreative næringer», «kulturnæringer» og «kulturbasert næringsutvikling». Det er verdt å påpeke at alle disse begrepene er mer omfattende enn kulturbegrepet vi har tatt til orde for i dette og foregående kapitler. Slik det brukes i nylige utredninger i Norge omfatter begrepet kulturnæring følgende næringer: trykte medier; kunstnerisk virksomhet; film, foto og spill; tv og radio; arkitektur; annonse- og reklame; design; musikk og kulturarv. En sentral antakelse i disse debattene om kulturnæringene er at de representerer et stort verdiskapingspotensial i framtiden. Mer spesifikt blir det i slike sammenhenger vist til at kulturnæringene allerede har fått en stor økonomisk betydning, og at samfunnsutviklingen gjør at befolkningen i økende grad kommer til å etterspørre slike produkter. «Årsakspilen peker altså i begge retning-

<sup>19</sup> Taylor (1995).

<sup>20</sup> Bernard (2008).

<sup>21</sup> Eriksen (2009).

<sup>22</sup> Castells (2001).

ger. På samme måte som kulturnæringene tenkes å bidra til økonomisk utvikling, tenkes den økonomiske utviklingen å bidra til mer kulturproduksjon.»<sup>23</sup>

Østlandsforskning og Menon har gjennomført kartleggingsstudier av kulturnæringene i Norge i 2004, 2008 og 2011.<sup>24</sup> Av den siste studien framgår det at verdiskapingen i kulturnæringene var på 42 milliarder kroner i 2009, noe som utgjør om lag 2,5 prosent av den totale verdiskapingen i Norge dette året. Trykte medier (aviser, forlag) sto for 16,6 milliarder av denne verdiskapingen, mens kunstnerisk virksomhet var nest størst med 5,4 milliarder kroner. I perioden 2000–2009 var den nominelle veksten i verdiskapingen i kulturnæringene på 71 prosent, noe som er omtrent det samme som for norsk næringsliv som helhet. Også når det gjelder sysselsetting følger kulturnæringene utviklingen i norsk næringsliv for øvrig. I 2009 var om lag 75 000 mennesker, eller 4 prosent av den totale arbeidsstokken sysselsatt i kulturnæringene. Det er særlig innenfor kategoriene kulturarv (som omfatter museer, bibliotek og arkiv), design og kunstnerisk virksomhet at det var en sterk økning i sysselsettingen på 2000-tallet.

Av kartleggingsstudiene framgår det videre at det er en klar overvekt av enkeltmannsforetak og små foretak i kulturnæringene. I 2007 var 82 prosent av bedriftene innenfor kunstnerisk virksomhet enkeltmannsforetak. Kartleggingsstudiene viser også at kulturnæringene i første rekke er utbredt i storbyregionene og da særlig i Oslo, som står for 45 prosent av verdiskapingen og 41 prosent av sysselsettingen. Akershus er det nest største fylket med hensyn til verdiskaping og sysselsetting, etterfulgt av Hordaland, Rogaland, Sør-Trøndelag og Buskerud. Hvis Akershus regnes som en del av Oslo-regionen, står denne regionen for over halvparten av verdiskapingen og sysselsettingen i kulturnæringene i Norge.

Kartleggingsstudiene av kulturnæringene i Norge viser at de har utviklet seg i tråd med næringslivet for øvrig når det gjelder vekst i verdiskaping og sysselsetting på 2000-tallet. Den observerte utviklingen i denne perioden gir derfor ikke i seg selv støtte til antakelsen om at disse virksomhetene vil få en økende betydning for den samlede verdiskapingen i landet i framtiden. Til dette bildet hører også at lønnsomheten og produktiviteten i kulturnæringene er lavere enn i næringsli-

vet for øvrig. I forlengelsen av dette kan det også påpekes at Norge har et klart handelsunderskudd med utlandet når det gjelder slike produkter. I en kartlegging fra FN-organisasjonen UNCTAD framgår det at Norge i 2008 eksporterte slike varer for om lag 446 millioner dollar, mens importen lå på rundt 3,5 milliarder dollar.<sup>25</sup> Sverige og Danmark hadde til forskjell begge et betydelig handelsoverskudd med utlandet det samme året. Statistikken kan sees som en bekreftelse av at det finnes et stort økonomisk potensial i en utvikling av kulturnæringene, gitt situasjonen i Danmark og Sverige. På den andre siden kan statistikken gi grunn for nøkternhet med hensyn til spådommer om at kulturnæringene skal overta oljens rolle som inntektskilde for Norge i framtiden.

I debatten om kulturnæringene pekes det også på at kunst og kultur kan bidra til økonomisk verdiskaping på indirekte måter, blant annet gjennom kompetanseoverføring til næringslivet. Ovenfor har vi framhevet den politiske betydningen av kunsten som følger av at den kan snu om på etablerte tenkemåter og virkelighetsoppfatninger. På et lignende vis kan kunsten også fungere som en innovasjonskraft i en næringslivssammenheng. Dels kan dette dreie seg om at bruken av ulike former for kunst i bedrifter kan være en kilde til nytenkning. Dels kan det dreie seg om å bruke kunstnere som et tilskudd av kreativitet i næringslivet.<sup>26</sup> Som det påpekes i en studie av kulturnæringene:

Kulturnæringene har et indirekte bidrag til næringsutvikling gjennom at de kan stimulere til nyskaping og konkurransestyrke i andre næringer, for eksempel gjennom bidrag til design og markedsføring av produkter og tjenester. Denne rollen forklares gjennom å anlegge et bredt perspektiv på innovasjon som en sosial prosess som involverer interaktiv læring mellom ulike aktører.<sup>27</sup>

Når næringsvirksomhet i økende grad har kommet til å dreie seg om kunnskapsutvikling gjennom innovasjoner, understreker dette kulturnæringenes verdi, «ikke bare for sin egen del, men i forhold til andre næringer.»<sup>28</sup> I forlengelsen av dette kan man også i en mer generell forstand hevde at det å tilegne seg kunstfaglig kunnskap og kompetanse har gunstige virkninger på andre

<sup>23</sup> Røyseng (2011): 22.

<sup>24</sup> Haraldsen mfl. (2004), Haraldsen mfl. (2008), Espelien og Gran (2011).

<sup>25</sup> UNCTAD (2010).

<sup>26</sup> Karlsson (2010).

<sup>27</sup> Bugge og Isaksen (2007): 10.

<sup>28</sup> Røyseng (2011): 24.

områder. I en internasjonal studie som har fått mye oppmerksomhet på kulturfeltet, viser Ann Bamford at opplæring i estetiske fag i skolen kan bidra til at elever oppnår bedre resultater i de øvrige fagene.<sup>29</sup>

En annen variant av argumentet om kulturnæringene som en indirekte kilde til verdiskaping viser til kulturvirksomheters rolle i stedsutviklingsprosesser i byer og regioner. Det er særlig denne siste formen for tenkning om kulturnæringene som har fått bredt nedslag i norsk kulturliv og kulturforvaltning. Antakelsen om at kulturnæring har en avgjørende rolle å spille i utviklingen av byer og regioner, er i mange tilfeller inspirert av geografen Richard Floridas teorier om den «kreative klassens» betydning for innovasjons- og næringsutviklingsprosesser. Tenkningen om kulturnæring som et redskap for stedsutvikling har fått et sterkt fotfeste innenfor den regionale og lokale kulturpolitikken de siste tiårene. Kommunenes investeringer i kulturhus de siste årene ser i mange tilfeller ut til å være begrunnet i Floridainspirerte analyser av kultur som en kilde til befolkningsvekst og næringsutvikling. Denne utviklingen har blitt understøttet av statlige programmer for stedsutvikling. Samtidig er kunnskapsgrunnlaget for denne politikken omstridt. Analyser som støtter opp under tanken om at investeringer i kultur kan skape økt tilflytting og næringsutvikling i distriktskommuner, har blitt gjort til gjenstand for mye kritikk.

Gyldigheten av denne tenkningen i en norsk sammenheng har blitt belyst i et nordisk forskningsprosjekt. Som det påpekes i publikasjoner fra prosjektet, er Floridas teorier om den kreative klassen utviklet med henvisning til amerikanske millionbyer og ikke nødvendigvis anvendelig på nordiske forhold. Her fant man at teorien om kulturnæringene som kilde til næringsutvikling gjennom tilflytting i første rekke har gyldighet i storbyregionene i Norden. Her har kulturtilbudet en klar betydning for bosetningsmønstre. I distriktskommuner er det andre forhold enn kulturlivet, og da særlig jobbmuligheter, som har betydning for tilflyttingen.<sup>30</sup>

## 7.6 Avslutning: demokrati og rettferdighet som kulturpolitikkenes fundament

I det som gjenstår av dette kapitlet, vil vi trekke noen foreløpige konklusjoner med hensyn til spørsmålet om relevansen av kulturpolitiske mål og begrunnelser. I innledningen til Del I beskrev vi ulike mål som gjøres gjeldende i norsk kulturpolitikk. Vi la i denne forbindelse vekt på at vurderingen av relevansen av kulturpolitiske mål ikke alene bør gjøres på bakgrunn av en analyse av samfunnsutviklingen. Vurderingen må i tillegg baseres på en forståelse av kunsten og kulturens samfunnsbetydninger og egenart som en form for virksomhet. Til grunn for denne tilnærmingen ligger en oppfatning om at det må være god sammenheng mellom kulturpolitikkenes mål og egenskaper og kvaliteter ved virksomhetene denne politikken retter seg mot. I dette og det foregående kapitlet har vi redegjort for utvalgets syn på hvilke kulturvirksomheter som bør omfattes av kulturpolitikken, og for hva som er deres viktigste samfunnsmessige betydninger.

Vi har pekt på den ekspressive interessen som en sentral drivkraft i de formene for kunst- og kulturvirksomhet som inngår i ytringskulturen. Dette gjelder for alle typer kulturuttrykk som faller inn under begrepet, uavhengig av om de har et smalt eller bredt publikum, om de har en kommersiell eller ikke-kommersiell profil, eller om de er profesjonelle eller amatørbaserte. I alle disse tilfellene er det utøvere og publikums interesse for uttrykksformenes kunstneriske og kulturelle innhold og kvalitet – eller egenverdi – som avgjør om de er levedyktige eller ikke. Kunst- og kulturvirksomhet har flere viktige samfunnsvirkninger, men forutsetningen for å oppnå disse virkningene er at kunsten og kulturen fungerer på det ekspressive planet.

Av dette følger det at kvalitetsmålet og forståelsen av at kulturuttrykk har egenverdi, er nødvendige hensyn i alle deler av kulturpolitikken. Men disse hensynene utgjør ikke i seg selv en holdbar begrunnelse for kulturpolitikken. Å fastslå at kunst- og kulturuttrykk har egenverdi, gir ikke et tilfredsstillende svar på spørsmålet om hvorfor samfunnet skal prioritere å gi støtte til disse aktivitetene på bekostning av andre formål. Etter utvalgets oppfatning er svarene på dette spørsmålet snarere å finne i forlengelsen av beskrivelsene vi har gitt ovenfor av kulturvirksomhet som grunnlag for demokrati og som kilde til sosiale fellesskap. I begge tilfeller peker disse beskrivelsene mot at kulturpolitikken kan bidra til

<sup>29</sup> Bamford (2006).

<sup>30</sup> Andersen mfl. (2010).

oppfyllelsen av grunnleggende verdier i vårt samfunn.

I denne sammenhengen vektla vi at deltakelse i kulturvirksomhet har dannelses- og siviliserings-effekter, vi framhevet betydningen av et rikt og variert kulturliv for oppfyllelsen av ytringsfriheten, og vi beskrev den direkte og indirekte rollen kunst- og kulturvirksomhet har i politiske meningsdannelsesprosesser. Mål om å fremme demokrati og ytringsfrihet framheves i deler av kulturpolitikken, som på medie- og litteraturområdet. I kulturloven og andre sentrale kulturpolitiske styringsdokumenter vises det til demokrati- og ytringsfrihetsverdier og bestemmelsene om dette i Grunnloven som et fundament for kulturpolitikken. Likevel framstår ikke demokratihensynet i dag som noen tydelig overordnet begrunnelse for den offentlige støtten til kulturlivet i Norge. Etter utvalgets syn burde det gjøre det i framtiden. Grunnen er, som vi har vist, at kulturlivet utgjør en nødvendig infrastruktur for demokrati og ytringsfrihet. Et rikt og variert kulturliv er en forutsetning for et levende demokrati. Å styrke mangfoldet i kulturlivet innebærer derfor en styrking av demokratiet. En svekkelse av mangfoldet i kulturlivet vil innebære en forringelse av demokratiet. Etter utvalgets oppfatning må offentlige myndigheter derfor ha en plikt til å legge til rette for et rikt og variert kulturliv. Denne plikten er nedfelt i Grunnlovens § 100, hvor det heter at «Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale».

Av beskrivelsene vi har gitt av kunst- og kulturvirksomheters samfunnsbetydning, framgår det at disse virksomhetene har stor betydning for den enkelte som kilder til kunnskap og dannelse. Det å ha mulighet til å delta i kulturaktiviteter er viktig for den enkeltes utvikling som menneske og for fullverdig samfunnsdeltakelse. Gjennom deltakelse i kulturvirksomhet tilegner det enkelte individ seg en «ytringskompetanse» som gir grunnlag for deltakelse i politiske prosesser og i samfunnslivet. Av dette følger det igjen at deltakelse i ytringskulturen kan sees som en ressurs eller et gode som er mer eller mindre rettferdig fordelt i befolkningen. Vi har også pekt på at kunst- og kulturvirksomhet er en særlig viktig arena for å innlemmes i og uttrykke tilhørighet til sosiale fellesskap. Grupper og individer har i ulik grad tilgang på kulturlivets tilbud, og de har i ulik grad ressurser til å kunne utvikle kulturvirksomheter de identifiserer seg med. Kulturpolitisk støtte til kulturelle minoriteter og andre mindre fellesskap i det norske samfunnet kan være en vik-

tig praktisk og materiell forutsetning for at de skal kunne utvikle seg som kulturelle fellesskap. Samtidig kan den symbolske anerkjennelsen som ligger i en slik støtte, i seg selv være et viktig bidrag til at grupper virkelig gjøres som kulturelle fellesskap.

Med bakgrunn i dette mener utvalget det er avgjørende at man stadfester rettferdighetsmålene som lenge har ligget til grunn for kulturpolitikken i Norge, som en sentral begrunnelse for den offentlige støtten til kulturlivet også i framtiden. På den ene siden dreier dette rettferdighetsmålet seg om å fremme likhet i fordelingen av kulturgoder, ved at alle skal få tilgang til deltakelse i kulturlivet, uavhengig av deres sosiale bakgrunn, kjønn, alder, kulturelle bakgrunn eller fysiske funksjonsevne. På den andre siden dreier rettferdighetsmålet seg om å sikre at forskjellige grupper i samfunnet har mulighet til å delta i og utvikle kulturelle uttrykksformer de selv identifiserer seg med og oppfatter som verdifulle. Som vi skal komme tilbake til i kapittel 9, faller disse to rettferdighetsmålene sammen i begrepet «kulturelt medlemskap». I begge tilfeller dreier dette seg om enkeltmenneskets rett til deltakelse i kulturlivet.

Igen understreker dette offentlige myndigheters plikt til å føre en aktiv kulturpolitikk. Myndighetenes plikt til å fremme likeverd og likhet i muligheter til deltakelse i kulturlivet er nedfelt i flere internasjonale avtaler Norge har tilsluttet seg, deriblant FNs erklæring om sosiale og økonomiske rettigheter. Etter utvalgets syn er hensynene til demokrati og rettferdighet mål som må begrunne den offentlige innsatsen på kulturområdet i framtiden på alle myndighetsnivåer fra det nasjonale til det lokale. I dette ligger det at hensynene til demokrati og rettferdighet ikke må underordnes andre snevrere målsettinger i den statlige, fylkeskommunale eller kommunale kulturpolitikken. Grunnlaget for den offentlige støtten til kulturlivet må være at dette er en nødvendig samfunnsoppgave ut fra et demokratihensyn og et rettferdighetshensyn, ikke de mulige samfunnsøkonomiske gevinstene denne innsatsen kan skape.

Vi har vist at kulturnæringene sysselsetter mange mennesker og står for en betydelig verdiskaping i Norge, også hvis man legger til grunn en snever definisjon av kulturnæring tilsvarende vårt begrep om ytringskultur. Gjennom det siste tiåret har kulturnæringene vokst i takt med det øvrige næringslivet i Norge. Utviklingen i kulturnæringene i andre land gir grunn til å hevde at det finnes et potensial for en større verdiskaping på dette området i Norge, og at det derfor bør satses

på kulturnæringene. Samtidig tilsier utviklingen av disse næringene i Norge vi har beskrevet, med lav lønnsomhet og produktivitet, at man bør møte teorier som framstiller kulturnæringene som en gyllen løsning på samfunnsutfordringer, med skepsis.

Det er i første rekke i de store byene at kulturnæringene er lokalisert i Norge. Utvalget finner det derfor betenkelig at «Floridaismen» ser ut til å ha blitt en viktig legitimering av kulturpolitikken i kommuner og fylkeskommuner i distriktene. Dels er dette av prinsipielle grunner. Demokrati- og rettferdighetsmålene må være like viktige som et fundament for kommunal og fylkeskommunal kulturpolitikk som de er for den statlige. En mer pragmatisk innvending er at grunngevingen av kulturpolitikk med henvisning til dens antatte samfunnsøkonomiske ringvirkninger gjør den sårbar for framtidige nedskjæringer. Finanskrisen har i de siste årene ført til nedskjæringer på kulturområdet i mange andre europeiske land. Samtidig skjerpes argumentasjonen om kulturnæringene som vekstfaktor som en legitimering av kulturpolitikken i flere av disse landene.<sup>31</sup> Dersom

det viser seg at kulturnæringene ikke innfrir forventningene om økonomisk verdiskaping, kan det føre til en delegitimering av kulturpolitikken.

Disse innvendingene forhindrer imidlertid ikke at næringsaspektet ved kulturvirksomhet bør være et viktig kulturpolitisk hensyn i Norge, ikke minst når det støtter opp under demokrati og rettferdighetshensynene. Uavhengig av spørsmålet om kulturnæringene er «det vi skal leve av i framtiden», er det flere grunner for en sterkere kulturpolitisk satsing på å styrke næringsaspektet i kulturvirksomheter. Demokrati og ytringsfrihetshensynet tilsier at kulturlivet bør inneha en stor grad av uavhengighet, og dette tilsier igjen at det bør være flere finansieringskilder for kulturvirksomhet enn offentlige myndigheter. Markedet kan slik sett være en kilde til mangfold. Av språkpolitiske grunner er det ønskelig å stimulere til at det finnes livskraftige kommersielle kulturvirksomheter i Norge. Den store veksten i kunstnerbefolkningen som har funnet sted de siste tiårene, gjør det nødvendig å stimulere til at kunstnere i større grad enn i dag evner å livnære seg av markedsinntekter fra kunstnerisk virksomhet.

<sup>31</sup> «Kuttbølge over Europa». Klassekampen 19. juli 2012.

## Kapittel 8

# Kulturliv og samfunnsutvikling

### 8.1 Innledning

Kulturpolitikken er et forsøk på å styre kulturlivet i bestemte retninger for å realisere politisk definerede mål. At kulturpolitikken har stor betydning for utviklingen i kulturlivet, er hevet over tvil. Om kulturpolitikken er i stand til å forme kulturlivet på måter som sørger for oppfyllelsen av spesifikke politiske mål om å øke befolkningens tilgang til kulturgoder og økt kvalitet, er et mer åpent spørsmål. Mange av de viktigste endringene som har funnet sted i kulturlivet i etterkrigstiden, kan like gjerne tilskrives beslutninger som fattes innenfor andre politikkområder eller sosiale og teknologiske endringsprosesser som utfolder seg mer eller mindre uavhengig av kulturpolitikken.<sup>1</sup> En framtidrettet kulturpolitikk må være basert på en forståelse av samfunnskraftene som former nåtidens og framtidens kulturliv. Rammene for dagens kulturpolitikk ble for en stor del lagt på 1970-tallet, mens Norge ennå sto på terskelen til å omdannes fra industrisamfunn til et tjeneste- og informasjonssamfunn. Siden den gang har det norske samfunnet og kulturlivet gjennomgått store endringer.

I dette kapitlet beskriver vi trekk ved samfunnsutviklingen de siste tiårene. Hensikten er ikke å gi en fullstendig framstilling av samfunnsmessige endringsprosesser som gjør seg gjeldende i Norge. Derimot ønsker vi å framheve utviklingstrekk som stiller opp utfordringer kulturpolitikken må forholde seg til. I første del av kapitlet tar vi for oss noen allmenne utviklingstrekk i norsk samfunnsliv, knyttet til individualiserings- og globaliseringsprosesser. Deretter går vi over til å beskrive endringsprosesser som mer spesifikt griper inn i kulturlivet. Mange av disse prosessene kan knyttes til pågående digitaliseringsprosesser. Avslutningsvis i kapitlet tar vi opp igjen diskusjonen fra forrige kapittel om relevansen av kulturpolitiske mål og begrunnelser.

### 8.2 Endringskrefter

Å snakke om samfunnsendringer har i dag blitt synonymt med å snakke om individualisering og globalisering. Med individualisering sikter vi til tendensen til at personers livsløp og identitet i økende grad framstår som resultat av personlige valg og i mindre grad som noe som er forhåndsbestemt gjennom medfødte kollektive tilhørigheter. Individualiseringen fører til en oppsmuldring av tradisjonelle kollektive bevegelser, men innebærer ikke en fristilling av individet fra klasse og sosiale strukturer. Disse strukturene fortsetter å legge rammer for hvilke valg individet kan ta, og slår igjennom blant annet i stilvalg og smak. Individualiseringen innebærer derimot en alminneliggjøring av forventningen om at den enkelte skal regissere sitt eget liv, noe som tidligere var forbeholdt et fåtall mennesker fra privilegerte samfunnsjikt. Selvrealisering blir en norm som stadig flere, og ikke minst unge mennesker, må forholde seg til. Identitetsvalg forventes ikke å ha en livsviktig bindende karakter, men snarere å inngå i en stadig pågående utviklingsprosess.

En viktig drivkraft bak individualiseringen er framveksten av konsumsamfunnet, som er innrettet på at den enkelte skal uttrykke sin individualitet gjennom forbruk. En annen drivkraft er globaliseringen, som gir befolkningen mulighet til å tilknytte seg et stort tilfang av transnasjonale kulturelle fellesskap. Globalisering har blitt en samlebetegnelse på de mange ulike endringsprosessene som har skutt fart siden 1970-tallet som følge av utviklingen av kommunikasjonsteknologi og den politiske nedbyggingen av handelsbarrierer. Dette fører til at verden blir tettere sammenkoplest i politisk, økonomisk og kulturell forstand. I kulturlivet gir individualiseringen og globaliseringen seg et konkret uttrykk i den sterke veksten i kunstnerbefolkningen som har funnet sted i de siste tiårene. En sannsynlig forklaring på veksten i kunstnerbefolkningen ligger i individualiseringsprosessene vi har pekt på, som gjør at flere ønsker å satse på en karriere i et «kreativt» yrke framfor en «vanlig»

<sup>1</sup> Mangset (1992).

jobb. Samtidig har internasjonaliseringen av utdanningsfeltet gjort det mulig for langt flere enn før å skaffe seg en utdanning som kunstnere gjennom studier i andre land.

### 8.3 Folkestyre i endring

Parallelt med globaliseringen av det norske samfunnet de siste tiårene har «den norske modellen» blitt etablert som et positivt ladet uttrykk i den politiske språkbruken. Uttrykket viser til det som i løselig forstand kan omtales som en sosialdemokratisk samfunnsorganisering. Det er en samfunnsorganisering med en omfattende skattefinansiert offentlig sektor, utstrakt samarbeid mellom partene i arbeidslivet, sjenerøse velferdsordninger og en relativt egalitær inntektsfordeling.<sup>2</sup> Samtidig er det klart at når man i dag snakker om den norske modellen, viser dette til en samfunnsorganisering som har endret seg mye fra den landet hadde på 1970-tallet. Dette viser seg blant annet i endringer i det politiske systemet og i nye stratifiseringsmønstre i befolkningen.

Samfunnsvitenskapelige beskrivelser av endringer det norske samfunnet har gjennomgått de siste tiårene, tar ofte form av fortellinger om markedets fortregning av politikken. Dette kommer blant annet til uttrykk i Makt- og demokratiutredningens sluttbok, som beskriver endringer i det formelle politiske systemet i Norge.<sup>3</sup> Her viser en at det statlige styringssystemet er «omformet i retning av markedsprinsipper og formell fristilling», og at tilpasningen til overnasjonale rettsordninger, som EU/EØS, har innskrenket de nasjonale myndighetenes handlefrihet. Den tiltakende rettighetsfestingen av innbyggernes krav på tjenester fra offentlige myndigheter gjør at makt og beslutningsmyndighet flyttes fra politiske og administrative organer til domstolene. I den grad summen av kommunenes lovpålagte forpliktelser overstiger deres tilgjengelige ressurser, fører rettsliggjøringen til en svekkelse av lokaldemokratiet. Med i dette bildet hører også endringer i de politiske partiene, som i løpet av de siste tiårene har tapt om lag halvparten av sin medlemsmasse, og endringer i det frivillige organisasjonslivet. Her har det over lengre tid vært en nedgang i medlemskapet i flere av de tradisjonelle medlemsorganisasjonene. Organisasjonene som er i frammarsj, har ofte et snevrere program knyttet til enkeltsaker og preges av en «her og nå»-orientering.<sup>4</sup> Dette møn-

steret gjør seg også gjeldende på kulturfeltet, hvor det i løpet av de siste tiårene har vært en sterk vekst i den ikke-medlemskapsbaserte «fristilte frivilligheten».

Andre forskere sier seg enig med enkeltstående analyser fra Makt- og demokratiutredningen, men bestrider likevel dens overordnede konklusjon om at folkestyret er i forvitring. Ifølge Francis Sejersted dreier endringene seg om en omforming av folkestyret snarere enn en forvitring. Sejersted viser i denne sammenhengen til et økende engasjement og meningsmangfold på den «prepolitiske» arenaen.<sup>5</sup> Siden 1970-tallet har det vokst fram en mer omsegripende kultur for offentlig diskusjon i det norske samfunnet. Mediene har en mer partiuavhengig rolle enn tidligere og stimulerer i større grad enn før til politisk debatt. Svekkelsen av de politiske partiene som massebevegelser og av «deltakelseskulturen» i de tradisjonelle frivillige organisasjonene kan sies å ha blitt oppveid av framveksten av en «aksjonskultur» på nasjonalt og lokalt nivå, knyttet til befolkningens engasjement i enkeltsaker. Parallelt med svekkelsen av det formelle politiske systemet har den politiske interessen økt og politisk apati avtatt i den norske befolkningen.<sup>6</sup> I lys av dette kan man hevde at tradisjonen for bred politisk deltakelse i Norge videreføres, men at deltakelsen tenderer mot å utspille seg på andre og mer flyktige arenaer enn tidligere.

### 8.4 Levekår og ulikhet

Om fortolkningene av utviklingen i det norske folkestyret går i ulik retning, hersker det liten uenighet om at majoriteten av den norske befolkningen har hatt gode materielle levekår de siste tiårene. Utdanningsnivået i den norske befolkningen har vært jevnt økende gjennom flere tiår og siden starten på 1990-tallet har norske husstander opplevd en sterk økning i realinntekten. Dette gir seg uttrykk ved at befolkningen jevnt over bor i bedre og større boliger, og ved at produkter og tjenester som for et par tiår siden var ansett som luksusvarer, nå er blitt alminnelige deler av forbruket. Velstandsveksten viser seg også i det private forbruket av kultur. SSBs forbruksundersøkelse viser at det siden 1960-tallet har vært en jevn økning i andelen av husholdenes forbruk som går til kultur- og fritidstjenester, og at denne veksten fort-

<sup>2</sup> Dølvik mfl. (2007).

<sup>3</sup> Østerud mfl. (2003).

<sup>4</sup> Selle (2003).

<sup>5</sup> Sejersted (2005).

<sup>6</sup> Engelstad (2010).

satte på 2000-tallet.<sup>7</sup> Dette illustreres i befolkningens tilgang på pc og internett i hjemmet, som i løpet av det siste tiåret har gått fra å være noe bare deler av befolkningen hadde tilgang på, til langt på vei å være allemannseie.<sup>8</sup>

Parallelt med velstandsveksten de siste tiårene har de sosiale ulikhetene i den norske befolkningen økt. Dels skyldes dette at den rikeste delen av befolkningen har økt sine inntekter betraktelig, mye som følge av at adgangen til å innkassere kapitalinntekter har blitt utvidet. Til tross for at mye politisk oppmerksomhet har vært viet dette temaet, har andelen av den norske befolkningen som er fattige, vært i svak vekst gjennom flere tiår. Et viktig sosialt skille i Norge går i dag mellom dem som er innenfor og dem som er utenfor arbeidslivet. Etter årtusenskiftet har arbeidsledigheten i Norge vært lav. Sysselsettingsgraden i den norske befolkningen er høy, noe som har sammenheng med at kvinners deltakelse i arbeidslivet er høyere enn i mange andre land. Samtidig ser man at en betydelig andel av befolkningen som er

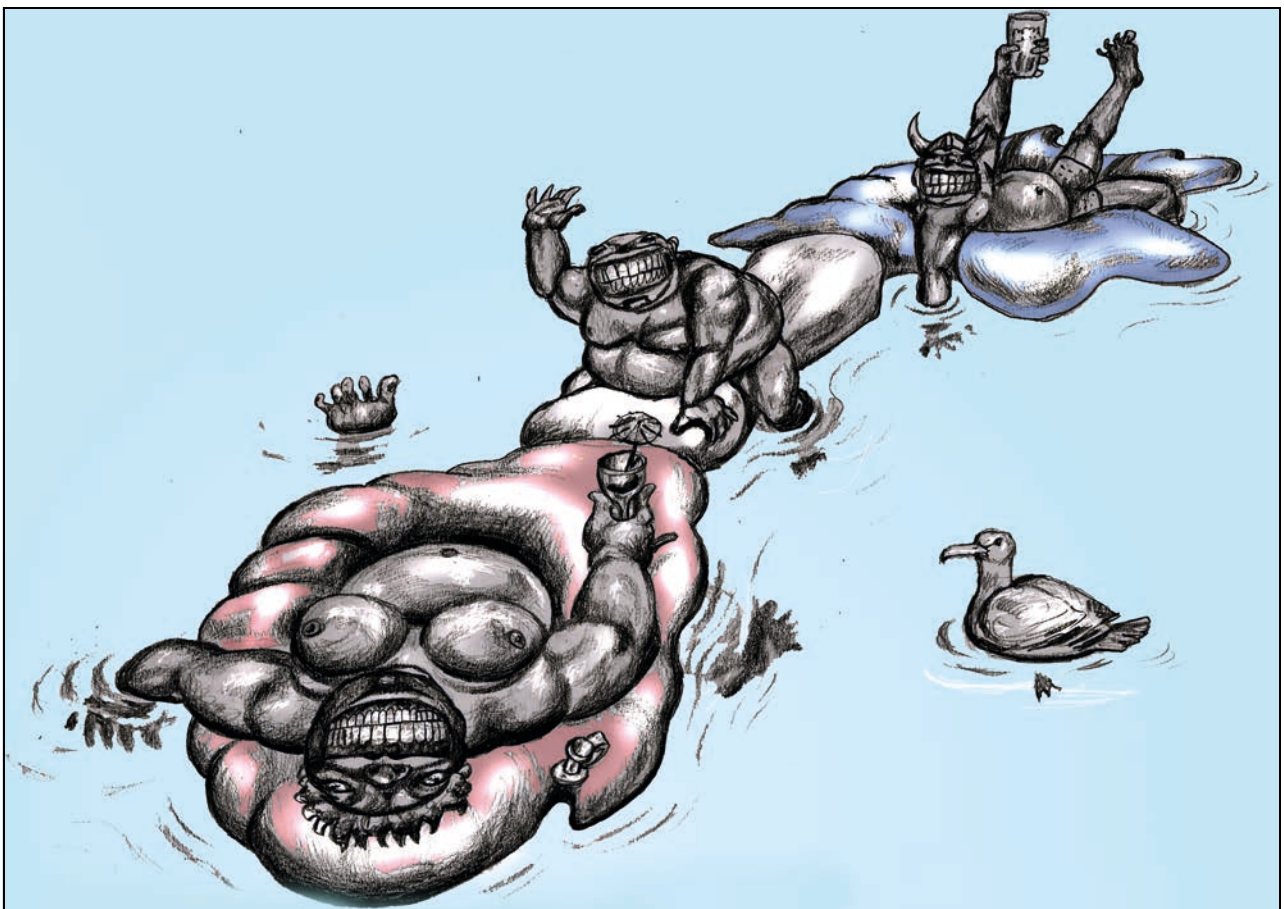
i yrkesaktiv alder, står utenfor arbeidslivet og er mottakere av ulike former for offentlige stønader.<sup>9</sup> En voksende andel av dem som står utenfor arbeidslivet, er unge under 25 år. Innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn er overrepresentert blant dem som står utenfor arbeidslivet. Dette peker igjen mot et annet stratifiseringsmønster som har blitt tydeligere i norsk samfunnsliv gjennom de siste tiårene, nemlig sammenfallet mellom etniske skiller og sosial ulikhet. I tillegg til statistikken over dem som står utenfor arbeidslivet, viser dette seg ved at permanente og midlertidige innvandrere er overrepresentert i lavinntektsyrker, og ved at disse gruppene jevnt over har dårligere levekår enn den etnisk norske befolkningen.

Disse og andre former for sosial ulikhet gjenpeiles i befolkningens deltakelse i kulturvirksomhet. Til tross for at utjevningsmål har stått sentralt i kulturpolitikken i hele etterkrigstiden, har de sosiale ulikhetene i deltakelse i kulturvirksomhet holdt seg nokså stabile over tid. Dette ble dokumentert i forskningen om kulturpolitikk i Norge på 1990-tallet, som viste at bruken av kulturtilbud

<sup>7</sup> Epland og Mørk (2010).

<sup>8</sup> SSB 2011.

<sup>9</sup> Fløtten mfl. (2011).



Figur 8.1



i befolkningen samvarierer med blant annet inntekt, utdanning, kjønn og geografisk bosted.<sup>10</sup> I en gjennomgang av SSBs kulturbruksundersøkelser fra 1994 til 2006 finner Per Mangset at denne konklusjonen fortsatt for en stor del har gyldighet. I perioden 1994–2006 har det sosiale «gapet» i befolkningens bruk av kulturtilbud som teater, opera, dans, kunstutstillinger, konserter, museum, kino, folkebibliotek og idrettsarrangementer blitt noe redusert med hensyn til de nevnte bakgrunnsvariablene. Blant annet har andelen av befolkningen som benytter seg av teater, musikal og revy økt siden 1994. De sosiale hovedmønstrene i befolkningens kulturbruk kan likevel sies å bestå, for som Mangset påpeker, er det «solid empirisk dekning for å fastslå at nordmenns kulturbruk stadig i høy grad er systematisk differensiert etter sosiale bakgrunnsfaktorer, særlig ut i fra utdanningsnivå, yrkesstatus, alder og bosted, men også ut i fra kjønn».<sup>11</sup>

## 8.5 Økende kulturelt mangfold

Globaliseringen gjør at den norske befolkningen i større grad enn før har sosiale relasjoner og kulturelle og identitetsmessige tilknytninger som går på tvers av landegrensene. Å snakke om kulturelt mangfold som et «nytt» trekk ved det norske samfunnet kan være misvisende, siden landet til alle tider har vært et kulturelt sammensatt samfunn. Særlig gjelder dette den nordligste landsdelen, som er kjerneområdet for den samiske urbefolkningen og nasjonale minoriteter og som preges av langvarige migrasjonsprosesser og kontakter med omverdenen. Men også den etnisk norske befolkningen har til alle tider vært preget av kulturelle forskjeller på tvers av region, levemåter og klasse. Når det likevel kan være rimelig å snakke om kulturelt mangfold som et nytt trekk ved det norske samfunnet, skyldes det ikke bare en faktisk økning i kulturforskjellene de siste tiårene, men også en større politisk anerkjennelse av slike forskjeller.

Viktig i denne sammenhengen er rettighetskampen som ble påbegynt av den samiske befolkningen på 1970-tallet, etter at den hadde vært utsatt for en århundrelang fornorskingspolitikk fra norske myndigheters side. Rettighetskampen har resultert i en større grad av selvbestemmelse for den samiske befolkningen og en større anerkjennelse av den samiske kulturen som likeverdig

med den norske. I forlengelsen av denne prosessen har også de nasjonale minoritetene oppnådd en større grad av anerkjennelse fra norske myndigheter. Mer allment har kampen for likeverd og likestilling for minoriteter fått en stadig mer sentral plass i norsk politikk og samfunnsliv siden 1970-tallet. Dette gjelder ikke minst kampen for likestilling mellom kjønnene, men de siste tiårene har det vært en økende politisk oppmerksomhet om rettighetene til kulturelle og religiøse minoriteter, seksuelle minoriteter og personer med nedsett funksjonsevne.

En viktig kilde til kulturelt mangfold i Norge er kulturelle minoriteter som er kommet til landet gjennom nyere innvandring. Til tross for at Norge siden 1970-tallet har hatt en formell innvandringsstopp, har det i hele denne perioden vært en økende tilstrømning av innvandrere til landet. Fram mot utvidelsen av EU/EØS-området i 2004 var hoveddelen av innvandringen til Norge begrunnet i humanitære forhold og familiegjenforening. Siden dette har arbeidsinnvandringen overtatt som den vanligste formen for innvandring. Innvandringen har bidratt til å gjøre Norge til et mer kulturelt sammensatt land, men i ulik grad ulike steder i landet. En relativt stor andel av innvandrerbefolkningen er bosatt i byområder på Østlandet, men det bor i dag innvandrere i alle norske kommuner. Denne situasjonen gjenspeiles ikke i tilsvarende grad i kulturlivet, og særlig gjelder dette det profesjonelle og institusjonsbaserte kulturlivet. Det er en kjensgjerning at innvandrere og kulturelle minoriteter er underrepresentert som publikum og som ansatte i mange deler av kulturlivet.

I takt med at spørsmål om minoritetsrettigheter og det flerkulturelle samfunnet har fått økt politisk oppmerksomhet de siste tiårene, har kulturelt mangfold blitt et nøkkelord i den politiske språkbruken innenfor ulike samfunnssektorer. I kapittel 4 viste vi til at mangfoldsbegrepet har blitt kritisert fra ulike hold. Dels dreier denne kritikken seg om at mangfoldstenkningen kan bidra til en nedtoning av spørsmål om sosial ulikhet. En mulig følge av fokuseringen på kulturelt mangfold i politikken kan være at det skapes en tilbøyelighet til å fortolke sosiale problemer, som kriminalitet, som uttrykk for kulturforskjeller også når de mer plausibelt kan knyttes til sosiale årsaker. En annen mulig følge er at politiske krav om kulturell anerkjennelse for minoriteter kan fortrenge krav om omfordeling av ressurser.<sup>12</sup> Mangfoldspolitikken kritiseres også for å tilsløre viktige motset-

<sup>10</sup> Mangset (1992).

<sup>11</sup> Mangset (2011): 47.

<sup>12</sup> Fraser (2000).



Figur 8.2

ningsforhold – for eksempel vedrørende forholdet mellom grupperettigheter og individuelle rettigheter – som knytter seg til økende kulturforskjeller.<sup>13</sup>

De siste tiårene har faktiske og påståtte kulturkonflikter forårsaket av innvandring vært et sentralt politisk debatttema i Norge. Debattene har blant annet dreid seg om brudd på menneskerettigheter hos minoriteter og rasisme og etnosentrisme hos den norske majoriteten. Dette er viktige problemer som krever debatt og politiske tiltak. Samtidig ser man at debattene kan føre til at deler av minoritetsbefolkningen opplever å være stigmatisert av den norske majoriteten. Etter 11. september 2001 har disse debattene i økende grad vært innrammet av tanken om en sivilisasjonskonflikt mellom islam og vestlige verdier. Terroren som rammet Norge 22. juli 2011, er et uttrykk for de ytterliggående politiske reaksjonene dette konfliktbildet kan medvirke til å frambringe. Samtidig gir reaksjonene i det norske samfunnet på terroranslaget i timene, ukene og månedene etter hendelsen grunn til håp om at landet vil makte å

tilpasse seg endringene det nye kulturelle mangfoldet fører med seg uten å gi avkall på dets grunnleggende verdier. Den umiddelbare reaksjonen på terroranslaget fra regjeringen og de politiske partienes side var å hegne om prinsippene demokrati, rettstat og ytringsfrihet. Dette budskapet ble gjentatt i de mange folkelige markeringene som fant sted over hele landet i denne tiden. Ikke minst var dette en markering av samhold og fellesskap på tvers av kulturelle og religiøse skillelinjer i det norske samfunnet.

## 8.6 Lokal egenart som vekstkraft

På samme tid som globaliseringen gjør at steder og samfunn blir tettere sammenkoplede og likere i faktisk forstand, skaper den også en økende interesse for lokal egenart og kultur. Geografen David Harvey beskriver en økonomisk logikk som ligger til grunn for slike prosesser.<sup>14</sup> Går man en del tiår tilbake i tid, hadde industriforetak i den vestlige verden fordelen av at de kunne selge sine varer

<sup>13</sup> Eriksen (2009).

<sup>14</sup> Harvey (2001).

billig i nærområdene på grunn av lave transportkostnader. Med globaliseringen reduseres industriens lokalitetsfordeler, og dette er en av forklaringene på avindustrialiseringen som har pågått i vestlige samfunn gjennom de siste tiårene. En alternativ strategi avindustrialiserte byer og regioner har falt ned på for å tiltrekke seg investeringer og innflyttere, er å promotere sine unike stedlige kvaliteter og sin kultur. Som Harvey viser, gir disse næringsutviklingsstrategiene opphav til et særegent motsigelsesforhold: Den kommersielle markedsføringen av steder drives ofte fram av globaliseringsvennlige kapitalkrefter, men den gir også næring til lokalpatriotisme og lokale motkulturer.

Disse to motivene kommer begge til uttrykk gjennom oppblomstringen av lokale festivaler, spel og kulturarrangementer som har funnet sted i Norge de siste tiårene. Et fellesstrekk ved disse arrangementene synes å være at de representerer måter å reflektere over og feire det lokale som tar opp i seg forståelser av det globale.<sup>15</sup> Festivalene er ofte basert på ønsker om å drive næringsutvikling og «branding» av lokalsamfunn, men også på lokalpatriotisme og innbyggernes stolthet over lokalsamfunnets særegne kvaliteter. Det dreier seg om en forsterket interesse for lokal kultur som en kilde til økonomisk vekst, men også som en kilde til tilhørighet og identitet. Som vi var inne på i kapittel 7, utgjør denne tenkningen i dag et rammeverk om mye av den offentlig finansierte kulturvirksomheten som finner sted på lokalt og regionalt nivå.

## 8.7 Digitalisering og hverdagslivets symbolske omgivelser

Vi har til nå beskrevet generelle endringsprosesser i det norske samfunnet som kulturpolitikken må forholde seg til på direkte og indirekte vis. I fortsettelsen vil vi gå nærmere inn på endringsprosesser som angår kulturlivet mer spesifikt. De mest omfattende endringene som har funnet sted i kulturlivet de siste tiårene, dreier seg utvilsomt om digitaliseringen av kulturproduksjon og kulturdistribusjon. Siden 1980-tallet har befolkningen i Norge opplevd en veldig økning i tilgangen på internasjonale kulturprodukter, først gjennom utvidelsen av tilbudet av norske og utenlandske radio- og tv-kanaler og senere gjennom framveksten av kommunikasjonsnettverket internett. For en stor del av den norske befolkningen har bru-

ken av slike massemedier blitt en selvfølgelig del av hverdagslivets rutiner. I økende grad tilbringer folk sin arbeidstid og fritid foran elektroniske skjermer. Med alminneliggjøringen av bruken av smarttelefoner, lesebrett og lignende teknologi forsterkes denne tendensen.

Internett er i dag noe svært mange benytter seg av som arbeidsverktøy, det brukes i undervisningssammenheng, i forskning og i økende grad også for å formidle tradisjonell kunst som teater og opera. Men framfor alt er internett en kanal for distribusjon av kommersielle underholdningsprodukter. Musikk, film, tv-programmer og dataspill fra alle kanter av verden har blitt en del av hverdagslivets symbolske omgivelser i en helt annen grad enn det var for noen tiår siden. Særlig gjelder dette for unge som har vokst opp siden 1980-tallet, som i større grad enn andre opplever den digitaliserte kultursituasjonen som en selvfølgelig del av tilværelsen. Kulturbruken blant den yngre delen av befolkningen skiller seg vesentlig fra dem som er eldre, blant annet gjennom bruken av tv- og dataspill. Tre firedeler av norske gutter bruker i dag dataspill daglig.

Digitalisering og internettformidling av kulturuttrykk har skapt omveltninger i kulturlivet og kommer til å fortsette å gjøre det i framtiden. Overgangen til digital produksjon og distribusjon av kulturprodukter innebærer store bransjemesige utfordringer med hensyn til opphavsrettigheter og kulturprodusenters muligheter til å skaffe seg inntekter fra sitt arbeid. Dette gjelder ikke minst musikkbransjen, som allerede har gjennomgått strukturelle omstillinger som følge av digitaliseringen. Av samme grunner antas bokbransjen og filmbransjen å stå overfor store endringer i årene som kommer.

På 2000-tallet har det vært et kraftig fall i musikkbransjens inntekter fra CD-salg. Dels har dette sammenheng med utbredelsen av ulovlig fildeling av musikk. Siden midten av 2000-tallet har det imidlertid vært en stor vekst i den lovlige digitale omsetningen av musikk i Norge, og i 2012 var musikkbransjens inntekter fra digital omsetning av musikk større enn fra omsetning av fysiske musikkprodukter.<sup>16</sup> En viktig grunn for dette er at strømmetjenester som Spotify og Wimp i løpet av noen få år har blitt etablert som en markedskanal for musikk. En undersøkelse om digitalt kulturkonsum i den norske befolkningen viser at halvparten av befolkningen, og 80 prosent av dem som er i aldersgruppen 15–29 år, benyttet seg av strømmetjenester for musikk i 2011.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Aagedal mfl. (2010).

<sup>16</sup> Gran mfl (2012).

## 8.8 Digital kultur

Digitale medier og internett har bidratt til framveksten av nye kulturelle uttrykksformer, til nye former for kreativitet og deltakelse i kulturlivet og til nye konflikt- og motsetningsforhold i kulturlivet. Ett eksempel på digitale kulturuttrykk er dataspill. Ett annet er digital litteratur i form av blant annet hypertextfiksjon, interaktiv fiksjon, fan-fiction og blogger. Dette er tekster som er ment å leses på en datamaskin og som ikke kan gjengis på papir uten at deres innholdsmessige og estetiske særegenhet går tapt.

Karakteristiske trekk ved denne litteraturen er at den gjerne er organisert i en hypertextuell struktur slik at leseren kan velge ulike lesestier gjennom teksten. Tekstene er som oftest multimodale, det vil si at de kombinerer ulike modaliteter, så som skrift, musikk, stillbilder og levende bilder. De er gjerne også tverrestetiske i den forstand at de kombinerer strategier fra ulike kunstarter. Videre inneholder de gjerne dynamiske elementer, hvilket gjør dem vel så mye til teksthendelser som til tekstobjekter.<sup>18</sup>

Som det framgår av denne beskrivelsen har framveksten av digitale kulturuttrykk bidratt til endringer i kreative prosessers form og innhold. I kapittel 6 beskrev vi den romantiske kreativitetsforståelsen som lenge har vært framherskende i kulturlivet. Her er kreativitet forstått som en skaperkraft særlig begavede individer er utrustet med, som gir seg til uttrykk i kunstnerisk nyskaping. Kreativitet blir slik sett en enestående skapelseshandling. Mye av den samtidige kunst- og kulturproduksjonen er basert på kreative prosesser som bryter med denne modellen, i den forstand at de snarere dreier seg om å sette elementer av eksisterende kulturprodukter sammen på nye og uventede måter. En viktig modell for denne «hybride kreativiteten» er å finne i internettmediet.<sup>19</sup>

Internett skiller seg fra andre medier ved at det integrerer muntlig, skriftlig og audiovisuell kommunikasjon i ett system gjennom hypertextfunksjonen. Mens tradisjonelle kulturelle uttrykksformer, som romanen, er avsluttede helheter med sekvensiell oppbygging som går fra en begynnelse til en slutt, får kulturprodukter som formidles gjennom internett, snarere form av å

være del av uavgrensede nettverk, som tar form etter hvert som brukeren navigerer seg gjennom dem. Denne interaktiviteten utgjør et annet brudd med den tradisjonelle kunsten og kulturen, i den forstand at grensene mellom kulturprodusenter og konsumenter bygges ned. Publikum får i økende grad en aktiv rolle som produsenter av kulturprodukter. Interaktivitet og nettverk er særlig framtrædende trekk ved dataspill og multimediale kulturprodukter, men de siste tiårene har disse i økende grad forplantet seg til ulike former for kunstproduksjon. Det er grunn til å anta at denne formen for kreativitet vil fortsette sin utbredelse, innenfor både populærkulturen og kunsten.

Utbredelsen av de digitale mediene og internett har også bidratt til framveksten av nye politiske ideologier og bevegelser. I boka *Kampen om internett* argumenterer sosiologen Terje Rasmussen for at utviklingen internett har gjennomgått som de siste tiårene gjenspeiler verdi- og interessekonflikter mellom ulike teknopolitiske kulturer. Disse konfliktene har alle nettets åpenhet som gjennomgangstema og dreier seg blant annet om respekten for opphavsrett, patenter og navnepolitikk. Rasmussen peker på at idealet om internett som kunnskapsallmenning sees i et eksplisitt politisk perspektiv innenfor Hackerkulturen og Open Source-bevegelsen.<sup>20</sup> I forlengelsen av dette kan man også se at ulovlig fildeling av kulturprodukter, som musikk og film, dreier seg om noe mer enn tyveri av åndsverk. Denne virksomheten gis også en politisk begrunnelse, og har blant annet avfødt et politisk parti. Det svenske Piratpartiet er i dag innvalgt i Europaparlamentet. Partiet er motstandere av den nåværende åndsverklovgivingen i landet og ønsker å legalisere fildeling for ikke-kommersielle formål. Etter Piratpartiets oppfatning bør opphavsretten være et kompromiss mellom kulturprodusenters behov for å skape inntekter fra deres arbeid og samfunnets behov for å dele og spre kunnskap og kultur.

## 8.9 Kulturell øyeblikksorientering

Ovenfor har vi pekt på endringer i det sivile samfunnet som skyldes en sterkere nåtidsorientering i befolkningen. Disse endringene føyer seg inn i et mer gjennomgående mønster i kulturlivet. Med den tiltakende overfloden av kulturprodukter befolkningen tilbys gjennom digitale distribusjonskanaler, tilspisses kampen om å bli sett og hørt på det offentlige «oppmerksomhetsmarke-

<sup>17</sup> Gran mfl (2012).

<sup>18</sup> Rustad (2012): 12.

<sup>19</sup> Eriksen (1999).

<sup>20</sup> Rasmussen (2007).

det». Dette gir næring til det som har blitt kalt begivenhetskulturen i kulturlivet. Kulturaktiviteter tar i økende grad form av tidsavgrensede arrangementer, eller «events», som har til formål å skape oppmerksomhet om bestemte tema, produkter eller steder. Begivenhetskulturen viser seg blant annet i de mange kulturfestivalene som nå avholdes i landets kommuner. Disse kan bidra til en endret rytme i folks kulturdeltakelse, ettersom den kontinuerlige aktiviteten erstattes av færre, men mer intensive aktiviteter.

Nåtidsorienteringen viser seg også i befolkningens hverdagslige kulturbruksmønstre. Sosiologen John Tomlinson snakker i denne sammenhengen om «global umiddelbarhet» som en tilstand som oppstår etter hvert som den globale massemedierte kulturen gjennomsyrrer menneskers hverdagsliv.<sup>21</sup> Umiddelbarhet viser på den ene siden til at kulturprodukter får en lettfattelig og slående form. Ett trekk ved den massemedierte globale kulturen er nettopp tendensen til at tidkrevende og kompliserte kulturelle former, som den litterære fortellingen eller akademisk argumentasjon, fortrenses av enkle og oppstykkede budskap. Igjen kan dette sees som et resultat av kampen om oppmerksomhet som følger med den digitale kulturdistribusjonen.

På den andre siden framhever Tomlinson tidsdimensjonen ved umiddelbarhet. Gjennom innlemmelsen av globale medier i hverdagslivets rutiner tilvennes befolkningen det å alltid ha kulturprodukter fra hele verden tilgjengelig, med et minimum av ventetid og et minimum av fysisk anstrengelse. Dette gir opphav til en form for blaserhet. I rollen som tv-tittere og internettbrukere inntar man gjerne en uforpliktet holdning til kulturprodukter og kunnskap man får tilgang på, fordi omkostningene ved å avbryte slik deltakelse er så små. Som internettbrukere inviteres vi til å innta en estetisk holdning, hevder filosofen Hubert Dreyfus.<sup>22</sup> Det er en holdning som kjenetegnes av en stadig søken etter nye stimulerende opplevelser og av ønsket om å unnsnippe kjedsomhet. En følge av dette er at kulturlivet mer og mer blir innrettet på å tilby kulturprodukter som kan fange oppmerksomheten til rastløse konsumenter

En mulig følge av dette igjen kan være en sosial avsondring av kunstpublikummet. Den klassebaserte eksklusjonen av mennesker fra høykulturens sosiale arenaer har vært et tema i kulturpolitikkforskningen gjennom lang tid. Nylig gjen-

nomførte undersøkelser av kulturbruk blant norske studenter på høyskole- og universitetsnivå viser at andelen som har et aktivt forhold til høykulturelle uttrykksformer, er minkende og i ferd med å reduseres til et lite sjikt av mennesker med en sosial bakgrunn preget av høy kulturell kapital.<sup>23</sup> Dette kan tolkes som et uttrykk for at det digitale kulturkonsumet bidrar til å aksentuere sosiale skjevheter i publikummet for profesjonell kunst og høykultur. Sosiologen Svein Bjørkås har i en annen sammenheng pekt på at kunstpublikummet i Norge nå mer og mer har preg av å være en subkultur på linje med andre subkulturer.<sup>24</sup> En slik utvikling kan bidra til en uthuling av den universelle utjevnings- og dannelsesambisjonen som har ligget til grunn for støtten til kulturinstitusjoner i etterkrigstiden.

## 8.10 Digitalisering og kulturell fragmentering

I kapittel 7 framhevet vi at en viktig egenskap ved kunst- og kulturvirksomhet er at de binder folk sammen i diskusjonsfellesskap eller offentligheter. Mediesituasjonen som har oppstått de siste tiårene, innebærer en veldig utvidelse av befolkningens tilgang på slike offentligheter. Ikke minst har internett og sosiale medier åpnet opp et stort og pulserende rom for offentlig meningsytring for folk flest. Samtidig trekker denne utviklingen offentligheten i noen retninger, som kan sees som uheldige i et demokratiperspektiv. En slik tendens går i retning av utvisking av skillet mellom det offentlige og det private, ettersom offentlige debatter mer og mer dreier seg om kjente personers privatliv og personlighet og folks privatliv mer og mer invaderes av offentlige medier. En annen tendens går i retning av et mer segmentert og fragmentert offentlighetslandskap.

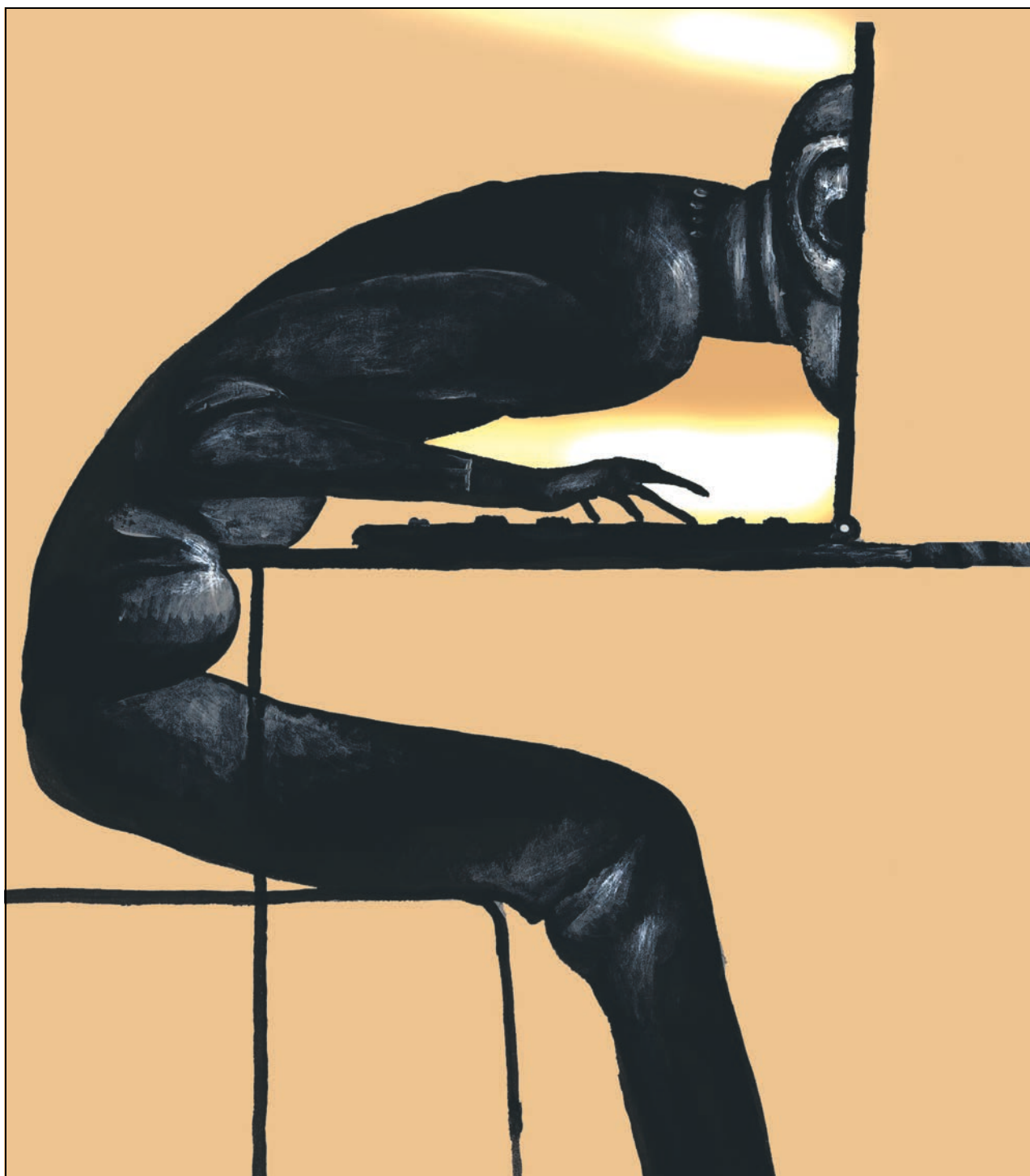
Ved årtusenskiftet advarte Ytringsfrihetskommisjonen mot tendensen til at de ulike deloffentlighetene befolkningen deltar i, ikke lenger forbindes av en felles overgripende samtale. Utviklingen av de digitale mediene i årene som har gått siden dette, har om noe bidratt til å forsterke denne segmenteringstendensen. Dels skyldes det de utvidede mulighetene publikum har til på friksjonsløst vis å velge bort kulturprodukter og budskap de ikke har noen umiddelbar interesse eller sympati for. Dels skyldes det at de digitale mediene i økende grad er innrettet på å gi brukerne tilbud

<sup>21</sup> Tomlinson (2007).

<sup>22</sup> Dreyfus (2009).

<sup>23</sup> Gripsrud (2012).

<sup>24</sup> Bjørkås (2004a).



Figur 8.3

som er skreddersydd etter deres individuelle ønsker og behov. Et utfall av denne utviklingen kan, som statsviteren Cass Sundstein påpeker, være at samfunnsborgerne trenges sammen i et mangfold av adskilte homogene meningsfelleskap, eller «ekkokamre», som han kaller det.<sup>25</sup> Dette kan føre til en oppsmuldring av de felles

<sup>25</sup> Sundstein (2007).

erfaringene og referanserammene som de brede allmennkringkastingsmediene bidro til å etablere i befolkningen på 1900-tallet, og som igjen bidro til at politisk uenighet og politiske debatter kunne utspille seg innenfor et uenighetsfelleskap. I et deliberativt demokratiperspektiv kan fragmenteringstendensene i kulturlivet derfor sees som en svekkelse av demokratiet.

I denne sammenhengen er det imidlertid verdt å påpeke at utviklingen i kulturlivet også går i andre retninger enn fragmentering og nåtidsorientering. Kulturbruksstatistikken viser for eksempel at folk flest bruker stadig mer tid på å lese bøker, og at flere enn før besøker museer og er publikum på teaterforestillinger. Det er også verdt å nevne i denne sammenhengen at NRKs rolle som et samlende medium for befolkningen har blitt forsterket de seneste årene. Dette viser seg blant annet i tv-sendingene fra 17. mai, TV-aksjonene og Hurtigrutesendingen. I 2007 sendte Kulturdepartementet ut et høringsnotat om en egen allmennkringkastingsplakat for NRK, som senere ble behandlet i St.meld. nr. 6 (2007–2008) *NRK-plakaten*. «Noe for alle. Alltid». For første gang var NRKs oppdrag som allmennkringkaster gjenstand for en bred offentlig høring. I NRK-plakaten heter det blant annet at institusjonen skal understøtte og styrke demokratiet, at den skal være allment tilgjengelig, og at den skal styrke norsk språk, identitet og kultur.

### 8.11 Likedanning av kulturuttrykk

På samme tid som det finner sted en segmentering av kulturpublikummet, bidrar utbredelsen av den globale massemedierte kulturen til en likedanning av kulturuttrykk. Dels har dette sammenheng med at de ulike mediene integreres i et felles system. Dette fører til at ulike uttrykksformer etterligner og overtar hverandres koder. Undervisningsmateriale blir mer som underholdningsprogrammer på tv, filmer blir som dataspill, osv. Dels har likedanningen sammenheng med en tiltakende global eierskapskonsentrasjon innenfor medie- og underholdningsbransjene. Selv om det produseres et økende antall tv-programmer, filmer og andre kulturprodukter rettet inn mot ulike publikumsnisjer, blir disse kulturproduktene i økende grad sydd over samme lest.<sup>26</sup> Endelig kan den globale massemedierte kulturen sies å føre til en språklig likedanning. De digitale mediene domineres nesten totalt av det engelske språket. For et lite språksamfunn som Norge representerer dette en viktig språkpolitisk utfordring. I denne sammenhengen er det verdt å merke seg at Norge, til forskjell fra de andre nordiske landene, er en stor nettoimportør av kulturprodukter.

Likedannelsesproblematikken illustreres av den pågående debatten i norsk kulturliv om konsekvensene av digitaliseringen av musikkbran-

sjen. Her framgår det at overgangen fra cd-salg til strømmingstjenester i noen grad har løst problemene knyttet til piratkopiering, og at bransjen som helhet nå får inntekter fra strømmingstjenestene som kompenserer for nedgangen i cd-salget. Samtidig tyder mye på at det i første rekke er plateselskaper med en stor katalog av internasjonalt kjente artister som er i stand til å hente ut inntekter fra strømmingstjenester. Musikere som har et mindre publikum, men som likevel har kunnet livnære seg på cd-salg, vil i mange tilfeller bare kunne oppnå forsvinnende små inntekter fra strømmetjenester. Et mulig utfall av digitaliseringen av musikkbransjen er derfor et bortfall av små og nisjepregede plateselskaper og av artister som befinner seg utenfor mainstream.

### 8.12 Avslutning: mangfold og møteplasser

Endringsprosessene vi har beskrevet i dette kapitlet, bærer alle med seg både positive utviklingsmuligheter og trusler mot ytringskulturen som kulturpolitikken må forholde seg til. Individualiseringen leder til en samtidig nedbryting og oppblomstring av ulike typer sosiale fellesskap i kulturlivet. Globaliseringen av kulturlivet gir oss tilgang på et større mangfold av kulturelle ytringer. Den forsterker interessen for lokal og regional kultur og identitet, men også motsetninger og dilemmaer knyttet til kulturforskjeller. I forrige kapittel framhevet vi demokrati og rettferdighet som verdier som må begrunne kulturpolitikken i framtiden. Beskrivelsene vi har gitt av samfunnsutviklingen i dette kapitlet, bygger opp under relevansen av disse målene.

Vi har pekt på velstandsveksten som har funnet sted i det norske samfunnet. Sammen med utviklingen av den digitale kulturdistribusjonen medvirker velstandsveksten til at majoriteten av befolkningen i dag har en tilgang på kulturprodukter man knapt kunne forestille seg for noen tiår siden. Parallelt med velstandsveksten har den sosiale ulikheten i det norske samfunnet tiltatt, og samfunnslivet har blitt mer pluralistisk i etnisk og livsstilsmessig forstand. Det er gode grunner til å forvente at dette kultur- og livsstilsmangfoldet i befolkningen vil forsterkes i årene som kommer. Dette understreker nødvendigheten av å opprettholde rettferdighetsmålene i kulturpolitikken. Nå som før bør kulturpolitikken ha som mål å sørge for at alle skal ha mulighet til å delta i kulturlivet uavhengig av sosial bakgrunn, kjønn, geografisk bosted, etnisitet og funksjonsevne. Samtidig må

<sup>26</sup> Castells (2001).

det være et kulturpolitisk mål å sørge for at forskjellige grupper oppnår et reelt kulturelt medlemskap i samfunnet, ved at de får mulighet til å utvikle sine kulturelle uttrykksformer.

Utviklingen i kulturlivet gir folk utvidede uttrykksmuligheter og muligheter til på andre måter å delta i offentlige liv. Samtidig trekker denne utviklingen i retning av fragmentering og kulturell likedanning. Digitaliseringen har åpnet opp store muligheter for produksjon, bevaring og formidling av kulturuttrykk. Den har bidratt til framveksten av nye kulturuttrykk og til nye former for deltakelse, men digitaliseringen kan også lede til en innsnevring av mangfoldet i enkelte deler av kulturlivet. I forlengelsen av dette vil utvalget påpeke at det er viktig at kulturpolitikken bidrar til at institusjoner og arenaer for performativ kunst opprettholdes i framtiden.

Som vi påpekte i forrige kapittel, gjør deltakelse i et mangfoldig kulturliv, hvor ulike sosiale erfaringer kommer til uttrykk og bearbeides, at demokratiet blir en levd erfaring. Med mangfold sikter vi da ikke bare til en situasjon hvor forskjellige grupper i samfunnet har anledning til å utvikle sine kulturer uavhengig av hverandre, men til en situasjon hvor det enkelte samfunnsmedlem konfronteres med en rik variasjon av kulturelle

ytringer og uttrykksformer. I denne sammenhengen framhevet vi at deltakelse på kulturelle møteplasser har en siviliserende virkning og er med på å skape og å opprettholde uenighetsfellesskap som går på tvers av grupper i samfunnet. I dette kapitlet har vi pekt på segmenteringen av kulturpublikummet som følger med digitaliseringen, og tendensen til at offentligheten splittes opp i adskilte homogene meningsfellesskap. Vi har også pekt på tendensen til at kunstpublikummet avsondres til en snever sosial gruppe, som et eksempel på denne fragmentering.

I et demokratiperspektiv er det viktig å motvirke en slik fragmentering gjennom å legge til rette for et kulturliv som ikke bare gir ulike grupper mulighet til å utvikle «sine» særskilte kulturaarenaer, men som også bidrar til utviklingen av arenaer hvor befolkningen får delte erfaringer og referanser. Mediene har en særlig viktig rolle i denne sammenhengen, men dette gjelder også teatre, museer og andre kulturinstitusjoner og arenaer som faller inn under begrepet ytringskultur. Etter utvalgets oppfatning må det være en viktig kulturpolitisk oppgave å bidra til at kulturinstitusjonene, både de statlig finansierte og de kommunale og fylkeskommunale, fungerer som fellesarenaer for befolkningen.



## Kapittel 9

# Demokrati, rettferdighet, mangfold

### 9.1 Innledning

---

Utgangspunktet for drøftingen i de foregående kapitlene er oppgaven utvalget har fått med å vurdere relevansen av de nasjonale kulturpolitiske målene. I innledningen til Del I beskrev vi fem argumenter som påkalles som begrunnelser for kulturpolitikken i Norge. Disse argumentene er knyttet til kulturens egenverdi, rettferdighet, mangfold, demokrati- og ytringsfrihet og kulturens samfunnsvirkninger. I Kulturutredningens mandat heter det at utvalget skal vurdere relevansen av nasjonale kulturpolitiske mål på bakgrunn av samfunnsutviklingen. Utvalget har vektlagt at en vurdering av disse kulturpolitiske målene forutsetter at man også tar stilling til hva som skal regnes som kultur i en kulturpolitisk sammenheng, og til hvilke egenskaper og kvaliteter kulturen representerer. Vi har i de foregående kapitlene drøftet kulturbegrepet og foreslått en presisering av dette som bør gjelde for kulturpolitikken. I kapittel 7 tok vi for oss kulturens betydning som en samfunnsskapende kraft, før vi i kapittel 8 gikk over til å beskrive endringstendenser som gjøres gjeldende i det norske samfunnet generelt og mer spesifikt i kulturlivet. I dette kapitlet vil vi oppsummere konklusjoner som er gjort i de foregående kapitlene, og ta opp igjen spørsmålet om relevansen av kulturpolitiske mål.

### 9.2 Ytringskultur som kulturpolitisk kulturbegrep

---

I kapittel 6 argumenterte vi for at det kulturpolitiske ansvarsområdet bør avgrenses i tråd med begrepet om «ytringskultur», det vil si til virksomheter som har et ekspressivt hovedformål. I praksis innebærer dette at det kulturpolitiske ansvarsområdet bør omfatte (i) virksomheter og aktiviteter knyttet til materiell og immateriell kulturarv, som museer, bibliotek, arkiv, og (ii) kunstnerisk virksomhet i vid forstand, det vil si det som omfattes av begrepene profesjonell kunst og populær-

kultur og aktiviteter i det frivillige kulturlivet. Begrepet om ytringskultur omfatter altså både profesjonell og den frivillige og amatørbaserte kulturvirksomhet. Dette er et romslig kulturbegrep som favner videre enn det som gjerne omtales som «høykulturen» eller «finkulturen». At det kulturpolitiske kulturbegrepet må ha en slik romslighet, følger av drøftingene i de foregående kapitlene. Her har vi framhevet at i samtidens fagdiskusjoner om fenomenet kultur åpnes kulturbegrepet opp til å omfatte et bredt spekter av hverdagslige uttryks- og tilegnelsesformer, og at skillet mellom «høy» og «lav» kultur problematiseres gjennom en synliggjøring av at «lave» kulturelle former kan ha dannelseseffekter som tidligere har vært sett som særegent for den «høye» kulturen.

Vi har også framhevet at individualiserings- og globaliseringsprosesser gjør at det norske samfunnet i økende grad preges av et mangfold av livsstilsfellesskap, subkulturer og kulturelle minoriteter. Slike grupper stiller i større grad enn før krav om offentlig anerkjennelse av kunst- og kulturaktivitet de identifiserer seg med. Etter utvalgets oppfatning vil en kulturpolitikk som ikke forholder seg til og anerkjenner dette mangfoldet av kulturelle preferanser og identiteter i befolkningen, vanskelig kunne framstå som legitim. Avgrensingen av det kulturpolitiske ansvarsområdet utvalget har tatt til orde for, er romslig, men samtidig bygger den på en mer substansiell forståelse av kultur enn tilfellet er med det utvidede kulturbegrepet. I dette perspektivet vil ikke enhver virksomhet som inngår i befolkningens fritid, kunne høre inn under kulturpolitikken. Kulturpolitikkenes hovedansvarsområde vil heller ikke omfatte enhver form for frivillig arbeid eller enhver virksomhet som det i dag er vanlig å omtale som en del av de kreative næringene.

### 9.3 Kulturpolitikkenes nødvendighet

---

I de foregående kapitlene har vi understreket at det vesentlige ved kunsten og kulturen er de inter-

aktive kommunikasjonsprosessene de gir opphav til. Drivkraften i disse prosessene er å finne i utøveres og publikums interesse for ulike uttrykksformers innhold og kvalitet. Dette gjelder på tvers av kunstarter og sjangre og på tvers av ulike publikumskategorier. Påstanden om at kultur har egenverdi, er like sann for barn, ungdom, minoritetspersoner og eldre som den er for det øvrige kunst- og kulturpublikummet. Dette understreker urimeligheten i at kulturtilbud rettet inn mot disse og andre grupper i samfunnet ofte må begrunnes med henvisning til mål om integrering, forebygging av sosiale problemer eller folkehelse for å oppnå finansiering, når de heller burde vært basert på disse publikumsgruppens ønske om å få tilgang på et kulturtilbud av høy kvalitet. Når argumentet om kunsten og kulturens egenverdi fremmes i en kulturpolitisk sammenheng, er det imidlertid som oftest for å vektlegge at formålet med kulturpolitikken burde være å fremme noen bestemte uttrykksformer, og da særlig den profesjonelle kunsten, som har fremragende kvaliteter. Det er gode grunner til å mene at offentlige myndigheter har et særlig ansvar for å sørge for at den profesjonelle kunsten, og herunder kunstuttrykk som ikke er kommersielt levedyktige, har gode utviklingsmuligheter. Utvalget er imidlertid ikke enig i den elitistiske argumentasjonen om at kulturpolitikken oppgave og begrunnelse er å fremme enkelte fremragende uttrykksformer.

Et annet argument som brukes for å begrunne kulturpolitikken, viser til at kulturvirksomheter har gunstige samfunnsvirksomheter, blant annet med hensyn til steds- og næringsutvikling. Etter utvalgets oppfatning er det gode grunner til at offentlige myndigheter bør bidra til å stimulere utviklingen av kulturindustriene, men som en begrunnelse for offentlige myndigheters støtte til kulturvirksomhet er argumentene om kulturlivets betydning for økonomisk verdiskaping utilstrekkelige. Svaret på spørsmålet om hvorfor offentlige myndigheter bør yte støtte til kulturlivet, er etter utvalgets syn å finne i verdiene demokrati, rettferdighet og mangfold. Det er på grunnlag av disse verdiene man kan hevde at støtte til kulturlivet er en nødvendig oppgave for offentlige myndigheter, og at myndighetene har en plikt til å føre en aktiv kulturpolitikk. Mer spesifikt innebærer dette en plikt til å sikre at det foregår en kontinuerlig og mangfoldig kunst- og kulturproduksjon i samfunnet. Dette forutsetter igjen at myndighetene sørger for å opprettholde og utvikle kulturinstitusjonene i samfunnet. I de gjenstående avsnittene av dette kapitlet vil vi redegjøre for disse argumen-

tene og for implikasjoner de har for kulturpolitikken.

#### 9.4 Infrastruktur for demokrati

I den offentlige debatten som har pågått etter terroranslaget 22. juli 2011, har det blitt stadfestet fra mange hold at demokrati og ytringsfrihet er grunnleggende verdier i det norske samfunnet. Etter utvalgets oppfatning må disse verdiene være førende for offentlige myndigheters støtte til kulturlivet i framtiden. I kapittel 7 framhevet vi at kulturvirksomheter er viktige omdreiningspunkter for offentlig meningsutveksling. Det offentlige rommet er en samfunnsfære for meningsbrytning og samfunnskritikk. Her oppstår det et mangfold av meningsfellesskap, men også overgripende samtaler som gir befolkningen et felles språk å uttrykke uenigheter i. En dynamisk og vidtfavnende offentlighet er en forutsetning for et velfungerende demokrati. Kunst- og kulturvirksomhet har en sentral rolle i opprettholdelsen og fornyelsen av dette offentlige rommet. Kulturinstitusjoner og kulturvirksomheter som over er etablert i Norge, må derfor betraktes som en nødvendig infrastruktur for demokratiet. Det gjelder institusjoner, organisasjoner og andre kulturvirksomheter på nasjonalt og regionalt nivå, og ikke minst aktiviteter som utspiller seg i og rundt det lokale kulturlivets institusjoner.

Å styrke denne kulturelle infrastrukturen er å styrke demokratiet. Omvendt innebærer en svekkelse av den kulturelle infrastrukturen en svekkelse av demokratiet. Demokratimålet understreker viktigheten av å opprettholde og videreutvikle den kulturelle infrastrukturen i det norske samfunnet, men det må ikke oppfattes som en automatisk legitimering av kulturinstitusjoner og kulturvirksomheter. For at kulturlivet skal kunne oppfylle den demokratifremmende rollen vi har beskrevet, må kulturpolitikken innrettes på en slik måte at den bidrar til mangfold i uttrykksformer så vel som i de sosiale erfaringene som kommer til uttrykk i kulturlivet. Demokratimålet stiller krav til at kunst- og kulturlivet evner å bidra til en levende og kritisk offentlighet. Det forutsetter at kulturvirksomheter produserer kunst- og kulturprodukter av faglig høy kvalitet, og at de vier seg til faglig eksperimentering og innovasjon. Det forutsetter også at kulturvirksomheter når ut til varierte publikumsgrupper. Mer spesifikt mener utvalget det bør være et krav til statlig finansierte kulturinstitusjoner at de skal være fellesarenaer som reelt sett er åpne for alle grupper i samfun-

net. Kulturlivet og mer spesifikt kulturinstitusjonene blir dermed samfunnets mestingsarenaer – arenaer som kanalisere samfunnets behov for løpende diskusjoner og debatter om tema som dreier seg om demokrati og samfunnsutvikling.

## 9.5 Kulturelt medlemskap

I de foregående kapitlene har vi pekt på at interessen for å delta i kulturelle aktiviteter, enten det er som produsenter eller som publikum, er noe som er delt av alle mennesker. Kulturvirksomhetene i samfunnet utgjør en ressurs som er av avgjørende betydning for individers utvikling. Rundt utøvelsen og tilegnelsen av kunst og kultur oppstår det også et mangfold av mer eller mindre bestandige sosiale fellesskap. Kunst- og kulturvirksomheter underbygger eksisterende fellesskap basert på region, nasjon, klasse, etnisitet eller religion og bidrar til at de virkeliggjøres som sosiale fellesskap. Slik bidrar kulturvirksomhet til oppfyllelsen av det allmennmenneskelige behovet for identitet og tilhørighet. Grupper og individer er i ulik grad i besittelse av ressurser til å delta i kunst- og kulturaktiviteter og til å utvikle kulturvirksomheter de identifiserer seg med. Vi har pekt på framveksten av kulturelle minoriteter i det norske samfunnet de siste tiårene og at disse minoritetene kan oppleve en manglende anerkjennelse fra storsamfunnets side av kulturelle uttrykksformer de identifiserer seg med. Vi har også framhevet hvordan velstandsveksten i det norske samfunnet de siste tiårene har gått hånd i hånd med økende sosiale forskjeller i befolkningen, og at deltakelse i kulturlivet varierer i tråd med slike forskjeller.

Alle mennesker i det norske samfunnet bør ha mulighet til fullverdig deltakelse i kulturvirksomheter. I debatten om det flerkulturelle samfunnet har det blitt fremmet et syn om at det politiske medlemskapet i staten bør utvides til også å omfatte et «kulturelt medlemskap», som innebærer en rett til å utøve og utvikle ens egen kultur og en rett til å delta i og påvirke samfunnets felleskultur.<sup>1</sup> Utvalgets mener denne tanken om kulturelt medlemskap bør være retningsgivende for offentlige myndigheters engasjement på kulturområdet med tanke på hele befolkningen. Her ligger det en viktig begrunnelse for en aktiv kulturpolitikk fra offentlige myndigheters side. I praksis vil dette innebære en videreføring av de to etablerte utjevningstrategiene i norsk kulturpolitikk, som har gått ut på (i) å sikre alle adgang til kulturelle fel-

lesgoder som teater, konserter, opera, museer og (ii) å gi støtte til former for kulturvirksomhet som ulike grupper i befolkningen oppfatter som meningsfulle. I et slikt rettferdighetsperspektiv er det naturlig at kulturpolitikken fokuserer på grupper som barn, ungdom, eldre, kulturelle minoriteter, personer med nedsatt funksjonsevne og fattige. Samtidig vil utvalget understreke at denne kulturpolitiske innsatsen ikke bør underordnes andre formål som forebygging, helse eller integrering. Grunnlaget for ar kulturpolitiske tiltak rettet inn mot disse gruppene må være å sikre at de får oppfylt sin rett til gode kunst- og kulturopplevelser på en likeverdig måte.

## 9.6 Demokrati, rettferdighet og armlengdeprinsippet

Når vi argumenterer for kulturpolitikkenes nødvendighet ut i fra et demokratihensyn betrakter vi kulturlivet som en offentlighet hvor det må være et stort mangfold av meninger og uttrykksformer. For å virkeliggjøre et slikt menings- og uttrykksmangfold i et offentlig finansiert kulturliv, er det avgjørende å hegne om kulturvirksomheters faglige frihet og uavhengighet fra politiske myndigheter. Når vi argumenterer for kulturpolitikkenes nødvendighet ut i fra et rettferdighetshensyn, betrakter vi kunst og kultur som et gode som er mer eller mindre rettferdig fordelt i befolkningen. I dette perspektivet kan det nettopp være ønskelig med politisk styring av kulturvirksomheter for å sikre at alle har mulighet til å delta i kulturlivet på lik linje. Spenningen mellom demokratimålet og rettferdighetsmålet kommer tydelig til uttrykk i debatter om det såkalte armlengdeprinsippet i kulturpolitikken.

Kulturpolitiske ordninger som er basert på armlengdeprinsippet har til formål å sikre offentlig finansierte kulturvirksomheter faglig frihet og uavhengighet fra politiske myndigheter. Det klarste institusjonaliserte uttrykket for armlengdeprinsippet i kultursektoren i Norge er Norsk kulturfond og de andre fondene og stipendordningene som er lagt til Norsk kulturråd. Men armlengdeprinsippet har relevans også i andre kulturpolitiske sammenhenger. Innenfor kultursektoren er det enighet om at om armlengdeprinsippet må ligge til grunn for relasjoner mellom bevillende myndigheter og kulturinstitusjoner som mottar støtte og dette har blitt stadfestet i sentrale styringsdokumenter de seneste årene. I praksis innebærer armlengdeprinsippet her at politiske myndigheter må avstå fra å blande seg inn i de

<sup>1</sup> Kjeldstadli (2008).

kunstneriske og kulturfaglige valgene som gjøres i institusjonene.

I den debatten om Kulturdepartementets styring av kulturinstitusjonene i forbindelse med stortingsmeldingen om mangfold og inkludering og grunnlovsjubileet i 2014, ble armlengdeprinsippet viet mye oppmerksomhet. Bakgrunnen for debatten var at enkelte kulturinstitusjoner opplevde at departementet gikk for langt i retning av å legge føringer for den kunstneriske programmeringen av institusjonene. Her sto ønsket om å fremme inkludering i kulturlivet mot ønsket om å unngå en uthuling av den kunstneriske friheten til kulturinstitusjonene. Utvalget vil i denne forbindelse understreke at det er viktig at kulturlivsaktører hegner om den kunstneriske og faglige friheten og at slike debatter derfor er prinsipielt betydningsfulle. Samtidig vil utvalget ta avstand fra enkle enten-eller løsninger på disse problemstillingene. Løsningen må være å veie disse hensynene opp mot hverandre, snarere enn å gi ett av dem en absolutt forrang.

Per Mangset har på oppdrag fra Kulturutredningen laget en utredning om armlengdeprinsippet i norsk og internasjonal kulturpolitikk. Her påpeker han at det ikke finnes noen eksempler på land hvor armlengdeprinsippet praktiseres i en ren og uinnskrenket form. Armlengdeprinsippet kan derfor bedre forstås som en dimensjon ved kulturpolitikken i ulike land, som dreier seg om hvordan hensynet til kunstnerisk frihet balanse-res mot andre legitime kulturpolitiske mål.<sup>2</sup> Etter utvalgets syn er dette spenningsforholdet ikke bare nødvendig ut i fra demokrati- og rettferdighetsmålene vi har tatt til orde for, men også ønskelig fra et kunst- og kulturfaglig ståsted. At det stilles politiske krav til kulturvirksomheter som er basert på offentlig støtte – enten dette dreier seg om at de må nå ut til ulike publikumsgrupper eller om at de må oppfylle mål om kunstnerisk kvalitet – motvirker at kunsten blir selvrefererende og uten en videre samfunnsmessig relevans. Det understreker at kunsten og kulturen har en reell betydning i samfunnet. Et fravær av slike krav fra bevilgende myndigheter, kan sees som et uttrykk for at kunst og kultur anses som uviktig. Det ville være et signal om at myndighetene oppfatter slike virksomheter som en ubetydelig «kakepynt».

## 9.7 Globalt kultur mangfold

Vi har argumentert for nødvendigheten av et rikt og variert kulturliv som en infrastruktur for demokratiet. Rettferdighetsmålene vi har argumentert for, kan bare virkeliggjøres gjennom et rikt og variert kulturliv. Både rettferdighets- og demokrati-hensynet tilsier altså at det må være et mål å fremme mangfold i kulturlivet, men mangfoldsmålet må også sees som en selvstendig begrunnelse for kulturpolitikken. I kapittel 4 tok utvalget til orde for at begrepet kulturnasjon fortsatt har relevans i kulturpolitikken når det forstås som en oppbyggingsoppgave som aldri kan fullføres. I denne forbindelse viste vi til argumentene filosofen Ronald Dworkin har framsatt til forsvar for offentlig støtte til kulturlivet. Når et samfunn har en «rik kulturell struktur», er dette et gode for alle samfunnsmedlemmene, også dem som bare benytter seg av deler av kulturtilbudet, fastslår Dworkin.<sup>3</sup> Dersom mangfoldet i kulturlivet skrumper inn, er dette derfor et tap for alle samfunnsmedlemmene og for kommende generasjoner. I forlengelsen av dette, argumenterer han for at offentlige myndigheter må ha et ansvar for å sørge for å opprettholde eller forterke mangfoldet i kulturlivet som overleveres fra en generasjon til den neste. Etter utvalgets oppfatning må dette være en begrunnelse for kulturpolitikken i framtiden, på linje med demokrati og rettferdighetshensynene. Dette kulturpolitiske ansvaret retter seg mot nasjonen, men også mot et større globalt fellesskap.

Ansvaret offentlige myndigheter har for å fremme mangfold i kulturlivet gjennom en aktiv kulturpolitikk, er nedfelt i flere UNESCO-konvensjoner Norge har tilsluttet seg. Her understrekes plikten Norge har til å opprettholde og utvikle variasjonsbredden av uttrykksformer i kulturlivet som en del av det globale kultur mangfoldet. I dette perspektivet står ikke ønsket om å ivareta lokal, regional og nasjonal kultur i noe motsetningsforhold til et ønske om å ta del i den globale kulturutvekslingen. Det framtvinger en erkjennelse av at nasjonale og lokale kunst- og kulturuttrykksformer inngår i en global kultursammenheng, og at slike forbindelser kan være en verdifull kilde til utvikling av det norske kultur- og samfunns livet. Deler av norsk kulturliv er i dag i stor grad integrert i internasjonale kunst- og kulturfelt. Etter utvalgets syn er det gode grunner til å ønske denne utviklingen velkommen. Internasjonal kulturutveksling og kultursamarbeid bør i

<sup>2</sup> Mangset (2012).

<sup>3</sup> Dworkin (1985).

større grad enn i dag være et mål for kulturpolitikken.

I et globalt kultur mangfoldsperspektiv tydeliggjøres også myndighetenes ansvar for å sørge for å videreføre og utvikle det norske samfunnets felles kulturarv som en del av det globale kultur mangfoldet. Mest opplagt peker dette mot ivaretagelsen av norsk språk, de samiske språkene og nasjonale minoritetsspråk. Som det fastslås i den siste språkmeldingen, innebærer utbredelsen av bruken av engelsk de siste årene en fare for at norsk språk tilsidesettes på enkelte samfunns- og kulturarenaer. Det er derfor avgjørende at kulturpolitikken stimulerer til en bred produksjon av litteratur, musikk og audiovisuelle produkter på

norsk. Her ligger en viktig oppgave for norsk kulturpolitikk på kort og lang sikt. Vi har pekt på at utbredelsen av den digitale kulturen bidrar til å utvide mangfoldet av uttrykksformer og deltakelse i kulturlivet. Samtidig innebærer denne utviklingen på sikt en mulig trussel mot mangfoldet i kulturlivet. Vi tenker da særlig på de performative kunstformene som scenekunst og musikk. Det er et viktig kulturpolitisk ansvar å sørge for at disse uttrykksformene og kulturarenaene opprettholdes som en del av kulturlivet i framtiden. Dette krever igjen at samfunnet prioriterer å opprettholde og videreutvikle den infrastrukturen av kulturinstitusjoner som finnes i dag.



*Del III*  
*Kulturpolitikken etter 2005*

### Boks 10.1

*En pute med Løkmønster*

Til Henning H. Bergsvåg

Diktere burde vært fritatt for livet  
Er det ikke nok at de må ligge foran hele tiden; skrive  
om kjærlighet før de har opplevet noe som helst  
Skrive om den forsvunne hatten sin før den forsvant  
Skrive om døden før de har opplevd den

Diktere burde slippe å ha kropp, sykkelhjelm

Diktere burde slippe å ha flytevest, sende pakker, gå  
på trening, pante flasker, gå ned med søppel  
Diktere burde slippe å finne navn på babyer, rydde  
gangen, hente post

Hva skal dikteren med eget liv?

Men alt som ligger fremme på diktermuseene stjeler jeg

Er spesielt stolt av puten med løkmønster som jeg  
stjal fra George Sand

En fugl som trekker et tog stjal jeg fra deg

Cecilie Løveid, *Flytterester*, Kolon forlag 2012



## Kapittel 10

### Innledning til Del III – Kulturpolitikken etter 2005



Figur 10.1

Til nå i denne utredningen har vi tegnet et historisk bakgrunnsbilde av kulturpolitikken i Norge og lagt fram utvalgets syn på hvordan det kulturpolitiske kulturbegrepet bør avgrensnes, og hva som bør være kulturpolitikken mål og begrunnelser. I denne delen av utredningen vender vi oppmerksomheten mot kulturpolitikken etter 2005 og spørsmål om hvilke endringer kulturpolitikken har skapt i kulturlivet i denne perioden. Kulturpolitikken i Norge etter 2005 preges framfor alt av satsingen den rød-grønne regjeringen har kalt Kulturløftet. Denne satsingen hadde sin

offisielle start i mars 2004, da de kommende regjeringspartiene presenterte et felles dokument med 15 punkter under dette navnet (heretter: Kulturløftet I). Det første og viktigste punktet i denne listen var målsettingen om at én prosent av statsbudsjettet skulle gå til kulturformål innen 2014. Som det heter i dokumentet:

1 pst. av statsbudsjettet skal gå til kultur

Vi mener det vil være umulig å innfri de mange målene på kulturområdet uten at det samtidig skjer en stor økning i bevilgningene

til kulturen. Det er behov for en kraftig oppvurdering av den rollen kunsten og kulturen spiller, og vi har som mål at innen 2014 skal om lag 1 pst. av statsbudsjettet gå til kulturformål.<sup>1</sup>

Forslaget til statsbudsjettet for 2006 ble lagt fram av regjeringen Bondevik før maktskiftet i oktober 2005. I november samme år la regjeringen Stoltenberg fram en tilleggsproposisjon<sup>2</sup> som blant annet omfattet endringsforslag knyttet til Kulturløftet, og foreslo en samlet økning i kulturbudsjettets ramme for 2006 på knapt 170 millioner kroner. Med denne tilleggsproposisjonen var Kulturløftet I iverksatt. Før valget i 2009 ble det reviderte Kulturløftet II, lagt fram av regjeringen, denne gangen med 17 punkter. Punkt 1 var fremdeles at én prosent av statsbudsjettet skal gå til kulturformål innen 2014, men nå ble det lagt til at økningen «skal komme alle kunstformer og sjangre til del. Det skal tilstrebes en jevnere fylkesvis fordeling av kulturmidlene. Stortingsmeldinger og handlingsplaner for perioden 2005–2009 skal følges opp. Vi vil styrke kulturforskningen».

I tiden etter 2005 har det blitt produsert et stort antall stortingsmeldinger, planer og utredninger innenfor de ulike kulturfeltene, men Kulturløftet har i første rekke vært et program for å utvide kultursektorens økonomiske ressursgrunnlag. Som vi skal se i de to kapitlene som utgjør denne delen av utredningen, har det vært en kraftig økning i de offentlige bevilgningene til kultursektoren i tiden etter 2005. På statlig nivå har det vært en dobling av ressursbruken på kulturformål i denne perioden. Samtidig har det vært en betydelig vekst i kommunenes og fylkeskommunenes utgifter til kulturformål. Gitt denne store økonomiske veksten kan det være nærliggende å betrakte perioden etter 2005 som en kulturpolitisk oppbyggingsfase, på linje med det man hadde på 1970-tallet i forbindelse med oppbyggingen av den desentraliserte kulturforvaltningen. Men hva slags kulturpolitisk oppbyggingsfase er det i så fall snakk om i kulturløftperioden? Hvilke deler av kulturlivet er det som har blitt bygget opp, og hvilke deler av kulturlivet har eventuelt blitt nedprioritert i tiden etter 2005? Hvilke følger har veksten hatt for ulike deler av kulturlivet? Dette er de overordnede spørsmålene vi vil belyse i denne delen av utredningen.

Kulturutredningen skal i tråd med sitt mandat gjennomgå og vurdere virkemidler, tiltak og

arbeidsformer i kulturpolitikken etter 2005 og effekter disse har hatt i kulturlivet. For at denne oppgaven skal bli håndterlig, må den avgrenses og presiseres, både med hensyn til valg av tilnærming til gjennomgangen av kulturpolitiske tiltak og med hensyn til grunnlaget for å vurdere kulturpolitikken etter 2005. Kort fortalt går utvalgets valg av tilnærming til denne oppgaven ut på at vi (i) vil gjennomgå kulturpolitikken etter 2005 med utgangspunkt i *budsjettutviklingen* i denne perioden, at vi (ii) vil vektlegge å tegne et *helhetsbilde* av utviklingen i kulturpolitikken, og at vi (iii) vil vurdere kulturpolitikken med henblikk på dens *måloppnåelse* og *bærekraft*.

### 10.1 Et helhetlig blikk på kulturpolitikken med utgangspunkt i budsjettutviklingen

Når det gjelder gjennomgangen vi skal gjøre av tiltak og virkemidler i kulturpolitikken etter 2005, legger utvalget til grunn at kulturpolitikken i Norge i det alt vesentligste gir seg til uttrykk gjennom bruken av økonomiske virkemidler, i form av permanente og tidsavgrensede støtteordninger.<sup>3</sup> Utvalget finner det derfor naturlig at gjennomgangen av kulturpolitikken etter 2005 tar utgangspunkt i beskrivelser av utviklingen i offentlige myndigheters budsjetter til kulturformål i denne perioden. Vår overordnede tilnærming i beskrivelsen av kulturpolitikken etter 2005 går ut på å «følge pengene». Nærmere bestemt vil vi fokusere på realøkningen i bevilgninger til kultursektoren i denne perioden – det som gjerne kalles «friske midler» – og hvordan disse bevilgningene fordeler seg mellom ulike typer tiltak. Vi vil vise hvordan veksten i bevilgninger til kulturformål fordeler seg mellom de tre forvaltningsnivåene, hvordan den fordeler seg mellom sektorene på kulturområdet, og hvordan den fordeler seg mellom uttrykksformer og aktører innenfor den enkelte sektoren.

Det er en utfordring i denne sammenhengen at kulturpolitikken i Norge omfatter et stort mangfold av støtteordninger på alle forvaltningsnivåer. Å redegjøre for alle disse ordningene, endringer de har gjennomgått i tiden etter 2005 og følger dette har hatt for aktører i kulturlivet, ville ikke vært mulig innenfor de tids- og ressursrammene utvalget har hatt til rådighet. Etter utvalgets oppfatning er det heller ikke ønskelig å hengi seg til

<sup>1</sup> Kulturløftet 2004.

<sup>2</sup> St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 Om endring av St.prp. nr. 1 om statsbudsjettet 2006.

<sup>3</sup> Røyseng (2006).

en detaljert beskrivelse av kulturpolitikken mange ulike forgreninger i dette utredningsarbeidet. Forskning, evalueringer og utredninger om kulturpolitikk i Norge omhandler i de fleste tilfellene spesifikke ordninger eller deler av kulturpolitikken. Etter utvalgets syn er det en mangel på forsknings- og utredningsarbeider som beskriver og analyserer de overordnede trekkene i kulturpolitikken og sammenhenger mellom de ulike ordningene denne politikken omfatter. Dette er en mangel utvalget ønsker å bøte på ved å anlegge et helhetlig perspektiv på kulturlivet og kulturpolitikken.

I gjennomgangen som følger i de neste kapitlene, legger vi derfor vekt på å tegne et overordnet bilde av utviklingen i kulturpolitikken etter 2005 med utgangspunkt i budsjettutviklingen i denne perioden. I dette ligger det at beskrivelsene og analysene vi gjør av endringer i kulturlivet, nødvendigvis må være på et overordnet plan. I dette ligger det også at en rekke ordninger og aktører i kulturlivet ikke vil bli omtalt i vår framstilling av kulturpolitikken i tiden etter 2005. Utvalget vil understreke at dette ikke skyldes at disse aktørene oppfattes som mindre betydningsfulle enn aktører som omtales. Utvalgskriteriet vi baserer oss på når det gjelder omtale av kulturlivsaktører er at de illustrerer endringer som har funnet sted innenfor de ulike kulturfeltene eller endringer i politiske prioriteringer på kulturområdet i denne perioden. I gjennomgangen av kulturpolitikken etter 2005 vil vi støtte oss til budsjettall fra Kulturdepartementet om bevilgninger til kulturformål over statsbudsjettet og til statistikk fra KOSTRA om kommunenes og fylkeskommunenes utgifter til kulturformål. Gjennomgangen av budsjettutviklingen på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå anskueliggjør de politiske prioriteringene som har gjort seg gjeldende på kulturområdet i tiden etter 2005. Den gir oss en forståelse av kulturpolitikken utfall, det vil si hvilke deler av kulturlivet som har blitt styrket i denne perioden, og hvilke som eventuelt har blitt nedprioritert. Når vi går videre i beskrivelsen av utviklingen i kulturpolitikken etter 2005 og trekker slutninger om virkninger den har hatt på ulike felter i kulturlivet, er det også på bakgrunn av annet kildemateriale. Her støtter vi oss til eksisterende kulturstatistikk, eksisterende forsknings- og utredningsarbeider og utredningsarbeider som er utført på oppdrag fra Kulturutredningen. Vi vil også støtte oss til de mange innspillene Kulturutredningen har mottatt fra aktører i kulturlivet.

## 10.2 Måloppnåelse og bærekraft

I tidligere kapitler har vi redegjort for utvalgets syn på hvilke uttrykksformer som bør omfattes av kulturpolitikken, og hvilke mål som bør legges til grunn for kulturpolitikken. Vi har snakket om ytringskulturen, om ytringskulturens samfunnsbetydninger og om nødvendigheten av en offensiv kulturpolitikk som følger av dette. Når vi nå går over til det som i en løselig forstand er en evaluering av kulturpolitikken etter 2005, kreves det et perspektivskifte. Våre beskrivelser og vurderinger av kulturpolitikken etter 2005 må forholde seg til de premissene denne politikken har vært basert på, både hvordan det kulturpolitiske ansvarsområdet har vært avgrenset, og hvilke mål og intensjoner som har blitt lagt til grunn for politikken. Som evaluator må utvalget forholde seg lojalt til disse avgrensningene og målene. Samtidig vil vi bringe inn perspektiver som er utviklet i tidligere kapitler i våre vurderinger av kulturpolitikken etter 2005. Dette kommer vi nærmere inn på nedenfor.

Det mest opplagte vurderingskriteriet vi kan nærme oss kulturpolitikken etter 2005 med, er *måloppnåelse*. Da spør vi om i hvilken utstrekning kulturpolitikken har bidratt til å oppfylle politiske mål og intensjoner som har blitt gjort gjeldende i denne perioden. I denne forbindelse er det naturlig å ta utgangspunkt i målene som formuleres i Kulturløftet I og II, som vi har gjengitt i sin helhet i boks 10.2 og 10.3. Begge dokumentene har preg av å være erklæringer fra regjeringen om hva den skal oppnå på det kulturpolitiske området innen 2014. Et av siktemålene med framstillingen som følger i denne delen av utredningen, er å trekke konklusjoner med hensyn til om de mange spesifikke «løftene» som listes opp i disse dokumentene, er innfridd eller ikke.

At målene regjeringen har forpliktet seg til med Kulturløftet I og II, er ambisiøse, er udiskutabelt. Av dokumentene kan man se at disse målene i første rekke befinner seg på et tiltaksnivå. Punktene i Kulturløftet I og II beskriver en rekke ulike formål regjeringen forplikter seg til å satse på innenfor kulturpolitikken, og de sier noe om omfanget av satsingen. Men med noen unntak – som at alle barn som ønsker det, skal få et kulturskoletilbud av god kvalitet, og at kunstneres levekår skal bedres – sier dokumentene lite om hvilke virkninger regjeringen ønsker å oppnå i kulturlivet med denne satsingen.

Gitt de store økonomiske ressursene kulturlivet har blitt tilført i tiden etter 2005, er det naturlig at man også stiller spørsmål om denne innsatsen har betalt seg i form av mer og bedre kultur. I hvil-

### Boks 10.2 Kulturløftet I

1. 1 pst. av statsbudsjettet skal gå til kultur  
Vi mener det vil være umulig å innfri de mange målene på kulturområdet uten at det samtidig skjer en stor økning i bevilgningene til kulturen. Det er behov for en kraftig oppvurdering av den rollen kunsten og kulturen spiller, og vi har som mål at innen 2014 skal om lag 1 pst. av statsbudsjettet gå til kulturformål.
2. Regjeringen vil innføre en egen kulturlov  
Hensikten er ikke å lovregulere kulturfeltet i detalj, men understreke det offentlige ansvar når det gjelder å legge til rette for et godt kulturtilbud. Loven skal bidra til å sikre et mangfold av kulturtilbud over hele landet, og gi kulturen tyngde og status.
3. Bedre levekår for kunstnere  
Mange kunstnere har vanskelige arbeidsvilkår. Vi mener derfor at det må gjennomføres en levekårsundersøkelse blant kunstnere.
4. Kulturskole for alle barn som ønsker det  
Vi ønsker en sterk satsing på kulturskolene. Det er i dag ikke nok plasser til alle som ønsker å gå i kulturskole. Mange steder i landet er det lange køer. Vi mener derfor at tilbudet skal bygges ut og at målet skal være at kulturskolene skal være for alle. Vi mener at alle barn i Norge som ønsker det, skal få tilbud om plass i kulturskolen med rimelig egenbetaling.
5. Støtte opp om den norske filmsuksessen  
Norsk film har opplevd suksess de siste årene både i antall produserte filmer og når det gjelder publikumstall. Denne satsingen må fortsette. Vårt mål er at det skal produseres minst 20 langfilmer hvert år, og at 25 pst. av kinobesøket skal være på norske filmer.
6. Satsing på norsk musikk  
Vi vil legge til rette for en satsing på norsk musikk. Innkjøpsordningen, digital formidling, støtte til spillesteder, lokale arrangører, festivaler, transport og programutvikling er viktige elementer i denne satsingen.
7. Et løft for dansekunsten  
Dansen må få økt anerkjennelse. Vi mener det bør være et mål at alle skal få oppleve profesjonell dansekunst. Det må derfor satses på flere produksjoner og økt formidling. Vi vil at det skal lages en opptrappingsplan for bevilgningene til dans og fri scenekunst, og at det etableres en egen støtteordning for dans under Norsk kulturråd.
8. Økt satsing på scenekunst – ny støtteordning for faste grupper  
Vi mener at teatergrupper og dansevirksomheter/grupper må få mer forutsigbare rammer. Støtten til frie teatergrupper må økes kraftig. Det bør innføres en ny ordning hvor virksomheter og grupper som har fått flerårig støtte under ordningen for fri scenekunst kan løftes ut og få en fast driftsstøtte for en lengre periode.
9. Økt satsing på det frivillige arbeidet  
Det legges ned mye arbeid i lag og organisasjoner over hele landet. Det er derfor viktig at disse har best mulig rammevilkår. Frifond-midlene som går til barn og unge er viktige bidrag til lokal aktivitet, og det er viktig at disse fordeles på en måte som ligger nærmest opp til organisasjonenes egne ønsker.
10. Utvidet kulturell skolesekk – kulturkort for ungdom  
Den kulturelle skolesekken gir barn og unge over hele landet muligheten til å møte profesjonell kunst og kultur. Vi ønsker at det i forbindelse med evalueringen av skolesekken skal utredes om tilbudet også skal omfatte barnehager og videregående skoler. Vi går også inn for at alle unge skal sikres muligheten til å benytte seg av ulike kulturtilbud ved at det innføres en ordning med kulturkort for ungdom og studenter.
11. Styrking av det norske språk – økt satsing på norsk litteratur  
Vi mener det er nødvendig med en offensiv språkpolitikk for å styrke det norske språks posisjon. Norge er et lite språkområde, og er derfor under konstant press. Nynorsk er under et særlig press. Vi er opp-tatt av at bibliotekene skal gi et godt digitalt tilbud, og går inn for etablering av en digital nasjonal kunnskapsbase. Vi vil styrke innkjøpsordningen for norsk litteratur.
12. Økt utsmykking av offentlige rom  
Vi mener utsmykking av det offentlige rom, sammen med økt satsing på kvalitet i arkitektur og design, blir viktig fram mot 2014. Ordningen med utsmykking av offentlige bygg er et godt virkemiddel for å sikre tilgang til kunst i offentlige rom.

**Boks 10.2 forts.**

13. Gode vilkår for samisk kultur

Sametinget har overtatt forvaltningen av kulturpolitikken på det samiske området. Likevel må vi ta et nasjonalt ansvar for at Sametinget har mulighet til en offensiv kulturpolitikk.

14. Norge som flerkulturelt land

Det er viktig at det flerkulturelle perspektivet synliggjøres på alle felter i kulturlivet. Vi vil at kulturelt mangfold skal bli et grunnleggende premiss i kunst- og kulturpolitikken. Det er derfor viktig at de nasjonale kulturin-

stitusjonene gjenspeiler dette i sine produksjoner, og at det i tillegg gis støtte til aktører på det flerkulturelle feltet.

15. Satsing på lokale kulturbygg – og en ny kulturbåt

Det er viktig med en god ordning som gjør at kommunene satser på å bygge kulturelle møteplasser. Vi vil utrede videre prosjektet om å etablere en kulturbåt for hele kysten fra Halden til Kirkenes. Dette vil bidra til økt kulturformidling.

ken grad har den store «inputen» av penger i kulturlivet etter 2005 blitt konvertert til en «output» i form av kulturprodukter og publikumsopplevelser? Mange av de vedtatte målene innenfor de ulike kulturpolitiske delområdene (scenekunst, musikk, museer osv.) dreier seg nettopp slike ønskede virkninger i kulturlivet. Disse målene varierer fra delområde til delområde, men gjennomgående er at de vektlegger at kulturpolitikken skal bidra til at alle skal ha *tilgang* til kunst- og kultur, og at kulturpolitikken skal bidra til kunst og kulturtilbud av høy *kvalitet*.

Når det gjelder målet om at alle skal ha tilgang på kunst- og kulturopplevelser, kan vi støtte oss til statistikk som beskriver utviklingen i omfanget og utbredelsen av kunst- og kulturtilbudet og utviklingen i publikumsoppslutningen om dette tilbudet. Slik statistikk finnes for de fleste delområdene i kulturfeltet. En svakhet ved deler av denne statistikken er at den er basert på egenrapportering fra kulturvirksomheter. I en del tilfeller kan disse virksomhetene ha en egeninteresse i å rapportere høye besøkstall og dette kan skape usikkerhet, med hensyn til statistikken.

Når det gjelder kvalitetsmålet, finnes få systematiske og kunnskapsbaserte kilder vi kan støtte oss til. Denne mangelen på et etablert rammeverk for vurdering av kunstnerisk og faglig kvalitet er i seg selv en viktig observasjon om utviklingen i kulturpolitikken etter 2005, som har å gjøre med dens bærekraftutfordringer (jmfør neste avsnitt). I innspill til utvalget har kulturlivsaktører kommet med kvalifiserte synspunkter på spørsmålet om utviklingen av den kunstneriske og faglige kvaliteten i kulturlivet i tiden etter 2005. På grunnlag av dette og utvalgets kunnskap og kompetanse vil vi

gjøre slike vurderinger i beskrivelsene av de ulike delområdene i kulturpolitikken.

Like viktig som spørsmålet om den kortsiktige måloppnåelsen i kulturpolitikken etter 2005 – eller viktigere – er spørsmålet om kulturpolitikken langsiktige *bærekraft*. Når vi nærmer oss kulturpolitikken etter 2005 ut fra bærekraftkriteriet, spør vi om den har lagt grunnlag for en varig positiv utvikling av de kulturpolitiske målsettingene i kulturlivet. I denne sammenhengen vil vi bringe inn perspektiver vi har trukket opp i tidligere kapitler i vurderingen av kulturpolitikken. I kapitlene som følger, vil utvalget bruke bærekraftbegrepet på tre måter:

*For det første* vil vi gjøre dette med henvisning til utviklingen i det vi har kalt kulturlivets verdikjede. I tidligere kapitler har vi pekt på at kulturlivet som helhet og de enkelte kunst- og kulturfeltene kan sees som en verdikjede som består av et skapende ledd (produksjon), et formidlingsledd (distribusjon/arenaer), et opplevelsesledd (publikum) og et læringsledd (reproduksjon). Her vektla vi den systemiske sammenhengen mellom disse leddene innenfor de ulike kulturfeltene. Utviklingen av et kulturfelt som helhet over tid avhenger av samspillet mellom disse leddene og av at det er et proporsjonalt forhold mellom dem. For eksempel kan en ensidig styrking av det skapende leddet innenfor et kulturfelt bidra til økt kunstnerisk produksjon, men dette vil ikke nødvendigvis føre til noen varig positiv utvikling innenfor kulturfeltet hvis det ikke finnes tilstrekkelige strukturer for distribusjon og tilegnelse av disse produktene eller strukturer for rekruttering og utvikling av nye produsenter. Bærekraft betyr i denne sammenhengen at det er balanse og sam-

### Boks 10.3 Kulturløftet II

1. 1 prosent av statsbudsjettet skal gå til kultur innen 2014  
Økningen skal komme alle kunstformer og sjangre til del. Det skal tilstrebes en jevnere fylkesvis fordeling av kulturmidlene. Stortingsmeldinger og handlingsplaner fra perioden 2005–2009 skal følges opp. Vi vil styrke kulturforskningen.
2. Kulturskole for alle barn som ønsker det  
Det skal gjennomføres et kulturskoleløft slik at alle barn som ønsker det får et kulturskoletilbud av god kvalitet til en rimelig pris. Dette skal sikres ved statlige stimuleringsmidler og en solid kommuneøkonomi. Utvikling av et mer omfattende kulturskoletilbud i tilknytning til SFO/skole skal utredes. Det skal være rom for ulik lokal organisering av kulturskolen. Det skal legges til rette for synliggjøring av kulturskolen og for talentutvikling.
3. Gi frivilligheten et løft  
Satse 1 milliard på momskompensasjon for frivilligheten og sikre forutsigbare rammebetingelser gjennom Norsk Tipping og grasrotandelen. Gjøre det enklere for frivillige organisasjoner å skaffe egne inntekter. Vi vil samarbeide med de frivillige organisasjonene om inkludering og folkehelsearbeid. Det frivillige kulturlivet skal styrkes. Antall frivillighetsentraler skal økes vesentlig.
4. Styrke bibliotekene og norsk språk  
Styrke bibliotekene som arenaer for leselest, læring og kulturopplevelser. Bidra til et kvalitets- og kompetanseløft i bibliotekene gjennom utviklingstilskudd og modellbibliotek og bruk av ny teknologi. Innkjøpsordningene for litteratur skal styrkes. Etablere en norsk Språkbank. Sikre nynorsken gode kår. Gjøre 2010 til et nasjonalt leseår.
5. Støtte opp om den norske filmsuksessen  
Målet er at Norge skal bli ledende i Norden på film, TV-drama og dokumentar, og at 25 % av kinomarkedet skal bestå av norske filmer. Norsk film skal hevde seg internasjonalt. Det skal satses på filmmiljøer i regionene. Målet er at kvinner skal inneha minst 40 % av nøkkelposisjonene i norsk film.
6. Satsing på norsk musikk i alle sjangre  
Sikre et godt og variert konserttilbud over hele landet. Bidra til at det utgis mer norsk musikk. Støtteordningene for musikk skal styrkes og utvikles. Det skal etableres en digital innkjøpsordning som gjør musikk tilgjengelig via bibliotekene. Vi skal styrke orkestrene og ensemblene og fullføre etableringen av Nordnorsk Symfoniorkester. Styrke kor og korps, blant annet gjennom dirigentutvikling.
7. Satse på dans  
Støtte opp om den positive utviklingen i norsk dans blant annet gjennom å styrke tilskuddsordningen for dans. Det skal satses på talentutvikling innen dansekunsten. Det skal være en bred satsing på mange ulike danseuttrykk over hele landet. Nasjonalballetten skal styrkes.
8. Et godt teater og operatilbud i hele landet  
Vi vil sikre et godt teatertilbud, blant annet gjennom å styrke institusjonsteatrene, den frie scenekunsten og teaterfestivalene. Barne- og ungdomsteater og amatørteater skal få et løft. Region- og distriktsoperaene skal styrkes. Den Norske Opera skal ha internasjonal kvalitet og bidra til et operatilbud i hele landet.
9. Satse på arkitektur, billedkunst og kunsthåndverk  
Styrke norsk arkitektur og stedsutvikling ved å følge opp den nasjonale handlingsplanen for arkitektur. Satse på billedkunst og kunsthåndverk blant annet gjennom å utvikle visningsarenaene. Styrke stipendordningene og legge særlig til rette for unge kunstnere. Det skal satses på kunst i offentlige rom.
10. Ta vare på norsk kulturarv  
Styrke kulturformidlingen gjennom museene, blant annet ved digitalisering av kulturarven. Sørge for at folkemusikk, folkedans og håndverkstradisjonene har gode vilkår. Formidlingen av kirkekultur skal styrkes. Kultur skal stå sentralt i Grunnlovsjubileet 2014.
11. Kultur hele livet  
Tredoble satsingen på den kulturelle spaserstokken og gjøre satsingen permanent. Styrke den kulturelle skolesekken og sette i gang et pilotprosjekt med et profesjonelt kulturtilbud i barnehagen. Innføre kulturkort for ungdom i alle fylker som ønsker det. Gi flere et tilbud om kultur på arbeidsplassen.

**Boks 10.3 forts.**

**12. Sikre mangfold, likeverd og likestilling**

Legge til rette for at kunst og kulturlivet gjenspeiler mangfoldet i det norske samfunnet og følge opp erfaringer og tiltak fra Mangfoldsåret. Arbeide for likestilling på alle områder i kulturlivet. Motarbeide sjangersjåvinisme og sørge for likeverd mellom kunstformer og sjangre.

**13. Samisk kultur**

Samisk kultur skal bevares og videreutvikles. Gjennomføre et samisk kulturløft ved å øke kulturbevilgningen til Sametinget. Samisk språk skal styrkes.

**14. Bedre kunstneres levekår**

Vi vil bedre kunstneres levekår, med hovedvekt på inntektsvilkår og velferdsordninger. Forbedre stipendsystemet og støtte etableringen av en danse- og teaterallianse. Sikre kunstnernes rettigheter til egne åndsverk. På basis av dette bruke mulighetene som ny teknologi gir.

**15. Øke den lokale kulturinnsatsen**

Vi vil være pådrivere for lokal innsats på kulturområdet, blant annet gjennom fortsatt styrking av kommuneøkonomien. Sørge for gode kulturarenaer i hele landet, gjennom å øke bevilgningen til kulturbygg. Bidra til at kulturlovens forpliktelser følges opp. Desentralisere beslutninger og redusere byråkrati slik at mer penger går til aktivitet.

**16. Internasjonal kultursatsing**

Legge til rette for økt kulturutveksling mellom Norge og andre land. Det skal støttes opp om kulturarbeidet i nordområdene og om den norsk-russiske kultursamarbeidet. Kultur skal brukes aktivt i norgesprofilering.

**17. Satse på næringsutvikling og kultureksport**

Det skal stimuleres til kultur- og næringsprosjekter og økte private bidrag til kultur. Utvikle potensialet i koblingen mellom kultur, næring og reiseliv. Legge til rette for at flere kunstnere skal kunne leve av egen kunst. Det skal legges til rette for at mer av norsk kultur kan eksporteres til utlandet.

spill mellom de ulike leddene i verdikjeden. I gjennomgangen av de ulike kunst- og kulturfeltene i kapittel 11 og i mer overordnede vurderinger vil vi gjøre av utviklingen i kulturlivet i dette og det påfølgende kapitlet, vil vi være opptatt av hvordan budsjettveksten i kulturpolitikken har blitt fordelt mellom de ulike leddene i kulturlivets verdikjede.

*For det andre* vil vi drøfte kulturpolitikken bærekraft med henvisning til dens håndtering av de strukturelle utfordringene vi beskrev i kapittel 4. Her pekte vi på en rekke prosesser som gjorde seg gjeldende i kulturlivet ved inngangen til kulturløftperioden knyttet til kostnadsveksten i kulturinstitusjonene, veksten i kunstnerbefolkningen, digitalisering og kulturelt mangfold. Disse prosessene representerer bærekraftutfordringer i kulturpolitikken, i økonomisk forstand og med hensyn til kulturpolitikken legitimitet. En annen utfordring er behovet for å utvikle metoder for kvalitetsvurdering som en del av styringen av kultursektoren. Alle disse utfordringene er av en slik art at de krever en aktiv kulturpolitisk håndtering. Ett av kriteriene vi vil forholde oss til i vurderingen av kulturpolitikken på ulike delområder etter 2005, er om den har søkt å komme opp med løsninger på disse utfordringene. Dette er noe vi sær-

lig vil legge vekt på i gjennomgangen av den statlige kulturpolitikken i kapittel 11.

*For det tredje* handler bærekraft i denne sammenhengen om sammenhengen og samspillet mellom kulturpolitikken på ulike forvaltningsnivåer. Kulturutredningens mandat ber spesifikt om at utvalget skal vurdere samspillet mellom myndigheter på ulike forvaltningsnivåer i kulturpolitikken. I tidligere kapitler har vi pekt på endringer i forholdet mellom staten og kommunene og fylkeskommunene på det kulturpolitiske området som fant sted fra 1970-tallet og fram mot årtusenskiftet. Kommunikasjonslinjene som ble etablert mellom Kulturdepartementet og fylkeskommunene i forbindelse med oppbyggingen av den desentraliserte kulturforvaltningen, har gradvis blitt svekket i denne perioden. Samtidig har Kulturdepartementet vendt oppmerksomheten vekk fra det sosiokulturelle utvidede kulturbegrepet og over mot høykulturen og målet om kunstnerisk kvalitet, mens kommuner og fylkeskommuner mer og mer har vektlagt en tenkning om kulturens samfunnsmessige ringvirkninger. At det finnes spenninger mellom den kulturpolitiske forvaltningen på statlig, fylkeskommunal og kommunalt nivå, er uunngåelig. Men i den grad det er en mangel på samspill mellom kulturpolitikken som

utøves på disse forvaltningsnivåene, eller at de motvirker hverandre, kan man si at dette truer bærekraften i den nasjonale kulturpolitikken.

Dette er en problemstilling vi vil være opptatt av å belyse i kapittel 12 om den kommunale og fylkeskommunale kulturpolitikken.



## Kapittel 11

# Den statlige kulturpolitikken etter 2005

### 11.1 Innledning

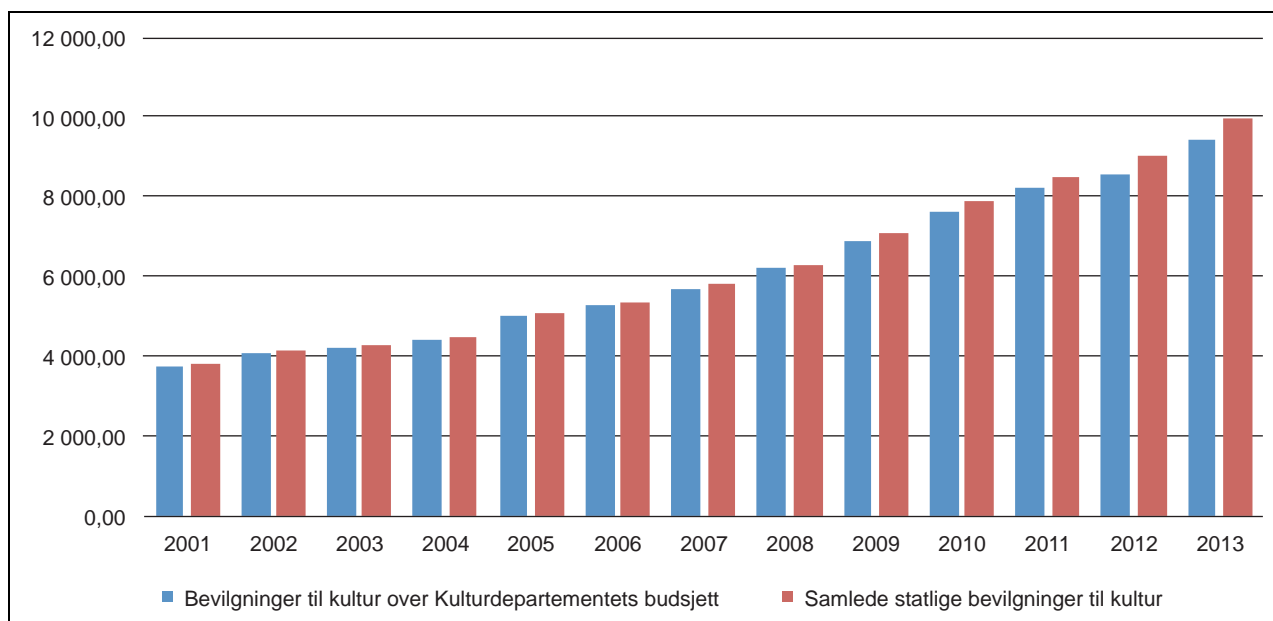
Kulturløftet har i første rekke vært en statlig kulturpolitisk satsing. Det er på det statlige nivået at nye tiltak har blitt formulert og iverksatt i denne perioden, og det er på dette nivået at veksten i bevilgninger til kulturlivet har vært størst. Uavhengig av om regjeringen lykkes i å nå målet om at 1 prosent av statsbudsjettet skal gå til kulturformål innen 2014, kan det fastslås at det har vært en betydelig vekst i de statlige bevilgningene til kultursektoren i tiden etter 2005. Fra 2005 til 2013 har de statlige bevilgningene til kulturformål blitt doblet. Veksten har kommet de fleste kunst- og kulturfeltene til gode, om enn i ulik utstrekning, og den har bidratt til å skape oppmerksomhet og debatt om kulturpolitikken. Selv om kommunene har opprettholdt sin posisjon som kulturlivets største finansieringskilde i tiden etter 2005, er det uten tvil den statlige kulturpolitikken som har vært toneangivende i utviklingen på feltet i denne perioden. Utvalget finner det derfor rimelig at vi vier mest plass i denne utredningen til en gjennomgang av den statlige kulturpolitikken.

I dette kapitlet tar vi for oss den statlige kulturpolitikken etter 2005. Nærmere bestemt vil vi beskrive og analysere veksten i bevilgninger over statsbudsjettet som har funnet sted i denne perioden. Vi vil vise hvordan bevilgningene fordeler seg mellom de ulike kulturområdene, og hvordan midlene fordeler seg mellom sjangre og uttrykkformer innenfor de ulike delsektorene. Vi vil også redegjøre for den geografiske fordelingen av de statlige bevilgningene til kulturformål. Hovedmålet i kapitlet er å tegne et overordnet bilde av utviklingen i kulturpolitikken på statlig nivå og å identifisere mønstre som gjøres gjeldende på tvers av de ulike delsektorene. Vi vil derfor i liten grad hengi oss til detaljerte beskrivelser og analyser av kulturpolitikken sine ulike forgreninger. Vi fokuserer gjennomgående på endringer som har funnet sted i den statlige kulturpolitikken etter 2005 i form av budsjettvekst for ulike kulturformål og i form av nye tiltak og satsinger som har kom-

met til i denne perioden og hvilke virkninger dette har fått i kulturlivet.

I delkapitlene som følger, vil vi først gi en oversikt over utviklingen i de samlede statlige bevilgningene til kulturformål det siste tiåret, hvor vi ser spesielt på utviklingen i kulturbevilgninger etter innføringen av Kulturløftet i 2005. Deretter går vi over til å beskrive utviklingen på ulike delfelt i den statlige kulturpolitikken i tiden etter 2005. Til grunn for beskrivelsen av budsjettutviklingen, ligger rapportene *Tala i Kulturløftet Del 1 Kulturløftet i det statlige kulturbudsjettet 2005–2013* og *Tala i Kulturløftet Del 2 Realveksten i Kulturløftet – utvikling og fordeling etter område og formål*, som er utarbeidet av Georg Arnestad på oppdrag av Kulturutredningen. Vi støtter oss på disse rapportene både i gjennomgangen av utviklingen i de samlede bevilgningene i kapittel 11.2 og utviklingen innenfor de ulike områdene i kapitlene 11.3 til 11.12. De fleste tabellene og figurene som viser budsjettutviklingen, er hentet fra disse rapportene. I gjennomgangen av de ulike kulturområdene støtter vi oss også på flere utredninger som er utarbeidet på oppdrag av Kulturutredningen. Dette gjelder *Scenekunsten i Kulturløftet* (2012) av Anne-Britt Gran og Sigrid Røyseng, *Utviklingen på museumsfeltet* (2012) av Anne Eriksen, *En armlengdes avstand eller statens forlengede arm? Et notat om armlengdesprinsippet i norsk og internasjonal politikk* (2012) av Per Mangset og *Den kulturelle skolesekken – et utredningsnotat – for Kulturutredningen 2014* (2012) av Jan-Kåre Breivik og Catharina Christophersen.

Av praktiske grunner er framstillingen inndelt i tråd med de ulike budsjettområdene i statsbudsjettet. Framgangsmåten vi benytter i beskrivelsen av de ulike delområdene i kulturpolitikken, er som følger: Vi redegjør først for aktuelle utviklingstrekk og utfordringer som gjøres gjeldende innenfor de ulike kulturfeltene. Dette etterfølges av en beskrivelse av utviklingen i budsjettildelinger på de ulike feltene, hvor vi legger særlig vekt på fordelingen av realøkningen – de «friske midlene» – i budsjettildelinger til ulike formål. Under-



Figur 11.1 Utviklingen i de samlede bevilgningene til kulturformål (rød stolpe) og bevilgningene over Kulturdepartementets budsjett (blå stolpe) fra 2001 til 2013 i løpende kroner (tusener).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Den røde stolpen på figuren inkluderer bevilgninger over flere budsjett: *Utenriksdepartementet*: kultursamarbeid med utlandet (hele perioden). *Kunnskapsdepartementet*: kulturskoler (2009-13, 76,4 mill. kroner i 2013), Arkeologisk museum i Stavanger (2011-13; 63 mill. kroner i 2013), utviklingen av ABM-utvikling (2011-12; 43 mill. kroner i 2012), Kunst i skolen og Norgeskunnskap i utlandet (begge 2012-13; 5 og 6 mill. kroner). *Fornyings- og administrasjonsdepartementet*: driftsutgifter Kirkeavdelinga (2009-12; 14 mill. kroner i 2012), kulturrådgivere (2011-12; 9 mill. kroner i 2012), Nasjonalmuseet (2010; 25 mill. kroner), Eidsvollsbbygningen (2011-13; 44 mill. kroner i 2012), Norsk reiselivsmuseum (2012-13; 25 mill. kroner i 2013) og Saemien Sitje (2012; 30 mill. kroner), Samisk kulturspråktiltak (2013, 10 mill. kroner). *Helsedepartementet*: bibliotekjeneste i helseinstitusjoner (2012-13; 2 mill. kroner). *Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet*: Stemmerettsjubileet (2013: 8 mill. kroner), Storbyordningen (2013, 5 mill. kroner).

veis i kapitlet vil vi, hvis ikke annet er angitt, bruke «Kulturloftet» som en betegnelse på denne realøkningen. Deretter går vi over til å karakterisere utviklingen som har funnet sted på de ulike kulturfeltene, og virkninger av politikken i form av kunstnerisk utvikling og kvalitetsutvikling, formidling, publikumsbesøk og levekår for kunstnere. Delkapitlene om de ulike kulturfeltene avsluttes med en vurdering fra utvalgets side, som blant annet tar opp spørsmålet om kvalitetsutvikling.

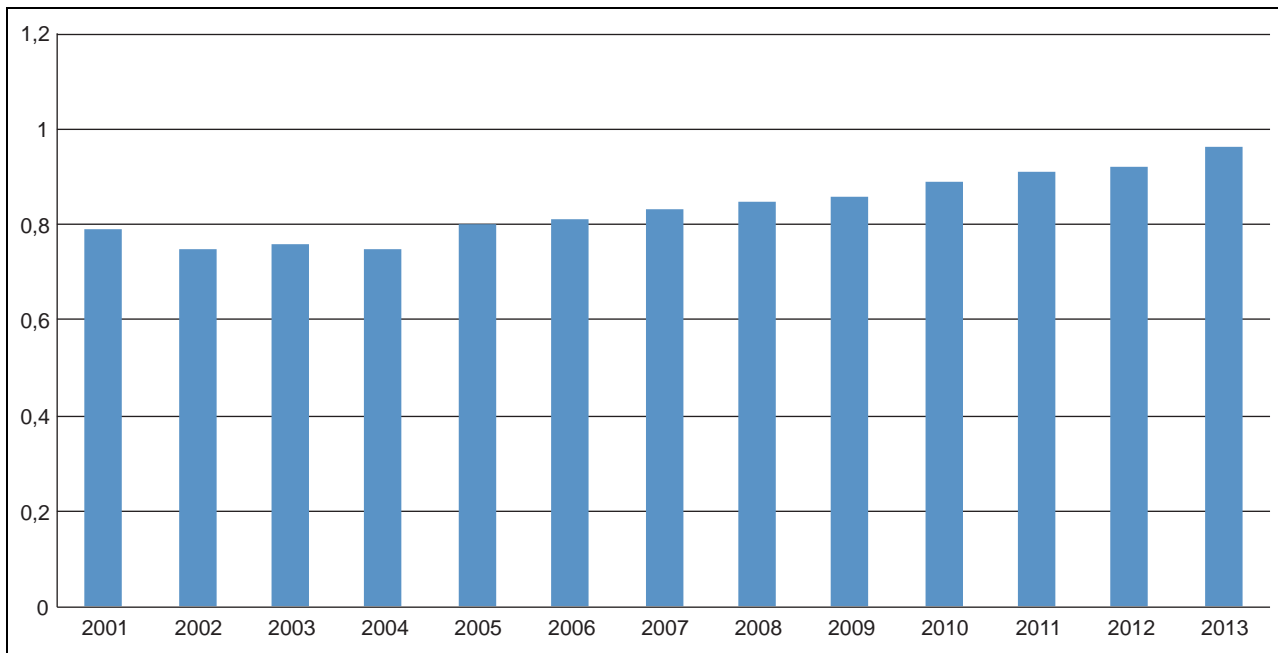
Som vi har påpekt i innledningen til Del III, vil utvalget i vurderingen av den statlige kulturpolitikken etter 2005 legge vekt på to forhold: *For det første* må politikken vurderes opp mot dens måloppnåelse – i hvilken grad har kulturpolitikken oppfylt de målsettingene som er nevnt i Kulturloftet I og II, og i hvilken grad har politikken bidratt til oppfyllelsen av målene som gjøres gjeldende innenfor de ulike delfeltene? *For det andre* vil utvalget vurdere politikken etter 2005 med hensyn til dens langsiktige bærekraft langs ulike dimensjoner. Da spør vi om politikken har bidratt til en fruktbar balanse mellom de ulike leddene i kulturlivets verdikjede. Vi spør også om i hvilken

grad kulturpolitikken har søkt å håndtere strukture utfordringer som gjør seg gjeldende i kulturlivet med hensyn til kulturelt mangfold, digitalisering, kvalitetsvurdering, kunstneres levekår og kostnadsveksten i kulturinstitusjoner.

## 11.2 Oversikt over budsjettutviklingen i kulturloftperioden

Vi skal i hovedsak beskjeftige oss med budsjettutviklingen etter 2005, men i flere av figurene har vi også valgt å inkludere tall lenger tilbake i tid for å kunne sammenligne utviklingen i de statlige bevilgningene med årene i forkant av regjeringsskiftet. Figur 11.1 illustrerer at det har vært en bratt utvikling i bevilgningene til kultur det siste tiåret, fra 3,8 milliarder kroner til kulturformål i 2001 til 9,95 milliarder kroner i 2013. Den sterkeste økningen har kommet i tiden etter 2005. I 2005 utgjorde de statlige bevilgningene til kulturformål til sammen 5 milliarder kroner.

De statlige bevilgningene til kulturformål går i all hovedsak over Kulturdepartementets budsjett, men også andre departement forvalter bevilgning



Figur 11.2 Kulturbudsjettet som prosentdel av statsbudsjettet.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Figuren inkluderer bevilgninger over Utenriksdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Fornyings-, administrasjons- og kirke- departementet, Helsedepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets budsjett.

ger til kulturformål: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, Kunnskapsdepartementet, Utenriksdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og i 2013 også Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Kulturdepartementets andel av de samlede statlige bevilgningene til kulturformål var i 2013 på 95 prosent.

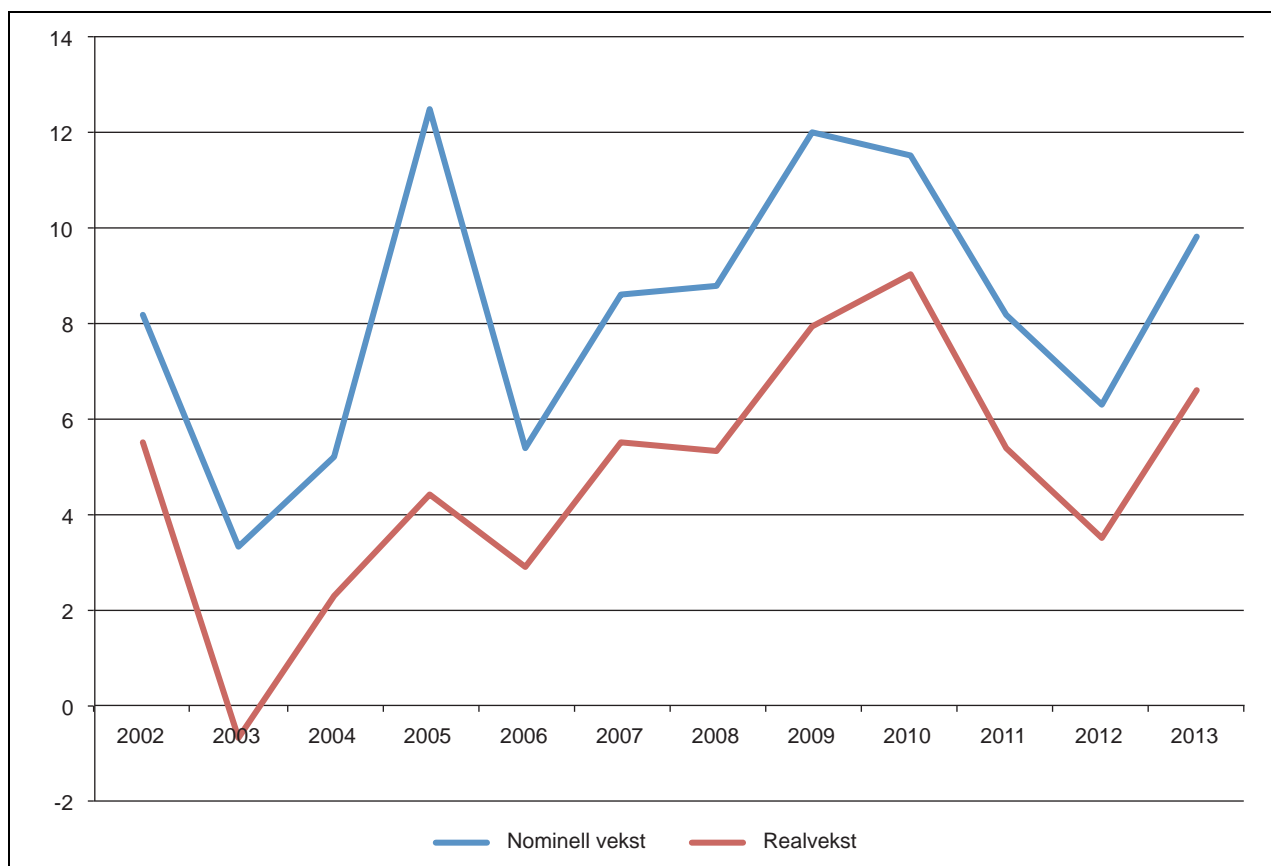
Figur 11.2 viser kulturbudsjettets prosentandel av statsbudsjettet for årene 2001 til 2013. I det siste budsjettåret før Kulturløftet ble innført, 2005, utgjorde kulturbudsjettet 0,80 prosent av statsbudsjettet. I årene som ledet fram mot Kulturløftet, lå kulturbudsjettets andel på i underkant av 0,80 prosent. Allerede fra 2004 til 2005 ser vi en stor vekst i kulturbudsjettets andel av statsbudsjettet, fra 0,75 til 0,80 prosent. Med innføringen av Kulturløftet har kulturbudsjettets andel av statsbudsjettet hatt en relativt jevn stigning, slik at den i 2013 utgjorde 0,96 prosent av statsbudsjettet.

Figur 11.3 viser den årlige prosentvise veksten i kulturbevilgningene fra 2002 til 2013. Realveksten er nominell vekst justert for pris- og lønnskompensasjon og tekniske endringer. Som vi ser av figuren, varierte den årlige realveksten i kulturbevilgningene etter 2005 med mellom 2,6 prosent på det laveste i 2006 og 9 prosent på det høyeste i 2010. Det er særlig årene 2009 og 2010 som utmerker seg med høy realvekst, mens veksten flatet ut i 2011 og 2012. I 2013 snur imidlertid tendensen fra 2011 og 2012, og realveksten i kultur-

bevilgningene i 2013 er på 6,6 prosent. Som vi ser, var veksttaket for de statlige kulturbevilgningene klart sterkere i perioden etter 2005 enn i perioden 2001 til 2005. Det er likevel verdt å merke seg at realveksten både i 2002 og 2005 var høyere enn i 2012. Realveksten i 2012 var for øvrig den svakeste siden det første budsjettåret i kulturløftperioden.

Figur 11.4 viser den årlige prosentvise nominelle veksten i kulturbudsjettet sammenlignet med statsbudsjettet. Som vi ser, var veksten i kulturbudsjettet i perioden 2005 til 2013 gjennomgående sterkere enn veksten i statsbudsjettet, mens veksten i kulturbudsjettet i årene 2002 til 2005 var mer ustabil, med negativ realvekst i 2003. 2005 var det året hvor kulturbudsjettet hadde størst vekst sammenlignet med statsbudsjettet, mens 2010 og 2013 er de årene etter innføringen av Kulturløftet hvor veksten sammenlignet med statsbudsjettet var størst. Forskjellen mellom budsjettene utgjorde 4,1 prosentpoeng begge disse årene. 2012 var det året hvor forskjellen i vekst mellom statsbudsjettet og kulturbudsjettet var lavest, med 1,4 prosentpoeng.

Som vist på figur 11.3 var realveksten i kulturbevilgningene klart størst i 2009 og 2010, mens veksten var svakere i 2011 og 2012. Figur 11.4 illustrerer at veksten i kulturbudsjettet i stor grad følger veksten i det samlede statsbudsjettet. Kulturbudsjettets nominelle prosentvise vekst i hele

Figur 11.3 Årlig vekst i statlige kulturbevilgninger 2002–2013.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Figuren inkluderer bevilgninger over Utenriksdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Fornyings-, administrasjons- og kirke- departementet, Helsedepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets budsjett.

perioden etter 2005 er på 99 prosent. Til sammenligning er den nominelle veksten i statsbudsjettet på 64 prosent. I skrivende stund er det kun ett budsjettår igjen før målet om at én prosent av statsbudsjettet skal gå til kultur, skal innfris. Det siste kulturbudsjettet viser en positiv utvikling i så måte, ettersom kulturbudsjettets andel av statsbudsjettet gikk opp fra 0,92 prosent i 2012 til 0,96 prosent i 2013.

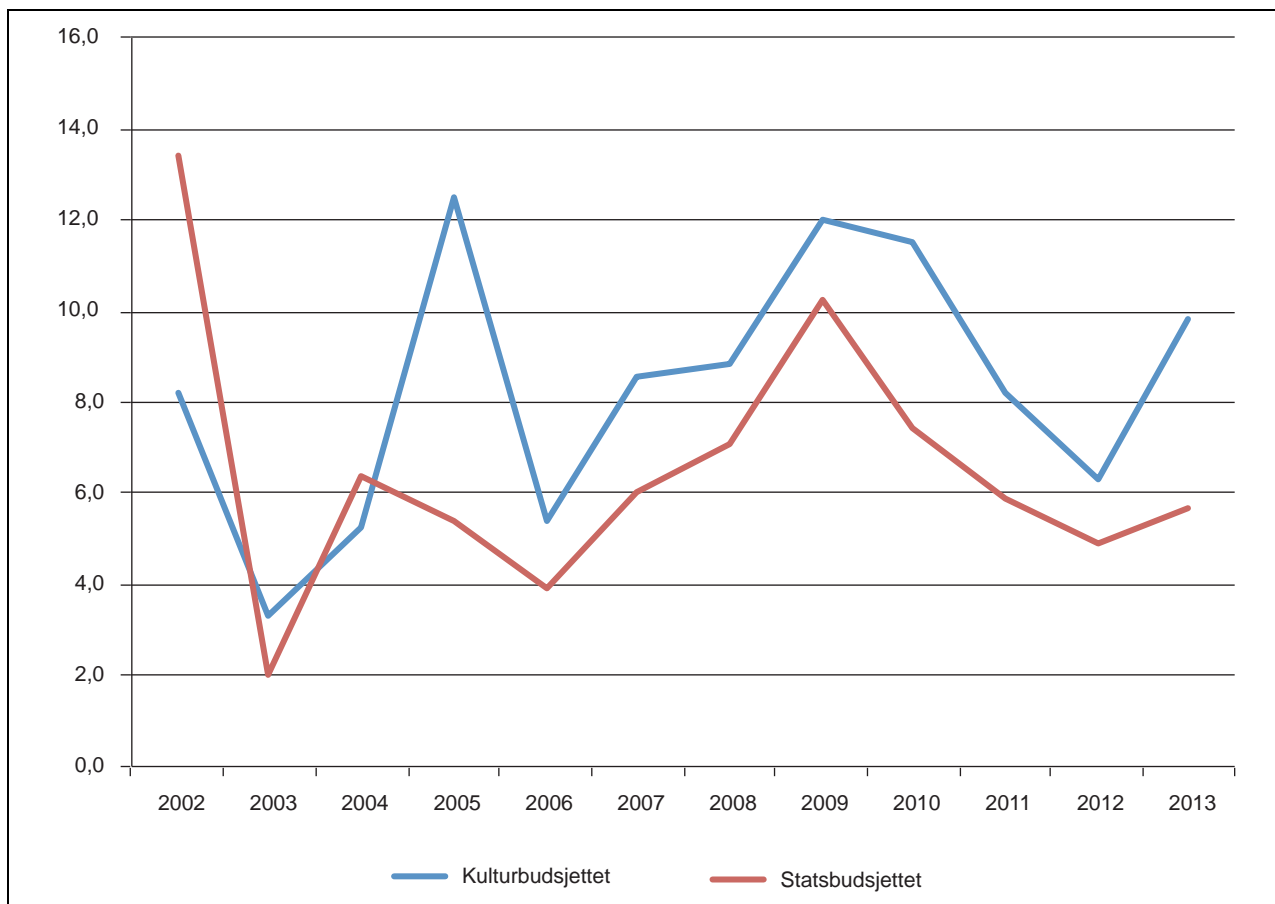
### 11.2.1 Fordelingen mellom kulturområdene fra 2005 til 2013

I Kulturløftet II slås det fast at budsjettøkningene skal komme alle kunstformer og sjangre til del. Hvordan blir dette speilet i fordelingen mellom de ulike områdene i kulturbudsjettet i perioden 2005–2013?

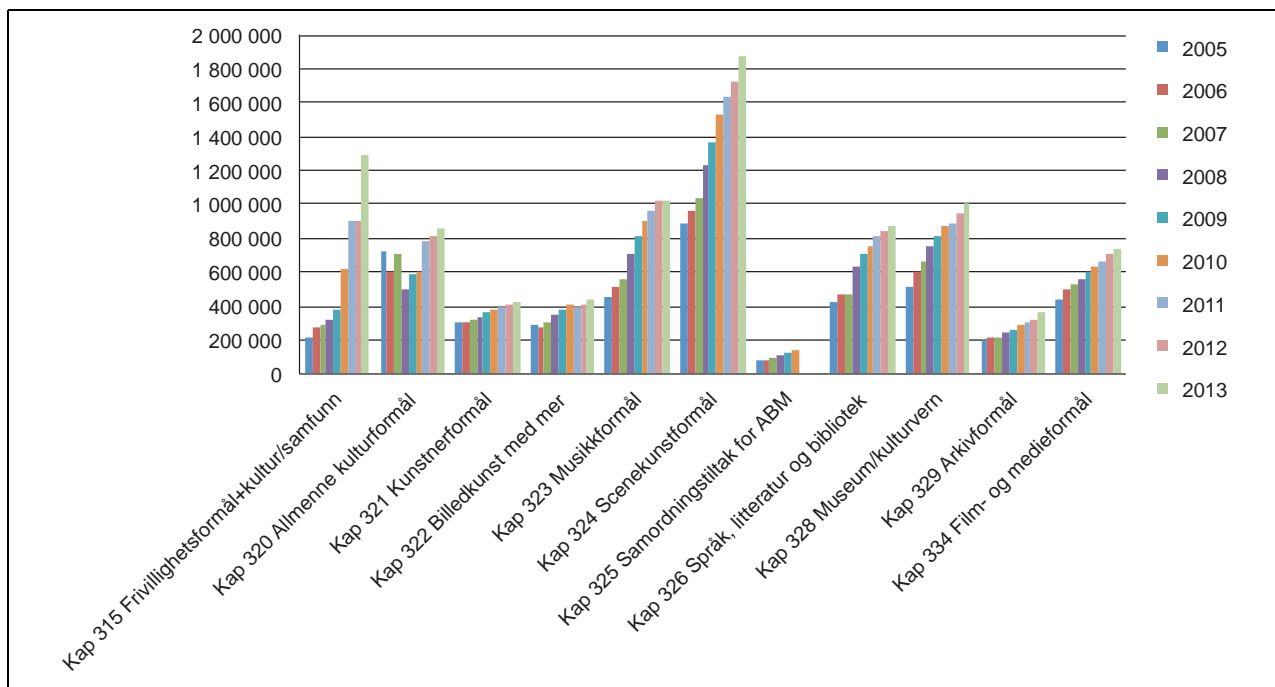
Figur 11.5 viser fordelingen av bevilgninger på de ulike områdene på Kulturdepartementets budsjett for årene 2005 til 2013. Tabell 11.1 viser prosentvis samlet endring (nominell vekst) og realendring (realvekst) etter områder i kulturbudsjettet fra 2005 til 2013. Vi har delt perioden inn i to

deler, 2005 til 2010 og 2010 til 2013. Dette av to grunner: Statsrådsskiftet høsten 2009 og omfattende tekniske og strukturelle endringer i budsjettet fra 2011. Tabell 11.2 viser de årlige bevilgningene til de ulike budsjettområdene i omgrupperte tall. Det vil si at vi har forsøkt å fjerne effekten av de mange tekniske endringene som har blitt gjort med budsjetteringen av kulturfondmidlene gjennom perioden. For hele perioden har vi fordelt midlene etter formål; det vil si til billedkunst/kunsthåndverk, musikk, scenekunst og dans, litteratur og språk, kulturvern og allmenne formål. Tabellen gir slik en oversikt over den «reelle» og formålsinndelte utviklingen av kulturbevilgningene på Kulturdepartementets budsjett, så langt det har vært teknisk mulig å få til. Tabell 11.3 viser den prosentvise nominelle veksten og realveksten etter at tallene er omgruppert. Frivillighet og film er ikke inkludert i tabell 11.2 og 11.3, da det ikke har vært nødvendig med omgruppering av tallene.

Målt i løpende kroner har scenekunst vært det største området på kulturbudsjettet i hele perioden fra 2005 til 2013. Som illustrert på figur 11.5



Figur 11.4 Årlig prosentvis vekst statsbudsjettet og kulturbudsjettet 2002–2013.



Figur 11.5 Fordelingen av midler på Kulturdepartementets budsjett 2005–2013.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Figur 11.5 viser fordelingen av midler på Kulturdepartementets budsjett for årene 2005 til 2013 fordelt på ulike fagområder (programkategori 08.20 Kulturformål + kapittel 315 Frivillighetsformål + kultur/samfunn og kapittel 334 Film- og medieformål). Tusen kroner.

Kilde: De årlige budsjettproposisjonene fra Kulturdepartementet.

økte bevilgningene til scenekunst fra 889 millioner kroner i 2005 til 1,87 milliarder kroner i 2013. Fram til og med 2012 var området for musikk den nest største posten på kulturbudsjettet, etterfulgt av området for museum og kulturvern. For budsjettåret 2013 blir imidlertid begge områdene forbigått av området for frivillighetsformål, som i budsjettforslaget for 2013 bevilges nærmere 1,3 milliarder kroner dette året. I 2005 var frivillighetsområdet et av de minste områdene på kulturbudsjettet med 218,8 millioner kroner. Musikkområdet har økt fra 454,5 millioner kroner i 2005 til om lag én milliard kroner i 2013, mens museum og kulturvern økte fra 507 millioner kroner i 2005 til én milliard kroner i 2013.

Tabell 11.1 viser at kunstnerformål det området, etter posten «allmenne kulturformål», som har hatt den svakeste veksten siden 2005 med en realvekst på 6,5 prosent. Også området billedkunst og kunsthåndverk har veksten vært relativt beskjeden hvis vi sammenligner med de fleste andre kulturområdene, med en realvekst på 25,6 prosent. Den svake veksten til allmenne kulturformål skyldes endringer i budsjettpraksis og strukturelle grep på det statlige kulturområdet i perioden 2005 til 2013. Ikke overraskende har frivillighetsområdet hatt den største prosentvise veksten i perioden med en nominell vekst på 491 og en realvekst på 288 prosent. Veksten skyldes i all

hovedsak innføringen av en ny ordning for momskompensasjon for frivillige organisasjoner. Også områdene musikk, scenekunst og museum og kulturvern har hatt stor prosentvis vekst i perioden, både nominelt og reelt.

Hvis vi sammenligner tabell 11.1 med tabell 11.3 hvor vi har omgruppert tallene etter formål, ser vi at det nå er museum/kulturvern som er har den sterkeste veksten både nominelt og reelt (frivillighet og film er ikke inkludert). Dette gjelder spesielt om vi ser på hele perioden under ett. Arkivområdet har sterkeste vekst etter 2010. Generelt kan vi si at de tre budsjettmessig største områdene, scenekunst, musikk og museer, har den største veksten i årene 2005 til 2013. Utviklingen er betydelig svakere innenfor områdene kunstnerformål, billedkunst/kunsthåndverk og, i noe mindre grad, språk/litteratur/bibliotek. Arkivområdet er i en «mellomposisjon». De allerede store områdene har altså vokst seg større i løpet av kulturløftperioden. Veksttaket i Kulturløftet innenfor «de tradisjonelle kulturområdene» er imidlertid betydelig lavere i årene 2011 til 2013 enn i de store vekstårene 2009 og 2010.

Figur 11.6 viser den prosentvise fordelingen av bevilgningene over kulturbudsjettet for henholdsvis 2005 og 2013. Tallene er ikke omgruppert. Figuren viser at det er scenekunsthellet som fikk den største andelen av bevilgningene i både 2005

Tabell 11.1 Samlede endringer og realendringer i prosent. Kulturbudsjettet etter kapittel, 2005–2013.

Kapittel/formål	Saldert statsbudsjett 2005 (1000 kr)	Samlet endring 2005–13 (pst)	Realendring 2005–13 (pst)	Samlet endring 2005–10 (pst)	Realendring 2005–10 (pst)	Samlet endring 2010–13 (pst)	Realendring 2005–13 (pst)
Kap 320 Allmenne kulturformål	716 570	19,7	39,3	-14,9	24,5	40,6	11,9
Kap 321 Kunstnerformål	303 795	41,9	6,5	24,5	3,8	14,0	2,6
Kap 322 Billedkunst og kunsthv.	287 025	51,7	25,6	42,1	19,6	6,8	5,0
Kap 323 Musikkformål	454 497	123,7	70,4	98,4	55,2	12,8	9,8
Kap 324 Scenekunst	889 061	110,6	57,0	71,5	41,4	22,8	11,0
Kap 325 ABM Utvikling	78 974	-	-	51,1	33,3	-	-
Kap 326 Språk/litt./bibliotek	428 670	103,8	41,8	76,8	36,6	15,3	3,8
Kap 328 Museum/kulturvern	507 152	97,9	73,4	71,9	58,3	15,1	9,5
Kap 329 Arkivformål	197 728	81,8	47,8	45,7	29,6	24,8	14,1
Sum 08.20 Kulturformål	3 863 472	68,0	48,0	52,1	36,0	10,4	8,8
Kap 314–15 Samfunn og frivilligh.	483 018	491,0	288,0	138,6	124,3	111,2	73,0
Kap 334 Film- og medieformål	446 201	66,9	42,5	40,6	28,7	18,7	8,7

Kilde: Regneark fra KUD.

Tabell 11.2 Kulturformålsbevilgninger 2005–2013 gruppert etter omfordelte område. 1000 kroner.

Kulturområde	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Allmenne kulturformål	395 997	245 165	340 635	379 319	436 376	466 093	584 293	615 097	698 107
Kunstnerformål	303 795	308 474	322 695	336 240	363 862	378 236	390 981	412 005	430 900
Billedkunst, kunsth.verk	305 785	301 460	324 709	349 615	386 785	416 405	423 934	438 120	479 400
Musikkformål	591 595	656 891	721 106	795 194	916 492	1 015 403	1 070 738	1 133 377	1 140 600
Scenekunst	952 883	1 026 412	1 124 103	1 255 416	1 399 368	1 545 894	1 646 033	1 731 422	1 829 160
ABM	78 974	86 773	92 808	114 757	130 193	137 014	-	-	-
Språk, litteratur, bibliotek	510 798	560 387	574 855	633 260	705 594	757 803	818 730	854 395	889 800
Museum/kulturvern	525 917	628 756	678 727	746 707	809 353	871 916	921 453	969 829	1 026 400
Arkiv	197 728	211 415	221 529	240 833	265 811	288 047	300 471	324 615	359 508
Kulturformål totalt	3 863 472	4 025 733	4 401 167	4 851 341	5 413 834	5 876 811	6 156 633	6 478 860	6 849 975

2013-tall med forbehold

Kilde: Regneark fra KUD. Kulturfondmidler fordelt etter formål.

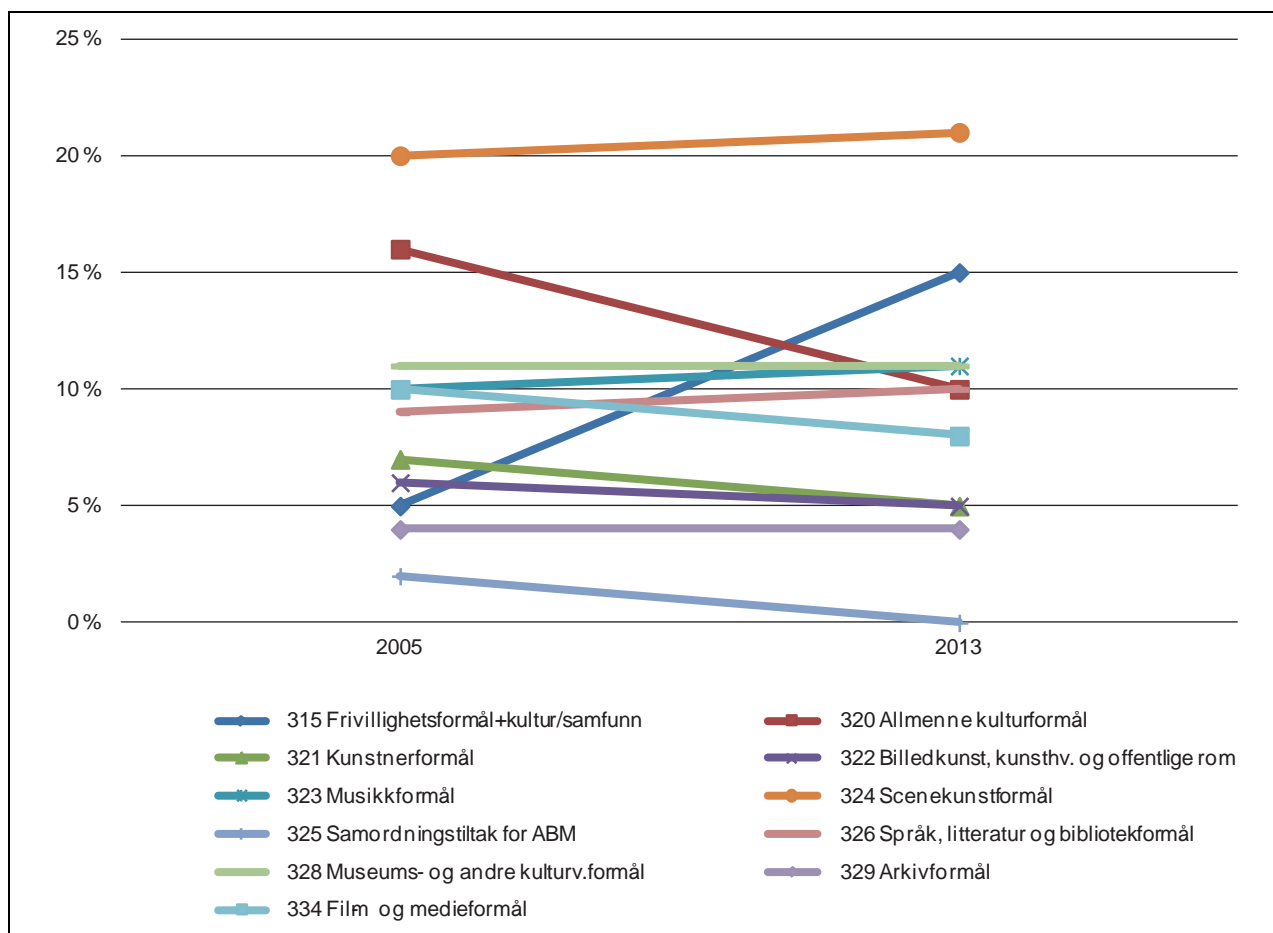
Tabell 11.3 Samlede endringer og realendringer kulturbudsjettet etter formål/grupperte område 2005–2013.

Kulturområde	Samlet endring		Samlet endring		Samlet endring	
	2005–2013	Realendring 2005–2013	2005–2010	Realendring 2005–2010	2010–2013	Realendring 2010–2013
Allmenne kulturformål	75,3 %	41,7 %	17,7 %	28,6 %	48,9 %	10,8 %
Kunstnerformål	41,8 %	9,3 %	24,5 %	6,2 %	13,9 %	2,6 %
Billedkunst, kunsthåndverk	56,8 %	28,1 %	36,2 %	19,5 %	15,1 %	7,0 %
Musikk	92,8 %	63,6 %	71,6 %	48,3 %	12,3 %	9,4 %
Scenekunst	92,0 %	56,7 %	62,2 %	40,3 %	18,3 %	10,8 %
ABM	-	-	73,5 %	20,3 %	-	-
Språk, litteratur, bibliotek	74,2 %	36,1 %	48,4 %	30,9 %	17,4 %	3,7 %
Museum/kulturvern	95,2 %	71,7 %	65,8 %	56,2 %	17,7 %	9,5 %
Arkiv	81,8 %	49,1 %	45,7 %	29,6 %	24,8 %	14,1 %
Kulturformål totalt	77,3 %	45,9 %	52,1 %	35,9 %	16,6 %	6,8 %

Kilde: Regneark fra KUD. Kulturfondmidler fordelt etter formål.

og 2013. Også musikkområdet, museumsområdet og området for språk, litteratur og bibliotek fikk relativt store andeler av bevilgningene i både 2005 og 2013. Området for frivillighetsformål skiller seg klart ut. I 2005 fikk frivilligheten 5 prosent

av bevilgningene på kulturbudsjettet, mot 15 prosent i 2013. Dette har som tidligere nevnt sammenheng med innføringen av en ny ordning for momskompensasjon for frivillige organisasjoner. Andelen som gikk til allmenne kulturformål, har



Figur 11.6 Prosentvis fordeling av bevilgninger på kulturbudsjettet i hhv. 2005 og 2013. Inkluderer programkategori 08.20 Kulturformål + kapittel 315 Frivillighetsformål + kultur/samfunn og kapittel 334 Film- og medieformål).

gått ned fra 16 prosent i 2005 til 10 prosent i 2013, noe som i første rekke skyldes budsjett-tekniske endringer. Områdene kunstnerformål, visuell kunst og film får en mindre andel av bevilgningene i 2013 enn i 2005.

På figur 11.7 har vi regnet ut den prosentvise fordelingen av bevilgninger på kulturbudsjettet eksklusive frivillighetsområdet. Vi har også inkludert tall fra 2000, da frivilligheten ikke var på kulturbudsjettet. Figur 11.6 og 11.7 viser at den økonomiske veksten i kulturløftperioden har bidratt til å forsterke den eksisterende økonomiske fordelingen mellom kulturområdene. De områdene som i utgangspunktet hadde den største andelen av bevilgningene – scenekunst, musikk og museer – har økt sin andel, mens de områdene som hadde den minste andelen, som områdene for visuell kunst og kunstnerformål, har fått redusert sin andel av bevilgningene. Unntaket er frivillighetsområdet, som er den store budsjettvinneren i kulturløftperioden.

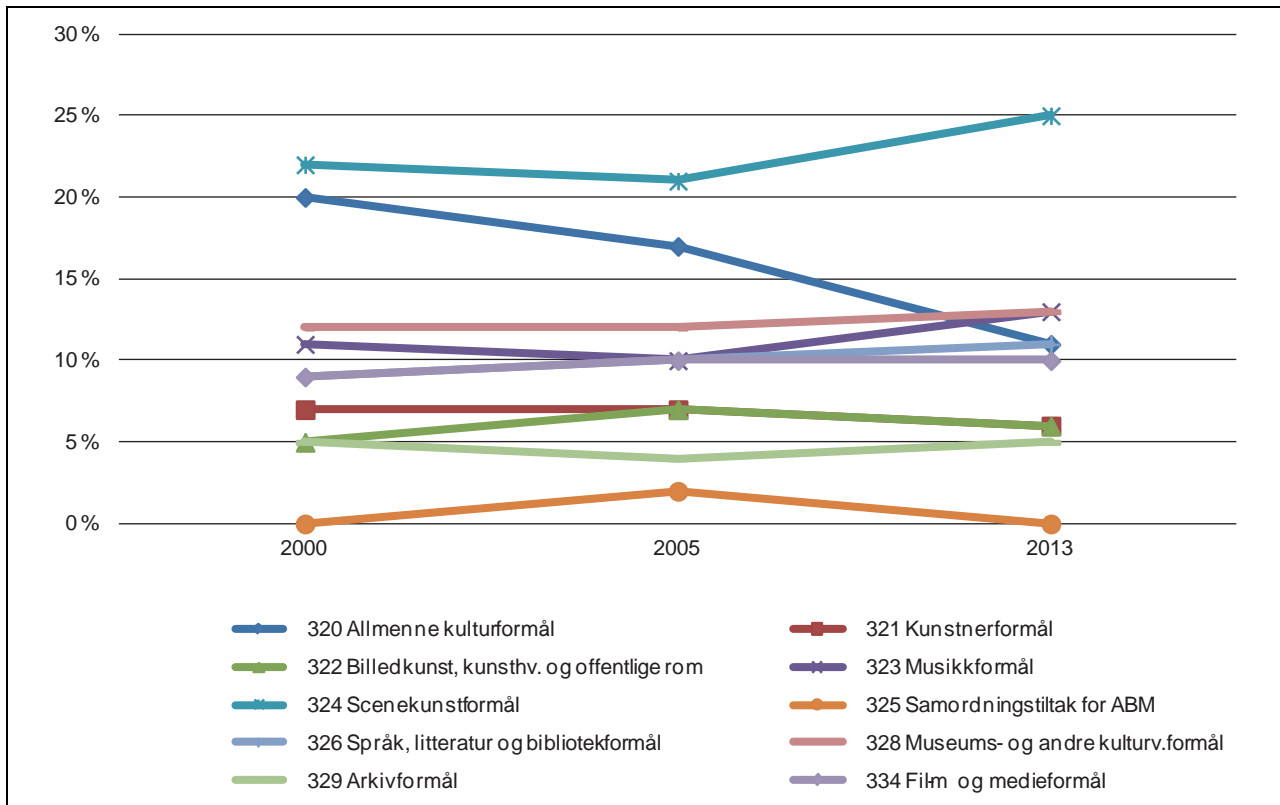
### 11.2.2 Realøkningen i Kulturløftet

Vi vil nå se nærmere på realøkningen i Kulturløftet. Dette er summen av den økningen i bevilgninger som hvert år i kulturløftperioden er lagt inn på den enkelte budsjettpost, og som kommer i tillegg til økningen som kompenserer for pris- og lønnsvekst. Den samlede realøkningen i de statlige bevilgningene til kulturformål for perioden 2006 til 2013 er på drøye 3,4 milliarder kroner (i løpende kroner). Av dette utgjorde veksten på Kulturdepartementets budsjett vel 3 milliarder kroner, jf tabell 11.4 nedenfor.<sup>1</sup>

Hovedkilden for analysen er lister som hvert år er utarbeidet av Kulturdepartementet over prioriterte nye tiltak under Kulturløftet. Av disse listene går det fram hvor stor realøkning som er lagt inn i budsjettet for de enkelte budsjettposter for hvert av årene 2006 til 2013. Antallet slike bud-

<sup>1</sup> Hvis vi regner tallene for hvert år om til 2012-priser, blir de tilsvarende beløpene ca. 3,6 og 2,2 milliarder kroner.





Figur 11.7 Prosentvis fordeling av bevilgninger på kulturbudsjettet i hhv 2000, 2005 og 2013. Inkluderer programkategori 08.20 Kulturformål + kapittel 334 Film- og medieformål.

sjettposter varierer fra år til år. Av disse listene går det fram om realøkningen som er lagt inn i de ulike postene, skal gå til faglige formål, til økt husleie, til nye pensjonsavtaler eller lignende.

Figur 11.8 viser realøkningen for hvert år i perioden. Tabell 11.4 nedenfor viser hvordan realøkningen fordeler seg på år og område for årene 2006 til 2013.

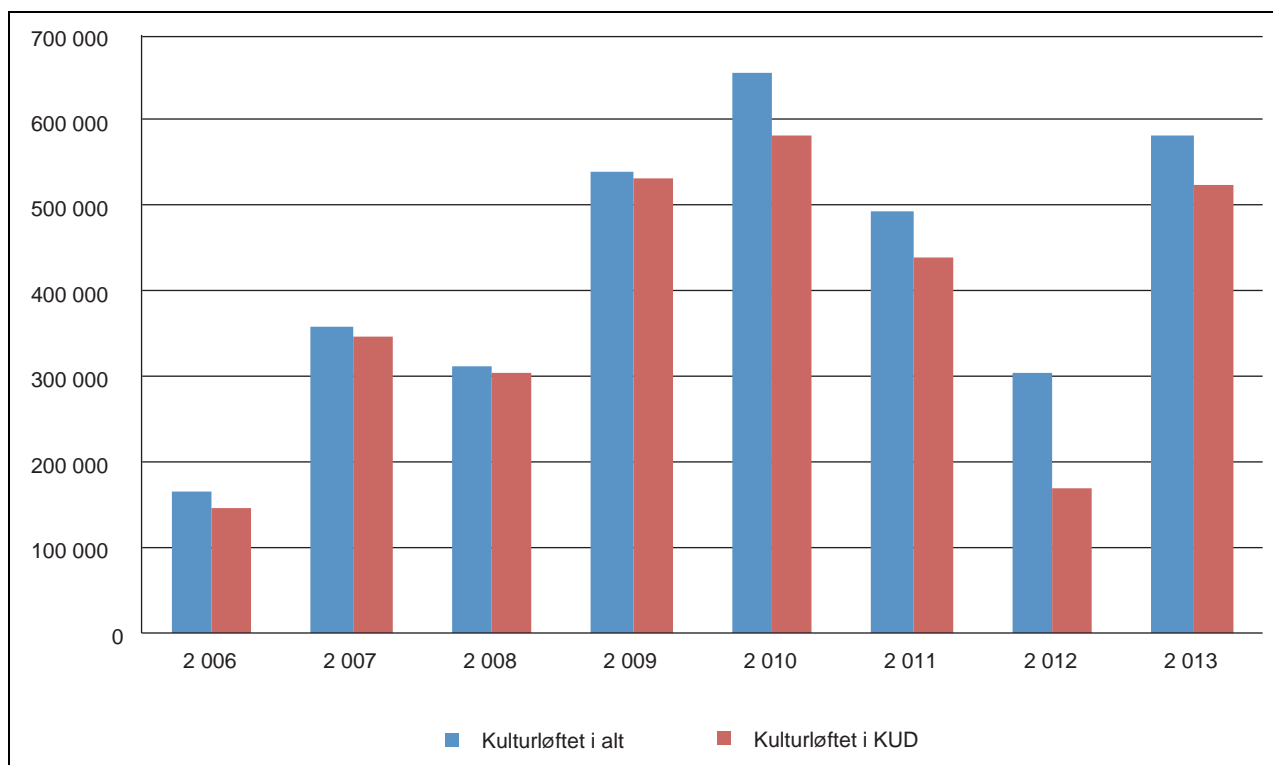
Som vist i tabell 11.4 utgjorde realøkningen i Kulturdepartementets budsjett vel 3 milliarder kroner fra 2006 til 2013. Av figur 11.9 framgår det at frivillighet er det området på kulturbudsjettet som har fått den største andelen av denne realøkningen med hele 28 prosent. Dette tilsvarer 844,3 millioner kroner og skyldes som nevnt innføringen av en ny momskompensasjonsordning for frivillige organisasjoner. Scenekunst, musikk og museum og kulturvern har fått henholdsvis 16, 12 og 9 prosent av realøkningen, mens billedkunst med mer, arkivformål og kunstnerformål har fått henholdsvis fire, tre og én prosent av realøkningen i perioden. Samiske kulturformål har fått én prosent. Til sammen utgjør de tre største postene – frivillighet, scenekunst og musikk – 56 prosent av realøkningen i perioden 2006 til 2013.

### 11.2.3 Andel av realøkningen som går til institusjoner

Som vi vil se i gjennomgangen av de ulike kulturområdene, går store deler av bevilgningene på kulturområdet til institusjoner. Dette gjelder i særlig grad for scenekunstheltet og musikkområdet, men også for områder som billedkunst og kunsthåndverk og språk, litteratur og bibliotek. Tabell 11.5 viser hvordan realøkningen i Kulturløftet fordeler seg på henholdsvis institusjoner og den ikke-institusjonaliserte kulturen for de fire områdene for hvert år i perioden.<sup>2</sup> 75,4 prosent av den samlede realøkningen på scenekunstheltet i periodene 2006 til 2013 gikk til institusjoner. Tilsvarende tall for musikkområdet var 55 prosent.

Det er store variasjoner i hvordan realøkningen fordeler seg mellom institusjoner og den ikke-institusjonaliserte kulturen fra år til år. Den samlede institusjonsdelen til de fire områdene varierer mellom 20,4 prosent på det laveste i 2006 og

<sup>2</sup> På musikk- og scenekunstområdet er her nasjonale institusjoner, region- og landsdelsinstitusjoner, knutepunktinstitusjoner og Rikskonsertene og Riksteatret medregnet, på billedkunstområdet Nasjonalgalleriet og på området språk/litteratur/bibliotek Nasjonalmuseet.



Figur 11.8 Kulturløftet 2006–2013 i tall.

68,7 prosent på det høyeste i 2011. Samlet utgjorde institusjonene 65,9 prosent av realøkningen i hele perioden fra 2006 til 2013.

2009 peker seg ut som et spesielt godt år for den ikke-institusjonaliserte kulturen. Grensene mellom den «frie» og den «institusjonaliserte» kulturen er ikke absolutte. Tallene gir likevel klare indikasjoner på strukturen på fordelingen av midler for årene i perioden.

#### 11.2.4 Bevilgninger til pensjonsutgifter, forvaltning, drift og vedlikehold m.m.

Realøkningen har ikke bare gått til å styrke kulturproduksjon og kulturfaglig aktivitet. Deler av midlene har gått til å dekke økte pensjonskostnader, nye lønns- og arbeidstidsordninger, økt husleie og utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold.<sup>3</sup> Tabell 11.6 viser andelen av realøkningen som har gått til denne typen utgifter. Denne delen var spesielt stor i 2010, men det er elementer av dette også de fleste andre årene i perioden. Det er i første rekke de store institusjonene som trenger midler til å kompensere for økte driftsutgifter av denne typen.

Samlet sett viser våre beregninger at 244,6 millioner kroner av realøkningen i Kulturløftet i perioden 2006 til 2013 gikk til pensjonsutgifter, FDV-utgifter m.m. Dette utgjør 8 prosent av den totale

realøkningen i perioden. Dersom man skiller ut bevilgningene til frivillighetsområdet, ser vi at denne typen utgifter utgjør 11 prosent av realøkningen i hele perioden. For årene 2010 og 2013 var prosentandelen (ekskl. frivillighet) rundt 20 prosent, mens hele 1/3 av realøkningen i Kulturløftet gikk til denne typen utgifter i 2011.

Av de «ikke-faglige» midlene (ekskl. frivilligheten) tilfaller 67 prosent<sup>4</sup> scenekunstheltet, og 22 prosent<sup>5</sup> musikkområdet. Dette tilsvarer 32 prosent og 14 prosent av all veksten i kulturløftperioden til henholdsvis scenekunst- og musikkfeltet. Arkiv står for 5,5 prosent<sup>6</sup> av midlene til «ikke-faglige» formål. Våre beregninger av bevilgninger til denne typen aktiviteter må anses som minimumstall, og vi kan anta at den faktiske andelen som har gått til denne typen virksomhet, er noe større enn det som kommer til uttrykk her. Samtidig er det viktig å understreke at grensene mellom oppgaver av faglig og «ikke-faglig» art ikke alltid like klare.

Økte pensjonsutgifter spesielt, og økte husleieutgifter, utgjør mesteparten av disse «ikke-faglige» utgiftene i kulturløftperioden. Tallene inkluderer imidlertid også såkalte PSU-midler. Dette er bevilgninger som er kommet til etter at det er inngått nye overenskomster med musikerne i symfoniorkestrene, som skal sikre større fleksibilitet og oppkjøp av rettigheter til åndsverk. Hensikten med oppkjøp av rettighetene er blant annet å gi et

bedre tilbud til publikum, ved at oppsetninger og konserter kan formidles på nye måter og spres til flere. Til sammen er det bevilget 37,3 millioner kroner til oppkjøp av rettigheter i kulturløftperioden. Disse utgiftene fordeler seg på årene 2010, 2011 og 2012 og har gått til Bergen Filharmoniske Orkester (5,2 millioner kroner), Trondheim Symfoniorkester (3,6 millioner kroner), Stavanger Symfoniorkester (3,4 millioner kroner), Oslo-Filharmonien (6,9 millioner kroner), Den Norske Opera & Ballett (14,5 millioner kroner), Kristiansand Symfoniorkester (1,7 millioner kroner), Nordnorsk Opera og Symfoniorkester (1 million kroner) og Blåseensemblet (1 million kroner).

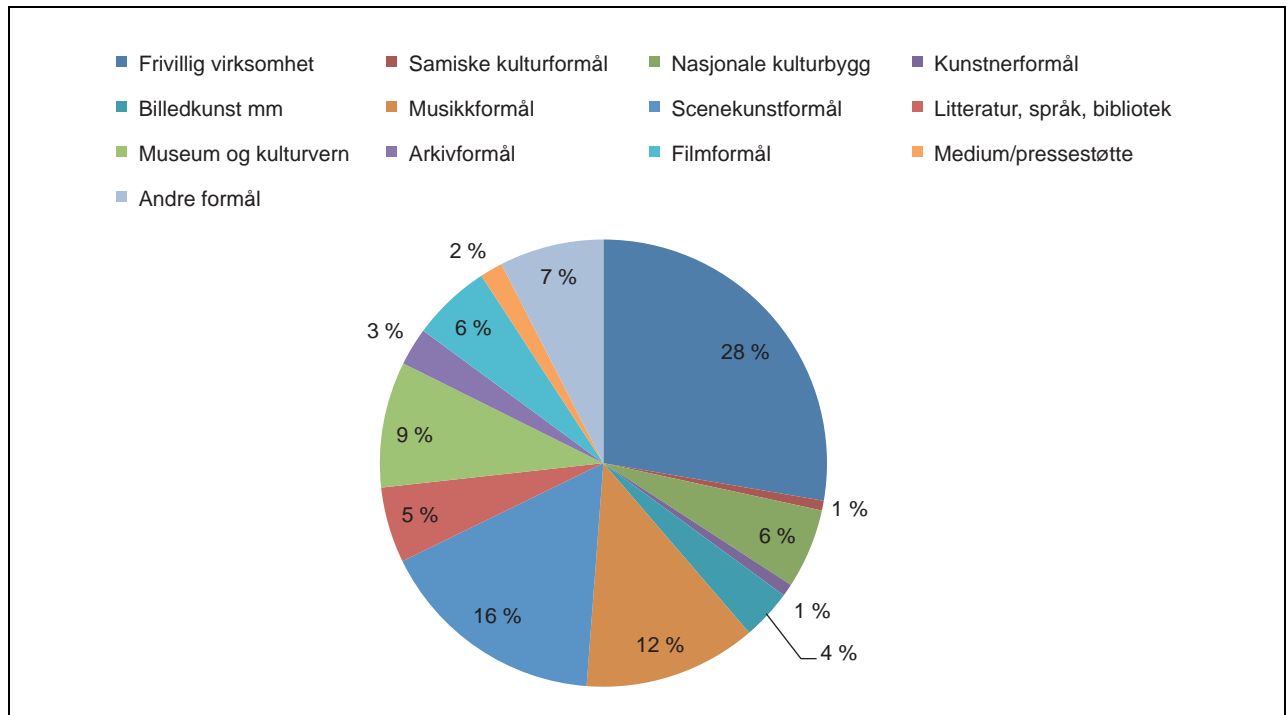
### 11.2.5 Geografisk fordeling

Til slutt vil vi gi en oversikt over den geografiske fordelingen av de statlige bevilgningene til kulturformål for hvert år i perioden. Tabell 11.7 viser utviklingen av fylkesfordelte statlig utgifter til kulturformål per innbygger for årene 2005 til 2013.

Som vi ser brukes det klart flest statlige kroner til kulturformål per innbygger i Oslo. Dette har sammenheng med at store institusjoner som Den Norske Opera & Ballett, Nationaltheatret, Det Norske Teatret, Nasjonalmuseet, Oslo-Filharmonien og Norsk Folkemuseum står for rundt 80 prosent av Kulturdepartementets kulturutgifter i Oslo. I kategorien «Oslo II» har vi også inkludert Riksteateret, Norsk kulturråd, Rikskonsertene,

Tabell 11.4 Realøkningen per år og område i Kulturløftet 2006–2013 (tall i 1000 kroner).

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Sum
Kulturløftet i alt	167 000	357 000	311 000	540 700	656 500	494 700	305 400	581 600	3 413 900
Kulturdepartementet	147 000	346 400	306 000	530 700	583 500	440 200	168 900	525 800	3 048 500
Andre departement	20 000	10 600	5 000	10 000	73 000	54 500	136 500	55 800	365 400
Kulturdepartementet:									
Frivillig virksomhet	17 000	21 500	7 600	20 200	210 700	263 000	-	304 300	844 300
Samiske kulturformål	7000	2 000	4 100	6 100	1 400	-	900	-	21 500
Nasjonale kulturbygg	2 500	47 500	23 200	69 000	11 600	200	500	21 400	175 900
Kunstnerformål	3 000	400	2 400	7 300	5 000	-	5 700	3 500	27 300
Billedkunst m.m.	5 200	17 800	19 900	24 100	18 500	5 300	1 900	18 100	110 800
Musikkformål	22 000	46 200	50 600	99 200	64 000	33 900	34 900	30 200	381 000
Scenekunstformål	15 300	61 100	76 600	88 800	107 000	57 000	36 000	63 600	505 400
Litteratur, språk, bibliotek	8 000	22 300	31 500	42 300	36 900	8 100	10 700	7 100	166 900
Museum og kulturvern	5 000	34 500	29 000	83 000	46 000	27 600	30 500	21 900	277 500
Arkivformål	-	3 600	13 100	13 700	14 200	5 800	17 600	15 300	83 300
Filmformål	14 000	20 200	14 100	34 700	37 800	18 500	19 800	15 400	174 500
Medium/pressestøtte	17 300	21 500	-4 200	3 200	4 000	1 000	-3 000	10 500	50 300
Andre formål	30 700	47 800	38 100	39 100	26 400	19 800	13 400	14 500	229 800
Sum Kulturdepartementet	147 000	346 400	306 000	530 700	583 500	440 200	168 900	525 800	3 048 500



Figur 11.9 Prosentvis fordeling av realøkningen per område fra 2006 til 2013. Basert på tabell 11.4.

Tabell 11.5 Institusjonsdel for fire kulturområder Kulturløftet 2006–2013. Millioner kroner.

		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Sum
Musikkformål	Institusjonsvekst (n/rl/kp)	2,0	23,0	28,3	33,4	38,3	18,7	21,4	18,9	184,0
	Totalvekst	22,0	46,2	50,6	99,2	64,0	33,9	34,9	30,2	334,8
	Institusjon (i %)	9,1	49,8	55,9	33,7	59,8	55,2	61,3	62,6	55,0
Scenekunst	Institusjonsvekst (n/rl/kp)	6,3	36,8	54,1	42,8	76,7	47,0	23,4	48,1	335,2
	Totalvekst	15,3	61,1	76,6	88,8	107,0	57,0	36,0	63,6	444,3
	Institusjon (i %)	41,2	60,2	70,6	48,2	71,7	82,5	65,0	75,6	75,4
Billedkunst m.m.	Institusjonsvekst	2,0	8,0	15,0	1,4	3,8	0,0	0,0	4,4	34,6
	Totalvekst	5,2	17,8	19,9	24,1	18,5	5,3	1,9	18,1	110,8
	Institusjon (i %)	38,5	44,9	75,4	5,8	20,5	0,0	0,0	24,3	31,2
Språk, litteratur, bibliotek	Institusjonsvekst	0,0	3,0	21,9	14,0	12,0	6,0	5,0	2,4	64,3
	Totalvekst	8,0	22,3	31,5	42,3	36,9	8,1	10,7	7,1	166,9
	Institusjon (i %)	0,0	13,5	69,5	33,1	32,5	74,1	46,7	33,8	38,5
I alt	Institusjonsvekst, 4 område	10,3	70,8	119,3	91,6	130,8	71,7	49,8	73,8	618,1
	Totalvekst	50,5	147,4	178,6	254,4	226,4	104,3	83,5	119,0	937,7
	Institusjon (i %)	20,4	48,0	66,8	36,0	57,8	68,7	59,6	62,0	65,9

Tabell 11.6 Andel av realøkning til økte pensjonsutgifter, FDV mm i Kulturløftet 2006–2013

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Sum
Pensjonsutgifter, FDV m.m. mill. kr.	0	10,5	28,0	12,3	75,2	60,0	15,0	43,7	244,6
FDV-utgifter m.m.									
Totalvekst KUD, mill.	147	346,4	306,0	530,7	583,5	440,2	168,9	525,8	3048,5
Pst.	-	3,0	9,2	2,3	12,9	13,6	8,9	8,3	8,0
Pst. utenom Frivil- lighetsområdet	-	3,2	9,4	2,4	20,2	33,9	8,9	19,7	11,1

Tabell 11.7 Fylkesfordelte driftsutgifter på kulturområdet 2005–2013. Kroner per innbygger.<sup>1</sup>

Fylke	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Endring i prosent 2005–13	Samlet inv.tilskudd per innb. 2005–2011
Østfold	100	115	125	158	189	215	225	234	241	141,1	92
Akershus	33	42	46	51	61	67	72	91	95	191,8	7
Oslo	1 755	1 877	2 011	2 212	2 340	2 528	2 658	2701	2685	53,0	0
Oslo II (inkl. 5 nasj. institusj.)	2 612	2 769	2 926	3 204	3 312	3 525	3 615	3645	3 478	33,2	0
Hedmark	194	233	260	296	348	404	423	434	444	128,8	194
Oppland	249	283	309	358	408	436	456	458	476	91,3	95
Buskerud	118	132	148	155	173	193	202	210	217	84,0	20
Vestfold	86	88	110	116	143	158	165	169	154	80,1	0
Telemark	204	212	238	262	293	308	334	357	333	63,3	6
Aust-Agder	98	112	126	143	167	177	180	207	189	92,0	91
Vest-Agder	338	380	420	485	521	553	616	750	771	128,4	909
Rogaland	238	254	274	295	334	364	379	397	411	72,9	983
Hordaland	519	560	596	640	690	746	771	789	784	51,1	55
Sogn og Fj.	248	265	296	319	410	442	472	492	529	113,5	0
Møre og R	211	226	245	263	290	309	335	364	386	82,9	0
Sør-Trøndelag	482	518	565	594	749	862	887	915	894	85,3	333
Nord-Tr.lag	178	199	230	263	322	335	361	385	406	128,7	0
Nordland	219	259	282	305	344	368	388	400	375	71,6	279
Nordland II; inkl. halvpart av Nasj.bibl	802	860	899	995	1 095	1 169	1 270	1321	1327	64,9	279
Troms	321	382	419	476	519	553	582	596	612	90,7	917
Finnmark	183	246	253	264	313	321	353	374	332	71,6	673
Landsgj.snitt	407	445	483	533	589	675	675	703	692	70,0	
Gjennomsnitt utenom Oslo	227	252	275	300	343	368	398	422	411	81,1	

<sup>1</sup> Tabellen inkluderer kap. 320-329 i Kulturdepartementets budsjett. Tallene for 2013 er foreløpige og inkluderer ikke tiltak på kap. 320/74, kap. 326/80 og 56-postene. Film og samfunn/frivillighet er ikke medregnet.

Kilde: regneark fra KUD.

Tabell 11.8 Fylkesfordelte utgifter film/samfunn/frivillighet 2005–2010. Kroner per innbygger.

Fylke	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Østfold	71	58	60	56	74	110
Akershus	31	21	27	30	42	105
Oslo	41	39	44	51	54	382
Hedmark	44	43	49	55	60	114
Oppland	54	43	49	56	81	92
Buskerud	30	32	42	47	47	101
Vestfold	27	26	32	36	39	79
Telemark	32	30	37	41	45	109
Aust-Agder	43	48	64	64	66	108
Vest-Agder	43	46	59	61	77	129
Rogaland	42	41	52	59	63	106
Hordaland	56	57	65	71	78	112
Sogn og Fjordane	63	60	77	82	88	129
Møre og Romsdal	41	43	53	59	58	101
Sør-Trøndelag	47	47	61	68	74	119
Nord-Trøndelag	51	46	56	62	66	100
Nordland	45	41	50	59	62	92
Troms	50	47	79	86	93	136
Finnmark	120	126	140	147	308	230
Totalt per innbygger	45	43	52	57	95	142
Samlet sum (mill. kr)	205	195	238	264	308	552

ABM-utvikling, Språkrådet og halvparten av Nasjonalbiblioteket. Tilsvarende har vi i kategorien «Nordland II» inkludert den andre halvparten av Nasjonalbiblioteket. I 2013 gikk mellom 2700 og 3600 kroner per innbygger til kulturtiltak i Oslo, avhengig om man inkluderer institusjonene i kategorien «Oslo II» eller ikke. For resten av landet er tallet rundt 450 kroner per innbygger.

De statlige bevilgningene til kultur (per innbygger) er lavest i Akershus, mens Hordaland, Sør-Trøndelag og Vest-Agder er de tre fylkene utenom Oslo med størst bevilgninger per innbygger. Akershus, Østfold, Hedmark og Vest-Agder er de fylkene med den sterkeste prosentvise veksten i kroner per innbygger i perioden fra 2005 til 2013.

I 2013 er Sør-Trøndelag det fylket utenom Oslo som har størst kulturbevilgning per innbygger. Hordaland har hatt størst prosentvis nedgang i statlige kulturbevilgninger i perioden 2005 til 2013. Nedgangen for Oslo og Hordaland har sam-

menheng med lav realvekst for nasjonale institusjoner innenfor scenekunst (unntatt DNOB) og musikk.

Samlet har fylkene utenom Oslo hatt en vekst i de statlige bevilgningene til kulturformål på 81 prosent fra 2005 til 2013. Som vist i tabell 11.7, har veksten for Oslo vært på 53 prosent. Kulturløftet har altså bidratt til en sterkere vekst i de statlige kulturbevilgningene i regionene enn i Oslo. En av årsakene til dette, som vi vil komme inn på senere, er at de mange region- og landsdelsinstitusjonene innenfor scenekunst og musikk har hatt en betydelig sterkere realvekst enn de nasjonale institusjonene. Mange utkantfylker har hatt en relativt stor vekst i statlige kulturbevilgninger i perioden. Investeringsbevilgningene har vært størst i Vest-Agder (Kilden) og Rogaland (Konserthuset i Stavanger). Det har i perioden ikke vært statlige kulturinvesteringer i Oslo.

Tabell 11.7 inkluderer ikke bevilgninger til film eller frivillighet. Tabell 11.8 viser fylkesfor-

Tabell 11.9 Regionale filmbevilgninger 2005–2013. 1000 kroner.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Filmsenter:</b>									
Vestnorsk, Bergen	3 500	4 200	4 350	4 479	6 479	6 544	7 229	8 267	8200
Midtnorsk, Trondheim	750	1 524	1 540	2 500	4 000	5 065	4 750	4 750	5000
Nordnorsk, Honningsvåg	5 416	5 989	6 217	6 217	8 217	8 282	8 217	8 217	8200
Østnorsk, Lillehammer				1 000	2 000	2 065	2 000	3 872	4000
Filmkraft, Stavanger				1 000	2 000	3 065	3 500	4 757	4700
Sørnorsk, Kristiansand				1 000	2 000	3 065	3 800	4 517	4500
Viken, Drammen							3 211	4 100	5300
Samisk, Kautokeino					1 500	2 565	2 500	2 763	3051
<b>Sum</b>	<b>9 666</b>	<b>11 713</b>	<b>12 107</b>	<b>16 196</b>	<b>26 196</b>	<b>30 651</b>	<b>35 207</b>	<b>41 243</b>	<b>42951</b>
<b>Filmfond:</b>									
Film 3, Lillehammer	2 000	2 464	2 520	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2500
Fuzz, Bergen	2 000	2 464	2 520	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2500
Midtnorsk, Trondheim			1 000	1 000	1 000	542	1 000	1 000	1000
Filmkraft Rogaland, Stavanger			1 500	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2000
Filmcamp, Skjold i Målselv			2 509	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2500
<b>Sum</b>	<b>4 000</b>	<b>4 928</b>	<b>10 049</b>	<b>10 500</b>	<b>10 500</b>	<b>10 042</b>	<b>10 500</b>	<b>10 500</b>	<b>10500</b>
<b>Infrastruktur:</b>									
Medieparken i Østfold	750	1 524	1 540						
Mediefabrikken i Akershus					600	792	600		
<b>Sum reg. filmbevilgninger</b>	<b>14 416</b>	<b>18 165</b>	<b>23 696</b>	<b>26 696</b>	<b>37 296</b>	<b>41 485</b>	<b>46 307</b>	<b>51 743</b>	<b>53451</b>
<b>Filmbevilgninger i alt</b>	<b>446 201</b>	<b>494 093</b>	<b>528 748</b>	<b>558 708</b>	<b>603 150</b>	<b>627 498</b>	<b>669 387</b>	<b>707 799</b>	<b>714 717</b>
<b>Reg. bevilgninger i pst.</b>	<b>3,2 %</b>	<b>3,7 %</b>	<b>4,5 %</b>	<b>4,8 %</b>	<b>6,2 %</b>	<b>6,6 %</b>	<b>6,9 %</b>	<b>7,3 %</b>	<b>7,2 %</b>

delte bevilgninger til film og frivillighet/samfunn for årene 2005 til 2010. Kun omtrent halvparten av fylkene har statsstøttet filmvirksomhet, og bevilgningene til Norsk filminstitutt er ikke medregnet i

tabell 11.8. Mesteparten av bevilgningene vi ser i tabell 11.8 er derfor bevilgninger over området for frivillighet. Bevilgningene på frivillighetsområdet inkluderer frifondmidler, støtte til lokale frivillig-

### Boks 11.1 Noen hovedtrekk i kulturløftperioden

- De samlede statlige kulturutgiftene var i 2005 vel 5 milliarder kroner. I framlegget til statsbudsjett for 2013 er de statlige kulturutgiftene 9,95 milliarder kroner. Det innebærer en nominell vekst på 99 prosent i kulturbudsjettet. Veksten i det samlede statsbudsjettet var i samme periode 64 prosent.
- I 2005 sto Kulturdepartementet for nesten hele det statlige kulturbudsjettet. I 2013 er budsjettet fordelt på i alt seks departement. 95 prosent av bevilgningene kommer fra Kulturdepartementet.
- I 2005 utgjorde de statlige kulturbevilgningene 0,8 prosent av de samlede utgiftene i statsbudsjettet, ekskl. lån og petroleumsvirksomhet. Målt ut fra 2013-budsjettet er denne delen nå 0,96 prosent. Punkt nr. 1 i både Kulturløftet I og II er at de statlige kulturutgiftene i 2014 skal utgjøre én prosent av statsbudsjettet.
- Innenfor Kulturdepartementets ansvarsområde er det utgiftene til frivillighetsformål som har hatt den klart sterkeste budsjettveksten i perioden 2005 til 2013, med nesten 500 prosent.
- Den største enkeltkomponenten innenfor dette området, og innenfor Kulturløftet samlet sett, er merverdikompensasjonen til frivillige organisasjoner. Den utgjorde i 2012 33 prosent, i 2011 45 prosent og i 2013 hele 57 prosent av Kulturløftet over budsjettet i Kulturdepartementet. Samlet sett i perioden har nesten ¼ av realveksten i Kulturløftet gått til frivillighetsformål.
- Hvis vi ser bort fra frivilligheten, er det museumsområdet som for perioden 2005 til 2013 har størst prosentvis vekst i de samlede kulturbevilgningene, både *nominelt* og *reelt*. Deretter følger områdene musikk og scenekunst. Museums- og musikkveksten er særlig sterk til og med 2010. I perioden 2010 til 2013 er det arkivområdet som har størst prosentvis vekst, fulgt av scenekunst.
- I *absolutte tall* er det scenekunstområdet som har hatt størst vekst i bevilgningene i perioden, fulgt av musikk- og museumsområdet (ekskl. frivillighet).
- *Realveksten* er spesielt lav når det gjelder kunstnerformål. Den visuelle kunsten (billedkunst, kunsthåndverk) og området språk/litteratur/bibliotek er i en mellomposisjon med under gjennomsnittlig vekst i bevilgningene. For den visuelle kunsten bedrer det seg litt mot slutten av siste periode.
- Til sammen for årene 2006 til 2013 representerer Kulturløftet en realøkning i det statlige kulturbudsjettet på 3,4 milliarder (løpende) kroner. Av dette gikk vel 3 milliarder kroner over Kulturdepartementets budsjett.
- Realøkningen til frivillig virksomhet utgjør den største enkeltposten i Kulturløftet med 814 millioner kroner, eller knapt 25 prosent av det samlede Kulturløftet. Momskompensasjon for frivillige organisasjoner utgjør 85 prosent av dette.
- Den klart største delen av Kulturløftet har gått til kunstnerlig og faglig aktivitet. Holder vi frivillig virksomhet utenom, gikk ca. 11 prosent av midlene i Kulturløftet til «ikke-faglig» aktivitet. Mye av dette har gått til scenekunst og musikk. Men prosentdelen varierer og var så stor som 34 prosent i 2011. Økte pensjonskostnader og husleie utgjør de største ikke-faglige utgiftspostene.
- På de store områdene scenekunst, musikk og museum/kulturvern har realøkningsmidlene i Kulturløftet hatt en regional profil, i den forstand at midlene har ført til en relativ styrking av institusjoner utenfor hovedstaden og har medvirket til etablering av nye institusjoner, ordninger og tiltak i ulike deler av landet. Unntaket er Den Norske Opera & Ballett, som har hatt stor realøkning.
- Det har i løpet av perioden vært klart sterkere prosentvis vekst i bevilgningene til kulturtiltak og -institusjoner utenfor Oslo enn i Oslo. Dette skyldes særlig museumsreformen og en betydelig opprusting og etablering av institusjoner på musikk- og scenekunstfeltet utenfor Oslo.
- Utgiftene på frivillighetsområdet er relativt jevnt fordelt utover i landet.
- Regionale filmtiltak har økt sin del av de samlede filmbevilgningene fra 3,2 til 7,2 prosent i perioden 2005 til 2013. Veksten har vært beskjeden de siste årene.



sentraler og momskompensasjon til frivillige organisasjoner (fra 2010). Årsaken til den sterke veksten i kroner per innbygger i alle fylkene i 2010 var at momskompensasjonen ble innført dette året. Det er ellers små skiller mellom fylkene når det gjelder statlige bevilgninger på disse områdene. Hvis vi ser bort fra Oslo, er utgiftene per innbygger størst i Finnmark. Den sterke veksten i Finnmark i 2009 og 2010 skyldes at det ble satt av nye midler til en norsk-russisk kulturstrategi.

For å kunne si mer om den geografiske fordelingen av de statlige midlene til film har vi også inkludert en tabell som viser bevilgningene til de regionale filmvirksomhetene for 2005 til 2013 (tabell 11.9). Bevilgningene fordeler seg på åtte filmsenter og fem filmfond, samt Medieparken i Østfold og Mediefabrikken i Akershus.

De statlige bevilgningene til regional filmvirksomhet var i 2005 vel 14 millioner kroner, tilsvarende 3,2 prosent av de samlede bevilgningene på filmområdet. I 2012 var bevilgningene 53,5 millioner kroner – eller 7,2 prosent av de samlede bevilgningene. Det er Vestnorsk og Nordnorsk filmsenter som har fått de største bevilgningene i perioden. Selv om regionale filmbevilgninger utgjør en økende del av de samlede bevilgningene på filmområdet, har det ikke vært noen realvekst i bevilgningene til de regionale filmfondene de siste fem årene.

### 11.3 Scenekunst

Scenekunstheltet omfatter teater, opera og dans, som alle er kunstformer med sterke tradisjoner i europeisk kultur- og samfunnsniv. Også i Norge har scenekunsten hatt en sentral rolle i kulturlivet siden 1800-tallet, da teatrene ble viktige arenaer for offentlig liv. Det skulle likevel drøye til siste halvdel av 1930-tallet før institusjonsteatrene mottok offentlig støtte, som kunne brukes til å lønne fast ansatte skuespillere. Den systematiske scenekunstheltet i Norge skjot for alvor fart etter annen verdenskrig med etableringen av Riksteatret og statsstøtte til teaterdrift i de fire største byene. Gjennom nyetableringer av en rekke region- og landsdelsinstitusjoner på 1970-tallet ble scenekunstheltet også et virkemiddel i desentraliseringspolitikken. I løpet av dette tiåret ble

dagens scenekunstheltet og finansieringsordning konsolidert.

Mesteparten av den offentlige finansieringen av scenekunstheltet er rettet inn mot nasjonale og regionale scenekunstheltet, noe som innebærer at scenekunstheltet i stor grad kan betegnes som institusjonspolitik. Parallelt med institusjonsbyggingen på 1970-tallet, vokste det også fram et fritt scenekunstheltet. Med «fri scenekunst» menes litt forenklet den teater- og dansevirksomheten som foregår utenfor de faste institusjonenes rammer.<sup>7</sup> Det frie feltet er mangfoldig og omfatter alt fra avantgardistiske grupper til mer folkelige grupper med utspring i amatørteatermiljøer. Dans nevnes ofte i sammenheng med fri scenekunst. Dette har sin naturlige årsak i at dans i liten grad er institusjonalisert i Norge. Med unntak av Nasjonalballetten og Carte Blanche foregår det meste av dansekunsten i det frie feltet.

Skillet mellom institusjonsteatrene og det frie feltet handler om flere forhold, herunder organisering og finansiering, samt kunstheltet og ideologi. Mens institusjonsteatrene mottar faste rammebevilgninger fra Kulturdepartementets budsjett, søker de frie gruppene om midler fra støtteordninger forvaltet av Kulturrådet. Det er også vesentlige forskjeller i hvordan målsettingene for de ulike støtteformene følges opp av forvaltningen. Støtten til det frie feltet forvaltes med en sterkere kunstheltet vektlegging enn støtten til institusjonsteatrene, hvor det målbar og instrumentelle vektlegges i sterkere grad.<sup>8</sup>

Scenekunstheltet og de frie gruppene inngår i ulike typer av internasjonale nettverk. Som vi kommer inn på nedenfor, er ikke lenger skillet mellom de to feltene like klart som det var. Virksomheten i de frie gruppene faller nå i økende grad inn under faste tilskuddsordninger, samtidig som frie grupper og institusjonene inngår i ulike typer samarbeid. Dette harmonerer med politiske målsettinger på scenekunstheltet, slik det framgår av tidligere stortingsmeldinger og Kulturløftet I og II.

#### 11.3.1 Fordelingen av midler på scenekunstheltet

Scenekunst var det største området på Kulturdepartementets budsjett gjennom hele perioden fra 2005 til 2013. I 2013 ble det bevilget til sammen 1,87 milliarder kroner til scenekunsten. Til sammenligning var bevilgningen til scenekunst på 889

<sup>3</sup> FDV-kostnader.

<sup>4</sup> 162 millioner kroner.

<sup>5</sup> 54 millioner kroner.

<sup>6</sup> 13,2 millioner kroner.

<sup>7</sup> Hylland mfl. (2010): 10.

<sup>8</sup> Hylland mfl (2010): 33.

### Boks 11.2 Politiske målsettinger på scenekunstheltet

I 2008 kom stortingsmeldingen *Bak Kulissene*<sup>1</sup> hvor det framgår at «[h]ovedmålet for scenekunstheltet er et scenekunsttilbud av høy kvalitet som er mangfoldig, nyskapende og utfordrende og som når hele befolkningen og forvalter kulturarven». Videre presiseres det at dette målet skal nås gjennom «1) Et profesjonelt tilbud av teater-, opera-, dans og andre scenekunstuttrykk gjennom sterke institusjoner med tydelige oppdrag, gode rammer for den frie scenekunsten og gode ordninger for gjestespill og turneer, 2) Høy kvalitet gjennom utvikling og fornyelse, 3) Utbredelse til hele befolkningen, 4) Større mangfold og 5) Effektiv ressursutnyttelse.»<sup>2</sup>

I Kulturløftet I og II presiseres følgende mål:

#### 7. Et løft for dansekunsten

Dansen må få økt anerkjennelse. Vi mener det bør være et mål at alle skal få oppleve profesjonell dansekunst. Det må derfor satses på flere produksjoner og økt formidling. Vi vil at det skal lages en opptrappingsplan for bevilgningene til dans og fri scenekunst, og at det etableres en egen støtteordning for dans under Norsk kulturråd (Kulturløftet).

<sup>1</sup> St.meld. nr. 32 (2007-2008) *Bak kulissene*.

<sup>2</sup> St.meld. nr. 32 (2007-2008) *Bak kulissene*: 16.

#### 8. Økt satsing på scenekunst – ny støtteordning for faste grupper

Vi mener at teatergrupper og dansevirksomheter/grupper må få mer forutsigbare rammer. Støtten til frie teatergrupper må økes kraftig. Det bør innføres en ny ordning hvor virksomheter og grupper som har fått flerårig støtte under ordningen for fri scenekunst kan løftes ut og få en fast driftsstøtte for en lengre periode (Kulturløftet).

#### 7. Satse på dans

Støtte opp om den positive utviklingen i norsk dans blant annet gjennom å styrke tilskuddsordningen for dans. Det skal satses på talentutvikling innen dansekunsten. Det skal være en bred satsing på mange ulike danseuttrykk over hele landet. Nasjonalballetten skal styrkes (Kulturløftet II).

#### 8. Et godt teater og operatilbud i hele landet

Vi vil sikre et godt teatertilbud, blant annet gjennom å styrke institusjonsteatrene, den frie scenekunsten og teaterfestivalene. Barne- og ungdomsteater og amatørteater skal få et løft. Region- og distriktsoperaene skal styrkes. Den Norske Opera skal ha internasjonal kvalitet og bidra til et operatilbud i hele landet (Kulturløftet II).

millioner kroner i 2005. Den nominelle veksten på området var 110,6 prosent fra 2005 til 2013, mens realendringen var på 57 prosent, jf. tabell 11.1.<sup>9</sup> Den samlede realøkningen til hele scenekunstheltet i perioden 2006 til 2013 var på 505,4 millioner kroner, jf tabell 11.4 og 11.10. Området for scenekunst fikk 16 prosent av realøkningen i de statlige bevilgningene til kultur i perioden 2006 til 2013, jf. figur 11.9.

Tabell 11.10 viser bevilgningene over Kulturdepartementets budsjett til scenekunst for årene 2005 til 2013. Tabellen viser også tallene omgruppert etter formål. Det vil si at vi har forsøkt å fjerne effekten av tekniske endringer som har blitt gjort med budsjetteringen av særlig kulturfondmidlene gjennom perioden. Disse tallene kan således sies å gi best oversikt over den «reelle» utviklingen på området. Tabellen inkluderer også realøkningen på budsjettområdet for hvert år i perioden. I tillegg viser vi hvor stor prosentandel av realøkningen på området som har gått til store

institusjoner. Tabell 11.11<sup>10</sup> viser den prosentvise fordelingen av bevilgninger på scenekunstheltet for de ulike typene institusjoner og poster for årene 2005 til 2013. Tabell 11.12 viser realøkningen i Kulturløftet til de forskjellige typer institusjoner og poster på scenekunstområdet i perioden fra 2006 til 2013. Realøkningen er den økningen i bevilgninger som hvert år er lagt inn i de enkelte budsjettposter, og som kommer i tillegg til økningen som kompenserer for pris- og lønnsvekst.

Til sammen utgjorde institusjonskategoriene 85,6 prosent av det samlede scenekunstheltet i 2013, mens denne delen av budsjettet utgjorde 89 prosent i 2005. Som vist i tabell 11.10 gikk 75,4 prosent av realøkningen i bevilgningene på scenekunstheltet i perioden 2006 til 2013 til de store institusjonene.

Den Norske Opera & Ballett (DNO&B) utgjorde desidert største enkeltpost på scenekunstheltet med 557 millioner kroner i 2013. Operaen utgjør også en voksende del av scene-



Figur 11.10

kunstbudsjettet. I perioden 2005 til 2013 har andelen vokst fra 25 til nesten 30 prosent. Av den samlede realøkningen på scenekunstheltet fra 2006 til 2013 på 505,4 millioner kroner, fikk Operaen 203,3 millioner kroner. Dette tilsvarer 40 prosent av den

samlede realøkningen på området. Når Operaen har fått en såpass stor andel av realøkningen, har dette åpenbart sammenheng med nye driftsforhold og opptrapping av aktiviteten i nytt operahus Bjørvika i 2008.

Tabell 11.10 Kulturdepartementets budsjett kap. 324 scenekunstformål, bevilgninger gruppert etter omfordelte område og realøkning i Kulturløftet. 1000 kr. Prosentandel av realøkningen til (store) institusjoner.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Sum
Saldert budsjett (KUD)*	889 061	956 968	1 043 396	1 225 385	1 358 133	1 524 623	1 632 155	1 717 130	1 872 198	
Omgrup- perert etter formål	952 883	1 026 412	1 124 103	1 255 416	1 399 368	1 545 894	1 646 033	1 731 422	1 829 160**	
Real- økning		15 300	61 100	76 600	88 800	107 000	57 000	36 000	63 600	505 400
Pst. av real- økning til (store) institu- sjoner		41,2	60,2	70,6	48,2	71,7	82,5	65,0	75,6	75,4

\* 2013 budsjettforslag.

\*\* 2013-tall med forbehold.

Tabell 11.11 Fordeling av bevilgninger på scenekunstheltet 2005–2013. Prosent.

Type institusjon	2 005	2 006	2007	2 008	2 009	2 010	2 011	2 012	2013
DNOB	25,1	25,5	24,0	27,6	27,7	28,6	29,7	29,5	29,6
Nasjonale institusjonar	31,9	30,2	31,0	27,6	26,1	25,2	24,8	24,4	23,2
Region-/ landsdelsinst.	20,8	21,0	20,7	20,3	19,9	19,9	19,9	20,3	23,1
Region-/ distriktsopera	2,0	2,3	2,4	2,6	3,1	2,8	2,7	2,9	2,6
Riksteatret	9,4	9,1	8,7	8,5	8,4	8,1	7,9	7,7	7,1
Dans	1,1	1,8	2,3	2,9	3,1	3,0	-	-	-
Kap 324, post 78	3,0	3,4	3,7	3,6	4,4	6,0	8,2	8,3	7,5
Kap 320, post 74	2,7	2,3	2,9	2,4	2,9	1,4	0,8	0,8	0,9*
Kap 324, post 55	4,0	4,4	4,3	4,5	4,4	5,0	5,1	5,2	5,1
Kap 324, post 56	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9	0,9	0,9
Sum	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Grunnlag/ samlet bev (1000 kroner)	952 883	1 026 412	1 124 103	1 252 866	1 396 706	1 542 382	1 642 412	1 727 789	1 829 160

\* Post 74 er p.t. ikke fordelt på formål. Det er gjort et anslag.

De nasjonale institusjonene i tabell 11.11 og 11.12 ovenfor omfatter Nationaltheatret, Det Norske Teatret og Den Nationale Scene. Disse institusjonene ble bevilget til sammen 434 millioner kroner i 2013, tilsvarende 23,2 prosent av scenekunstbudsjettet. Det er også satt av 73,7 millioner kroner til Riksteatret i 2013.<sup>11</sup> Dette utgjorde 7,1 pro-

sent av scenekunstbudsjettet i 2013, mens andelen som gikk til Riksteatret i 2005, var 9,4 prosent. Riksteatret har hatt liten realøkning i perioden, til sammen 6,1 millioner kroner siden 2006.

I tillegg til de nasjonale institusjonene og Riksteatret kommer bevilgningene til region- og landsdelsinstitusjonene, som utgjorde til sammen 433

Tabell 11.12 Realøkningen i Kulturløftet 2006–2013 på scenekunstmrådet (millioner kroner).<sup>1</sup>

	DNOB	Riks- teatret	Nasj. inst.	R/L-inst.	R/D- opera	Dans	Annen scene- kunst	Norsk kultur- fond	Kap 320.74 Ymse	Sum
2006	0,0	1,0	0,0	5,0	2,5	0,5	0,8	5,0	0,5	15,3
2007	25,0	1,5	0,0	10,3	3,1	7,4	5,2	0,9	7,7	61,1
2008	37,0	0,0	7,0	8,2	4,1	9,4	4,3	4,0	2,6	76,6
2009	25,0	2,6	4,0	11,2	9,6	4,9	16,3	5,2	10,0	88,8
2010	41,7	0,0	14,3	19,9	6,1	0,9	17,6	5,5	1,0	107,0
2011	34,5	0,0	2,0	10,5	1,0	0,5	3,2	4,0	1,3	57,0
2012	5,9	1,0	2,6	13,9	3,6	0,0	4,5	4,0	0,5	36,0
2013 <sup>2</sup>	34,2	0,0	4,8	9,1	3,4	3,8	2,6	5,1	0,6	63,6
Sum	203,3	6,1	34,7	88,1	33,4	27,4	54,5	33,7	24,2	505,4

<sup>1</sup> «Annen scenekunst» utgjør her post 78 «Ymse faste tiltak» som omfatter faste etablerte institusjoner eller organisasjoner.

<sup>2</sup> 5,0 i ufordelte midler er i tabellen delt med 2,5 mill. hver på DNOB og Nasjonale institusjoner.

millioner kroner i 2013.<sup>12</sup> Region- og landsdelsinstitusjonene har i løpet av perioden styrket sin posisjon sammenlignet med de nasjonale. Mens andelen midler til de nasjonale institusjonene (unntatt DNOB) sank fra 31,9 prosent i 2005 til 23,2 prosent i 2013, har bevilgningen til region- og landsdelsinstitusjonene økt fra rundt 20 prosent i 2005 til 23,1 prosent i 2013. Den samlede realøkningen for de 13 institusjonene er 88,1 millioner kroner i perioden 2006 til 2013, mens realøkningen for de tre nasjonale teatrene er 34,7 millioner kroner.

Blant scenekunstinstitusjonene finner vi også flere region- og distriktsoperatiltak, som i 2013 ble bevilget til sammen 48,8 millioner kroner,<sup>13</sup> som utgjorde 2,6 prosent av scenekunsts budsjettet. Dette området har hatt en realøkning på 33,4 millioner kroner siden 2006. Blant operatiltakene finner vi Bergen Nasjonale Opera, Opera Nordfjord, Opera Østfold, Operaen i Kristiansund, Oscarsborg Operaen, Ringsakeroperaen og Steinvikholm Musikkteater.

Dans har vært et uttalt satsingsområde både i Kulturløftet I og II. I perioden 2005 til 2010 økte bevilgningene til dans fra ca. 10 millioner til 46 millioner kroner. Fram til 2011 ble de fleste danse-tiltakene samlet under én budsjettpost, post 75. Fra 2011 ble støtten til flere dansetiltak ført over på Norsk kulturfond, post 55 og 56. I tillegg bevilges det midler til dans over post 78 «Ymse tiltak» og post 74. Store deler av realøkningen på området i tiden etter 2010 er øremerket dansetiltak. Dansen er ikke skilt ut for årene 2011–2013 i tabellene ovenfor. Det er også verdt å nevne at i tillegg til disse bevilgningene, går en stor andel av det totale budsjettet ved Den Norske Opera & Ballett, anslagsvis 40 prosent, til ballettvirksomhet. Også bevilgningene til region- og landsdelsinstitusjonen Carte Blanche hører med i danseregnskapet.

Støtten til frie scenekunstgrupper skulle ifølge Kulturløftet II økes kraftig. Kulturfondmidlene på

<sup>9</sup> Dersom man tar utgangspunkt i de omgrupperte tallene er beløpet 953 millioner kroner i 2005 og 1,83 milliarder i 2013. Den nominelle veksten er da på 92 prosent, mens realveksten er 56,7 prosent.

<sup>10</sup> Post 55 (kap. 324) forvaltes av Norsk kulturfond og omfatter flere tilskuddsordninger: for dans, for ny norsk dramatik, for gjestespill, for å styrke danse miljø og basisordningen for fri scenekunst.

Post 56 (kap. 324) forvaltes av Norsk kulturfond og omfatter per 2012 åtte mindre scenekunsttiltak. Tre av disse er dansetiltak.

Post 74 (kap. 320) omfatter ulike scenekunsttiltak. Per 2012 er det 11 tiltak som får støtte over denne posten. Flere av tiltakene som tidligere ble finansiert over denne posten, er overført til post 78. Post 74 består også av en del faste tiltak som blir forvaltet av Norsk kulturråd. Tallet for 2013 er et anslag, da post 74 for 2013 p.t. ikke er fordelt på formål.

Post 78 (kap. 324) "Ymse faste tiltak" omfatter faste etablerte institusjoner eller organisasjoner.

<sup>11</sup> Kulturdepartementet Prop. 1 S (2012-2013) Proposisjon til Stortinget.

<sup>12</sup> Kulturdepartementet Prop. 1 S (2012-2013) Proposisjon til Stortinget.

<sup>13</sup> Kulturdepartementet Prop. 1 S (2012-2013) Proposisjon til Stortinget.

scenekunsts budsjettet rommer flere tilskuddsordninger for fri scenekunst; for dans, for ny norsk dramatik, for gjestespill, for å styrke danse miljø og basisordningen for fri scenekunst. Posten har økt sin andel av budsjettet fra 4 til 5,1 prosent i perioden fra 2005 til 2013 og har hatt en samlet realøkning på rundt 34 millioner kroner siden 2006. Av disse midlene har om lag 14 millioner kroner gått til tilskuddsordningen for fri scenekunst, 13,5 millioner har gått til ordninger som er øremerket for dans, mens 5 millioner har gått til ordningen for gjestespill og 2 millioner til scenetekstutvikling. Som det framgår av tabell 11.12 er den totale realøkningen i kulturfondmidlene på nivå med realøkningen for de nasjonale teaterinstitusjonene. I tillegg kommer bevilgninger over post 74 og 78. Disse midlene gikk blant annet til Danseinformasjon, Norsk scenekunstbruk og Norsk Danse- og Teatersentrum og de tre programmerende teatrene BIT (Teatergarasjen i Bergen), Black Box Teater i Oslo og Teaterhuset Avantgarden i Trondheim.

### 11.3.2 Utviklingen på scenekunsten etter 2005

Scenekunstopolitikken etter 2005 preges særlig av flyttingen av Den Norske Opera til nytt bygg i Bjørvika, og den økonomiske styrkingen av region- og landsdelsinstitusjonene. Samlet representerer disse satsingene en betydelig andel av økningen i tilskuddsmidler. I tillegg har det vært en betydelig økning i bevilgningene til den frie scenekunsten. Som vi har sett, har mye av disse midlene gått til dansen.

#### *Styrking av Den Norske Opera og distriktsoperaene*

Den Norske Opera ble etablert i 1957 og holdt lenge til i leide lokaler i Folketeaterbygningen i Oslo. I 1999 vedtok Stortinget å bygge nytt operahus. Dette sto ferdig i Bjørvika i 2008, samtidig som institusjonen skiftet navn til Den Norske Opera & Ballett. Det synes å være bred enighet blant aktørene på feltet om at etableringen av nytt operahus i Bjørvika og styrking av driften av Den Norske Opera & Ballett har bidratt til å høyne kvaliteten ved institusjonen, samtidig som arbeidsbetingelsene og formidlingen til publikum har fått et løft.

Operaen har helt siden opprettelsen i 1957 vært regnet som en riksinstitusjon og har i samarbeid med lokale krefter over hele landet drevet med forestillingsvirksomhet utenfor eget hus. På samme tid som det ble besluttet å bygge nytt ope-

rahus i Oslo, vedtok Stortinget også å utvikle en ny modell for opera- og ballettformidling i Norge, jamfør St.prp. nr. 48 (1998–99) *Om nytt operahus (II)*<sup>14</sup>. I innstillingen til Stortinget understreket familie-, kultur-, og administrasjonskomiteens flertall at

riksopera-, regionopera- og distriktsoperavirksomhet må utvikles samtidig med bygging av nytt operahus. For å styrke operaformidling i Norge og underbygge den landsomfattende interessen for opera er det viktig å bygge på de lokale operakrefter og interessen som er i lokalmiljøene. Profesjonelle krefter må være drivkraften og inspirasjonskilden i tillegg til å ha en rolle som produksjonsleder.<sup>15</sup>

Framveksten av region- og distriktsoperaene har skjedd siden midten av 1990-tallet, og er således en relativt ny del av den statlige scenekunstopolitikken.<sup>16</sup> Region- og distriktsoperatiltakene ble igangsatt før Kulturløftet ble innført, men kulturpolitikken etter 2005 har bidratt til en styrking av tiltakene, med en realøkning på 33,4 millioner kroner siden 2006.

#### *Styrking av region- og landsdelsinstitusjonene*

Region- og landsdelsinstitusjonene omfatter i alt 13 institusjoner: Kilden Teater- og Konserthus for Sørlandet,<sup>17</sup> Carte Blanche, Haugesund Teater, Hordaland Teater, Hålogaland Teater, Nordland Teater, Nord-Trøndelag Teater, Rogaland Teater, Sogn og Fjordane Teater, Teater Ibsen, Teater Innlandet, Teatret Vårt og Trøndelag Teater. Som vist ovenfor har region- og landsdelsinstitusjonene styrket sin posisjon i forhold til de nasjonale scenekunstinstitusjonene (ekskl. Operaen) rent økonomisk. Fordelingen av midler på scenekunstorrådet bærer således preg av å ha en tydeligere regional profil enn i tiden før Kulturløftet ble innført.

Styrkingen av region- og landsdelsinstitusjonene må sees i sammenheng med at flere av teatrene har flyttet inn i nye teaterhus i perioden. Dette gjelder Nordland Teater, Hålogaland Teater, Teatret Vårt og Kilden Teater- og Konserthus for Sørlandet. I tillegg har det kommet én ny institu-

<sup>14</sup> St. prp. nr. 48 (1998-99) *Om nytt operahus (II)*.

<sup>15</sup> St. prp. nr. 48 (1998-99) *Om nytt operahus (II)*.

<sup>16</sup> St.meld. nr. 32 (2007-2008) *Bak kulissene*: 71 og St.prp. nr. 48 (1998-99) *Om nytt operahus (II)*.

<sup>17</sup> Kristiansand Symfoniorkester, Agder Teater og Opera Sør fusjonerte 1. juli 2011 med selskapet Kilden Teater- og Konserthus for Sørlandet.

sjon blant de ovennevnte i løpet av perioden, etter at også Nord-Trøndelag Teater i 2008 fikk status som region- og landsdelsteater. Ifølge NTO er det grunn til å anta at økningen i bevilgninger har bidratt til bedre publikumsformidling og høyere kvalitet på programmet.

#### *Bevilgninger til pensjonskostnader og forvaltning drift og vedlikehold (FDV)*

I oversiktskapitlet ovenfor viste vi at 8 prosent av realøkningen i de statlige bevilgningene til kultur var øremerket til å dekke utgifter til lønn og pensjon og såkalte FDV-kostnader. En stor del av disse midlene, 162 millioner kroner eller 32 prosent av den totale realøkningen på scenekunstheltet i perioden 2005–2013, har gått til å dekke slike utgifter ved scenekunstinstitusjonene. I 2010, hvor det var en rekordstor realvekst til scenekunstinstitusjonene, gikk 45 millioner av 107 millioner kroner til slike «ikke-faglige kostnader».

De store utgiftene institusjonsteatrene har hatt til blant annet pensjonskostnader i tiden etter 2005, er ifølge NTO, en viktig bakgrunn for at Kulturløftet ikke har bidratt til noen vesentlig bedring i deres arbeidsbetingelser med hensyn til kunstnerisk produksjon og formidling. Særlig gjelder dette de tre nasjonale teaterinstitusjonene Nationaltheatret, Det Norske Teatret og Den Nationale Scene. Her synes Kulturløftet ikke å ha bidratt til større muligheter for å forbedre formidling og øke kvaliteten, slik det framgår av NTOs tilbakemelding til utvalget:

Kulturpolitikken etter 2005 har gitt rom for lånefinansiering av investeringer, som delvis har bedret arbeidsbetingelsene noe, men kulturpolitikken har ikke ført til nevneverdig større muligheter til å oppfylle målene om at alle skal ha tilgang til kulturopplevelser av økt kvalitet.

Ifølge NTO har Kulturløftet hovedsakelig bidratt til å unngå negative endringer ved institusjonene. I denne sammenhengen påpeker NTO at uten Kulturløftet kunne den store tilskuddsøkningen til Operaen hatt en negativ virkning på bevilgningene til de andre institusjonene som er på scenekunstheltet.

#### *Økt basisfinansiering av fri scenekunst*

Scenekunstheltet etter 2005 kan sies å ha bidratt til en økt institusjonalisering av det frie feltet. Med dette mener vi at virksomheten på det

frie feltet er på vei inn i mer faste rammer, og at stadig mer av virksomheten dermed framstår som en «mellomkategori» på scenekunstheltet. Dette illustreres tydeligst ved innføringen av ordningen med basisfinansiering for fri scenekunst i 2006–2007. Basisfinansieringen er en støtteordning for etablerte scenekunstgrupper, hvor målet er å styrke den kunstneriske virksomheten gjennom et årlig tilskudd i et begrenset antall år. Ordningen ble omtalt slik i Kulturløftet I

Det bør innføres en ny ordning hvor virksomheter og grupper som har fått flerårig støtte under ordningen for fri scenekunst kan løftes ut og få en fast driftsstøtte for en lengre periode.

I rapporten *Frihet og forutsigbarhet. En evaluering av basisfinansieringsordningen for fri scenekunst* fra 2010 konkluderes det med at gjennomføringen av ordningen på mange måter kan sies å være vellykket. Ordningen, som skulle sikre større grad av forutsigbarhet for etablerte scenekunstgrupper, har gjennomgående blitt tatt godt imot og har påvirket arbeidsforholdene for sentrale grupper i positiv retning. En annen effekt av basisfinansieringen er at den har avlastet prosjektstøtteordningen for fri scenekunst og slik bidratt til at flere grupper kan tilegne seg prosjektmidler. I rapporten skiller forskerne mellom det de kaller produktiv og kontraproduktiv institusjonalisering:

En produktiv institusjonalisering kan forstås som den forutsigbarhet, økonomi, infrastruktur og de arbeidsvilkår som er nødvendige for å skape kunst av høy kvalitet. En kontraproduktiv institusjonalisering forstås på den andre siden som en prosess der de institusjonelle rammene rundt det kunstneriske uttrykket påvirker kunsten i negativ forstand, gjennom oppblåst administrasjon, overdreven byråkratisering og kunstnerisk stagnasjon.<sup>18</sup>

Rapporten konkluderer med at ordningen med basisfinansiering langt på vei har bidratt til en produktiv institusjonalisering av det frie scenekunstheltet gjennom effektivisering av driften og profesjonalisering av de frie gruppene.

#### *Styrkingen av dans*

Dansen har nytt godt av ovennevnte basisfinansiering for fri scenekunst etter 2005, og fem dan-

<sup>18</sup> Hylland mfl. (2010): 41.

sekompanier var innlemmet i ordningen per 2012. På danseområdet har det også blitt gjort andre viktige grep i perioden. Dansens Hus ble etablert i 2004 og flyttet inn i egne lokaler på Grünerløkka i Oslo i februar 2008. Dansens Hus står for den største bevilgningen og realøkningen på danseområdet i perioden. I henhold til vedtektene skal Dansens Hus blant annet «være et nasjonalt møte- sted for dansekunstnere og dets publikum, ved å være en profesjonell scene for visning av dansekunst av høy kvalitet [og] en aktiv formidler av norsk dansekunst».

Alle aktørene fra dansefeltet som vi har vært i kontakt med, er positive til satsingen på dans i kulturpolitikken etter 2005, selv om det også pekes på flere utfordringer på feltet. Norske dansekunstnere (NoDa) mener eksempelvis at det å være en større del av den kollektive bevisstheten i seg selv er et gode, og den økte anerkjennelsen av dansekunsten framheves som en direkte effekt av den scenekunstpolitikken som har vært ført etter 2005. Satsingen på dansen i perioden etter 2005 har imidlertid også skapt debatt innenfor det frie scenekunstfeltet, hvor aktører som representerer de frie teatergruppene, har uttrykt misnøye med at det opprettes øremerkede ordninger for dansen. I denne forbindelse blir det vist til at satsingen på dans går på bekostning av det øvrige frie scenekunstfeltet.

#### *Moderat økning for de programmerende scenene*

De programmerende scenene befinner seg forvaltningsmessig mellom de faste institusjonene og det frie feltet og inkluderer BIT (Teatergarasjen i Bergen), Black Box Teater i Oslo og Teaterhuset Avantgarden i Trondheim. De ble alle etablert på 1980-tallet. De programmerende scenene produserer ikke egne forestillinger, men leier inn kompanier til å spille på sine scener. I tillegg til de tre nevnte scenene er Dansens Hus en programmerende scene for dans.

I et innspill til utvalget framholder scenene BIT, Black Box Teater og Teaterhuset Avantgarden at de «innehar en unik posisjon mellom det frie feltet og institusjonene» med nasjonale og internasjonale nettverk av kunstnere, dramaturger, fagfolk og bransjeaktører. De programmerende scenene påpeker at økningen i bevilgninger over kulturbudsjettet i perioden etter 2005 har sammenfalt med bortfallet av tilskudd fra Nettverk for scenekunst. Ifølge de programmerende scenene er derfor den reelle økonomiske veksten begrenset. Likevel mener de å kunne vise til en betraktelig økning i antall samproduksjoner i peri-

oden. NTO påpeker at flere av kompaniene som mottar basisfinansiering, produserer felles forestillinger som presenteres ved de programmerende scenene, og at disse scenenes spisskompetanse og internasjonale nettverk har vært av stor betydning for utviklingen av de fremste norske scenekunstkompaniene de senere tiår.

#### *Samarbeid mellom feltene?*

NTO påpeker at den kunstneriske viljen til samarbeid er sterkt til stede hos institusjonene. Et slikt samarbeid kan dreie seg om både samproduksjoner mellom institusjoner og frie grupper, og at institusjonene kjøper inn gjestespill. Gjestespill er produksjoner som formidles av institusjonsteatrene til publikum gjennom forestillinger. I 2006 var det 72 slike gjestespill av norske frie grupper ved institusjonene, mens tallet steg til 88 i 2011. Fra 2006 til 2011 var det altså en økning på 16 slike gjestespill, eller 22 prosent. Samarbeid finnes imidlertid sted også på andre viktige måter gjennom ulike typer samarbeidsprosjekter.

Selv om viljen til samarbeid er til stede, påpeker NTO samtidig at det er vanskelig for produserende teatre å finne økonomi til å kjøpe inn gjestespill: «Selv de største regionteatrene har ikke midler å frigjøre til gjestende kompanier uten at det går ut over både institusjonens egen produksjonsmengde og krav til egeninntjening.» NTO mener de ulike finansieringsordningene bør organiseres slik at de ikke er til hinder for kunstnerisk initiert samarbeid, og peker på at mottakere av faste statlige tilskudd per i dag ikke kan søke på prosjektmidler fra Norsk kulturråd.

#### *Den kulturelle skolesekken (DKS) og Scenekunstbruket*

I *Bak kulissene* ble det pekt på behovet for en nasjonal aktør som kunne samordne scenekunstfeltet i Den kulturelle skolesekken (DKS), stimulere til produksjon av ny scenekunst, kvalitetssikre produksjonene, danne nettverk og legge til rette for kompetanseutvikling. På denne bakgrunnen fikk Norsk scenekunstbruk oppgaven som nasjonal formidler av scenekunst i DKS. DKS kan beskrives som et «kulturpolitisk etterspørselsstimulerende tiltak» som har bidratt til å skape et sterkt utvidet marked for fri scenekunst, i form av både et bredere publikum og et større arbeidsmarked.<sup>19</sup> Ordningen har etablert seg som et sentralt virkemiddel i scenekunstpolitikken.

<sup>19</sup> Hylland mfl. (2010): 16-17.



Til tross for at DKS ikke er styrket i tiden etter 2005, trekker flere aktører vi har vært i kontakt med, fram DKS som et positivt tiltak når de beskriver situasjonen etter 2005. Ikke minst representerer ordningen en viktig endring i rammebetingelsene for de frie gruppene. Tilbudet fra frie grupper utgjør hoveddelen av scenekunsttilbudet i DKS, og disse gruppene har fått langt flere oppdrag enn tidligere. I *Bak kulissene* uttrykkes det imidlertid at det er ønskelig at også de faste institusjonene utvider sitt tilbud til DKS, «blant annet som et bidrag til å høyne kvaliteten på tilbudet.»<sup>20</sup>

#### *Skuespiller- og danseralliansen*

Et nylig etablert tiltak som er omfattet med stor interesse av aktørene på scenekunstheltet, er Skuespiller- og danseralliansen AS (Skuda). Skuda ble startet høsten 2012 som et prøveprosjekt med finansiering fra Kulturdepartementet. Formålet med prosjektet er å ansette profesjonelle skuespillere og dansere slik at de har inntekter og sosiale rettigheter i perioder hvor de er uten oppdrag fra andre arbeidsgivere. Som ansatt i Skuda opptjener skuespillere og dansere lønn og sosiale rettigheter. Ordningen fungerer slik at de ansatte tar permisjon fra Skuda når de har oppdrag. De ansatte har arbeidsplikt og skal blant annet fungere som mentorer for yngre kollegaer og bidra til kompetanseutvikling. På denne måten sikres skuespillerne og danserne en mer kontinuerlig inntekt og opptjening av sosiale rettigheter, samtidig som de har faglige utviklingsmuligheter. Skuda ansatte 10 skuespillere og 10 dansere i 2012.

### **11.3.3 Virkninger av scenekunstopolitikken**

Hovedmålsettingen for scenekunstheltet er et scenekunsttilbud av høy kvalitet som er mangfoldig, nyskapende og utfordrende, som når hele befolkningen, og som forvalter kulturarven. Dette skal blant annet nås gjennom et profesjonelt tilbud av teater-, opera- og andre scenekunstuttrykk gjennom sterke institusjoner med tydelige oppdrag, gode rammer for den frie scenekunsten, gode ordninger for gjestespill og turneer og effektiv ressursutnyttelse. Vi vil nedenfor se nærmere på hvilke virkninger kulturpolitikken etter 2005 har hatt på scenekunstheltet, med utgangspunkt i de nevnte målsettingene.

#### *Utviklingen i antall forestillinger på scenekunstheltet*

En økning i antall forestillinger på scenekunstheltet er ikke nødvendigvis et mål i seg selv. For det første: I den grad forestillingene foregår i selve institusjonsbygningen, har veksten i antall forestillinger sin naturlige begrensning i bygningens scenekapasitet. Dette gjelder også for de frie gruppene, som er avhengig av tilgang på arenaer for å sette opp forestillinger. For det andre: Det er ikke gitt at en økning i antall forestillinger er hovedambisjonen - verken hvis målsettingen er produksjoner av høy kvalitet - eller å nå ut til nye grupperinger i samfunnet. Antall forestillinger vil likevel si noe om scenekunstheltets evne til å nå ut til stadig større deler av befolkningen. Bare ved å tilby *mange nok* forestillinger - enten i eget hus eller ved turnévirksomhet - vil en potensielt kunne nå ut til alle. Det er imidlertid ikke noe poeng med et stort antall forestillinger, dersom det spilles for halvtomme saler.

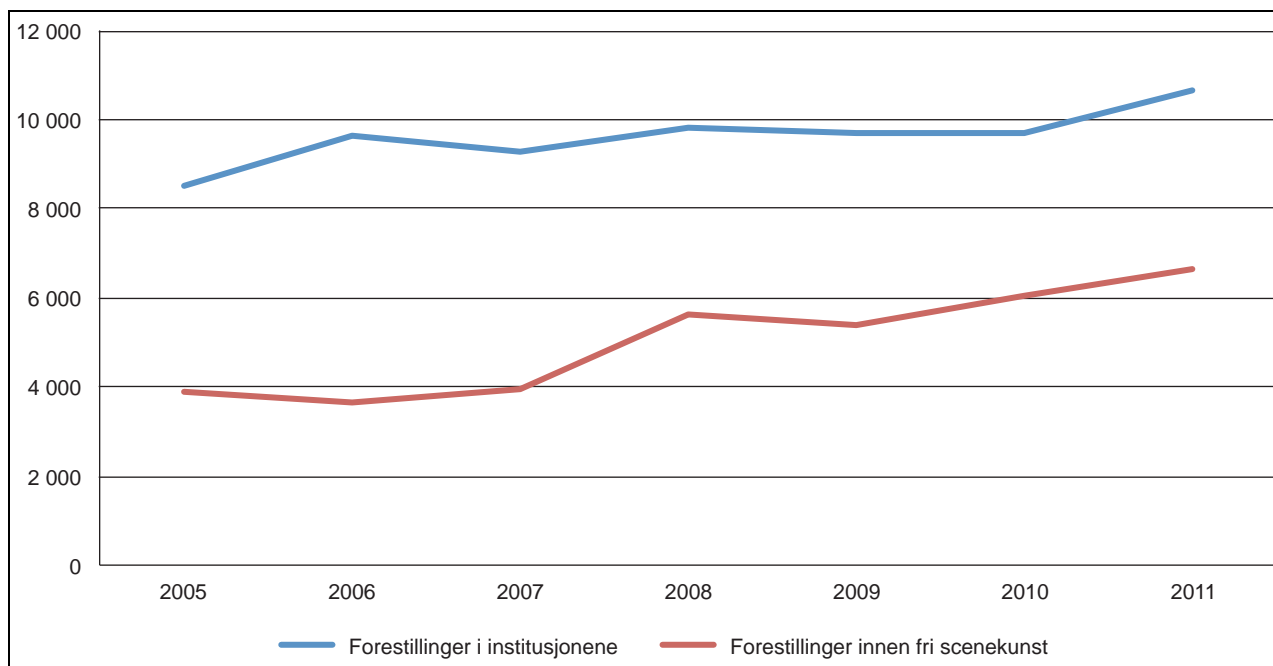
Figur 11.11 viser antall forestillinger ved scenekunstheltet og i det frie feltet i perioden 2005 til 2011. Som vi ser, har antallet forestillinger ved institusjonene vært relativt stabil. Det var en økning i antall forestillinger fra 2005 til 2008, mens antallet ble noe redusert fra 2008 til 2010. Fra 2010 til 2011 har det igjen vært en økning i antall forestillinger ved institusjonene. Totalt har antallet forestillinger ved scenekunstheltet økt med 25,4 prosent i perioden 2005 til 2011. Til sammenligning har antallet forestillinger i det frie feltet økt med 72 prosent i samme periode.

#### *Utviklingen i besøkstall på scenekunstheltet*

Et av målene i scenekunstopolitikken er å nå hele befolkningen. På samme måte som antall forestillinger har sine begrensninger i scenekapasitet, har veksten i publikumstall sin begrensning i setekapasiteten i salen. Publikumstallene sier ikke noe om hvem som faktisk oppsøker scenekunsttilbudene, og tallene kan derfor ikke brukes som et eksakt mål på hvorvidt man har lykket med å nå ut til hele befolkningen. Utviklingen i besøkstall kan imidlertid gi verdifull og relevant informasjon om andre forhold, blant annet om hvorvidt det scenekunsttilbudet som tilbys, er interessant nok til å tiltrekke seg et stort publikum.

Figur 11.12 viser utviklingen i besøkstall for institusjoner og frie grupper fra 2005 til 2011. Antall besøkende ved scenekunstheltet var høyest i 2008. Det var likevel fra 2005 til 2006, altså før innføringen av Kulturløftet, at scenekunstheltet hadde den største veksten.

<sup>20</sup> St.meld. nr. 32 (2007-2008) *Bak kulissene*:108.

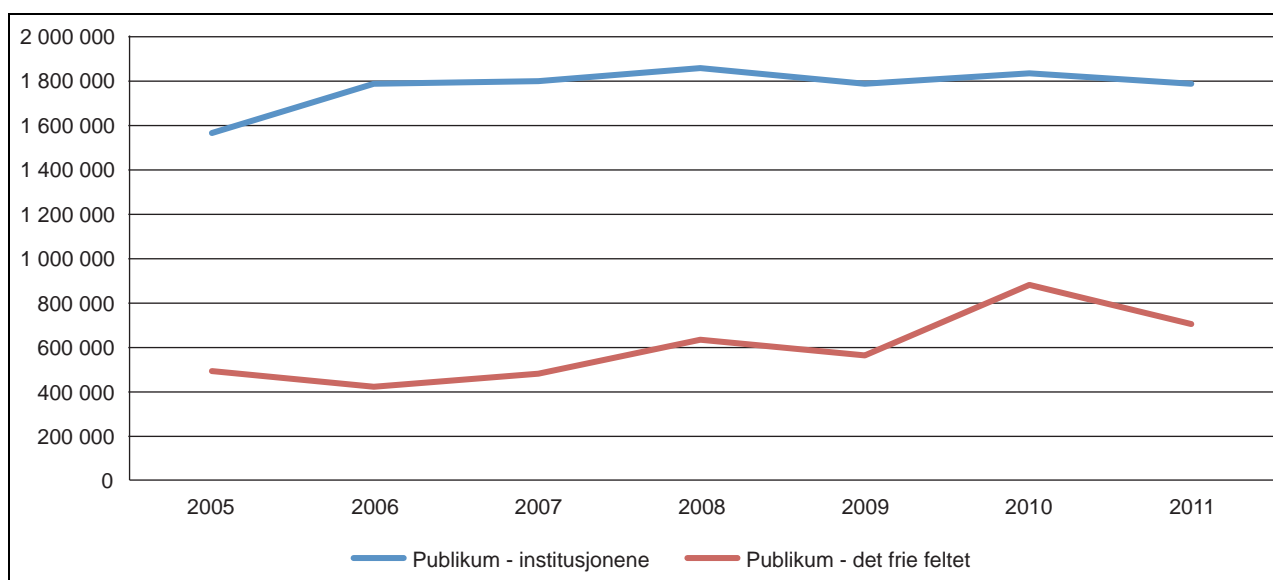


Figur 11.11 Forestillinger i scenekunstinstitusjonene og det frie feltet, 2005–2011.

Det frie feltet hadde den største veksten i besøkstall fra 2009 til 2010, og 2010 var et toppår for det frie feltet. I 2011 gikk imidlertid besøkstallet i det frie feltet noe ned igjen. Fra 2005 til 2011 var den samlede økningen i besøkstall for institusjonene på 14 prosent, mens økningen i besøkstall for det frie feltet var på 41 prosent i samme periode.

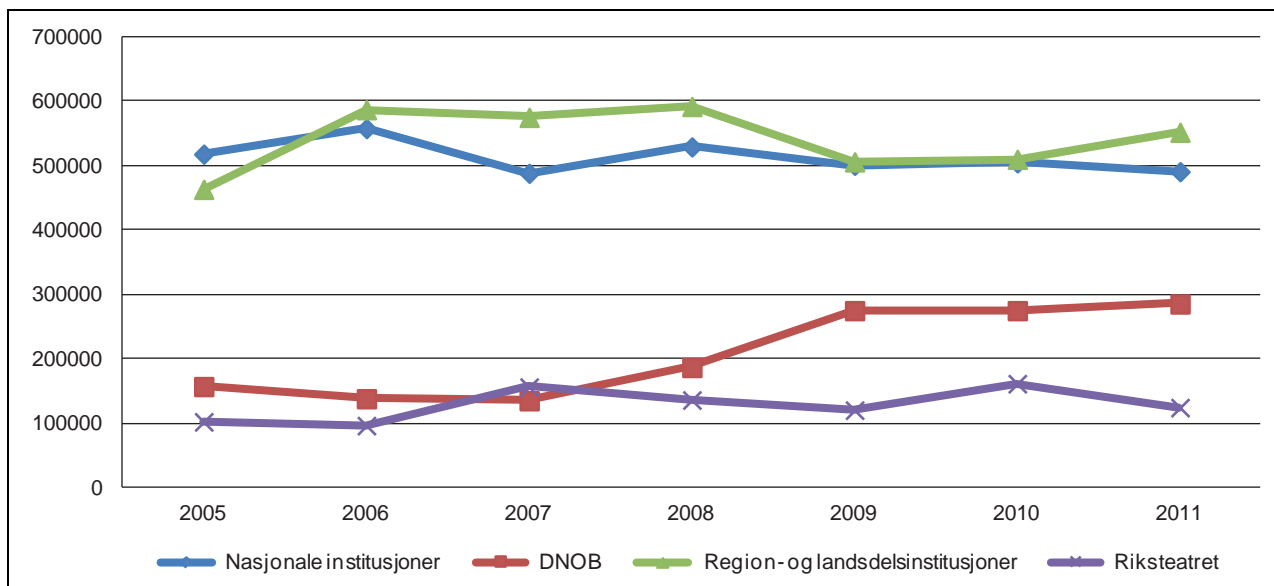
På figur 11.13 er scenekunstinstitusjonenes besøkstall i perioden 2005 til 2011 fordelt på henholdsvis nasjonale institusjoner (ekskl. DNO&B), Den Norske Opera & Ballett, Riksteateret og

region- og landsdelsinstitusjonene. Som vi ser har Den Norske Opera & Ballett har hatt en kraftig publikumsvekst i forbindelse med innflyttingen i Bjørvika i 2008. Besøkstallene ved Operaen har økt med 81 prosent fra 2005 til 2011. Besøkstallene ved de nasjonale institusjonene (ekskl. DNO&B) er på sine redusert med 5,2 prosent fra 2005 til 2011. Utviklingen i besøkstallene ved region- og landsdelsinstitusjonene og Riksteateret varierer fra år til år, men med en økning på henholdsvis 19 og 21,4 prosent i perioden.



Figur 11.12 Besøk ved institusjonene og i det frie feltet, 2005–2011.

Kilde: SSBs kulturstatistikk fra 2011.



Figur 11.13 Besøk ved institusjonene, 2005–2011.

Kilde: Kulturdepartementets budsjettproposisjoner 2008-2011.

#### Institusjonenes turnévirksomhet

Som vi har beskrevet i gjennomgangen ovenfor, har særlig region- og landsdelsinstitusjonene blitt styrket i løpet av perioden. Sammen med tilbudet fra frie scenekunstgrupper, festivaler og nettverk av spillesteder bidrar dette til å oppfylle målsettingen om et landsdekkende scenekunsttilbud. De nasjonale så vel som de regionale institusjonene driver i varierende grad også med turnévirksomhet – og bidrar på den måten til å nå ut til større deler av befolkningen.

Riksteatret er i en særstilling som hele landets turnéteater, med ambulerende formidling som sin kjernevirksomhet. Ifølge stortingsmeldingen *Bak kulissene* er det ønskelig at Riksteatret i årene framover videreutvikler strategier for å styrke teatersamarbeid i Norge, og det understrekes i meldingen at Riksteatret må ha en offensiv holdning til utviklingen av spillestedene, og at dette må skje i aktiv dialog med kulturhusene og med regionale og kommunale myndigheter.<sup>21</sup> Som vist i gjennomgangen ovenfor har imidlertid ikke Riksteatret blitt styrket økonomisk i løpet av perioden.

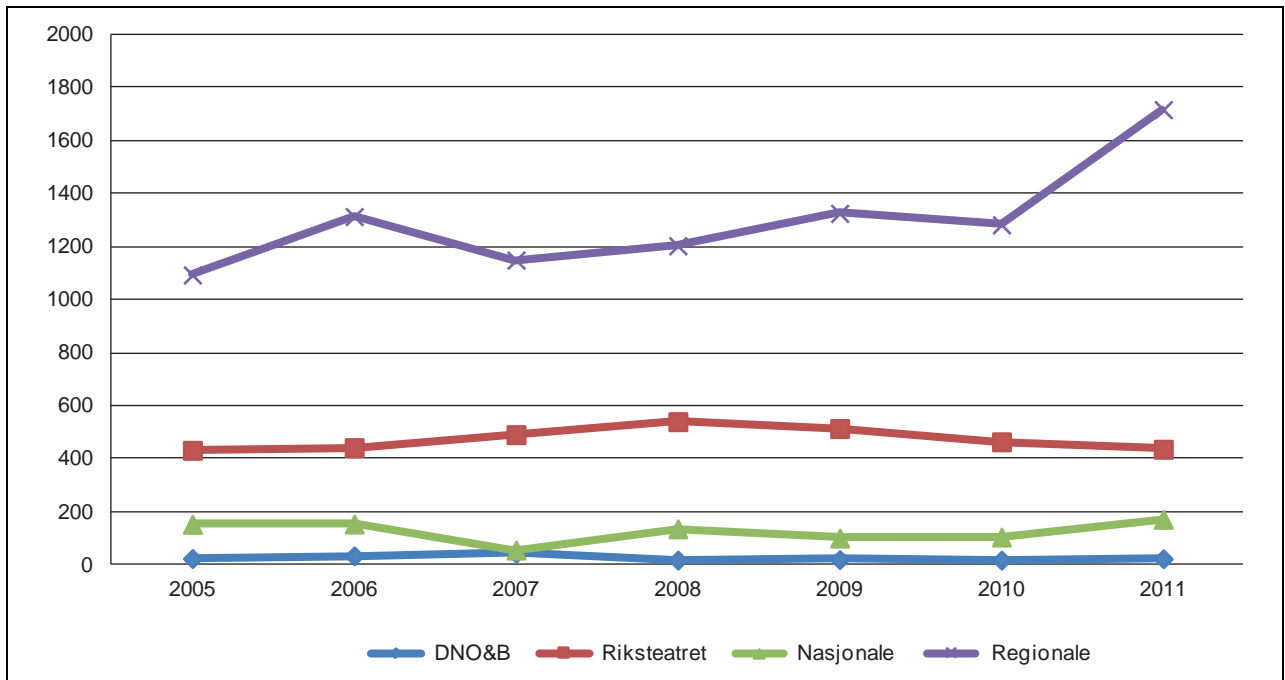
Figur 11.14 viser den samlede utviklingen i scenekunstinstitusjonenes turnévirksomhet fra 2005 til 2011 når det gjelder antall forestillinger. Antall forestillinger i institusjonenes samlede turnévirksomhet har økt fra 1706 i 2005 til 2351 i 2011, tilsvarende en prosentvis vekst på 37,8. Utviklingen i antall forestillinger var relativt stabil

fram til 2010. Fra 2010 til 2011 var det imidlertid stor økning i turnévirksomheten, med en vekst i antall forestillinger på 25,5 prosent. Økningen fra 2010 til 2011 skyldes først og fremst en solid økning i turnévirksomheten ved flere av region- og landsdelsinstitusjonene, og da spesielt Hordaland Teater, Rogaland Teater, Nord-Trøndelag Teater og Sogn og Fjordane Teater. Også Det Norske Teatret hadde en stor økning i antall forestillinger i turnévirksomheten fra 2010 til 2011. Dette gjenspeiles også i publikumstallene hos de aktuelle institusjonene.

Økningen skyldes trolig tre forhold: For det første kan det være en effekt av at det er satt opp populære stykker som tiltrekker seg publikum. For det andre kan det skyldes at flere av institusjonsteatrene har inngått samarbeidskonstellasjoner. Det Norske Teatret har eksempelvis inngått et forpliktende samarbeid med de to andre nynorskteatrene, Hordaland Teater og Sogn og Fjordane Teater, noe som innebærer samproduksjoner og gjestespill. Og for det tredje kan formidling gjennom Den kulturelle skolesekken ha hatt en positiv effekt. Stykket «Få meg på for faen» av Olaug Nilssen – som var et resultat av det nevnte samarbeidet mellom nynorsk-teatrene, ble formidlet til skoleelever gjennom Den kulturelle skolesekken i både Hordaland og Sogn og Fjordane.

Riksteatret sto i 2011 for 18,6 prosent av institusjonenes turnétilbud og 31,3 prosent av publikumsbesøket, med henholdsvis 437 forestillinger og 95 426 publikumsbesøk. Det har imidlertid ikke vært noen vekst i antall forestillinger for

<sup>21</sup> St.meld. nr. 32 *Bak kulissene*: 110.



Figur 11.14 Turnévirksomhet – antall forestillinger.

Kilde: Kulturdepartementets budsjettproposisjoner.

Riksteateret fra 2005 til 2011. 2008 var et toppår med 541 forestillinger.

Heller ikke ved Den Norske Opera & Ballett har det vært noen økning i antall forestillinger i turnévirksomheten. Antall forestillinger i 2011 var 24, mens antall forestillinger i 2005 var 25. 2006 og 2007 var imidlertid gode turnéår for Operaen, med henholdsvis 35 og 45 forestillinger i turnévirksomheten.

Med unntak av veksten i region- og landsdelsinstitusjonenes turnévirksomhet – spesielt fra 2010 til 2011 – har det ikke vært noen markant endring i institusjonenes turnévirksomhet i perioden.

#### Hvem går på teater-, opera- og danseforestillinger?

Som vi har sett, gjenspeiler utviklingen i publikumsoppslutningen ved institusjonene og det frie feltet utviklingen i antall forestillinger. Kan utviklingen i antall forestillinger og besøkstall sees i sammenheng med endrede bruksmønstre i de ulike delene av befolkningen? Besøkstallene vi har referert til ovenfor, baserer seg på institusjonene og de frie gruppens egne målinger av publikumsoppslutningen. En annen måte å vurdere publikumsutvikling på er å måle befolkningens kulturbruksmønstre over tid, slik SSB gjør i Norsk kulturbarometer. SSBs siste undersøkelse av befolkningens kulturbruk er fra 2008. Norsk kulturbarometer fra dette året viser at andelen av

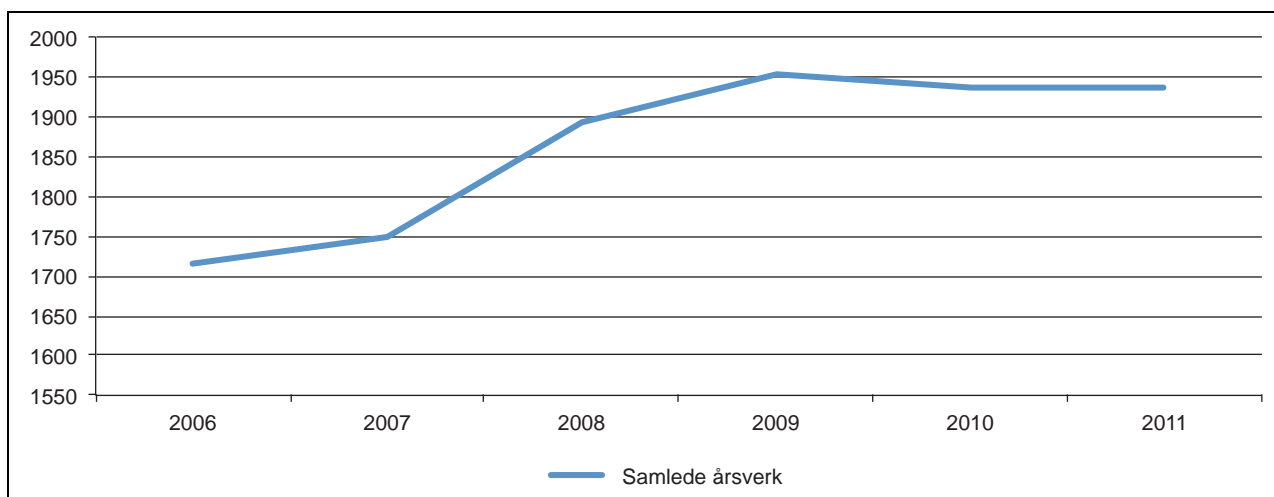
befolkningen som har vært på teater, musikal eller revy i løpet av et år, har økt fra 50 prosent i 2000 til 53 prosent i 2008.<sup>22</sup> Langt færre var på opera eller operette, men andelen besøk har økt fra 6 prosent i 2000 til 7 prosent i 2008. Det er imidlertid verdt å merke seg at denne kulturbruksundersøkelsen er fra 2008, det samme året som Operaen flyttet til Bjørvika, og vi kan derfor ikke vite hvilken effekt det nye operahuset har hatt på befolkningens kulturvaner. Når det gjelder ballett- og danseforestillinger, har andelen økt fra 11 prosent i 2000 til 13 prosent i 2008. Det har altså vært en svak økning i andelen av befolkningen som har oppsøkt ulike scenekunsttilbud.

Som for de fleste andre kulturområdene øker andelen av befolkningen som har vært på teater, opera og dans med graden av utdanning. Også inntekt og bosted har betydning for bruken av denne typen kulturtilbud. Jo høyere inntekt, jo større er sannsynligheten for besøk i teater. Storbefolkningen går dessuten i større grad på teater-, opera- og danseforestillinger enn de som bor i mindre byer eller i spredtbygde strøk.<sup>23</sup>

Den viktigste markøren for bruken av teater er imidlertid innvandrerbakgrunn. I en undersøkelse SSB har gjort av kulturbruken blant personer med innvandrerbakgrunn i 2008, går det fram at nordmenn med bakgrunn fra Asia, Afrika,

<sup>22</sup> SSB (2009): 19-20.

<sup>23</sup> SSB (2009): 19, 25 og 31.



Figur 11.15 Antall årsverk ved scenekunstinstitusjonene fra 2006 til 2011.

Kilde: Kulturdepartementets budsjettproposisjoner.

Latin-Amerika og Europa utenom EU og EØS, besøker teater i langt mindre grad enn befolkningen for øvrig.

#### Utviklingen i antall årsverk ved scenekunstinstitusjonene

Utviklingen i antall årsverk ved scenekunstinstitusjonene forteller oss noe om institusjonenes rammer for å kunne utvikle seg faglig og kunstnerisk, så vel som administrativt og teknisk. Institusjonene har fra 2006 rapportert årlig til Kulturdepartementet om utviklingen i antall årsverk og fordelingen av årsverk mellom teatersjef/operasjef/ballettsjef, administrativ leder, kunstnerisk personale og administrativt og teknisk personale. I rapporteringen til Kulturdepartementet bes institusjonene om å redegjøre for betalte årsverk både for fast ansatte og for personer på engasjement.

Figur 11.15 nedenfor viser den samlede utviklingen i antall årsverk fra 2006 til 2011. Det har vært en økning i antall årsverk ved institusjonene fra 1715 i 2006 til 1935 i 2011 – tilsvarende en prosentvis vekst på 11,3 prosent. Økningen var sterkest fra 2006 til toppåret 2009, hvor antall samlede årsverk var 1954. Fra 2009 til 2011 har det vært en liten nedgang i antall årsverk.

Figur 11.16 viser at det har vært en økning både i antall årsverk med kunstnerisk personale og antall årsverk med administrativt og teknisk personale. Det er imidlertid blant administrativt og teknisk personale økning har vært størst. Mens antall årsverk med kunstnerisk personale økte fra 678 i 2006 til 715 i 2011, økte antall årsverk med administrativt og teknisk personale fra

1007 i 2006 til 1185 i 2011, tilsvarende en vekst på henholdsvis 5,5 og 17,7 prosent.

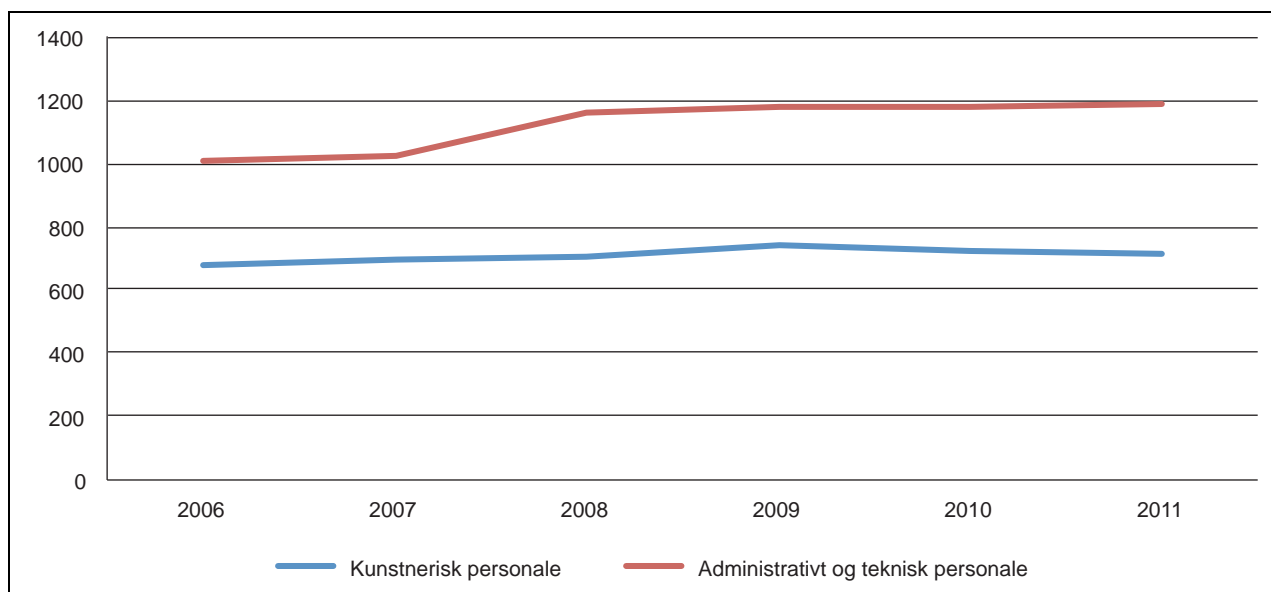
#### Mekanismer for kvalitetsvurdering

For å gi en systematisk vurdering av effekten scenekunstopolitikken etter 2005 har hatt på målsettingen om høy kvalitet, kreves det estetiske analyser av repertoar som vurderer den kunstneriske dristigheten og den kunstneriske kvaliteten. Per i dag er det i første rekke på det frie scenekunstoprådet det finnes slike mekanismer. På det frie feltet er Kulturrådet ansvarlig for å følge opp ambisjonen om at økte midler skal bidra til høyere kunstnerisk kvalitet og mindre byråkrati. Når det gjelder de store institusjonene, finnes det ikke en tilsvarende faglig og politisk oppfølging. I *Bak kulissene* er like fullt kunstnerisk kvalitet en tydelig formulert målsetting, og det framgår her at Kulturdepartementet ønsker å «utvikle resultatvurderingen av institusjonene til å omfatte vurdering av kvalitet».<sup>24</sup> Videre foreslår departementet at »(d)et innføres evaluering av kvalitativ måloppnåelse, med noen års mellomrom for scenekunst- og musikk institusjonene».<sup>25</sup>

NTO uttaler i sitt innspill til Kulturutredningen at de ønsker en diskusjon om hensiktsmessigheten ved de ulike styringsparametrene. Paraplyorganisasjonen mener det bør være færre detaljerte føringer fra myndighetene enn det er i dag, og at det heller bør innføres periodiske evalueringer av institusjonene. Det er en fare for at det rapporteringssystemet som finnes i dag, kan skape

<sup>24</sup> St.meld. nr. 32 *Bak kulissene*: 111.

<sup>25</sup> St.meld. nr. 32 *Bak kulissene*: 187.



Figur 11.16 Årsverk fordelt på kunstnerisk personale og administrasjon.

Grafen inkluderer ikke stillingene teatersjef/operasjef/ballettsjef og administrativ leder.

institusjoner som ligner hverandre i for stor grad, slik at mangfoldet i scenekunsttilbudet forringes. Per i dag rapporterer institusjonene årlig om hvordan de arbeider for å utvikle et allsidig repertoar, som blant annet omfatter uroppføringer, norsk og utenlandsk samtidsdramatikk/opera/musikkteater, og norsk og utenlandsk koreografi. På bakgrunn av denne egenrapportering kan departementet i budsjettproposisjonen for 2013 blant annet slå fast at scenekunstinstitusjonene kontinuerlig med å utvikle sin kunstneriske egenart og har ulike strategier for videre utvikling og fornyelse. Kulturdepartementet har i sin budsjettproposisjon for 2013 varslet at det skal igangsettes ekstern evaluering av den kunstneriske virksomheten ved teatrene.

#### Styrking av ny norsk dramatikk?

I stortingsmeldingen *Bak kulissene* går Kulturdepartementet inn for å utvikle og styrke ny norsk og samisk dramatikk.<sup>26</sup> På bakgrunn av denne anbefalingen ble Dramatikkens Hus etablert i januar 2010. Dramatikerforbundet mener tiltak som DKS og etableringen av Dramatikkens hus har bidratt til mer produksjon i form av flere dramatiske verk, men ikke bedre arbeidsbetingelser for dramatikerne. I den grad kulturpolitikken har bidratt til en bedring av dramatikerens levekår, skyldes dette ifølge Dramatikerforbundet filmsatsingen i Kulturløftet, da en stadig større andel av

dramatikerne skriver for film og TV framfor teater. Det har imidlertid ikke vært økt etterspørsel etter norske dramatikere ved institusjonsteatrene i denne perioden.<sup>27</sup>

#### Levekår for scenekunstnere

Undersøkelsen som kartla levekår blant kunstnere i 2006, viste at det har vært en stor tilvekst av skuespillere som ikke er fast ansatte ved institusjoner, siden 1990-tallet, og at denne gruppen har dårlige lønns- og levekår sammenlignet med resten av den yrkesaktive befolkningen. Som vi har sett, gjenspeiles de økte bevilgningene til det frie scenekunstheltet i en betydelig vekst i antall forestillinger og publikumsbesøk for de frie gruppene. Oppbyggingen av Den kulturelle skolesekken på første halvdel av 2000-tallet har skapt et utvidet marked for den frie scenekunsten. Til tross for dette synes det ikke som om det har vært noen vesentlig bedring av lønns- og arbeidsvilkårene for flere av kunstnergruppene i det frie feltet i tiden etter 2005. Flere av aktørene vi har vært i kontakt med, gir uttrykk for at det har vært små endringer i lønns- og levekår blant frilansere på scenekunstheltet.

#### 11.3.4 Utvalgets vurdering

Etter utvalgets oppfatning har scenekunstheltet i Norge gjennomgått en kvalitetsheving det siste

<sup>26</sup> St.meld. nr. 32 *Bak kulissene*: 116.

<sup>27</sup> Gran og Røyseng (2012).

tiåret. Det gjelder både profesjonaliteten til skuespillere og dansere og det helhetlige kunstneriske nivået på scenekunstproduksjoner. Kulturpolitikken etter 2005 har bidratt til denne utviklingen. Som vi har vist, har mye av budsjettveksten på dette området gått til Den Norske Opera & Ballett. Den nye operaen i Bjørvika er et kulturløft i seg selv også i arkitektonisk forstand. Etter utvalgets vurdering har Den Norske Ballett gjennomgått en kvalitetsheving etter flyttingen til det nye operahuset. Det samme gjelder operaorkesteret. Vi har også sett at region- og landsdelsinstitusjonene har hatt en betydelig realøkning i perioden, og at de har styrket sin posisjon sammenlignet med de nasjonale institusjonene. Sammen med etableringen av distriktsoperaene gjør dette at scenekunstopolitikken etter 2005 har hatt en klar regional profil. Det er blitt etablert ett nytt regionteater i denne perioden, og flere av regionteatrene har flyttet inn i moderne bygg. Denne utviklingen bidrar til å sikre folk over hele landet et godt teater tilbud i regionen de er bosatt i.

Støtten til det frie scenekunstheltet har økt betraktelig i tiden etter 2005. Den frie scenekunsten i Norge er i dag et vitalt kunstfelt med flere grupper som gjør seg bemerket internasjonalt. Samtidig merker utvalget seg at den frie scenekunsten har hatt en stor vekst i publikumsbesøket i tiden etter 2005. Den nye ordningen med basisfinansiering av frie scenekunstgrupper framstår som et vellykket tilskudd til støtten til den frie scenekunsten. I tråd med de politiske målsettingene som ble lagt til grunn for Kulturløftet, har mye av økningen i støtten til det frie scenekunstheltet gått til å styrke dansen. Etter utvalgets oppfatning har denne satsingen vært et nødvendig løft for denne kunstformen og et viktig bidrag til utvikling av et mangfoldig kulturliv i Norge.

Utviklingen på scenekunstheltet etter 2005 kan sees som en videreføring av den langvarige utviklingen på dette området, i den forstand at storparten av de offentlige bevilgningene har blitt brukt til å bygge opp og styrke nasjonale og regionale scenekunstinstitusjoner. Disse institusjonene har et særlig ansvar for å oppfylle nasjonale kulturpolitiske mål. Når man ser denne utviklingen på scenekunstheltet i et verdikjedeperspektiv, blir det tydelig at mye av økningen i bevilgninger har gått til produksjonsleddet i de store scenekunstinstitusjonene, og da i første rekke til de utøvende kunstnerne snarere enn til de skapende.<sup>28</sup> Den økte støtten til scenekunstinstitusjonene har i liten grad skapt etterspørsel etter ny norsk dramatikk.

I det hele tatt oppføres det lite ny norsk dramatikk ved institusjonsteatrene. Etter utvalgets oppfatning er dette uheldig. Institusjonsteatrene burde være drivkrefter for utvikling av dramatikk.

I et verdikjedeperspektiv blir det også klart at økningen i bevilgninger til scenekunstheltet i liten grad har kommet formidlings- og publikumsleddene til gode. Riksteateret og Den kulturelle skolesekken, som begge har et spesifikt formidlingsoppdrag, har hatt en svak utvikling når det gjelder bevilgninger i denne perioden. Hvis man ser bort fra Operaen, har ikke økningene i bevilgninger falt sammen med en økning i antall forestillinger og publikumsbesøk ved teaterinstitusjonene. Scenekunstinstitusjonenes verdi og betydning i kultur- og samfunnslivet kan ikke reduseres til enkle produktivitetsmål. Utvalget mener likevel at misforholdet mellom de økte bevilgningene og den målbare «outputen» i forestillinger og publikumsbesøk er uheldig, også fordi dette fører seg inn i et langvarig mønster på scenekunstheltet. Gjennom flere tiår har scenekunstinstitusjonene fått bevilget en voksende andel av det totale kulturbudsjettet, uten at publikumsbesøket har gått opp. Den norske modellen for teaterdrift, med faste ensembler i egne hus, er kostnadskrevende. Vi har sett at rundt en tredel av realøkningen på scenekunstheltet etter 2005 har vært øremerket til å dekke økte pensjonskostnader og kostnader til drift og vedlikehold av bygg ved scenekunstinstitusjonene. Økningen i bevilgninger har derfor bare i begrenset grad gitt rom for økt kunstnerisk produksjon og publikumsrettede aktiviteter. Vi har også sett at årsverksstatistikken for scenekunstinstitusjonene tyder på at andelen årsverk i tekniske og administrative stillinger vokser raskere enn de kunstneriske.

På en slik bakgrunn reiser Gran og Røyseng spørsmålet om «modellen med at produksjon, formidling og scenehusdrift er uløselig sammenkoblet (kan) bety at formidlingsarbeidet blir skadelidende? Kan andre modeller bidra til at formidlingen av scenekunst blir mer spisset og dermed mer treffsikker?».<sup>29</sup> Gjennom de foregående kapitlene har vi argumentert for nødvendigheten av å opprettholde og utvikle kulturinstitusjonene som er etablert ulike steder i landet, og dette gjelder i høy grad også scenekunstinstitusjonene. Utvalget mener at modellen for drift av scenekunstinstitusjoner man har i dag, må videreføres også i framtiden. Samtidig mener utvalget det er viktig å ta grep for å stimulere den kunstneriske produksjonen ved institusjonene og stimulere til

<sup>28</sup> Gran og Røyseng (2012).

<sup>29</sup> Gran og Røyseng 2012: 33.

at flere får ta del i den som publikummere. Etter utvalgets oppfatning bør ressursbruken på scene-kunstheltet vris mer mot formidling og publikums-rettete aktiviteter. Det bør legges opp til en mer fleksibel drift av institusjonene, og eierstyringen av institusjonene bør i større grad enn i dag fokusere på kunstnerisk kvalitetsutvikling. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 13 og 14.

## 11.4 Musikk

Den klassiske konsertsalkulturen var i sin tid et symbol for det europeiske borgerskapets inntreden på den historiske arena. Også i Norge ble konsertkulturen bærer for et nasjonalt politisk prosjekt og dominerende i de kulturpolitiske strategiene på musikkfeltet. Utover på 1900-tallet fikk symfoniorkestrene og konserthuskulturen, i Norge som i andre land, en posisjon som ingen annen musikkform klarte å tilkjempe seg. Statlig musikkpolitikk dreide seg i all hovedsak om klassisk musikk. Framveksten av motkulturelle strømninger på 1960- og 1970-tallet og den påfølgende, globaliserte kulturindustriens gjennomslag førte imidlertid til at publikums forestillinger om høyt og lavt på musikkfeltet endret seg. Samtidig beveget musikere seg i stadig større grad mellom forskjellige musikksjangre og ulike typer publikum.

De første initiativene til å inkludere andre musikksjangre enn den klassiske musikken i offentlige støtteordninger kom tidlig på 1990-tallet. St.meld. nr. 61 (1991–92) *Kultur i tiden*, som blant annet bidro til opprettelsen av regionale jazzsentre, var programmatisk i denne sammenhengen. Etter at Kulturrådet overtok forvaltningsansvaret for støtteordninger som rettet seg mot rock og pop, ble vektleggingen av å likebehandle de ulike musikksjangrene forsterket i musikkpolitikken. Til tross for denne gradvise oppsmuldringen av musikkens sjangerhierarki kunne man på starten av 2000-tallet fortsatt snakke om et «kulturelt etterslep» i musikkpolitikken, slik Jørgen Langdalen har formulert det.<sup>30</sup>

I årene etter 2005 er fokuset og oppmerksomheten mot det såkalte «rytmiske» musikkfeltet videreført og forsterket, med en betydelig økning i tilskuddene til festivaler, kompetansesentre og interesseorganisasjoner for de ulike rytmiske sjangrene. En tydelig uttrykt målsetting i perioden er en mer demokratisk musikkpolitikk, der ulike sjangre betraktes som likeverdige, og der man skal stimulere mangfoldet på musikkfeltet.

<sup>30</sup> Langdalen (2008).

Oppbyggingen av det rytmiske musikkfeltet har foregått i en periode hvor musikkbransjen har gjennomgått store endringer som følge av den digitale distribusjonen av musikk, og hvor aktører i musikkfeltet som har livnæret seg av cd-salg, opplever inntektssvikt.

### 11.4.1 Fordelingen av midler på musikkområdet

Musikk er et av de største områdene på det statlige kulturbudsjettet. I 2013 ble det bevilget én milliard kroner til musikk, mens tilskuddet til musikkformål i 2005 var 454 millioner kroner. Dette innebærer en nominell vekst på 123,7 prosent og gjør musikk til det området etter frivilligheten som har hatt størst prosentvis vekst i perioden. Realveksten på området var på 70,5 prosent fra 2005 til 2013, jf. tabell 11.1<sup>31</sup>. Den samlede realøkningen for hele musikkområdet i perioden 2006 til 2013 var 381 millioner kroner, jf. tabell 11.4 og 11.13. Området musikkformål fikk 12 prosent av realøkningen i de statlige bevilgningene til kultur i perioden 2006 til 2013, jf. figur 11.9.

Tabell 11.13 viser bevilgningene over Kulturdepartementets budsjett til musikkformål for årene 2005 til 2013. Tabellen viser også tallene omgruppert etter formål. Det vil si at vi har forsøkt å fjerne effekten av tekniske endringer som har blitt gjort med budsjetteringen av særlig kulturfondmidlene gjennom perioden. Disse tallene kan således sies å gi best oversikt over den «reelle» utviklingen på området. Tabellen inkluderer også realøkningen på budsjettområdet for hvert år i perioden. I tillegg viser vi hvor stor prosentandel av realøkningen på området som har gått til store institusjoner. Tabell 11.14 viser den prosentvise fordelingen av bevilgninger på ulike typer institusjoner og tiltak på musikkfeltet for perioden 2005 til 2013. Tabell 11.15 viser realøkningen i Kulturløftet til de forskjellige typer institusjoner og tiltak på musikkområdet i perioden 2006 til 2013.

Musikk institusjonene i Norge kan deles i fire: statsinstitusjonen Rikskonsertene, de nasjonale institusjonene, region- og landsdelsinstitusjonene og knutepunktinstitusjonene. Samlet utgjør de ulike institusjonene den største andelen på musikkbudsjettet i 2013 med 64 prosent av bevilgningene. Dette er en nedgang på seks prosentpo-

<sup>31</sup> Dersom man tar utgangspunkt i de omgrupperte tallene var beløpet 592 millioner kroner i 2005 og 1,1 milliard kroner i 2013. Den nominelle veksten er da 92,8 prosent, og realveksten er på 63,6 prosent.



### Boks 11.3 Politiske målsettinger på musikkområdet

I Kulturdepartementets budsjettproposisjon for 2012 framgår det at målene for musikkpolitikken er å «gjøre musikk av høy kunstnerisk kvalitet tilgjengelig for flest mulig» og å «fremme kunstnerisk utvikling og fornyelse». I perioden etter 2005 har det kommet to stortingsmeldinger på musikkfeltet, *Knutepunkt*<sup>1</sup> og *Samspill. Et løft for rytmisk musikk*<sup>2</sup>. Formålet med knutepunktmeldingen var blant annet at «det vert stilt klare forventingar til verksemder med status som knutepunkt.»<sup>3</sup>

I *Samspill* framgår det at hovedmålet med meldinga er «å legge til rette for og utvikle et mangfold av norsk musikk som er anerkjent for høy kvalitet, preget av musikalsk bredde, mangfold og nyskaping og som når et stort publikum i Norge og internasjonalt.»<sup>4</sup> Dette skal ifølge *Samspill* oppnås gjennom «1) et godt konserttilbud over hele landet, 2) god tilgang på innspilt musikk av høy kvalitet, 3) styrket kompetanseutvikling og kvalitet og 4) å utvikle næringspotensialet innenfor rytmisk musikk.»

<sup>1</sup> St.meld. nr. 10 (2007-2008) *Knutepunkt*.

<sup>2</sup> St.meld. nr. 21 (2007-2008) *Samspill. Et løft for rytmisk musikk*.

<sup>3</sup> St.meld. nr. 10 (2007-2008) *Knutepunkt*: 6.

<sup>4</sup> St.meld. nr. 21 (2007-2008) *Samspill. Et løft for rytmisk musikk*: 10.

Musikk er også et satsingsområde i Kulturløftet, og i Kulturløftet II ble det presisert at det skal satses på norsk musikk i alle sjangre:

#### 6. Satsing på norsk musikk

Vi vil legge til rette for en satsing på norsk musikk. Innkjøpsordningen, digital formidling, støtte til spillesteder, lokale arrangører, festivaler, transport og programutvikling er viktige elementer i denne satsingen (Kulturløftet I).

#### 6. Satsing på norsk musikk i alle sjangre

Sikre et godt og variert konserttilbud over hele landet. Bidra til at det utgis mer norsk musikk. Støtteordningene for musikk skal styrkes og utvikles. Det skal etableres en digital innkjøpsordning som gjør musikk tilgjengelig via bibliotekene. Vi skal styrke orkestrene og ensemblene og fullføre etableringen av Nordnorsk Symfoniorkester. Styrke kor og korps, blant annet gjennom dirigentutvikling (Kulturløftet II).

Tabell 11.13 Kulturdepartementets budsjett kap. 323 musikkformål, bevilgninger gruppert etter omfordelte område og realøkning i Kulturløftet. 1000 kr. Prosentandel av realøkningen til (store) institusjoner.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Sum
Saldert budsjett (KUD)*	454 497	508 886	561 217	710 413	807 070	901 686	963 310	1 018 817	1 016 784	
Omgrup- pert etter formål	591 595	656 891	721 106	795 194	916 492	1 015 403	1 070 738	1 133 377	1 140 600**	
Real- økning		22 000	46 200	50 600	99 200	64 000	33 900	34 900	30 200	381 000
Pst. av real- økning til (store)inst itusjoner		9,1	49,8	55,9	33,7	59,8	55,2	61,3	62,6	55,0

\* 2013 budsjettforslag.

\*\* 2013-tall med forbehold.

eng fra 2005, da institusjonsdelen av musikkbudsjettet utgjorde 70 prosent. Som tabell 11.14 viser, har det imidlertid skjedd noen forskyvninger i fordelingen mellom de ulike typer institusjoner i løpet av perioden.

Samlet utgjorde bevilgningene til Rikskonsertene og de to nasjonale institusjonene Oslo Filharmonien og Bergen Filharmoniske Orkester 36,4 prosent av midlene til musikkformål i 2013, mens de i 2005 utgjorde 45 prosent. De tre institusjone-

Tabell 11.14 Fordeling av bevilgninger på musikkfeltet 2005–2012. Prosent.<sup>1</sup>

Type institusjon	2 005	2 006	2 007	2 008	2 009	2 010	2 011	2 012	2013
Nasjonale institusjoner	45,0	43,6	42,5	40,9	38,9	37,5	37,6	35,3	36,4
Region-/ landsdelsinst.	19,8	18,9	18,7	19,7	19,1	21,6	21,6	22,7	20,7
Knutepunktsinstitusjoner	4,9	5,5	5,6	6,6	6,6	6,3	6,2	6,4	6,8
Kap 323, post 55	11,1	11,8	12,0	11,8	12,5	12,4	12,4	12,7	13,7
Kap 323, post 56	-	-	-	-	-	-	1,8	1,8	2,8
Kap 320, post 74	12,1	10,8	10,1	10,7	11,9	11,2	10,0	10,1	10,6 <sup>2</sup>
Kap 323, post 78	4,6	8,3	9,9	8,6	9,1	9,3	8,6	9,3	9,1
Anna	2,3	1,2	1,1	1,8	0,9	0,7	1,4	0,7	-
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Grunnlag/ samla løyving (1000 kroner)	591 595	656 891	721 106	795 194	916 492	1 015 403	1 070 738	1 133 377	1 136 700

<sup>1</sup> Midlene over post 74 er p.t. ikke fordelt, baserer seg på et anslag.  
 Post 74 er p.t. ikke fordelt på formål. Det er gjort et anslag.  
 Post 55 (kap. 323) forvaltes av Norsk kulturfond, og ble fra 2011 benyttet til ettårige tiltak.  
 Post 56 (kap. 323) er en ny post fra 2011 som forvaltes av Norsk kulturfond og omfatter flerårige prosjekttilskudd. I alt 13 musikktiltak ble ført over til posten i 2011 (i hovedsak klassiske ensembler, kor og festivaler).  
 Post 74 (kap. 320) forvaltes av Norsk kulturråd og omfatter mange ulike ordninger, blant annet kompetansesentre for rytmisk musikk.  
 Post 78 (kap. 323) kalles "ymse faste formål". I 2011 førte tekniske endringer til at en rekke tiltak ble flyttet fra denne posten til andre poster.

nes andel av musikkbudsjettet har således blitt redusert med nesten ni prosentpoeng siden 2005. Det største enkelttiltaket på musikkbudsjettet i 2013 var Rikskonsertene med en bevilgning på 160 millioner kroner.

De fem region- og landsdelsinstitusjonene Trondheim Symfoniorkester, Stavanger Symfoniorkester, Kristiansand Symfoniorkester, Nordnorsk Opera og Symfoniorkester<sup>32</sup> og Det Norske Blåseensemble økte sin andel av musikkbudsjet-

Tabell 11.15 Realøkning Kulturløftet 2006–2013 på musikkområdet (mill. kroner)<sup>1</sup>

	Riks-konsertene	Nasjonale inst.	R/L-inst	Knute-punktsinst.	Ymse faste formål	Norsk kulturfond	Kap 320.74 Ymse	Sum
2006	-	-	2,0	-	5,0	8,3	6,7	22,0
2007	6,5	4,0	9,0	3,5	11,2	5,9	6,1	46,2
2008	0,0	6,0	16,1	6,2	14,0	0,7	7,6	50,6
2009	11,1	3,1	12,7	6,5	16,3	20,2	29,3	99,2
2010	-	15,5	21,1	1,7	17,6	7,6	0,5	64,0
2011	6,0	6,9	5,3	0,5	3,8	2,0	9,4	33,9
2012	3,0	-	15,0	3,4	1,8	7,4	4,3	34,9
2013	3,0	3,4	7,1	2,2	4,5	8,0	2,0	30,2
Sum	29,6	38,9	88,3	24,0	74,2	60,1	65,9	381,0

<sup>1</sup> Midlene over post 74 er p.t. ikke fordelt, baserer seg på et anslag.

tet med tre prosentpoeng fra 2005 til 2012. I 2013 gikk andelen tilbake med to prosentpoeng, etter som Kristiansand Symfoniorkester fusjonerte med Kilden Teater og Konserthus og er flyttet til scenekunsthudsjettet.<sup>33</sup> I 2013 fikk de fire institusjonene bevilgninger på til sammen 217 millioner kroner. Til sammenligning fikk de to nasjonale institusjonene totalt 253 millioner kroner. Realøkningen for region- og landsdelsinstitusjonene var 88,3 millioner kroner for årene 2006 til 2013,<sup>34</sup> mens den samlede realøkningen for de nasjonale institusjonene (ekskl. Rikskonsertene) var 38,9 millioner kroner. Rikskonsertenes realøkning i samme periode var 29,6 millioner kroner. Budsjettveksten for region- og landsdelsinstitusjonene har altså vært betydelig sterkere enn for de nasjonale institusjonene og Rikskonsertene og vitner om at oppbyggingen av region- og landsdelsinstitusjonene har vært en prioritert oppgave innenfor den klassiske musikken, som det har vært det på scenekunsthudet.

Antall knutepunktinstitusjoner har økt fra fem til tolv i perioden, noe som har fått budsjettmessige konsekvenser for området. I 2013 ble det bevilget 76,9 millioner kroner til knutepunktinstitusjoner, noe som utgjør 6,8 prosent av musikkbudsjettet. Til sammenligning utgjorde bevilgningene til knutepunktinstitusjoner 4,9 prosent i 2005. Denne utviklingen peker i to retninger. For det første viser den en større geografisk spredning av midlene på institusjonsfeltet. For det andre speiler den en større sjangermessig spredning av midlene. De nye knutepunktinstitusjonene i perioden er Ultima Oslo Contemporary Music Festival, Festspillene i Elverum, Notodden Blues Festival, Øyafestivalen, Stiftelsen Horisont/Mela, Riddu Riddu Festivala og Norsk Country Treff. De fleste av disse festivalene er innenfor det rytmiske feltet. Siste tilskudd til ordningen er Norsk Country Treff i Breim, som fikk knutepunktstatus i 2012.

#### *Budsjettposten «Ymse faste formål»*

Bevilgningene over posten «Ymse faste formål», kulturfondmidlene og midlene på post 74 utgjør en stor andel av realøkningen på musikkområdet i perioden 2006 til 2013, med 202,2 millioner kroner

<sup>32</sup> I løpet av perioden har Nordnorsk Opera og Symfoniorkester blitt til gjennom en fusjon av Tromsø Symfoniorkester, Bodø Sinfonietta, Musikkteater i Bodø og Opera Nord.

<sup>33</sup> Kristiansand symfoniorkester, Agder Teater og Opera Sør fusjonerte 1. juli 2011 med selskapet Kilden Teater- og Konserthus for Sørlandet.

<sup>34</sup> Ekskl. Kristiansand symfoniorkester i 2013.

av den samlede realveksten på musikkområdet på 381 millioner kroner. En vesentlig del av disse «frie midlene», om lag 60 prosent, har på ulike måter bidratt til oppbyggingen av det rytmiske feltet.

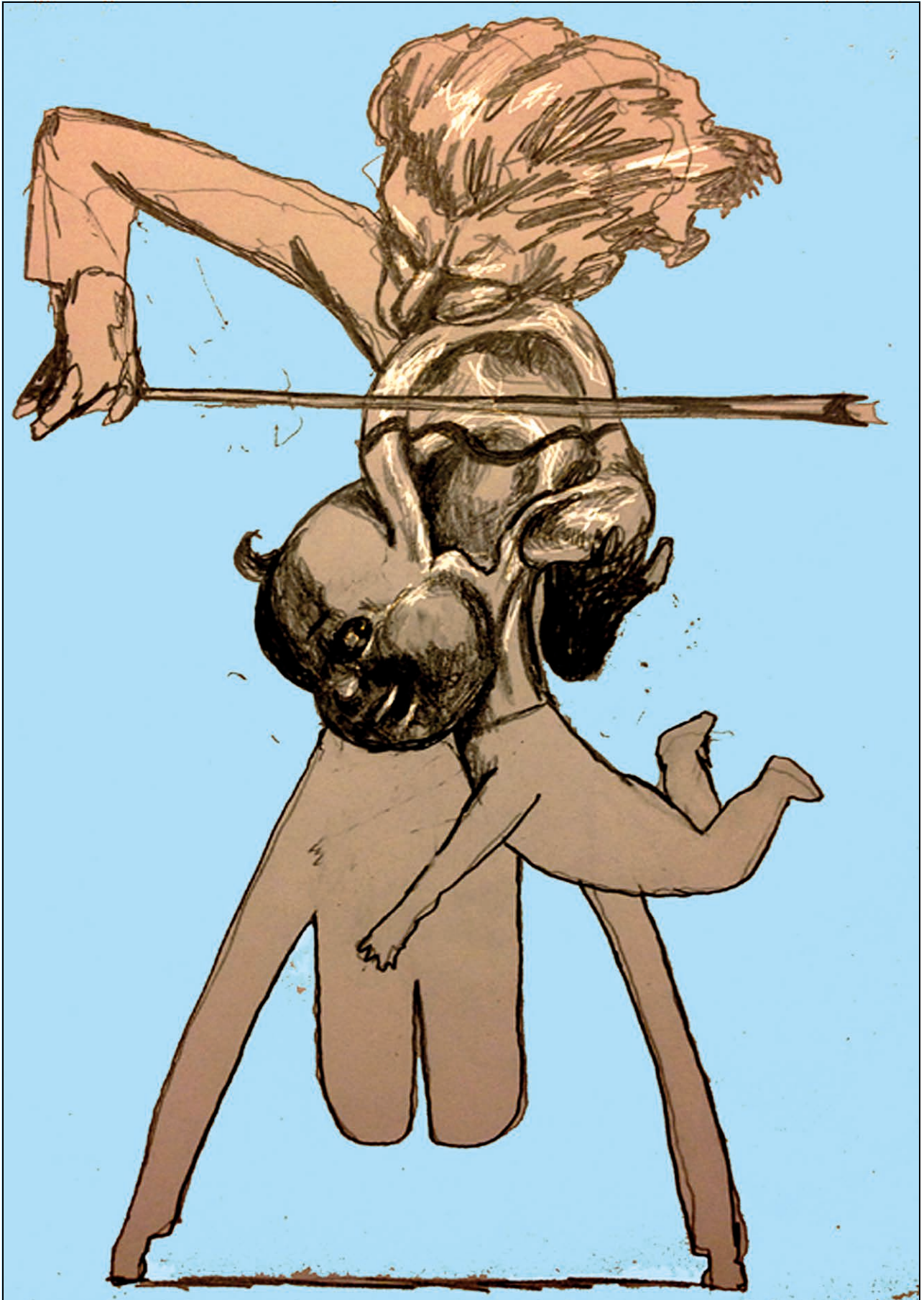
Fra ymse-posten er det er blant annet brukt betydelige midler til etablering av organiserte scener for folkemusikk og jazz. Riksscenen – scene for nasjonal og internasjonal folkemusikk, joik og folkedans, ble etablert i nye lokaler i Schous Kulturbryggeri i Oslo i 2009. Riksscenen har til sammen hatt en vekst i bevilgninger på ca. 20 millioner kroner i perioden. Av realveksten på denne posten har det også gått 6,5 millioner kroner til planlegging og forberedelse av museet Rockheim, og 3 millioner kroner til Nasjonal Jazzscene i Oslo og Rådet for folkemusikk og Folkedans i Trondheim. Også realveksten i kulturfondmidlene har kommet det rytmiske feltet til gode, med utvikling av støtteordninger til musikere og arrangører, og festivalstøtten. Fra post 74 er det blant annet bevilget penger til ordningene med musikkverksteder og musikkutstyr og utvikling av regionale kompetansesentre/nettverk.

#### **11.4.2 Utviklingen på musikkfeltet**

Den store økningen i bevilgningene til musikkfeltet etter 2005 har muliggjort en styrking av orkesterfeltet, samtidig som man har bygget opp den rytmiske musikken som et kulturpolitisk område. Det har vært en markant årlig vekst i tilskuddene til institusjonsorkestrene, som en fastsatt kompensasjon for lønns- og prisstigning. I tillegg har flere institusjoner fått ytterligere vekst i rammetilskuddene, enten basert på prioriterte tiltak i de årlige budsjettsoknadene eller som generelle tilskudd for å styrke økonomien. Den viktigste kvalitative endringen i musikkpolitikken i perioden etter 2005 kan likevel sies å være den systematiske styrkingen av ulike tilskuddsordninger på det rytmiske feltet. De viktigste av disse er arrangørstøtten, musikerstøtten, festivalstøtten, innkjøpsordningen for fonogram og Musikkutstyrsordningen (MUO). I tillegg har det vært en styrking av tilskuddsordninger til andre formål, som regionale kompetansenettverk og nasjonale scener for utvalgte sjangre. Tiltakene er i tråd med Kulturdepartementets uttalte målsetting om å likebehandle de ulike musikkjangrene.

#### *Situasjonen for de klassiske orkestrene etter 2005*

De økonomiske rammene for den klassiske orkestermusikken har som nevnt økt betraktelig etter



Figur 11.17

innføringen av Kulturløftet. De økte bevilningene har blant annet gitt muligheter for noe hyppigere turnékonserter både innenlands og utenlands (Oslo Filharmoniske Orkester), i tillegg til flere plateinnspillinger og nyansettelser i orkesteret (Bergen Filharmoniske Orkester).

Utviklingen på orkesterfeltet ligner på flere måter på den vi har beskrevet for scenekunstinstitusjonene. Dette vises blant annet ved at det er region- og landsdelsinstitusjonene som har hatt den største realøkningen i perioden. De betydelige økonomiske tilskuddsøkningene ved de regionale orkestrene har gitt resultater i form av enkelte nye aktiviteter og konserttilbud som når flere publikummere enn tidligere. Norsk teater- og orkesterforening (NTO) mener at styrkingen av flere av de regionale orkestrene har bidratt til både kvalitetsheving og hyppigere produksjoner. Økningen har også gitt mulighet for nyetableringer. Det viktigste tiltaket i denne sammenhengen er etableringen av Nordnorsk Opera og Symfoni-orkester, som kom til gjennom en fusjon av Tromsø Symfoni-orkester, Bodø Sinfonietta, Musikkteater i Bodø og Opera Nord.

#### *Bevilgninger til pensjonskostnader, FDV, med mer.*

Utviklingen på orkesterfeltet ligner utviklingen for scenekunstinstitusjonene også ved at en betydelig del av veksten i tilskudd har blitt spist opp av økte utgifter til lønn, pensjon og driftskostnader. Av den totale realøkningen på 381 millioner kroner på musikkfeltet i perioden 2006–2013 var 54 millioner kroner, eller 14 prosent, øremerket til å dekke slike utgifter ved musikk institusjonene. Her, som for scenekunstinstitusjonene, kan det se ut til at økningen i bevilgninger i primært har bidratt til å unngå negative endringer, snarere enn å gi bedre rammevilkår for kunstnerisk videreutvikling. Innspill til utvalget antyder at det kunstneriske handlingsrommet ved orkestrene i realiteten er mindre per 2013 enn det var før Kulturløftet. På den andre siden står det klart at enda større deler av rammetilskuddene ville gått med til driftskostnader om ikke bevilgningsøkningene i perioden var blitt gjennomført.

#### *PSU-oppgjøret*

Med til dette bildet hører også vesentlige endringer i de ansattes tariffavtaler ved institusjonene. Det såkalte PSU-oppgjøret (partssammensatt utvalg), ble finansiert ved hjelp av øremerkede tilskuddsøkninger under Kulturløftet. Totalt har det blitt bevilget 37,3 millioner kroner til øremerkede

PSU-midler i kulturløftperioden, med 5,2 millioner kroner til BFO, 3,6 millioner til Trondheim Symfoni-orkester og 3,4 millioner til Stavanger Symfoni-orkester i løpet av 2010. I 2011 fikk OFO 6,9 millioner og DNO&B 14, 5 millioner kroner. I 2012 fikk Kristiansand Symfoni-orkester 1, 7 millioner kroner, mens Nordnorsk Opera og Symfoni-orkester og Blåseensemblet ble tildelt 1 million hver. De nye avtalene, som blant annet innebærer overdragelse av musikernes opphavsrettigheter til arbeidsgiver og mer fleksible arbeidstidsbestemmelser, har gitt ansatte et lønnsloft og institusjonene forbedrede muligheter til å tilpasse spilletider til publikums ønsker, og til å distribuere konserter og forestillinger elektronisk.

PSU-oppgjøret blir av flere framhevet som et viktig tiltak som gir orkestrene økte muligheter til å drive formidling i form av konserter, digitale overføringer eller transmisjoner av konserter og innspillinger. Samtidig blir det fra NTO og andre aktører i musikkfeltet påpekt at orkestrene ikke har kunnet nyttiggjøre seg fullt ut mulighetene som åpnes opp med dette avtaleverket. Det er flere grunner til at orkestrene så langt ikke har klart å utnytte de nye mulighetene for formidling. Med tanke på digital overføring av ulike typer konserter, er den viktigste årsaken at institusjonene fortsatt mangler det tekniske utstyret som kreves til denne typen formidlingsvirksomhet. Det blir derfor vanskelig for orkestrene å hente ut effekten av de investeringene som allerede er gjort gjennom PSU-oppgjøret.

#### *Oppbygging av det rytmiske feltet*

Selv om den rytmiske musikken har vært en del av norsk kulturpolitikk i lengre tid, er begrepet «rytmisk musikk» relativt nytt i offentlig terminologi. I stortingsmeldingen *Samspill*<sup>35</sup> omfatter betegnelsen pop, rock, jazz, folkemusikk og verdensmusikk samt alle undersjangrer, deriblant blues og visesang. I *Samspill* framheves det at dette er sjangre med et stort publikum, og at aktørene på feltet bidrar til viktig nyskaping og utvikling: «Derfor må de ha en plass i kulturpolitikken som er likeverdige med andre musikk sjangre.»<sup>36</sup> Med *Samspill* ønsket regjeringen å legge til rette for at rytmisk musikk likestilles med andre musikkuttrykk hva gjelder anerkjennelse og betydning. Det ble innført flere tiltak og virkemid-

<sup>35</sup> St.meld. nr. 21 (2007-2008) *Samspill. Et løft for rytmisk musikk.*

<sup>36</sup> St.meld. nr. 21 (2007-2008) *Samspill. Et løft for rytmisk musikk: 7.*

ler for å oppfylle denne målsettingen: Tilskuddsordninger har blitt endret og styrket, det har blitt bevilget støtte til regionale kompetansenettverk for rytmisk musikk og ulike interesseorganisasjoner for rytmiske sjangre, det har blitt etablert nasjonale scener for henholdsvis folkemusikk og jazz, og det har blitt gitt knutepunktstatus til festivaler innen rytmiske sjangre.

#### *Etableringer av regionale kompetansenettverk for rytmisk musikk*

Opprettelsen av regionale kompetansenettverk for rytmisk musikk må sees som en videreføring av politikken som lå til grunn for etableringen av regionale jazzsentre på 1990-tallet. Initiativet kom fra bransjen selv, blant annet fra Samstem!, som pekte på behovet for kompetanseutvikling og samarbeid mellom sjangrene.<sup>37</sup> I Løkenutvalgets delutredning *For full musikk* fra 2008 ble ideen om regionale kompetansenettverk for rytmisk musikk videreutviklet. I stortingsmeldingen *Samspill*, som ble presentert senere samme år, ble nettopp regionale kompetansesentre/nettverk for rytmisk musikk foreslått som et virkemiddel i oppbyggingen av det rytmiske feltet. Formålet med ordningen var at den kompetansen som finnes i den enkelte region, skulle styrkes, samordnes og stilles til rådighet for de ulike regionale aktørene på det rytmiske feltet. Kompetansenettverkene skulle være sjangerovergripende og bygge på allerede eksisterende musikkorganisasjoner og kompetansesentre og blant annet tilby tiltak innenfor bransjerelatert virksomhet, som management og arrangørkompetanse. Kompetansenettverkene skulle ha en felles statlig/regional finansiering med 40 prosent forpliktende regional medvirkning.

I 2009 ble støtten til kompetansenettverkene/sentrene tildelt etter søknad til Kulturdepartementet, men fra og med 2010 har Kulturrådet fått i oppgave å fordele tilskuddene. Per i dag (2013) finnes det seks slike kompetansenettverk: Vestlandets regionale kompetansenettverk (VRAK), Midtnorsk kompetansenettverk for rytmisk musikk (MINK), Sørnorsk kompetansenettverk for rytmisk musikk (SNK), Rytmisk kompetansenettverk i nord (RYK), Musikknettverket Østlandet (MØST) og Østafjellske Kompetansesenter for rytmisk musikk (ØKS).

Til tross for at det dreier som beskjedne midler, har oppbyggingen av kompetansenettverkene vært omstridt, og det råder ulike oppfatninger blant aktørene om nettverkens betydning. I september 2012 ble rapporten «Kunnskap och lärande för musikbranschen. En evaluering av Norsk kulturråds stöd till regionala nätverk för kompetensutveckling inom rytmisk musikk» lagt fram. I rapporten pekes det på at ideen med nettverkene er god, men at flere av dem ikke har fungert på en fruktbar måte. Rapporten peker også på at begrepet «kompetanseutvikling» ikke har blitt tydelig definert innenfor ordningen, og at det derfor har oppstått forvirring om hva det kan søkes støtte til. Evalueringen anbefaler at ordningen blir avviklet i sin nåværende form, og at den erstattes av en ny støtteordning som har klarere og tydeligere mål, ikke minst for kompetanseutvikling.

#### *Knutepunktinstitusjonene*

Som vist ovenfor har antallet knutepunktinstitusjoner på musikkfeltet økt kraftig siden 2005, fra fem til tolv. Figuren viser fordelingen av midler til knutepunktfestivaler i 2013.

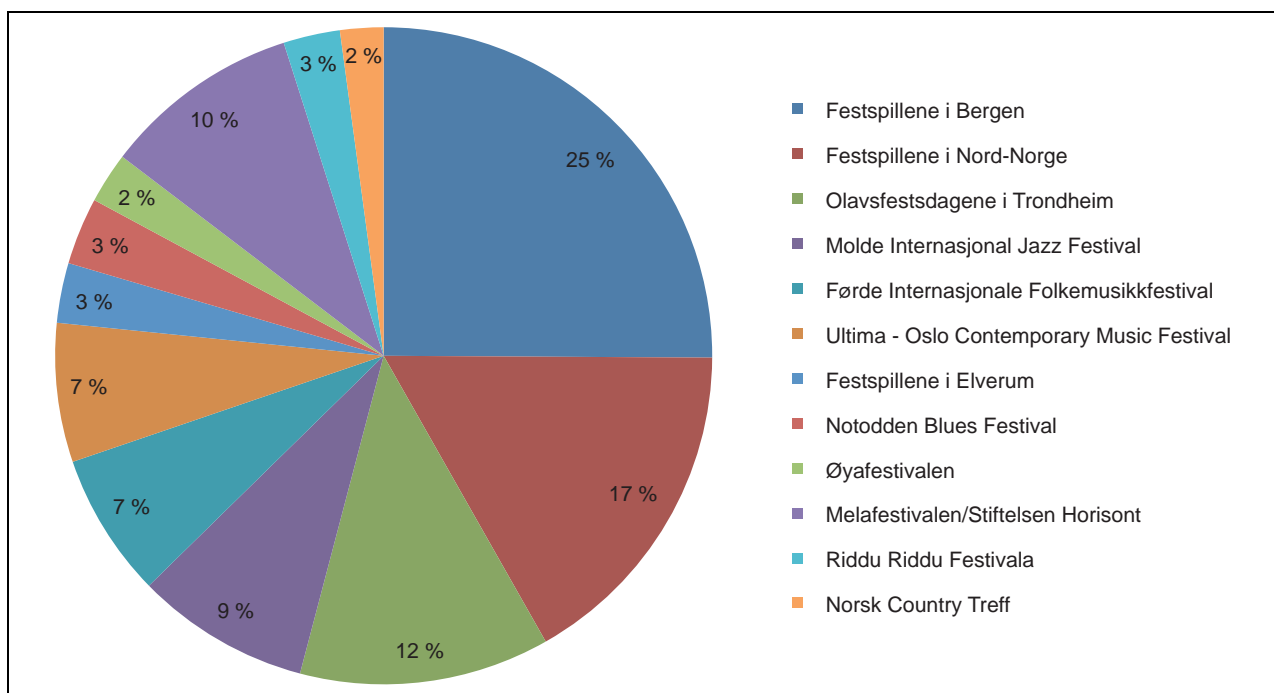
Knutepunktinstitusjonene har en felles statlig og fylkeskommunal/kommunal finansiering etter fordelingen 60–40 prosent.<sup>38</sup> I St.meld. nr. 61 (1991–1992) *Kultur i tiden*, ble knutepunkt definert slik:

Knutepunktinstitusjonene er tenkt å få en fremtidig rolle som bærere av et nasjonalt kulturan-svar og samtidig ha en regional og lokal tilknytning. Den største utfordringen for disse institusjonene vil, foruten å ivareta egen utvikling, produksjon og formidling, være å utvikle ideer, tilbud og kompetanse som kan komme hele regionen til gode og bidra til å styrke kontakt og faglig miljø innenfor de respektive landsdeler. Samtidig er tanken at nettverksfunksjonene skal koble dem tettere både til andre institusjoner og til statlige og regionale myndigheter.

Status som knutepunktinstitusjon kan bli trukket tilbake dersom målsettingene for institusjonen i liten grad er oppnådd. De ulike knutepunktinstitusjonene skal evalueres hvert fjerde år, og evalueringen skal blant annet vektlegge om institusjonen oppfyller kriterier knyttet til kunstnerisk kva-

<sup>37</sup> Samstem! består av representanter for Fono, Landslaget for Spelemenn, NorgesNettet, Norsk Folkemusikk- og Danselag, Norsk jazzforum og Norsk Rockforbund.

<sup>38</sup> For Nord-Norge er fordelingen 70-30 prosent, med unntak for Nordnorsk Kunstmuseum som er 100 prosent statlig finansiert.



Figur 11.18 Fordelingen av bevilgninger til knutepunktfestivaler i 2013. Prosent.

litet – som at den er kunstnerisk ledende, nyskpende og utviklingsorientert.<sup>39</sup> I perioden er det gjennomført slike evalueringer av Norsk kulturråd.

Berørte aktører, som Norsk Komponistforening, Ny Musikk og FolkOrg, er opptatt av at utvidelsen av knutepunktfestivaler har bidratt til å øke synligheten og statusen til den sjangeren festivalene representerer. Andre, som MFO, hevder at knutepunktordningen ikke har svart til forventningen på musikkområdet, og at ordningen bør vurderes på nytt. Deltakere i den kulturpolitiske debatten som er kritiske til knutepunktordningen, mener at ordningen binder opp regionale og lokale kulturmidler. Det hevdes også at knutepunktfestivalene kan bruke midler til å konkurrere med andre festivaler på bookingfeltet, og at dette kan virke konkurransevidende og få uheldige ringvirkninger regionalt og lokalt. Utvidelsen av ordningen til å inkludere festivaler som Øyafestivalen har dessuten møtt en viss skepsis fra aktører i bransjen, som mener at et privateid aksjeselskap, hvor eierne kan ta ut utbytte, ikke trenger støtte over kulturbudsjettet. Begrunnelsen for at denne typen festivaler også inkluderes i ordningen, ligger imidlertid i den forpliktelsen knutepunktinstitusjonene tar på seg, som blant annet innebærer å være et kompetansesenter for regio-

nalt kulturliv og mindre etablerte festivaler innen sjangeren.

#### Omleggingen av tilskuddsordningene til rytmisk musikk

I stortingsmeldingen *Samspill* la Kulturdepartementet opp til en ny tilskuddsstruktur for rytmisk musikk med færre og større tilskuddsordninger enn tidligere, og med fire hovedinnretninger: fonogram-, arrangør-, musiker- og utstyrsordning. Omleggingen skulle blant annet skape dynamiske ordninger med rom for fortløpende tildelinger.<sup>40</sup> Den nye tilskuddsstrukturen kom blant annet på bakgrunn av anbefalinger i Løkenutvalgets rapport *For full musikk* (2008). Målene utvalget jobbet etter, var å frigjøre ressurser til kunstnerisk virksomhet, å forenkle byråkratiet i forvaltningsorganene og å skape en lettere og friere hverdag for kunstnere.

I 2012 ble arrangørstøtten utvidet fra å omfatte rytmisk musikk til å omfatte alle musikksgangre. Samtidig ble ordningen styrket med 4,7 millioner kroner. Det ble også lagt opp til at arrangører av enkeltkonserter og festivalarrangementer som ikke kvalifiserer til støtte fra tilskuddsordningen for festivaler, kan søke. Med dette mente Kultur-

<sup>39</sup> St.meld. nr. 10 (2007-2008) *Knutepunkt*.

<sup>40</sup> St.meld. nr. 21 (2007-2008) *Samspill. Et løft for rytmisk musikk*: 79.

departementet at det «legges (...) til rette for flere tildelinger til sjangerområder og deler av landet som har et svakt utbygd arrangørnettverk, og støtte til flere konsertarrangementer for ungdom.»<sup>41</sup> Også musikerordningen ble fra 2012 utvidet fra å gjelde rytmisk musikk til å gjelde alle sjangre.

Aktører vi har vært i kontakt med, herunder MFO, Norsk Komponistforening, FolkOrg, Norsk jazzforum og Norsk Rockforbund, mener endringene av tilskuddsordningene i hovedsak er positive. MFO peker på at mer oversiktlige, målrettede og større tilskuddsordninger har gjort det lettere for mange musikere å finansiere sine egne produksjoner og prosjekter. FolkOrg peker på at arrangørleddet innen deres sjanger er mindre etablert enn andre sjangre, og at det er viktig med økonomisk støtte for å bygge opp arrangørene. Samtidig understreker de samme aktørene betydningen av at ordningen er fleksibel, og at det kan søkes om både langsiktig støtte og støtte til mindre prosjekter. Flere understreker også betydningen av at ordningene ikke er bundet til bestemte sjangre. Samtidig mener flere av aktørene at tilskuddsordningene bør styrkes ytterligere, særlig med tanke på at de nettopp er gjort sjangernøytrale og derfor vil ha flere søkere. Norsk Komponistforening uttrykker det slik:

Når ordningene åpner opp for flere søkere, øker samtidig presset på det økonomiske rammeverket, og vil kunne bety nedgang i støtte til felt som tidligere har mottatt bevilgninger. Dette gjelder i særlig grad støtte til bestillingsverk.

#### *Rikskonsertene*

I 2011 ble det besluttet å legge ned den offentlige konsertvirksomheten til Rikskonsertene, med virkning fra høsten 2012. Deler av midlene fra Rikskonsertenes offentlige konsertvirksomhet ble overført til tilskuddsordningene for arrangører og musikere under Norsk kulturråd som er beskrevet ovenfor. Ved å styrke disse ordningene ønsker Kulturdepartementet å bidra til en bredere geografisk spredning av konsertvirksomheten, å bygge opp arrangørmiljøer på mindre steder og å gi musikere muligheten til å turnere over hele landet. Dette grepet er tenkt å bidra til at programmeringen i musikklivet blir spredt på flere aktører, og til en oppbygging av den lokale arrangørkompetansen rundt om i landet.

Nedleggingen av Rikskonsertenes offentlige konsertvirksomhet har skapt mye debatt. Som beskrevet ovenfor er de fleste aktørene positive til en styrking av tilskuddsordningene for arrangører og musikere, men flere mener det er uheldig at dette skjer på bekostning av Rikskonsertene. Som produsent og leverandør av offentlige konserter innen alle sjangre har Rikskonsertene gitt lokale arrangører, blant annet kulturhusene, mulighet til å tilby et variert konserttilbud. Norsk kulturhusnettverk er blant dem som har vært skeptiske til omleggingen, ettersom Rikskonsertenes offentlige konserter har utgjort mye av grunnlaget for kulturhusenes drift. Flere aktører frykter at nedleggelsen av Rikskonsertenes offentlige konserter vil gå ut over mangfoldet av konserttilbud i distriktene og ramme de smale artistene spesielt. Konsertarrangøren Cosmopolite er enig i begrunnelsen for omleggingen, men påpeker at Rikskonsertene gjennom sine offentlige konserter har hatt en sentral rolle som formidler av såkalt verdensmusikk i Norge. Cosmopolite har liten tro på at lokale kulturhus, jazzscener og lignende vil ivareta det kulturelle mangfoldet på musikkområdet slik Rikskonsertene har gjort det, og mener derfor det bør iverksettes støtteordninger eller andre tiltak som ivaretar dette aspektet.

#### *Styrking av organisasjoner og oppbyggingen av nasjonale scener for rytmisk musikk*

En del av økningen på musikkfeltet har gått med til å styrke interesseorganisasjonene for de rytmiske musikk sjangrene, og da spesielt FolkOrg, Norsk Rockforbund, Fono, Gramart og Norsk jazzforum. Disse interesseorganisasjonene representerer et sammensatt utvalg medlemmer, som arbeider med alt fra arrangementer og festivaler, over kompetansenettverk til rene fagforeninger som arbeider for musikeres lønns- og arbeidsvilkår.

I tillegg til styrkingen av interesseorganisasjonene og støtteordningene på det rytmiske feltet, er det også blitt brukt betydelige midler på å bygge opp nasjonale scener for ulike musikk sjangre. Arbeidet med etablering av nasjonale scener ble iverksatt i 2006, med en oppstartsbevilgning på totalt 7,5 millioner kroner, fordelt med 5 millioner kroner til Nasjonal Jazzscene og 2,5 millioner kroner til Riksscenen, som er scenen for nasjonal og internasjonal folkemusikk, joik og folkedans. Det nasjonale museet for populærmusikk; Rockheim, åpnet sommeren 2009, etter at det i 2008 ble

<sup>41</sup> Kulturdepartementet Prop. 1 S (2011-2012): 93.



bevilget 35 millioner kroner til grunnleggende investeringer i virtuelle og fysiske utstillinger.

#### *Institusjonalisering av det rytmiske feltet?*

Vi har tidligere vist at den økonomiske utviklingen av det rytmiske feltet begynte på 1990-tallet. Satsingen etter 2005 har imidlertid vært så omfattende at det representerer et kvalitativt nytt trekk i kulturpolitikken. Aktørene utvalget har vært i kontakt med, er i utgangspunktet positive til det løftet som har kommet det rytmiske feltet til gode i tiden etter at Kulturløftet ble igangsatt, og flere framhever den økte statusen og anerkjennelsen dette har ført til for flere av sjangrene på feltet. Det er et ikke uvesentlig poeng at den nye satsingen nettopp har ført til en slik statusheving.

Oppbyggingen av det rytmiske feltet har i all hovedsak fulgt to spor. Det ene har dreid seg om å stimulere det ikke-institusjonelle musikklivet som befinner seg i grenselandet mellom markedet, frivilligheten og det offentlige. Dette illustreres ved de ulike ordningene som forvaltes av Kulturrådet, som musikerstøtten, festivalstøtten, arrangørstøtten, innkjøpsordningen for fonogram og av Musikkutstyrsordningen (MUO). Mange framhever spesielt styrkingen av arrangør- og musikerstøtten og MOU-ordningen som vellykkede ordninger som har bidratt til å stimulere det eksisterende musikklivet, med positive ringvirkninger for arrangører, utøvere og publikum.

Det andre sporet kan kalles en institusjonalisering av det rytmiske feltet. Med dette mener vi at virksomhet kommer inn i fastere, offentlig finansierte former. Eksempler på dette er etableringen av kompetansesentrene for rytmisk musikk, styrkingen av de sjangerespesifikke interesseorganisasjonene og oppbyggingen av nasjonale scener. Denne utviklingen er mer omstridt på musikkfeltet. En form for kritikk av politikken på det rytmiske området dreier seg om at den har bidratt til en sjangersegregering, ved at det bygges opp separate arenaer og organisasjonsstrukturer som skaper kunstige skiller for utøvende musikere som i utgangspunktet anser seg selv som musikere i sin alminnelighet og ikke tilhørende en bestemt sjanger. Det er også fremmet kritikk av selve begrepet «rytmisk musikk», som kan bidra til å skape et motsetningsforhold mellom det rytmiske feltet og annen musikk, fortrinnsvis den klassiske. Det hevdes at det rytmiske feltet, gjennom å etablere «institusjonsaktige strukturer» tilpasset det offentlige tilskuddssystemet, i for stor grad har kopiert det klassiske feltet i sin oppbygging. Det hevdes også at oppbyggingen av organi-

sasjoner og scener på dette musikkfeltet innebærer en byråkratisering det frie musikkfeltet.

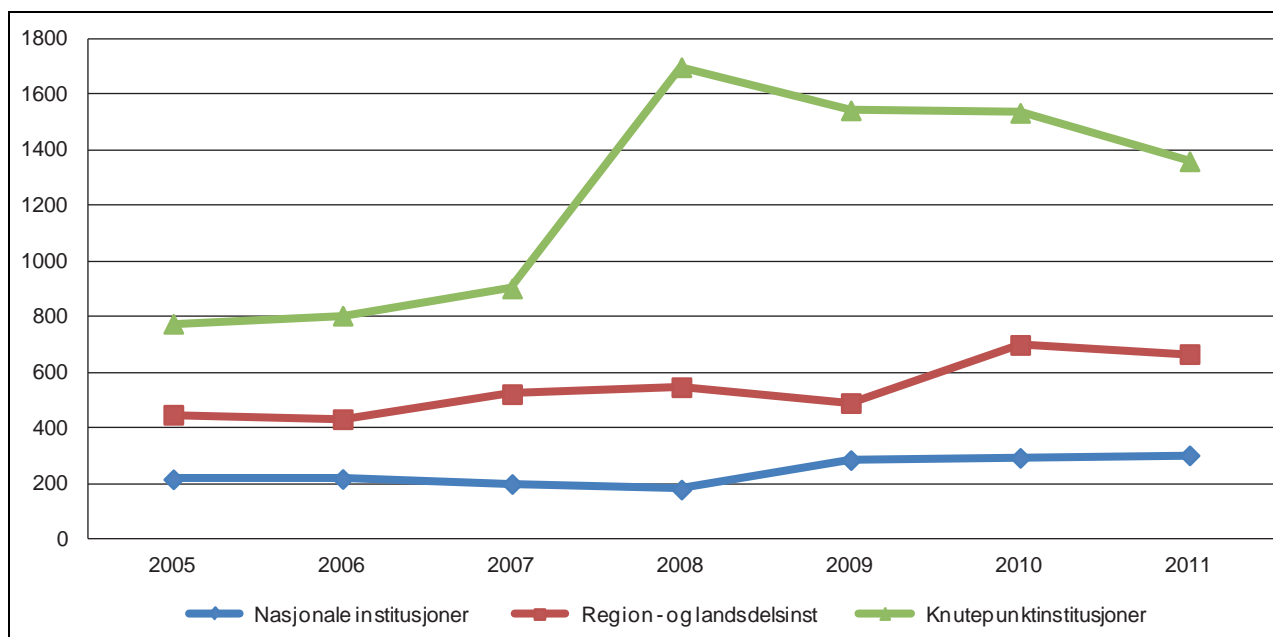
#### **11.4.3 Virkninger på musikkfeltet**

De overordnede målene for musikkpolitikken er å gjøre musikk av høy kvalitet tilgjengelig for flest mulig og å fremme kunstnerisk utvikling og fornyelse. Det er også et overordnet mål å legge til rette for og utvikle et mangfold av norsk rytmisk musikk som er anerkjent for høy kvalitet, preget av musikalsk bredde, mangfold og nyskaping, og som når et stort publikum i Norge og internasjonalt. I den videre gjennomgangen ønsker vi å belyse hvilke virkninger musikkpolitikken etter 2005 har hatt. Vi vil både ta utgangspunkt i de nevnte målsettingene og se nærmere på kulturpolitikkenes betydning for de ulike delene av musikkfeltet.

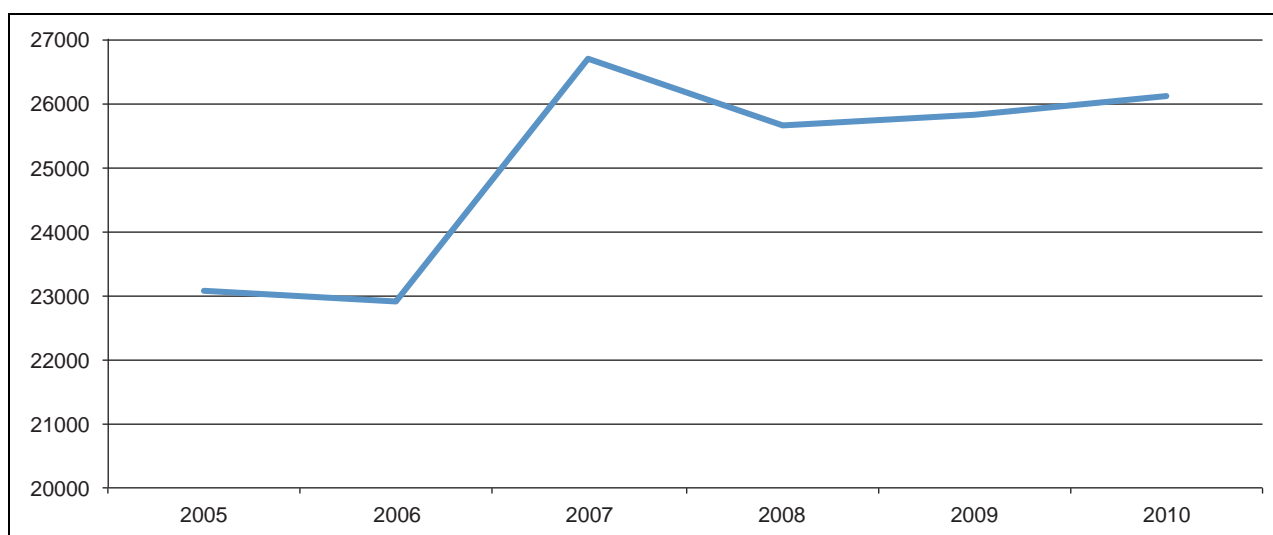
#### *Utviklingen i antall konserter på musikkfeltet*

Musikk presenteres på flere måter, blant annet gjennom konserter, turnévirksomhet, direkteoverføringer og innspillinger. Som på scenekunstheltet er ikke en økning i antall konserter nødvendigvis et mål i seg selv. For orkestrene sin del har veksten i antall forestillinger sin begrensning i institusjonsbygningenes scenekapasitet. Og det er ikke gitt at en økning i antall konserter alltid er det mest vesentlige. Utviklingen i antall konserter fungerer like fullt som ett av flere mål på institusjonenes og andre aktørers evne til å nå ut til befolkningen.

Figur 11.19 viser antall konserter ved knutepunktinstitusjonene, de nasjonale (ekskl. Rikskonsertene) og regionale institusjonene i perioden 2005 til 2011. Totalt har antall konserter ved region- og landsdelsinstitusjonene økt med 48,6 prosent fra 2005 til 2011. Den største økningen var på ca. 200 konserter fra 2009 til 2010. Antallet konserter ved de nasjonale institusjonene har vært relativt stabilt i perioden, men med en økning fra 2008 til 2011. Antallet konserter ved de nasjonale institusjonene økte med til sammen 39,8 prosent fra 2005 til 2011. Utvidelsen i antall knutepunktinstitusjoner ga et tydelig utslag i antall konserter, spesielt fra 2007 til 2008. Siden er antall konserter ved knutepunktinstitusjonene igjen blitt redusert. Mens antall konserter ved knutepunkt-konserter var 775 i 2005, var tallet 1359 i 2011. Dette tilsvarer en vekst på 75,4 prosent. Knutepunktinstitusjonene arrangerte konserter også før de fikk knutepunktstatus, så om kulturpolitikken etter 2005 har



Figur 11.19 Antall konserter ved nasjonale institusjoner, region- og landsdelsinstitusjoner og knutepunktinstitusjoner i 2005–2011.



Figur 11.20 Antall Tono-registrerte konserter for årene 2005 til 2010.

bidratt til en reell økning i konserter blant disse festivalene, kan vi ikke si med sikkerhet.

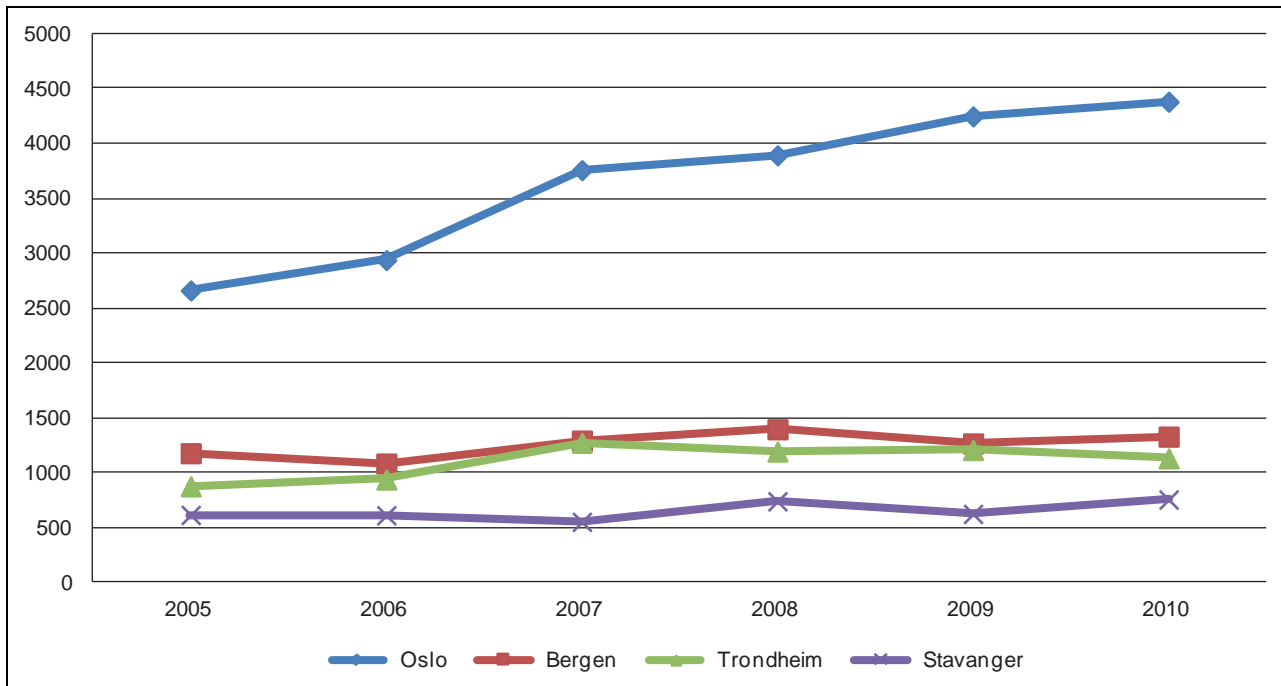
Det totale konsertbesøket i Norge har økt på 2000-tallet og om lag halvparten av konsertbesøkene faller i kategorien pop/rock. Figurene vi har vist ovenfor gjenspeiler konsertvirksomheten til orkestrene og knutepunktfestivalene. Et mer utfyllende bilde av konsertvirksomheten får man av de Tono-registrerte konsertene.

Figur 11.20 viser at det har vært en samlet vekst i antall konserter i Norge på 13 prosent fra 2005 til 2010. Det samlede antallet konserter var høyest i 2007, da ble det registrert til sammen

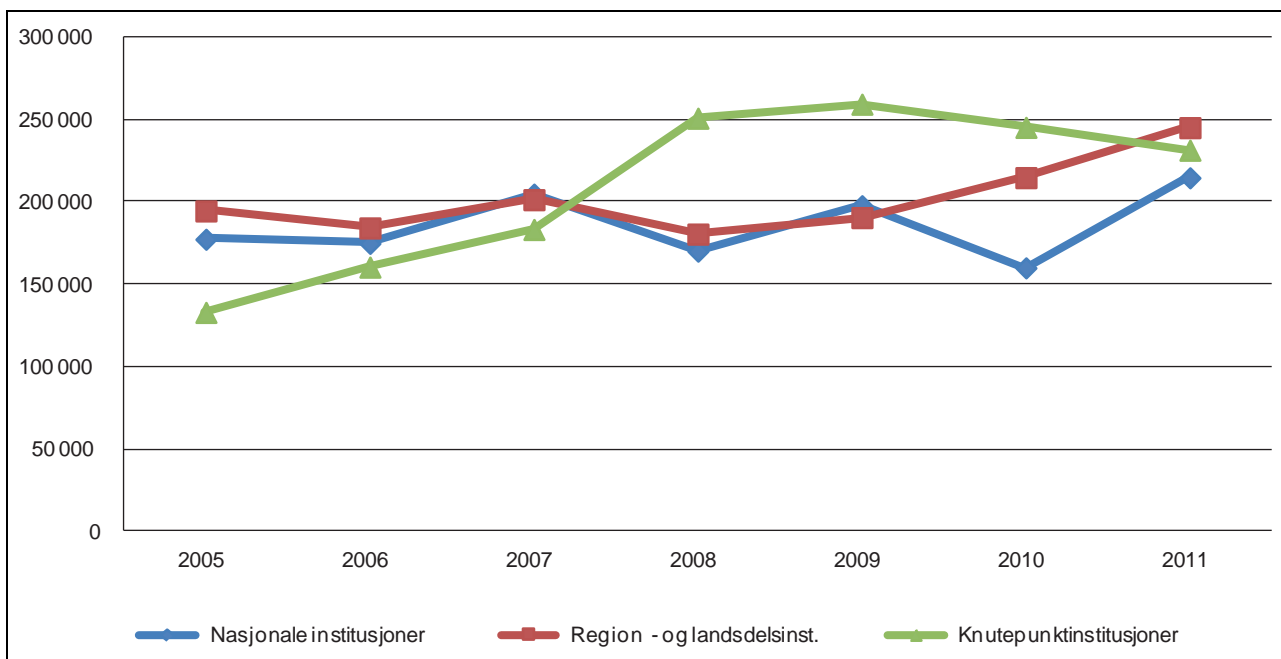
26700 konserter i Norge. Som illustrert på figur 11.21, har utviklingen i antall konserter vært størst i Oslo med en vekst på 64,6 prosent. Veksten i antall konserter i Bergen, Trondheim og Stavanger er på henholdsvis 12,8, 29 og 22,6 prosent fra 2005 til 2010.

#### Utviklingen i besøkstallene ved institusjonene

Figur 11.22 viser besøkstallene ved knutepunktinstitusjonene, nasjonale institusjoner og region- og landsdelsinstitusjoner for perioden 2005 til 2011. Antall besøk ved region- og landsdelsinstitusjo-



Figur 11.21 Utviklingen i antall konserter i de fire største byene i Norge (Tono).



Figur 11.22 Antall besøkende ved knutepunktinstitusjonene region- og landsdelsinstitusjonene og nasjonale institusjoner i 2005–2011.

nene har i perioden økt fra ca. 195 000 i 2005 til ca. 245 000 i 2011. Dette tilsvarer en prosentvis vekst på 30,6. Besøkstallene ved de nasjonale institusjonene har variert fra år til år. Fra 2005 til 2010 var det en nedgang i antall besøkende på ca. 15 000. I 2011 gikk imidlertid besøkstallet opp igjen – og 2011 ble et toppår i perioden, med 214 634 besø-

kende. Fra 2005 til 2011 var det en samlet økning i besøkstallene til de nasjonale institusjonene på 21 prosent. For knutepunktinstitusjonene følger utviklingen i besøkstall langt på vei utviklingen i antall konserter. Økningen er mest markant fra 2007 til 2008, og med en nedgang i antall besøkende fra 2009 til 2011. Som for utviklingen i antall

konsserter kan vi heller ikke her vite om det har vært en reell økning i besøkstillene, ettersom de knutepunktinstitusjonene som har kommet til i løpet av perioden også hadde besøkende før de fikk knutepunktstatus.

#### Hvem går på konsert?

Norsk kulturbarometer fra 2008 viser at en relativt stor andel av befolkningen i alderen 9 til 79 år, 67 prosent, hadde vært på konsert de siste 12 måneder i 2008, når både profesjonelle konsserter og amatørkonsserter tas med. Dette er en økning, fra 61 prosent i 2004. Det er personer i aldersgruppen 16 til 24 som går mest på konsserter, mens aldersgruppen 67 til 79 år oppsøker konsserter i mindre grad. Personer med høy utdanning går mer på konsserter enn andre. Visse yrkesgrupper er overrepresenterte, som administrative ledere, akademikere og studenter. Det er ingen store forskjeller knyttet til kjønn eller inntekt. De som bor i de store byene, går oftest på konsserter. Mer enn 50 prosent av konsertgjengerne oppgir at de sist var på en pop/rock-konsert.<sup>42</sup>

SSBs undersøkelse av kultur- og mediebruk blant personer med innvandrerbakgrunn fra 2008, viser at personer med innvandrerbakgrunn fra Asia, Afrika, Latin-Amerika og Europa utenom EU/EØS går på konsert i mindre grad enn befolkningen for øvrig. 49 prosent i denne gruppen hadde vært på konsert de siste 12 måneder i 2008.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> SSB (2009): 37.

<sup>43</sup> SSB (2009): 41.

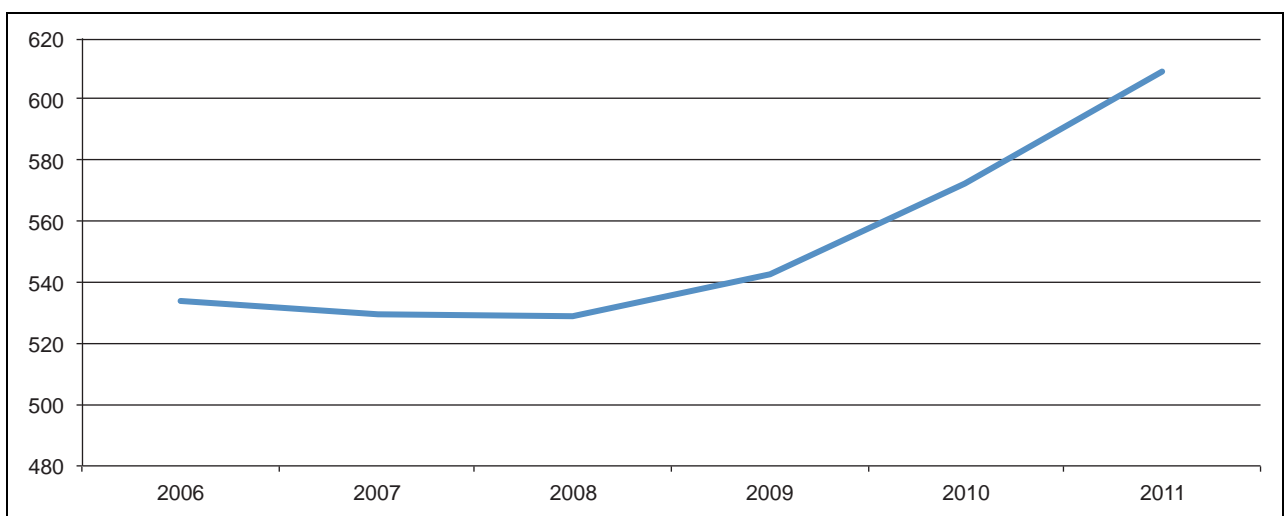
#### Utviklingen i antall årsverk ved orkestrene

Utviklingen i antall årsverk ved orkestrene kan fortelle noe om orkestrenes rammer for faglig og administrativ utvikling. På samme måte som scenekunstinstitusjonene rapporterer også orkestrene årlig til Kulturdepartementet om utviklingen i antall årsverk og fordelingen av årsverk mellom daglig leder, sjefdirigent, musikere, kunstnerisk administrasjon og administrasjon. Figur 11.23 viser den samlede utviklingen i antall årsverk fra 2006 til 2011. Figuren viser at det har vært en økning i antall årsverk ved institusjonene fra 534 i 2006, til 609 i 2011. Dette tilsvarer en vekst på 14 prosent.

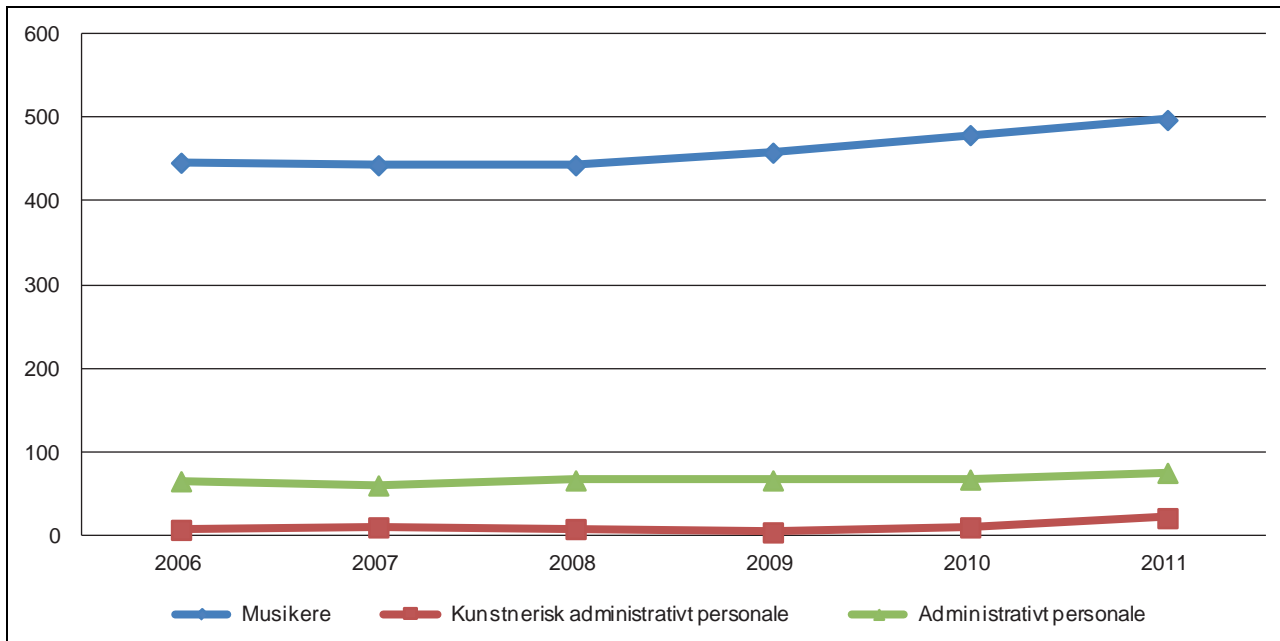
Figur 11.24 viser antall årsverk fordelt på henholdsvis musikere, kunstnerisk administrasjon og administrasjon for årene 2006 til 2011. Figuren viser at det har vært en økning i alle de tre stillingskategoriene. Antall musikere har økt med 11,4 prosent fra 2006 til 2011, mens antall administrative stillinger har økt med 15 prosent. Den største prosentvise veksten finner vi imidlertid i kategorien kunstnerisk administrasjon, som har økt med 175 prosent fra 2006 til 2011, eller fra 8 til 22 årsverk. Mesteparten av veksten i denne kategorien skjedde etter 2010, da det var 11 årsverk i denne kategorien.

#### Produksjon av ny norsk musikk

Ifølge Norsk Komponistforening er det det frie feltet som i dag generer flest oppdrag for norske komponister. Komponistforeningen framholder at de store institusjonene, som symfoniorkestrene og Den Norske Opera & Ballett, burde være et naturlig virkeområde for profesjonelle komponis-



Figur 11.23 Antall årsverk ved orkestrene 2006–2011.



Figur 11.24 Årsverk ved orkestrene fordelt på stillingskategorier.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Figuren inkluderer ikke stillingene daglig leder og sjefdirigent.

ter. Komponistforeningen foretok i 2011 en kartlegging av norske orkestres repertoarvalg, framførings- og rapporteringspraksis gjennom fire sesonger fra 2003 til 2007. Kartleggingen viste at andelen norsk musikk, målt i tid, var knapt ti prosent, og at uroppføringer av verk skrevet av norske komponister lå på omtrent én prosent i den aktuelle perioden. Komponistforeningen mener dette viser at de betydelige statlige overføringene til orkestrene ikke har hatt positiv innvirkning på programmessig nyskaping, verken når det gjelder nålevende norske komponister eller formidling av den norske musikkarven. Den økonomiske veksten i institusjonene har med andre ord ikke ført til nevneverdig nyskaping eller mer formidling av norsk tradisjonsmusikk.

#### Levekår for musikere

Vi har vært inne på at de ansatte ved orkestrene har fått bedre lønnsbetingelser i perioden etter 2005. Når det gjelder frilansmusikerne er situasjonen en annen. Norsk Komponistforening, MFO og Norsk jazzforum, framholder alle at det ikke er påvist vesentlige endringer i kunstneres inntekts- og arbeidsforhold, til tross for betydelig større overføringer til kultur- og musikklivet.

Parallelt med økningen i bevilgninger til musikkfeltet i tiden etter 2005 har det pågått en omstrukturering i den norske musikkbransjen, knyttet til overgangen til digital distribusjon av musikk. Fallet i cd-salget gjør at mange musikere

opplever sviktende inntekter. Parallelt med nedgangen i cd-salget har konsertmarkedet vokst, særlig i de store byene. For musikere kan det voksende livemarkedet være en alternativ inntektskilde som kompenserer for nedgangen i inntekter fra innspillinger. Basert på den kjennskapen utvalget har til musikklivet i Norge, gjelder dette bare en del av musikerne

Økningen i den lovlige omsetningen av musikk gjennom strømmetjenester som Spotify har også i noen grad kompensert for inntektstapet fra cd-salg. Dette gjelder imidlertid i første rekke for de store plateselskapene og artistene. For mindre plateselskaper og musikere med et begrenset salgspotensial kan denne utviklingen ha uheldige konsekvenser. Som det påpekes av Digitutvalget, gjør omstillingen i musikkbransjen at situasjonen er kritisk for de små plateselskapene.<sup>44</sup> Her ligger det en fare for at mangfoldet av uttrykksformer og musikere vil kunne reduseres før nye og lønnsomme forretningsmodeller har blitt utviklet i musikkmarkedet.

#### 11.4.4 Utvalgets vurdering

Musikkområdet er et av de største og også mest mangfoldige områdene på det statlige kulturbudsjettet. Dette budsjettområdet har hatt en stor økning i tiden etter 2005. I denne perioden har andelen av bevilgningene som har gått til musikk-

<sup>44</sup> NOU 2013: 2 *Hindre for digital verdiskaping*.

institusjonene, blitt redusert. Til tross for dette har alle de store institusjonene hatt en solid realøkning i tiden etter 2005. Her som på scenekunstheltet er det og region- og landsdelsinstitusjonene som har hatt den største økningen. I perioden er det blitt etablert ett nytt symfoniorkester, Nordnorsk Opera og Symfoniorkester, som er et viktig løft for musikklivet i landsdelen. Sammen med utvidelsen av knutepunktinstitusjonene, er økningen i bevilgninger til region- og landsdelsinstitusjonene med på å gi musikkbudsjettet en tydelig regional profil.

Etter utvalgets oppfatning har det vært en klar kvalitetsheving på orkesterfeltet i tiden etter 2005. Dette gjelder både de nasjonale institusjonene og region- og landsdelsinstitusjonene. Som eksempel kan det nevnes at Trondheim Symfoniorkestrets tette samordning med TrondheimSolistene er allment oppfattet som et svært vellykket prosjekt, der orkesteret både har økt sin fleksibilitet og kunnet realisere større kunstneriske ambisjoner. Et annet eksempel er Bergen Filharmoniske Orkester, som har hatt en klar økning i aktiviteten i denne perioden. Gjennom økning i både innspillinger og turnévirkosomhet har de i enda større grad blitt synliggjort og posisjonert internasjonalt, noe som også har manifestert seg i kunstneriske kvaliteter. Ett tredje eksempel er Operaorkesteret. Etter flyttingen til den nye operaen har orkesteret hatt en markant heving i det kunstneriske nivået. Dette gjenspeiles blant annet i den gode internasjonale mottakelsen orkesterets seneste innspillinger har fått.

Utviklingen på orkesterfeltet ligner den på scenekunstheltet også ved at økningen i bevilgninger til orkestrene i første rekke har gått til det utøvende produksjonsleddet. Andelen ny norsk musikk som formidles ved institusjonene, er liten. Etter utvalgets oppfatning er dette uheldig. De statlig finansierte orkestrene burde i større grad være drivkrefter for nye norske komposisjoner. Utviklingen ligner den på scenekunstheltet også ved at en betydelig andel av økningen i bevilgningene til orkestrene har gått til å dekke utgifter til lønn, pensjon og drift og forvaltning av bygg. Her som på scenekunstheltet er dette en viktig forklaring på at den økte ressursinnsatsen ikke har gitt seg til uttrykk i noen markant økning i kunstnerisk produksjon og publikumsoppslutning når man ser feltet under ett.

Etter utvalgets mening bør det tilstrebes en styrking av formidlingen og den kunstneriske utviklingen ved institusjonene framover. Det nye avtaleverket (PSU) ved institusjonene representerer viktige nye muligheter i denne sammenhen-

gen. Det gjelder muligheter orkestrene har til innspillinger og til distribusjon av kunstneriske produksjoner i ulike elektroniske media. I tillegg står institusjonene langt friere enn tidligere til å legge programtilbud til tidspunkter, dager og arenaer som er tilpasset publikums ønsker og behov. Utvalget mener det er viktig at orkestrene tilføres ressurser som gjør det mulig å utnytte det potensialet for vekst og nyutvikling som ligger i de nye tariffavtalene, i større grad enn det som har vært tilfellet fram til nå.

Selv om orkestrene har blitt styrket etter innføringen av Kulturløftet, er det i det frie musikkfeltet det har skjedd flest og mest dyptgripende endringer i musikkpolitikken etter 2005. En betydelig andel av realøkningen på musikkområdet har gått til oppbyggingen av det rytmiske feltet. Etter utvalgets oppfatning er dette en viktig og riktig kulturpolitisk satsing. Oppbyggingen av det rytmiske feltet er en kulturpolitisk anerkjennelse av en del av kulturlivet som betyr mye for svært mange mennesker i Norge, og den er i tråd med den tenkningen om ytringskultur utvalget har tatt til orde for i tidligere kapitler. Det frie musikklivet i Norge er et mangfoldig og vitalt felt. I tiden etter 2005 har mangfoldet av musikkuttrykk blitt styrket. Som vi skal komme tilbake til i kapittel 9, har musikkfestivalene og lokale konsertarrangører gjennom de siste tiårene utviklet seg til å bli en viktig desentralisert kunstarena rundt om i landet. Denne utviklingen har blitt forsterket etter 2005.

Nytt i musikkpolitikken etter 2005 er etableringen av nasjonale scener for folkemusikk og jazz, Rockheim, regionale kompetansenettverk, utvidelse av antall knutepunktinstitusjoner og omlegging av tilskuddsordningene. Et annet sentralt grep i musikkpolitikken er nedleggelsen av Rikskonsertenes offentlige konserter. Utvalget ser at det ligger en mulighet i dette for at mangfoldet i konserttilbudet i distriktene reduseres. Samtidig mener utvalget at midlene som frigis til støtteordninger for lokale arrangører, kan få viktige positive virkninger i musikklivet rundt om i landet. Å styrke arrangørstøtteordningen er et viktig bidrag til utviklingen av et desentralisert musikkliv og til å styrke arrangørkompetansen lokalt.

Vi har pekt på at oppbyggingen av det rytmiske feltet dels har tatt form av en institusjonalisering av disse sjangrene, ved at de kommer inn i fast organiserte og offentlig finansierte former. Vi har vist til kritikken som har kommet mot tiltak som passer inn i et slikt bilde. Noe av denne kritikken kan bunne i en romantisert oppfatning om at for eksempel rock er uforenelig med administrasjon og formell organisering. Utvalget ser at det å

styrke organisasjoner og å etablere nasjonale arenaer kan være nødvendig i en oppbyggingsfase av dette politikfeltet. Samtidig mener utvalget det er viktig at støtten til det frie musikkfeltet ikke fører til oppbygging av unødvendige administrative strukturer.

I kapitlet om scenekunstopolitikken viste vi til en analyse av en støtteordning som skiller mellom produktiv og kontraproduktiv institusjonalisering. Etter utvalgets oppfatning er det grunn til å stille spørsmål ved om tiltak som inngår i satsingen på den rytmiske musikken de siste årene, er produktive i denne forstand. I framtiden bør bevilgningene på dette feltet vris mot arrangørstøtten og de andre ordningene som stimulerer aktørene i det frie musikklivet direkte. Dette understrekes ikke minst av den vanskelige situasjonen en rekke musikere og mindre plateselskaper befinner seg i for tiden som følge av nedgangen i inntekter fra innspillinger. Ovenfor viste vi til Digitutvalgets vurdering om at situasjonen i dag er kritisk for en del av de mindre aktørene på musikkfeltet, og at dette kan føre til en reduksjon av mangfoldet i musikklivet. Utvalget slutter seg til Digitutvalgets anbefaling om at det bør settes i verk tiltak for å hjelpe aktører på musikkfeltet å fortsette virksomheten inntil nye og inntektsbringende forretningsmodeller etableres.

## 11.5 Museum og kulturvern

På 1800-tallet vokste det fram et mangfold av selvstendige, emnebaserte museer i Europa. I første rekke var det snakk om kunstmuseer, naturhistoriske museer og museer for arkeologi og eldre historie. Både nasjonsbygging og folkeopplysningstanker lå til grunn for museumsvirksomheten. Spesielt for Norge var at de kulturhistoriske museene med lokal forankring ble dominerende i museumslandskapet fra 1890-tallet av. Den desentraliserte museumsstrukturen ble således tidlig et kjennetegn ved museene i Norge. Den tydelige lokale og folkelige forankringen gjorde at museenes rolle som lokal identitetsbygger ble like viktig som å støtte opp om en felles nasjonal kulturell identitet.<sup>45</sup>

Med den nye kulturpolitikken på 1970-tallet økte også det offentlige engasjementet for museer. Til grunn for kultur- og museumspolitikken på 1970-tallet lå en innstilling fra museumskomiteen av 1967 (Hove-komiteen), *Innstilling om de halvoffentlige museers virksomhet og drift*. Både

denne innstillingen og senere kulturmeldinger og budsjettproposisjoner la stor vekt på bevaringsaspektet i museumsarbeidet, og først i stortingsmeldingen St.meld. nr. 61 (1991–1992) *Kultur i tiden* finnes formuleringer om hva som skal oppnås med museumsarbeid, og hvorfor vi har museer. I denne stortingsmeldingen fokuseres det blant annet på kulturvernarbeid i museer og arkiv som redskap for kunnskapsoverføring og verdiformidling. I museumsutredningen fra 1996, NOU 1996:7 *Museum. Mangfold, minne, møtestad*, blir museene definert som møtesteder og dialoginstitusjoner med særlig ansvar for «samfunnsminnet».

Fra 1975 til 2000 vokste antall støtteberettigede museer i Norge fra 179 til over 340. Årsaken til den voldsomme veksten var innføringen av en tilskuddsordning for halvoffentlige museer i 1975. Ordningen fikk sterk betydning for museumsfeltet og bidro til økonomisk stabilitet, økt profesjonalisering av museumsarbeidet og muliggjorde nye bygg – og den brakte med seg struktur- og organisasjonsprinsipper. Samtidig ble museumslandskapet beskrevet som et «uregjerlig mangfold», med mange små nyetableringer og mangel på sentral ledelse. Dette er noe av bakgrunnen for en ny stor strukturendring i norsk museumspolitikk: innføringen av museumsreformen i 2001, som har dominert museumsfeltet de siste drøye ti årene.<sup>46</sup>

### 11.5.1 Fordelingen av midler på museums- og kulturvernfeltet

I statsbudsjettet for 2013 ble det bevilget én milliard kroner til museums- og andre kulturvernformål. Tilsvarende tall i 2005 var 507,1 millioner kroner. Dette innebærer en nominell vekst på 97,9 prosent i perioden fra 2005 til 2013, og en realvekst på 73,4 prosent, jf. tabell 11.1.<sup>47</sup> Museum og kulturvern er det området med den fjerde største realøkningen i Kulturløftet<sup>48</sup> med en samlet realøkning for årene 2006 til 2013 på 277,5 millioner kroner, jf. tabell 11.4 og 11.16. Området for museum og kulturvern fikk 9 prosent av realøkningen i de statlige bevilgningene til kultur i perioden 2006 til 2013, jf. figur 11.9.

Tabell 11.16 viser bevilgningene over Kulturdepartementets budsjett til området for museum og kulturvern for årene 2005 til 2013. Tabellen viser også tallene omgruppert etter formål. Det vil

<sup>46</sup> Eriksen (2012).

<sup>47</sup> Dersom vi tar utgangspunkt i de omgrupperte tallene, er nominell vekst henholdsvis 95,2 prosent og 71,7 prosent.

<sup>48</sup> Kulturdepartementets del av Kulturløftet.

<sup>45</sup> NOU 1996: 7 *Museum. Mangfold, minne, møtestad*.

### Boks 11.4 Politiske målsettinger på museums- og kulturvernfeltet

Museum og kulturvern ble ikke nevnt blant de femten punktene i Kulturløftet I. Det har likevel skjedd mye på området i årene etter at Kulturløftet ble innført. To stortingsmeldinger om museum og kulturvern har kommet i perioden etter 2005: *Nasjonal strategi for digital bevaring og formidling av kulturarv*<sup>1</sup> (digitaliseringsmeldingen) og *Framtidas museum*.<sup>2</sup> Formålet med digitaliseringsmeldingen er «at så mange som mulig skal få digital tilgang til kunnskap og opplevelser representert i kulturarven». Meldingen omhandler «de strategiske grep som må til for at kvaliteter som finnes i museer, arkiv og bibliotek skal kunne bevares og formidles digitalt.»<sup>3</sup>

Stortingsmeldingen *Framtidas museum* beskriver fire hovedmål for utvikling av museumssektoren knyttet til forvaltning, forskning, formidling og fornying:

**Forvaltning:** Museenes samlinger skal sikres og bevares best mulig for ettertiden og gjøres tilgjengelig for publikum og for forskning. Viktige delmål vil være gode sikrings- og bevaringsforhold samt prioritering og koordinering av samlingene.

**Forskning:** Forskning og kunnskapsutvikling ved museene er et nødvendig faglig grunnlag for innsamling, dokumentasjon og formidling. Et delmål vil være økt forsknings-

samarbeid, både i museumsnettverket og mellom museene og forskningsmiljøer i kunnskapssektoren.

**Formidling:** Museene skal nå publikum med kunnskap og opplevelse og være tilgjengelig for alle. Det innebærer målrettet tilrettelegging for ulike grupper og aktuell formidling som fremmer kritisk refleksjon og skapende innsikt.

**Fornyning:** Gjennom faglig utvikling, nytenkning og profesjonalisering, skal museene være oppdaterte og aktuelle i alle deler av sin virksomhet, være solide institusjoner og ha en aktiv samfunnsrolle. Et delmål vil være å utvikle digital forvaltning og formidling.<sup>4</sup>

Museum og kulturarv kom inn som et eget punkt i Kulturløftet II:

#### 10. Ta vare på norsk kulturarv

Styrke kulturformidlingen gjennom museene, blant annet ved digitalisering av kulturarven. Sørg for at folkemusikk, folkedans og håndverkstradisjonene har gode vilkår. Formidlingen av kirkekultur skal styrkes. Kultur skal stå sentralt i Grunnlovsjubileet 2014.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> St.meld. nr. 24 (2008-2009) *Nasjonal strategi for digital bevaring og formidling av kulturarv*.

<sup>2</sup> St.meld. nr. 49 (2008-2009) *Framtidas museum*.

<sup>3</sup> St.meld. nr. 24 (2008-2009) *Nasjonal strategi for digital bevaring og formidling av kulturarv*: 12.

<sup>4</sup> St.meld. nr. 49 (2008-2009) *Framtidas museum*: 13.

<sup>5</sup> Kulturløftet II 2009.

si at vi har forsøkt å fjerne effekten av tekniske endringer som har blitt gjort med budsjetteringen av kulturfondmidlene gjennom perioden. Disse tallene kan således sies å gi best oversikt over den «reelle» utviklingen på området. Tabellen inkluderer også realøkningen på budsjettområdet for hvert år i perioden. Tabell 11.17 viser den prosentvise fordelingen av midler på området for museum og kulturvern, fordelt på ulike typer tiltak for årene 2005 til 2013.

Kulturløftet sammenfaller delvis med museumsreformen, og som vi ser av tabell 11.17, utgjør museer i det nasjonale museumsnettverket en stadig større andel av budsjettområdet. I 2013 gikk

93,5 prosent av bevilgningene på området til ordinært driftstilskudd til museer i det nasjonale museumsnettverket.

Nesten all realøkningen på området i perioden 2006 til 2013 har gått til det nasjonale museumsnettverket. Bevilgningen har hvert år gått til driftstilskudd til 20 til 50 museer i nettverket.

Opplevelsessenteret for pop og rock i Trøndelag (Rockheim) er den museumsenheten som gjennom perioden har blitt tildelt mest realøkningsmidler med til sammen 43 millioner kroner i perioden fra 2008 til 2010.<sup>49</sup> Det utgjør 15,4 prosent av den samlede realøkningen på dette området for hele perioden fra 2006 til 2013.<sup>50</sup>



Tabell 11.16 Kulturdepartementets budsjett, bevilgninger gruppert etter omfordelte område og realøkning i Kulturløftet. 1000 kr.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Sum
Saldert-budsjett (KUD)*	507 152	609 630	670 253	746 707	809 353	871 916	888 768	949 015	1 003 900	
Omgrup-pert etter formål	525 917	628 756	678 727	746 707	809 353	871 916	921 453	969 829	1 026 400**	
Real-økning		5 000	34 500	29 000	83 000	46 000	27 600	30 500	21 900	

\* 2013 budsjettforslag.

\*\* 2013-tall med forbehold.

Selv om nesten all realøkningen i perioden har gått til museumsnettverket, er det også funnet rom for noen andre prioriteringer og tiltak. Dette gjelder blant annet organisasjoner som Landslaget for lokalhistorie, Norges Husflidslag, Norges Kulturvernforbund og tiltak som Skibladner, Jødisk Museum, Norsk Skogfinsk Museum og flere kunnskapssentre – som alle har fått ekstra bevilgninger i løpet av perioden. Det kan også nevnes at det i 2009 blant annet ble bevilget 6 millioner kroner til arbeidet med Kulturminneåret, og at det i 2012 og 2013 ble satt av henholdsvis 7,4 og 3,5 millioner kroner til Grunnlovsjubileet. Nynorsk kultursentrum har hatt en samlet realøkning på 4,2 millioner kroner i løpet av perioden.

Sammen med musikk- og scenekunstudrådet peker museene seg ut som en av de klare priorite-

ringene i Kulturløftet I og II. Museumsmidlene kommer for øvrig hele landet til gode, ettersom museumsstrukturen i Norge er sterkt desentralisert. I 2012 fikk Oslo-museene 15,8 prosent av museumsbevilgningene, mot 17,5 prosent i 2005.

### 11.5.2 Utviklingen på museums- og kulturvernfeltet<sup>51</sup>

#### Museumsreformen

Det viktigste som har skjedd på museumsområdet de siste årene er som nevnt museumsreformen, som innebærer at mer enn 300 museer har gått sammen til færre enn 70 konsoliderte museer. Museumsreformen ble avsluttet i 2009, men konsolideringsprosessen har fortsatt. I St.meld. nr. 48

<sup>49</sup> I 2011 og 2012 inngikk Rockheim i den konstituerte enheten MiST.

<sup>50</sup> Inkludert 2,8 millioner kroner fra post 78.

<sup>51</sup> Til grunn for gjennomgangen ligger notatet «Utviklingen på museumsfeltet» som Anne Eriksen har utarbeidet på oppdrag fra Kulturutredningen 2014.

Tabell 11.17 Fordeling av bevilgninger på museumsfeltet 2005–2013. Prosent.

Post/institusjon	2 005	2 006	2 007	2 008	2 009	2 010	2 011	2 012	2013
Alle museer i museumsnettverket	79,9	82,9	85,0	85,1	91,9	92,4	93,2	93,6	93,5
Post 55	3,0	2,5	1,2	1,2	1,4	1,1	1,1	1,0	1,0
Post 74	0,6	0,6	0,1	0,1	0,0	0,0	3,6	2,2	2,2*
Post 78	6,7	5,5	5,7	6,4	6,7	6,5	2,1	3,2	3,3
Annet	9,9	8,4	8,1	7,3	-	-	-	-	-
Sum	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Grunnlag/samlet bev (1000 kroner)	525 917	629 381	679 376	747 384	809 353	871 916	921 928	970 319	1 026 400

\* Post 74 er p.t. ikke fordelt på formål. Det er gjort et anslag.

(2002–2003) *Kulturpolitikk fram mot 2014*<sup>52</sup> ble målsettingen med reformen beskrevet slik:

Siktemålet er å få til ei institusjonell opprydding, slik at ein i kvart fylke vert sitjande att med eit mindre tal konsoliderte museum eller museumsnettverk, dvs. einingar med ei så sterk fagleg og økonomisk plattform at dei på ein meningsfull måte kan inngå i eit samla nasjonalt nettverk. Tanken er ikkje å sentralisera, og det er lagt vekt på at lokale museum skal bestå som formidlingsarenaer innanfor ein konsolidert fagleg og institusjonell struktur. Oppsummert er dei retningsgjevande prinsippa å bevare og styrkja lokalt engasjement og deltaking i kulturvernet, å tryggja fagleg kompetanse på regionalt nivå og å samordna musea i eit nasjonalt nettverk.

St.meld. nr. 49 (2008–2009) *Framtidas museum* beskriver status for museumsreformen per 2009. Meldingen vurderer først og fremst måloppnåelse og diskuterer ikke forhold som ligger utenfor reformens egne premisser. Den slår fast at målene som ble satt for museumsreformen, i hovedsak er nådd. Reformen gjaldt i hovedsak strukturelle forhold ved museumssektoren, men i reformens senere fase har det faglige innholdet, museenes samfunnsrolle og relasjon til publikum også blitt viktig.<sup>53</sup> Museumsreformen er ikke et resultat av kulturpolitikken etter 2005, men er likevel blitt gjennomført parallelt med innføringen av Kulturløftet – og preger i stor grad utviklingen på dette område i perioden. *Framtidas museum* sier at 60 prosent av museene sier seg fornøyd med reformen. I enkelte fylker er det utført evalueringer av de konsoliderte museene. Her er bildet mer blandet. Særlig framheves problemer med eierstruktur, ledelseslegitimitet og prioriteringer til faglig arbeid. Museumsreformen oppfattes dessuten som mer organisatorisk enn faglig, og museenes oppgave i samfunnet oppleves som utydelig. I tillegg preges sektoren av manglende mangfold og et tilbud som ikke er representativt for dagens befolkningssammensetning.

Høsten 2012 bestilte Kulturrådet en evaluering av organiseringen av museene i kjølvannet av museumsreformen. Av mandatet for evalueringen framkommer det at det er ønskelig at det fokuseres på museumsreformens organisatoriske effekter.

<sup>52</sup> I St.meld. nr. 48 (2002-2003) *Kulturpolitikk fram mot 2014*: 178.

<sup>53</sup> St.meld. nr. 49 (2008-2009) *Framtidas museum*: 12.

### *Digitalisering av kulturarven*

Sentralt på området i tiden etter 2005 er arbeidet med en nasjonal strategi for digitalisering av kulturarven, som er beskrevet stortingsmeldingen *Nasjonal strategi for digital bevaring og formidling av kulturarv*. Ifølge meldingen er strategien forankret i to hovedperspektiv: bevaringsperspektivet og formidlingsperspektivet. Bevaringsperspektivet utdypes slik: «Det er en grunnleggende forutsetning for enhver kulturarvinstitusjon at samlingene og materialet som institusjonene har ansvaret for, skal bevares og sikres på best mulig måte slik at mange fremtidige organisasjoner kan ha nytt og glede av materialet.<sup>54</sup> Formidlingsperspektivet derimot legger vekt på den økte tilgjengeligheten digitaliseringen bidrar til:

Digital teknologi åpner for vidtrekkende muligheter for hvordan brukerne kan få tilgang til den store informasjonsmengden som ligger i abm-institusjonene. Det innebærer en stor forenkling at man som bruker kan oppsøke digital representasjon av arkivmateriale, foto, publikasjoner osv. på Internett, uten å måtte oppsøke den konkrete institusjonen som har originalmaterialet.<sup>55</sup>

DigitaltMuseum er en felles, nasjonal katalog over samlinger i norske kunst- og kulturhistoriske museer på internett. Tjenesten ble etablert i 2009 etter en prøveperiode, og er støttet av Norsk Kulturråd. Målet med DigitaltMuseum er ifølge nettsiden «at museenes samlinger skal være lett tilgjengelige for alle interesserte, uavhengig av tid og sted», og at samlingene «enklere skal kunne brukes til studier, undervisning og bildesøking.»<sup>56</sup> Aktiviteten på DigitaltMuseum ble styrket i 2011, og portalen har vært gjenstand for kontinuerlige forbedringer. Blant annet har funksjonen som lar publikum gi sine innspill og kommentarer, blitt populær og er ifølge Kulturdepartementet et viktig ledd i å slippe brukerne til og å gjøre museene til mer relevante samfunnsaktører.<sup>57</sup> Et annet digitalt prosjekt er satsingen Digitalt fortalt, som ble lansert i 2009 – og som var det tidligere ABM-utviklings satsing i Kulturminneåret 2009. Prosjektet er nå videreført av Norsk kulturråd. Målet

<sup>54</sup> St.meld. nr. 24 (2008-2009) *Nasjonal strategi for digital bevaring og formidling av kulturarv*: 13.

<sup>55</sup> St.meld. nr. 24 (2008-2009) *Nasjonal strategi for digital bevaring og formidling av kulturarv*: 14.

<sup>56</sup> <http://digitaltmuseum.no/info/digitaltmuseum>.

<sup>57</sup> Prop. 1 S (2012-2013) Kulturdepartementet: 135.

med prosjektet er «å lage en omfattende base av fortellinger som viser bredden og variasjonen i begrepene kulturminner og kulturarv» og «å legge til rette for at mange og ulike stemmer kan komme til orde.»<sup>58</sup>

I 2008 ble EU-prosjektet Europeana<sup>59</sup> lansert. Målet med prosjektet er å gjøre Europas kulturarv tilgjengelig for offentligheten, også på tvers av landegrensene. Norge har levert mye data til portalen, som ved årsskiftet 2011/2012 inneholdt vel 20 millioner digitale objekter. Av dette var om lag 1,3 millioner høstet inn av Kulturrådet fra nasjonale fellesløsninger. Kulturrådet hadde også en sentral rolle i EuropeanaLocal, som er et avsluttet delprosjekt for å sikre at regionalt og lokalt innhold ble en viktig del av Europeana.<sup>60</sup> Norge deltar også i UNESCOs program Memory of the World, og i 2012 ble det etablert et register over Norges dokumentarv, foreløpig med 12 bidrag.

#### *Kulturminnevernet*

I 1973 ble Riksantikvaren overført fra Kultur- og kirke departementet til det nyetablerte Miljøvern departementet. Dermed ble vernearbeidet overført til miljøfeltet. I 1988 ble Riksantikvaren organisert som et direktorat under Miljøvern departementet med det overordnede ansvaret for landets kulturminner.<sup>61</sup> Siden 1970-tallet har prinsippet om å bevare verneverdige bygninger, anlegg og hele miljøer in situ vært rådende i kulturminnetenkningen. Tidligere ble antikvariske bygninger flyttet til museer, mens de nå bevares der hvor de opprinnelig hører hjemme. Tanken er at man ønsker å bevare hele miljøer. Plan- og bygningsloven er derfor et like viktig juridisk rammeverk for kulturminnevernet som kulturminneloven er – og dette var noe av bakgrunnen for at kulturminnevernet ble lagt til Miljøvern departementet, mens museene sorterer under Kultur departementet. Mye kulturminnevern foregår tverrsektorielt, og både Vegvesenet, Statsbygg, Jernbaneverket og Statens landbruksforvaltning driver et godt kulturminnevernarbeid.<sup>62</sup>

Tilknytningen til Miljøvern departementet gjør at kulturminnevernet nyter godt av miljøvern hensynets sterke forankring som forvaltningsprinsipp. Likevel synes ikke plasseringen av kulturminnevernet å være like opplagt i dag, og flere for-

hold tilsier at plasseringen bør revurderes. Et argument for å flytte kulturminnevernet er at kulturargumenter i liten grad har gjennomslagskraft i budsjettssammenheng i Miljøvern departementet og må suppleres med en miljøargumentasjon som ikke alltid er relevant eller har reell tyngde for kulturminnefeltet. Et annet argument for en slik flytting er at kulturminnevernaktører i internasjonale sammenhenger forholder seg til kulturpolitiske myndigheter i andre land.

Norges Kulturvernforbund er en paraplyorganisasjon for 20 landsdekkende kulturvernorganisasjoner. Kulturvernforbundet har ikke en entydig oppfatning av hvor kulturminnevernet bør ligge, men gir uttrykk for en tydelig frustrasjon knyttet til den fragmenterte departementstilknytningen for sine organisasjoner: «Dagens situasjon er at kulturvernorganisasjonenes tilknytning er fordelt på bortimot samtlige departement. Dette står i klar kontrast til at store deler av den offentlige kulturaktiviteten har sin forankring i ett departement» – og videre:

det (må) ryddes opp i sektoransvaret i staten slik at alle kulturvernorganisasjonene får en hensiktsmessig departemental tilknytning. På et mer generelt plan, må kulturvernorganisasjonenes virksomhet få en tydeligere plass i kulturpolitikken.

Også Norges museumsforbund peker på at det er behov for mer samordning mellom museums- og kulturvern arbeidet i Kultur departementet og kulturminnevernet i Miljøvern departementet. Det er delte meninger i de berørte fagmiljøene om kulturminnevernets departementstilknytning.

#### *Kulturminneåret 2009*

Kulturminneåret 2009 er et eksempel på et samarbeid mellom Miljøvern departementet og Kultur departementet. Ifølge Arne Lie Christensen ønsket de to departementene at Kulturminneåret skulle bidra til større oppmerksomhet rundt alle typer minner fra den nære fortiden, men uten at de hadde planer om å endre kulturminneloven. I praksis har det imidlertid funnet sted en utvidelse av kulturminnebegrepet, som samsvarer med den internasjonale tendensen som likestiller den materielle og immaterielle kulturarven.<sup>63</sup> I 2007 ratifiserte Norge UNESCO-konvensjonen om vern av den immaterielle kulturarven.

<sup>58</sup> <http://www.digitaltfortalt.no/>.

<sup>59</sup> <http://www.europeana.eu/portal/>.

<sup>60</sup> Prop. 1 S (2012-2013) Kultur departementet: 135.

<sup>61</sup> Christensen (2011): 137.

<sup>62</sup> Eriksen (2012).

<sup>63</sup> Christensen (2011): 192.

### 11.5.3 Virkninger av museums- og kulturvernpolitikken

Av Kulturløftet II framgår det at regjeringen vil «ta vare på norsk kulturarv». Videre heter det at regjeringen vil »(s)tyrke kulturformidlingen gjennom museene, blant annet ved digitaliseringen av kulturarven». I boks 11.4 har vi gjengitt hovedmålene for museumssektoren, som er knyttet til forvaltning, forskning, formidling og fornying. De statlige virkemidlene skal på ulike måter stimulere de ulike bestanddelene i verdikjeden på museums- og kulturvernfeltet og bidra til å oppnå de kulturpolitiske målsettingene. Med vår gjennomgang av museums- og kulturvernfeltet ønsker vi blant annet å belyse hvorvidt kulturpolitikken etter 2005 har bidratt til en innfrielse av disse målene.

#### *Virkninger av museumsreformen*

Museumsreformen er det viktigste som har skjedd på feltet i perioden. Reformen initierte tiltak med langsiktig effekt og satte i gang endringsprosesser som fremdeles pågår. Det er for tidlig å vite hva som er de langsiktige effektene av reformen, men basert på museenes egne rapporter til Kulturdepartementet og utredningen *Utviklingen på museumsfeltet* som Anne Eriksen har skrevet på oppdrag av Kulturutredningen, mener vi likevel å kunne si noe om de umiddelbare virkningene reformen har hatt på målsettingene knyttet til forvaltning, forskning, formidling og fornying.

Ifølge Kulturdepartementet gir museenes rapporter til departementet inntrykk av økende grad av bevissthet om en gjennomtenkt og prioritert forvaltning. Dette reflekteres blant annet i rapporter om kontrollert innsamlingsvirksomhet – og om samarbeid museer imellom om fellesløsninger i samlingsforvaltning.<sup>64</sup> Museenes rapportering til Kulturdepartementet viser også en økende satsing på forskning og publisering. 63 prosent av museene rapporterte om vedtatte planer for forskning i 2011, noe som er en økning fra 2010, da 54 prosent av museene rapporterte at de hadde forskningsplaner.<sup>65</sup> I tillegg viser museenes rapporter at museene i sine målformuleringer jevnt over er seg bevisst forventningene om fornying av samfunnsrollen. Norsk kulturråds utviklingsmidler for museumssektoren prioriterer prosjekter med utradisjonell tematikk, virkemidler og mål-

grupper. Blant annet er det gitt midler til prosjekter som tilrettelegger formidling for demente, og til dokumentasjon og formidling av romfolkets kultur og livsvilkår i Oslo.<sup>66</sup>

I utredningen *Utviklingen på museumsfeltet* peker Anne Eriksen på at konsolideringen har muliggjort en økt profesjonalisering av museene, så vel administrativt som faglig. De større museumsenheterne er både faglig og økonomisk mer robuste og slagkraftige – og det har vært mulig å bygge ut fellestjenester i større omfang og på en mer systematisk måte enn før, blant annet knyttet til arkiv- og foto-arbeid ved museene. I flere fylker pågår det i dag et arbeid med å etablere fellesmagasiner for museumssamlingene, og dette skaper et viktig grunnlag for bedre sikring og konservering av gjenstandsmaterialet. Også annet faglig arbeid, ikke minst knyttet til forskningsoppgaver, ser ut til å kunne bedre vilkårene ved de konsoliderte museumsenheterne. Som vist ovenfor har Kulturrådet bestilt en evaluering av museumsreformen som skal ha fokus på reformens organisatoriske aspekter. Utvalget mener det også bør gjennomføres en større evaluering som ikke begrenses til effektene av reformen, men som også omfatter en bredere drøfting og analyse av museenes faglige og samfunnsmessige oppgaver. En slik evaluering bør imidlertid gjennomføres når prosessene har kommet lenger og tiltakene har fått tid til å virke.<sup>67</sup>

Som beskrevet innledningsvis ble museene i Museumsutredningen<sup>68</sup> fra 1996 definert som møtesteder og dialoginstitusjoner med særlig ansvar for «samfunnsminnet», mens diskusjoner omkring museenes samfunnsoppdrag og faglige oppgaver i liten grad har blitt videreført i de senere museumspolitiske dokumentene. En kritikk av stortingsmeldingen *Framtidas museum* er at den i liten grad åpner for mer prinsipielle diskusjoner som bør ligge til grunn for de faglige valg og prioriteringer museene tar.<sup>69</sup> Selv om en større evaluering av museumsreformen bør komme litt fram i tid, er likevel tiden moden for å diskutere problemstillinger knyttet til museenes samfunnsrolle.

#### *Museenes samfunnsrolle*

Samfunnets bevissthet knyttet til ivaretagelsen av nasjonale minoriteter har økt, og innvandring har

<sup>64</sup> Kulturdepartementet Prop. 1 S (2012-2013): 129.

<sup>65</sup> Kulturdepartementet Prop. 1 S (2012-2013): 131.

<sup>66</sup> Kulturdepartementet Prop. 1 S (2012-2013): 133.

<sup>67</sup> Eriksen (2012): 4.

<sup>68</sup> NOU 1996: 7 *Museum. Mangfold, minne, møtestad.*

<sup>69</sup> Eriksen (2012): 4.

gjort Norge til et stadig mer flerkulturelt samfunn. Derfor skal museene romme et stort antall identiteter, historier og kulturer. Tradisjonelt har flere av gruppene det gjelder i stor grad vært utelatt fra museenes framstillinger, slik tilfellet har vært både med den samiske urbefolkningen og med de fleste etniske minoriteter i Norge. Andre er blitt framstilt som merkverdigheter og representanter for mindreverdige kulturer i Norge. Dagens museumsarbeid forsøker å rette opp slike skjevheter, men må ta stilling til kompliserte og prinsipielle spørsmål. I formidlingen av ulike identiteter, historier og kulturer møter museene slik et dilemma. Anne Eriksen utdyper dette dilemmaet slik i *Utviklingen på museumsfeltet*:

Hvem skal bestemme utformingen av utstillingene? Hva betyr det «å komme på museum» – er det glansbildevarianter av kultur som skal vises frem, eller skal undertrykkelse, konflikter og problemer også med? Hvis hensikten er å rette opp skjevheter, bør minoritetskulturene få «vise seg frem» på museum på samme måte som norsk kultur tradisjonelt har gjort. Da blir museene minnesteder, kilder til stolthet. Hvis hensikten derimot er å invitere til kritisk refleksjon er det grunn til å vise frem for eksempel den norske majoritetens undertrykkelse av minoritetskulturer. Men betyr ikke det å fortsette elendighetsversjoner av disse kulturene?<sup>70</sup>

I forlengelsen av dette dilemmaet kan man også spørre seg hvorfor identitet egentlig er en sak for museer. Identitetstematikken er allestedsnærværende på museumsfeltet og oppfattes som gjennomgående positiv. Her kunne det imidlertid stilles mer grunnleggende spørsmål ved museenes identitetsskapende arbeidet:

Finnes det ikke andre tema, andre spørsmål og andre prosesser museene kan fortelle om, enn dem som har med identitet å gjøre? Må museene virkelig «spegla kulturell sjølvforståing», slik Museumsutredningen sier? Er problemet virkelig løst bare flere grupper enn før kan identifisere seg med bildene og fortellingene som museene presenterer? Kan ikke museene snakke om noe helt annet?<sup>71</sup>

Et eksempel på museer som også bidrar på andre måter enn gjennom identitetsskapende prosjekter,

er blant annet det ABM-initierte prosjektet BRUDD, som startet i 2003. Dette er et museumsprosjekt hvor et utvalg museer retter et kritisk blikk mot museenes formidlingstradisjon og lager utstillinger om «vanskelige, ubehagelige, marginale og tabubelagte historier.»<sup>72</sup> Et eksempel på en BRUDD-utstilling var Quisling-utstillingen på Telemark museum i Skien i 2007. Utstillingen ønsket å vise hele mennesket Vidkun Quisling, og ikke bare hans negative sider. Det er imidlertid viktig at slik nytenkning omkring grunnleggende museumsoppgaver ikke overlates til enkeltaktører, men at museumsfaglig utviklingsarbeid foregår nasjonalt, for eksempel gjennom museenes faglige nettverk.

#### *Formidling- og publikumsarbeid på museums- og kulturvernfeltet*

Ut fra vår gjennomgang kan det synes som om museumspolitikken etter 2005 – og museumsreformen – har hatt flere heldige virkninger, særlig knyttet til økt fokus på forvaltning og forskning. Samtidig peker vi på manglende drøftinger knyttet til museenes samfunnsrolle. Hva skal museene være? Og hvem skal de være til for? Dette er aspekter som blant annet er nært knyttet til museenes evne til fornying og til å tiltrekke seg både gamle og nye publikumsgrupper.

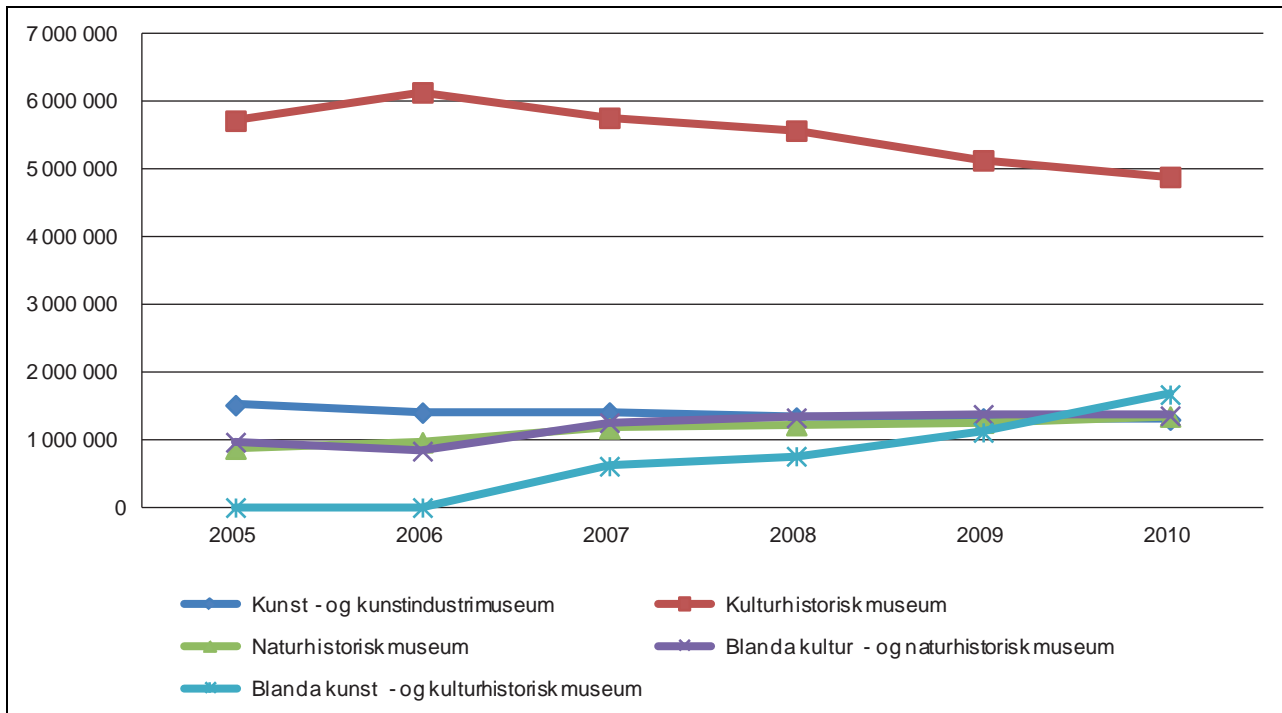
Museene skal nå publikum med kunnskap og opplevelse og være tilgjengelig for alle. I denne sammenhengen er det interessant å se nærmere på utviklingen i museenes besøkstall. Tiltrekker museene seg flere besøkende nå enn tidligere? Og hvem er det som besøker museene? Totalt har det vært en økning på halvannen million besøkende på museene, fra ca. 9 millioner i 2005 til ca. 10,5 millioner besøkende i 2011 – tilsvarende en vekst på 16,7 prosent.

Som vi ser av figur 11.25, har naturhistoriske museer og kultur- og naturhistoriske museer («blanda») hatt en økning i besøkstallene fra ca. 870 000 og ca. 965 500 besøkende i 2005 til om lag 1 350 000 besøkende hver i 2010. Dette tilsvarer en vekst på henholdsvis 54,4 og 40,4 prosent. Kunst- og kunstindustrimuseene har på sin side hatt en prosentvis reduksjon i besøkstall på 14,1 prosent, fra ca. 1 500 000 besøkende i 2005 til ca. 1 300 000 besøkende i 2010. Besøkstallene for kulturhistoriske museer har blitt redusert i perioden, fra ca. 5 700 000 besøkende i 2005 til ca. 4 900 000 i 2010. Dette har sammenheng med at det ble opp-

<sup>70</sup> Eriksen (2012): 5.

<sup>71</sup> Eriksen (2012): 6.

<sup>72</sup> Norsk kulturråd (<http://www.abm-utvikling.no/museum/formidling/brudd?searchterm=BRUDD>).



Figur 11.25 Besøk ved museene etter museumstype for årene 2005 til 2010.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Fra og med 2011 har en gått bort fra å rapportere opplysninger om type museum, og vi har derfor ikke statistikk som viser museum fordelt på museumstype for 2011.

rettet en ny kategori for «blanda kunst- og kulturhistorisk museum» i 2007. Den nye kategorien museer hadde ca. 1 670 000 besøkende i 2010.

Norsk kulturbarometer 2008 viser at 43 prosent av befolkningen i alderen 9 til 79 år hadde vært på museum de siste 12 måneder i 2008. I 2004 var andelen 42 prosent. Den høyeste andelen som går i museum, finner vi i aldersgruppen 9 til 15 år.<sup>73</sup> Det er imidlertid en betydelig forskjell mellom dem med høy og dem med lav utdanning når det gjelder bruken av museer i Norge, på lik linje med mange andre kulturaktiviteter. Mens 62 prosent av de med lang høyskole- eller universitetsutdanning hadde besøkt museum i 2008, gjaldt dette kun 29 prosent av de som har ungdomsskole som høyeste utdanning. Andelen innvandrere fra Asia, Afrika, Latin-Amerika og Europa utenom EU/EØS som besøkte et museum i 2008, var litt lavere enn befolkningen som helhet – 40 prosent. Andelen innvandrere fra EU/EØS, USA, Canada og Australia var på sin side høyere enn befolkningen som helhet. Mer enn 50 prosent av denne gruppen var på museum i løpet av 2008.

Det er imidlertid få museer som jobber aktivt med å nå målgrupper ut over de vanlige gruppene

som barn, unge og det allmenne publikummet. I forbindelse med Mangfoldsåret 2008 rapporterte kun 2 av 10 av institusjonene at de hadde en strategi for videre mangfoldsarbeid. Samtidig har det vært en positiv utvikling, og museene gir uttrykk for at minoritets- og mangfoldsperspektivene gir nye innfallsvinkler og bidrar til å utvide det museale arbeidsfeltet. Gjennom stortingsmeldingen *Kultur, inkludering og deltaking* formidles det likevel et inntrykk av at dokumentasjon og formidling av andre kulturer fremdeles er noe som kommer i tillegg til majoritetskulturen og ikke er en del av en integrert helhet.<sup>74</sup>

Flere av digitaliseringstiltakene vi pekte på i gjennomgangen ovenfor, har bidratt til å styrke formidlingsarbeidet på museums- og kulturvernfeltet – ved å bidra til økt tilgjengelighet for større deler av befolkningen. Norges museumsforbund peker også på at Den kulturelle skolesekken er et av de viktigste kulturpolitiske tiltakene i nyere tid – og at den bidrar til at kunst og kultur når ut til alle barn uavhengig av bakgrunn. Museumsforbundet framholder at museene er blant de mest sentrale aktørene i Den kulturelle skolesekken. Nærmere 400 000 elever deltar årlig på DKS-

<sup>73</sup> SSB (2009).

<sup>74</sup> Meld. St. 10 (2011-2012) *Kultur, inkludering og deltaking*: 46.

arrangementer på museene, men det er store regionale forskjeller. På denne bakgrunnen stiller forbundet spørsmål ved om det bør være mer midler sentralt til å lage nasjonale kunst- og kulturprogrammer av høy kvalitet som hele landet kan nyte godt av.

#### 11.5.4 Utvalgets vurdering

Sammen med musikk- og scenekunstmrådet peker museumsfeltet seg ut som en av de klare økonomiske prioriteringene i kulturpolitikken etter 2005. Innføringen av Kulturløftet sammenfaller delvis med museumsreformen – og nesten all realveksten på området i perioden har gått til driftstilskudd til museene i det nasjonale museumsnettverket. Slik er dette et institusjonstungt felt. Museumsmidlene kommer imidlertid hele landet til gode, ettersom museumsstrukturen i Norge er sterkt desentralisert. Vår gjennomgang viser at museene i Oslo får en mindre andel av de statlige museumsbevilgningene i 2012 enn hva de gjorde i 2005. Her som på andre områder har den statlige kulturpolitikken etter 2005 hatt en regional profil.

Museumsreformen er det viktigste som har skjedd på museumsområdet i løpet av den aktuelle perioden. Stortingsmeldingen *Framtidas museum* beskriver status for reformen og er ingen egentlig evaluering. I meldingen slås det likevel fast at målene som ble satt for reformen, i hovedsak er nådd. Utvalget er kjent med at konsolideringsprosessen har vært vanskelig for enkelte museer. Likevel mener utvalget det langt på vei er grunn til å slutte seg til vurderingen i *Framtidas museum*. Vi har pekt på at reformen ser ut til å ha bidratt til profesjonalisering av museene, mer samhandling museene imellom, og at faglig arbeid knyttet til forskningsoppgaver har bedret vilkårene for museene. Vi har også pekt på at det i økende grad er bevissthet knyttet til forvaltning gjennom innsamlingsarbeid og fellesløsninger – og at stadig flere museer har vedtatte planer for forskning. På denne bakgrunnen kan det synes som om museumsreformen har bidratt til å få forvaltning og forskning i større grad på agendaen. Utvalget vil påpeke at det er mange museer som ikke er konsoliderte, og at de konsoliderte museene har ansvar for å bidra med kompetanse til disse.

En innvending mot museumsreformen er at den er mer organisatorisk enn faglig, og at museenes samfunnsrolle oppleves som utydelig. Tanken om museenes samfunnsrolle står sentralt på dette feltet, men hva som ligger i denne rollen framstår

som uklart. Etter utvalgets oppfatning bør det legges opp til mer debatt om hva som skal være museenes samfunnsoppdrag, og ulike typer dilemma som knytter seg til dette, blant annet med hensyn til representasjon av befolkningsgrupper og identitet.

Museumsreformen initierte tiltak med lang-siktig effekt og satte i gang endringsprosesser som fremdeles pågår. Vi har pekt på at det skal gjennomføres en evaluering som fokuserer på organisatoriske sider ved reformen. Etter utvalgets oppfatning bør det gjennomføres en større evaluering av museumsreformen som også omfatter drøftinger av museenes samfunnsrolle. Utvalget mener en slik evaluering bør gjennomføres litt fram i tid, når tiltakene har fått mer tid til å virke. Samtidig mener utvalget at det bør iverksettes tiltak som har som formål å sette museenes samfunnsrolle på dagsorden.

Den teknologiske utviklingen har åpnet for helt nye muligheter for å bevare og formidle kulturarven, og kulturpolitikken etter 2005 har hatt fokus på å iverksette tiltak som utnytter disse mulighetene. I gjennomgangen ovenfor har vi beskrevet tiltak på feltet som har bidratt til bevaring, og ikke minst til tilgjengeliggjøring, av norsk kulturarv til den norske og europeiske befolkningen. Digitaliseringstiltakene har bidratt til en styrking av formidlingsarbeidet ved norske museer. Samtidig har de samlede besøkstallene ved norske museer økt med 16,4 prosent i perioden 2005 til 2010. Det er imidlertid ikke noen store endringer i hvilke deler av befolkningen som besøker museene.

Det er delte oppfatninger i de ulike fagmiljøene om plasseringen av kulturminnevernet i Miljøverndepartementet. Vi har pekt på at i mange praktiske henseender har aktører innenfor kulturminnevernfeltet en sterkere tilknytning til kultursektoren enn til miljøvernsektoren. Etter utvalgets oppfatning bør kulturminnevernets departementstilknytning vurderes nærmere, og tiltak bør iverksettes for å samordne og tydeliggjøre sektoransvaret på området.

#### 11.6 Arkiv

Det norske arkivfeltet er mangslungent med institusjoner som omfatter det statlige Arkivverket, kommunale og fylkeskommunale arkiv og privatarkiv. Mange av de private arkivene er oppbevart i museer. I budsjettmessig forstand er arkivfeltet likevel et relativt oversiktlig felt på Kulturdepartementets arbeidsområde. Her går det aller meste

Tabell 11.18 Kulturdepartementets budsjett kap. 329 Arkivformål, bevilgninger gruppert etter omfordelte område og realøkning i Kulturløftet. 1000 kr.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Sum
Saldert-budsjett (KUD)*	197 728	211 415	221 529	240 833	265 811	288 047	299 996	324 125	359 508	
Omgrup-pert etter formål	197 728	211 415	221 529	240 833	265 811	288 047	300 471	324 615	359 508**	
Real-økning		0	3 600	13 100	13 700	14 200	5 800	17 600	15 300	83 300

\* 2013 budsjettforslag.

\*\* 2013-tall med forbehold.

### Boks 11.5 Politiske målsettinger for arkivsektoren

Av Kulturdepartementets mål i budsjettproposisjonen for 2013 framgår det at arkiv som har vesentlig kulturell eller forskningsmessig verdi eller som ivaretar administrative, rettslige eller velferdsmessige dokumentasjonsbehov, skal bevares og gjøres tilgjengelige. Det er videre et mål at arkivmateriale skal gjøres bedre tilgjengelig gjennom digitalisering, og at elektronisk arkivmateriale skal bevares og tilgjengeliggjøres. Det er også et mål å fremme lokal- og regionalhistorisk arbeid i hele landet.

Politikken på arkivfeltet er også forankret i målene som går fram av digitaliseringsmeldingen, jf. beskrivelse i museumsdelen, at digital teknologi skal benyttes til å ta vare på og gjøre tilgjengelig kulturarvmateriale for publikum.

Arkivsektoren er ikke eksplisitt nevnt i punktene i Kulturløftet I og II.

av bevilgningene på arkivkapitlet til det statlige Arkivverket, som omfatter Riksarkivet, åtte statsarkiv og Samisk arkiv og Norsk helsearkiv.<sup>75</sup> Riksarkivet har ansvaret for arkivene etter sentrale statlige myndigheter og nasjonalt viktige privatarkiv etter bedrifter, organisasjoner, institusjoner og enkeltpersoner. Statsarkivene oppbevarer tilsvarende materiale fra regionalt og lokalt nivå.

<sup>75</sup> Helse- og omsorgsdepartementet har budsjettansvar for Norsk helsearkiv.

### 11.6.1 Fordelingen av bevilgninger på arkivfeltet

Det ble bevilget 325 millioner kroner til arkivfeltet i 2013, mot 197,7 millioner kroner i 2005. Bevilgningene til arkivfeltet hadde en nominell vekst på 81,8 prosent fra 2005 til 2013, og en realvekst på 47,8 prosent, jf. tabell 11.1. Den samlede realøkningen i Kulturløftet til arkivfeltet var på 83,3 millioner kroner, jf. tabell 11.4 og 11.18. Arkivfeltet fikk 3 prosent av den samlede realøkningen i de statlige bevilgningene til kultur i perioden 2006 til 2013, jf. figur 11.9.

Om lag 95 prosent av bevilgningen på kapitlet går til Arkivverket, og så å si hele realøkningen på arkivkapitlet har tilfalt Arkivverket. I tillegg kommer bevilgning til statsinstitusjonen Norsk lokalhistorisk institutt og tilskudd til et mindre antall arkivinstitusjoner og prosjekt- og utviklingstiltak til museer og arkiv under Norsk kulturråd.

Tabell 11.18 viser bevilgningene over Kulturdepartementets budsjett til arkivområdet for årene 2005 til 2013. Tabellen viser også tallene omgruppert etter formål. Som vi ser, er de omgrupperte tallene bortimot identiske med tallene i Kulturdepartementets budsjett. Tabellen inkluderer også realøkningen på budsjettområdet for hvert år i perioden.

### 11.6.2 Utviklingen på arkivfeltet

Utviklingen på arkivfeltet i tiden etter 2005 preges kanskje særlig av arbeidet med utvikling av digitale arkiv. Samtidig har det blitt jobbet med å øke kapasiteten for papirarkiv. En viktig hendelse på arkivfeltet i perioden er framleggingen av den første stortingsmeldingen om arkivpolitikk. Meld. St.



7 (2012–2013) *Arkiv*, ble lagt fram i november 2012.

#### *Digitalt arkivmateriale – bevaringsutfordringer og lettere tilgang for publikum*

Ifølge digitaliseringsmeldingen er det et mål å benytte digital teknologi for å bevare, tilgjengeliggjøre og formidle arkivmateriale. Regjeringens digitaliseringsprogram er bygget rundt ni prinsipper, der to av de viktigste er (i) at digital kommunikasjon skal være hovedregelen for kontakt med forvaltningen, og (ii) at forvaltningen skal tilby fullstendige og brukervennlige digitale tjenester. Disse prinsippene er ment å skulle øke tilgangen til publikum på arkivområdet, der hver institusjon skal tilpasse tilbudet sitt med sitt eget særpreg, sine prioriteringer og de målgruppene som det er naturlig for dem å vende seg mot. Målet med disse prinsippene er å åpne dører for arkivene, slik at publikum skal kunne komme i kontakt med de historiene som ligger i disse arkivene. Departementet sier i Meld. St. 7 (2012–2013) at man ønsker at alt arkivmateriale som ikke er underlagt taushetsplikt, skal være så tilgjengelig som mulig som en forlengelse av de prinsippene nevnt ovenfor.

Utfordringene i en slik tankegang er lagringsplass og logistikk. Det dreier seg om å digitalisere, lagre og formidle papirbasert arkivmateriale og å ta imot, lagre, tilgjengeliggjøre og formidle digitalt skapt arkivmateriale. Dette forutsetter økt digital lagringskapasitet i arkivinstitusjonene, og Arkivverket har gradvis bygget opp kapasiteten i sitt digitale sikringsmagasin de siste årene.

Arkivverket har satsset systematisk på tilgjengeliggjøring av kildemateriale på internett gjennom kildenettstedet digitalarkivet.no. I perioden har stadig mer materiale, særlig materiale som er mye etterspurt på lesesalene, blitt digitalisert og lagt ut på nett. For eksempel ble det i 2010 skannet og lagt ut 7,3 millioner dokumentsider. Satsingen medfører en vesentlig enklere tilgang for publikum til deler av samlingene, noe som også gjenspeiles i årlige økninger i bruk. I 2010 åpnet brukerne 171 millioner sider digitalisert materiale.

I 2010 lanserte Arkivverket *Arkivportalen* – en felles arkivportal på nett for katalogopplysninger fra alle norske institusjoner som oppbevarer arkivmateriale. Gjennom Arkivportalen får publikum enklere oversikt over hva som befinner seg i arkivinstitusjonene.

Innføring av digital forvaltning de seneste årene har ført til at Arkivverket har måttet utvide

sin digitale lagringskapasitet. I tillegg kreves det utvikling av metoder og prosedyrer for å sikre at informasjon i digitale arkiv ikke går tapt eller blir verdiløse, ved at integritet, autentisitet og lesbarhet opprettholdes i takt med teknologendringer.

#### *Lagring av papirarkiv – kapasitetsbygging og driftsutfordringer*

Arkivverket oppbevarer til sammen 230 000 hyllemeter arkivmateriale.<sup>76</sup> Arkivmateriale i papir krever store oppbevaringsarealer og binder opp budsjettmidler til husleie og energi. Selv med overgang til en digital forvaltning, er det et etterslep i avleveringen av papirmateriale, fordi arkivmateriale gjerne avleveres når det er 25–30 år gammelt. Det betyr at det i mange år framover vil være behov for økt lagringsplass. Derfor har det i hele perioden også blitt iverksatt og gjennomført kapasitetsøkende tiltak: nytt fjellmagasin og sikringsmagasin i Riksarkivet i Oslo, nye og ombygde lokaler ved Statsarkivet i Bergen, Dora i Trondheim og Samisk arkiv i Kautokeino. Det har i perioden også vært gjennomført en analyse av alternative løsninger for håndtering av framtidig avlevering av arkiv til Arkivverket. Det er bestemt at det skal etableres et sentraldepot for papirbasert arkivmateriale på Tynset.

#### *Arkivmeldingen*

Som nevnt ovenfor så kom Meld. St. 7 *Arkiv* i november 2012. Der ble det gjort en gjennomgang av statusen til arkivsektoren i Norge i dag, og det kom også anbefalinger fra Kulturdepartementet om veien videre og hvordan man best skal ivareta arkivmateriale, og hvordan man bør møte de forskjellige utfordringene som møter en voksende arkivsektor.

Blant de viktigste anbefalingene og perspektivene som kommer fram, er at arkivloven bør revideres og oppdateres slik at den tar hensyn til den teknologiske utviklingen som vi har sett i denne sektoren med blant annet en veldig økning i digitalisering og allerede digitaliserte materiale.

Videre anbefales det også at Riksarkivet fortsatt skal være et sentralorgan for denne sektoren, samtidig som man skal opprettholde nettverkene av statsarkiv. Riksarkivet skal vurdere fellesløsninger for lagring av digitalt skapte statlige arkiv som har gått ut av administrativ bruk, men som ikke har nådd alderen for avlevering til Arkivverket etter regelverket i dag. I meldingen foreslår

<sup>76</sup> Kulturdepartementet Prop. 1 S (2011-2012).

departementet også at Riksarkivaren overtar ansvaret for kartlegginger, oversikt og statistikk for arkivsektoren som Norsk kulturråd har hatt ansvar for siden nedleggelsen av ABM-utvikling.

Andre viktige poeng som blir framhevet, gjelder privatarkiv og arkiv i kommunal sektor. Det er en utfordring å skulle få til en tilfredsstillende representasjon av disse privatarkivene i en samlet samfunnsdokumentasjon. Departementet har som utgangspunkt at staten skal være en pådriver for og være koordinator i arbeidet med å skulle få til en god balanse og tilgang til diverse privatarkiv, slik at man kan representere dem til offentligheten på lik linje med de offentlige arkivene.

Arkiv i kommunal sektor er en annen viktig utfordring i arkivsektoren. I Meld. St. 7 (2012–2013) står det at bevaring og tilgjengelighetsarbeid av egne arkiv er en av de lovbundne oppgavene som kommuner og fylkeskommuner skal løse innenfor rammene av kommunalt selvstyre. Arkivverket er i gang med å systematisere og forsterke tilsynet med denne delen av det kommunale arkivarbeidet, slik at man kan fastsette resultatkrav og krav til rapportering. Som en del av Riksarkivarens veiledning og tilsynsfunksjon skal etaten medvirke til at digitale deponeringer for kommunal sektor blir etablert.

### 11.6.3 Utvalgets vurdering

Arkivfeltet har hatt en middels realvekst siden 2005, sett i forhold til andre områder på Kulturdepartementets budsjettområde. Mye av veksten har vært bundet opp i tiltak for sikre kapasitet og drift knyttet til lagring av papirarkiv. I tillegg kommer utbygging av digital lagringskapasitet og sikring av digital informasjon. Etter utvalgets oppfatning har man gjort store framskritt innenfor arkivområdet i denne perioden med digital bevaring og formidling av kulturarv. Fra et publikumsperspektiv kan vi særlig trekke fram digitalarkivet.no, som har blitt bygget ut og hatt en vesentlig økning i bruk.

Samtidig er det grunn til å understreke at arkivenes betydning ikke ligger i dagens bruk og publikumsopplutning alene. Arkivene inneholder uerstattelig informasjon som er grunnleggende viktig for samfunnsminne, dokumentasjon og rettssikkerhet. Bevaring av arkiv er derfor avgjørende i et kultur-, demokrati- og rettsikkerhetsperspektiv nå og i fremtiden. Etter utvalgets oppfatning er det derfor viktig at man åpner for at større deler av den faktiske arkivsektoren innlemmes i den nasjonale politikken på dette området. Særlig gjelder dette de såkalte tradisjonsarkivene.

I motsetning til historiske arkiv som museer har overtatt (etter foreninger, virksomheter eller enkeltpersoner), er tradisjonsarkivene resultatet av aktiv og faglig begrunnet innsamlingsvirksomhet fra museer eller enkeltpersoners side. Arbeidet er blitt utført på 1800- og 1900-tallet for å dokumentere en folkelig kulturarv, med vekt på forestillingsverdener og kunstneriske uttrykk som fortelling, sang og musikk. I dag blir dette verdifulle materialet systematisk usynliggjort i museumsstatistikken, som definerer arkiv i museenes eie kun som (historisk) materiale overtatt fra andre arkivskapere, dvs. arkiv fra foreninger, lag og bedrifter.

I internasjonal sammenheng er derimot slike arkiv svært framtrædende og ansett som stadig viktigere. UNESCOs program Memory of the World fra 1992 og konvensjonen for vern av «intangible heritage» fra 2006 er uttrykk for tilsvarende tendenser. Norge ratifiserte denne konvensjonen i 2007 og har tatt del i Memory of the World-programmet siden 2011. Både for å holde tritt med den internasjonale utviklingen på feltet og for å oppfylle forpliktelser som følger med program og konvensjon, bør Norge sørge for en synliggjøring og bedre ivaretagelse av landets tradisjonsarkiv. Mye av materialet i disse tradisjonsarkivene er i dag lite tilgjengelig og lite kjent, til tross for dets store verdi for forskning, formidling og undervisning. Materialet er en viktig kilde til forståelse av tidligere tiders tro og tenkemåte så vel som til folkelig musikk og diktning og en viktig del av norsk kulturarv. Det er behov for et nasjonalt løft for å skaffe oversikt over dette viktige materialet. Det må sikres gjennom digitalisering, og det bør gjøres tilgjengelig gjennom formidling og forskning.

## 11.7 Språk, litteratur og bibliotek

Som vist i Del I har språk, litteratur og bibliotek lenge vært en sentral del av norsk kulturpolitikk. På 1800-tallet var litteraturen den eneste kunstformen som hadde et massepublikum, og den sto derfor i en særstilling når det gjaldt å legitimere nasjonen som et folk. Mens språk- og litteraturpolitikken på 1800- og 1900-tallet må sees på bakgrunn av behovet for nasjonsbygging og etableringen av et norskspråklig «vi», må dagens språkpolitikk ta et videre perspektiv. Internasjonaliseringen av samfunn og medier har ført til at stadig mer kommunikasjon foregår på engelsk. Norsk språk har derfor ikke en like sterk og selvsagt posisjon som det en gang hadde. UNESCO har advart mot

«språkdøden» som rammer stadig flere, og har i en rekke konvensjoner tatt til orde for å bevare det globale kulturelle og språklige mangfoldet. Dette er bakgrunnen for at språkpolitikk også har fått en stadig mer framtrædende rolle i norsk kulturpolitikk de siste årene, med et styrket fokus på fellesspråkene bokmål og nynorsk, på de samiske språkene, nasjonale minoritetsspråk og norsk tegnspråk.

I løpet av de siste årene har det også blitt en sentral litteraturpolitisk målsetting å fremme utvikling av digitalt innhold og digitale tjenester, samtidig som man skal sikre posisjonen til norsk litteratur. De to målsettingene henger nøye sammen, ettersom digitaliseringen byr på helt nye muligheter for spredning og tilgjengeliggjøring av litteratur, det være seg via bibliotek eller bokhandlere. En rekke tiltak er iverksatt i løpet av kulturløftperioden for å møte disse utfordringene, men fortsatt gjenstår det mye arbeid knyttet til regelverk og teknologisk infrastruktur for digitale produkter.

### 11.7.1 Fordelingen av midler på språk-, litteratur- og bibliotekfeltet

I 2005 ble det bevilget 428,7 millioner kroner til språk, litteratur og bibliotek over Kulturdepartementets budsjett. I 2013 ble det bevilget 873,6 millioner kroner til tilsvarende formål, noe som innebærer en nominell vekst på 103,8 prosent i perioden, mens realveksten var på 41,8 prosent, jf. tabell 11.1.<sup>77</sup> Den samlede realøkningen i Kulturløftet på hele området var på 166,9 millioner kroner, jf. tabell 11.4 og 11.19. Området språk, litteratur og bibliotek fikk 5 prosent av realøkningen i de statlige bevilgningene til kultur i perioden 2006 til 2013, jf. figur 11.9.

Tabell 11.19 viser bevilgningene over Kulturdepartementets budsjett til området for språk, litteratur og bibliotek for årene 2005 til 2013. Tabellen viser også tallene omgruppert etter formål. Det vil si at vi har forsøkt å fjerne effekten av tekniske endringer som har blitt gjort med budsjetteringen av kulturfondmidlene gjennom perioden. Disse tallene kan således sies å gi best oversikt over den «reelle» utviklingen på området. Tabellen inkluderer også realøkningen på budsjettområdet for hvert år i perioden.

<sup>77</sup> Dersom man tar utgangspunkt i de omgrupperte tallene, er beløpet 510,8 millioner kroner i 2005 og 889,8 millioner kroner i 2013. Den nominelle veksten er da på 74,8 prosent, mens realveksten er på 36,1 prosent.

De statlige midlene til språk, litteratur og bibliotek fordeler seg i hovedsak på driftstilskudd til Nasjonalbiblioteket, Språkrådet, Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek og flere innkjøps- og produksjonsstøtteordninger.

Hovedposten på dette budsjettkapitlet er Nasjonalbiblioteket, som fikk 56,3 prosent av bevilgningene på området i 2013.<sup>78</sup> 38,5 prosent av realøkningen til området i perioden fra 2006 til 2013 gikk til Nasjonalbiblioteket.

Litteraturstøtteordningene under Norsk kulturfond hadde en realøkning på i alt 24 millioner kroner i perioden fra 2006, der mest gikk til utvidelsen av ordningen for innkjøp av norsk sakprosa. Innkjøpsordningen for ny norsk skjønnlitteratur, som er den største og eldste av disse ordningene, hadde en realøkning på 3 millioner kroner fra 2008 til 2010. I perioden 2011 til 2013 har litteraturstøtteordningene blitt styrket med til sammen 4,4 millioner kroner.

Under post 320/74 og 326/78 gis det støtte til mer enn 50 ulike tiltak. Det ble bevilget 103 millioner kroner over 78-posten i 2012. Det største tiltaket på posten er en bibliotekjeneste i fengsel, som fikk 20 millioner kroner i 2012.

Ulike tiltak til styrking av nynorsk, blant annet ordbok, hadde en realøkning på 9 millioner kroner fra 2006 til 2012. På bakgrunn av språkmeldingen i 2008 ble det blant annet bevilget en realøkning på 9,5 millioner kroner til å etablere en språkbank i 2009, og flere andre språktiltak fikk bevilgninger i de påfølgende årene. I 2006 og 2007 ble det også bevilget til sammen 10,5 millioner kroner til Ibsen-jubileet og etablering av Den internasjonale Ibsenprisen.

Oppsummeringsvis har realveksten på området språk, litteratur og bibliotek i hovedsak gått til Nasjonalbiblioteket, utvidelsen av etablerte innkjøpsordninger for litteratur, ulike språklige tiltak og utvikling av en bibliotekjeneste i fengsel.

### 11.7.2 Utviklingen på området språk, litteratur og bibliotek

Kulturdepartementet og aktørene på litteraturfeltet har i stor grad vært enige om at den norske språk- og litteraturpolitikken har fungert i tråd med kulturpolitiske målsettinger på den ene siden, og norske forlag og bokhandlers interesser på den andre. Med økt grad av digitalisering og språklig og kulturell globalisering står vi imidlertid overfor nye utfordringer som krever nye til-

<sup>78</sup> De samlede bevilgningene på området inkluderer her post 74, kap. 320.

### Boks 11.6 Politiske målsettinger for området for språk, litteratur og bibliotek

I Kulturdepartementets budsjettproposisjon for 2013 framgår det at målene for språk-, litteratur og bibliotekpolitikken er «1. å sikre det norske språkets posisjon som et fullverdig, samfunnsbærende språk i Norge, 2. å sikre og bevare pliktavlevert materiale og andre samlinger, og å gjøre samlingene og informasjonen om disse tilgjengelige, 3. å produsere og låne ut folkebiblioteklitteratur og studielitteratur i lyd- og blindeskrift, 4. å fremme utvikling av digitalt innhold og tjenester og 5. å sikre nyskaping, bredde og spredning av norsk fag- og skjønnlitteratur.»

I perioden etter 2005 har det kommet flere stortingsmeldinger som behandler politikktutforming på disse feltene; *Mål og mening* (Språkmeldingen)<sup>1</sup>, *Bibliotek* (Bibliotekmeldingen)<sup>2</sup>, *Nasjonal strategi for digital bevaring og formidling av kulturarv* (Digitaliseringsmeldingen)<sup>3</sup> og *Omorganisering av ABM-utvikling*.<sup>4</sup>

Det overordnede strategiske målet for norsk språkpolitikk som er skissert i *Mål og mening* er «å motverke domenetap for norsk språk og sikra det norske språket ein fullverdig status og bruk innanfor alle delar av norsk samfunnsliv.»<sup>5</sup> Videre framgår det av meldingen at ved utforming og gjennomføring av all offentlig politikk i Norge skal det i den grad det er mulig, tas hensyn til følgende overordnede språkpolitiske mål «1. Norsk skal vera hovudspråket og felles nasjonalspråk i Noreg, 2. Norsk skal vera eit samfunnsberande og fullverdig språk. 3. Det skal leggjast spesielt til rette for at nynorsk blir meir reelt likestilt med bokmål, 4. Det offentlege skal leggjja vekt på å føra eit korrekt og forståelig språk og 5. Alle skal ha rett til språk, å få utvikla og tilegna seg det norske språket, bokmål og nynorsk, å få utvikla og bruka sitt eige morsmål eller førstespråk, inkludert teiknspråk, sitt eige urfolksspråk eller nasjonale minoritetsspråk, og alle skal få høve til å læra seg framande språk.»

Hovedformålet med Bibliotekmeldinga er «å utvikle robuste og omstillingsdyktige bibliotek

som kan tilby alle innbyggjarane betre bibliotektenester». Det presiseres vidare at »(d)ette er ei viktig oppgåve som ikkje minst handlar om å styrkje og vidareutvikle ein offenleg møteplass for kultur- og kunnskapsformidling, tufta på demokrati og ytringsfridom».<sup>6</sup>

Digitaliseringsmeldinga framhever «at så mange som mulig skal få digital tilgang til kunnskap og opplevener representert i kulturarven», og behandlar særleg «de strategiske grep som må til for at kvalitetar som finnes i museer, arkiv og bibliotek skal kunne bevarast og formidlast digitalt».<sup>7</sup>

Med ABM-meldinga ønsket Kulturdepartementet at de statlige bibliotekoppavene ble samlet og lagt til Nasjonalbiblioteket, samt at den resterende delen av AMB-utvikling ble samorganisert med Norsk kulturråd.

I Kulturloftet I og II framkommer følgende målsettinger:

#### 11. Styrking av det norske språk – økt satsing på norsk litteratur

Vi mener det er nødvendig med en offensiv språkpolitikk for å styrke det norske språks posisjon. Norge er et lite språkområde, og er derfor under konstant press. Nynorsk er under et særleg press. Vi er oppatt av at bibliotekene skal gi et godt digitalt tilbud, og går inn for etablering av en digital nasjonal kunnskapsbase. Vi vil styrke innkjøpsordningen for norsk litteratur (Kulturloftet)

#### 4. Styrke bibliotekene og norsk språk

Styrke bibliotekene som arenaer for lese-lyst, læring og kulturopplevener. Bidra til et kvalitets- og kompetanseløft i bibliotekene gjennom utviklingstilskudd og modellbibliotek og bruk av ny teknologi. Innkjøpsordningene for litteratur skal styrkes. Etablere en norsk Språkbank. Sikre nynorsken gode kår. Gjøre 2010 til et nasjonalt leseår (Kulturloftet II).

<sup>1</sup> St.meld. nr. 35 (2007-2008) *Mål og mening*.

<sup>2</sup> St.meld. nr. 23 (2008-2009) *Bibliotek. Kunnskapsallmenning, møtestad og kulturarena i ei digital tid*.

<sup>3</sup> St.meld. nr. 24 (2008-2009) *Nasjonal strategi for digital bevaring og formidling av kulturarv*.

<sup>4</sup> Meld. St. 20 (2009-2010) *Omorganisering av ABM-utvikling*.

<sup>5</sup> St.meld. nr. 35 (2007-2008) *Mål og mening*: 24.

<sup>6</sup> St.meld. nr. 23 (2008-2009) *Bibliotek. Kunnskapsallmenning, møtestad og kulturarena i ei digital tid*: 11.

<sup>7</sup> St.meld. nr. 24 (2008-2009) *Nasjonal strategi for digital bevaring og formidling av kulturarv*: 12.

Tabell 11.19 Kulturdepartementets budsjett kap. 326 språk, litteratur og bibliotekformål, bevilgninger gruppert etter omfordelte område og realøkning i Kulturløftet. 1000 kr. Prosentandel av realøkningen til (store) institusjoner.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Sum
Saldert budsjett (KUD)*	428 670	466 780	474 244	633 260	705 594	757 803	805 976	841 245	873 630	
Omgrup- per- etter formål	510 798	560 387	574 855	633 260	705 594	757 803	818 730	854 395	889 800**	
Real- økning		8 000	22 300	31 500	42 300	36 900	8 100	10 700	7 100	166 900
Pst. av real- økning til (store)inst itusjoner		0,0	13,5	69,5	33,1	32,5	74,5	46,7	33,8	

\* 2013 budsjettforslag.

\*\* 2013-tall med forbehold.

nærminger og tiltak i den statlige språk-, bibliotek- og litteraturpolitikken. Balansegangen mellom ideelle fordringer og kommersielle interesser innebærer ikke bare store utfordringer for aktørene på språkfeltet, men også for kulturpolitikken i årene som kommer. Hvordan skal vi klare å sikre og videreutvikle norsk språk og norsk fagterminologi i møtet med engelsk? Hva med nynorskens posisjon i det digitale? Vil bokhandlene overleve når folk kan laste ned bøker hjemmefra? Hva skjer med bibliotekene når bøkene ikke lenger står i bokhyllene, men foreligger digitalt?

Driften av folkebibliotekene er et kommunalt ansvar. På statlig hold er det en hovedoppgave å legge til rette for at alle bibliotek rundt om i landet kan samarbeide og fungere på en måte som gir brukerne et best mulig tilbud. Dette omfatter ansvaret for et oppdatert lov- og regelverk på bibliotekfeltet og tilsynet med at dette regelverket håndheves. Videre er det et statlig ansvar å sørge for at organene med nasjonale oppgaver har nødvendige rammevilkår, slik at de kan løse oppgavene sine på en tilfredsstillende måte. Som en oppfølging av bibliotekmeldingen arbeider Kulturdepartementet med en revidering av folkebibliotek-

Tabell 11.20 Fordeling av bevilgninger – språk/litteratur/bibliotek 2005–2013. Prosent.<sup>1</sup>

Formål/post	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nasjonal- biblioteket	55,8	52,3	52,2	51,2	50,1	49,9	51,1	51,4	56,3
Andre institusjoner	10,3	10,1	10,4	9,8	10,0	9,8	9,5	9,3	9,4
Litteratur- ordninger	16,1	16,7	17,5	19,8	19,7	19,8	18,9	18,8	18,5
Post 74 og 78	13,9	16,9	15,1	14,3	14,5	14,9	13,7	13,6	8,1 <sup>2</sup>
Andre formål	3,9	4,0	4,8	5,0	5,7	5,6	6,9	6,8	7,8
Sum	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Grunnlag/ samlede bev (1000 kroner)	510 798	560 387	574 855	633 260	705 594	757 803	818 730	854 395	889 800

<sup>1</sup> Andre institusjoner omfatter statsinstitusjonene Språkrådet og Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek. Litteraturordninger – er litteraturordninger, inkl. innkjøpsordninger under Norsk kulturfond. Andre formål omfatter blant annet tilskudd til Det Norske Samlaget, Litteraturfestivalen mfl. Post 74 er p.t. ikke fordelt på formål. Basert på et anslag.

<sup>2</sup> Post 74 er p.t. ikke fordelt på formål. Det er gjort et anslag.

loven. Nasjonalbiblioteket forvalter de statlige utviklingsmidlene til folkebibliotekene. Dette kommer vi nærmere inn på i kapittel 9 om den kommunale og fylkeskommunale kulturpolitikken.

### *Språkmeldingen*

En viktig hendelse i perioden var lansering av St.meld. nr. 35 (2007–2008) *Mål og mening (Språkmeldingen)*, som på en systematisk måte drøftet språksituasjonen i Norge. Bakgrunnen for meldingen var blant annet at språksituasjonen har endret seg i takt med den teknologiske og sosiale utviklingen. Blant annet opplever vi at stadig mer kommunikasjon foregår på engelsk. Norsk språk har derfor ikke en like sterk og selvsagt posisjon som det en gang hadde, verken i utdanningene, forskningen, forvaltningen eller i litteraturen. Gitt at engelsk vinner fram på stadig flere områder, risikerer norsk et såkalt domenetap. I den grad dette domenetapet brer om seg, kan et levende og fullverdig norsk språk være truet. Språkmeldingen tar derfor til orde for en helhetlig og «sektorer-gripende» språkpolitikk som skal konsolidere og videreutvikle det norske språket slik at det kan fortsette å være det «samfunnsbærende» språket i Norge. Dette innebærer at alle departement skal ta språkpolitiske hensyn med i betraktningen når de gjennomfører relevante deler av sin sektorpolitikk, mens Kulturdepartementet har et overordnet samordningsansvar for språkpolitikken.

I stortingsmeldingen understrekes det at UNESCO-konvensjonen *Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions* fra oktober 2005 er det sentrale grunnlagsdokumentet for språkpolitikken på kultur- og medieområdet, sammen med UNESCO-konvensjonen om den immaterielle kulturarven fra 2003. En felles grunnholdning i disse dokumentene er at en framtidsrettet språkpolitikk må ta inn over seg at nasjonalspråkene må bevares og styrkes i møtet med engelsk for å forhindre «språkdød». Dette krever at enkeltland tar et primæransvar for å utvikle sitt eget språk slik at de kan bestå som levende bruks- og kulturspråk. I dette perspektivet er en aktiv språkpolitikk et bidrag til å bevare det kulturelle mangfoldet i verdenssamfunnet og på én gang et internasjonalt og nasjonalt ansvar.

### *Nasjonalbiblioteket – flere oppgaver og utvidet ansvarsområde*

Som vist ovenfor er Nasjonalbiblioteket den største institusjonen på språk-, litteratur- og bibliotek-

budsjettet, og Nasjonalbiblioteket har fått flere oppgaver og et utvidet ansvarsområde siden 2005. Bibliotek- og digitaliseringsmeldingene fra 2009 ga Nasjonalbiblioteket oppdraget med å være ansvarlig organ for utvikling av digitale bibliotek-tjenester ved folkebibliotekene. Nasjonalbiblioteket har også fått en sentral rolle i arbeidet med å digitalisere kulturarven og ble tildelt om lag 20 millioner kroner i øremerkede midler til dette formålet fra 2006 til 2013. På bakgrunn av Meld. St. 20 (2009–2010) *Omorganisering av ABM-utvikling* ble Nasjonalbiblioteket ytterligere styrket, og fra 1. juli 2010 overtok Nasjonalbiblioteket oppgaver og ressurser på bibliotekområdet fra ABM-utvikling. Nye oppgaver hos Nasjonalbiblioteket i perioden omfatter blant annet overtakelse av ansvaret for innsamlings- og bevaringsfunksjonene for den norske filmarven fra Norsk filminstitutt, ansvaret for Språkbanken, Leseløftet 2010–2014, utviklingsoppgaver på folkebibliotekområdet og forvaltning av enkelttilskudd.

### *Bokhylla.no*

Høsten 2012 lanserte Nasjonalbiblioteket Bokhylla.no, som er en digital tjeneste som legger ut bøker utgitt i Norge til og med år 1999 fritt tilgjengelig på internett. Bokhylla ble først lansert som et prøveprosjekt i 2009. I prøveperioden har tjenesten omfattet cirka 50 000 bøker fra 1690-, 1790-, 1890- og 1990-årene. Etter at Nasjonalbiblioteket og Kopinor inngikk en avtale sommeren 2012, ble tjenesten utvidet og gjort permanent. Tjenesten vil være komplett innen år 2017 og vil da omfatte ca. 250 000 bøker.

Forfattere og andre rettighetshavere som inkluderes i Bokhylla.no, blir betalt gjennom den kollektive avtalen som er inngått mellom Nasjonalbiblioteket og Kopinor. I henhold til avtalen er det ikke tilrettelagt for nedlasting eller utskrift av bøker før den opphavsrettslige ventetiden har utløpt, det vil si 70 år etter forfatterens dødsår. Avtalen gir også den enkelte rettighetshaver rett til å trekke enkeltbøker fra Bokhylla.<sup>79</sup>

Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFF) framhever Bokhylla sin betydning for tilgjengeliggjøringen av norsk litteratur og mener at »(i) en tid med stor tilgang til engelsk/amerikansk litteratur er dette et svært viktig språkpolitisk tiltak til det beste for det norske folk».

<sup>79</sup> Nasjonalbiblioteket og Kopinor.

### Styrking av Språkrådet

Språkrådet er statens fagorgan for spørsmål og ble etablert 1. januar 2005 etter omleggingen av det tidligere Norsk språkråd fra 1972. I stortingsmeldingen *Mål og mening* la Kulturdepartementet opp til å gi Språkrådet et utvidet og mer helhetlig språkpolitisk ansvars- og arbeidsområde.<sup>80</sup> Dette innebærer blant annet at Språkrådet har blitt et operativt fagorgan for en sektorovergripende språkpolitikk, og at ansvarsområdet er utvidet til andre språk enn norsk.

En hovedoppgave for Språkrådet i kulturløftperioden har vært rollen som nasjonalt samordningsorgan for utvikling og spredning av norsk fagterminologi. I tillegg har rådet forvaltet det generelle språkstyringsarbeidet i Norge og de sektorovergripende oppgavene dette arbeidet fører med seg. En viktig satsing for Språkrådet har vært utviklingen av en norsk språkbank, det vil si en samling digitale språkressurser (tekst, lydfiler, leksikon og terminologibaser) som er tilrettelagt slik at de kan brukes til å lage f.eks. stave- og grammatikkontroller for norsk eller kunstige stemmer som snakker norsk.

### Leseåret 2010

På bakgrunn av *Mål og mening* og stortingsmeldingen *Bibliotek*, ble det bestemt at 2010 skulle være et nasjonalt leseår og markere starten på et nasjonalt «leseløft» i perioden 2010 til 2014 rettet mot barn, unge og voksne. Satsingen er et samarbeidsprosjekt mellom Kulturdepartementet og Kunnskapsdepartementet. I *Bibliotek* heter det:

Ei slik satsing vil i stor grad handle om å etablere nasjonale rammer rundt ei rekkje initiativ og satsingar for lesing og lesedugleik. Leseåret må difor knytast til litteraturformidlingsprogrammet for folkebibliotek, litteraturformidlinga i Den kulturelle skulesekken, program for skulebibliotek og ei rekkje andre initiativ.<sup>81</sup>

Ifølge Norsk Forfattersentrum var Leseåret 2010 et løft for foreningen og bidro til at mange nye grupper fikk møte forfattere. Forfattersentrum mener det er en økende interesse i kulturlivet for litteraturformidling.

<sup>80</sup> St.meld. nr. 35 (2007-2008) *Mål og mening*: 13.

<sup>81</sup> St.meld. nr. 23 (2008-2009) *Bibliotek. Kunnskapsallmenning, møtestad og kulturarena i ei digital tid*: 124.

### Styrking og utvidelse av innkjøpsordningene

Formålet med innkjøpsordningene er å sikre utgivelser av norsk og oversatt litteratur for barn og voksne, gi et tilbud til folke- og skolebibliotekene og sikre forfatterne bedre inntekter.

Innkjøpsordningene forvaltes av Norsk kulturråd og inkluderer statlige innkjøp av bøker innenfor følgende sjangre: ny norsk skjønnlitteratur for voksne, ny norsk skjønnlitteratur for barn og unge, ny oversatt litteratur for barn og unge og voksne, ny norsk faglitteratur for barn og unge, og ny norsk sakprosa. Bøkene kjøpes inn i 1000 eksemplarer etter 5 årlige tildelinger og distribueres til folkebibliotekene via Biblioteksentralen.<sup>82</sup>

I 2011 ble det i tillegg besluttet å opprette en prøveordning med innkjøp og utlån av e-bøker ved folkebibliotekene (se omtale nedenfor), i første omgang begrenset til skjønnlitteratur for voksne. Det ble også vedtatt å opprette en egen innkjøpsordning for tegneseriealbum. I stortingsmeldingen *Visuell kunst* fra 2012 forslø Kulturdepartementet i tillegg å opprette en egen innkjøpsordning for fotobøker.<sup>83</sup>

### Innkjøpsordningen for tegneserier

De siste årene har norske tegneserier gjennomgått en stor kunstnerisk utvikling. Norske tegneserier er nå blant de mest populære på markedet, og flere norske tegneserieskapere har bidratt til å øke oppmerksomheten rundt norske tegneserier.

I det statlige kulturbudsjettet for 2012 ble Norsk kulturfonds avsetning til litteraturformål styrket med 5,8 millioner kroner. På denne bakgrunnen besluttet Kulturrådet å sette av 2 millioner kroner av denne økningen til opprettelsen av en egen ordning for innkjøp av tegneseriealbum for alle aldersgrupper. Framover vil det bli kjøpt inn inntil 15 tegneseriebøker i året, som blir sendt ut til alle landets folkebibliotek. Ordningen skal blant annet sørge for å spre norske kvalitetstegneserier til flere lesere via folkebibliotekene, og den har som mål å gi serieutgivere og serieskapere rammebetingelser som er mer i tråd med det annen skjønnlitteratur har.

<sup>82</sup> Bøker for barn og unge kjøpes inn i 1550 eksemplarer, slik at de også går til skolebibliotek.

<sup>83</sup> Omtales nærmere i delkapittel 11.8 om det visuelle kunstfeltet.

Tabell 11.21 Innkjøpsordningen for sakprosa – antall innkjøpte titler i 2005–2011

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
34	50	49	46	66	69	78

*Innkjøpsordningen for ny norsk sakprosa for voksne*

Innkjøpsordningen for ny norsk sakprosa ble etablert som en prøveordning i 2005. Ordningen omfatter i første rekke reiseskildringer, biografier, essaysamlinger og dokumentarbøker. Ordningen har til formål å stimulere til skriving, utgivelse, spredning og lesing av ny norsk sakprosa.<sup>84</sup> I en tale fra 2009 framhevet daværende kultur- og kirkeminister Trond Giske at målet med ordningen er å gi forlagene mulighet til å ta større risiko ved å satse på litterære utgivelser som er viktige, men som ikke alltid oppnår stort salg.<sup>85</sup>

I 2008 foretok Tore Slaatta ved Universitetet i Oslo en evaluering av denne innkjøpsordningen.<sup>86</sup> Etter evalueringen ble sakprosaordningen gjort permanent fra og med 2009, og ordningen ble styrket med 3,5 millioner kroner i 2009, 2,5 millioner kroner i 2010 og ytterligere 2 millioner i 2011.<sup>87</sup> Antall innkjøpte titler gjennom ordningen har gått fra 34 titler i 2005 til 78 titler i 2011, som vist i tabell 11.21 nedenfor. Antallet innkjøpte titler er således mer enn doblet i perioden. Målsettingen er at det årlig skal kjøpes inn 100 nye titler under ordningen.

Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFF) trekker fram sakprosaordningen som en av de viktigste endringene i kulturpolitikken etter 2005. Ifølge NFF bidrar den til en bedring av økonomien til de sakprosaforfatterne som blir kjøpt inn, og stimulerer til høyere kvalitet i produksjonen, ettersom ordningen er selektiv og skjerper konkurranseinstinktet hos både forfattere og forlag. Innkjøpsordningen sørger også for at befolkningen får bredere tilgang til sakprosa gjennom folkebibliotekene.

Oslo Economics har i rapporten *Utredning om litteratur- og språkpolitiske virkemidler* vurdert måloppnåelsen til innkjøpsordningene. Som vist ovenfor har antallet titler som er innkjøpt gjennom sakprosaordningen økt betraktelig siden 2005. Rapporten peker imidlertid på at det samlet sett

har vært en nedgang på 12 prosent i antall sakprosatitler på markedet fra 2005 til 2010. Kun innenfor norsk sakprosa for barn har det vært en sterk vekst i løpet av perioden. Antall titler i dette segmentet er imidlertid lavt i utgangspunktet. For alle de øvrige gruppene, norsk sakprosa for voksne, oversatt sakprosa for voksne og oversatt sakprosa for barn, var det færre titler på markedet i 2010 enn i 2005, noe som indikerer at tilbudet av ny norsk sakprosa generelt er i tilbakegang.<sup>88</sup>

*Arbeidet med ny boklov*

En innføring av boklov i Norge, til erstatning for dagens bokavtale, har vært et sentralt tema i den kulturpolitiske debatten de siste årene. Per i dag er det 8 europeiske land som har innført en slik lov.<sup>89</sup> I en utredning om litteraturpolitiske virkemidler i Europa utført på oppdrag av Kulturdepartementet februar 2012, konkluderes det med at det gjennomgående er boklover som best ivaretar kulturpolitiske mål. Høsten 2012 besluttet regjeringen å igangsette arbeidet med en slik lov, etter at det først hadde blitt fremmet et forslag om dette fra Stortingets kulturkomité i februar 2011.

Ifølge Kulturdepartementet er formålet med en boklov å skape rammevilkår som sikrer høy kvalitet og et rikt mangfold i norsk litteratur. Bokloven skal legge til rette for litterær nyskaping, et bredt tilbud og god tilgang til litteratur over hele landet. Et sentralt moment vil være å redusere markedsmakt gjennom rabatt- og avanseregulering mellom forlag og bokhandlere. Fastpris vil være et sentralt virkemiddel i loven.<sup>90</sup>

Flere aktører vi har vært i kontakt med støtter helhjertet opp om forslaget om boklov, herunder Den norske Forfatterforening, Den norske Forleggerforening og Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening. Organisasjoner mener at innføringen av en slik lov vil være det viktigste kulturpolitiske tiltaket for å sikre at litteraturfeltet fortsatt har en sterk posisjon i Norge.

Handelen med bøker reguleres i dag av Bokavtalen, en frivillig avtale for medlemmer av Bok-

<sup>84</sup> Slaatta (2008): 2.

<sup>85</sup> Tale/artikkel 02.01.2009 av tidligere kultur- og kirkeminister Trond Giske.

<sup>86</sup> Slaatta (2008).

<sup>87</sup> Kulturdepartementet Prop. 1 S (2011-2012) (2012-2013).

<sup>88</sup> Oslo Economics (2011): 38-39.

<sup>89</sup> Rønning og Slaatta mfl. (2012).

<sup>90</sup> Pressemelding fra Kulturdepartementet 12.10.2012.





Figur 11.26

handlerforeningen og Forleggerforeningen som er hjemlet i en forskrift som gir unntak fra konkurranse-loven. Bokavtalen er kulturpolitisk begrunnet, og fast bokpris er det viktigste elementet i avtalen. Hensikten med Bokavtalen er at den skal bevare mangfoldet i norsk litteratur, ved å sørge for at det skal være lønnsomt å utgi også smalere litteratur. En boklov vil være en videreføring av dagens bokavtale, og tanken er å sikre bokbransjen større stabilitet og forutsigbarhet enn hva dagens bokavtale gir.

### 11.7.3 Digitale satsinger

Den teknologiske utviklingen har ført til at nesten alle kulturprodukter basert på tekst, lyd eller bilder nå kan lagres, distribueres og konsumeres i digital form. Digitaliseringen av kulturlivet, med alt det innebærer, har på avgjørende vis preget den kulturpolitiske debatten, tenkningen og virksomheten i perioden etter 2005. Bokhylla.no (omtalt ovenfor) og prøveprosjektet med innkjøpsordning for e-bøker for bibliotekene er eksempler på kulturpolitiske tiltak som er iverksatt. Digitaliseringen har gitt grobunn for innova-

sjon og fornyelse på en rekke områder, men stiller også kulturpolitikken overfor stadig nye utfordringer, som nevnt innledningsvis. Utviklingen går så raskt at etablerte regelverk knyttet til rettighetsavklaring, prissetting og distribusjon fort blir utdatert og lite sakssvarende, noe som igjen kan forsinke prosessene knyttet til å gjøre digitale produkter og tjenester lett tilgjengelige for publikum. Dette har satt sitt preg på flere av de digitale satsingsområdene i perioden.

#### *Utviklingen på e-bokmarkedet*

Bokbransjen har blitt kritisert fra flere hold for manglende framdriftstempo når det gjelder produksjon og distribusjon av e-bøker på norsk. Ser vi bort fra biblioteksektoren, har norske forlag likevel gjort et betydelig arbeid i løpet av kulturløftperioden for å gjøre tjenestene på det digitale bokområdet mer brukervennlige og utvalget av titler bedre. Nye bøker blir i stadig større grad produsert parallelt som både papirbok og e-bok, noe som gjør det mulig for forlagene og bokhandlene å gi leserne et bedre tilbud. Ifølge Den Norske Forleggerforenings undersøkelser ble over åtti prosent av titler som egner seg for e-bokpublisering, lansert samtidig som e- og p-bok. Ved utgangen av 2012 fantes det vel 4000 norskspråklige e-bøker. Tall fra Forleggerforeningens medlemsforlag indikerer at det vil bli nærmere 7000 e-bøker tilgjengelig ved utløpet av 2013.<sup>91</sup> Forlagene har også fått på plass nye avtaler som sikrer forfatternes rettigheter ved digital publisering. Den digitale distribusjonsløsning (DDS) har også fått en tilfredsstillende funksjonalitet. Norske e-bokkjøpere kan i dag benytte seg av «ettpunktsregistreringsløsninger» hos de fleste nettbokhandlerne, og de har i tillegg adgang til alle sine norske e-bokkjøp i samme nettløsning. Et godt utbygget distribusjonsnett er da også avgjørende for at boklesingens sterke posisjon i Norge videreføres.

Det er likevel et stykke fram før tilbudet av norske e-bøker kan sies å være tilfredsstillende og i tråd med kulturpolitiske ambisjoner. I motsetning til hva som er tilfellet for papirbøker, viste tallene for 2011, det året de første norske e-bøkene kom på markedet, at det ble lest langt flere engelske enn norske e-bøker i Norge.<sup>92</sup> Det er grunn til å tro at dette har sammenheng med prisforskjeller og et for dårlig utvalg av norske e-bøker i starten. Ifølge bokbransjen selv er det en avgjørende hindring for enda raskere vekst i antallet norske e-

bøker at e-bøkene belastes med 25 prosent moms i motsetning til papirbøker, som har momsfritak. Forleggerforeningen har i denne sammenhengen foreslått en definisjon av e-bøker som skiller dem fra digitale tjenester og dermed gjør det mulig å oppheve momsen på e-bøker. Denne typen likebehandling av e-bøker og papirbøker praktiseres allerede i Frankrike.

Investeringer knyttet til digitalisering og nye forretningsmodeller er både kostnads- og tidkrevende og krever stor teknologisk kompetanse og langsiktighet. Det er grunn til å tro at lønnsomheten i bokbransjen de nærmeste årene fortsatt vil komme fra papir. Samtidig må forlagene fortsette å bruke midler til å investere digitalt, uavhengig av inntjeningsmulighetene, for å møte både bevillende myndigheters og publikums forventninger. Denne situasjonen vil etter all sannsynlighet vedvare i flere år framover. Dette er med på å forklare at bokbransjen bruker tid på å iverksette og videreutvikle nye forretningsmodeller i takt med at det norske e-bokmarkedet modnes.

#### *Utlån av e-bøker ved folkebibliotekene*

I 2010 bevilget Kulturdepartementet midler til et prøveprosjekt i Norsk kulturråd om e-bokutlån ved landets folkebibliotek. Prosjektet skulle gjennomføres i samarbeid med ABM-utvikling (senere Nasjonalbiblioteket). To år senere, i 2012, inngikk Norsk kulturråd en avtale med Forleggerforeningen og Forfatterforeningen om et prøveprosjekt med «parallelt innkjøp av p-bøker og e-bøker til norske folkebibliotek» under innkjøpsordningen for ny norsk skjønnlitteratur. Prøveordningen innebar at 30 av 1000 innkjøpte eksemplarer av en skjønnlitterær utgivelse skulle være e-bøker. Ordningen omfattet et lite antall bibliotek der infrastrukturen var på plass eller skulle ha kommet på plass i løpet av året. Totalt fikk bibliotekene tilgang på 160 e-boktitler av bøker utgitt i 2012.

Prøveprosjektet skulle i utgangspunktet løpe fram til 2013, hvor det etter en evaluering er tenkt å danne grunnlag for etablering av en alminnelig ordning for utlån av e-bøker ved bibliotekene. Det har nylig blitt bestemt at prosjektet skal utvides med to år. Bibliotekforeningen og Forleggerforeningen er enige om at en løsning for e-bokutlån både må utvikle det nye kommersielle markedet for e-bøker og sikre bibliotekenes samfunnsansvar. Utgangspunktet er at i e-bokmarkedet bør partenes vektlegging være på linje med den som i dag finnes for papirboka. Partene er også enige om at det bør legges til grunn en utlånsmodell

<sup>91</sup> Den norske Forleggerforening (2012).

<sup>92</sup> Ipsos MMI (2012).

hvor den digitale utlånsretten speiler den fysiske. Partene er ikke kommet til en endelig løsning.

Parallelt med Kulturrådets forsøksordning for e-bokutlån har Biblioteksentralen samarbeidet med de største forlagene for å bygge opp en størst mulig portal med e-bøker. Også dette arbeidet har imidlertid støtt på problemer, og flere av de største forlagene har ikke ønsket å levere sine e-boktitler til prosjektet. Fra forlagenes side begrunnes dette med at forfatternes rettighetsspørsmål fortsatt er uavklarte, og de ønsker derfor å avvente de videre forhandlingene mellom Bibliotekforeningen og Forleggerforeningen.

Fra Bibliotekforeningens side framheves det at e-bøker bør være en naturlig del av folkebibliotekenes tilbud til befolkningen, men at det kreves store investeringer for å realisere denne ambisjonen. Ikke minst er det behov for bedre elektronisk infrastruktur lokalt og sentralt og utarbeiding og samordning av et egnet regelverk knyttet til utlån av digitale bøker og tidsskrifter. Foreningen viser også til at det tradisjonelle fjernlånssamarbeidet mellom fag- og folkebibliotek har fått dårligere kår, ved at universitets- og høyskolebibliotekene i økende grad kjøper inn faglitteratur i elektronisk format, med restriksjoner på fjernlån.

#### 11.7.4 Virkninger på området for språk, litteratur og bibliotek

En av de overordnede målsettingene for språk-, litteratur- og bibliotekpolitikken er å sikre det norske språkets posisjon som et fullverdig, samfunnsbærende språk i Norge. Et annet overordnet mål er å sikre nyskaping, bredde og spredning av norsk fag- og skjønnlitteratur. Det statlige virkemiddelapparatet skal stimulere de ulike aktørene på språk- og litteraturfeltet, slik at man oppnår disse målsettingene.

Innkjøpsordningene er eksempler på tiltak som retter seg mot alle aktørene på litteraturfeltet. De skal stimulere produksjonsleddet ved å bidra til at det produseres litteratur av høy kvalitet, blant annet ved å sørge for at forlagene kan ta større sjanser ved også å gi ut bøker som ikke nødvendigvis oppnår store salgstall. Samtidig bidrar ordningen til å tilgjengeliggjøre norsk skjønn- og faglitteratur for publikum gjennom folkebibliotekene.

Leseåret 2010 er et eksempel på et virkemiddel som retter seg mot formidlings- og publikumsleddet, med det formål å bidra til økt leselyst og interesse for litteratur blant større deler av befolkningen. Økt leselyst i befolkningen vil i sin tur øke

etterspørselen etter norsk litteratur av høy kvalitet.

#### *Produksjon av et mangfoldig litteraturtilbud?*

I produksjonsleddet finner vi forfattere og oversettere. Samtidig har forlagene en sentral rolle i produksjonsleddet, som produsenter og utgivere av bøker. Produksjon av litteratur stimuleres blant annet gjennom statlige virkemidler som innkjøpsordninger, arbeidsstipend, garantiinntekter til forfattere og oversettere, og Bokavtalen. De politiske målsettingene som skal oppnås, er blant annet mangfold og variasjon i utgivelser, og å sikre forfatterne bedre inntekter.

Rapporten *Utredning om litteratur- og språkpolitiske virkemidler* viser at det ble gitt ut i underkant av 5400 nye boktitler i 2010, det vil si 14 prosent flere titler enn i 2005. Det var flest nye titler innenfor sakprosa, skjønnlitteratur og billigbøker/annen skjønnlitteratur.<sup>93</sup> Rapporten viser også at befolkningen kjøpte et bredere sett av titler innenfor de ulike bokgruppene i 2010 enn i 2005.<sup>94</sup> Dette indikerer at det tilbys et større og bredere tilbud av bøker i 2010 enn i 2005, og at målsettingen om mangfold og variasjon i bokutgivelser derfor synes ivaretatt i perioden.

#### *Formidling av litteratur til hele befolkningen?*

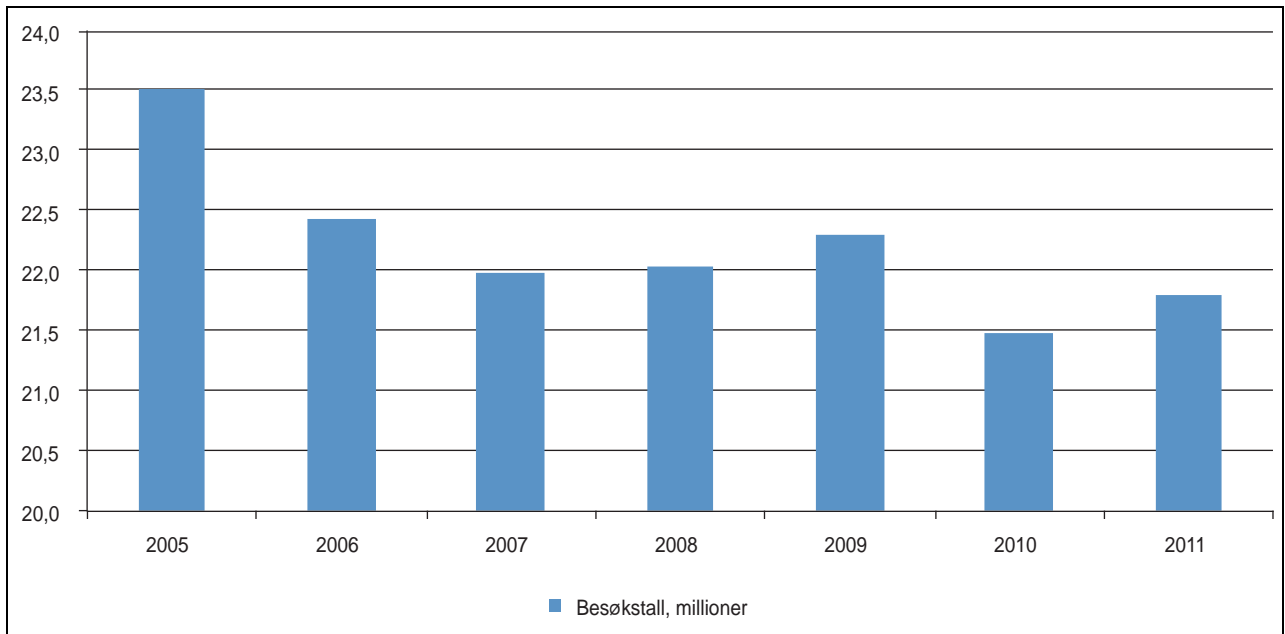
I formidlingsleddet på litteraturfeltet finner vi salgskanaler som bokhandler, nettbokhandler og bokklubber, i tillegg til bibliotek og arrangører av litterære arrangementer. Bokhandlene har over 60 prosent av bokomsetningen i Norge, og 67 prosent av befolkningen kjøpte i 2009 bøker i bokhandel. Det er ca. 640 bokhandlere i Norge og disse er fortsatt den viktigste omsetningskanalen for litteratur. Bokhandlene besitter mye ekspertise, de har skaffeplikt og arrangerer forfattertreff og utgjør slik en viktig formidlingskanal for litteratur rundt omkring i landet.

Som vist i gjennomgangen ovenfor har flere aktører på feltet framhevet Leseåret 2010 og Bokhylla.no som sentrale tiltak i formidlingsleddet, da begge tiltak bidrar til økt leselyst og tilgjengeliggjøring av litteratur. Blant offentlige virksomheter og ordninger med stor betydning for formidlingen av litteratur finner vi Den kulturelle skolesekken, litteraturfestivalene og folkebibliotekene.

I stortingsmeldingen *Bibliotek* uttrykte Kulturdepartementet at det var behov for en nasjonal

<sup>93</sup> Oslo Economics (2011): 36.

<sup>94</sup> Oslo Economics (2011): 43.



Figur 11.27 Besøk ved folkebibliotekene, 2005 til 2011.

Kilde: SSB.

aktør på litteraturfeltet som kunne bidra til å styrke og utvikle litteraturformidlingen i Den kulturelle skolesekken, og i 2009 fikk Norsk Forfattersentrum denne oppgaven. Flere aktører, herunder Den norske Forfatterforening, Norsk Forfattersentrum og Norsk Bibliotekforening, framhever DKS' betydning for formidling av litteratur og for forfatters økonomi. Forfattersentrum framholder at DKS og andre typer forfatterformidling har hatt en stor økning de siste årene. Forfattersentrum registrerer at utbetalte forfatterhonorarer til formidling er firedoblet siden 2001.

Norsk Bibliotekforening peker på at Den kulturelle skolesekken (og spaserstokken) også gir mange folkebibliotek mulighet til å drive profesjonell formidling overfor et stort publikum – og ordningen har bidratt til at flere bibliotek har fått muligheten til å utvikle gode litterære arrangementer. Samtidig peker Norsk Forfattersentrum på at organiseringen av Den kulturelle skolesekken er uklar og uoversiktlig. Ifølge Forfattersentrum har fylkene gjerne hver sin agenda og ulike praksiser, og foreningen etterlyser på denne bakgrunnen større grad av styring fra sentralt hold. Særlig knytter det seg uklarheter til honorarsatsene som benyttes. Det pekes også på at det fortsatt er for lite midler i ordningen.

Den norske Forfatterforening og Norsk Oversetterforening peker i sine innspill til utvalget på litteraturfestivaler som viktige arenaer for formidlingen av skjønnlitteratur. Organisasjonenes inn-

trykk er at Kulturløftet har bidratt til å styrke de største litteraturfestivalene, og at oppblomstringen av mindre festivaler kan være en effekt av denne styrkingen. Oversetterforeningen mener videre at formidling av skjønnlitteratur, særlig gjennom litteraturfestivaler, er viktig både for å bygge opp og å gjøre forfatterskap kjent. Selv om festivalene er viktige som formidlingsarena, har de imidlertid hatt liten innvirkning på oversetternes økonomi, ifølge organisasjonene.

Både Forfatterforeningen og Oversetterforeningen mener at bibliotekene er de mest naturlige samarbeidspartnere for forfattere og oversettere når det gjelder litteraturformidling, men peker på at få bibliotek har midler å avsette til forfatterbesøk. Forfatterforeningen mener således at «(å) styrke bibliotekenes økonomi med midler til mer formidling ville være viktig og bidra til å etablere bibliotekene som litteraturhus og møteplasser for forfattere, lesere og norsk litteratur i fremtiden».

#### Besøk og utlån ved folkebibliotekene

Figure 11.27 viser antallet besøk ved folkebibliotekene fra 2005 til 2011. 2005 var et toppår for folkebibliotekene, med det høyeste besøkstallet de siste 20 årene. I de etterfølgende år har besøkstallene gått gradvis nedover, fra 23,5 millioner besøk i 2005 til i underkant av 21,5 millioner i 2010. I 2011 var det 21,8 millioner besøkende i folkebibliotekene, noe som representerer en svak økning

på 1,6 prosent fra 2010. For hele landet ser besøkstallene for folkebibliotekene likevel å holde seg stabile de siste to årene, med 4,4 besøk per innbygger.<sup>95</sup>

Figur 11.28 viser antall utlån av bøker, musikk, lydbøker med mer for årene 2005 til 2011. Det totale utlånet av bøker har blitt noe redusert fra 2005 til 2011. Mens utlånet av voksenlitteratur har blitt lavere, er imidlertid utlånet av barne- og ungdomslitteratur noe høyere i 2011 enn i 2005. Utlånet av musikk har også gått noe ned i løpet av perioden, mens utlånet av lydbøker og film/dvd/video har økt. Kategorien «annet» omfatter cd-rom, foto, noter og mikrofoner, og denne typen utlån har holdt seg relativt stabilt i perioden.

Bibliotekenes besøks- og utlånstall gir oss interessant informasjon om i hvilken grad folkebibliotekene blir brukt, men forteller oss ikke noe om hvem som bruker bibliotekene. Norsk kulturbarometer sier imidlertid noe om dette. Den siste kulturbruksundersøkelsen til SSB er fra 2008. Ifølge den besøkte 51 prosent av befolkningen et folkebibliotek i løpet av de siste 12 måneder i 2008. Dette er en nedgang fra 2004, da andelen var på 54 prosent. Barn og unge er den gruppen som bruker folkebibliotekene mest. Blant 9–12-åringene er det 69 prosent som bruker folkebiblioteket hvert år. Kvinner bruker folkebiblioteket mer enn menn, og personer med høy utdanning bruker folkebiblioteket mer enn andre.inntekt og bosted har derimot liten betydning for hvor mye man bruker folkebiblioteket.<sup>96</sup> SSBs undersøkelse *Kultur- og mediebruk blant personer med innvandrerbakgrunn* fra 2008 viser at andelen av befolkningen med innvandrerbakgrunn som har besøkt et folkebibliotek, er høyere enn befolkningen sett under ett. 57 prosent av befolkningen med innvandrerbakgrunn fra Asia, Afrika, Latin-Amerika og Europa utenom EU/EØS og 56 prosent av befolkningen med innvandrerbakgrunn fra EU/EØS, USA, Canada og Australia, hadde besøkt et folkebibliotek i løpet av de siste 12 måneder i 2008. Etter kino er folkebibliotek det kulturtilbudet folk med innvandrerbakgrunn fra Asia, Afrika, Latin-Amerika og Europa utenom EU/EØS bruker mest.

#### Boksalg og lesing i Norge

Samtidig som utlånet av bøker har blitt noe redusert i perioden, viser tall fra Den norske Forleggerforening at salget av bøker øker. Befolkningen

kjøpte flere bøker og et bredere utvalg av titler både innenfor skjønnlitteratur og sakprosa i 2010 enn i 2005. Disse tallene kan tyde på at folk i større grad velger å kjøpe bøker framfor å låne dem på biblioteket. Samlet sett indikerer tallene at det er en vekst i etterspørselen etter bøker.<sup>97</sup> Ifølge Leseundersøkelsen 2012 leste 90 prosent av befolkningen én eller flere bøker i 2011. Andelen som leser bøker, har over tid holdt seg på et stabilt høyt nivå. Den gjennomsnittlige bokleseren leste 14,6 bøker i løpet av 2011.<sup>98</sup>

Ifølge *Norsk mediebarometer 2011* leste 27 prosent av befolkningen bøker en gjennomsnittsdag i 2011. Denne andelen har ikke vært høyere de siste 20 årene. Kvinner leser bøker i betydelig større grad enn menn. Mens 19 prosent av mennene leser i en bok i løpet av en dag, gjelder dette 35 prosent av kvinnene. Personer med høy utdanning er de ivrigste bokleserne, men folks husholdningsinntekt spiller mindre rolle. 72 prosent av dem som leser bøker en gjennomsnittsdag, leser skjønnlitteratur. Særlig kvinner foretrekker denne typen litteratur. Flertallet av menn velger også romaner foran annen litteratur, men de velger i større grad sakprosa enn det kvinnelige boklesere gjør.<sup>99</sup>

#### Levekår for forfattere

Ifølge den siste levekårsundersøkelsen for kunstnere i Norge, *Kunstnernes aktivitet, arbeids- og inntektsforhold, 2006* var skjønnlitterære forfatters gjennomsnittsinntekt i 2006 216 500 kroner i året, og forfattere er således ikke den kunstnergruppen med lavest gjennomsnittsinntekt. Medianinntekten viser imidlertid at halvparten av de skjønnlitterære forfatterne tjener 164 000 kroner eller mindre i året på kunstnerisk arbeid. Grunnen til den store forskjellen mellom gjennomsnittsinntekt og medianinntekt er de store inntektsforskjellene som preger denne kunstnergruppen. Ifølge Forfatterforeningen er dette forskjeller som vil øke med økt fokus på bestselgere og salg av titler i stort volum.

Flere aktører, som Den norske Forfatterforening og Oversetterforeningen, peker også på betydningen av stipendordninger for å stimulere produksjonen av litteratur og peker på at det ikke har vært noe løft i utviklingen i stipendmidler i kulturpolitikken etter 2005. Som vist ovenfor framhever Norsk faglitterær forfatter- og oversetterfo-

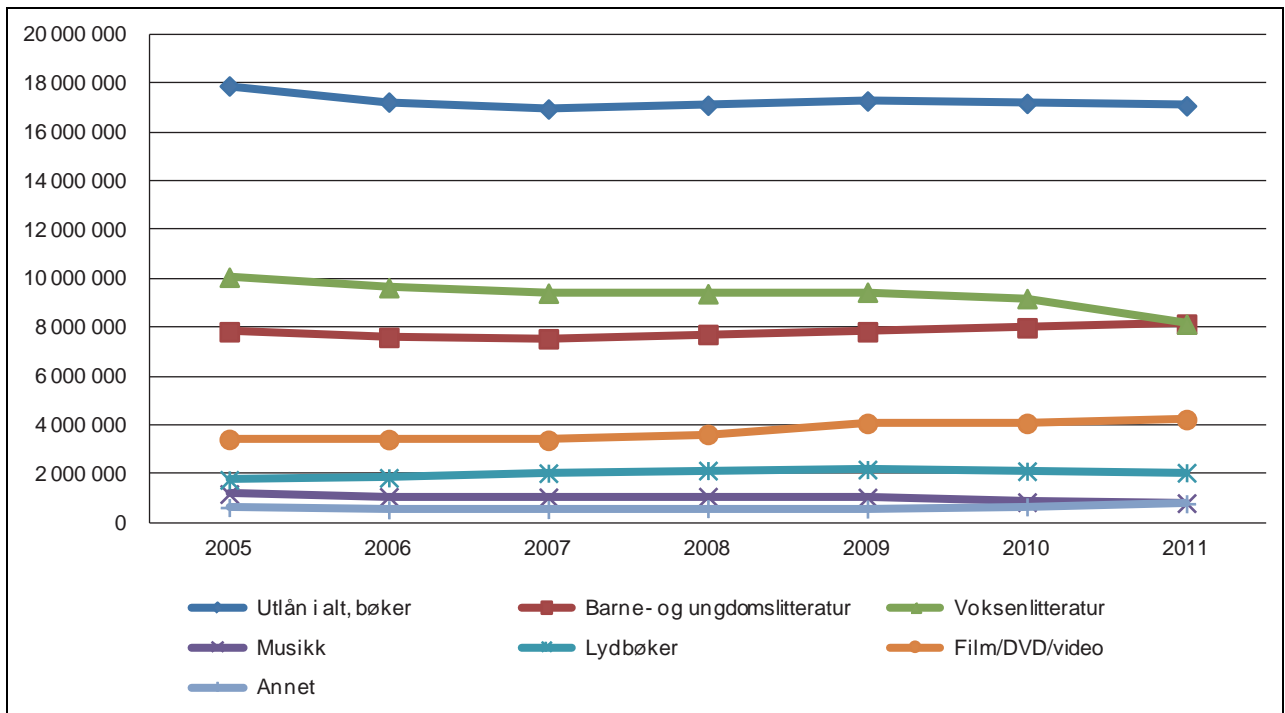
<sup>95</sup> SSB (2012a).

<sup>96</sup> SSB (2009): 55.

<sup>97</sup> Oslo Economics (2011): 45.

<sup>98</sup> Ipsos MMI (2012).

<sup>99</sup> SSB (2012b): 28.



Figur 11.28 Utlån ved folkebibliotekene for årene 2005 til 2011.

Kilde: SSB.

rening innkjøpsordningen for sakprosa som særlig viktig for de faglitterære forfatterens økonomi og er positive til at ordningen er blitt styrket og gjort permanent i perioden.

#### Nynorskens posisjon

Styrking av nynorskens stilling har vært et viktig satsingsområde i hele kulturløftperioden.

På samme måte som bokmål utsettes for domenetap for engelsk, opplever nynorskbrukere domenetap for bokmål. Samtidig står både nynorsk og bokmål stilt overfor det samme presset fra engelsk. I så måte innebærer styrking av nynorsk også en styrking av norsk språk generelt, så lenge nynorsk er en integrert del av den norske skriftkulturen. Disse forholdene ligger til grunn for kulturpolitikken fortsatt positive særbehandling av nynorsk.

Nynorsk kultursentrum er i sitt innspill til utvalget opptatt av at den framtidige språkpolitikken må bidra til å fremme språklig og kulturell toleranse, og at det tas hensyn til at situasjonen for bokmål og nynorsk fortsatt er svært forskjellig. Her pekes det på at demografiske endringer og skiftninger i bosettingsmønster innskrenker antallet nye nynorskbrukere i befolkningen, og at bruken av nynorsk i befolkningen konsentreres geografisk til Vestlandet. Samtidig har nynorsk en

sterk stilling i institusjonelle sammenhenger og som litterært språk. Det er viktig framover å etablere en forståelse av den sammensatte norske språksituasjonen, hvilke arenaer som skal prioriteres i språkpolitikken og hva politikken kan utrette på disse arenaene. I denne forbindelse er *prinsippet nynorsk*,<sup>100</sup> som legges til grunn i språkmeldingen, et viktig virkemiddel.

#### De samiske språkene

Grunnlaget for regjeringens samepolitikk er at staten Norge er etablert på territoriet til to folk, nordmenn og samer. Norge har derfor et særskilt ansvar for utvikling av samenes språk, kultur og levekår. Grunnlovens § 110a pålegger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at den samiske befolkning skal kunne sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Også ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater, og de folkerettslige forpliktelsene overfor samene som urfolk, legger føringer på norsk samepolitikk, herunder den samiske språkpolitikken.

<sup>100</sup> *Prinsippet nynorsk* ble først lansert av Nynorsk kultursentrum i 2005, og innebærer at hensynet til nynorsk alltid skal vurderes der norsk språk blir tematisert.

De samiske språkene er under et særlig press, både i et nasjonalt og i et internasjonalt perspektiv. Internasjonalt er alle samiske språk karakterisert som truede eller utdødde språk. Lulesamisk og sørsamisk er av UNESCO karakterisert som alvorlig truede språk, mens nordsamisk er karakterisert som truet.

I Sametingets tilbakemelding til utvalget, framholdes det at Sametinget så å si er alene om å finansiere samiskspråklig litteratur. Ifølge Sametinget trenger samiskspråklig litteratur et løft som kan bidra til å synliggjøre det spesifikt samiske perspektivet som samiske forfattere ofte representerer. Dette vil også være med på å heve det samiske språkets status, og stimulere til at flere ønsker å lære samisk og å skrive på samisk, noe som også er viktig for rekruttering av framtidige samiskspråklige forfattere.

### 11.7.5 Utvalgets vurdering

I rapporten *Utredning om litteratur- og språkpolitiske virkemidler*<sup>101</sup> vurderes måloppnåelse i litteratur- og språkpolitikken fra 2005 til 2010 med hensyn til kvalitet, bredde og variasjon, tilgjengelighet og leselyst. Rapporten viser at kvaliteten på norsk skjønnlitteratur, både for voksne og barn, er styrket, at litteraturtilbudet har blitt bredere og mer variert, og at leselysten i befolkningen har blitt opprettholdt i denne perioden. På denne bakgrunnen konkluderer rapporten med at måloppnåelsen på det språk- og litteraturpolitiske området har blitt styrket i denne perioden.

Utvalget slutter seg til denne vurderingen. Den norske litteraturpolitikken har gjennom lang tid fungert godt, og det har den fortsatt å gjøre i tiden etter 2005. Litteraturen er en av kunstformene som er best utviklet i Norge med hensyn til bredden i tilbudet og kvalitet. Dette gjenspeiles i at en rekke norske forfattere har gjort seg bemerket internasjonalt de siste årene. Det leses mye i den norske befolkningen, og bokmål og nynorsk har en sterk stilling i samfunnslivet. Språkmeldingen er etter utvalgets oppfatning et viktig prinsipielt dokument og et politisk redskap som kan bidra til å sikre at norsk språk opprettholder posisjonen det har i samfunnslivet. Som vi har pekt på, er de samiske språkene under press. Etter utvalgets oppfatning er det et viktig kulturpolitisk ansvar å sørge for en styrking av disse språkene i årene som kommer.

Ordningen med fastpris på bøker er ett viktig element som over tid har bidratt til at litteraturpo-

litikken har vært velfungerende. Utvalget støtter derfor regjeringens beslutning om å igangsette arbeidet med en ny boklov. Ifølge kulturminister Hadia Tajik skal bokloven «bidra til at vi oppnår alle dei litteraturpolitiske måla våre».<sup>102</sup> Utvalget forventer at bokloven blir en videreføring av et rammeverk som har fungert godt over tid, og som er i tråd med de kulturpolitiske ambisjonene på litteraturfeltet.

Et annet viktig element i litteraturpolitikken er innkjøpsordningene for litteratur. Som vi har sett, har disse ordningene blitt utvidet etter 2005. I løpet av perioden har innkjøpsordningen for sakprosa blitt styrket og gjort permanent, og det er innført en egen innkjøpsordning for tegneseriealbum. Begge ordninger ser i store trekk ut til å fungere i tråd med politiske målsettinger. Utvalget har likevel merket seg at det har vært reist kritikk av innkjøpsordningen for ny norsk sakprosa som dreier seg om uklare kriterier for innkjøp.

Formidlingsaktiviteten på litteraturfeltet ser ut til å ha tiltatt de siste årene. Den kulturelle skolesekken, litteraturfestivalene og folkebibliotekene framheves av bransjeorganisasjonene som viktige formidlingsaktører på litteraturområdet. Forfatterformidling har hatt en stor økning de siste årene, ikke minst takket være etableringen av Den kulturelle skolesekken og en styrking av litteraturfestivalene. Folkebibliotekene framheves av flere som de mest naturlige samarbeidspartnerne for forfatterformidling. Folkebibliotekene har lite midler å avsette til denne typen arbeid. Som vi skal komme nærmere inn på i kapittel 9, er det et behov for en større ressursinnsats for å styrke folkebibliotekene som formidlingsarenaer i det lokale kulturlivet.

Digitaliseringen skaper nye utfordringer og gir nye muligheter på språk-, litteratur- og bibliotekområdet, noe som på ulike måter har preget den kulturpolitiske debatten i perioden. Det er iverksatt flere tiltak for å møte utfordringene og å utnytte mulighetene digitaliseringen medfører. Bokhylla.no er et viktig tiltak som bidrar til å tilgjengeliggjøre norsk litteratur for befolkningen. Vi har pekt på at arbeidet med å utvikle markedet for norske e-bøker har tatt tid, men at det nå ser ut til at man er i ferd med å etablere gode løsninger på dette området. Bokbransjen har her blitt kritisert for manglende framdrift. Etter utvalgets oppfatning kan det ha vært fornuftig at bokbransjen har brukt tid på dette, gitt ønsket om å bevare hovedtrekkene i den velfungerende litteraturpolitikken. Ett viktig hinder for utvikling av markedet

<sup>101</sup> Oslo Economics (2011).

<sup>102</sup> Kulturdepartementets pressemelding 12.10.2012.

for norske e-bøker er at disse e-bøkene belastes med merverdiavgift. Utvalget slutter seg til kravet fra aktører i bokbransjen om at merverdiavgiften på e-bøker bør oppheves.

Vi har også pekt på at satsingen på å utvikle nasjonale digitale fellesløsninger og tilbud om e-bokutlån ved folkebibliotekene har gått tregt, og at dette fortsatt framstår som en uløst oppgave. Her pågår det et prøveprosjekt som er tenkt å danne grunnlaget for en nasjonal ordning for e-bokutlån. Etter utvalgets oppfatning er ambisjonsnivået i dette arbeidet for lavt. Her bør sentrale statlige instanser ta grep for å sørge for å få fortgang i arbeidet. Prøveordningene for utlån av e-bøker må kunne ut i en ordning for e-utlån som både utvikler det kommersielle markedet for e-bøker og sikrer bibliotekenes samfunnsansvar. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 9.

## 11.8 Billedkunst, kunsthåndverk og offentlige rom

### Innledning

Bildende kunst som fenomen har eksistert i uminnelige tider. Som vi pekte på i Del I, ble billedkunsten tidlig en del av norsk kunstpolitikk. I første halvdel av 1800-tallet ga Stortinget stipender til billedkunstnere, og Tegneskolen og Nasjonalgalleriet ble opprettet. Dette kunstfeltet fikk, akkurat som scenekunsten og musikken, sin egen riksinstitusjon etter krigen. Riksgalleriet ble opprettet i 1953.

I de senere årene er skillelinjene mellom ulike kunstuttrykk blitt mindre skarpe enn før. De tradisjonelle inndelingene i ulike kunstnerkategorier blir derfor utfordret. I kulturpolitisk sammenheng er det blitt vanlig å snakke om «visuell kunst» heller enn om bildende kunst. Med «visuell kunst» mener vi først og fremst billedkunst og kunsthåndverk. Fra 1990-tallet ble også fotografiet anerkjent som en sentral del av det visuelle kunstfeltet. Ifølge Norsk kulturråds definisjon, som også legges til grunn av Kulturdepartementet i stortingsmeldingen *Visuell kunst* (2012), omfatter dagens kunstfelt «maleri, fotografi, kunsthåndverk, tegning, grafikk, skulptur, video/film/dokumentar, installasjoner, stedsspesifikke og relasjonelle uttrykk, lydkunst, performance, nettkunst, streetart, graffiti, tegneserier, artists' books, bruk av uterom og offentlige rom m.m».<sup>103</sup>

Budsjettområdet billedkunst, kunsthåndverk og offentlige rom omfatter også arkitektur og

design. Men dette er områder som også griper inn i andre politikkområder. Det er egne fagfelt med andre formål, premisser og forutsetninger enn de kulturpolitiske.<sup>104</sup> Arkitektur og design har fått en synligere plass i det norske samfunnet de siste 20 årene. De er samtidig blitt en viktig del av norsk kulturpolitikk. Stortingsmeldingen *Kultur i tiden*<sup>105</sup> (1992) var sentral i så måte, da den varslet en satsing på å heve kvaliteten på de fysiske omgivelsene og arkitektur og design. Denne satsingen ble fulgt opp i stortingsmeldingen *Kulturpolitikk fram mot 2014*<sup>106</sup> (2003), i Kulturløftet II – og senest i stortingsmeldingen *Visuell kunst*.<sup>107</sup>

Det visuelle kunstfeltet har siden 1970-tallet blitt ansett å være et område med en svak stilling i norsk kulturpolitikk. I stortingsmeldingen *Kunstnere og samfunnet*<sup>108</sup> fra 1976 ble det påpekt at man sto overfor flere uløste oppgaver når det gjaldt formidling av billedkunst og kunsthåndverk enn på de fleste andre kulturområdene. Også i stortingsmeldingen *Kultur i tiden*<sup>109</sup> fra 1992 framholdt Kulturdepartementet at billedkunstområdet var det området hvor staten til da hadde engasjert seg minst i å skape et landsdekkende tilbud. De nevnte meldingene bidro til at sentrale tiltak og virkemidler på feltet ble etablert. På bakgrunn av *Kunstnere og samfunnet* kom blant annet regelverksavtalen fra 1978,<sup>110</sup> garantiinntektsordningen for kunstnere og flere vederlagsordninger. Dette var viktige grunnsteiner i den norske versjonen av den velferdsorienterte nordiske kunstnerpolitikken.<sup>111</sup> Senere bidro *Kultur i tiden* (1992) blant annet til at det ble gitt utstillingsstipender i forbindelse med utstillingsvirksomhet i kommuner og fylkeskommuner.

Det visuelle kunstområdet har imidlertid fortsatt en svak stilling i norsk kulturpolitikk. Som vår gjennomgang har vist, er «billedkunst, kunsthåndverk og offentlige rom» et av områdene på det statlige kulturbudsjettet som har hatt svakest realvekst etter innføringen av Kulturløftet i 2005.

<sup>104</sup> Meld. St. 23 (2011-2012) *Visuell kunst*: 161.

<sup>105</sup> St.meld. nr. 61 (1991-1992) *Kultur i tiden*.

<sup>106</sup> St.meld. nr. 48 (2002-2003) *Kulturpolitikk fram mot 2014*.

<sup>107</sup> Meld. St. 23 (2011-2012) *Visuell kunst*.

<sup>108</sup> St.meld. nr. 41 (1975-76) *Kunstnere og samfunnet*.

<sup>109</sup> St.meld. nr. 61 (1991-1992) *Kultur i tiden*.

<sup>110</sup> Ifølge Regelverksavtalen fikk «Staten og de til enhver tid forhandlingsberettigete kunstnerorganisasjoner gjensidig plikt til etter krav fra den annen part å oppta forhandlinger om inngåelse av avtaler om vederlag for bruk av arbeider som kunstnere har opphavsrett til, eller for fremstilling og bruk av materiell som inneholder utøvende kunstners prestasjoner som disse har rettigheter til etter Åndsverkloven».

<sup>111</sup> Heikkinen (2003).

<sup>103</sup> Meld. St. 23 (2011-2012) *Visuell kunst*: 11.



### Boks 11.7 Politiske målsettinger for området for billedkunst, kunsthåndverk og offentlige rom

I Kulturdepartementets budsjettproposisjon for 2012 framgår det at målene for området for billedkunst, kunsthåndverk og offentlige rom er å

«1. sikre at flest mulig får tilgang til, kunnskap om, forståelse og opplevelse av billedkunst, kunsthåndverk, design og arkitektur av god kvalitet, 2. sikre at det samles inn, forskes på og bevares et kvalitativt godt utvalg av objekter innenfor billedkunst, kunsthåndverk, design og arkitektur, 3. styrke produksjon, kunstnerisk bredde og nyskaping av kunst i offentlige rom og 4. bedre sikrings- og bevaringsforholdene av kunstsamlingene i henhold til nødvendige oppdaterte sikrings- og bevaringsplaner».<sup>1</sup>

Kunstformidling er en tydelig formulert målsetting i Kulturløftet I og II, hvor det rettes spesiell oppmerksomhet mot utsmykking av offentlige rom og utvikling av visningsarenaer:

«12. Økt utsmykking av offentlige rom  
Vi mener utsmykking av det offentlige rom, sammen med økt satsing på kvalitet i

arkitektur og design, blir viktig fram mot 2014. Ordningen med utsmykking av offentlige bygg er et godt virkemiddel for å sikre tilgang til kunst i offentlige rom». (Kulturløftet)

«9. Satse på arkitektur, billedkunst og kunsthåndverk Styrke norsk arkitektur og stedsutvikling ved å følge opp den nasjonale handlingsplanen for arkitektur. Satse på billedkunst og kunsthåndverk blant annet gjennom å utvikle visningsarenaene. Styrke stipendordningene og legge særlig til rette for unge kunstnere. Det skal satses på kunst i offentlige rom». (Kulturløftet II)

Mot slutten av perioden i Kulturløftet II, våren 2012, kom stortingsmeldingen *Visuell kunst*.<sup>2</sup> Formålet med meldingen er å legge grunnlaget for en framtidsrettet satsing, som tar sikte på en økende profesjonalisering og styrking av feltet. I tillegg er formålet «å sikre et mangfoldig tilbud av visuell kunst til ulike brukergrupper» og «å gi det visuelle feltet større oppmerksomhet over hele landet, og legge vilkårene til rette for økt publikumsoppslutning».<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Prop. 1 S (2012-2013): 82.

<sup>2</sup> Meld. St. 23 (2011-2012) *Visuell kunst*.

<sup>3</sup> Meld. St. 23 (2011-2012) *Visuell kunst*: 12.

Områdets svake stilling påpekes også i stortingsmeldingen *Visuell kunst* fra 2012, hvor det framgår at aktører opplever det som en hovedutfordring for det visuelle kunstfeltet å styrke finansieringen og feltets synlighet i offentligheten.<sup>112</sup>

#### 11.8.1 Fordelingen av midler på området for billedkunst, kunsthåndverk og offentlige rom

Dette er et relativt lite budsjettområde sammenlignet med for eksempel musikk og scenekunst. I 2013 ble det bevilget 435,4 millioner kroner til billedkunst, kunsthåndverk og offentlige rom.<sup>113</sup> Det innebærer en nominell vekst på 51,7 prosent siden 2005, da det ble bevilget 287 millioner kro-

ner til feltet. Realveksten fra 2005 til 2013 var på 25,6 prosent, jf. tabell 11.1.<sup>114</sup> Både nominell vekst og realvekst var langt mindre på dette området enn på de fleste andre kulturområder, som musikk, scenekunst, språk/litteratur/bibliotek og samfunn/frivillighet. Den samlede realøkningen i Kulturløftet til det visuelle feltet i perioden 2006 til 2013 var 110,8 millioner kroner, jf. tabell 11.4 og 11.22. Området billedkunst og kunsthåndverk fikk 4 prosent av realøkningen i de statlige bevilgningene til kultur i perioden 2006 til 2013, mens frivillighet, scenekunst, musikk og museum/kulturvevern fikk henholdsvis 28 prosent, 16 prosent, 12 prosent og 9 prosent av realøkningen i samme periode, jf. figur 11.9. Det visuelle kunstfeltet må

<sup>112</sup> Meld. St. 23 (2011-2012) *Visuell kunst*: 117.

<sup>113</sup> Dersom man tar utgangspunkt i de omgrupperte tallene i, er beløpet 479,4 millioner kroner.

<sup>114</sup> Dersom man tar utgangspunkt i de omgrupperte tallene i, er nominell vekst og realvekst henholdsvis 56,8 prosent og 28,1 prosent.

Tabell 11.22 Kulturdepartementets budsjett kap. 322 Billedkunst, kunsthåndverk og offentlige rom, bevilgninger gruppert etter omfordelte område og realøkning i Kulturløftet. 1000 kr. Prosentandel av realøkningen til (store) institusjoner.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Sum
Saldert budsjett (KUD)*	287 025	278 927	303 571	343 309	378 892	407 799	389 249	401 882	435 425	
Omgrup- pert etter formål	305 785	301 460	324 709	349 615	386 785	416 405	423 934	438 120	479 400**	
Real- økning		5 200	17 800	19 900	24 100	18 500	5 300	1 900	18 100	110 800
Pst av real- økning til (store)inst itusjoner		38,5	44,9	75,4	5,8	20,5	0	0	24,3	31,2

\* 2013 budsjettforslag.

\*\* 2013-tall med forbehold.

således sies å ha blitt lavt prioritert sammenlignet med andre kunstområder i kulturløftperioden.

Tabell 11.22 viser bevilgningene over Kulturdepartementets budsjett til området for billedkunst og kunsthåndverk for årene 2005 til 2013. Tabellen viser også tallene omgruppert etter formål. Det vil si at vi har forsøkt å fjerne effekten av tekniske endringer som har blitt gjort med budsjetteringen av særlig kulturfondmidlene gjennom perioden. Disse tallene kan således sies å gi best oversikt over den «reelle» utviklingen på området. Tabellen inkluderer også realøkningen på budsjettområdet for hvert år i perioden. I tillegg viser vi hvor stor prosentandel av realøkningen på området som har gått til store institusjoner. Tabell 11.23 viser den prosentvise fordelingen av bevilgninger på budsjettområdet for billedkunst og kunsthåndverk for årene 2005 til 2013.

Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design er den helt dominerende institusjonen på det statlige budsjettet for visuell kunst. Opp imot 60 prosent av de samlede bevilgningene på dette feltet går til denne institusjonen. Siden 2005 har andelen av bevilgningen til visuell kunst som er gått til Nasjonalmuseet, svingt mellom 55,6 prosent og 60,9 prosent. I 2013 gikk andelen litt ned, til 57 prosent. I perioden 2005–2010 gikk også 73 prosent av realendringene (netto) på budsjettkapittel 322 til denne institusjonen. I 2011 og 2012 ble det derimot ikke lagt inn realendringer til Nasjonalmuseet i budsjettet. I 2013 ble det lagt inn en realvekst på 4 millioner kroner øremerket Munchjubileet.

I tillegg til den ene store nasjonale institusjonen, har Nordnorsk kunstnersenter i Svolvær status som knutepunktinstitusjon. Senteret mottar – naturlig nok – en beskjeden del av de totale bevilgningene til visuell kunst (fra 0,6 prosent til 1,3 prosent i perioden 2005–2013). I perioden 2005–2010 fikk senteret 5 prosent av realøkningen på området. For årene 2011 til 2013 ble det ikke lagt inn noen realøkning til kunstnersenteret.

Utsmykkingsordningene for kunst i offentlige rom er blitt styrket i perioden. Utsmykkingsfondet (KORO) har økt sin andel av billedkunstbudsjettet med vel tre prosentpoeng i perioden (fra 5,4 prosent av bevilgningene til visuell kunst i 2005 til 8,7 prosent i 2013). Det var fra 2005 til 2010 at det var særlig sterk vekst på denne posten: 21 prosent av realøkningen på budsjettområdet gikk da til å styrke ordningene under KORO.

Post 55 omfatter støtteordninger til ulike typer prosjekt, utstyr, festivaler og utstillingsstøtte til kunstnere i startfasen. Det er underposten «Ymse tiltak» som her er størst og har vokst mest. På denne posten har det vært en bra realøkning også for årene 2011, 2012 og særlig i 2013. Post 75 omfatter støtte til Norsk Form og noen andre tiltak og instanser innenfor design og arkitektur. Bevilgningen til Norsk Form utgjorde i 2012 85 prosent av samlet bevilgning på posten. Prosentandelen var enda høyere før. En del nye tiltak ble tilført posten ved budsjettomleggingen i 2011. For 2013 er det lagt inn vel 4 millioner kroner til en ny arrangørstøtteordning og innkjøpsordning for fotobøker.

Som vi ser av tabell 11.23, har det vært en nedgang i andelen bevilgninger over post 78 for årene 2011 til 2013. Dette skyldes at støtte til en rekke organisasjoner på feltet ble overført til post 74 i 2011. Fra og med 2011 omfatter post 78 bevilgninger til mellomstore organisasjoner og tiltak. Det største enkelttiltaket på posten er Office for Contemporary Art (OCA), som ble bevilget 11,9 millioner kroner i 2013.

Oppsummert kan en fastslå at det er blitt brukt mye midler til utvikling og styrking av Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design, særlig i perioden fram til 2010. Også ordningene under KORO er styrket. Det samme gjelder noen kunstinstitusjoner utenfor Oslo, særlig Bergen Kunsthall. Oslo-andelen på dette feltet er likevel svært stor. Det har vært merkbart svakere budsjettvekst i 2011 og 2012 for hele feltet, men budsjettet ble noe styrket i 2013.

### 11.8.2 Utviklingen på området for billedkunst og kunsthåndverk

#### *Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design*

Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design ble opprettet i 2003 og er en sammenslåing av virksomhetene ved de tidligere institusjonene Nasjonalgalleriet, Museet for samtidskunst, Kunstindustrimuseet i Oslo, Norsk Arkitekturmu-

seum og Riksutstillingene.<sup>115</sup> De tidligere institusjonene fungerer som visningssteder for Nasjonalmuseets utstillinger av norsk og utenlandsk kunst, arkitektur og design. Det har i lang tid vært bestemt at Nasjonalmuseets aktiviteter skal samles på ett sted og med andre bygningsmessige rammevilkår enn dagens lokaler gir. Nasjonalmuseets nybygg har vært en prioritert oppgave, og diskusjonen om det nye bygget har i stor grad preget debatten på det visuelle feltet i perioden. I 2008 ble Vestbanen som lokaliseringalternativ for et nytt, samlet nybygg for Nasjonalmuseet lansert, og regjeringen utlyste våren 2009 en internasjonal, åpen arkitektkonkurranse med tanke på å realisere et nybygg på Vestbanen. I 2010 ble det bestemt at prosjektet «Forum Artis» skal være utgangspunkt for nybygget. Ifølge departementet vil Vestbane-prosjektet gi Nasjonalmuseet «helt nye muligheter til å formidle et bredt spekter av visuell kunst».<sup>116</sup>

I 2005 inngikk Riksutstillinger i Nasjonalmuseet. Samtidig overtok Nasjonalmuseet ansvaret for den landsomfattende formidlingen av kunst. Nasjonalmuseets landsomfattende program er organisert gjennom nettverk som produserer og formidler vandretstillinger, arrangerer kompetansehevende tiltak og legger til rette for sam-

<sup>115</sup> Riksutstillings virksomhet ble innlemmet i Nasjonalmuseet fra 01.07.2005.

<sup>116</sup> Meld. St. 23 (2011-2012) *Visuell kunst*: 38.

Tabell 11.23 Fordeling av bevilgninger på billedkunstfeltet 2005–2013 (omgruppert). Prosent.<sup>1</sup>

	2 005	2 006	2 007	2 008	2 009	2 010	2 011	2 012	2013
Nasjonalmuseet	55,7	55,6	56,0	60,9	58,0	56,3	59,5	59,4	57,0
Nordnorsk kunst.senter	0,6	0,7	0,8	1,0	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3
Henie/Onstad	1,9	1,9	2,0	-	-	-	-	-	-
KORO	5,4	7,1	6,1	6,5	7,1	7,3	7,7	7,7	8,7
Post 55 + post 75	21,1	20,1	19,7	15,5	16,1	16,8	14,3	14,2	14,7
Post 74 (kap 320)	1,4	1,9	1,9	1,7	2,0	2,0	8,2	8,3	9,2*
Post 78	14,0	12,8	13,6	14,3	15,6	16,4	9,0	9,2	9,1
Sum	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Grunnlag/samlet bev. (1000 kroner)	304 000	330 654	354 995	362 800	402 970	434 934	423 934	438 120	479 400

<sup>1</sup> Post 55 inneholder stønadsordninger til ulike typer prosjekter, utstyr, festivaler og utstillingsstøtte til kunstnere i startfasen. Post 75 omfatter Norsk Form og noen andre tiltak og instanser innenfor design og arkitektur. Post 74 (kap. 320) omfatter ymse tiltak. Veksten på posten i 2012 skyldes at støtte til en rekke organisasjoner på feltet ble overført fra post 78. Post 78 omfatter støtte til en del mellomstore organisasjoner og tiltak, blant annet Bergen Kunsthall, Kunstnernes Hus, Statens Kunstutstilling for Office of Contemporary Art (OCA). Regionale kunstmuseer ikke med i tabellgrunnlaget for 2005. \* Post 74 er p.t. ikke fordelt på formål. Det er gjort et anslag.



Figur 11.29

handling mellom aktørene på det visuelle kunstfeltet. Nasjonalmuseet er også nasjonal aktør for visuell kunst i Den kulturelle skolesekken og tilbyr vandretstillinger tilpasset skole- og klasseromsformatet.

#### *Kunst i offentlige rom*

En av målsettingene i Kulturløftet er å øke utsmykningen i offentlige rom. Institusjonen Kunst i offentlige rom (KORO) er statens fagorgan for kunst i offentlige rom.<sup>117</sup> KORO ble opprettet på bakgrunn av den nye kunstnerpolitikken på 1970-tallet, den gang under navnet Utsmykkingsfondet for offentlige statsbygg, og har vært virksomt siden 1977. Kunstnerne anså virkemid-

<sup>117</sup> KORO het Utsmykkingsfondet for offentlige statsbygg ved opprettelsen i 1976, skiftet navn til Utsmykkingsfondet for offentlige bygg i 1992, og endelig KORO i 2007.

ler som stimulerte til økt bruk av kunstnerne arbeider, som prinsipielt viktige, ettersom de markerte at kunstnerne var en samfunnsnyttig gruppe – mens virkemiddel som garantert minsteinntekt, mer var ment som et supplement og sikkerhetsnett.<sup>118</sup> Bakgrunnen for etableringen av KORO var et ønske om både å formidle kunstopplevelser til et bredt publikum og å sikre kunstnere flere arbeidsoppgaver og inntektsmuligheter. Som vist ovenfor har utsmykkingsordningene for kunst i offentlige rom blitt styrket i perioden etter 2005, og KORO har økt sin andel av billedkunstbudsjettet med vel tre prosentpoeng.

#### *Avvikling av innkjøpsordningen for billedkunst*

Innkjøpsordningen for samtidskunst i Norsk kulturråd ble opprettet i 1968. I 2007 ble ordningen avviklet, og midlene som inngikk i ordningen på til sammen 3 millioner kroner, ble kanalisert til 15 ulike kunstmuseer. Midlene er øremerket innkjøp av kunst og skal komme som et tillegg til institusjonens egne innkjøpsmidler. I 2008 ble det lagt inn ytterligere øremerkede midler til innkjøp av kunst til 13 kunstmuseer i det nasjonale museumsnettverket og De Samiske Samlinger. Målet med å omdisponere midlene fra innkjøpsordningen var ifølge stortingsmeldingen *Visuell kunst* «å desentralisere ansvar og å redusere administrative kostnader og byråkrati, samt spre skjønnstøtelsen ved innkjøp av kunst til offentlige samlinger».<sup>119</sup>

Avviklingen av innkjøpsordningen under Norsk kulturråd og omdisponeringen av midlene har vakt debatt. Flere representanter for kunstnermiljøene beklager avviklingen av innkjøpsordningen, som de mener bidro til å fange opp unge og uetablerte kunstnere og den mer eksperimentelle og nyskapende kunsten. Det påpekes også at innkjøpsordningen bidro til å støtte opp om kunstnere og visningssteder over hele landet, og at også kunstnere var med i innkjøpsprosessen. Flere opplevde ordningen som demokratisk, ettersom den kunstfaglige komiteen som kjøpte inn kunsten, med jevne mellomrom ble skiftet ut og dessuten var sammensatt av folk med ulik bakgrunn og alder. Museene er på den andre siden fornøyd med å kunne bygge opp sine egne samlinger og tilpasse kunstinnkjøpene etter museenes egen profil.

<sup>118</sup> Mangset (1992): 144.

<sup>119</sup> Meld. St. 23 (2011-2012) *Visuell kunst*: 52.

### *Office for Contemporary Art Norway (OCA)*

Norsk billedkunst har lange internasjonale tradisjoner. Sentrale norske billedkunstnere som I.C. Dahl, Thomas Fearnley, Edvard Munch og Christian Krohg levde og arbeidet i lengre perioder i utlandet på 1800-tallet og tidlig 1900-tall. Men ideen om at norske myndigheter systematisk skal fremme norsk kunst i utlandet – at man skal utvikle en statlig utenrikskulturpolitikk – er primært et etterkrigsfenomen. På 1980- og 1990-tallet ble det utenriksdiplomatiske arbeidet særlig ivaretatt av UD sentralt. Siden tidlig på 2000-tallet har UD så delegert det kunstfaglige ansvaret til ulike kunstfaginstitusjoner (slik som Norsk musikkinformasjon, OCA mfl.).<sup>120</sup> Mens holdningen på 1980- og 1990-tallet mer var at man skulle bruke norsk kunst for instrumentelle formål i utlandet (jf. norgesprofilering, fremme norske utenrikspolitiske og næringsmessige interesser), overtok imidlertid ideen om internasjonal utveksling og samarbeid mer på 2000-tallet. Til sammen danner dette noe av bakgrunnen for opprettelsen av Office for Contemporary Art Norway (OCA) i 2001.<sup>121</sup> OCA ble opprettet for å ivareta og plassere den norske kunstverden på den internasjonale kunstscenen, blant annet ved å ha ansvaret for utveksling av nasjonale og internasjonale kunstnere gjennom atelier- og gjesteprogrammene. En annen del av virksomheten til OCA er egenproduksjoner som symposier, seminarer og foredrag med nasjonale og internasjonale aktører i kunstfeltet.<sup>122</sup>

Av stortingsmeldingen *Visuell kunst* framgår det at det kommer stadig flere søknader og henvendelser om internasjonal deltakelse både til Norsk kulturråd og OCA. På denne bakgrunnen framholder Kulturdepartementet at de vil vurdere en styrking av OCAs internasjonale formidlingsvirksomhet, ta initiativ til en klargjøring av rollefordelingen mellom Norsk kulturråd og OCA, samt prioritere støtte til internasjonale samarbeidsprosjekter i Norge ved en egen avsetning innenfor Kulturfondet.<sup>123</sup>

I *Visuell kunst*-meldingen framholdes det også at mye av globaliseringen av den norske kunstsc-

nen har foregått i kunstinstitusjonene og gjennom kunstfestivalene. Meldingen trekker også fram Edvard Munchs betydning som internasjonal døråpner, og Kulturdepartementet vil «i samarbeid med Utenriksdepartementet styrke formidlingen av Edvard Munchs kunst i utlandet og bedre utnytte Munchs kunstnerskap som døråpner for norske samtidskunstnere på den internasjonale kunstarena».<sup>124</sup>

### *Kunst og næring*

Den visuelle kunsten er et kunstområde hvor mange rekrutter tar høyere utdanning uten nødvendigvis å lykkes med å etablere seg som profesjonelle kunstnere og/eller livberge seg gjennom kunstnerisk arbeid etterpå. Dermed er inntektsnivået gjennomgående lavt blant mange bildende kunstnere. Samtidig er dette kunstfeltet på mange måter markedsorientert og kommersielt: Det er viktig for bildende kunstnerne å lykkes med å selge sine verk på et marked. Noen få kunstnere oppnår også svært høye priser og personlige inntekter. Bildende kunst kan således bli svært verdifull og fungere mer eller mindre som verdipapirer. Verkene til enkelte kunstnere oppnår dessuten svært stor verdi- og prisstigning (lenge) etter kunstnerens død.

Ifølge Bildende Kunstneres Hjelpesfond (BKH) var den offentlige kunstomsetningen i Norge i 2010 på 597 millioner kroner. Mye av dette er imidlertid annenhånds omsetning som i begrenset grad gir inntekter til kunstneren. Rundt 80 prosent av all registrert omsetning skjer gjennom det private markedet, og markedet utgjør slik en vesentlig støtte for kunstnere gjennom salg og BHK-avgift.<sup>125</sup> Særlig de store samlerne spiller en viktig rolle. Private samlere omfatter både enkeltpersoner og bedrifter, og enkelte – som Sonja Henie og Niels Onstad med Henie Onstad Kunstsenters og Hans Rasmus Astrup med Astrup Fearnley Museet for Moderne Kunst – har gjort samlingene tilgjengelige for publikum.<sup>126</sup>

På bakgrunn av regjeringens handlingsplan for kultur og næring som kom i 2007, ble det etablert en arbeidsgruppe som skulle presentere tiltak for å stimulere til økt innkjøp av samtidskunst i næringslivet. Kulturdepartementet tildelte i 2009 én million kroner til Arts & Business Norway for å gjennomføre flere av tiltakene som arbeidsgrup-

<sup>120</sup> Noen institusjoner, slik som Norla på litteraturfeltet og Norsk filminstitutt på filmfeltet, fikk slikt delegert ansvar mye tidligere. Men som mer generell ordning daterer delegeringen seg til perioden 2001-2003.

<sup>121</sup> Ved opprettelsen i 2001 het institusjonen Norwegian Office for Contemporary Art (NOCA), men institusjonen skiftet navn året etter.

<sup>122</sup> Meld. St. 23 (2011-2012) *Visuell kunst*: 66.

<sup>123</sup> Meld. St. 23 (2011-2012) *Visuell kunst*: 68.

<sup>124</sup> Meld. St. 23 (2011-2012) *Visuell kunst*: 68.

<sup>125</sup> Offentlig omsatt kunst i Norge med en verdi over 2000 kroner er pålagt en kunstavgift (5 prosent fra 2007).

<sup>126</sup> Meld. St. 23 (2011-2012) *Visuell kunst*: 130-139.

pen foreslo. Tilbakemeldingene fra næringslivet er ifølge stortingsmeldingen *Visuell kunst* positive.<sup>127</sup>

### Arkitektur

Av Kulturløftet II framgår det at det skal satses på arkitektur ved «å følge opp den nasjonale handlingsplanen for arkitektur». Den første statlige arkitekturplanen, *arkitektur.nå. Norsk arkitekturpolitikk*, ble lansert i 2009. Kulturdepartementet ledet og koordinerte arbeidet, som 13 departement står bak. Ifølge stortingsmeldingen *Visuell kunst* presenterer plandokumentet «en helhetlig og sektorovergripende arkitekturpolitikk som synliggjør et samlet statlig arkitekturfelt og bidrar til at det offentlige går foran som et godt eksempel på arkitekturfeltet».<sup>128</sup> *arkitektur.nå* skal være et verktøy for å sikre god koordinering og samarbeid om arkitektur på tvers av forvaltningsgrenser. Det er etablert et interdepartementalt samarbeid som koordineres av Kulturdepartementet, og som skal sikre kontinuitet i oppfølgingen og at tverrfagligheten innenfor arkitekturfeltet ivaretas. Norsk Form, som er Kulturdepartementets faglige rådgiver og utøvende organ for områdene arkitektur og design, har også en sentral rolle i oppfølgingsarbeidet. Blant annet på bakgrunn av oppfølgingsarbeidet av *arkitektur.nå* er tilskuddet til Norsk Form blitt styrket de siste årene. Som vist ovenfor utgjorde tilskuddet til Norsk Form 85 prosent av de samlede bevilgningene til billedkunst over post 75. I tillegg til oppfølgingen av *arkitektur.nå* skal midlene benyttes til videreutvikling av DogA – Norsk Design- og Arkitektursenter.

### Kunstnerpolitikk

Det bildende (visuelle) kunstområdet skiller seg fra flere andre kunstområder (som teater, symfonisk musikk og opera) ved at det stort sett ikke omfatter faste institusjoner med ansatte kunstnere. Kunstnerpolitikken er derfor særlig viktig for billedkunstfeltet og omtales også i punkt 9 i Kulturløftet II om arkitektur, billedkunst og kunsthåndverk. Her framgår det at det er et mål å «(s)tyrke stipendordningene og legge særlig til rette for unge kunstnere». Ifølge *Visuell kunst* er et av hovedmålene for kunstnerpolitikken å legge til rette for at enkeltkunstnere skal kunne bidra til et mangfoldig og nyskapende kunstliv.<sup>129</sup> Kunst-

nerformål blir nærmere behandlet i kapittel 11.9 nedenfor.

### Stortingsmelding om visuell kunst

Som vår gjennomgang viser, er det visuelle kunstfeltet preget av å være et område hvor det har skjedd lite kulturpolitisk nytt i perioden 2005 til 2011 – med unntak av planene for Nasjonalmuseet. Feltet framstår dessuten som svakt økonomisk, og en relativt liten del av realøkningen i Kulturløftet har kommet feltet til gode. Våren 2012 la imidlertid Kulturdepartementet fram stortingsmeldingen *Visuell kunst*. Meldingen var etterspurt av bransjen og kom til etter bred dialog med kunstnerorganisasjonene og bransjeaktører. I meldingen belyses flere utfordringer på feltet, og Kulturdepartementet kommer med forslag til tiltak og virkemidler – blant annet en ny arrangørstøtteordning for det visuelle kunstfeltet, en prøveordning med utstillingshonorarer og en egen innkjøpsordning for fotobøker.

### Ny arrangørstøtteordning for visuell kunst

Det er stor forskjell på tilskuddsnivået til visuell kunst og nivået til de andre kunststartene i Norsk kulturfond. Samtidig er presset på de eksisterende midlene stort, noe som blant annet skyldes framveksten av kunstfestivaler, kunstner- og kuratorinitierte visningssteder og produksjonsfelleskap med behov for langsiktig og forutsigbar finansiering. I tillegg er det mangel på produksjonsmidler både i de regionale og nasjonale institusjonene.<sup>130</sup> Dette er bakgrunnen for forslaget om å opprette en arrangørstøtteordning under Norsk kulturråd som retter seg mot alle typer institusjoner og virksomheter i det visuelle kunstfeltet. Ordningen skal blant annet imøtekomme det frie feltet og de kunstnerstyrte arenaenes behov for virksomhetsstøtte og langsiktig finansiering.

### Prøveordning for utstillingshonorar

I forbindelse med arbeidet med stortingsmeldingen, kom kunstnerorganisasjonene på det visuelle feltet med et felles innspill om å avvikle ordningen med utstillingsvederlag og erstatte den med en ordning med utstillingshonorar etter en svensk modell.<sup>131</sup> Avtalen om utstillingsvederlag kom på plass i 1982. Det er en kompensasjonsordning til

<sup>127</sup> Meld. St. 23 (2011-2012) *Visuell kunst*: 137.

<sup>128</sup> Meld. St. 23 (2011-2012) *Visuell kunst*: 165.

<sup>129</sup> Meld. St. 23 (2011-2012) *Visuell kunst*: 143.

<sup>130</sup> Meld. St. 23 (2011-2012) *Visuell kunst*: 122.

kunstnere for lån av kunstverk til utstillinger som staten konkret eller gjennom generell driftstøtte har gitt tilskudd til. Den nye ordningen som foreslås, går ut på at kunstnere som produserer en utstilling ved et av landets offentlig støttede kunstmuseer eller gallerier, mottar et honorar for dette arbeidet. På denne måten vil kunstutstillingen anerkjennes som en opplevelsesarena for publikum, snarere enn som en salgsarena.

Ifølge kunstnerorganisasjonene baserer dagens tiltak på det visuelle kunstfeltet seg på en utdatert forståelse av utstillinger som en salgsarena hvor det primære målet er å generere inntekter til kunstneren. Grunnideen med forslaget er at de kunstnerne som er valgt ut til å stille ut ved offentlige støttede gallerier eller kunstmuseer, mottar et honorar. Inntekten blir dermed generert av aktivitet og belønner aktive kunstnere som leverer et konkret kulturtilbud til samfunnet.<sup>132</sup> Forslaget omtales av kunstnerorganisasjonene selv som «en fullstendig omlegging av utstillingsvederlaget slik det eksisterer i dag». Det vil «medføre den største satsingen på det visuelle kunstfeltet siden 70-tallet». I *Visuell kunst* framholder Kulturdepartementet at dagens avtale for utstillingsvederlag bør gjennomgås, og departementet vil på bakgrunn av denne gjennomgangen drøfte en revisjon og utvidelse av avtalen. Samtidig vil departementet vurdere et pilotprosjekt for en prøveordning med utstillingshonorarer i statsstøttede institusjoner.<sup>133</sup>

#### *Innkjøpsordning for fotobøker*

Fotografiet får en stadig mer sentral plass innenfor samtidskunsten. I forbindelse med arbeidet med stortingsmeldingen fremmet Forbundet Frie Fotografer et forslag om en egen innkjøpsordning for fotobøker, med følgende begrunnelse:

Frie Fotografer arbeider med forståelsen av fotoboken som et eget utstillingsrom og et visuelt dokument som gjøres tilgjengelig mye lenger enn den opplevelsesbaserte kunsten som vi møter i kunstinstitusjoner i dag. En innkjøpsordning for fotobøker vil sikre tilgjengeliggjøring av disse for et større publikum og gjøre det lettere for norske kunstnere å produsere sine bøker uten store økonomiske tap.<sup>134</sup>

I *Visuell kunst* påpeker Kulturdepartementet at fotoboka har et unikt formidlingspotensial når det gjelder å nå et større publikum innenfor dagens visuelle kultur. I dag behandler Norsk kulturråd søknader om tilskudd til fotobøker under ordningen for produksjonsstøtte til publikasjoner innen billedkunst og kunsthåndverk. Blant annet på denne bakgrunnen foreslår Kulturdepartementet i *Visuell kunst* å etablere en innkjøpsordning for fotobøker.<sup>135</sup>

Stortingsmeldingen ga bransjen håp om et økonomisk løft og iverksettelse av nye tiltak som kan redusere gapet mellom det visuelle kunstfeltet og andre kulturområder. Det er for tidlig å si noe om hvordan tiltakene som skisseres i meldingen, følges opp, og hvilken effekt dette vil ha på feltet. I Kulturdepartementets budsjettproposisjon for 2013 kommer imidlertid feltet bedre ut enn i 2011 og 2012, som var de svakeste årene i kulturløftperioden. I 2013 det ble blant annet lagt inn vel 4 millioner kroner til arrangørstøtteordningen og innkjøpsordningen for fotobøker.

#### **11.8.3 Virkninger av kunstpolitikken**

Målsettingene på området for visuell kunst er knyttet til både produksjon og formidling. Mens produksjon av kunst i hovedsak stimuleres gjennom utdanningspolitikken og kunstnerpolitikken, stimuleres formidling av kunst gjennom styrking av visningsarenaer og museer.<sup>136</sup> I produksjonsleddet finner vi billedkunstnerne, kunsthåndverkerne og fotokunstnere, mens i formidlingsleddet finner vi institusjonene og andre visningsarenaer, blant annet kunstmuseene, kunstsentrene og kunstfestivalene.

Med vår gjennomgang av det visuelle kunstfeltet ønsker vi å belyse hvorvidt kulturpolitikken etter 2005 har bidratt til en innfrielse av målene om å sikre at flest mulig får tilgang til, kunnskap om, forståelse for og opplevelse av billedkunst, kunsthåndverk, design og arkitektur av god kvalitet – og å styrke produksjon, kunstnerisk bredde og nyskaping av kunst i det offentlige rom.

#### *Produksjon og formidling av visuell kunst*

Selv om en stor andel av budsjettet på området for billedkunst, kunsthåndverk og kunst i offentlige rom går til institusjoner, er likevel feltet i liten grad institusjonalisert i den forstand at visuelle

<sup>131</sup> MU-avtalen, mellom Statens Kulturråd og fire svenske kunstnerorganisasjoner, trådte i kraft 1. januar 2009.

<sup>132</sup> Norske Kunsthåndverkere, Norske Billedkunstnere, Forbundet Frie Fotografer og Samisk Kunstnerforbund.

<sup>133</sup> Meld. St. 23 (2011-2012) *Visuell kunst*: 131.

<sup>134</sup> Forbundet Frie Fotografer (2011).

<sup>135</sup> Meld. St. 23 (2011-2012) *Visuell kunst*: 124.

<sup>136</sup> Solhjell og Øien (2012): 244.

kunstnere ikke er ansatt ved institusjonene. Denne kunstnergruppen er derfor mer avhengig av – og mottar også mer – stipender og garantiinntekter enn noen annen kunstnergruppe. Den statlige *kunstnerpolitikken* blir derfor spesielt viktig for billedkunstfeltet. Telemarksforskings undersøkelse fra 2008 *Kunstnernes aktivitet, arbeids- og inntektsforhold, 2006* viser at visuelle kunstnere er den kunstnergruppen som har lavest inntekter fra sitt kunstneriske arbeid. I tillegg til stipender og garantiinntekter kan produksjon av kunst stimuleres gjennom innkjøp og bestillinger fra institusjonene. Det påpekes imidlertid fra flere hold at det er mangel på produksjonsmidler i kunstinstitusjonene. Dette gjør at slike visningssteder sjelden kan bidra til at det skapes nye arbeider. Ettersom mange bildende kunstnere produserer kunst for et privat marked, er dessuten de private galleriene en viktig del av formidlingssystemet.

Andre kulturområder, som scenekunst og musikk, ansetter utøvende kunstnere ved institusjonene. En vesentlig andel av bevilgningene til disse institusjonene dekker lønn/honorarer til kunstnere og midler til kunstproduksjon. Slik fungerer det ikke på det visuelle kunstfeltet, med unntak av KORO og utsmykkingsfeltet, der kunstnere engasjeres av institusjoner for å utføre avgrensede prosjekter. Aktører på det bildende kunstfeltet mener det over tid har utviklet seg en rotfestet kultur med «gratisarbeid» blant kunstnere, noe som gjennomsyrrer holdningene til både de skapende kunstnerne og institusjonene. Slik kan det argumenteres for at kunstnerne på det visuelle kunstfeltet i større grad bør vurderes på samme måte som en del utøvende kunstnerne på andre kulturområder, som indirekte lønnes av det offentlige (via institusjonsstøtten) for å skape opplevelser som formidles til et publikum.<sup>137</sup> På den andre siden har stadig flere utøvende kunstnere blitt frilansere de siste tiårene. Dermed ligner også deres arbeidssituasjon og levekår mer på situasjonen til tradisjonelle selvstendige bildende kunstnere.

Formidling er et viktig område i kunstpolitikken, ettersom det er gjennom utstillinger og kunst i det offentlige rom befolkningen oftest møter kunsten. Historisk har det vært et viktig kulturpolitisk mål å bringe kunsten ut til folket. I NOU 1981: 45 *Kunst og kunsthåndverk. Formidling av billedkunst og kunsthåndverk* ble formidlingspolitikken foreslått nedfelt i flere mål, der de to første var: «Alles rett til kunstopplevelse» og «Kunstformidling er et offentlig ansvar». Begge målene har

vært sentrale i kunstpolitikken siden den gang.<sup>138</sup> Aktører<sup>139</sup> utvalget har vært i kontakt med, påpeker at Kulturløftet først og fremst har vært et løft for formidlingsleddet på området for visuell kunst – med fokus på institusjonsbygging. Aktørene er positive til satsingen på visningsarenaer, men mener at det ikke har vært en tilsvarende satsing på produksjonsleddet i kulturpolitikken etter 2005. Norske Kunsthåndverkere beskriver det slik:

Dessverre har ikke dette fokuset på styrking av institusjonene gått hånd i hånd med et fokus på kunstnerne og en bevissthet omkring hvordan man konkret kan sikre bedre produksjonsvilkår innen de ulike kunstfeltene. Dette merkes spesielt godt innen visuell kunst, hvor praktisk talt ingen kunstnerstøtte går via institusjonene. En større bevilgning til institusjonene hjelper ikke på produksjonsvilkårene innen visuell kunst.

Norske Billedkunstnere påpeker at det er forskjell på å ha en *kunstpolitikk* og en *kunstnerpolitikk*, og mener at det ikke har skjedd noen forbedring av kunstnernes kår etter innføringen av Kulturløftet. Tvert imot mener de at tiltak i kulturpolitikken etter 2005, som omgjøring av innkjøpsordningen for billedkunst i Norsk kulturråd og omlegging av stipend for etablering etter endt utdanning, har bidratt til å svekke billedkunstnerens situasjon. Billedkunstnerne understreker at satsingen på Nasjonalmuseet for billedkunst, arkitektur og design er positiv, men savner blant annet styrking av innkjøp av norsk samtidskunst.

I en felles henvendelse til Kulturdepartementet påpeker kunstnerorganisasjonene<sup>140</sup> at kunstnerne på det visuelle feltet, i motsetning til andre kunstnergrupper, mangler et mellomledd mellom produksjon og eventuelle oppdragsgivere. Organisasjonene etterlyser blant annet tiltak som kan bistå kunstnerne med markedsføring og spissing mot oppdragsgivere, herunder offentlige og private gallerier og næringslivet.<sup>141</sup> Norske Kunsthåndverkere mener det bør etableres en rådgivningstjeneste for kunstnere i forhandlingssituasjoner, og at juridisk erfaring og kompetanse i feltet

<sup>138</sup> Solhjell og Øien 2012: 281.

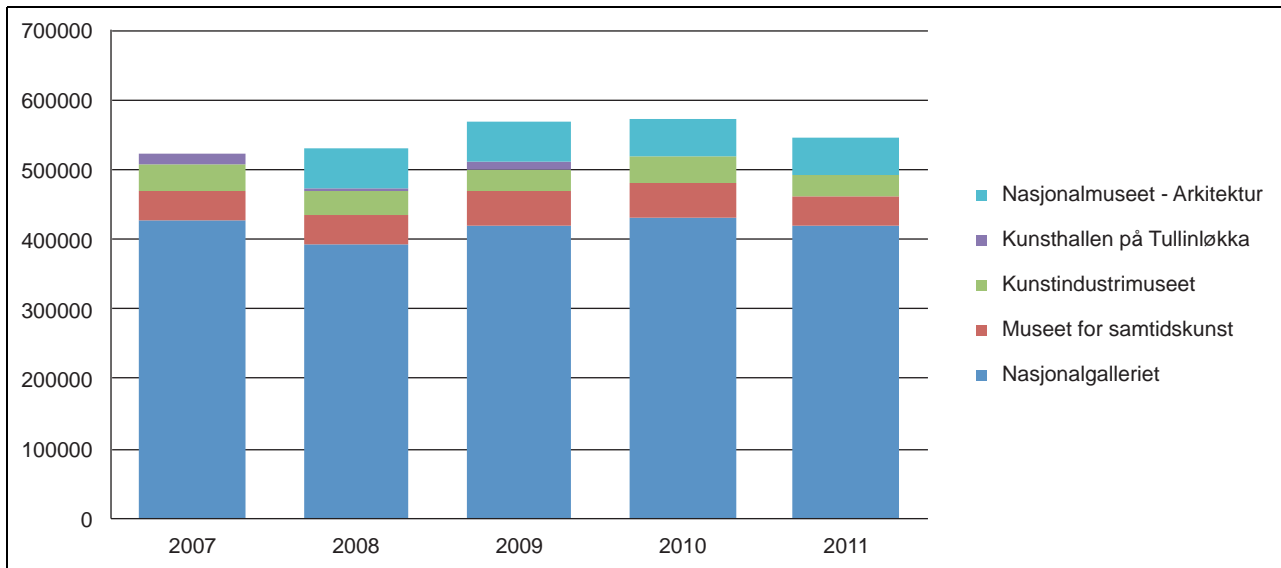
<sup>139</sup> Herunder Norske Billedkunstnere, Norske Kunsthåndverkere og Kunstsentrene i Norge.

<sup>140</sup> Norske Billedkunstnere, Norske Kunsthåndverkere, Forbundet Frie Fotografer og Samisk Kunstnerforbund.

<sup>141</sup> Norske Kunsthåndverkere, Norske Billedkunstnere, Forbundet Frie Fotografer og Samiske kunstnerforbund (2010).

<sup>137</sup> Norske Kunsthåndverkere (2011).





Figur 11.30 Utviklingen i besøkstall for Nasjonalmuseet i Oslo for 2007 til 2011.

bygges. De mener også det er behov for profesjonelt og langsiktig arbeid når det gjelder Den kulturelle skolesekken og kunstordningen for kommunale bygg. Her er det, ifølge Norske Kunsthåndverkere, et stort potensial i det landsdekkende nettverket av kunstsentre – som bør utnyttes bedre.<sup>142</sup>

#### Publikum

Formidlingen av visuell kunst har blitt styrket i tiden etter 2005. Hvordan gjenspeiles dette i utviklingen i befolkningens kulturbruksmønstre og antall besøk ved kunstinstitusjonene?

I kapittel 11.5, om området for museum og kulturvern, viste vi at det har vært en nedgang på 14,1 prosent i besøkstallene til kunst- og kunstindustrimuseene i perioden, fra ca. 1 500 000 i 2005 til ca. 1 300 000 besøkende i 2010. Nasjonalmuseet er den største institusjonen på området, og museet har fått store deler av realøkningen på feltet. Hvordan har utviklingen i besøkstall ved Nasjonalmuseet vært?

Figur 11.30 viser utviklingen i besøkstall for Nasjonalmuseet fra 2007 til 2011. De samlede besøkstallene for Nasjonalmuseets visningssteder i Oslo var i 2011 på 544 370, noe som er en nedgang på 5 prosent fra 2010. Dette skyldes trolig at det fra og med 1. mai 2011 som følge av Stortingets vedtak om kulturmoms ble innført inngangspenger. Det er imidlertid store variasjoner for de ulike visningsstedene gjennom året, så det er for

tidlig å konkludere sikkert hva nedgangen skyldes.

I tillegg til visningsstedene i Oslo har Nasjonalmuseets landsdekkende program utstillinger gjennom Den kulturelle skolesekken (nettverk skole) og galleriutstillinger i blant annet kunstforeninger, kunstsentre, kunsthaller, kulturhus, mindre kulturhistoriske museer og universiteter og høyskoler (nettverk galleri).

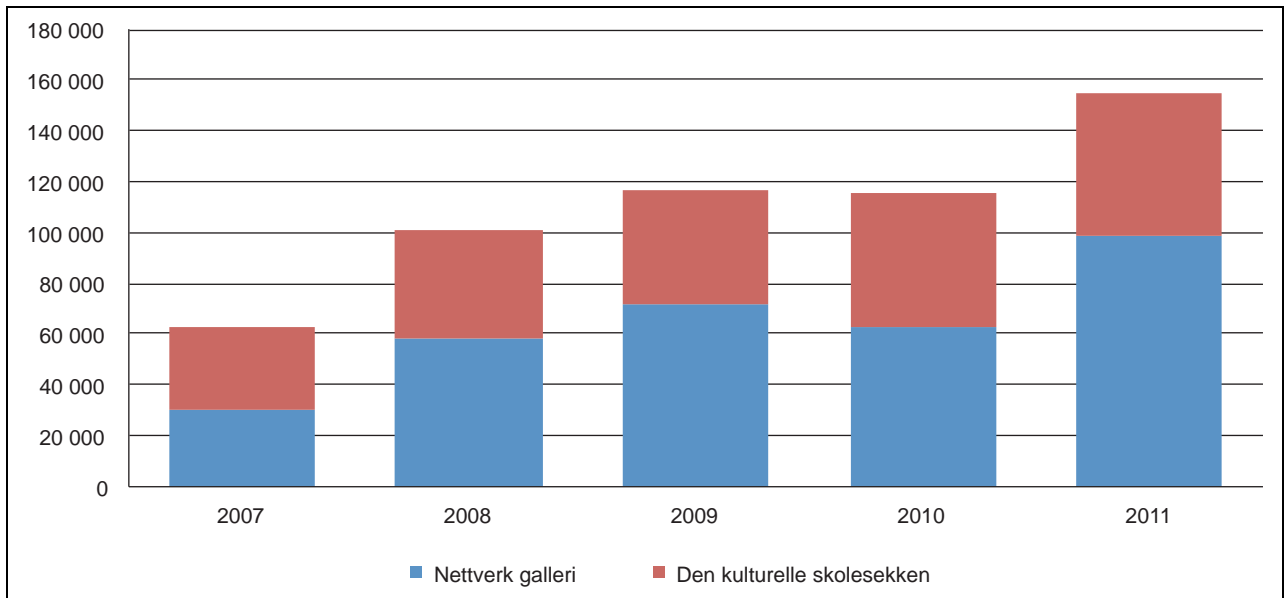
Når det gjelder besøkstallene for Nasjonalmuseets landsdekkende program, er bildet et annet enn for visningsstedene i Oslo. Det totale besøktallet var i 2011 155 237, tilsvarende en økning på 35 prosent siden 2010. Dette omfatter 17 utstillinger på vandring til 429 skoler gjennom Den kulturelle skolesekken og 10 utstillinger med 61 turnéstopp i gallerinettverket.<sup>143</sup>

Statistikken sier imidlertid ikke noe om hvem som oppsøker kunstmuseene. Norsk kulturbarometer kan fortelle oss noe om hvem som går på kunstutstillinger. Kulturbarometeret for 2008 viser at 42 prosent av befolkningen i alderen 9 til 79 år hadde vært på utstilling av billedkunst eller kunsthåndverk de siste 12 måneder i 2008, det samme tallet som tidligere år. Kvinner oppsøker dette kulturtilbudet i større grad enn menn, og den høyeste andelen av befolkningen som går på kunstutstillinger, finner vi i gruppen 55 til 66 år. Også utdanning, inntekt og bosted er avgjørende for i hvilken grad folk går på kunstutstilling.<sup>144</sup> Andelen blant innvandrere med bakgrunn fra

<sup>142</sup> Norske Kunsthåndverkere (2011).

<sup>143</sup> Nasjonalmuseet (2009).

<sup>144</sup> SSB (2009): 43.



Figur 11.31 Utviklingen i besøkstall for Nasjonalmuseets landsdekkende program for årene 2007 til 2011

Asia, Afrika med flere er mye lavere enn i befolkningen for øvrig. Bare 28 prosent av denne gruppen hadde vært på kunstutstilling de siste 12 månedene i 2008. Når det gjelder andelen innvandrere fra EU/EØS, USA, Canada og USA som hadde vært på kunstutstilling, er bildet motsatt. I denne gruppen hadde hele 45 prosent vært på kunstutstilling de siste 12 månedene.<sup>145</sup>

Til tross for at kulturpolitikken etter 2005 har hatt fokus på formidlingsleddet i det visuelle kunstfeltets verdikjede, har det ikke vært noen markant utvikling verken i museenes besøkstall eller i befolkningens bruksmønstre.

#### 11.8.4 Utvalgets vurdering

Det visuelle kunstfeltet i Norge er dynamisk og i større grad enn flere av de andre kunstfeltene preget av internasjonalisering. Norge har i dag en rekke visuelle kunstnere på høyt nivå. Utvalget har merket seg framveksten av kunstnerstyrte gallerier de siste årene som en positiv utvikling på dette feltet. Man kan imidlertid spørre seg om hvorvidt og i hvilken utstrekning denne utviklingen er et resultat av den offentlige støtten til området for billedkunst, kunsthåndverk og offentlige rom. Den visuelle kunsten har gjennom lang tid vært et område med lav prioritet i norsk kulturpolitikk. Dette bildet har ikke endret seg vesentlig i tiden etter 2005. Området for billedkunst, kunsthåndverk og offentlige rom er et av områdene på

det statlige kulturbudsjettet med svakest økonomisk vekst etter innføringen av Kulturløftet. Området preges av å være et felt hvor det ikke har skjedd så mye nytt i politikken etter 2005 – med unntak av planene for Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design. Diskusjonen om det nye bygget har preget debatten på feltet. Mot slutten av perioden kom stortingsmeldingen *Visuell kunst*, som har skapt forventninger om at det vil komme et løft for den visuelle kunsten i kulturpolitikken. Økningen i bevilgninger til dette området i 2013 er imidlertid svært moderat når man sammenligner det med andre kunstfelt.

Kulturløftet I og II har hatt en uttrykt målsetting om å styrke visningsarenaene og utsmykningen av det offentlige rom. Nasjonalmuseet har vært et satsingsområde i perioden, og store deler av de økonomiske ressursene på området forvaltes av institusjonen. På denne måten ligner utviklingen på området for billedkunst, kunsthåndverk og offentlige rom den vi har beskrevet på andre kunst- og kulturfelt. En annen likhet er at denne ressursinnsatsen i liten grad har gitt seg utslag i en økning i publikumstall. Til tross for styrkingen av formidlingsinstitusjonene har det totalt sett ikke vært noen markant utvikling i besøkstall eller befolkningens bruksmønstre på området. Det har vært en nedgang i besøkstallene til kunst- og kunstindustrimuseene fra 2005 til 2010. SSBs kulturbarometer viser at befolkningens bruk av kunstutstillinger har holdt seg stabil over lang tid. 42 prosent av befolkningen hadde besøkt en kunstutstilling i løpet av det siste året.

<sup>145</sup> SSB (2009): 41.

Kulturpolitikken etter 2005 har prioritert institusjoner som representerer formidlingsleddet i det visuelle kunstfeltet. Kunstnerne på det visuelle feltet er ikke ansatt ved institusjonene, og kulturpolitikken etter 2005 har ikke bidratt til noen substansiell endring i denne kunstnergruppens lønns- og arbeidsvilkår. I tillegg er det mangel på produksjonsmidler i kunstinstitusjonene, og institusjonene bidrar derfor i liten grad til at det skapes nye arbeidere. Det kan således synes som et problem i verdikjeden på det visuelle kunstfeltet at samspillet mellom produksjonsleddet og formidlingsleddet ikke fungerer optimalt, ved at formidlingsleddet i liten grad stimulerer til produksjon av kunst. Utvalget mener det er viktig at det tas grep på dette området, slik at ressursinnsatsen i større grad enn i dag stimulerer til kunstproduksjon. Utvalget mener forslagene om utstillingshonorar og en ordning med arrangørstøtte kan være gode bidrag til dette. Samtidig bør en større del av bevilgningene til Nasjonalmuseet gå til innkjøp av kunst. Utvalget mener forslaget om utstillingshonorar, sammen med en styrking av produksjonsmidlene i institusjonene, kan ha potensial til å jevne ut noe av den skjevheten som i dag eksisterer mellom kunstnere i det visuelle kunstfeltet og andre kunstnergrupper.

## 11.9 Kunstnerformål

Kunstnerpolitikken ble en del av kulturpolitikken i Norge på 1970-tallet. Flere undersøkelser hadde da vist at kunstnerne utgjorde en lavinntektsgruppe som ikke fikk del i den allmenne velstandsøkningen i samfunnet. Kunstnerorganisasjonene organiserte seg derfor i «Kunstneraksjonen 1974, som stilte følgende tre krav til myndighetene:

1. Fullt vederlag for bruk av kunstnerne produkter.
2. Utvidet bruk av kunstnerne arbeid.
3. Garantert minsteinntekt for alle profesjonelle kunstnere der punkt 1 og 2 ikke gir en tilstrekkelig inntekt.

Myndighetene svarte med å innføre av garantert minsteinntekt og å utvide eksisterende stipendordninger for kunstnere gjennom «Kunstnermeldingen» i 1976.<sup>146</sup> Målet med disse ordningene var både å ivareta kunstnerne levekår – og å stimulere til produksjon av kunst.<sup>147</sup> Ifølge Solhjell

og Øien er kunstnerpolitikken oppgave å skape dynamikk på kunstfeltet: «Den bidrar til å frembringe nye kunstnere, stimulere deres kunstneriske produksjon og fornyelse, og bestemmer i stor grad deres økonomiske arbeidsbetingelser og levekår».<sup>148</sup> Samtidig fikk norsk kunstnerpolitikk – akkurat som kunstnerpolitikken i de andre nordiske land – et sterkt velferdspolitisk preg (jf. «garantert minsteinntekt»). En relativt sterk innflytelse fra kunstnerorganisasjonene (en «korporativ kanal») ble også bygget inn i norsk kunstnerpolitikk, blant annet gjennom innføringen av en særskilt *forhandlingsrett* for kunstnerorganisasjonene. Også dette er et særtrekk ved nordisk kulturpolitikk sammenlignet med kulturpolitikken i de fleste andre land.<sup>149</sup> Noen av disse særtrekene har imidlertid lenge vært politisk omstridt, jf. særlig den garanterte minsteinntekten og kunstnerorganisasjonenes korporative innflytelse.

De fleste internasjonale undersøkelser av kunstnerkår og kunstnerpolitikk viser at kunstnere utgjør en lavinntektsgruppe, selv om det også er store inntekts- og levekårsforskjeller mellom og innad i kunstnergrupper. Kunstnere er ofte utsatt for stor økonomisk og karrieremessig risiko. Det er i utgangspunktet vanskelig å vite om de vil lykkes profesjonelt. Mange er derfor henviset til å kombinere kunstnerisk arbeid med annet arbeid. *Kunstnerpolitikk* – i betydningen et målrettet system av offentlige stipender og garantiinntekter rettet mot individuelle kunstnere – er for en stor del et nordisk fenomen. I mange andre land har man heller nøyd seg med å utvikle ulike typer *kunstpolitikk* (jf. teaterpolitikk, litteraturpolitikk, osv.). I noen land (som Frankrike) har man dessuten lagt særskilt vekt på å sikre kunstnerne rettigheter gjennom opphavsrettslige vederlagsordninger. Men alt i alt finner man neppe kunst- eller kunstnerpolitiske regimer i andre land enn de nordiske som bidrar til generelt bedre levekår for kunstnere.

I Del II viser vi hvordan endringsprosesser i samfunnet som individualisering og globalisering på ulike måter endrer premisset for kulturpolitikken, og hvordan dette blant annet kommer til uttrykk i den sterke veksten i kunstnerbefolkningen de siste tiårene. Kunstnerbefolkningen i Norge og andre rike land øker, og tilstrømmingen til kunstneryrkene er større enn markedene er i stand til å absorbere. Stadig flere ønsker å satse på et kreativt yrke. Den siste levekårsundersøkelsen for kunstnere i Norge, *Kunstnerne aktivitet*,

<sup>146</sup> St.meld. nr. 41 (1975-76) *Kunstnerne og samfunnet*.

<sup>147</sup> Dahl og Helseth (2006): 240-241.

<sup>148</sup> Solhjell og Øien (2012): 255.

<sup>149</sup> Dahl og Helseth (2006): 242-243; Heikkinen (2003).

### Boks 11.8 Politiske målsettinger for kunstnerformål

Målene for området er uttrykt som følger i Kulturdepartementets fagproposisjon Prop. 1 S (2012–2013):

1. legge forholdene til rette for at enkeltkunstnere skal kunne bidra til et mangfoldig og nyskapende kunstliv.
2. sikre opphavsmenn vederlag for offentlig bruk av åndsverk gjennom de kollektive kulturpolitiske baserte vederlagsordningene.

Kunstnerpolitikk er også tema i Kulturløftet I og II:

- «3. Bedre levekår for kunstnere  
Mange kunstnere har vanskelige arbeidsvilkår. Vi mener derfor at det må gjennomføres

en levekårsundersøkelse blant kunstnere» (Kulturløftet).

«14. Bedre kunstneres levekår

Vi vil bedre kunstneres levekår, med hovedvekt på inntektsvilkår og velferdsordninger. Forbedre stipendsystemet og støtte etableringen av en danse- og teaterallianse. Sikre kunstnernes rettigheter til egne åndsverk. På basis av dette bruke mulighetene som ny teknologi gir» (Kulturløftet II).

Kunstnerpolitiske vilkår blir også behandlet i stortingsmeldingen *Visuell kunst*, jamfør kapittel 11.8 om billedkunst og kunsthåndverk.

*arbeids- og inntektsforhold, 2006*, viser at det var det en genuin vekst i kunstnerbefolkningen på 31 prosent fra 1994 til 2006. Å være kunstner er økonomisk svært risikofyllt, men oppleves likevel som attraktivt for mange. Levekårsundersøkelsen peker blant annet på at kunstneryrkene for noen gir en større «psykologisk gevinst» enn andre yrker, og at dette derfor fungerer som en egen drivkraft og motivasjon – i tillegg til drømmen om å lykkes, og vissheten om at gevinsten for de få som faktisk gjør det, er svært store.

#### 11.9.1 Fordelingen av midler på området for kunstnerformål

Det ble i 2013 bevilget 431 millioner kroner til kunstnerformål, mot 303,8 millioner kroner i 2005. Dette innebærer en nominell vekst på 41,9 prosent, mens realendringen bare er på 6,5 prosent, jf. tabell 11.1.<sup>150</sup> Den samlede realøkningen i kulturløftet for hele området i perioden 2006 til 2013 var på 27,3 millioner kroner, jf. tabell 11.4 og 11.24. Området for kunstnerformål fikk 3 prosent av realøkningen i de statlige bevilgningene til kultur i perioden 2006 til 2013, jf. figur 11.9. Kunstnerformål er således det området på det statlige kulturbudsjettet som har hatt svakest vekst i perioden. Når man ser utviklingen på denne posten i

sammenheng med utfasingen av garantert minsteinntekt og kritikken/svekkelsen av kunstnerorganisasjonenes korporative innflytelse på kunstnerpolitikken, er det nærliggende å snakke om en svekkelse eller nedbygging av den spesifikt nordiske kunstnerpolitiske modellen.

Bevilgningene til kunstnerformål omfatter statsstipender, stipender basert på gjennomført kunstutdanning, kunstnerstipender, garantiinntekter og vederlagsordninger. Vederlagsordningene omfatter bibliotekvederlag, visningsvederlag, vederlag for bruk av musikk i gudstjenester med mer, og et særskilt utstillingsstipend for billedkunstnere, kunsthåndverkere og fotografer. Fordelingen av bevilgninger til kunstnerformål viser en svak reduksjon av andelen til garantiinntekter fra 2005 til 2013, jf. tabell 11.25. Her kan det se ut til at man i noen grad har foregrepet den varslede utfasingen av hele ordningen. Samtidig har det skjedd en klar opprioritering av vederlagsordninger og en viss omfordeling til andre kunstnerstipender. De to øvrige ordningene – statsstipender og stipender basert på gjennomført kunstutdanning – har ikke blitt mye endret i perioden. Mesteparten av den realøkningen som har vært på området, har gått til vederlagsordninger.<sup>151</sup>

Selv om det har vært liten vekst på dette området i perioden, kan den generelle veksten i folks

<sup>150</sup> Dersom man tar utgangspunkt i de omgrupperte tallene i tabell 2, blir nominell vekst og realvekst henholdsvis 41,8 prosent og 9,3 prosent.

<sup>151</sup> Omfordelingen fra «støtte» til «vederlag» kan også sees som en svekkelse av den nordiske velferdspolitiske kunstnerpolitikken.

Tabell 11.24 Kulturdepartementets budsjett kap. 321 kunstnerformål, bevilgninger gruppert etter omfordelte område og realøkning i Kulturløftet. 1000 kr.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Sum
Saldert budsjett (KUD)*	303 795	308 474	322 695	336 240	363 862	378 236	390 981	412 005	431 092	
Omgrup- pert etter formål	303 795	308 474	322 695	336 240	363 862	378 236	390 981	412 005	430 900**	
Real- økning		3 000	400	2 400	7 300	5 000	0	5 700	3 500	

\* 2013 budsjettforslag

\*\* 2013-tall med forbehold

Tabell 11.25 Fordeling av bevilgninger – kunstnerformål 2005–2013 (omgruppert). Prosent.

Type ordning	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Statsstipendiater	4,4	4,5	4,6	4,5	4,5	4,3	4,3	3,6	3,6
Stipender basert på gjennomført kunstutd	3,9	4	4	4	4,1	4,1	4,1	4	3,1
Kunstnerstipender m.m.	30,4	29,6	29,5	29,5	29,5	29,7	29,6	29,6	31,8
Garantiinntekter	28	27,8	28,2	27,8	28	27,3	27,4	27	25,5
Vederlagsordninger	33,2	33,8	33,5	34,3	34	34,7	34,6	35,9	36
Sum	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Grunnlag/samlet bev. (1000 kroner)	303 795	308 474	322 695	336 240	363 862	378 236	390 981	412 005	430 900

kjøpekraft ha påvirket noen kunstnergruppers levekår positivt.<sup>152</sup> På den andre siden kan stor tilstrømning av nye rekrutter til ulike kunstfelt ha bidratt til stagnasjon eller svekkelse av inntektsutviklingen. Disse faktorene kan imidlertid ha slått ulikt ut for ulike kunstnergrupper, jf. nedenfor.

Tabell 11.24 viser bevilgningene over Kulturdepartementets budsjett til området for kunstnerformål for årene 2005 til 2013. Tabellen viser også tallene omgruppert etter formål. Som vi ser, er alle tallene identiske, bortsett fra de for 2013 som er basert på et anslag. Tabellen inkluderer også realøkningen på budsjettområdet for hvert år i perioden.

<sup>152</sup> I Levekårsundersøkelsen for kunstnere fra Telemarksforskning pekes det flere steder på at utviklingen fra en lavkonjunktur på 1990-tallet til en høykonjunktur rundt 2006 kan ha medvirket til å bedre noen kunstnergruppers inntektsforhold.

### 11.9.2 Utviklingen på området for kunstnerformål

#### *Utfasingen av garantiinntekten*

Utfasingen av garantiinntekten (GI) er et viktig aspekt ved kunstnerpolitikken etter 2005. Garantiinntektsordningen skulle sikre mottakerne en minsteinntekt på nivå med laveste lønnstrinn for statsansatte fram til 67 år. GI har bidratt til å sikre en del skapende kunstnere – særlig billedkunstnere og kunsthåndverkere – en økonomisk trygghet. Realveksten i maksimal GI har imidlertid vært beskjeden (13 prosent fra 1994 til 2006),<sup>153</sup> så effekten for kunstnernes inntektsutvikling har vært begrenset. Ordningen har dessuten flere svakheter, og den har vært kulturpolitisk omstridt. Av disse grunnene vil ordningen bli utfaset og delvis erstattet av langvarige stipend.

<sup>153</sup> Heian mfl. (2008): 209.

I Løkenutvalgets rapport ble det foreslått å avvikle garantiinntekten gjennom radikal utfasing av ordningen. Utvalget mente at ordningen er utdatert, og at det er mer hensiktsmessig med arbeidsstipender – blant annet fordi arbeidsstipendene gir større fleksibilitet og kan komme flere kunstnere til gode. Norske Billedkunstnere har i innspill til både Kulturdepartementet – og utvalget – tatt til orde for å beholde garantiinntekten, da den etter deres syn sikrer forutsigbarhet og langsiktighet for kunstnere. Kulturdepartementet har valgt det de omtaler som et tredje alternativ. I *Visuell kunst*-meldingen slås det fast at departementet ønsker å videreføre politikken med utfasing av garantiinntekten og styrking av stipendordningen. Det påpekes i meldingen at dette er en videreføring av en kunstnerpolitisk linje som ble introdusert i St.meld. nr. 48 (2002–2003) *Kulturpolitikk fram mot 2014*.

#### Levekårsundersøkelse blant kunstnere

Som det framgår av Kulturløftet I, skulle det gjennomføres en levekårsundersøkelse blant kunstnere, og rapporten *Kunstnernes aktivitet, arbeids- og inntektsforhold, 2006*, som det ble referert til ovenfor, ble gjennomført i 2008.

Selv om noen kunstnere lykkes, viser levekårsundersøkelsen at det er svært vanskelig å livnære seg som kunstner. Det er store inntektsforskjeller mellom dem som får «stjernestatus», og den gjennomsnittlige kunstneren. Mange kunstnere har en annen jobb ved siden av sitt kunstneriske virke, enten kunstnerisk tilknyttet arbeid eller ikke-kunstnerisk arbeid. Likevel jobber mange av kunstnerne tilnærmet fulltid som kunstnere. Levekårsundersøkelsen viser at den gjennomsnittlige realøkningen i kunstneriske inntekter fra 1993 til 2006 har vært dårligere enn lønnsutviklingen for befolkningen for øvrig. Mens realøkningen i den yrkesaktive befolkningen for øvrig var på ca. 40 prosent, var inntektsøkningen for kunstnerne generelt bare rundt 18 prosent.

Det er også store forskjeller i inntektsnivået mellom de ulike kunstnergruppene. De visuelle kunstnerne og danserne befinner seg på bunnen av hierarkiet, mens skuespillerne og sceneinstruktørene har et relativt høyt inntektsnivå sammenlignet med andre kunstnergrupper. Det er likevel slik at skuespillerne hadde en påfallende svak inntektsutvikling fra 1993 til 2006: De hadde en reell nedgang i kunstneriske inntekter på 8 prosent i perioden. Det er nærliggende å se denne utviklingen i sammenheng med a) den store tilstrømningen av nye rekrutter (skuespillere) til

dette feltet, og b) en kraftig overgang fra fast ansatte til frilans skuespillere. Undersøkelsen påpeker også at realøkningen i garantiinntekten kun var på 13 prosent fra 1993 til 2006, mens realønsutviklingen for den yrkesaktive befolkningen var på 40 prosent i samme periode. Når det gjelder fordelingen av garantiinntekter og arbeidsstipender, har billedkunstnere og kunsthåndverkere relativt god uttelling. Alt i alt ser det ut som om ordningene har vært relativt treffsikre i den forstand at det særlig er kunstnergruppene med lavest kunstneriske inntekter som nyter godt av dem. Det påpekes i rapporten at denne treffsikkerheten bør vurderes fortløpende. Ifølge Kulturdepartementets fagproposisjon Prop. 1 S (2012–2013) er billedkunstnere og kunsthåndverkere de to kunstnergruppene med flest kunstnere innenfor de ulike ordningene også i 2011.<sup>154</sup>

Telemarksforskings rapport konkluderer likevel med at det er andre prosesser enn den statlige kunstnerpolitikken som har mest å si for kunstnerens levekår:

Både de siste endringstendensene – og de rådende strukturene og endringstendensene på de kunstneriske arbeidsmarkedene for øvrig – tyder på at generelle sosiale prosesser og utviklingstrekk på kunstmarkedene har mye mer å si for kunstnerens inntektsutvikling enn den spesifikke kulturpolitikken for kunstnerens arbeids- og inntektsforhold.<sup>155</sup>

Statlige stipendordninger gjør åpenbart en forskjell for de kunstnerne som kommer inn under ordningene, men mye kan tyde på at det er andre forhold som har større betydning for kunstnerbefolkningens levekår. Dette poenget underbygges også av blant andre Solhjell og Øien, som påpeker at kunstnerens økonomi ikke har blitt vesentlig forbedret siden 1970-tallet, selv om de økonomiske rammebetingelsene er langt bedre i dag. Solhjell og Øien mener en sentral konstatering er «at staten ikke kan stipendiere kunstnere til bedre levestandard, bare til større kunstnerisk virksomhet».<sup>156</sup>

### 11.9.3 Utvalgets vurdering

Utvalget merker seg at det har skjedd en relativ nedprioritering av den statlige kunstnerpolitikken på kulturbudsjettet i kulturløftperioden, ved at

<sup>154</sup> Kulturdepartementet Prop. 1 S (2012–2013): 82.

<sup>155</sup> Heian mfl. (2008): 294.

<sup>156</sup> Solhjell og Øien (2012): 274.

kunstnerformål har hatt svakere realvekst enn andre kulturområder. Dette er symptomatisk for det bildet som har framkommet i vår gjennomgang av de ulike kunstfeltene. Underveis i denne gjennomgangen har vi flere steder vist til at kunstnerorganisasjoner fra flere av kunstfeltene hevder at økningene i bevilgninger til kultursektoren i tiden etter 2005 i liten grad har skapt endringer i kunstneres lønns- og levekår. Særlig gjelder dette frilanskunstnerne. På enkelte områder, som musikk, kan det se ut til at levekårene for kunstnere har blitt forverret i tiden etter 2005. Levekårsundersøkelsen som ble gjennomført på oppdrag fra Kulturdepartementet, beskriver situasjonen for kunstnerne i 2006. Etter utvalgets oppfatning er det ønskelig at det gjennomføres en ny levekårsundersøkelse blant kunstnere de nærmeste årene, blant annet for å få klarhet i hvordan Kulturløftet har slått ut for de ulike kunstnergruppene.

Den statlige kunstnerpolitikken har vært relativt treffsikker i den forstand at den særlig har prioritert de kunstnergruppene som har lavest inntektsnivå (særlig visuelle kunstnere). Alt i alt har offentlig støtte i form av stipender og garantiinntekter hatt begrenset effekt på kunstneres totale levekår. Kunstnerpolitikken har ikke løst kunstneres kroniske lavinntektsproblem. Andre faktorer – som tilstrømningen av nye rekrutter til kunstfeltet og utviklingen av den generelle kjøpekraften – er trolig viktigere for kunstneres inntekter. Utvalget er enig med begrunnelsen for at ordningen med garantiinntekt nå utfases og erstattes av arbeidsstipend. Utvalget etterlyser imidlertid klarere politiske grep for å møte utfordringene knyttet til kunstneres levekår.

## 11.10 Film

Hovedbegrunnelsen for norsk filmpolitikk siden etterkrigstiden har vært av kulturpolitisk art, men også med elementer av næringspolitiske interesser. Fra og med 1950 ble produksjon av spillefilm støttet av staten, med begrunnelsen at det av kulturelle og økonomiske grunner burde produseres mye norsk film.<sup>157</sup> Å produsere film er kostbart. Norsk film konkurrerer på et internasjonalt marked og blir vurdert etter samme målestokk som utenlandske produksjoner. For å sikre norske filmproduksjoner av høy kvalitet basert på norsk språk og kultur har det derfor blitt ansett som nødvendig med offentlig støtte til slik virksomhet.

<sup>157</sup> Iversen (2011): 155.

Mot slutten av 1990-tallet signaliserte myndighetene at de ville gjennomgå støtteordninger og forvaltningsinstitusjoner. Dette ble starten på en ny filmpolitikk. Med filmreformen i 2001 la myndighetene om støtteordningene for norsk film, og det ble satset sterkere på filmen enn tidligere. Med Kulturløftet i 2005 signaliserte regjeringen et tydelig ønske om å fortsette denne satsingen på norsk film.

Parallelt med den statlige satsingen på film i årene fram mot Kulturløftet vokste det fram flere regionale filminstitusjoner på initiativ fra lokale aktører. Mens den statlige filmpolitikken hadde sin hovedbegrunnelse i målene om å styrke norsk identitet, språk og kultur, ble disse institusjonene i betydelig grad drevet fram av næringspolitiske interesser. Ved å legge forholdene til rette for regional filmproduksjon ønsket kommuner og fylkeskommuner å skape positiv oppmerksomhet, attraktive arbeidsplasser og økt tilflytting til regionene. Kulturløftet markerte et skille for den regionale filmsatsingen, da staten også i større grad kom på banen med en regional filmpolitikk.<sup>158</sup>

Dataspill har på flere måter blitt et sentralt kulturuttrykk de senere årene. Dataspillmarkedet har hatt en enorm utvikling som industri, og dataspill har gjennomgått store endringer både teknologisk og kunstnerisk. Stadig flere bruker dataspill, særlig barn og unge – men også voksne. Hele 64 prosent av alle barn mellom 9 og 12 år brukte dataspill daglig i 2011. Også blant eldre er dataspill stadig mer utbredt. Ni prosent i aldersgruppen mellom 67 og 79 år brukte dataspill daglig i 2011, noe som er en tredobling siden 2005.<sup>159</sup> Med framleggelsen av en stortingsmelding om dataspill i 2008 ville regjeringen vise at de legger vekt på kultur i alle deler av samfunnslivet. Den kulturpolitiske begrunnelsen for støtte til produksjon av norske spill er den samme som for filmstøtten: For å sikre spill av høy kvalitet basert på norsk språk og kultur er det nødvendig med gode tilskuddsordninger.

### 11.10.1 Fordelingen av bevilgninger på filmfeltet

I 2013 ble det bevilget 745 millioner kroner til filmområdet, mens bevilgningene til film var 446 millioner kroner i 2005. Dette utgjør en nominell vekst på 66,9 prosent fra 2005 til 2013, mens realveksten er på 42,5 prosent, jf. tabell 11.1. Den samlede

<sup>158</sup> Ryssevick og Vaage (2011).

<sup>159</sup> Bruk av TV/PC-spill en gjennomsnittsdag i 2011. Kilde [medienorge.no/SSB](http://medienorge.no/SSB).

### Boks 11.9 Politiske målsettinger for film og dataspill

I løpet av perioden har det kommet to stortingsmeldinger på området, *Veiviseren. For det norske filmløftet*<sup>1</sup> og *Dataspill*.<sup>2</sup>

*Veiviseren* formulerer et hovedmål for den norske filmpolitikken:

Hovedmålet er et mangfold av film- og tv-produksjoner basert på norsk språk, kultur og samfunnsforhold, som er anerkjent for høy kvalitet, kunstnerisk dristighet og nyskaping, og som utfordrer og når et stort publikum i Norge og internasjonalt.<sup>3</sup>

Meldingen beskriver også hvordan dette skal oppnås gjennom «styrket produksjon», «solid publikumsoppslutning», «kvalitet og mangfold» og «filmkultur for alle». Her spesifiseres det blant annet at det gjennomsnittlig skal produseres minst 25 langfilmer i året, at norske filmer skal ha minst 3 millioner besøkende i året, tilsvarende 25 prosent av kinomarkedet – og at det skal være minst 40 prosent kvinner/menn i nøkkelposisjoner innen 2010.<sup>4</sup>

Den regionale filmsatsingen er også en uttrykt målsettingen i *Veiviseren*: «Den regionale filmsatsingen er en del av den samlede, nasjonale filmpolitikken.» Meldingen sier videre at »(d)epartementet mener det er viktig at de regionale og nasjonale ordningene utfyller og støtter opp under hverandre for å bidra til å oppnå de overordnede målene på filmområdet».<sup>5</sup>

En av hovedmålsettingene med satstingen på spill beskrives slik i *Dataspill*:

Gode norske dataspill i ulike sjangre basert på norsk språk og innhold.

<sup>1</sup> St.meld. nr. 22 (2006-2007) *Veiviseren. For det norske filmløftet*.

<sup>2</sup> St.meld. nr. 14 (2007-2008) *Dataspill*.

<sup>3</sup> St.meld. nr. 22 (2006-2007) *Veiviseren. For det norske filmløftet*: 45.

<sup>4</sup> St.meld. nr. 22 (2006-2007) *Veiviseren. For det norske filmløftet*: 45.

<sup>5</sup> St.meld. nr. 22 (2006-2007) *Veiviseren. For det norske filmløftet*: 93.

Dataspill er blitt en viktig del av barn og unges kultur- og mediehverdag og bruken av spill er økende. Markedet domineres av importerte spill. Det er derfor særlig viktig at barn og unge får tilgang på spill av høy kvalitet basert på norsk språk og kultur. Gode tilskuddsordninger er nødvendig for å sikre dette tilbudet.

Meldingen lister også opp mål knyttet til behovet for en livskraftig norsk spillprodusentbransje med fokus på kompetanse, innovasjon og teknologiutvikling, og for trygg bruk av dataspill.

Dataspill er ikke et tema i Kulturløftet, men både Kulturløftet I og II formulerer tydelige målsettinger og forventninger for filmområdet:

#### 5. Støtte opp om den norske filmsuksessen

Norsk film har opplevd suksess de siste årene både i antall produserte filmer og når det gjelder publikumstall. Denne satsingen må fortsette. Vårt mål er at det skal produseres minst 20 langfilmer hvert år, og at 25 pst. av kinobesøket skal være på norske filmer (Kulturløftet).

#### 5. Støtte opp om den norske filmsuksessen

Målet er at Norge skal bli ledende i Norden på film, TV-drama og dokumentar, og at 25 % av kinomarkedet skal bestå av norske filmer. Norsk film skal hevde seg internasjonalt. Det skal satses på filmmiljøer i regionene. Målet er at kvinner skal inneha minst 40 % av nøkkelposisjonene i norsk film» (Kulturløftet II).

realøkningen på området for årene 2006 til 2013 er på 174,5 millioner kroner, jf. tabell 11.4 og 11.26. Området filmformål fikk 6 prosent av realøkningen i de statlige bevilgningene til kultur i perioden 2006 til 2013, jf. figur 11.9. Tabell 11.26 viser bevilgningene over Kulturdepartementets budsjett til filmområdet for årene 2005 til 2013. Tabel-

len inkluderer også realøkningen på budsjettområdet for hvert år i perioden.

En viktig endring i norsk filmpolitikk etter 2005 er omleggingen av Norsk filmfond, Norsk filminstitutt og Norsk filmutvikling til et nytt Norsk filminstitutt. Mesteparten av realøkningen til filmområdet i perioden 2006 til 2013, 126 millioner kroner – eller 82 prosent, gikk til ulike formål



Tabell 11.26 Kulturdepartementets budsjett kap. 344 film- og medieformål og realøkning til filmformål i Kulturløftet. 1000 kr.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Sum
Saldert budsjett (KUD)*	446 201	494 093	528 748	558 708	603 150	627 498	659 387	706 799	744 717	
Realøkning		14 000	20 200	14 100	34 700	37 800	18 500	19 800	15 400	174 500

\* 2013 budsjettforslag.

ved det nye filminstituttet. Føringsene på realveksten til Norsk filminstitutt var blant annet at de skulle gå til arbeid knyttet til utviklingen av data-spill, fjernsyns-drama, dokumentarer og kinofilm.

Ca. 31 millioner kroner, eller 18 prosent av realøkningen i perioden, har gått til regionale filmvirksomheter. I løpet av kulturløftperioden har det blitt etablert regionale filmtiltak og -miljø flere steder i landet, også utenfor steder hvor det er etablert regionale sentre. Halvparten av landets fylker har regional filmvirksomhet som er støttet av staten. I tillegg til de fem regionale filmfondene,<sup>160</sup> er det per 2013 etablert åtte regionale filmsentre.<sup>161</sup> Veksten i de regionale filmbevilgningene har variert mellom 2,8 millioner kroner i 2008 og 8,2 millioner kroner i 2009. For 2013 er det ingen realøkning for de regionale tiltakene.

### 11.10.2 Utviklingen på området for film og dataspill

*Fusjonen av Norsk filminstitutt og videreføring av tilskuddsordningene*

I 2001 skjedde det en omlegging av filmpolitikken som omfattet en samling av tilskuddsordningene i Norsk filmfond. Denne omleggingen omtales i *Veiviseren* som en av årsakene til den positive utviklingen for norsk film de siste årene. Målsettingen med omleggingen var blant annet å øke publikumsoppslutningen ved hjelp av «en ny og offensiv filmpolitikk». Kulturdepartementet beskriver reformen som vellykket:

Omleggingen i 2001 har helt klart hatt en positiv effekt på den norske filmsuksessen, og har ført til en vitalisering av produksjonsmiljøet og

tilfanget av de gode filmprosjektene. I tillegg er det en rekke andre faktorer som er med på å forklare den positive utviklingen, blant annet etableringen av Filmskolen på Lillehammer.<sup>162</sup>

Med *Veiviseren* tydeliggjorde Kulturdepartementet at de ville videreføre tilskuddsordningene, men med noen justeringer. Tilskuddsordningene forvaltes i dag av Norsk filminstitutt. Et sentralt grep i norsk filmpolitikk etter 2005 er som nevnt fusjonen av Norsk filminstitutt: Norsk filmfond, Norsk filminstitutt og Norsk filmutvikling ble offisielt slått sammen til nye Norsk filminstitutt 1. april 2008. Fusjonen kom blant annet på bakgrunn av en anbefaling fra Einarssonutvalget, som ble satt ned for å vurdere organiseringen av de statlige virkemidlene på filmområdet. I utvalgets rapport ble det blant annet pekt på at var overlappende funksjoner og oppgaver mellom de statlige institusjonene på filmområdet, og at det var uklareheter i ansvarsforholdene. Det nye filminstituttet gir tilskudd til kinofilm, kortfilm, dokumentarfilm, fjernsynsserier fiksjon og interaktive produksjoner. I tillegg gir instituttet tilskudd til utvikling, produksjon, lansering i utland og lansering i Norge og dessuten etterhåndstilskudd.<sup>163</sup> Tilskuddsordningene skal ifølge Kulturdepartementet legges til rette for et mangfold av filmer. Ifølge *Veiviseren* er det viktig at det produseres både smale filmer og mer kommersielle produksjoner, derfor er de ulike tilskuddsordningene tilpasset ulike formater.

#### *Regional satsing*

Som vist ovenfor markerer Kulturløftet et skille for den regionale filmvirksomheten, ved at staten i større grad kom på banen. I stortingsmeldingen *Veiviseren* understreker Kulturdepartementet at den regionale filmsatsingen er en del av den sam-

<sup>160</sup> Film Camp, Midtnorsk filmfond, Fuzz, Filmkraft fond, Film3.

<sup>161</sup> Internasjonalt samisk filmsenter, Nordnorsk filmsenter, Midtnorsk filmsenter, Vestnorsk filmsenter, Filmkraft filmsenter, Sørnorsk filmsenter, Østnorsk filmsenter, Viken filmsenter.

<sup>162</sup> St.meld. nr. 22 (2006-2007) *Veiviseren. For det norske filmområdet*: 8.

<sup>163</sup> Norsk filminstitutt (2012).

lede, nasjonale filmpolitikken, og videre at «det er viktig at de regionale og nasjonale ordningene utfyller og støtter opp under hverandre for å bidra til å nå de overordnede målene på filmområdet». Blant annet på bakgrunn av en anbefaling fra Einarssonutvalget, foreslo departementet gjennom *Veiviseren* å innføre en prøveordning for statlig støtte til regionale filmfond. De regionale filmfondene har som hovedformål å investere i audiovisuelle produksjoner, primært innen kommersielle formater som langfilm og fjernsynsproduksjoner. Den regionale begrunnelsen for å finansiere fondene er å tiltrekke seg filmminspillinger til regionen. Fra et nasjonalt perspektiv gir filmfondene tilgang til ny, frisk kapital i norsk filmproduksjon. Forutsetningen for at staten går inn med midler, er at regionen matcher de statlige midlene med minst like mye lokale/regionale midler.<sup>164</sup>

I 2011 ble ordningen evaluert av Ideas2Evidence på oppdrag fra Kulturdepartementet. Rapporten *En neve dollar mer. En evaluering av den statlige støtten til regionale filmfond* konkluderte med at det har vært en positiv vekst i filmnæringene i de fem regionene som har filmfond, og at utviklingen var best i de regionene hvor fondene har en klar og tydelig regional profil. Filmfondene har også bidratt til å skape større geografisk mangfold i norsk filmproduksjon. Til tross for økt satsing på den regionale filmvirksomheten, konkluderer rapporten med at det ikke har skjedd «markerte forskyvninger av tyngdepunktene i filmnæringene».<sup>165</sup> Dette skyldes ifølge rapporten at regionenes andel av den totale potten er relativt liten, samt at de regionale virksomhetene fremdeles ikke har eksistert lenge nok til å ha utviklet sitt fulle potensial. Det tar tid å utvikle et bærekraftig og stabilt produksjonsmiljø. En viktig årsak er også det som i rapporten betegnes som en «sentraliseringens egendynamikk»: «den regionale ubalansen i den norske filmnæringen (gjør) at det finnes en betydelig trekkraft inn mot næringsens sentrum».<sup>166</sup> Osloregionen er den klart største filmregionen i Norge, og det er en fare for at regionenes dyktigste talenter forsvinner til Oslo – også der hvor den regionale satsingen har bidratt til å utvikle nettopp de samme talentene.

Blant aktørene utvalget har vært i kontakt med er den regionale filmsatsningen tatt vel i mot, men det påpekes fra flere hold at satsingen likevel ikke har vært stor nok til å skape bærekraftige miljøer.

Norsk Filmforbund uttrykker det slik: «Vi setter pris på økt satsing på regionale filmsentre og filmfond, selv om økningen til disse ikke har vært i nærheten stor nok til å skape bærekraftige produksjonsmiljø i regionene.» FilmReg understreker at det er betydelig forskjell på å være et oppsakssted og å ha et filmmiljø. «At produsenter i Oslo skal få nærmere 9 av 10 statlige filmkroner, for så å bruke regionene som kulisser, bygger ikke bærekraftige produksjonsmiljø i hele landet.» FilmReg mener det bør tilrettelegges for at hele bransjen kan utvikle seg fritt, slik at det kan formidles «et mangfold av historier fra hele landet fortalt av dem som står dem nærmest». Ifølge Norsk filminstituttets årsrapport for 2011 ble 25 av 32 premierefilmer produsert av produksjonsselskap med adresse i Oslo eller Akershus i 2011, fire i selskap i Nord-Norge, to på Vestlandet og to på Østlandet. 21 av filmene ble innspilt utenfor Oslo og Akershus.

#### *Likestilling i norsk film*

Det har lenge eksistert en skjevhet i kjønnsbalansen i norsk film, noe som blant annet dokumenteres i rapporten fra *Tallenes tale*<sup>167</sup> fra 2006 og *Ta alle talentene i bruk*.<sup>168</sup> Av *Tallenes tale* framgår det at det var en kjønnsfordeling i tildelingen av de statlige midlene til filmproduksjon på om lag 80 : 20, der kvinner er underrepresentert.<sup>169</sup> Et mål i filmpolitikken, som blant annet uttrykkes i Kulturloftet, er at kvinner skal ha minst 40 prosent av nøkkelrollene i norsk film. Med nøkkelroller menes manusforfatter, regissør og produsent. I *Veiviseren* utdypes denne målsettingen, som både handler om like muligheter for kvinner og menn og at en bedre kjønnsbalanse i filmproduksjonen vil øke mangfoldet i norsk film.<sup>170</sup> Dette målet er imidlertid ikke nådd. Ifølge NFIs årsrapport for 2011 var prosentandelen filmer med kvinner i nøkkelposisjoner for kinofilm, dokumentarfilm (for fjernsyn) og kortfilm samlet på 35 prosent i 2011, både blant søknadene og blant tildelte produksjonstilskudd. Tallene viser at andelen dokumentarfilmer med kvinner i nøkkelposisjoner siden 2007 har vært innenfor målsettingen om 40 prosent, men med en reduksjon til 32 prosent i 2011. Når det gjelder kortfilm, er målet 40 prosent fil-

<sup>167</sup> Kulturmeqlerne.

<sup>168</sup> Bransjerådet for film(2010).

<sup>169</sup> St.meld. nr. 22 (2006-2007) *Veiviseren. For det norske filmloftet*: 109.

<sup>170</sup> St.meld. nr. 22 (2006-2007) *Veiviseren. For det norske filmloftet*: 111.

<sup>164</sup> St.meld. nr. 22 (2006-2007) *Veiviseren. For det norske filmloftet*: 93-94.

<sup>165</sup> Ryssevik og Vaage (2011): 78.

<sup>166</sup> Ryssevik og Vaage (2011): 13.

mer med kvinner i nøkkelroller nådd fra og med 2009. Også for kinofilmen har det vært en økning i andelen filmer med kvinner i nøkkelroller, men målet om 40 prosent er fremdeles ikke nådd. I 2011 var andelen kinofilmer med kvinner i nøkkelroller 31 prosent.

Rapporten *Likestilling på filmområdet* forklarer forskjellene i måloppnåelse med at det er et prosentvis stort antall kvinner som er aktive innenfor dokumentarfilm, kortfilm og manusarbeid, og således mange gode prosjekter med høy kvinneandel som søker. Dette fører både til en høyere kvinneandel i de beste prosjektene, og at det er enklere å praktisere moderat kjønnskvoteering. Produksjon av film uten forhåndstilskudd og film med støtte etter markedsvurdering er svært mannsdominert, og når det gjelder tilskudd etter markedsvurdering har utviklingen i kvinneandelen vært negativ de siste fem årene (2011). Rapporten *Likestilling på filmområdet* påpeker at denne typen filmer – hvor tilskudd gis etter skuddsvis – innebærer større risiko enn de øvrige filmene, og mener det kan se ut som det i filmbransjen som i næringslivet for øvrig er slik at menn er villig til å ta større risiko enn kvinner.<sup>171</sup> Norske Filmregissører og Norsk Filmforbund peker på dårlige arbeidsbetingelser og det som kan karakteriseres som et «familiefientlig arbeidsmiljø» innen filmproduksjon som en mulig grunn til at kvinner vegrer seg for å satse på spillefilm. Norsk filmforbund peker på at den skjeve kjønns sammensetningen ikke bare er et problem for bransjen, men også for publikum, ettersom menn og kvinner skaper forskjellige uttrykk og forteller forskjellige historier.

#### Digitaliseringen av kinoene

I løpet av 2011 ble samtlige norske kinoer digitale. Digitaliseringen av norske kinoer er finansiert av midler fra Norsk kino- og filmfond, som forvaltes av Film & Kino.

Stortingsmeldingen *Veiviseren* redegjør for status for den digitale kinoen per 2007 og beskriver planene for å digitalisere den norske kinoen. Ifølge meldingen ville digitaliseringen innebære en demokratisering av innhold. Ved å benytte digitale kopier kan både store og små kinoer i prinsippet få tilgang til de samme filmene samtidig. Digitaliseringen ville også åpne for en rekke nye muligheter, blant annet visninger av sportsarran-

gementer, direkteoverførte konserter og andre kulturarrangementer.<sup>172</sup>

Film & Kino peker på at digitaliseringen av norske kinoer har bidratt til økt kvalitet på norsk kino. Digitaliseringen har åpnet for bedre teknisk kvalitet, men også nye opplevelser som 3D-film og direkteoverført opera i kinosalen. I sin årsmelding fra 2011 påpeker organisasjonen at Norge har valgt en finansieringsmodell for digitalisering av norsk kino som har gjort det mulig for både små og store kinoer å være med, og de mener at digitaliseringen på denne måten også har bidratt til å gi små kinoer ny giv.<sup>173</sup> Også Norsk filmklubbforbund peker på at digitaliseringen av kinoen er en sentral del av kulturpolitikken på filmområdet, men at den ikke utelukkende har vært positiv for filmklubbene ettersom klubber som viser film i eget lokale og med eget 35 mm utstyr ikke fikk være med på utrulling av digitalt framviserutstyr på linje med kinoene.

#### Dataspill som likestilt kulturuttrykk

Det norske dataspillmarkedet er lite, og muligheten for inntjening er begrenset. Som for filmområdet er det derfor nødvendig med tiltak for å fremme produksjoner basert på norsk språk og kultur. Dataspill som kulturpolitisk område er relativt nytt, men eksisterte også før Kulturloftet ble innført. I 2003 ble tilskuddsordningen for utviklingen av interaktive produksjoner innført som en prøveordning, og i 2004 ble den gjort permanent. Ordningen forvaltes av Norsk filminstitutt og retter seg inn mot uavhengige produsenter. Gjennom stortingsmeldingen *Dataspill* som kom i 2008, foreslo Kulturdepartementet å videreføre og styrke ordningen. Det ble også foreslått å innføre en egen ordning med tilskudd til lansering av dataspill, og siden 2010 har det vært mulig å søke støtte også gjennom denne ordningen.

I *Dataspill* ble det også foreslått å utrede en innkjøps- og utlånsordning for norske dataspill i regi av folkebibliotekene, og en slik ordning ble vedtatt i statsbudsjettet for 2011. Norsk filminstitutt administrerer ordningen, som omfatter de fleste bibliotek.

En annen side av dataspill som politikkområde er bevisstgjøring og opplysningsarbeid. Trygg bruk-prosjektet er et nasjonalt koordineringsorgan for trygg bruk av interaktive digitale medier for barn og unge. Prosjektet er en del av det EU-

<sup>171</sup> Norsk filminstitutt (2011) *Norsk likestilling på filmområdet*: 6.

<sup>172</sup> St.meld. nr. 22 (2006-2007) *Veiviseren. For det norske filmloftet*: 116.

<sup>173</sup> Film & Kino (2012):2.

finansierte programmet Safer Internet Plus og administreres i Norge av Medietilsynet. Medietilsynet er også tilknyttet PEGI-ordningen, som er et frivillig, selvregulert system for merking av data-spill. Gjennom stortingsmeldingen *Dataspill* foreslo Kulturdepartementet en styrking av Medietilsynets opplysningsarbeid om trygg bruk av data-spill.

### 11.10.3 Virkninger på filmområdet

Filmfeltets verdikjede kan grovt deles inn i tre: produksjon, formidling og publikum. I produksjonsleddet finner vi manusforfattere, regissører, produsenter, scenografer, skuespillere og andre filmarbeidere. I formidlingsleddet finner vi blant annet distributørene, kinoene og filmklubbene. Vi vil i det følgende se hvordan filmpolitikken etter 2005 har påvirket de ulike leddene i verdikjeden og samspillet mellom dem.

#### *Produksjon av norsk film*

Å øke produksjonen av norske langfilmer har vært en tydelig uttrykt målsetting i norsk filmpolitikk det siste tiåret. I Kulturløftet heter det at »(v)årt mål er at det skal produseres minst 25 prosent langfilmer hvert år». Fra starten av 2000-tallet og fram til i dag har den årlige kinofilmproduksjonen økt fra 10–12 filmer til mellom 25–30 filmer i året, og 2011 var et rekordår for norsk film med 33 norske filmer på kino. Det er således liten tvil om at den norske filmpolitikken har lyktes med å nå den kvantitative målsetting om økt produksjon og volum i norsk film. Aktørene utvalget har vært i kontakt med, er i utgangspunktet positive til den satsingen som har vært på norsk film det siste tiåret – og i tiden etter 2005 – og det understrekes at økt produksjon og volum i norsk film har profesjonalisert bransjen, og skapt en større bredde av sjangre og uttrykk. I gjennomgangen ovenfor beskrev vi omleggingen av tilskuddsordningene i 2001 og videreføringen og styrkingen av dem gjennom Kulturløftet. Film & Kino fremhever den økte produksjonsstøtten til norsk film som den viktigste endringen i kulturpolitikken etter 2005: «Særlig viktig har den såkalte 50/50-støtten vært, da den åpner for finansiering av filmer med stort publikumspotensial.» Samtidig pekes det fra ulike hold på forhold i filmpolitikken som ikke har fungert like bra. Noen aktører, som Norsk Filmforbund og Norske Filmregissører, gir uttrykk for at det har vært en skjevfordeling i økningen til de ulike støtteordningene –

med en for stor vektlegging av kommersielle filmer.

Filmforbundet mener det ikke er noen selvfølge at filmer som støttes «er de som satser på kunstnerisk dristighet og nyskapning og som utvikler filmmediet og utfordrer publikum». Når det gjelder kinofilm spesielt, mener filmforbundet det heller er satset på det trygge og tradisjonelle. Samtidig mener de at filmens «fattige fettere» – dokumentarfilm, kortfilm, novellefilm og animasjonsfilm – ikke er tilstrekkelig tilgodesett. Norske Filmregissører peker dessuten på at omleggingen av filmstøtten innebærer at produksjonsmidlene blir kanalisert gjennom produsentleddet, noe som har svekket regissørens posisjon og bidrar til å svekke mangfoldet i produksjonen av filmer.

#### *Formidlings- og publikumsleddet i norsk film*

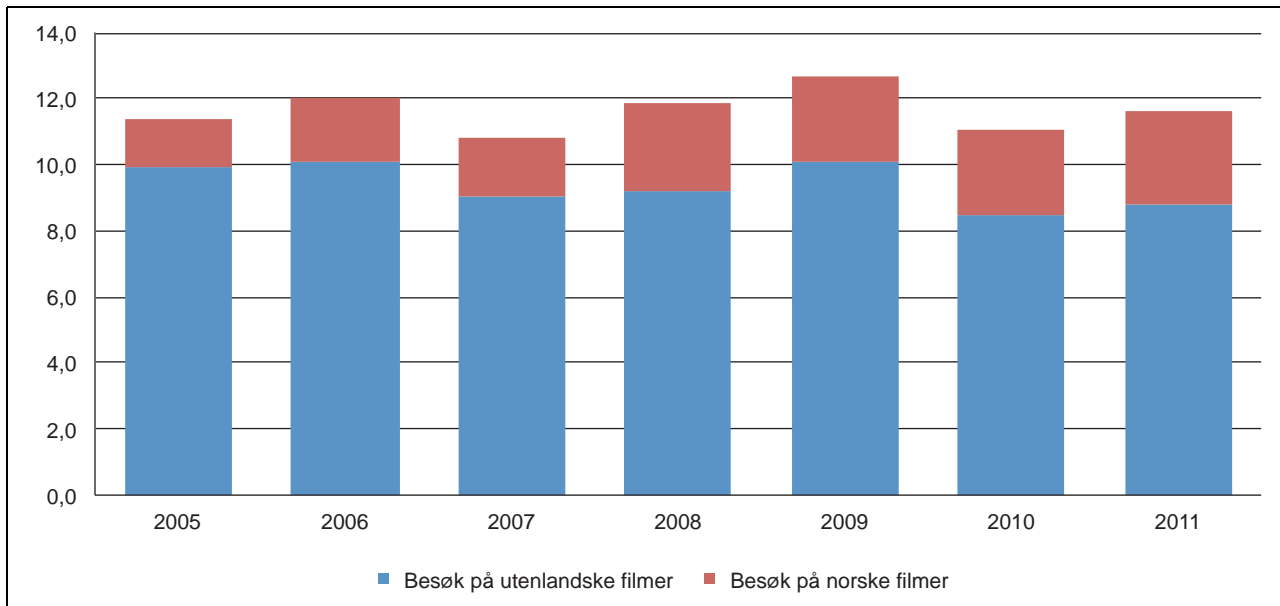
Et av de overordnede målene for filmpolitikken er «filmkultur for alle». Med dette menes det blant annet at det skal være et bredt filmtilbud i fjernsyn, bibliotek og digitale kinoer i hele landet. Kinobesøket i Norge økte med 5,8 prosent fra 2010 til 2011. Film & Kino forklarer en del av økningen med digitaliseringen av kinoene, som har styrket de små og mellomstore kinoene ved at de får flere filmer – og at de får filmene raskere. Dette er ikke like merkbart ved de større kinoene, og de har ikke hatt en tilsvarende besøksvekst.<sup>174</sup>

Et annet overordnet mål med filmpolitikken er «solid publikumsoppslutning». Med solid publikumsoppslutning menes blant annet minst 3 millioner besøkende på norske filmer, tilsvarende 25 prosent av kinomarkedet. I 2011 ble det solgt drøye 2,8 millioner billetter til norsk film, noe som tilsvarer en markedsandel på 24,5 prosent.<sup>175</sup> Flere norske filmer markerer seg også internasjonalt, både gjennom besøkstall og i konkurranser på filmfestivaler.

Norsk Filmklubbforbund mener at kulturpolitikken på filmområdet etter 2005 hovedsakelig har vært en politikk for å styrke filmproduksjon, mens de øvrige områdene innenfor filmkulturen, utover digitaliseringen av kinoen, ikke har vært satsingsområder i denne omgang. Filmforbundet peker på at ledende kommunale kinoer ser på kinoen som en kommersiell virksomhet, og at styrking av filmklubber, cinematek, festivaler og alternative distri-

<sup>174</sup> Film & Kino (2012): 2 og 20.

<sup>175</sup> Norsk Filminstitutt (2012).



Figur 11.32 Antall besøkende på kino for årene 2005 til 2011.

butører bør være sentralt framover – blant annet for å kunne ivareta den smale filmkulturen.

Norsk kulturbarometer fra 2008 viser at kino er det kulturtilbudet som benyttes av flest mennesker i Norge. 70 prosent av befolkningen var på kino minst en gang i løpet av de siste 12 måneder i 2008. Dette er en økning fra 2004, da 68 prosent av befolkningen hadde vært på kino. Gjennomsnittet for antall kinobesøk for hele befolkningen ble imidlertid redusert fra 4,1 i 2004 til 3,6 i 2008. Alder har stor betydning for kinobesøk. Blant personer mellom 20–24 år hadde 94 prosent vært på kino de siste 12 måneder i 2008, mens dette gjelder 39 prosent av 67–79-åringene. Andelen eldre som har vært på kino, har likevel økt betydelig på fire år – kun 24 prosent av de eldste hadde vært på kino i 2004.

Selv om kino når ut til en større andel av befolkningen enn andre kulturtilbud, påvirkes også andelen som går på kino, av faktorer som utdanning, inntekt, bosted og etnisk bakgrunn. SSBs undersøkelse *Kultur- og mediebruk blant personer med innvandrerbakgrunn* viser at andelen av befolkningen med innvandrerbakgrunn fra Asia, Afrika, Latin-Amerika og Europa utenom EU/EØS som hadde vært på kino i 2008, var 65 prosent, og den er således lavere enn for befolkningen for øvrig. Andelen av befolkningen med innvandrerbakgrunn fra EU/EØS, USA, Canada og Australia som hadde vært på kino, var like høy som hele befolkningen i Norge for øvrig.

#### Levekår for filmkunstnere

Flere av aktørene utvalget har vært i kontakt med, herunder Norsk Filmforbund, Norske Filmregistratorer og Film & Kino, påpeker at til tross for den økte satsingen på norsk film og økt produksjonsvolum har det ikke vært noen vesentlige endringer i levekårene til film- og TV-arbeidere. Norsk Filmforbund mener at dersom politikerne vil stå for målsettingen om at det skal produseres et snitt på 25 kinofilmer med offentlig støtte per år, må de øke de økonomiske rammene – slik at dette volumet produseres med høy kvalitet og anstendige lønns- og arbeidsvilkår. Filmforbundet påpeker at det må finnes et virkemiddelapparat i filmpolitikken som forholder seg til arbeidsmiljølovens regler for arbeidstid og overtid og krav om risikoanalyser, samt at tariffavtaler overholdes, når det tildeles utviklings- og produksjonsstøtte. Det som beskrives som vanskelige arbeidsvilkår i filmbransjen, går trolig også ut over mangfoldet i filmproduksjon, ettersom arbeidsvilkårene bidrar til systematiske skjevheter i representasjonen av kjønn og ulike aldersgrupper blant nøkkelposisjonene i norsk film.

#### 11.10.4 Utvalgets vurdering

Norsk film har hatt en positiv utvikling det siste tiåret. Utvalgets inntrykk er at det foregår et langsiktig og godt arbeid i det norske filmmiljøet, og at filmkulturen i Norge er styrket. Dette skyldes ikke minst at det har blitt tatt filmpolitiske grep på starten av 2000-tallet og i tiden etter 2005. Etter

utvalgets oppfatning er det viktig at man fortsetter denne satsingen, slik at man framover kan høste frukter av den innsatsen som er lagt i norsk film.

Vi har sett at det ligger flere kvantitative mål til grunn for filmpolitikken etter 2005: Det skal produseres minst 25 langfilmer i året, 25 prosent av kinomarkedet skal bestå av norske filmer, og kvinner skal inneha minst 40 prosent av nøkkelposisjonene i norsk film. Samtidig ligger det kvalitative mål om å bidra til kunstnerisk dristighet og nyskaping til grunn for politikken på dette området. I et nylig publisert notat om mangfold i filmpolitikken fra Kulturdepartementet heter det at man i 2012 kan konstatere at «de fleste av målsettingene er innfridd, men at vi fremdeles har et stykke igjen å gå på innholdssiden i forhold til kvalitativ variasjon».<sup>176</sup>

Utvalget deler denne vurderingen. Det produseres stadig flere norske filmer årlig, og besøktallene til norske filmer på kino øker. Fra starten av 2000-tallet fram til i dag har den årlige kinofilmproduksjonen økt fra 10–12 filmer til mellom 25–30 filmer i året. 2011 var et rekordår for norsk film med 33 norske filmer på kino, drøye 2,8 millioner solgte billetter til norsk film og en markedsandel på 24,5 prosent.<sup>177</sup> Flere norske filmer markerer seg også internasjonalt, både gjennom besøkstall og i konkurranser på filmfestivaler. Målet om at kvinner skal inneha minst 40 prosent av nøkkelposisjonene i norsk film, har det vist seg vanskeligere å nå.

Det kan synes som om satsingen på norsk film har bidratt til økt produksjonsvolum og flere publikumssuksesser, men at den i mindre grad har ivaretatt smalere filmuttrykk. Bransjen understreker at satsingen har profesjonalisert bransjen og skapt en større bredde av sjangre og uttrykk. Samtidig pekes det på en skjevfordeling mellom støtteordningene, med en for stor vektlegging av de kommersielle filmene. Det kan derfor reises spørsmål ved i hvilken grad filmpolitikken har bidratt til å oppnå målet om produksjoner som er anerkjent for «kunstnerisk dristighet og nyskaping».

Digitaliseringen av kinoene har bidratt til økt kvalitet på norsk kino, både når det gjelder teknisk kvalitet og ved at den åpner for nye opplevelser som 3D-film og direkteoverføringer i kinosalen. Det er vesentlig at Norge valgte en finansieringsmodell som gjorde det mulig for både små og store kinoer å bli digitalisert. Digitaliseringen

har bidratt til å gi særlig små kinoer ny giv, og publikumsoppslutningen ved disse kinoene har økt etter at de ble digitalisert. Digitaliseringen av kinoene kan slik ha bidratt til en ivaretagelse av målene om en «filmkultur for alle» og «solid publikumsoppslutning». På samme tid kan det hevdes at filmpolitikken etter 2005 i første rekke har rettet seg inn mot produksjonsleddet, og at det – med unntak av digitaliseringen av kinoene – i mindre grad har vært fokus på formidlingen av film gjennom filmklubber, cinematek og festivaler.

En sentral endring i norsk filmpolitikk etter 2005 er fusjoneringen av Norsk filmfond, Norsk filminstitutt og Norsk filmutvikling til et nytt Norsk filminstitutt. Storparten av realøkningen i statlige bevilgninger til filmområdet i tiden etter 2005 har gått til det nye filminstituttet. Kulturpolitikken etter 2005 markerer likevel et skille for den regionale filmvirksomheten, ved at staten i større grad kom på banen. Til tross for en økt satsing på regional film, viser evalueringsrapporten *For en neve dollar mer* at det ikke har skjedd «markerte forskyvninger av tyngdepunktene i filmnæringene». Utvalget ser at det tar tid å utvikle bærekraftige og stabile produksjonsmiljø utenfor Oslo. Dette bør være en prioritert oppgave innenfor filmpolitikken i årene som kommer.

### 11.11 Frivillighet

Helt siden tidlig på 1800-tallet har den norske staten gitt økonomisk støtte til frivillige organisasjoner og innlemmet de frivillige organisasjonene i offentlig politikk. Slik har det frivillige kulturlivet, med demokratisk oppbygde medlemsorganisasjoner, vært en viktig bærebjelke i det norske demokratiet. Båndene mellom staten og frivillige organisasjoner har historisk sett vært sterke, basert på samarbeid og integrasjon. Likevel er det først med den nye kulturpolitikken på 1970-tallet at organisasjoner innenfor kultur- og fritidssektoren ble knyttet til det politiske og administrative systemet, blant annet ved at det frivillig organisasjonsliv ble inkludert i «det utvidede kulturbegrepet» og ansett for å være «kulturarbeid». Fra 1970-tallet og framover opplevde det frivillige organisasjonslivet slik en ideologisk fornying og ble en stadig viktigere del av offentlig politikk. Men mens politikken på 1970-tallet handlet om å knytte de frivillige organisasjonene til velferdsutfordringer, var tanken på 1980-tallet at organisasjonene i større grad skulle produsere velferdsgoder på fortjenestefri basis. I 1988 kom den første offentlige utredningen om det frivillige feltet i Norge, NOU 1988:17

<sup>176</sup> KUD (2012) *Av Om For. Et innspillnotat om mangfold i kinofilm og tv-drama*: 7.

<sup>177</sup> Norsk Filminstitutt (2012).

### Boks 11.10 Politiske målsettinger på området for frivillighetsformål

Med *Frivillighet for alle*<sup>1</sup> ønsket regjeringen å etablere «en ny og helhetlig frivillighetspolitikk». Det overordnede målet for frivillighetspolitikken er ifølge meldingen «å støtte aktivt opp under utviklingen av et levende sivilsamfunn» og videre at »(d)ette skal skje gjennom et nært samspill med frivillige organisasjoner og ved å støtte og legge til rette for frivillig engasjement» og at «Regjeringen ser frivillig sektor som en grunnpilar i demokrati og velferdssamfunn».<sup>2</sup> Meldingen beskriver fire hovedstrategier for å støtte aktivt opp om frivillig sektor og bidra til økt deltakelse:

- Bedre rammevilkår for frivillig sektor
- Økt fokus på ressurser til lokal aktivitet og «lavterskelaktivitet»
- Økt oppmerksomhet om inkludering og integrering
- Styrket kunnskap og forskning

Frivillighetsområdet inngår også i Kulturløftet:

<sup>1</sup> St.meld. nr. 39 (2006-2007) *Frivillighet for alle*.

<sup>2</sup> St.meld. nr. 39 (2006-2007) *Frivillighet for alle*: 21.

#### 9. Økt satsing på det frivillige arbeidet

Det legges ned mye arbeid i lag og organisasjoner over hele landet. Det er derfor viktig at disse har best mulig rammevilkår. Frifond-midlene som går til barn og unge er viktige bidrag til lokal aktivitet, og det er viktig at disse fordeles på en måte som ligger nærmest opp til organisasjonenes egne ønsker (Kulturløftet I).

#### 3. Gi frivilligheten et løft

Satse 1 milliard på momskompensasjon for frivilligheten og sikre forutsigbare rammebetingelser gjennom Norsk Tipping og grasrotandelen. Gjøre det enklere for frivillige organisasjoner å skaffe egne inntekter. Vi vil samarbeide med de frivillige organisasjonene om inkludering og folkehelsearbeid. Det frivillige kulturlivet skal styrkes. Antall frivillighetssentraler skal økes vesentlig (Kulturløftet II).

*Frivillige organisasjoner*, og begrepet «tredje sektor» ble politisk for første gang benyttet i erklæringen til Jan P. Syse sin koalisjonsregjering i 1989. Selv om staten på 1980-tallet trakk et skille mellom stat og frivillig sektor, kom likevel en vesentlig del av inntektene til de frivillige organisasjonene fra staten.

I 1997 la Jagland-regjeringen fram stortingsmeldingen St.meld. nr. 27 (1996–97) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*, som uttrykte et sterkt behov for å samordne støtteordninger – og å tydeliggjøre politikken på området. Stortingsmeldingen vektla at frivillig sektor som en sentral del av velferdsstaten, og de frivillige organisasjonene ble sett på som skoler i demokrati for deltakerne og som viktige korrektiv til staten.

En viktig programerklæring for den rød-grønne regjeringen da den kom til makten i 2005, var å skape «en ny og helhetlig frivillighetspolitikk». Kulturdepartementet fikk koordineringsansvar for frivillighetspolitikken i 2005, og i 2007 ble stortingsmeldingen *Frivillighet for alle*<sup>178</sup> lagt fram. Her uttrykte regjeringen et ønske om å samordne og utvikle en helhetlig statlig frivilligpoli-

tikk som et hovedmål, samtidig som politikken skulle bidra til å tydeliggjøre frivillig sektor som en selvstendig sektor i samfunnslivet. Store deler av politikken bygger på det syn at frivillige aktiviteter utgjør viktige virkemidler for å nå offentlige velferds mål, og det uttrykkes blant annet forventninger knyttet til integrering og inkludering, likestilling, gode nærmiljø og velferd og folkehelse.<sup>179</sup> Meldingen slår blant annet fast at »(u)ten et sterkt sivilsamfunn hvor enkeltmennesker sammen bidrar til gode lokalsamfunn, kan vi ikke lykkes i arbeidet for et samfunn hvor alle er med».<sup>180</sup>

Utgangspunktet for Kulturutredningens gjennomgang og behandling av frivillighetspolitikken etter 2005 er området «frivillighetsformål» på Kulturdepartementets budsjett. Tilskudd, tiltak og virkemidler på området er ment å treffe et bredt spekter av frivillig virksomhet – både idrettslag og foreninger, internasjonale organisasjoner, tro- og

<sup>179</sup> Den historiske innledningen bygger på Ivar Eimhjellen «Statleg politikktutforming for frivillig sektor etter 1970» og Kristin Strømnes og Per Svelle «En ny og helhetlig frivillighetspolitikk?» i Selle og Strømnes 2012.

<sup>180</sup> St.meld. nr. 39 (2006-2007) *Frivillighet for alle*: 11.

<sup>178</sup> St.meld. nr. 39 (2006-2007) *Frivillighet for alle*.



Figur 11.33

livsynsorganisasjoner, interesseorganisasjoner og kultur- og kunstorganisasjoner. I tråd med begrepet «ytringskultur» som vi introduserte i Del II, er det imidlertid den frivillige *kultur*virksomheten som er vårt hovedanliggende. I vår vurdering av frivillighetspolitikken etter 2005 er vi derfor spesielt opptatt av å belyse hvilken effekt frivillighetspolitikken har hatt på kulturfrivilligheten.

#### 11.11.1 Fordelingen av midler til frivillighetsformål

Det ble bevilget 1,3 milliarder kroner til frivillighetsformål i 2013, mot 219 millioner kroner i 2005. Bevilgningene til frivillighetsområdet hadde en

nominell vekst på 491 prosent fra 2005 til 2013 og en realvekst på 288 prosent, jf. tabell 11.1. Den samlede realøkningen i Kulturløftet til frivillighetsområdet var 844,3 millioner kroner, jf. tabell 11.4 og 11.27. Frivillighetsområdet fikk 28 prosent av den samlede realøkningen i de statlige bevilgningene til kultur i perioden 2006 til 2013, jf. figur 11.9.<sup>181</sup> Fra å være et av de minste budsjettområdene ble frivillighetsområdet i 2013 det nest største området på det statlige kulturbudsjettet. Kun på scenekunstheltet ble det bevilget mer midler i 2013. Frivilligheten er således også det området

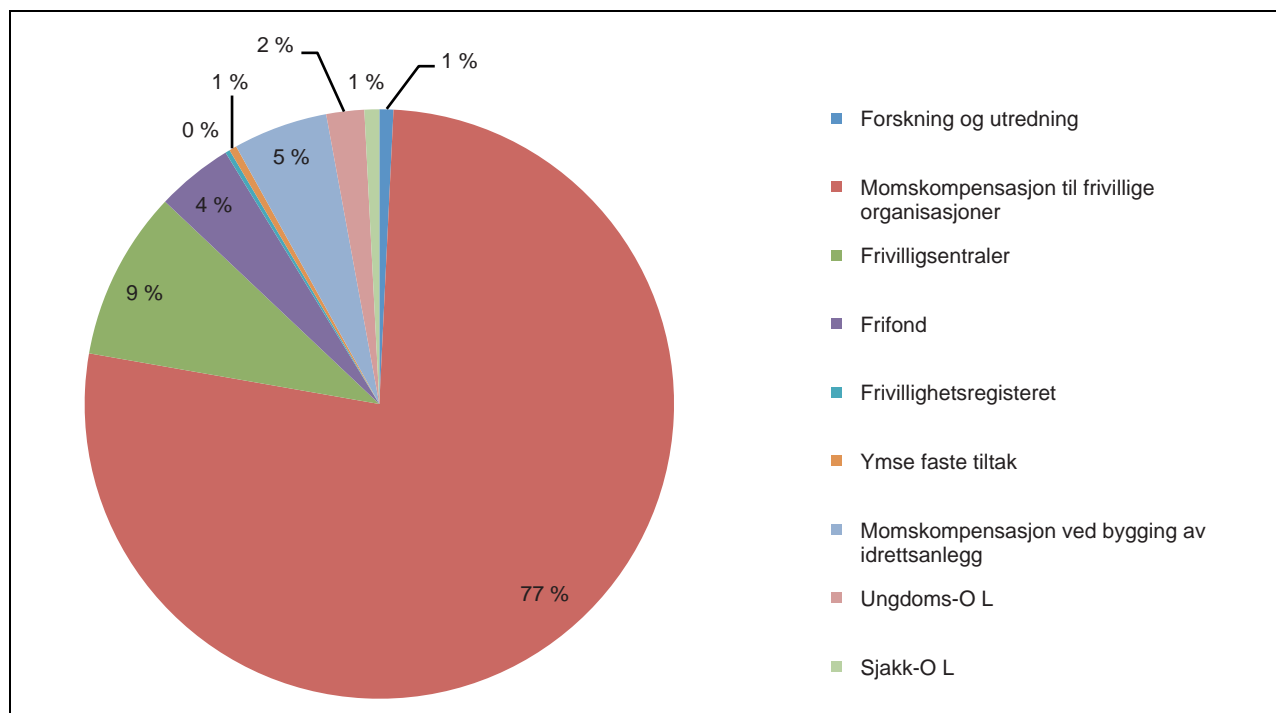
<sup>181</sup> Over Kulturdepartementets budsjett.



Tabell 11.27 Kulturdepartementets budsjett kap. 315 frivillighetsformål og kultur/samfunn og realøkningen til frivillighetsformål i Kulturløftet. 1000 kr.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Sum
Saldert budsjett (KUD)*	218 840	274 362	288 641	312 827	379 211	612 239	895 309	905 176	1 293 278	
Realøkning		17 000	21 500	7 600	20 200	210 700	263 000	0	304 300	844 300

\* 2013 budsjettforslag



Figur 11.34 Fordelingen av midler til frivillighetsformål 2013.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Forslag til budsjett kap. 315 Frivillighetsformål, Prop. 1 S (2012-2013) Kulturdepartementet.

som har hatt klart størst vekst både prosentvis og absolutt etter at Kulturløftet ble innført.

Den store veksten skyldes først og fremst en økning i merverdikompensasjon til frivillige organisasjoner. Veksten kom hovedsakelig i årene 2010, 2011 og 2013. I 2013 ble det bevilget 948,2 millioner kroner til ordningen. Det er også bevilget penger til blant annet frivilligsentraler, Frivillighetsregisteret, forskning og utredning, Frifond og momskompensasjon ved bygging av idrettsanlegg.

### 11.11.2 Utviklingen på frivillighetsområdet

#### Frivillighetsregisteret

På bakgrunn av et forslag fra de frivillige organisasjonene om å etablere et frivillighetsregister opp-

nevnte Bondevik-regjeringen i august 2005 en arbeidsgruppe for å utrede en slik etablering. Etter regjeringsskiftet samme høst ble arbeidsgruppens mandat opprettholdt, og i juni 2006 la arbeidsgruppene fram NOU 2006:15 *Frivillighetsregister*. Utredningen må sees i sammenheng med at den rød-grønne regjeringen hadde slått fast i Soria Moria-erklæringen at det skulle opprettes et frivillighetsregister:

Regjeringen vil formelt gi frivillig virksomhet status som egen sektor gjennom etablering av et frivillighetsregister. Dette vil kunne åpne for et enklere regelverk når det gjelder skatt, merverdiavgift og arbeidsgiveravgift.

Formålet med Frivillighetsregisteret er ifølge stortingsmeldingen *Frivillighet for alle* å forenkle

samhandling mellom frivillige organisasjoner og offentlige myndigheter, blant annet ved å spare både organisasjonene og det offentlige for unødig byråkrati og dobbeltarbeid i forbindelse med offentlige tilskuddsordninger til frivillig virksomhet.<sup>182</sup> Frivillighetsregisteret omfatter organisasjoner som ikke er fortjenestebaserte, ikke er organisert av det offentlige og ikke driver som samvirke. Disse organisasjonene har rett, men ingen plikt, til å registrere seg. Selv om registreringen er frivillig, finnes det betydelige økonomiske insentiv for de frivillige organisasjonene til å registrere seg. Kun ved å være registrert i Frivillighetsregisteret kan organisasjonene benytte seg av ordningen med momskompensasjon for frivillige organisasjoner og Grasrotandelen, som vi beskriver nedenfor. Per 2012 er det registrert mer enn 25 000 foreninger i Frivillighetsregisteret.

Til tross for at formålet med Frivillighetsregisteret var forenkling, har ordningen blitt kritisert for å føre til merarbeid for organisasjonene. Av noen organisasjoner oppleves Frivillighetsregisteret som enda et sted man skal rapportere til. I rapporten *Sårbar frivillighet* som er utarbeidet på oppdrag fra Landslaget for barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) i 2010, framgår det blant annet at »(f)or hver instans som krever sin revisorattest, sitt eget rapporteringsskjema, eller sin regnskapsmal, beslaglegges frivillige ressurser og kostnadene øker. Det rammer lokallag, i fra før ressursvake organisasjoner og uavhengige lokale organisasjoner hardest.»<sup>183</sup>

#### *Merverdikompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner*

I 2010 ble ordningen med momskompensasjon til frivillige organisasjoner fra 2001 revidert. De frivillige organisasjonene hadde over lengre tid jobbet for å få på plass en ny ordning, og i 2008 anbefalte Kulturmomsutvalget å innføre ordningen.<sup>184</sup> I statsbudsjettet for 2010 framgår det at

Regjeringen har besluttet å innføre en ny ordning for momskompensasjon til frivillige organisasjoner. Ordningen trer i kraft 1. januar 2010 og skal trappes opp med en milliard kroner fram til 2014.

Merverdikompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner skal kompensere for kostnader

som frivillige organisasjoner har til merverdiavgift ved kjøp av varer og tjenester i den ikke-fortjenestebaserte delen av virksomheten. En forutsetning da ordningen ble utvidet i 2010 var at alle organisasjoner som var inne i den tidligere ordningen også skulle få støtte gjennom den nye ordningen. Dette har imidlertid ikke skjedd, og studieforbundene er blant organisasjonene som nå har falt ut av ordningen. Rundt 13 000 lag og foreninger mottok ifølge Kulturdepartementet kompensasjon fra ordningen i 2011, hvorav 45 prosent gikk til lokale lag. Idrett representerte den største kategorien av tildelte midler med 40,4 prosent, mens internasjonale organisasjoner mottok 12,5 prosent, tros- og livssynsorganisasjoner 11,2 prosent, interesseorganisasjoner 8,8 prosent og kultur- og kunstorganisasjoner 7,4 prosent.<sup>185</sup>

Samtidig er det en svært liten del av midlene som kanaliseres gjennom momskompensasjonsordningen som går til barne- og ungdomsorganisasjonene, ettersom disse organisasjonene har relativt få momsutgifter. Av de om lag 600 millioner kroner som ble fordelt gjennom ordningen i 2011, gikk 15,9 millioner kroner til LNUs medlemsorganisasjoner, om en ser bort fra Norges Musikkorps Forbund som alene fikk 18,9 millioner kroner. Selv om ordningen er kjærkommen for de 30 barne- og ungdomsorganisasjonene som fikk tildelt midler i 2011, minner LNU likevel på at ordningen «ikkje på langt nær kompenserer dei faktiske momsutgiftene til organisasjonane, ei heller har vore noko stort løft for den grasrotbaserte frivilligheita utanfor idretten».<sup>186</sup> Når det er sagt, må det samtidig påpekes av idretten i stor grad er en arena for barn og unge.

Formålet med ordningen er blant annet at den skal være enkel, ubyråkratisk og lett tilgjengelig også for lokale lag og små foreninger. Noen aktører mener imidlertid at ordningen favoriserer store og veldrevne organisasjoner med et godt utbygget administrativt apparat. I rapporten *Sårbar frivillighet* pekes det på at ordningen er et eksempel på unødvendig byråkratisering av et svært positivt tiltak. Kravene som stilles til søkerne, er ifølge rapporten kompliserte. Dette fører til at det for mange små lokallag med høy utskifting av tillitsvalgte blir en for stor oppgave sett opp mot en liten gevinst.<sup>187</sup>

En rapport utarbeidet av Frivillighet Norge i 2011 viser at for organisasjoner med liten økonomi fører revisorkostnadene de har i forbindelse

<sup>182</sup> St.meld. nr. 39 (2006-2007) *Frivillighet for alle*: 177.

<sup>183</sup> Carlén og Bruer (2010): 24.

<sup>184</sup> NOU 2008: 7 *Kulturmomsutvalget*.

<sup>185</sup> Kulturdepartementet Prop. 1 S (2012-2013): 54.

<sup>186</sup> LNU i innspill til Kulturutredningen.

<sup>187</sup> Carlén og Bruer (2010): 16.

med søknadsprosessen, til at «vinninga går opp i spinninga». En organisasjon<sup>188</sup> opplyser at »(...)vi fikk utbetalt kr 9411,-. Og hadde ekstra utgifter til revisorbistand på kr. 4600,-+ mva. Regningen ble da kr. 5750,- Vi satt igjen med overskudd på kr. 3661,-. Det har vært mye arbeid med å lese regelverket på 14 sider og ikke minst forstå hvordan vi skal søke på en korrekt måte». Samtidig viser den samme rapporten at «77,6 prosent av respondene som har søkt om merverdikompensasjon sier de opplevde prosessen som oversiktlig og lettfattelig». Dette er en forbedring sammenlignet med året før, hvor 64,2 prosent oppga det samme.<sup>189</sup> Frivillighet Norge understreker i rapporten at ordningen er et viktig bidrag til hele frivillig sektor, at den er direkte knyttet til aktivitet og fungerer godt i et bredt spekter av organisasjoner: «Momskompensasjonsordningen bidrar dermed til en levende mangfoldig og uavhengig frivillighet, og dermed også til et levende demokrati.»

Høsten 2012 gjennomførte Kulturdepartementet en evaluering av ordningen med momskompensasjon for frivillig sektor. En sentral del av grunnlaget for evalueringen er en spørreundersøkelse hvor 136 organisasjoner deltok. Evalueringen konkluderer med at et stort flertall av organisasjonene som deltok i spørreundersøkelsen, gir uttrykk for at de mener kompensasjonsordningen er ubyråkratisk. Samtidig framgår det i evalueringen at barne- og ungdomsorganisasjoner, frivilligsentraler og innvandrersorganisasjoner er dårlig representert i søkermassen både i forhold til totalt antall søkere og i forhold til omfanget av denne typen organisasjoner i Norge.

#### Grasrotandelen

Grasrotandelen ble lansert i stortingsmeldingen *Frivillighet for alle*, hvor det framgikk at «Regjeringen vil at de som deltar i Norsk Tippings spill skal kunne bestemme at deler av innsatsen skal gå direkte til et lokalt klubblag, forening, organisasjon eller lignende».<sup>190</sup> Ordningen innebærer at fem prosent av innsatsen vil kanaliseres til spillerens forhåndsbestemte formål. Grasrotandelen gjør det slik mulig for de enkelte spillerne selv å bestemme hvilken frivillig organisasjon som skal få deler av beløpet de spiller for. Ordningen ble innført som en del av omleggingen av pengespillpolitikken i landet.

Media belyste høsten 2012 flere tilfeller hvor det var snakk om mulig misbruk av ordningen med Grasrotandelen. På denne bakgrunnen sendte Kulturdepartementet et forslag til endringer i forskriften om Grasrotandelen på høring høsten 2012. Hensikten med endringsforslaget er å forhindre og forebygge misbruk av ordningen.

Nærmere 20 000 lag og foreninger mottar grasrotmidler, og siden innføringen av tjenesten i 2009 har det blitt utbetalt nesten én milliard kroner under ordningen. Formålet med ordningen var blant annet at den skulle stimulere mangfoldet av lokalt engasjement rundt omkring i landet. En kritikk av ordningen er imidlertid at den i første rekke har blitt en god inntektskilde for lokale fotballklubber og idrettslag – og en del av frivillig sektor mener ordningen slik bidrar til skjevfordeling av midlene, og at det er idretten som er vinneren.<sup>191</sup>

I rapporten *Sårbar frivillighet* går det fram at av de 192,9 millionene som ble fordelt via Grasrotandelen i perioden fra januar til september 2010 gikk 68,2 prosent til idrettsformål. Barne- og ungdomsorganisasjonene fikk på sin side 3,4 prosent av midlene. Rapporten peker på at denne fordelingen ikke står i forhold til den lokale aktiviteten barne- og ungdomsorganisasjonene representerer – eller kulturens tiltenkte andel av overskuddet fra Norsk Tipping.<sup>192</sup>

#### Styrket kunnskap og forskning

En hovedstrategi i frivillighetspolitikken som ble skissert i *Frivillighet for alle* var mer forskning for å få økt kunnskap om frivillig sektor. Av stortingsmeldingen framgår det at: «Det er behov for økt kunnskap om sivilsamfunn og frivillig sektor i Norge. Ny forskning vil bidra til at både organisasjonene og myndighetene kan møte utfordringer og muligheter på en bedre måte».<sup>193</sup> På denne bakgrunnen ble Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor etablert i 2008 som et virtuelt prosjekt for en periode på tre år. Siden har prosjektet, som er drevet i samarbeid med Institutt for samfunnsforskning og Uni Rokkansenteret, blitt forlenget med to år. Forskningsprogrammet utløper sommeren 2013, og Kulturdepartementet uttaler i budsjettproposisjonen for 2013 at det vil bli tatt stilling til hvordan forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor skal ivaretas før programmet utløper.<sup>194</sup>

<sup>188</sup> M.E. nettverket i Norge (MENiN).

<sup>189</sup> Frivillighet Norge (2012).

<sup>190</sup> St.meld. nr. 39 (2006-2007) *Frivillighet for alle*: 193.

<sup>191</sup> Strømsnes og Selle (2012): 27.

<sup>192</sup> Carlén og Bruer (2010): 22.

<sup>193</sup> St.meld. nr. 39 (2006-2007) *Frivillighet for alle*: 42.

I stortingsmeldingen *Frivillighet for alle* ble det også besluttet å utvikle et satellittregnskap for frivillig sektor, og det ble lagt til SSB. Satellittregnskapet viser inntekter, utgifter og sysselsetting for virksomheter som driver på ideell og frivillig basis. Formålet er å synliggjøre de verdiene som frivillig sektor bidrar med i samfunnet. Det første satellittregnskapet for frivillig sektor ble offentliggjort i 2010.<sup>195</sup>

### Frifond

Frifondordningen ble opprettet i 2000 for å gi støtte til lokale ledd i barne- og ungdomsorganisasjonene og til andre lokale grupper av barn og unge. Ordningen ble opprettet på bakgrunn av stortingsmeldingene *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*<sup>196</sup> og *Tilleggsmelding om statens forhold til frivillige organisasjoner*<sup>197</sup>. Formålet med ordningen er å stimulere barn og unge til aktivitet og deltakelse lokalt. I Kulturdepartementets budsjettproposisjon for 2013 heter det at »(t)ilskuddet skal nå ut til et bredt spekter av organisasjoner, frittstående grupper og foreninger med ulike formål og aktivitetsgrunnlag».<sup>198</sup>

Ordningen finansieres med midler fra overskuddet fra Norsk Tipping, i tillegg til at det tilføres midler over statsbudsjettet. Midlene fordeles til de tre paraplyorganisasjonene Norsk musikkråd, Norsk teaterråd og LNU – som har ansvar for forvaltningen og fordelingen av midlene i ordningen.

I rapporten *Sårbar frivillighet* beskrives Frifondordningen som vellykket, men det pekes på at ordningen har blitt mer usikker ved at flere skal dele på inntektene fra Norsk Tipping.<sup>199</sup> Ifølge Kulturdepartementets budsjettproposisjon for 2013 planlegges det en ekstern evaluering av Frifond i 2013, hvor ansvarsfordelingen mellom paraplyorganisasjonene vil være et av flere evalueringspunkter.<sup>200</sup>

### Grunnstøtten til barne- og ungdomsorganisasjoner

Frivillige, demokratiske barne- og ungdomsorganisasjoner har en viktig rolle som kultur- og fri-

tidstilbud. De er arenaer for samfunnspåvirkning og medbestemmelse i tillegg til opplæring og utøvelse av kunst og kulturuttrykk. Grunnstøtten til barne- og ungdomsorganisasjoner fordeles av forvaltningsorganet Fordelingsutvalget som i dag er underlagt Barne-, likestillings- og integreringsdepartementet. Formålet med tilskuddsordningen er å legge til rette for barn og ungdoms deltakelse i barne- og ungdomsorganisasjonene. Tilskudd kan gis til frivillige landsomfattende organisasjoner som ved sine vedtekter blant annet kan vise til at organisasjonen arbeider for barn og ungdom med spørsmål som gjelder barn og ungdom, og har barn og ungdom som deltakere i sine aktiviteter.

I 2012 mottok 88 organisasjoner til sammen i underkant av 96 millioner kroner i nasjonal grunnstøtte. Over de siste 10 årene er det kommet inn 30 nye organisasjoner inn i ordningen, og medlemstallet i organisasjonene har økt med over 100.000. Støttebeløp per medlem er dermed synkende. I 2012 mottok 28 organisasjoner 3,5 millioner kroner i tilsagn til internasjonal grunnstøtte. Grunnstøtten er den viktigste støtteordningen for drift av sentralleddene av barne- og ungdomsorganisasjonene og den er med på å finansiere kapasitetsbygging i organisasjonene, slik at de kan skape aktivitet for sine medlemmer.

Med stortingsmeldingen *Frivillighet for alle*, ble Kulturdepartementets oppdrag for samordning av frivillighetspolitikken styrket. Gjennom budsjettbehandlingen i Stortinget har departementet fått et styrket oppdrag i å samordne og forenkle samhandlingen mellom barne- og ungdomsorganisasjonene og staten. Frifond, som er den andre store kulturstøtteordningen for barne- og ungdomsorganisasjoner er allerede flyttet fra Barne-, likestillings- og integreringsdepartementet til Kulturdepartementet. På samme måte som fritidsklubbene må barne- og ungdomsorganisasjonene ofte begrunne sin virksomhet med sosialpolitikk for å få støtte. Samfunnsdeltakelse og kunst- og kulturutøvelse bør imidlertid være tilstrekkelig også når det gjelder barne- og ungdomsorganisasjonene.

### 11.11.3 Virkninger på frivillighetsfeltet

Med frivillighetspolitikken etter 2005 ønsket regjeringen å skape «en ny og helhetlig frivillighetspolitikk». Stortingsmeldingen *Frivillighet for alle* beskriver fire hovedstrategier for frivillighetspolitikken knyttet til bedre rammevilkår for frivillig sektor, økt fokus på ressurser til lokal aktivitet og «lavterskelaktivitet», økt oppmerksomhet om

<sup>194</sup> Kulturdepartementet Prop. 1 S (2012-2013): 50

<sup>195</sup> Stømsnes og Selle (2012): 30.

<sup>196</sup> St.meld. nr. 27 (1996-1997) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*.

<sup>197</sup> St.meld. nr. 44 (1997-1998) *Tilleggsmelding om statens forhold til frivillige organisasjoner*.

<sup>198</sup> Kulturdepartementet Prop. 1 S (2012-2013): 51.

<sup>199</sup> Carlén og Bruer (2010): 24.

<sup>200</sup> Kulturdepartementet Prop. 1 S (2012-2013): 52.

inkludering og integrering og styrket kunnskap og forskning. I vår vurdering av frivillighetspolitikken etter 2005 er vi spesielt opptatt av å belyse virkningene av politikken på den delen av frivilligheten som omfattes av begrepet «ytringskultur».

Vår gjennomgang viser blant annet at det er iverksatt tiltak for å styrke kunnskap og forskning på frivillig sektor. Gjennomgangen viser også tiltak som har som formål å bedre rammevilkårene for frivillig sektor og bidra til at alle kan delta i frivillig arbeid. Hvordan har disse tiltakene slått ut i praksis? Har frivilligheten fått bedre rammevilkår? Har dette bidratt til økt lokal aktivitet og «lavterskelaktivitet»? Og ikke minst, kan vi snakke om en helhetlig frivillighetspolitikk?

#### *Bedre rammevilkår?*

Det er i perioden etter 2005 iverksatt flere tiltak for å bedre rammebetingelsene til frivillig sektor. Frivilligheten er det området på kulturbudsjettet med den største realøkningen siden 2005, noe som skyldes innføringen av den nye ordningen med momskompensasjon for frivillige organisasjoner. Hvis vi skuer lenger tilbake i tid, ser vi at det også på lengre sikt har skjedd betydelige endringer i frivillige organisasjonens økonomi – også hvis vi ser bort fra momskompensasjonsordningen og bevilgningene over Kulturdepartementets budsjett. Ifølge Håkon Lorentzen (2010) har statens bidrag til frivillig sektor blitt tredoblet i løpet av de siste 15 årene. I 2009 ga det offentlige til sammen 4,7 milliarder kroner i støtte til frivillig sektor, hvis en ser bort fra frivillige organisasjoners institusjonsdrift.<sup>201</sup> Det er også verdt å merke seg at flere organisasjoner i 2010 enn for ti år siden – over 80 prosent – oppgir at de har «god» eller «tilfredsstillende» økonomi.<sup>202</sup> På denne bakgrunnen er det naturlig å konkludere med at rammevilkårene til frivillig sektor er betydelig forbedret i løpet av de siste årene, og spesielt i perioden etter 2005.

Frivillighet Norge uttrykker at ordningen med momskompensasjon for frivillige organisasjoner er et viktig bidrag til hele frivillig sektor – og bidrar til en mangfoldig og levende frivillighet. Også LNU er positive til ordningen med momskompensasjon for frivillige organisasjoner. De mener imidlertid at ordningen ikke har bidratt til noe stort løft for frivilligheten utenom idretten, og i særlig liten grad når det gjelder barne- og ungdomsorganisasjonene. At idretten kommer heldig

ut av ordningen, underbygges også av tall fra Kulturdepartementets budsjettproposisjon for 2013, som viser at idretten får om lag 40 prosent av midlene i ordningen. Også når det gjelder Grasrotandelen, er det idretten som er den store vinneren.

#### *Økt fokus på lokal aktivitet og «lavterskelaktivitet»?*

En annen hovedstrategi i frivillighetspolitikken er økt fokus på lokal aktivitet og «lavterskelaktivitet». Med innføringen av Frivillighetsregisteret ønsket Kulturdepartementet å forenkle samhandlingen mellom frivillige organisasjoner og offentlige myndigheter. Formålet med momskompensasjonsordningen var at den skulle være enkel, ubyråkratisk og lett tilgjengelig for små lag og foreninger.

Gjennomgangen ovenfor viser at opplevelsen av disse ordningene peker i to ulike retninger. Mens flertallet av organisasjonene som har søkt om momskompensasjon – og en økende andel fra 2010 til 2011 – finner prosessen oversiktlig og lett-fattelig, kan det også synes som om det er en del organisasjoner som faller utenfor. Dette gjelder i særlig grad små organisasjoner som ikke har noen stor gevinst ved å søke om momskompensasjon. Selv om ordningen med momskompensasjon synes å treffe bredt, kan det likevel reises spørsmål ved om ordningen også treffer presist når det gjelder lavterskelaktiviteten. Rapporten *Sårbar frivillighet* peker på en tendens i frivillighetspolitikken knyttet til «manglende samordning og økende byråkratisering». Dette fører ifølge rapporten til at de økonomiske støtteordningene blir mindre tilgjengelige, noe som i særlig grad rammer «den delen av barne- og ungdomsfrivilligheten som er drevet av barn og unge selv, lokallag og uavhengige lokale grupper med få økonomiske og personelle ressurser, og de organisasjonene som fra før har trange økonomiske rammer».<sup>203</sup>

#### *En ny og helhetlig frivillighetspolitikk?*

I *Frivillighet for alle* framgår det at til tross for et vitalt og mangfoldig organisasjonslandskap faller grupper i samfunnet utenfor det fellesskapet som det frivillige organisasjonslivet representerer. Med den nye frivillighetspolitikken ønsket regjeringen derfor å rette oppmerksomheten mot mulighetene for å stimulere til og legge til rette for økt deltakelse.<sup>204</sup>

<sup>201</sup> Lorentzen (2010): 65-66, i Strømsnes og Selle (2012): 29.

<sup>202</sup> Strømsnes og Selle (2012): 29.

<sup>203</sup> Carlén og Bruer (2010): 18.

<sup>204</sup> St.meld. nr. 39 (2006-2007) *Frivillighet for alle*: 21.

Det som ovenfor ble beskrevet som «manglende samordning og økende byråkratisering», kan tydeliggjøres gjennom en kartlegging ved Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor i 2010. Denne kartleggingen viser at det finnes over 80 tilskuddsordninger til ulike deler av frivillig sektor innenfor 14 ulike departement.<sup>205</sup> På denne bakgrunn fastslår Strømsnes og Selle i artikkelen «En ny og helhetlig frivillighetspolitikk?» at «(n)oe enhetlig og samordnet felt er det altså ikke så lang snakk om».<sup>206</sup> En egen kartlegging av tilskuddsordninger for barn og unge i regi av Kulturdepartementet i 2011 viser videre at barne- og ungdomsorganisasjonene kan søke på 49 ulike tilskuddsordninger under 12 forskjellige departement. De ulike tilskuddsordningene har stor innbyrdes variasjon både med hensyn til formål, målgruppe, inngangsvilkår, regelkompleksitet, tidsfrister og organisering av forvaltningen. Kulturdepartementet utførte kartleggingen i forbindelse med et prosjekt for å forenkle barne- og ungdomsorganisasjonenes samhandling med det offentlige knyttet til statlige tilskuddsordninger. På denne bakgrunnen foreslo prosjektet, som ble gjennomført i samarbeid med representanter fra frivillig sektor, blant annet at det opprettes en nettside med oversikt over statlige tilskuddsordninger som barne- og ungdomsorganisasjoner kan søke på.<sup>207</sup>

#### 11.11.4 Utvalgets vurderinger

Det har i tiden etter at de rød-grønne kom til regjeringmakten i 2005, skjedd mye på frivillighetsområdet. Fra å være et relativt lite budsjettområde i 2005 har frivillighetsfeltet hatt en kraftig vekst i løpet av kulturløftperioden – og er i 2013 det nest største området på det statlige kulturbudsjettet med en bevilgning på drøye 1,2 milliarder kroner. Bakgrunnen for den store veksten er innføringen av en ny ordning for momskompensasjon for frivillige i organisasjoner i 2010. Målet er at det skal bevilges én milliard kroner gjennom ordningen innen 2014.

I 2007 la regjeringen fram stortingsmeldingen *Frivillighet for alle*. Målsettingen med meldingen var å etablere en ny og helhetlig frivillighetspolitikk – dette skulle blant annet nås gjennom bedre rammevilkår for frivillig sektor og økt fokus på ressurser til lokal aktivitet og «lavterskelaktivitet». På denne bakgrunnen ble det iverk-

satt tiltak som Frivillighetsregisteret, en ny ordning for momskompensasjon og Grasrotandelen. Felles for disse tiltakene – og den allerede eksisterende tilskuddsordningen for barn og unge, Frifond – var at de skulle være enkle og ubyråkratiske og slik nå ut til både små og store lag og foreninger.

Utvalget anerkjenner regjeringens initiativ til en ny og helhetlig frivillighetspolitikk, og utvalget er positivt til at initiativet har blitt fulgt opp med tiltak som Frivillighetsregisteret. Samtidig framstår fremdeles ikke frivillighetspolitikken som spesielt helhetlig, med et mangfold av forskjellige tilskuddsordninger som det kan være vanskelig å orientere seg i. Med økte midler, kommer strengere krav til rapportering og kontroll.<sup>208</sup> Dette er et dilemma i frivillighetspolitikken, som i verste fall kan føre til at små lag og foreninger og «lavterskeltilbud» faller utenfor.

Utvalget mener at flere tiltak i kulturpolitikken etter 2005 – og spesielt satsingen på frivillig sektor gjennom momskompensasjonsordningen – har bidratt til bedre rammevilkår for frivilligheten. Ordningen med momskompensasjon treffer bredt og er til stor nytte for store deler av frivillig sektor. Hvis vi skal vurdere frivillighetspolitikken med utgangspunkt i det utvidede kulturbegrepet, er det slik liten tvil om at frivillig sektor har fått et stort løft i kulturløftperioden. Når det gjelder den delen av frivilligheten som omfattes av begrepet «ytringskultur», og som utvalget et spesielt oppfatt av å ivareta, ser det imidlertid ut til at ordningene er mindre treffsikre. Utvalget mener at beregningsmodellen som ligger til grunn for å søke om momskompensasjon bør kompensere de reelle momsutgiftene til hver enkelt organisasjon. Utvalget framhever videre at det kontinuerlig må jobbes med å utvikle Frivillighetsregisteret, slik at lokal aktivitet og «lavterskelaktiviteten» i større grad ivaretas. Samtidig mener utvalget at Frifond, som er en enkel og ubyråkratisk ordning, må styrkes. Lavterskelordningene Frifond barn og unge, Frifond musikk og Frifond teater må få større informasjonsbudsjetter, slik at ordningene kan gjøres reelt tilgjengelige for barn og unge med ulik bakgrunn over hele landet. Lokallagsstøtteordningen Frifond organisasjon bør styrkes gjennom økt administrasjonsandel til mottakerorganisasjonenes sentrallødd, slik at disse i større grad kan tilrettelegge for lokal aktivitet. Forvaltningen av Frifond må fortsatt ligge hos mottakerorganisasjonenes paraplyer. Dette er viktig å sikre fortsatt nærhet til mottakerorganisasjonene og en

<sup>205</sup> Lorentzen (2010).

<sup>206</sup> Strømsnes og Selle (2012): 30.

<sup>207</sup> Kulturdepartementet Prop. 1 S: 54 (2012-2013)

<sup>208</sup> Strømsnes og Selle (2012): 36.

Tabell 11.28 Fordeling av bevilgninger – allmenne kulturformål 2005–2013. 1000 kroner

Formål/post	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Norsk kulturråd									
mm	40 545	40 418	41 716	43 804	53 322	59 351	109 722	112 471	129 495
Fond for lyd og bilde	19 500	21 500	25 000	26 075	27 222	28 722	29 612	30 530	31 537
Sametinget	32 113	43 743	47 405	53 543	61 993	65 353	67 379	70 379	72 702
Nobels fredssenter	16 200	16 718	17 353	21 353	24 353	25 353	26 139	26 949	28 538
Nasjonale kulturbygg	164 800	6 800	54 558	69 700	141 767	157 900	164 000	168 500	195 500
Post 74, allmenne formål	12 768	16 525	15 158	16 954	19 825	20 987	22 353	19 199	21 000
Post 78, allmenne formål	22 356	24 134	33 393	42 305	29 794	31 275	30 160	29 714	27 444
Andre formål	48 995	36 214	63 823	89 723	61 915	58 967	113 243	133 670	79 008
Sum	357 277	206 052	298 406	363 457	420 191	447 908	562 608	591 412	585 242

ubyråkratisk saksbehandling. Med vekst i tildelingene må forvaltningen samtidig trygges i et godt utviklet forvaltningsmiljø.

Utvalget mener at grunnstøtten til barne- og ungdomsorganisasjonene bør flyttes til Kulturdepartementet.

### 11.12 Allmenne kulturformål

Vi vil nå se på fordelingen av midler på budsjettkapitlet «Allmenne kulturformål» på Kulturdepartementets budsjett. Dette kapitlet omfatter blant annet den statlige virksomheten Norsk kulturråd, Norsk kulturfond og Fond for lyd og bilde. Videre omfatter kapitlet bevilgninger til kulturbygg, Nobels Fredssenter, deltakelse i EUs kulturprogram, prosjekter under Norsk forskningsråd, samiske kulturformål, kulturkort for ungdom, prosjekt- og utviklingstiltak på museums- og arkivfeltet, pilegrimssatsing, ulike faste tiltak og departementets disposisjonspost.

Noen av postene er helt eller delvis formålsrettet, slik at det har vært naturlig å skille dem ut av budsjettkapitlet og føre dem over på de ulike delområdene. Dette gjelder for eksempel post 74, som er delt inn etter formål; dvs. om tiltakene dreier seg om musikk, scenekunst, kulturvern, billedkunst osv. Disse budsjettpostene er skilt ut fra kapittel 320 og ført over til og inn i analysen av sektorkapitlene. Det samme er gjort med spesifiserte bevilgninger til ordninger i Norsk kultur-

fond som har blitt behandlet av Kulturrådet. Budsjettpraksis på dette feltet har variert mye gjennom perioden. Det vi står igjen med på kapittel 320 Allmenne kulturformål, er blant annet bevilgninger til Norsk kulturråd, Sametinget, Fond for lyd og bilde, Norsk kulturfond post 55 og 56 Allmenne formål, Nasjonale kulturbygg (post 73), post 74 Allmenne kulturformål, post 78 Ymse faste tiltak (allmenne), Nobels Fredssenter og Stavanger- europeisk kulturhovedstad, pluss noen andre mindre poster. Samlet sum for 2005 er 357 millioner kroner og for 2013 585 millioner kroner.

*Norsk kulturråd* omfatter i hovedsak utgiftene til administrasjon av arbeidet i og med Norsk kulturråd og Norsk kulturfond, Statens kunstnerstipend, Fond for lyd og bilde og, fra 2011, den delen av ABM-utvikling som ble ført over til Kulturrådet. Også en del utgifter som blir disponert av Kulturdepartementet, er inkludert i denne posten. Realøkningen til Kulturrådets administrasjon har vært beskjeden, med et unntak for årene 2010 og 2011, da det ble lagt inn en realøkning på 5 millioner kroner hvert av årene. Dette hadde sammenheng med de nye oppgavene Kulturrådet fikk med overtagelsen av blant annet ABM-utvikling. For 2013 er der overført midler til Kulturrådet fra Rikskonsertene i forbindelse med overføring av oppgaver. Når det gjelder tilskuddsordningen *Fond for lyd og bilde*, har realøkningen vært liten med nullvekst fire av de fem siste årene. *Sametinget* har en bra realøkning i årene 2007 til 2010, men omtrent ingen vekst de siste tre årene. *Nobels*

Tabell 11.29 Fordeling av bevilgninger – allmenne kulturformål 2005–2013. Prosent.

Formål/post	2 005	2 006	2 007	2 008	2 009	2 010	2 011	2 012	2013
Norsk kulturråd									
mm	11,3	19,6	14,0	12,1	12,7	13,3	19,5	19,0	22,1
Fond for lyd og bilde	5,5	10,4	8,4	7,2	6,5	6,4	5,3	5,2	5,4
Sametinget	9,0	21,2	15,9	14,7	14,8	14,6	12,0	11,9	12,4
Nobels fredssenter	4,5	8,1	5,8	5,9	5,8	5,7	4,6	4,6	4,9
Nasjonale kulturbygg	46,1	3,3	18,3	19,2	33,7	35,3	29,1	28,5	33,4
Post 74, allm. formål	3,6	8,0	5,1	4,7	4,7	4,7	4,0	3,2	3,6
Post 78, allm. formål	6,3	11,7	11,2	11,6	7,1	7,0	5,4	5,0	4,7
Andre formål	13,7	17,6	21,4	24,7	14,7	13,2	20,1	22,6	13,5
Sum	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Grunnlag/ samlet bev.	357 277	206 052	298 406	363 457	420 191	447 908	562 608	591 412	585 242

*Fredssenter* har mindre realøkning i årene 2008 til 2010, lav realøkning deretter. Bevilgningene til *nasjonale kulturbygg* varierer, med relativt store bevilgninger i årene 2009 til 2012 og i 2005. Nedgangen i 2006 skyldes blant annet at frigjorte midler herfra ble brukt til å finansiere Kulturløftets første år. I den siste delen av perioden har store bevilgninger gått til Kilden i Kristiansand, Stavanger konserthus, Hålogaland teater og Senter for nordlige folk i Tromsø.

Når det gjelder de *andre ikke-spesifiserte postene*, kan vi nevne at organisasjoner som blant annet Folkeakademienes Landsforbund, Foreningen Norden, Fellesrådet for kunstfagene i skolen og Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner mesteparten av perioden har vært å finne på post 78 med årlige bevilgninger på mellom 3 og 7 millioner kroner, uten realvekst. «Den kulturelle spaserstokken» kom inn på post 78 med 5 millioner kroner i 2007 og samme økning i 2008, for så å forsvinne til kapittel 314 Kultur og samfunn. Ungdommens kulturmønstring var på post 74 i perioden 2005–10, med knapt 8 millioner kroner det siste året. Tiltaket hadde en liten realøkning de fleste årene i perioden.

I denne «samlekategorien» har det også vært rom for bevilgninger til «Stavanger – europeisk kulturhovedstad,» med 100 millioner kroner i alt i perioden 2006 til 2008, til «Pilegrimssatsing» i

perioden 2009 til 2012, med vel 5 millioner kroner per år, og til EUs kulturprogram og Norges forskningsråd. I 2010 og 2011 har det her også blitt satt av midler til «prosjekt- og utviklingstiltak på museums- og arkivfeltet» (35 millioner kroner i 2012), mens det i 2012 ble bevilget 5 millioner kroner til «Inkludering fellestiltak.»

### 11.13 Direktoratfunksjoner på arkiv-, bibliotek- og museums-feltet

#### Avviklingen av ABM-utvikling

ABM-utvikling – Statens senter for arkiv, bibliotek og museum – ble etablert 1. januar 2003 som et tverrsektorielt og departementsoverskridende organ for arkiv, bibliotek og museer. Det opprinnelige forslaget fra St.meld. nr. 22 (1999–2000) *Kjelder til kunnskap og oppleveling* (ABM-meldingen) var å slå sammen Norsk museumsutvikling og Statens bibliotektilsyn under Kulturdepartementet til et kompetanse- og samordningsorgan for arkiv, bibliotek og museer. Ved behandlingen av St.meld. nr. 27 (2000–2001) ble det også bestemt at Riksbibliotektilsynet skulle innlemmes i fagorganet. ABM-utvikling ble ledet av et styre med representanter fra Kulturdepartementet, Miljøverndepartementet og Kunnskapsdepartementet.



I St.meld. nr. 23 (2008–2009) *Bibliotek. Kunnskapsallmenning, møtestad og kulturarena i ei digital tid* (Bibliotekmeldingen) varslet Kulturdepartementet en gjennomgang av hvem som burde ha ansvaret for statlige bibliotekoppgaver:

Departementet vil i samråd med relevante departement og styret for institusjonen (ABM-utvikling) vurdere om det kan vere teneleg med ei nærare samordning eller samanslåing av bibliotekoppgåver i Nasjonalbiblioteket og ABM-utvikling – eventuelt om det kan vere ei løysing å overføre bibliotekoppgåver frå ABM-utvikling til Nasjonalbiblioteket.

Sommeren 2010 la Kulturdepartementet fram Meld. St. 20 (2009–2010) *Omorganisering av ABM-utvikling*. På bakgrunn av denne meldingen ble det besluttet at ABM-utvikling skulle avvikles, og at oppgavene skulle overføres til Nasjonalbiblioteket, Norsk vitenskapsindeks og Norsk kulturråd. Nasjonalbiblioteket fikk ansvaret for bibliotekoppgavene ABM-utvikling hadde ivaretatt, mens Norsk kulturråd blant annet overtok ansvar for oppgaver på museums- og arkivfeltet. Av meldingen framgår det at »[e]n omorganisering vil kunne føre til et bedre og mer målrettet arbeid med framtidens digitale utfordringer på arkiv-, bibliotek- og museumsfeltet».<sup>209</sup>

### 11.13.1 Utvalgets vurdering

Utvalget konstaterer at ABM-utvikling fikk en relativt kort levetid. Utvalget har ikke forutsetninger for å ta stilling til om beslutningen om å avvikle fagorganet var nødvendig. Utvalget vil imidlertid påpeke at grunngevingen for dette tiltaket i Meld. St. 20 er utydelig. Utvalget ser samtidig at overføringen av utviklingsoppgaver på arkiv- og museumsområdet til Norsk kulturråd kan bidra til en uttydeliggjøring av Kulturrådets rolle som armlengdeorgan (jf. avsnitt 11.15 under).

Overføringen av bibliotekoppgaver til Nasjonalbiblioteket gjør at man kan se for seg en mulig struktur, hvor utviklingsoppgaver på abm-feltet legges til store nasjonale institusjoner. Utvalget er kjent med at det i forbindelse med stortingsmeldingen om arkiv ble skapt en forventning om at utviklingsoppgavene på arkivfeltet skulle flyttes fra Kulturrådet til Riksarkivaren. I Meld. St. 7 (2012–2013) *Arkiv*, som ble lagt fram høsten 2012, foreslås dette ikke. Meldingen foreslår derimot at

Riksarkivaren overtar ansvaret for kartlegginger, oversikt og statistikk for arkivsektoren. Et forhold som taler mot en ordning hvor utviklingsoppgaver på ABM-feltet legges til nasjonale institusjoner, er at det er problematisk å gi institusjoner som selv er aktører på kulturfelt tilsynsmyndighet på disse feltene. Både Riksarkivaren og Nasjonalbiblioteket har slike funksjoner i dag.

## 11.14 Norsk kulturråd

I Del I har vi beskrevet etableringen av Norsk kulturråd i 1965. I det følgende vil vi beskrive utviklingen av Norsk kulturråd de senere årene, og med særlig fokus på endringene som har skjedd i tiden etter 2005. Gjennomgangen er basert på Per Mangsets notat *En armlengdes avstand eller statens forlengede arm?* som er skrevet på oppdrag av Kulturutredningen.<sup>210</sup> Kulturrådet ble opprettet for å forvalte Norsk kulturfond, som er en årlig bevilgning over statsbudsjettet. Utgangspunktet for opprettelsen av Kulturrådet var at det skulle være et uavhengig armlengdeorgan, med et særlig ansvar for å bidra til kunstnerisk forsøksvirksomhet og nyskaping. Kulturrådet skulle ha en fri stilling overfor departementet og Stortinget – og det skulle være et selvstendig råd av kulturfaglig kompetente personer.

Siden Kulturrådet ble opprettet, har det skjedd en betydelig delegering av oppgaver fra Kulturdepartementet – og en del andre og nye funksjoner har kommet til. Kulturrådets aktivitetsområde og organisasjonsapparat vokste en god del allerede fra etableringen på 1960-tallet fram til 1990-tallet. Det er likevel rimelig å hevde at det først er fra 1990-tallet, og særlig fra rundt år 2000, at det har skjedd prinsipielle endringer av rådets rolle i det statlige kulturforvaltningssystemet. Tidlig på 1990-tallet oppsto det imidlertid en viss politisk usikkerhet om rådets rolle og framtid – og det knyttet seg spenninger til dilemmaet om politisk styring versus kunstfaglig autonomi. Fra midten av 1990-tallet ble Kulturrådet tilført en rekke nye forvaltningsoppgaver, som var direkte pålagt eller styrt fra Kulturdepartementet eller Stortinget. Det kunne på denne bakgrunnen reises spørsmål ved om Kulturrådet var i ferd med å bli litt mindre armlengdeorgan og litt mer direktorat. Rundt år 2000 fikk Kulturrådet også nye oppgaver som

<sup>209</sup> Meld. St. 20 (2009-2010) *Omorganisering av ABM-utvikling*: 3.

<sup>210</sup> Per Mangset (2012) *En armlengdes avstand eller statens forlengede arm? Et notat om armlengdesprinsippet i norsk og internasjonal politikk*.

Tabell 11.30 Bevilgninger til Kulturfondet 2005 til 2013. Tusen kroner.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Sum Kulturfondet	264 218	287 027	300 134	340 318	386 525	430 810	511 917	539 954	
Sum saldert budsjett (KUD)	5 122 854	5 396 047	5 858 941	6 369 518	7 072 891	7 808 184	8 466 538	8 858 852	9 354 421
Pst. av KUDs budsjett	5,16	5,32	5,12	5,34	5,46	5,52	6,05	6,10	

sekretariat for de selvstendige styringsorganene Fond for lyd og bilde og Statens kunstnerstipend.

Etter at de rød-grønne kom til regjeringmakten i 2005, har det skjedd ytterligere endringer. På bakgrunn av Meld. St. 20 (2009–2010) *Omorganisering av ABM-utvikling* ble det i 2010 besluttet at AMB-utvikling (Statens senter for arkiv, bibliotek og museum) skulle avvikles, og oppgavene ble i 2011 overført til Norsk kulturråd, Nasjonalbiblioteket og Norsk vitenskapsindeks. Norsk kulturråd overtok blant annet ansvar for oppgaver på museums- og arkivfeltet. I stortingsmeldingen Meld. St. 7 (2012–2013) *Arkiv* som ble lagt fram høsten 2012, foreslår departementet at Riksarkivaren overtar ansvaret for kartlegginger, oversikt og statistikk for arkivsektoren, men at Norsk kulturråd fremdeles skal ha ansvaret for kartlegginger, oversikter og statistikk for museumsarkivene.

#### Utviklingen i avsetningene til Norsk kulturfond

I gjennomgangen av de ulike budsjettområdene ovenfor har vi beskrevet endringer i de ulike støtteordningene som faller inn i Norsk kulturfond. Tabell 11.30 under gir en samlet oversikt over utviklingen i bevilgninger til fondet i perioden 2005 – 2013. Som det framgår av tabellen, har andelen av Kulturdepartementets budsjett som går til fondet vokst med om lag en prosent i denne perioden. Kulturfondets andel av de statlige bevilgningene til kulturformål er likevel lavere enn de var for noen tiår siden, da de lå på rundt en tittel av budsjettet.

#### Løkenutvalget

I 2007 satte Kultur- og kirke departementet ned et utvalg – Løkenutvalget – som skulle gjennomgå statlige tilskuddsordninger innenfor kulturområdet, og herunder vurdere ansvars- og arbeidsdelingen mellom politiske myndigheter og autonome styringsorgan. Løkenutvalget satte søkelys på to forhold som vi vil gå nærmere inn på her, og

som på ulike måter har fått betydning for utviklingen av Kulturrådet. For det første kom Løkenutvalget med forslag til endringer i hvordan rådskollegiet burde oppnevnes og sammensettes. For det andre mente Løkenutvalget at skillet mellom funksjoner Kulturrådet har som henholdsvis forvaltningsorgan for Kulturdepartementet og som autonomt armlengdeorgan, burde tydeliggjøres – dette gjaldt blant annet forvaltningen av post 74. Vi vil også se nærmere på hvordan armlengden mellom Kulturdepartementet og Kulturrådet har blitt noe begrenset etter 2005.

#### Endringer i oppnevning og sammensetning av rådskollegiet

Fram til 2009 var sammensetning av rådskollegiet og måten det ble oppnevnt på, annerledes enn i dag. Da besto det kollegiale organet av en kombinasjon av kulturfaglige og kulturpolitiske medlemmer. Rådskollegiet hadde til sammen 13 medlemmer, hvorav fire ble oppnevnt av Stortinget og ni av Kongen etter innstilling fra Kulturdepartementet. Kommunenes Sentralforbund (KS) hadde mulighet til å foreslå to medlemmer.

Løkenutvalget pekte på at rådskollegiet skal ha en autonom rolle ved tildelinger som er basert på kunst- og kulturfaglig skjønn. For at rådskollegiet skulle ha troverdighet, tillit og legitimitet i denne rollen, mente utvalget at det var grunn til å se nærmere på hvordan oppnevningen av rådsmedlemmer foregikk. Løkenutvalget kom fram til at Stortingets adgang til å oppnevne medlemmer og KS' forslagsrett burde avvikles, og at rådsmedlemmene utelukkende burde oppnevnes av Kongen etter forslag fra Kulturdepartementet. Utvalget mente også at rådskollegiet burde bestå av færre enn 13 medlemmer,<sup>211</sup> og at det burde innføres rullerende oppnevning.

<sup>211</sup> Løkenutvalget så opprinnelig for seg et råd på 7-9 medlemmer.

### Boks 11.11 Kulturrådets oppgaver

Når vi snakker om Norsk kulturråd, er det ikke uten videre gitt hva vi snakker om. Navnet brukes både om «rådskollegiet» og om «fagadministrasjonen». Mens fagadministrasjonen er underlagt overordnede myndigheters instruksjonsmyndighet, er rådskollegiet opprettet blant annet for å ivareta prinsippet om en armlengdes avstand ved fordeling av tilskudd på kunst- og kulturfaglig skjønn.

#### *Fagadministrasjonens oppgaver*

Kulturrådets administrasjon er ikke bare sekretariat for rådskollegiet, men også for Utvalget for statens stipend og garantiinntekter for kunstnere (SKS) og styret for Fond for lyd og bilde. En stor del av fagadministrasjonens oppgaver er knyttet til saker som gjelder de tre organene, som informasjon, søknadsbehandling og oppfølging av gitte tilskudd. I tillegg har fagadministrasjonen en selvstendig faglig rolle, først og fremst knyttet til utviklings- og forvaltningsorganer som ble overført fra tidligere ABM-utvikling i 2011. Disse oppgavene omfatter blant annet ansvar for fordeling av tilskudd til prosjekter og utviklingstiltak på museums- og arkivfeltet og til sikringstiltak ved museene og å være Kulturdepartementets faglige rådgiver i spørsmål som gjelder museumspolitik og det nasjonale museumsnettverket. Administrasjonen har også ansvar for å følge opp UNESCO-konvensjonen om immateriell kulturarv og ansvar for sentral oppfølging av Den kulturelle skolesekken, rådgiving til departementet, oppfølging av tilskudd, rapporter og statistikk, informasjonsarbeid og

bidrag til faglig utvikling og samarbeid. I tillegg har Kulturrådet en egen forsknings- og utviklingsseksjon og en internasjonal enhet som blant annet er nasjonalt kontaktpunkt for EUs kulturprogram og har en nøkkelrolle i fordelingen av EØS-midler innenfor kulturfeltet i perioden 2009–2014.

#### *Rådskollegiets oppgaver*

Rådskollegiet består av ti medlemmer som oppnevnes for fire år av gangen. Oppnevningen er rullerende, slik at halvparten av rådets medlemmer oppnevnes annet hvert år. Rådet oppnevner igjen fagutvalg for to år av gangen. Medlemmene oppnevnes på bakgrunn av kompetanse og med tanke på at sammensetningen skal ivareta hensyn til kjønnsmessig likevekt og geografisk spredning. Det finnes fagutvalg på fagområdene musikk, litteratur og tidsskrift, billedkunst og kunsthåndverk, scenekunst, dans, kulturvern, rom for kunst, barne- og ungdomskultur, forskning og utvikling, i tillegg til at det finnes egne utvalg for særlige ordninger og formål.<sup>1</sup>

Det er rådet og fagutvalgene som er oppnevnt av rådet, som fordeler Norsk kulturfonds midler til kunst- og kulturprosjekter over hele landet. Formålet med Kulturfondet er å stimulere den frie delen av kunst- og kulturlivet og bedre vilkårene for kunstnerisk produksjon og formidling. Midlene fordeles i hovedsak på grunnlag av de 6 500 søknadene som kommer inn årlig. Søknadene vurderes og prioriteres ut fra faglig og kunstnerisk skjønn.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Kulturdepartementet: Høring – utkast til lov om Norsk kulturråd.

<sup>2</sup> Kulturrådet Årsmelding 2011: 36.

Forslaget til Løkenutvalget ble fulgt opp av regjeringspartiene og iverksatt fra 2009. Opposisjonen ga uttrykk for bekymring knyttet til denne endringen og mente endringene bidro til mer statlig styring – og en stramming av det politiske grepet om Kulturrådet. Mangset mener det kan hevdes at opposisjonspartiene hadde misforstått armlengdeprinsippet når de opponerte mot denne innstillingen, og mener det er tvilsomt at en norsk regjering ville oppnevne et svært ensidig Kultur-

råd, eller at dagens departementsoppnevnte og kulturfaglige Kulturråd ville opptre som nikkedukke for departementet eller Stortinget.

Mangset mener likevel det kan argumenteres for at rådskollegiet ble faglig svekket med denne reformen. En kombinasjon av kunsthøgskole og kulturfaglig kompetanse kan muligens redusere faren for sterke og ensidige uformelle lojaliteter – i tillegg til at det gir rådskollegiet en bredere kompetanse som grunnlag for overordnet styring.

### *Delegering av forvaltningsansvar – post 74*

Fra midten av 1990-tallet fikk Kulturrådet i oppgave å forvalte tilskudd som lå utenfor Kulturfondet. Den gang gikk disse tilskuddene under betegnelsen «delegerte forvaltningsoppgaver». Etter som tiltakene ble flere, ble de etter hvert samlet under det som i dag kalles «Post 74 Tilskudd til tiltak under Norsk kulturråd».

Mens Kulturrådet ikke kan instrueres i forvaltningen av midlene i Kulturfondet, består post 74 av stort sett faste tiltak som Kulturrådet ikke selv bestemmer over. Posten omfatter tilskudd til organisasjoner, regionale strukturer, mindre institusjoner og tilskuddsordninger som fordeles til landsomfattende organisasjoner. Det er lagt opp til at tilskuddene ikke skal være tidsavgrenset og ha en viss beløpsmessig stabilitet fra år til år. Slik skiller midlene på post 74 seg fra kulturfondmidlene på enda en måte, ettersom tiltak som støttes av kulturfondmidlene, helst er midlertidige forsøk og prosjekter. Mangset peker på at tiltakene på post 74 i høy grad har større kulturpolitisk enn kunstfaglig legitimitet og støtte, og at det er grunn til å tro at tiltakene har høyere oppslutning blant kulturpolitikere på Stortinget enn blant utvalgsmedlemmer og administrasjon i Kulturrådet.

I en evaluering av post 74 fra 2005 påpekes det at Kulturdepartementet, Stortinget og Kulturrådet har hatt ulike forventninger til post 74:

Når det gjelder forvaltningen av post 74, synes mye av tvetydigheten å bunne i at de delegerte forvaltningsoppgavene fra starten har skullet imøtekomme ulike behov. For Kultur- og kirkedepartementet har forvaltningen under Norsk kulturråd dels vært begrunnet i behovet for avlastning for løpende forvaltningsoppgaver, deriblant nye tiltak som skal prioriteres, og dels i å få mobilisert et (selvstendig?) kunstfaglig skjønn i forvaltningen av tilskudd til ulike kulturtiltak og -virksomheter. For Stortinget og stortingskomiteen har post 74 i praksis blitt den budsjettposten der nye tiltak kan plasseres, tiltak som komiteen eller partifraksjoner prioriterer gjennom budsjettbehandlingen. Norsk kulturråd har på sin side betonet det nødvendige i å beholde en faglig autonomi, som jo har vært en bærebjelke i kulturrådssystemet i dets norske variant, og som vises i konstruksjonen så vel av Kulturfondet som av Kulturrådet som et kollegialt fagorgan. De mange fagutvalg som er etablert, er uttrykk for det samme.<sup>212</sup>

I evalueringen tas det til orde for en opprydding i ansvarsfordeling og kriterier for prioriteringer, og skisserer to alternativer: Enten kan beslutningsansvaret for fordelingen av midler over post 74 ligge hos politiske myndigheter, mens Kulturrådet har en rent rådgivende/saksbehandle rolle. Eller så kan det hele og fulle ansvaret delegeres til Kulturrådet, slik at kulturfondsmidlene og midlene på post 74 kunne sees i sammenheng. Siste alternativ vil innebære at både kulturfondsmidlene og post 74 ble underlagt armlengdeprinsippet.

I Løkenutvalgets utredning ble det pekt på at andelen midler på post 74 i perioden 1995 til 2008 vokste kraftig på bekostning av midlene i Kulturfondet, og at politisk bestemte tiltak på denne måten spiste seg inn på området til det frie kunstfaglige skjønn. Løkenutvalget pekte videre på at det synes å være et problem at omverdenen finner det vanskelig å oppfatte når Kulturrådet har faglig autonomi i enkeltsaker, og når Kulturrådet er et ledd i styringskjeden fra Kulturdepartementet. På denne bakgrunnen foreslo Løkenutvalget at post 74 måtte skilles klarere fra rådskollegiets virksomhet. Det burde tydeliggjøres at oppgaven med å forvalte post 74 er en forvaltningsoppgave, derfor ligger i Kulturrådets administrasjon og ikke i rådsorganet. Løkenutvalget foreslo også at tiltak på post 74 evalueres etter tre år, og at tiltak som på denne bakgrunnen viser seg å ikke holde tilstrekkelig kvalitet, bør avvikles.

Framtiden til post 74 framstår imidlertid som noe uklar. Kulturdepartementet har lagt opp til at det er rådskollegiet som fra og med 2011 skal foreta den konkrete fordelingen av post 74-midlene, og at beslutningsansvaret slik flyttes fra politiske myndigheter til armlengdesorganet. Det er imidlertid forutsatt at tilskuddet til det enkelte tiltak skal ha en viss stabilitet fra år til år, og fordelingen er «frost» i den første toårsperioden. Det er med andre ord først når det gjelder fordelingen av midlene for 2014, at Kulturrådet har reelt beslutningsansvar. Skal det gjøres endringer, forutsettes det videre langsiktig dialog og evalueringer. Mangset reiser på denne bakgrunnen spørsmål ved hvorvidt fordelingene på posten kommer til å være låst i overskuelig framtid, og om det vil være rom for nye tiltak på posten.

### *Forholdet mellom Kulturdepartementet og Kulturrådet*

At kulturpolitiske myndigheter formulerer generelle kulturpolitiske mål som setter rammer for

<sup>212</sup> Simonsen (2005): 102.

Kulturrådets virksomhet, blir oppfattet som selv-sagt og uproblematisk – både sett i forhold til armlengdeprinsippet og i forhold til generelle politisk-demokratiske prinsipper. Myndighetene styrer legitimt gjennom budsjetttildelingen til Kulturfondet. Armlengden kan imidlertid begrenses gjennom budsjettprosessen, noe vi har sett eksempler på etter innføringen av Kulturløftet. I tiden før 2005 var det slik at Kulturrådet foreslo en hovedfordeling av fondet, som så skulle godkjennes av departementet. Det vanlige var at dette forslaget ble godkjent av departementet.<sup>213</sup>

Da Trond Giske overtok som kulturminister i 2005, grep imidlertid myndighetene mer styrende inn i budsjettprosessen enn før. Det ble innført en strammere fordeling av Kulturfondet på enkeltposter. Disponeringen av fondet ble nokså detaljert tallfestet på ulike delposter i statsbudsjettet. Dermed fikk man en mer låst fordeling, og muligheten til overføring fra én post til en annen ble begrenset. Den innstrammede budsjetteringsmåten under Giske medførte også at Kulturrådet måtte komme med forslag til fordeling før departementet laget sitt budsjettforslag. Dermed kom man på etterskudd, og denne tidsforskjellen gjorde at man mistet noe fleksibilitet. Budsjettstyringen ble noe mindre da Anniken Huitfeldt overtok som kulturminister i 2009.<sup>214</sup>

I tillegg bidrar en rekke kulturpolitisk spesifiserte støtteordninger under (det utvidede) Kulturrådet til å begrense armlengden. Eksempler på slike ordninger er garantert minsteinntekt, arbeidsstipend, innkjøpsordningene til litteratur, basisfinansiering av fri scenekunst og arrangørstøtten til musikk. Myndighetene styrer gjennom spesifiserte kulturpolitiske rammer for fordelingen. Selv om armlengden begrenses av dette, kan man argumentere for at slike begrensninger er kulturpolitisk legitime.

#### *Debatten om deling av Kulturrådet*

Norsk kulturråd har i løpet av de siste årene gjennomgått store forandringer, både hva gjelder omfanget av oppgaver og funksjoner. Når vi snakker om Norsk kulturråd, er det ikke gitt hva vi snakker om. Utvalget har fått tilbakemeldinger på forvirringen som oppstår ved at Norsk kulturråd både er en stor fagadministrasjon med forvaltningsoppgaver – og er et armlengdeorgan som tildeler kulturfondmidler. I sin høringsuttalelse til utkast til lov om Norsk kulturråd høsten 2012 set-

ter Kulturrådet (fagadministrasjonen) selv ord på forvirringen knyttet til Kulturrådets ulike funksjoner:

Begrepet «Kulturrådet» eller «Norsk kulturråd» brukes av det kollegiale organet og av det departementet betegner som «fagadministrasjonen» i sitt lovutkast. Vi opplever at våre brukere, søkere, kunstnere og kultur-Norge i sin alminnelighet opplever dette som forvirrende og uklart. Vi understreker at det ikke er uenighet mellom administrasjon og det valgte Rådet når det gjelder roller og ansvar. Men begrepet «Kulturrådet» blir brukt i ulike sammenhenger og det kan oppstå tvil om roller og begreper blant søkere og ikke minst: i det offentlige rom.

Uavhengig av denne forvirringen med hensyn til navn har den tiltakende sammenblandingen av forvaltningsoppgaver og armlengdesoppgaver vi har beskrevet ovenfor, gitt næring til en diskusjon om det bør gjøres en deling av Kulturrådet i to separate organisasjoner. De siste årene har det også vært en politisk debatt om en mulig desentralisering av Kulturrådet til flere regionale organer. Bakgrunnen for denne debatten er at Kulturrådet har blitt oppfattet som Oslo-sentrert blant kulturaktører i andre deler av landet.

Løkenutvalget drøftet i sin utredning muligheten for en deling av Kulturrådet i to. Her ble det blant annet pekt på den uheldige sammenblandingen av roller, med hensyn til å ivareta armlengdefunksjonen:

Med tanke på at Kulturrådet kommer i en vanskelig situasjon med å skulle ivareta to ulike roller kunne en derfor tenke seg at det ville være hensiktsmessig å splitte Kulturrådet opp i et forvaltningsorgan for 74-posten og et faglig autonomt organ som forvaltet 55-postene.

Løkenutvalget kom likevel fram til at en deling ikke ville være hensiktsmessig. Den viktigste grunnen til dette var at utvalget fant at en slik deling ville svekke fagmiljøet i administrasjonen. I tillegg ble det vist til at det ville føre til unødvendige administrasjonskostnader å måtte organisere to små organisasjoner.

Etter at Løkenutvalget la fram sin rapport i 2008, har imidlertid Kulturrådet fått enda flere nye oppgaver. Det utvidede Kulturrådet framstår ifølge Mangset som en hybrid organisasjon som kombinerer oppgaver utført med en armlengdes avstand med typiske direktoratoppgaver. Mangset konstaterer at »(e)n stor spennvidde mellom

<sup>213</sup> Mangset (2012): 34.

<sup>214</sup> Mangset (2012): 34.

kunstfaglig autonomi og direkte politisk-administrativ styring preger altså organisasjonen som helhet». <sup>215</sup> Mangset argumenter for at en todeling av Kulturrådet kan være hensiktsmessig:

Mer generelt gir dette argumenter for et klarere skille – eventuelt en full separasjon – mellom a) tradisjonell kulturfondsstøtte på en armlengdes avstand fra politisk styring og b) mer politisk styrte direktoratoppgaver. Det er fare for at en ytterligere sammenblanding av de to typene oppgaver på sikt vil fjerne Norsk kulturråd lenger fra å være et relativt autonomt armlengdesorgan enn det som er kulturpolitisk ønskelig. Alt i alt kan dette altså tale for et klarere skille mellom armlengdesoppgaver og direktoratoppgaver – kanskje et fullt organisatorisk skille. Dermed ville man sitte igjen med a) et mindre Kulturråd, men et Kulturråd som hadde klarere forpliktelser for autonom kunstnerisk nyskaping og forsøk, og b) et Kulturdirektorat, som mer entydig ble Stortingets og departementets forlengede arm ut i norsk kulturliv. <sup>216</sup>

#### 11.14.1 Utvalgets vurdering

Norsk kulturråd har en meget viktig rolle i kulturlivet, og denne rollen har blitt forsterket i tiden etter 2005. I denne perioden har Kulturfondets andel av det totale statlige kulturbudsjettet økt. Kulturfondmidlene stimulerer nyskapende kunstnerisk aktivitet i et stort omfang. I gjennomgangen av de ulike kunst- og kulturområdene i de foregående avsnittene har vi framhevet betydningen av nye og etablerte støtteordninger som er en del av Norsk kulturfond. Undersøkelser viser at finansiering fra Kulturrådet oppfattes som et kvalitetsstempel, og at den gir positive ringvirkninger i form av delfinansiering fra andre aktører. Utvalget har også merket seg at kulturpolitiske aktører rundt om i regionene oppfatter at Kulturrådet har hatt en mer oppsøkende og synlig rolle den siste tiden. Etter utvalgets oppfatning burde andelen av de statlige bevilgningene som kanaliseres gjennom Kulturfondet, og som dermed knyttes opp til krav om faglig kvalitetsvurdering, økes ytterligere i årene som kommer.

I tidligere kapitler har vi fastslått at det er viktig å verne om armlengdeprinsippet i kulturpolitikken. Utvalget ser at den tiltakende sammenblanding av armlengdeoppgaver og delegerte

forvaltningsoppgaver i Kulturrådet er problematisk. Det bør derfor gjøres et tydeligere skille mellom det kollegiale organet og administrasjonen gjennom en navneendring. Utvalget foreslår at fagadministrasjonen beholder navnet Norsk kulturråd, mens rådskollegiet bør hete Norsk kulturfond.

Utvalget har drøftet spørsmålet om deling av Kulturrådet. Utvalget er enig i Løkenutvalgets argumentasjon om at en deling av Kulturrådet vil svekke fagmiljøet i administrasjonen, gitt at fagmiljøet på dette området i Norge er lite. Av samme grunn finner utvalget ikke å kunne støtte tanken om en regional oppdeling av Kulturrådet. At Kulturrådet har vokst vesentlig de siste årene, også i tiden etter Løkenutvalget la fram sin rapport i 2008, setter argumentene for et organisatorisk skille mellom rådskollegiet og fagadministrasjonen i et annet lys. Utvalget mener likevel at argumentene mot en deling veier tyngre.

#### 11.15 Spillemidlene

Allerede i 1946 vedtok Stortinget *lov om tipping i samband med idrettstevlinger*, og det ble gitt konsesjon til å danne et aksjeselskap med formål å drive tippevirksomhet. Selskapets netto overskudd skulle gå direkte og ubeskåret til norsk idrett og vitenskapelig forskning. Norsk Tippings overskudd har siden den gang hatt stor betydning for idretten spesielt, og inntektene har blant annet bidratt til bygging av idrettsanlegg over hele landet. Totalt har rundt 36 milliarder kroner tilkommet idretten siden 1948, som var det første driftsåret til Norsk Tipping. <sup>217</sup> Den gangen var fordelingen slik at idretten fikk mest av de første overskuddsmillionene, mens forskningens andel økte for hver nye million.

Fordelingen av overskuddet fra tallspillet Lotto ble fra oppstarten i 1986 regulert i en egen lov. Inntektene skulle dels gå til kulturformål, dels inn i statskassa. Siden 1986 har altså en del av overskuddet fra Norsk Tippings spill vært sentralt for den offentlige finansieringen av kulturformål i Norge. Midlene til kulturformål gikk via Kulturdepartementet og utgjorde i 1992 hele 20 prosent av departementets budsjett. Samme år ble tipping og Lotto samlet i ett lovverk, og staten ble eeneier av Norsk Tipping. Overskuddet skulle nå deles likt mellom idrett, forskning og kultur. Forskningens andel ble faset ut i 2003–2004, og man fikk en 50/50-fordeling mellom idrett og kultur.

<sup>215</sup> Mangset (2012): 32.

<sup>216</sup> Mangset (2012): 39.

<sup>217</sup> Spillemidlene.no.

På begynnelsen av 2000-tallet var det nødvendig med en opprydding i spilleautomatmarkedet, som delvis var ute av kontroll. Organisasjoner som Røde Kors, Redningsselskapet og Handikapforbundet var både eiere, operatører og formål for spilleautomatene og avhengige av inntektene fra dem i sitt humanitære og samfunnsnyttige arbeid. I 2003 vedtok Stortinget å gi Norsk Tipping monopol på spilleautomater, samtidig som de mange samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner som hadde hatt inntekter fra denne virksomheten, skulle kompenseres. Det såkalte automatforliket i Stortinget fra 2003 innebar en kompensasjon til de aktuelle organisasjonene (10H) fra tippeoverskuddet og forutsatte en evaluering etter ti år.

Monopolet ble iverksatt i 2007. Fra 2009 ble tippenøkkelen endret, slik at idrettsformål skulle få 45,5 prosent og kulturformål 36,5 prosent. 18 prosent gikk til de samfunnsnyttige og humanitære organisasjonene som nevnt ovenfor.

I 2003 forutsatte stortingsflertallet at fordelingen av overskuddet fra Norsk Tipping måtte vurderes i lys av veksten i det samlede overskuddet. Før endringen av tippenøkkelen fra 2009 la både regjeringen og Stortinget til grunn at overskuddet i framtiden ville bli stort nok til at idrett og kultur kunne opprettholde tilskuddsnivået også etter innføringen av ny tippenøkkel. De siste årene har det vært nødvendig å tilføre midler fra Norsk Tippings ulike fond for å oppnå dette. I 2012 var disse fondmidlene i praksis brukt opp.

Kulturdepartementet varslet sommeren 2012 at det vil komme en utredning av fordelingen av spillemidler til humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner.<sup>218</sup>

Samtlige spillemidler til idrettsformål og samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner fordeles ved kongelig resolusjon. Av midlene til kulturformål fordeles 2/3 av Stortinget og 1/3 ved kongelig resolusjon. Midlene som fordeles av Stortinget, går i praksis inn i statskassen, det er ikke mulig å spore disse midlene «ut» gjennom konkrete poster i Kulturdepartementets kapitler på statsbudsjettet.

I Meld. St. 26 (2011–2012) *Den norske idrettsmodellen* kom regjeringen med forslag til en ny tippenøkkel. Fra og med 2015 endres tippenøkkelen slik at 64 prosent skal fordeles til idrettsformål, 18 prosent til kulturformål og 18 prosent til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner. Som et ledd i innfasingen av den nye tippenøkkelen la regjeringen i budsjettforslaget for 2013 opp til at overskuddet dette året blir fordelt med 47,9

prosent til idrettsformål, 14,6 prosent til kulturformål utenfor statsbudsjettet, 18 prosent til humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner og 19,5 prosent til kulturformål over statsbudsjettet. Fra og med 2013 er også Den kulturelle spaserstokken finansiert ved hjelp av spillemidler i tillegg til midler til Den kulturelle skolesekken (DKS), Frifond og investeringer og vedlikehold av lokaler og regionale kulturelle møteplasser.

Av spillemiddeloverskuddet for 2012 ble 416,7 millioner kroner avsatt til kulturformål, hvorav 167 millioner kroner gikk til Den kulturelle skolesekken, 124,7 millioner kroner gikk til kulturbygg og 125 millioner kroner gikk til Frifond. Overskuddet fra Norsk Tipping har de siste årene stått stille. De tiltakene som blir finansiert direkte av spillemidlene, har dermed ikke fått tatt del i veksten i kulturbudsjettet i kulturløftperioden.

### 11.15.1 Utvalgets vurdering

Utvalget støtter Norsk Tippings spillemonopol og mener at en ansvarlig spillpolitikk er av nasjonal betydning.

Utvalget viser til de bebudede endringene i tippenøkkelen til fordel for idrettsformål. Opptrappingen i andelen til idrettsformål fra overskuddet i Norsk Tipping innebærer i 2012 45,5 prosent, i 2013 47,9 prosent og i 2015 64 prosent. For samfunnsnyttige og humanitære formål holdes andelen konstant på 18 prosent i de tre nevnte årene. Dette betyr at andelen av overskuddet fra Norsk Tipping til kulturformål i årene som kommer, vil gå ned. Forslaget skapte da også sterk uro i kulturlivet da det kom.

Utvalget mener at kulturen ikke må bli skadelidende ved endring i tippenøkkelen. Det vil være i strid med alle intensjoner og mål i kulturløftene. Utvalget vil minne om tidligere kulturminister Anniken Huitfeldts uttalelse i denne sammenheng; det er behov for mer penger til kultur, ikke mindre. Utvalget har tillit til løftene som er gitt, og vi forutsetter at kulturen kompenseres fullt ut for endringene i tippenøkkelen.

### 11.16 Den kulturelle skolesekken og Den kulturelle spaserstokken

Den kulturelle skolesekken (DKS) er et samarbeid mellom Kulturdepartementet og Kunnskapsdepartementet, og innebærer at alle elever i grunnskole og videregående skole skal motta profesjonelle kunst- og kulturtilbud flere ganger i året. Tilbudene skal være av høy kvalitet og vise

<sup>218</sup> Kulturdepartementets pressemelding 16.08.2012.

hele bredden av kulturuttrykk: fra scenekunst, visuell kunst, musikk, film og litteratur til kultur-arvprosjekter. Kulturmøtene skal inngå som en naturlig del av skolehverdagen og bidra til å innlemme kunst og kultur i arbeidet med å oppfylle skolens læringsmål. Den kulturelle skolesekken har vært en del av regjeringens kulturpolitiske satsing for grunnskolen siden 2001, og fra 2008 ble ordningen utvidet til også å gjelde videregående skole. Dette betyr at alle elever – fra 6 til 19 år – nå er innlemmet i ordningen.

Den kulturelle skolesekken (DKS) oppsto som enkeltstående kommunale og fylkeskommunale initiativ i blant annet Sandefjord, Møre og Romsdal og Hedemark på midten av 1990-tallet. I 2001 ble ordningen nasjonal, og regjeringen Stoltenberg I foreslo da egne bevilgninger til DKS over Kulturdepartementets budsjett. Den nasjonale satsingen kom til etter inspirasjon fra de regionale og lokale tiltakene, men var også en konkretisering av utfordringer påpekt i statlig kulturpolitikk og skolepolitikk fra tidlig på 1990-tallet. I St.meld. nr. 61 (1991–1992) *Kultur i tiden* ble det understreket at barn og unge må få oppleve profesjonell kunst og kultur og få ta i bruk egne kulturelle ressurser. I handlingsplanen *Broen og den blå hesten*<sup>219</sup> ble det lagt vekt på økt samarbeid mellom skoleverket og kunst- og kultursektoren. I *Læreplanverket for den 10-årige grunnskolen*, L97, ble det understreket at skolen skal være et sted der barn og unge møter profesjonell kunst og kultur av høy kvalitet, og der de blir inspirert til egenaktivitet. I 2007 la regjeringen fram St.meld. nr. 8 (2007–2008) *Kulturell skolesekk for framtida*. I henhold til meldingen er Den kulturelle skolesekken kjernen i regjeringen sin politikk for kulturformidling til barn og unge. Ordningen skal bidra til at elever får oppleve, gjøre seg kjent med og utvikle forståelse for kunst- og kulturuttrykk av all<sup>220</sup>e slag.

Den kulturelle skolesekken (DKS) har siden starten vært finansiert av spillemidlene. Fra 2006 til 2011 økte bevilgningene til DKS fra 160 til 167 millioner kroner i året. Dette er en reell nedgang hvis man tar høyde for lønns- og priskompensasjonen i perioden. Spillemidlene overføres til fylkene, som har rapporteringsansvar for bruk av midlene. Noen kommuner forvalter hele sin relative andel av spillemidlene, men rapporterer via sitt fylke. Det daglige ansvaret er lagt til sekretariatet for Den kulturelle skolesekken i Norsk kulturråd. På

regionalt og lokalt nivå er det stor variasjon i hvordan DKS er organisert. Det varierer også variasjon hvor stor andel fylkene og kommunene bruker på lokale/regionale kunst- og kulturaktører. Den kulturelle skolesekken har siden starten hatt en desentralisert struktur. Det har vært et sentralt prinsipp at de enkelte fylkene og kommunene skulle etablere sine egne skolesekker tilpasset lokale forhold og uten sterk statlig styring. Etter hvert som Den kulturelle skolesekken har utviklet seg har det imidlertid oppstått et behov for nasjonale aktører innenfor flere av kulturområdene. Rikskonsertene er nasjonal aktør for musikk, Norsk Forfattersentrum for litteratur, Norsk scenekunstbruk for scenekunst, Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design for visuell kunst, Film & Kino for film og Norsk kulturråd for kulturarv. De nasjonale aktørene har et overordnet ansvar for formidling av innhold i Den kulturelle skolesekken, mens Rikskonsertene i tillegg har ansvar for produksjon av forestillinger. Norsk kulturråd er også en viktig nasjonal aktør med tanke på de støtteordningene de har for kunstproduksjon for barn og unge.<sup>221</sup>

Den kulturelle spaserstokken ble etablert i 2007 og er en oppfølging av St.meld. nr. 25 (2005–2006) *Mestring, muligheter og mening. Framtidas omsorgsutfordringer* fra Helse- og omsorgsdepartementet og avtalen om konkretisering av Omsorgsplan 2015. Målet med Den kulturelle spaserstokken er å sørge for en profesjonell kunst- og kulturformidling av høy kvalitet til eldre, å legge til rette for økt samarbeid mellom kultursektoren og omsorgssektoren, slik at det utvikles gode kunst- og kulturprosjekter lokalt innenfor et mangfold av sjangre og uttrykk, samt å bidra til at eldre får er tilpasset kulturtilbud på arenaer der de eldre befinner seg i dagliglivet.

I Kulturloftet II heter det at regjeringen vil tre-doble satsingen på Den kulturelle spaserstokken og gjøre satsingen permanent. Ved etableringen av ordningen i 2007 var bevilgningen på 10 millioner kroner, mens det i 2012 ble bevilget til sammen 29,7 millioner kroner til ordningen over Helse- og omsorgsdepartementets og Kulturdepartementets budsjett. Fra og med 2013 er Den kulturelle spaserstokken finansiert ved hjelp av spillemidler.

Det er mye som er blitt sagt og skrevet om Den kulturelle skolesekken siden opprettelsen i

<sup>219</sup> KUF og KD (1996) *Broen og den blå hesten. Handlingsplan for dei estetiske faga og kulturdimensjonen i grunnskolen*.

<sup>220</sup> St.meld. nr. 8, (2007-2008) *Kulturell skolesekk for framtida*: 8.

<sup>221</sup> Redegjørelsen er basert på *Den kulturelle skolesekken – et utredningsnotat – for Kulturutredningen 2014* av Jan-Kåre Breivik ved Uni Rokkansenteret og Catharina Christoffersen ved Høgskolen i Bergen.





Figur 11.35

2001. Uni Rokkansenteret og Høgskolen i Bergen har et pågående forskningsprosjekt om DKS. På oppdrag av Kulturutredningen har de utarbeidet et bakgrunnsnotat som redegjør for eksisterende forsknings- og utredningsarbeid om DKS, og som drøfter styrker og svakheter ved ordningen.<sup>222</sup> Ifølge forfatterne av notatet har offentlige utredninger i stor grad vært positive og underkommunisert kritikk og problematiske forhold. De mener ordningen representerer et begeistringsfelt som vanskeliggjør nyansert kritisk debatt. Forfatterne understreker at ordningen med Den kulturelle skolesekken er kommet for å bli, men framholder at en kritisk og grundig debatt rundt ordningen er nødvendig for at den skal kunne være levedyktig og kunne forbedres. Det er noen temaer og spørsmål forskningsprosjektet er spesielt opptatt av, og vi vil kort redegjøre for noen av dem her.

For det første er prosjektet opptatt av forholdet mellom kultursektoren og utdanningssektoren. Forfatterne viser til Borgen og Brandts evaluering fra 2006<sup>223</sup> som påviser ulikheter og spenninger mellom de to sektorene og stiller spørsmål ved hvor reelt samarbeidet mellom dem er. DKS er en ordning som er initiert av Kulturdepartementet, og der kultursektorene er gitt hoveddefinisjonsmakt over innholdet i ordningen. Av notatet framgår det at dette fremdeles er en aktuell problemstilling på alle nivåer, og det anbefales å se til de kommuner og fylkeskommuner hvor samarbeidet vurderes som fruktbart av de impliserte. Det vises spesielt til Tromsø, som har prio-

<sup>222</sup> Prosjektet er p.t. ikke ferdigstilt, og det presiseres at innholdet i bakgrunnsnotatet er tentativt. Hovedansvarlige for rapporten er Breivik og Christophersen, og det er ikke gitt at det er enighet i hele prosjektgruppen om det som beskrives.

<sup>223</sup> Borgen og Brandt (2006).

ritert hyppige planleggingsmøter med grunnskolenes ledere. Dette kan bidra til at DKS blir godt integrert i skolens årsplaner og læringsmål.

For det andre er prosjektet opptatt av barns opplevelser av og erfaringer med DKS. Et viktig mål for forskningsprosjektet har vært å få fram barn og unges perspektiver på skolesekken. En kritikk av ordningen er at kunstformidling i liten grad skjer etter barns smak eller på barnas premisser, men mer på en voksen middelklasses premisser. Forfatterne anbefaler at barn og unge i sterkere grad må involveres som deltakere, kritikere og dialog- og beslutningstakere i DKS på alle nivå.

Et tredje tema prosjektet ønsker å løfte fram, er hvorvidt DKS er for *alle*. Den kulturelle skolesekken skal bidra til å videreutvikle demokrati, læring, likhets- og likeverdsverdier i det norske samfunnet ved at alle barn og unge skal få ta del i kunst- og kulturopplevelser. Det er imidlertid utfordringer knyttet til realiseringen av et likeverdig kunst- og kulturtilbud, for eksempel for funksjonshemmede og barn fra etniske og språklige minoriteter. I tillegg praktiserer enkelte kommuner ordningen slik at skoler kan velge bort DKS-møter. Hvis tilbudet heller ikke reflekterer kulturuttrykk knyttet til minoritetserfaringer, klasse- og kjønnsmessig variasjon i tilstrekkelig grad, mener forfatterne at det er grunn til å stille spørsmål ved om Den kulturelle skolesekken virkelig er for alle.

Et fjerde tema i prosjektet er problemstillinger knyttet til kunstnerisk kvalitet. Prosjektet søker blant annet å belyse prosesser hvor «god kvalitet» fastsettes. Forfatterne mener at kvalitetsdiskusjonen kontinuerlig må holdes varm, og at de autoritative smaksdommerne hele tiden må utfordres. Dette er blant annet viktig for å hindre at DKS blir

en tilstivnet ordning, der det er forutsigbart hva og hvem som får plass i ordningen – og hvor det utvikles en egen DKS-kunst.

Et siste tema i prosjektet som vi vil nevne her, er knyttet til DKS og kunstfagenes plass i skolen. DKS er en av flere ordninger der eksterne aktører i økende grad kan hevdes å «spise» seg inn på kunstfagutdanningen i skolen. Dette kan bidra til en nedvurdering og svekkelse av læreres profesjonsstatus og profesjonelle jurisdiksjon: Kunstnere ansees å kunne overta for lærere i klasserommet, mens læreres pedagogiske og kunstneriske kompetanse mistros.<sup>224</sup> Dette skjer samtidig som rapporter viser at kunstfagene gradvis mister tid og rom i skolen, nye lærerutdanningsreformer gjør det vanskelig å ta kunstfaglig fordypning i lærerutdanningen,<sup>225</sup> og aktørene i skolesystemet rapporterer om manglende prioriteringer av kunstfagene.<sup>226</sup> Dette kan i det lange løp føre til en ubalanse mellom intern og ekstern kunstfaglig kompetanse. Et rimelig spørsmål ifølge forfatterne er derfor om «kulturpolitifiseringen» av skolen medfører en økt tendens til outsourcing av kunstfagopplæringen. Erfaringene fra forskningsprosjekter kan tyde på at DKS-produksjoner som mottas på skoler med høy kunstfaglig kompetanse i lærerstaben og med en kunstfaglig interessert/skolert skoleleder, lykkes i større grad enn på skoler hvor dette ikke er på plass. Mulighetene for å integrere DKS-opplevelsene i skolehverdagen (og den øvrige læringen) ser ut til å øke ved at det finnes kompetente fagpersoner i kunstfagene på skolen.

#### *Forholdet mellom sentrale og lokale aktører*

I flere av innspillene til utvalget trekkes Den kulturelle skolesekken fram som et av de mest positive virkemidlene i kulturpolitikken etter 2005. Dette skjer til tross for at DKS er et av de tiltakene som – fordi ordningen finansieres av spillemidlene – ikke har fått ta del i den økonomiske veksten i kulturløftperioden. Et dilemma som beskrives av flere aktører, er imidlertid knyttet til at ordningen befinner seg i spenningsfeltet mellom det lokale og det sentrale forvaltningsleddet. Det hevdes at den desentraliserte strukturen i Den kulturelle skolesekken bidrar til store regionale forskjeller, og det etterlyses sterkere statlig styring av ordningen. Norsk Forfattersentrums styre er

blant dem som ser med bekymring på at styringen og administrasjonen av DKS er overlatt fylkene, og mener at organiseringen av ordningen er uklar og uoversiktlig. Norsk Skuespillerforbund mener at det vil være mye å hente på en effektivisering av ordningen. Skuespillerforbundet hevder at det i dag tar mye tid og vurdering på ulike sentrale og lokale hold fra en produksjon får produksjonsstøtte (for eksempel fra Norsk kulturråd) til den er ute på veien med skolesekken, og at flere prosjekter faller av under veis på grunn av dette. Norsk scenekunstbruk anbefaler blant annet at sekretariatets rolle blir tydeligere. De stiller spørsmål om sekretariatet er «gjemt bort» framfor å være et tydelig samlende flaggskip for kunst for barn og unge.

En masteroppgave i administrasjon og organisasjonsvitenskap viser at samordning i DKS i liten grad skjer gjennom autoritet, maktutøvelse og standardisering, men heller gjennom gjensidig tilpasning av oppgaver og informasjon. Nettverk har i så måte hatt stor betydning for utformingen av DKS. Et av hovedfunnene i oppgaven er at lokalt og regionalt nivå etterspør tydeligere styringssignaler fra nasjonalt nivå, mens sekretariatet for skolesekken presiserer at det er opp til fylkeskommunene hvordan de ønsker å arbeide med DKS.<sup>227</sup>

#### **11.16.1 Utvalgets vurdering**

Den kulturelle skolesekken har blitt beskrevet som det viktigste nye kulturpolitiske tiltaket det siste tiåret og er en ordning som andre land ser på med interesse. Oppbyggingen av DKS på 2000-tallet har styrket kunst- og kulturformidlingen til barn og unge over hele landet på en vesentlig måte. Utvalget merker seg vurderingene i notatet fra UniRokkansenteret. Innenfor kultursektoren er det en tendens til å se kritiske innsikter som framkommer gjennom forskning, som ødeleggende snarere enn som et grunnlag for å utvikle og forbedre kunst- og kulturvirksomheten. Notatet peker på flere viktige spenninger som knytter seg til DKS-ordningen. Ikke minst gjelder det tendensen til at DKS går på bekostning av kunstfagopplæringen, som utvalget oppfatter som problematisk. Utvalget vil samtidig understreke at DKS er et meget verdifullt tilskudd til kulturpolitikken som bør videreutvikles i årene som kommer. I de foregående avsnittene har vi sett at Kulturløftet har gitt begrenset uttelling på flere kulturfelt med hensyn til formidling og publikum. I denne tiden

<sup>224</sup> Digranes (2009), Breivik og Christophersen (2012)

<sup>225</sup> Lagerstrøm (2007), Espeland mfl. (2010), Breivik og Christophersen (2012).

<sup>226</sup> Bamford (2012), Breivik og Christophersen (2012).

<sup>227</sup> Bakke (2012), Breivik og Christophersen (2012).

har finansieringen av DKS stått stille. Etter utvalgets oppfatning er det derfor god grunn til å ønske seg en sterkere satsing på DKS i årene som kommer.

Vi har også sett at det er en spenning mellom aktører som er involvert i DKS med hensyn til forholdet mellom sentral organisering og kvalitetskontroll og lokal kontroll over ordningen. Denne spenningen kan sies å ligge innebygget i målsettingene for ordningen, ettersom de både betoner kvalitetshensynet og hensynet til lokalt eierskap og egenaktivitet. Etter utvalgets oppfatning er det viktig at man i framtiden opprettholder en balanse mellom disse hensynene. Utvalget mener samtidig at det er gode praktiske grunner til å ønske seg en styrking av det nasjonale sekretariatet for DKS. Dette bør skje i et tett samarbeid med andre landsomfattende aktører som har virksomhet rettet mot kultur for barn og unge, selv om det ikke nødvendigvis skjer en fysisk samlokalisering. Sekretariatets hovedrolle er å legge til rette for nettverk og arenaer hvor fylkeskommuner/kommuner kan utveksle erfaringer om ordningen.

Utvalget har drøftet tre mulige modeller

1) En styrking av det eksisterende sekretariatet for DKS i Norsk Kulturråd. Denne modellen viderefører dagens ordning med sekretariatet i Norsk kulturråd. Modellen gir nærhet til bred fagkompetanse i Kulturrådet og andre sentrale/nasjonale institusjoner lokalisert i Oslo.

2) Er utvidet sekretariat for DKS samlokaliseres med andre aktører som arbeider med kunst og kultur for barn og unge. Mest nærliggende er en tettere tilknytning til UKM Norge og Norsk Kulturskoleråd, som begge er samlokalisert i Trondheim. Modellen gir nærhet til bred fagkompetanse innen kultur for barn og unge. Det må finnes en organisatorisk løsning som ivaretar aktørenes egenart, samtidig som den på best mulig måte bidrar til at ordningene kan forsterke og utfylle hverandre (på nasjonalt nivå).

En slik samlokalisering vil gi et betydelig løft for og synliggjøre kultursatsingen for barn og unge og bidra til å styrke fagkompetansen på feltet

3) Sekretariatet for DKS legges til Rikskonsertene. Bakgrunnen for dette alternativet er at RK allerede er nasjonal aktør for musikkdelen i DKS, at organisasjonen besitter en betydelig produksjonskompetanse og at hoveddelen av virksomheten ved RK i dag retter seg mot barn og unge. Når utvalget likevel ikke vil anbefale denne modellen er det fordi utvalget mener det allerede er en betydelig utfordring at musikk er for dominerende i DKS i dag i forhold til andre uttrykk. Utvalget

mener det er en fare for at dette vil forsterkes ytterligere dersom sekretariatet for DKS legges til Rikskonsertene. Det vil også trolig utfordre/skape ubalanse i forholdet mellom sekretariatet for DKS og de andre nasjonale aktørene innen film, litteratur, kulturarv, scenekunst og visuell kunst, og føre til uklare roller på grunn av Rikskonsertene eksisterende sentrale rolle som nasjonal aktør for musikkdelen i DKS.

### 11.17 Satsing på mangfold og inkludering i kulturlivet

Som vi har pekt på i tidligere kapitler, har utfordringer knyttet til kulturelt mangfold og inkludering i økende grad blitt satt på den kulturpolitiske agendaen siden 1990-tallet. Mangfoldsbegrepet brukes på ulike måter i kulturpolitikken. En del av den kulturpolitiske «mangfoldssatsingen» i tiden etter 2005 har særlig vært innrettet mot å inkludere minoriteter i kulturlivet, og det er disse tiltakene vi vil gjennomgå i dette avsnittet. Dette dreier seg om tiltak rettet mot (i) den samiske urbefolkningen, (ii) nasjonale minoriteter slik de er definert av det norske rammeverket, (iii) kulturelle minoriteter som har kommet til gjennom nyere innvandring, og (iv) personer med nedsatt funksjonsevne.

#### *Mangfold og inkluderingssatsinger før 2005*

En av de første kulturpolitiske tematiseringene av de nye flerkulturelle utfordringene i Norge kom i St.meld. nr. 47 (1996–97) *Kunstnarane*. *Kunstnarane* la vekt på kunstdimensjonen og det å integrere innvandrerkunstnere i norske institusjoner og organisasjoner, skape kunstmøter og få vist fram innvandrerens egne kunstformer. Fra og med 1995 forvaltet Norsk kulturråd 0,2 millioner kroner til flerkulturelle tiltak. Norsk kulturråd vedtok i forbindelse med budsjettsøknaden for 1997 blant annet spesielt å prioritere slike tiltak.<sup>228</sup> På bakgrunn av *Kunstnarane* ble *Mosaikkprogrammet* gjennomført i regi av Norsk kulturråd i perioden 1998–2001. Programmet hadde følgende formål:

- å fremme og integrere fler- og tverrkulturelle uttrykk i de etablerte kunst- og kulturpolitiske ordningene og i kunstinstitusjonens daglige virke,
- å styrke minoriteters muligheter for kulturell utfoldelse på egne premisser

<sup>228</sup> Aslaksen (1997).

- c. å bedre minoriteters deltakelse i kunst- og kulturlivet som utøvere, som publikum og som ressurspersoner.

Etter mosaikkprogrammets slutt ble midlene til kunst og det flerkulturelle samfunnet fordelt utover de ulike kunstområdene innenfor Norsk kulturfond. Ansvar for å videreføre målsettingene om kulturelt mangfold ble overført til de ulike fagområdene. Til grunn for dette lå en idé om integrering og inkludering, og man ville unngå at opprettholdelse av egne avsetninger skulle stimulere til ghettoisering. Man vurderte det også slik at for å oppnå reell likestilling i kulturlivet måtte kulturelt mangfold bli en integrert del av virksomheten i kunst- og kulturinstitusjoner.

De siste 15–20 årene har det blitt etablert institusjoner – som har fått statlig støtte – som har kulturelt mangfold som kjerne i sitt arbeid / sitt hovedformål: Nordic Black Theatre (1990), Internasjonalt kultursenter og museum (1990), Hori-sont/Mela (2002) og Du store verden! (TrAP) 1998. Disse miljøene har vært pionerer innen sine felt.

#### *Satsing på mangfold og inkludering etter 2005*

I tiden etter 2005 har satsingen på inkludering og mangfold blitt forsterket i kulturpolitikken. I Kulturløftet I, punkt 14 *Norge som flerkulturelt land* heter det:

Det er viktig at det flerkulturelle perspektivet synliggjøres på alle felter i kulturlivet. Vi vil at kulturelt mangfold skal bli et grunnleggende premiss i kunst- og kulturpolitikken. Det er derfor viktig at de nasjonale kulturinstitusjonene gjenspeiler dette i sine produksjoner, og at det i tillegg gis støtte til aktører på det flerkulturelle feltet.

I Kulturløftet II, punkt 12 *Sikre mangfold, likeverd og likestilling*, heter det:

Legge til rette for at kunst og kulturlivet gjenspeiler mangfoldet i det norske samfunnet og følge opp erfaringer og tiltak fra Mangfoldsåret. Arbeide for likestilling på alle områder i kulturlivet. Motarbeide sjangersjåvinisme og sørge for likeverd mellom kunstformer og sjangre.

#### *Støtte til Sametinget*

Samene er en urbefolkning i Norge, samt i Sverige, Finland og Russland. Grunnlaget for regjeringens samepolitikk er at staten Norge er etablert på territoriet til to folk, nordmenn og samer. Norges ansvar for å bevare og utvikle samisk kultur og språk er forankret i Grunnloven § 110 a: «Det påligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for at den samiske Folkegruppe kan sikre og utvikle sit Sprog, sin Kultur og Nst Samfundsliv.»

Siden etableringen i 1989 har Sametinget fått tilført flere forvaltningsoppgaver og utvidet sitt myndighetsområde. Fra 1993 ble flere tilskuddsordninger som tidligere ble forvaltet av de ulike departementene, samlet under Kommunal- og arbeidsdepartementets budsjett og overført til Sametinget. På Kulturdepartementets område gjaldt dette blant annet Norsk kulturråds avsetning til samisk kultur. I 2002 opprettet Kultur- og kirke departementet et nytt budsjettkapittel 320 Allmenne kulturformål, post 53 Samiske kulturformål (fra 2011: Sametinget). Samtidig ble midler til en rekke samiske kulturinstitusjoner og tiltak samlet på denne posten. Bevilgningen overføres til og forvaltes av Sametinget.

Samisk kultur er nevnt både i Soria Moria-erklæringen og i Kulturløftet I og II. I Kulturløftet II, punkt 13 står det: «Samisk kultur skal bevares og videreutvikles. Gjennomføre et samisk kulturløft ved å øke kulturbevilgningen til Sametinget. Samisk språk skal styrkes.» Kulturdepartementet har økt sin bevilgning til Sametinget til kulturformål fra 32,1 millioner kroner i 2005 til 72,7 millioner kroner i 2013. Hovedformålet har vært å øke Sametingets mulighet til å føre en aktiv kulturpolitikk. Store deler av Kulturdepartementets budsjett til samiske formål har gått til Sametinget, men noen tiltak blir forvaltet av departementet. Dette gjelder tilskudd til samiske aviser, som har hatt en solid økonomisk vekst siden 2005, og Riddu-Riddu festivalen, som fikk knutepunktstatus i 2009. Samisk bibliografi og samisk arkiv er oppgaver underlagt henholdsvis Nasjonalbiblioteket og Arkiverket. De siste årene er det reist samiske kulturbygg med støtte fra posten «Nasjonale kulturbygg»: Østsamisk museum i Neiden og Senter for nordlige folk i Kåfjord.

I 2008 la regjeringen fram St.meld. nr. 28 (2007–2008) *Samepolitikken*, der det skisseres to hovedlinjer i det statlige ansvaret for kultur. For det første ville regjeringen legge til rette for at Sametinget kan føre en selvstendig kulturpolitikk ved å forvalte en rekke samiske institusjoner og

ordninger på kulturfeltet. For det andre ville regjeringen ivareta et selvstendig ansvar for samisk kultur gjennom regjeringens overordnede, nasjonale kulturpolitikk, som også skal omfatte samisk kultur. Det er altså et mål at samisk kultur ikke skal marginaliseres ved at Sametinget får større ansvar.

Samiske kunstnere og kulturutøvere kan søke på og få tildelt prosjektmidler og stipender under Norsk kulturfond. Det gis også midler til kultur- og språkformål over Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets budsjett. I budsjettet for 2013 ble det lansert en samisk språk- og kulturpakke på 10 millioner kroner årlig over fem år. I 2009 la regjeringen fram *Handlingsplan for samiske språk*, som ledd i arbeidet med å styrke de samiske språkene i Norge. Handlingsplanen er laget i samråd med relevante departement og Sametinget.

I innspill til og møter med utvalget har Sametinget forklart at det prioriterer kulturformål høyt og fordeler mer midler til kultur enn det som blir stilt til disposisjon av Kulturdepartementet. Sametinget vektlegger at det driver en kulturell nasjonsbygging, slik den norske stat gjorde det på 1800-tallet. En viktig del av denne prosessen er å etablere kulturinstitusjoner og kulturhus, som kan fungere som sentre og omdreiningspunkter for offentlig liv. I innspill til utvalget stiller Sametinget spørsmål ved om de økonomiske rammene fra staten er gode nok til at Sametinget kan føre en aktiv, offensiv og selvstendig kulturpolitikk. I dette ligger det at det er begrensninger i selve den økonomiske rammen som stilles til disposisjon fra staten. I tillegg setter Sametinget spørsmålsteget ved graden av frihet i forvaltningen av disse midlene når store deler av budsjettet er bundet opp i føringer fra departementet. Dette legger begrensninger på egeninitierte tiltak og prosjekter.

#### *Støtte til nasjonale minoriteter*

Nasjonale minoriteter er etniske og/eller språklige minoriteter med langvarig tilknytning til landet. I Norge har jødene, kvenene/norskfinnene, taterne/romanifolket, skogfinnene og romfolket status som nasjonale minoriteter. Norge har ratifisert Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter og Den europeiske pakten om regions- og minoritetsspråk. Dette betyr at Norge har tatt på seg et ansvar og en plikt til å sette i verk tiltak for å verne og styrke de nasjonale minoritetenes språk og kulturer. ABM-meldingen (St.meld. nr. 22 (1999–2000)) la til grunn at de nasjonale minoritetenes kultur og kul-

turarv er en viktig del av kulturhistorien i Norge, og at det er viktig at abm-institusjoner tar vare på og formidler denne delen av historien, slik at både minoritetene og befolkningen for øvrig skal kjenne den.

I perioden etter 2005 har de nasjonale minoritetene fått økt støtte fra Kulturdepartementet. En rekke kulturtiltak har blitt etablert / fått statsstøtte de siste årene: Jødisk Museum og Norsk Skogfinsk Museum har fått fast støtte over statsbudsjettet henholdsvis siden 2005 og 2007. Som ledd i statens unnskyldning for statens overgrep overfor taterne/romanifolket ble det opprettet en egen avdeling for romanifolkets kultur ved Glomdalsmuseet, nå en del av Hedmark fylkesmuseum. Staten har støttet Kvensk institutt (Kainun institutti), som også kan sees som en erkjennelse av statens tidligere overgrep mot denne minoriteten. Den kvenske avisa Ruijan Kaiku mottar statsstøtte.

#### *Personer med nedsatt funksjonsevne*

Det overordnede målet for norsk politikk for funksjonshemmede har siden 1981 vært full deltakelse og likestilling. Dette er i samsvar med FNs standardregler for like muligheter for mennesker med funksjonshemming, som igjen må sees i lys av de internasjonale menneskerettighetene. Begrepet personer med nedsatt funksjonsevne/funksjonshemming er som mangfoldsbegrepet flertydig og omstridt, og klassifiseringen av denne gruppen har også endret seg de siste tiårene.<sup>229</sup> I flere tiår har funksjonshemmedes organisasjoner, sammen med samfunnsvitenskapene og medisinen, identifisert både sosiale og fysiske barrierers betydning for funksjonshemming. Fra å forstå funksjonshemming som en individuell medisinsk tilstand (den medisinske modellen) har man i større grad gått over til å forstå funksjonshemming som et strukturelt, sosialt fenomen (sosial modell). I sistnevnte modell legges det til grunn at mennesker gjøres funksjonshemmet av sine omgivelser.<sup>230</sup>

De to modellene av funksjonshemming svarer til to tilnæringer til inkludering av personer med nedsatt funksjonsevne. Den ene tilnærmingen er å se på spesifikke hjelpetiltak som er direkte ment for å hjelpe personer med nedsatt funksjonsevne. Den andre tilnærmingen er å bygge ned barrierer i samfunnet slik at alle har lik tilgang i samfunnet. Dersom omgivelsene skaper funksjonshemmende

<sup>229</sup> NOU 2001: 22 *Fra bruker til borger*.

<sup>230</sup> World Health Organization (2011) World Report on Disability.

barrierer vil det være et mål å utforme samfunnet slik at barrierene blir minst mulig og flest mulig klarer seg på egen hånd. På den andre siden vil det kunne være behov for spesielle tiltak for å bygge ned hindre. Ut fra en slik dobbel tanke vil man satse både på universell utforming og på spesielle tiltak, slik at samfunnet er åpent for alle. Innretningen på kulturpolitikken på dette området befinner seg i spennet mellom universell utforming og målgrupperettede ordninger.

Ved siden av et generelt krav om universell utforming og tilgjengelighet for flest mulig gir Kulturdepartementet støtte til særskilte tilbud for personer med nedsatt funksjonsevne. Den største i budsjettmessig forstand er bevilgningen til Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek (NLB), som tilbyr bibliotek- og informasjonstjenester til personer med synshemming og lesehemming. I 2013 er bevilgningen til NLB på 52 millioner kroner. Andre tiltak er Teater Manu, Dissimilis, og en telefonavis. Med *Språkmeldingen* (St.meld. nr. 35 (2007–2008)) ble norsk tegnspråk anerkjent som eget språk. Personer med nedsatt funksjonsevne var også en målgruppe i *Inkluderingsmeldinga* (Meld. St. 10 (2011–2012)). Meldingen understreker at kulturlivets satsing for å nå flere også skal omfatte denne gruppen. Tiltakene går langs de to nevnte aksene: universell utforming og målrettede tiltak, og gjenspeiler slik en oppfatning om at begge typer tiltak er nødvendige for å øke deltakelsen hos denne gruppen.

### *Innvandrere*

Kulturelle minoriteter som har kommet til gjennom nyere innvandring, er den tallmessig største av gruppene som er nevnt her. Siden 1990-tallet har det vært pekt på at innvandrere har lav deltakelse i kulturlivet i Norge. Som vi har påpekt i tidligere avsnitt, er ulike kategorier av innvandrere underrepresentert som publikum på de fleste områdene i kulturlivet. Dette gjelder i enda høyere grad ansatte i kulturinstitusjoner. Gitt at innvandrerne utgjør en voksende andel av befolkningen, særlig i de største byene, kan dette sees som uholdbart. I stortingsmeldingen om Mangfoldsåret blir det for eksempel påpekt at rundt 40 prosent av skoleelevene i Oslo har innvandrerbakgrunn, og at dette i liten grad gjenspeiles i kulturlivet.

En utfordring knyttet til disse kulturelle minoritetene er at de ikke er under noen formell ramme for bevaring av kultur og språk, slik samene er gjennom både FN-konvensjonen vedrørende urbefolkninger og nasjonal lovgiving for å

beskytte kulturen og språket til de nasjonale minoritetene som Norge har forpliktet seg til å etterleve.

Flere tiltak som har vært lansert for å fremme inkludering og kulturelt mangfold i tiden etter 2005, retter seg inn mot innvandrerbefolkningen. Viktig i denne sammenhengen er at Mela festivalen fikk knutepunktstatus i 2008, gjennomføringen av Mangfoldsåret samme år og stortingsmeldingen *Kultur, inkludering og deltaking* fra 2011.

### *Mangfoldsåret*

Mangfoldsåret 2008 skulle blant andre ting være en feiring av det kulturelle mangfoldet i Norge. Stortingsmeldingen om Mangfoldsåret bygget mye av sin argumentasjon på dokumenter fra UNESCO og Europarådet. Målsettingen med markeringsåret, som framkommer i St.meld. nr. 17 (2005–2006) *2008 som markeringsår for kulturelt mangfold*, var å øke innbyggernes mulighet til å delta i og oppleve et mangfold av kulturuttrykk, utvikle arenaer for samarbeid mellom majoritets- og minoritetsaktører i kulturfeltet og bidra til at statlig finansierte institusjoner og organisasjoner i større grad skulle avspeile kulturelt mangfold. Fra regjeringens side ble det lagt vekt på at markeringsåret skulle gi en ny retning for kulturpolitikken. Det skulle markere starten på en utvikling der kulturelt mangfold ble en naturlig del av kulturlivet, og der Norge ble et reelt flerkulturelt samfunn.

I denne sammenhengen ble det understreket at kulturelt mangfold ikke skulle utskilles som en egen «sektor» i kulturlivet, men at det skal være en «tilstand». I dette ligger et krav om at et mangfoldsperspektiv må integreres som en del av virksomheten i de statlig finansierte kulturvirksomhetene innenfor gjeldende budsjettammer, snarere enn å være noe som skal fremmes gjennom særtiltak og bevilgninger. I Mangfoldsåret ble det særlig pekt på at kulturinstitusjonene skulle ta ansvar for å legge til rette for ett mangfoldig kulturliv.

I en rapport om Mangfoldsåret<sup>231</sup> beskrives markeringsåret blant annet som en massemønstreng og som en opplysningskampanje. I tillegg var det ment å fungere som en igangsetting av en prosess som skulle virke utover selve markeringsåret, gjennom etableringer av prosjekter, forumer og samarbeidsrelasjoner i kulturlivet i Norge.<sup>232</sup> Et viktig utfall av mangfoldsåret var at institusjoner med fast tilskudd fra Kulturdepartementet i

<sup>231</sup> Henningsen mfl. (2010).

<sup>232</sup> Henningsen mfl. (2010).

tildelings- og tilskuddsbrev fra departementet ble bedt om å arbeide med kulturelt mangfold med hensyn til publikum, rekruttering og programmering.

I rapporten om Mangfoldsåret problematiseres flere sider ved tiltaket. Det blir blant annet vist til at planleggingen av Mangfoldsåret var utilstrekkelig, og at dette antakelig bidro til å begrense virkningene av markeringsåret. Rapporten problematiserer også tendensen til at kulturelt mangfold gjøres til et synonym for «det etniske». Mangfold kan dermed komme til å bli en samlekategori for det den norske majoriteten oppfatter som «de Andre», snarere enn en markering av at man er likeverdige deltakere i ett mangfoldig samfunn. Rapporten stiller også spørsmål ved om bevisstgjørings- og holdningskampanjer som dette er tilstrekkelig for å oppnå et mer inkluderende kulturliv. Som det påpekes i rapporten, virker det som om troen på at bevisstgjøring var løsningen på utfordringen med å fremme kulturelt mangfold, ble sterkere jo høyere opp i den administrative styringskjeden man kom. Jo nærmere man kom kunst- og kulturprodusentene, jo mer etterspurte man praktiske og økonomiske løsninger på utfordringene.

#### *Inkluderingsmeldingen*

Ideene fra mangfoldsåret om at mangfold er en ordinær del av kulturlivet, ble tatt opp igjen og ytterligere stadfestet i Meld. St. 10 *Kultur, inkludering og deltaking*, som regjeringen la fram i 2011. Meldingen kombinerer to tilnærminger til spørsmålet om mangfold: For det første slår den fast at mangfold skal være en selvsagt del av all virksomhet i institusjoner og organisasjoner som får stats-tilskudd fra Kulturdepartementet. For det andre foreslår den tiltak på enkelte områder for å stimulere utviklingen av kulturelt mangfold. Det blir blant annet foreslått en aspirantordning og støtte til bachelorutdanning for studenter med etnisk minoritetsbakgrunn.

I meldingen beskriver regjeringen sosiale og kulturelle skiller i deltakelsen i kulturlivet. Den viser at deltakelse i stor grad henger sammen med utdanning og inntekt. Meldingen viser også at innvandrerbefolkningens deltakelse er sammensatt. Bibliotek og tros- og livssynsmøter er viktige arenaer for innvandrerbefolkningen fra Asia, Afrika, Sør-Amerika og Europa utenfor EU, mens de er underrepresentert på andre arenaer, for eksempel kunstutstillinger. Inkluderingsmeldingen viser til at deltakelsen i frivillige aktiviteter er lavere hos barn og unge med innvandrerbak-

grunn og barn og unge fra lavinntektsfamilier. Inkluderingsmeldingen viser også at det finnes lite informasjon om funksjonshemmedes deltakelse i kulturlivet, men at mange opplever flere barrierer knyttet til deltakelse. Den peker også på at mange med en funksjonsnedsettelse ønsker å delta mer, men at mangel på fysisk tilgjengelighet hindrer dem.

Hovedgrepet i meldingen var en styrket styringsdialog mellom Kulturdepartementet og tilskuddsmottakere når det gjaldt inkludering og mangfold. Dette var også det tiltaket som vakte mest offentlig debatt. Flere kritikere hevdet at tiltaket innebar en utilbørlig politisk styring av kulturinstitusjonene og inngripen i deres kunstneriske frihet. En annen kritikk mot meldingen peker på at de store institusjonene så å si gis hovedansvaret for inkludering og mangfold i kulturlivet. Norsk kulturskoleråd har i innspill til utvalget uttrykt undring over at kulturskolene som arena for inkludering og deltakelse ikke ble gitt en mer fyldig omtale allerede innledningsvis i meldingen.

#### *Barrierer for inkludering av innvandrere i kulturlivet*

Til tross for at inkludering og mangfold har fått økt oppmerksomhet i kulturpolitikken de siste årene, viser nylig publiserte studier at hovedbildet om at innvandrere har lav deltakelse i kulturlivet, består. I rapporten *Ett skritt tilbake*<sup>233</sup> viser Vassenden og Bergsgard at til tross for mange kulturpolitiske tiltak for å øke det etniske og kulturelle mangfoldet preges kunstlivet fremdeles av vesentlig lavere deltakelse av etniske minoriteter enn av majoritetsnordmenn. Rapporten peker på at politiske dokumenter ikke går langt nok i å analysere årsakene til at personer med annen etnisk bakgrunn enn norsk er mindre aktive i kulturlivet. Ifølge Vassenden og Bergsgard må dette spørsmålet forstås i lys av både sosiale mekanismer i minoritetsmiljøer og mekanismer innen kulturlivet selv. Sosiale mekanismer i minoritetsmiljøer kan være knyttet til oppfattelse av kunst og kultur som aktivitet og levevei (kontra andre karriereveier), forventninger om sosial mobilitet og også verdsetting og anerkjennelse av kunst- og kultur som egen samfunnssektor. Innvandrerungdom velger i liten grad utdanning som kvalifiserer for en karriere i kunst- og kulturlivet. Som vi har påpekt i tidligere kapitler, er det en tendens til at etniske skiller sammenfaller med klasseskiller i det norske samfunnet. Rekruttering til kunstneryrkene pre-

<sup>233</sup> Vassenden og Bergsgard (2011).

ges av klassemessig skjevhet, i den forstand at det er middelklassens barn som rekrutteres til disse yrkene.

Personer med innvandrerbakgrunn kan, i tillegg til å måtte ta de økonomiske risikoer og delta i konkurranse om knappe ressurser, også oppleve ekskluderende mekanismer i kunstfeltet knyttet til utdanning, tilgang på nettverk, synlighet, kjennskap til og beherskelse av koder. Adgangen for minoritetsnordmenn synes å være lettere i det kommersielle kunst- og kulturlivet enn i det kommersielle. Dette kan ha sammenheng med at sjangrene i det ikke-institusjonaliserte kulturlivet er mer mangfoldige i sin natur. På institusjonsfeltet er det en knapphet på posisjoner og ressurser som gjør at konkurransen kan bli ekstra hard for den som er annerledes. Mangelen på synlige rollemodeller skaper økt motivasjon hos noen for å endre på situasjonen, mens hos andre fører dette til en demping av motivasjon pga. nettopp mangelen på rollemodeller. Synlighet er viktig i denne sammenhengen, i og med at det sender signaler om suksess og muligheter til faktisk å delta i det mangfoldige kulturlivet.

### 11.17.1 Utvalgets vurdering

Å skape et inkluderende kulturliv som gjenspeiler det kulturelle mangfoldet i befolkningen, er en av de viktigste utfordringene kulturpolitikken står overfor nå og i årene som kommer. Dersom kulturlivet skulle gi avkall på intensjonen om å være åpent for alle, river det bort mye av grunnlaget for den offentlige støtten det baserer seg på.

I tiden etter 2005 har regjeringen satt mangfold og inkludering høyt på den kulturpolitiske agendaen, og etter utvalgets oppfatning bør den gis honnør for dette. Til tross for denne innsatsen er man ennå langt unna å oppfylle disse målene. Samtidig viser erfaringene at velmente tiltak for å fremme mangfold og inkludering kan virke mot sin hensikt. De kan virke segregerende og stigmatiserende, og de kan bidra til å skape a- og b-lag i kulturlivet. Erfaringene på dette området viser også at mangfoldsmålet kan komme i konflikt med andre viktige kulturpolitiske mål, som i debatten om inkluderingsmeldingen, hvor mangfold og inkludering ble satt opp mot hensynet til kulturinstitusjonenes kunstneriske frihet. Etter utvalgets oppfatning finnes det ingen enkle løsninger på disse utfordringene. Her gjelder det snarere for kulturpolitikken å trekke lærdom av erfaringene som gjøres, ikke minst gjennom forskning som belyser inklusjons- og eksklusjonsmekanismer i kulturlivet.

Den kulturpolitiske innsatsen for å fremme mangfold og inkludering i tiden etter 2005 har på den ene siden dreid seg om å gi støtte til minoriteter, slik at de kan etablere egne kulturinstitusjoner og kulturarenaer, der de kan framvise og utvikle sine kulturuttrykk på egne premisser. Utvalget anser det som viktig at den samiske urbefolkningen og andre kulturelle minoriteter gis mulighet til å fremme egen kultur gjennom utvikling av kulturinstitusjoner og kulturarenaer i framtiden. Samtidig reiser dette et dilemma vi har vært inne på i tidligere kapitler: Hvor langt skal kulturpolitikken gå i retning av å la ulike grupper i samfunnet få forvalte sin kultur og kulturarv med grunnlag i sin egenart? Utvalget vil derfor understreke betydningen av å etablere kulturelle fellesarenaer der majoritet og minoritet møtes for kulturell utveksling.

På den andre siden har innsatsen for å fremme mangfold og inkludering dreid seg om at hele det offentlige finansierte kulturlivet skal gjenspeile det kulturelle mangfoldet i befolkningen. Den siste typen av tiltak har det vist seg vanskelig å lykkes fullt ut med. Samtidig har regjeringen valgt en ambisiøs strategi for dette arbeidet, knyttet til tanken om at kulturelt mangfold skal være en «tilstand» og ikke en «sektor». Som vi har påpekt i tidligere kapitler, er grunnantakelsen i Kulturløftet at en økning i bevilgninger er nødvendig for å oppfylle kulturpolitiske mål. Når det gjelder målet om at kulturinstitusjoner skal gjenspeile det kulturelle mangfoldet i befolkningen, er tenkningen annerledes. Her gjelder det snarere at kulturelt mangfold skal være en tilstand, det vil si at dette målet skal oppfylles innenfor kulturvirksomhetenes gjeldende budsjetttrammer.

Utvalget er enige i tenkningen som ligger til grunn for denne strategien. Kulturelt mangfold bør være en selvfølgelig del av det offentlig finansierte kulturlivets virksomhet. Samtidig ser utvalget at dette betyr at arbeidet med å fremme kulturelt mangfold vil ta tid. Barrierene for et inkluderende kulturliv er ikke bare å finne i en mangel på bevissthet om dette temaet blant kulturlivsaktører. Her må en snu om på komplekse sosiale mekanismer.

### 11.17.2 Satsing på kultur og næring

Innenfor det offentlig finansierte kulturlivet i Norge har man en tradisjon for å i liten grad være opptatt av den kommersielle siden ved kulturvirksomheter. Det er en vanlig observasjon at kunst- og kulturlivet og støtteordninger dette finansieres gjennom, preges av en antikommersiell holdning,



og at det å ha uttrykte kommersielle ambisjoner med kunstneriske prosjekter kan virke diskvalifiserende for støtte.<sup>234</sup> I Del I og II av denne utredningen pekte vi på at kulturnæringene og kulturbasert næringsliv i økende grad ble satt på den statlige kulturpolitiske agendaen rundt årtusenskiftet.

I 2001 la daværende kulturminister Ellen Horn og nærings- og handelsminister Grete Knudsen fram dokumentet *Tango for to. Samspill mellom kulturliv og næringsliv*.<sup>235</sup> Samtidig ble et privat initiativ, kalt Forum for Kultur og Næringsliv, startet opp. Forumet, som senere har byttet navn til Arts and Business Norway, fikk offentlig støtte fra 2002 fra Kulturdepartementet og fra Nærings- og Handelsdepartementet. I den siste kulturnmeldingen, *Kulturpolitikk fram mot 2014*, fokuseres det på den kommersielle kulturnæringen. Dette ble igjen fulgt opp med St. meld. 22 (2004–2005) *Kultur og Næring*, som vektla tre komponenter i satsingen på kultur og næring: (i) å realisere vekstpotensialet i kulturnæringene, (ii) å styrke næringsvirksomhet generelt med egenskaper fra kulturlivet og (iii) å bidra til stedsutvikling, såkalt næring med utspring i kultur.

#### Satsing på kultur og næring etter 2005

Satsingen på kultur og næring har blitt videreført i tiden etter 2005. Det er likevel verdt å merke seg at kultur og næring er et nokså marginalt område i den statlige kulturpolitikken, målt ut fra hvor mye midler som bevilges spesifikt til dette formålet. I 2012 var de totale bevilgningene til kultur og næringsprosjekter fra Kulturdepartementet på 8 millioner kroner.

Et av de viktigste tiltakene som har kommet til på dette området i tiden etter 2005 er handlingsplanen *Kultur og næring* fra 2007.<sup>236</sup> Handlingsplanen ble lagt fram av Kultur- og kirke departementet, Nærings- og handelsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. I planen er kulturnæringene definert slik:

- Annonse- og reklamevirksomhet
- Arkitektur
- Bibliotek, museum, m.m.
- Bøker, aviser, blader, etc.
- Design

<sup>234</sup> Hansen mfl. (2010).

<sup>235</sup> Kulturdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet (2001).

<sup>236</sup> Nærings- og handelsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Kultur- og kirke departementet (2007).

- Film, foto, video
- Kunstnerisk virksomhet
- Musikk
- TV, radio

Målene for handlingsplanen er å legge til rette for bedre utnyttelse av potensialet som ligger i skjæringsfeltet mellom kultur og næring, utløse verdiskapingspotensialet for kulturarbeidere som vil starte egen bedrift, styrke samarbeidet mellom kultur- og næringslivet og å stimulere til at kultur og næring blir et helhetlig og effektivt virkemiddel for å skape gode lokalsamfunn både i byene og i distriktene.

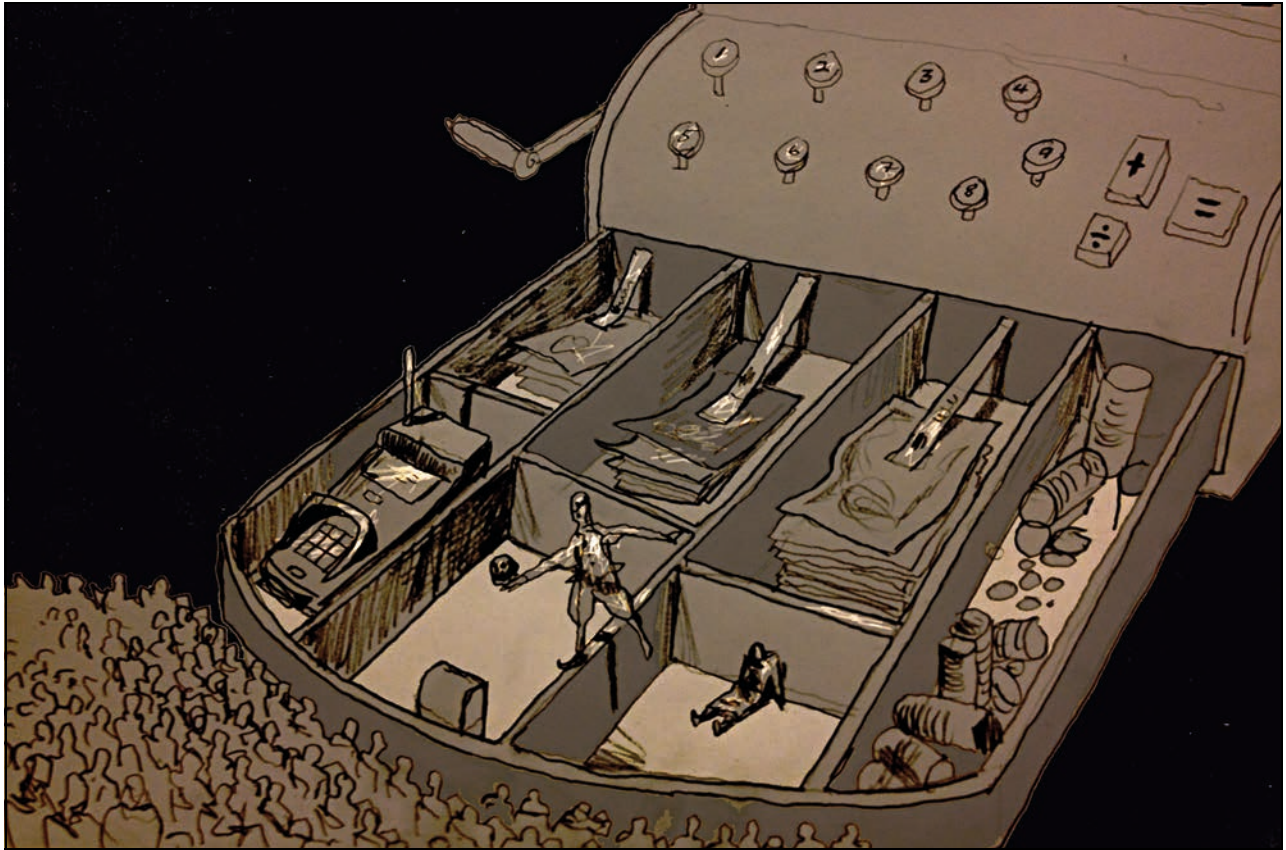
I handlingsplanen gjøres det rede for 25 tiltak som skal fremme utvikling av kulturnæringene. Blant disse tiltakene er at 15 millioner kroner i Innovasjon Norge skulle øremerkes til utviklings- og forsøksprosjekter innen kultur og næring med størst mulig verdiskapingspotensial; det skulle stimuleres til innkjøp av kunst i næringslivet, og det skulle gis støtte til en forsøksordning med støtte til arrangører og klubber på rockeområdet (som ble til arrangørstøtteordningen i Norsk kulturråd). Andre tiltak det pekes på i handlingsplanen, er at det internasjonale kultursamarbeidet skulle styrkes gjennom bevilgninger for å støtte opp under verdiskapingen for norsk kultur i utlandet, og at man skulle stimulere interessen for norsk musikk i utlandet.

Det sist nevnte tiltaket innebar en styrking av Music Export Norway A/S, som arbeidet for å fremme eksport av norsk musikk. I 2012 besluttet Kulturdepartementet at Music Export Norway skulle sammenslås med MIC norsk musikkinformasjon. Det nye selskapet Music Norway har som oppdrag å styrke posisjonen til norsk musikk og den norske musikkbransjen i utlandet og å legge til rette for økt eksport av norsk musikk.

I 2011 varslet Kulturdepartementet at det vil legge fram en ny handlingsplan for kultur og næring. Som et ledd i arbeidet med handlingsplanen har det blitt gjennomført flere innspillskonferanser i 2012. Kulturdepartementet planlegger å legge fram den nye handlingsplanen om kultur og næring våren 2013.

#### Forholdet mellom Innovasjon Norge og Norsk kulturråd

Rapporten *To mål – to midler* som Oxford Research og Handelshøyskolen BI utarbeidet i 2010, belyser hvordan de eksisterende virkemidlene til henholdsvis Innovasjon Norge og Norsk kulturråd virker overfor kulturnæringene.<sup>237</sup> I 2008 ga



Figur 11.36

Innovasjon Norge 63 millioner kroner i støtte til prosjekter i kulturnæringene. Dette tilsvarer 1,25 prosent av den totale støtten som ble gitt fra Innovasjon Norge dette året. Om lag halvparten av støtten som ble gitt til kulturnæringene, hadde form av etablererstipender og bedriftsutviklings-tilskudd. Som vi har beskrevet ovenfor, forvalter Kulturrådet en rekke støtteordninger for kunst- og kulturprosjekter. Mens Kulturrådet vektlegger det rent kunstfaglige i sine tildelinger, gir Innovasjon Norge støtte ut fra vurderinger av potensialet for økonomisk verdiskaping.

Et sentralt funn i rapporten er at det ikke eksisterer noen «tiltakskjede» mellom Innovasjon Norge og Kulturrådet, og at kulturfeltet og kultur-entreprenørskapet er delt. Søkere som får støtte fra Norsk kulturråd, får i liten grad støtte fra Innovasjon Norge og omvendt. Som det heter i rapporten:

Med Innovasjon Norges forståelse av innovasjon som markedsdrevet og lønnsomhetsdrevet og Norsk kulturråds forståelse av nyskaping som kunstnerdrevet og ikke lønnsomhets-

drevet, sier det seg selv at virkemidlene er tilpasset to ytterligheter og at kulturnæringene, som bør ha fokus både på kunstnerisk nyskaping og lønnsomhet, faller mellom to stoler. Det interessante er at disse verdiene – kunstnerisk kvalitet og nyskaping – og – økonomisk lønnsomhet og innovasjon – ikke nødvendigvis er i motsetning til hverandre. Det er en økende erkjennelse av at skillet mellom populærkultur (masseprodusert) og finkultur ikke lenger er like hensiktsmessig og at kunstnerisk kvalitet ikke nødvendigvis defineres av om det er en liten elite eller massene som etterspør kulturen. Med mer avanserte kulturkonsumenter som etterspør kunstnerisk kvalitet kan en finne bedrifter i populærkulturen (film, musikk, spill) som er like orientert mot det kunstnerisk nyskappende og kvalitetsmessige som i det frie og autonome feltet.<sup>238</sup>

I rapporten pekes det videre på at Innovasjon Norge i første rekke gir støtte til virksomhet i distriktene, noe som kan framstå som paradoksalt, i og med at tre firedeler av kulturnæringen i Norge

<sup>237</sup> Hansen mfl. (2010).

<sup>238</sup> Hansen mfl. (2010): 12.

i er lokalisert i de store byene, og da særlig i Oslo (jamfør avsnittet om kultur som kilde til økonomisk verdiskaping i kapittel 5 ovenfor).

#### Revidering av åndsverkloven

Et viktig grunnlag for den økonomiske verdiskapingen i kulturnæringen er opphavsretten. I et innspill til utvalget understreker Kopinor betydningen av opphavsretten som et grunnlag for at kunstnere skal kunne skape sitt eget utkomme av sin kunst. Som det heter i innspillet: «Mens kulturpolitikk ofte dreier seg om hvordan kulturen skal støttes og videreutvikles ved hjelp av offentlige budsjetter, er opphavsretten et verktøy for at kulturen også skal være selvberende.»<sup>239</sup> Som vi har vært inne på i tidligere kapitler, har musikk-, bok- og filmbransjen lenge vært bekymret for den teknologiske utviklingen som åpner for ulovlig deling og nedlasting av åndsverk over internett, ettersom lovverk knyttet til beskyttelse av åndsverk har vist seg svært vanskelig å håndheve. Som vi har pekt på ovenfor (jf. kapittel 8), har problemene med ulovlig nedlasting av blant annet musikk og film minsket de siste årene, som en følge av framveksten av lovlige strømmetjenester som salgskanal for digitale kulturprodukter. Ulovlig fildeling er imidlertid fortsatt et betydelig problem for kulturnæringene.

Den teknologiske utviklingen og internasjonale avtaler krever stadige revideringer av åndsverklovgivningen. Siste større endring i den norske åndsverkloven kom i 2005. Våren 2011 sendte Kulturdepartementet igjen ut et høringsnotat om åndsverkloven, med forslag til tiltak mot ulovlig fildeling og andre krenkelser av opphavsretten på internett. Departementet kommer i høringsforslaget blant annet med forslag til regler som regulerer tilgangen til opplysninger om hvem som kan knyttes til en IP-adresse som er benyttet til opphavsrettskrenkelser. En av utfordringene er å finne løsninger som også ivaretar personvern, rettssikkerhet og ytringsfrihet.<sup>240</sup> Lovforslaget ble fremmet 8. februar 2013.

#### 11.17.3 Utvalgets vurdering

Til tross for at kultur og næring har kommet høyere på agendaen i den statlige kulturpolitikken det siste tiåret, er innsatsen på dette området beskjeden. Kulturnæringen i Norge er lite utviklet sam-

menlignet med andre land, og noe av grunnen til dette er kanskje å finne i holdninger i kulturlivet om at offentlig finansiering er bedre enn markedsinntekter. I kapittel 5 viste vi at kulturnæringen har et betydelig omfang og sysselsetter mange mennesker i Norge. På 2000-tallet har kulturnæringen vokst i takt med det øvrige næringslivet. Vi pekte også på at lønnsomheten og produktiviteten i kulturnæringene er lavere enn i næringslivet for øvrig, og at kulturnæringene i hovedsak består av enkeltmannsforetak og små bedrifter.

Debatten om kulturnæringene i Norge har for en stor del dreid seg om hvorvidt påstander om at kulturnæringene er en framtidig vekstfaktor i økonomien med gunstige ringvirkninger på andre samfunnsområder, er riktige eller ikke. Uavhengig av hva som er svaret på dette spørsmålet, mener utvalget det er gode grunner til å ønske en sterkere satsing på å fremme lønnsomhetsutvikling og vekst i kulturnæringene. Her er vi langt på vei enige i forfatterne av boka *Kultur for kulturens skyld*.<sup>241</sup> Dersom kulturvirksomheter blir mer lønnsomme, gir dette grunnlag for en utvidet kunst- og kulturproduksjon. Mer kommersialisering gir grunnlag for mer kultur. At det blir mer privat finansiering av kulturlivet i tillegg til støtten fra offentlige myndigheter er et gode også på andre måter. Det bidrar til økt mangfold i kulturlivet og til å sikre kulturlivets uavhengighet fra offentlige myndigheter.

Utvalget ønsker vekst i kunst- og kulturproduksjonen og at det skal bli flere kunstnere og kulturarbeidere i Norge. Derfor er det viktig å styrke innsatsen for å fremme kommersialisering og økt lønnsomhet i kulturlivet. Slik utvalget ser det, er dette et område hvor det er naturlig at statlige myndigheter samarbeider mer med regionale og lokale myndigheter. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 12.

Etter utvalgets oppfatning er en svakhet ved en del av de eksisterende virkemidlene for å fremme utviklingen av kulturnæringene i Norge at de er for lite fokusert på forretningsutvikling. Utvalget har inntrykk av at en del av støtteordningene som retter seg spesifikt mot næringsutvikling innenfor kultursektoren i ofte realiteten fungerer på samme måte som støtten som gis av Kulturrådet, det vil si som en form for produksjonsstøtte snarere enn som et insitament for forretningsutvikling. Utvalget vil understreke at det er viktig å unngå dette i utviklingen av virkemidler for å fremme kulturnæringene. Disse virkemid-

<sup>239</sup> Innspill til Kulturutredningen fra Kopinor.

<sup>240</sup> Høringsnotat av 19. mai 2011: [http://www.regjeringen.no/pages/16468635/Horingsnotat\\_2011.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/16468635/Horingsnotat_2011.pdf).

<sup>241</sup> Meisingset mfl. (2012).

lene må ikke være en fordekt produksjonsstøtte. De må spisses mot forretningsutvikling.

Vi har pekt på at mye av Innovasjon Norges støtte til utvikling av kulturnæringene går til distriktene. Samtidig er det kjent at kulturnæringene for en stor del er lokalisert i de store byene. Det er i de store byene at potensialet er størst for å utvikle en kulturindustri og det er her kulturnæringene har de største samfunnsmessige ringvirkningene. Utvalget mener derfor at den statlige satsingen på å utvikle kulturnæringene i Norge må utvides til også å omfatte storbyene.

### **11.18 Konklusjon: Den statlige kulturpolitikken etter 2005**

Utgangspunktet for dette kapitlet var at utvalget ønsket å tegne et overordnet bilde av utviklingen i den statlige kulturpolitikken etter 2005. Tilnærmingen utvalget valgte for gjennomgangen var å «følge pengene», ved at framstillingen skulle fokusere på utviklingen i tildelingene til kulturformål over statsbudsjettet. Vi har nå gjennomgått utviklingen på de ulike budsjettområdene i den statlige kulturpolitikken i kulturløftperioden. Vi har beskrevet tiltak som har kommet til i denne perioden, og virkninger dette har hatt på de ulike kulturfeltene. Underveis i framstillingen, har utvalget gitt sine vurderinger av utviklingen på ulike kulturfelt og kommet med generelle og spesifikke anbefalinger med hensyn til politikktutvikling i framtida. I dette avsnittet vil vi trekke en del overordnede konklusjoner om den statlige kulturpolitikken etter 2005. Disse konklusjonene vil danne grunnlag for strategidiskusjoner i Del IV med hensyn til kulturpolitikken etter 2014.

#### *Hva er nytt i den statlige kulturpolitikken etter 2005?*

I innledningen til Del III stilte vi spørsmål om hva slags kulturpolitisk oppbyggingsfase kulturløftperioden har vært. På bakgrunn av gjennomgangen vi har gjort av den statlige kulturpolitikken i de foregående avsnittene, kan vi nå ta opp igjen dette spørsmålet. Hvilken retning har den statlige kulturpolitikken tatt i denne perioden? Hva er nytt i den statlige kulturpolitikken etter 2005? Det enkle svaret på disse spørsmålene er at mye er nytt i den statlige kulturpolitikken i denne perioden. Den statlige kulturpolitikken etter 2005 har bidratt til at det har blitt reist en rekke kulturbygg rundt om i landet, deriblant storslåtte bygg som Operaen i Bjørvika og Kilden i Kristiansand. Det har blitt etablert nye kulturinstitusjoner, som Nordnorsk

Opera og Symfoniorkester, Rockheim, Dansens hus og Nord-Trøndelag Teater. Samtidig som bevilgningene til kulturinstitusjonene har økt, har det blitt etablert nye støtteordninger for flere kulturfelt. Det har også skjedd en endring i den geografiske fordelingen av de statlige kulturmidlene. I tiden etter 2005 har en større andel av de statlige kulturmidlene blitt kanalisert til regionene, noe som blant annet skyldes at en stor del av realøkningen på flere kulturfelt har gått til region- og landsdelsinstitusjoner. I sum kan disse tiltakene sies å innebære en styrking og utvidelse av den kulturelle infrastrukturen over hele landet.

I tillegg til opprustingen av den kulturelle infrastrukturen, er kulturpolitikken etter 2005 full av store og små begivenheter. Det har blitt avholdt en rekke nasjonale kunstnerjubileer og tematiske markeringsår i tiden etter 2005. I denne perioden har det blitt produsert mer enn tjue stortingsmeldinger, som gjennomgår de ulike kulturfeltene og beskriver strategier for framtiden. Det er liten tvil om at aktivitetsnivået i den statlige kulturpolitikken har vært høyt i tiden etter 2005 og dette har i sin tur bidratt til at kulturpolitikken har fått mye oppmerksomhet i offentlig debatter.

Tar man noen skritt tilbake og betrakter denne kulturpolitiske perioden i et lengre tidsperspektiv, fortøner den seg derimot kanskje først og fremst som en videreføring av kulturpolitikken som gjaldt fram til 2005. Dette blir tydelig når man ser på fordelingen av de statlige kulturmidlene mellom de ulike kunst- og kulturfeltene. I kulturløftperioden har frivilligheten gått fra å være en liten post på det statlige kulturbudsjettet til å bli den nest største. En god del av disse midlene går til frivillig arbeid som ligger på siden av det kulturpolitiske området og på siden av det vi har kalt ytringskultur. Ser man bort fra frivilligheten, har mønsteret som gjorde seg gjeldende før 2005 med hensyn til fordelingen av de statlige budsjettmidlene mellom de ulike kulturfeltene blitt opprettholdt og forsterket. De budsjettområdene som hadde mye før 2005, har fått en større del av budsjettkaken, mens de som hadde lite, har fått en mindre del av kaken. Vi har også sett at i den statlige kulturpolitikken etter 2005 har forholdet mellom bevilgninger til kulturinstitusjoner og til det ikke-institusjonaliserte kulturlivet blitt opprettholdt. På de fleste budsjettområdene vi har gjennomgått, ser man at en stor andel av budsjettmidlene går til statlige og regionale kulturinstitusjoner.

Kulturpolitikken etter 2005 fortøner seg som en videreføring av den forutgående politikken, også når man ser på utviklingen av tiltak innenfor

de ulike kulturfeltene. På flere av disse feltene har kulturpolitikken handlet om å gjennomføre prosjekter og reformer som var påbegynt før 2005. Vi har sett at en stor del av økningen i bevilgninger på scenekunstmrådet har gått til å realisere planene om den nye Operaen i Bjørvika. Sammen med de økte bevilgningene til regionteatrene føyer dette seg inn i et langvarig mønster for politikkutvikling på dette feltet som dreier seg om utbygging og styrking av nasjonale og regionale institusjoner. Økningen i bevilgninger til museumsfeltet har for en stor del gått til å gjennomføre museumsreformen, som ble iverksatt før kulturløftperioden. Også på filmfeltet har økningen i bevilgninger for en stor del gått til å videreføre en reform som ble igangsatt ved årtusensskiftet.

På området for billedkunst, kunsthåndverk og offentlige rom har det skjedd lite nytt, ut over planleggingen av det nye bygget for Nasjonalmuséet. Mye av økningen på dette budsjettområdet har gått til den store nasjonale institusjonen på feltet. Det samme gjelder budsjettområdet for språk, litteratur og bibliotek. Innenfor området for språk, litteratur og bibliotek preges imidlertid perioden av nye satsinger på digitalisering. Dette kommer vi tilbake til nedenfor.

På musikkområdet er bildet delt. På den ene siden har musikkpolitikken etter 2005 artet seg som en videreføring av den langvarige politikken for å bygge opp og styrke nasjonale og regionale orkesterinstitusjoner. Her som på mange av de ovennevnte kulturfeltene framstår kulturpolitikken etter 2005 som «mer av det samme», men med mer penger. På den andre siden har det i denne perioden foregått en oppbygging av den såkalte rytmiske musikken som et eget politikkfelt. Satsingen på den rytmiske musikken kan ikke egentlig beskrives som ny, ettersom det har vært en kulturpolitisk satsing på blant annet jazz og rock siden starten på 1990-tallet. Veksten i omfanget av støtten til den rytmiske musikken i tiden etter 2005 er imidlertid så stor at man likevel kan betegne dette som en kvalitativ endring i musikkpolitikken. Som et ledd i oppbyggingen av det rytmiske feltet i musikkpolitikken har regjeringen tatt i bruk et nytt sett av begreper som «sjangernøytralitet» og «likebehandling av sjangre». Vi har vist at denne kulturpolitiske språkbruken og tenkningen om likebehandling av uttrykksformer også har kommet til uttrykk på andre politikkområder, som det visuelle kunstfeltet, i litteraturpolitikken og på filmområdet. På alle disse feltene har kulturpolitikken etter 2005 bidratt til at nye uttrykksformer har blitt innlemmet i det kulturpolitiske ansvarsområdet.

I forlengelsen av dette kan man også nevne satsingen på å fremme inkludering og kulturelt mangfold i kulturlivet. Vi har sett at disse temaene har blitt viet mye oppmerksomhet i kulturpolitikken etter 2005. I forbindelse med Mangfoldsåret ble det sagt av regjeringen at tiltaket innebar en ny retning på kulturpolitikken. Men igjen dreier ikke dette seg egentlig om noen kulturpolitisk nyvinning – denne tematikken har vært på det kulturpolitiske sakskartet siden 1990-tallet – men om en forsterkning av en satsing som allerede var under oppbygging.

Når det gjelder begrepsmessige og prinsipielle nyvinninger i kulturpolitikken etter 2005, er det nærliggende å peke på språkmeldingen fra 2008. Her gis språkpolitikken en prinsipiell gjennomtenkning som danner grunnlag for vern og fremme av norsk språk, de samiske urfolksspråkene, nasjonale minoritetsspråk og norsk tegnspråk nå og i framtida. Språkmeldingen legger også grunnlaget for en ny sektorovergripende språkpolitikk innenfor offentlig forvaltning, hvor Kulturdepartementet har en koordinerende rolle. Med frivillighetsmeldingen fra 2011 legges det opp til en ny og sektorovergripende politikk også på dette området. Hvilke følger dette vil få, gjenstår ennå å se.

#### *Er målene i Kulturløftet oppfylt?*

Hovedbildet er at regjeringen har kommet langt i å oppfylle målene som beskrives i Kulturløftet I og II. Det viktigste av disse målene er at én prosent av statsbudsjettet skal gå til kultur innen 2014. I Kulturløftet I heter det at «om lag» én prosent av statsbudsjettet skal gå til kultur, og slik sett kan målet sies å være oppfylt i 2012. I Kulturløftet II er denne kvalifiserende formuleringen fjernet. Her står det kun at én prosent av statsbudsjettet skal gå til kultur innen 2014. I skrivende stund kan utvalget naturlig nok ikke vite om dette vil skje. I statsbudsjettet for 2013 har andelen som går til kulturformål, kommet opp på 0,96 prosent. Dette er en økning på 0,04 prosentpoeng fra statsbudsjettet for 2012. Med en tilsvarende økning i neste års statsbudsjett vil andelen av statsbudsjettet som går til kulturformål, være på én prosent. Det er med andre ord rimelig å anta at dette målet kan bli innfridd. Utvalget vil understreke at det forventer at dette kommer til å skje. Under punktet i Kulturløftet II om at en prosent av statsbudsjettet skal gå til kultur, heter det også at det skal tilstrebes en jevnere fylkesvis fordeling av kulturmidlene. Som vi har pekt på, er dette løftet innfridd.

En rekke av de andre målene i Kulturløftet I og II kan sies å være oppnådd. Dette gjelder et av målene i Kulturløftet I som fikk mye oppmerksomhet i starten av perioden, nemlig at det skulle innføres en kulturlov. Kulturloven trådte i kraft i 2007, noe vi kommer nærmere inn på i kapittel 12 og 15.

De fleste punktene i Kulturløftet I og II inneholder løfter om økt satsing på ulike uttrykksformer og typer kulturvirksomhet. Målene er uttrykt i omtrentlige termer, om at det skal «satses» på et kulturområde eller at det skal få et «løft». I de fleste tilfellene kan disse målene sies å være oppnådd. Det gjelder målene om økt satsing på film, musikk, dansekunst, teater og opera, utsmykking av det offentlige rom og om økt kulturformidling gjennom museene. Det gjelder også målet om økt satsing på frivillighet, målet om økte kulturbevilgninger til Sametinget, målet om økt satsing på internasjonal kulturutveksling og målet om en tredobling av satsingen på Den kulturelle spaserstokken.

Andre mål som beskrives i Kulturløftet I og II, kan sies å være delvis oppnådd. Et av punktene i Kulturløftet I og II dreier seg om at Den kulturelle skolesekken skal utvides til den videregående skolen og barnehagen. Det første av disse målene er oppfylt, men ikke det siste. Begge versjonene av Kulturløftet inneholder et punkt som kopler et mål om å styrke norsk språk og litteratur sammen med et løfte om å styrke bibliotekene, blant annet gjennom utvikling av et digitalt tilbud. Her er det nærliggende å hevde at man har kommet langt i å oppnå målene om å styrke norsk språk og litteratur – blant annet gjennom språkmeldingen – men at målet om å styrke bibliotekene ikke er oppfylt. Dette kommer vi nærmere inn på i kapittel 12 om den kommunale og fylkeskommunale kulturpolitikken og i kapittel 15. I kapittel 12 vil vi også vise at punktet i Kulturløftet II om å øke den lokale kulturinnsatsen bare delvis kan sies å være oppfylt.

Kulturløftet II inneholder et punkt om satsing på arkitektur, billedkunst og kunsthåndverk og et punkt om satsing på næringsutvikling og kultur-eksport. I begge tilfeller kan man peke på tiltak i kulturpolitikken etter 2005 som gjør at man kan si at det har blitt «satset» på disse formålene, men målt i penger har innsatsen på disse områdene vært beskjeden.

Begge versjonene av Kulturløftet inneholder punkter om mangfold og inkludering. Hvorvidt disse kan sies å være oppfylt er et tolkningsspørsmål. Hvis man oppfatter disse punktene som et løfte om at regjeringen skal satse på å fremme mangfold og inkludering i kulturlivet, kan de sies

å være oppfylt. Hvis man derimot oppfatter dem som løfter om at det skal skje endringer i kulturlivet, slik at det gjenspeiler det kulturelle mangfoldet i det norske samfunnet, kan man konkludere med at målene ikke er oppfylt. Dette peker igjen mot andre målsettinger i Kulturløftet I og II som regjeringen ikke har lykket med å oppfylle.

Under punktet «Kulturskole for alle barn som ønsker det» gis det både i Kulturløftet I og II et løfte om at alle barn som ønsker det, skal få et kulturskoletilbud til en rimelig pris. I tiden etter 2005 har det blitt bevilget statlige prosjektmidler til kulturskolene, men her må man likevel konkludere at målet er ikke oppnådd. Igjen er dette noe vi skal komme tilbake til i kapitlet om den kommunale og fylkeskommunale kulturpolitikken etter 2005 og i kapittel 15.

I Kulturløftet I og II heter det også at regjeringen vil bedre kunstneres levekår. I tråd med det som sies under dette punktet, har regjeringen gjennomført en levekårsundersøkelse blant kunstnere, som dokumenterte at denne yrkesgruppen har dårligere lønns- og levekår enn andre yrkesgrupper i Norge. Gjennomgangen vi har gjort av den statlige kulturpolitikken etter 2005 tyder ikke på at denne har bidratt til at målet om å oppnå en bedring av kunstnernes levekår er oppnådd.

Når det gjelder målene, Kulturløftet I og II som ikke er oppnådd, ser vi for det første at dette er ambisiøse mål, i den forstand at de ikke bare dreier seg om å gi mer penger til ulike formål, men om å skape endringer i kulturlivet. For det andre, ser vi at flere av målene i Kulturløftet I og II som ikke er oppnådd, dreier seg om virksomheter som hører til det lokale kulturlivet.

#### *Mer og bedre kultur?*

I innledningen til Del III stilte vi spørsmål om hvordan Kulturløftet har artet seg med hensyn til forholdet mellom «input» og «output». Kulturløftet tok utgangspunkt i en antakelse om at kulturlivet er underfinansiert og at det var nødvendig med en økt ressursinnsats i kulturlivet for å oppfylle de kulturpolitiske målene. På de fleste områdene av den statlige kulturpolitikken er kunstnerisk kvalitet og tilgang for publikum de sentrale målene. Har den store ressursinnsatsen som har kommet kulturlivet til gode i denne perioden resultert i økt måloppnåelse i denne forstand? Har Kulturløftet gitt oss mer og bedre kultur? Svarene på disse spørsmålene som har avtegnet seg gjennom de foregående avsnittene er mindre positive enn svarene vi ga på spørsmålet om målene i Kulturløftet er oppnådd.

Vi har sett at på flere kulturfelt som er «tunge» i budsjettmessig forstand, har ikke den økte ressursinnsatsen gitt seg utslag i en tilsvarende økning i kunstproduksjon og publikumsbesøk. I gjennomgangen av utviklingen på scenekunstrådet pekte vi på misforholdet mellom den økte ressursinnsatsen og «output» i form av forestillinger og publikumsbesøk. Her kan man snakke om at det er en ubalanse i verdikjeden i kulturfeltet, ved at mye av ressursene har gått til å stimulere det utøvende produksjonsleddet, uten at dette har bidratt til å stimulere formidlingsleddet og publikumsleddet i verdikjeden på en tilsvarende måte.<sup>242</sup> Mye av det samme bildet gjør seg gjeldende på orkesterfeltet og det visuelle kunstfeltet. På disse områdene er det vanskelig å se at Kulturløftet har ført til noen stor oppblomstring av kunstnerisk produksjon og publikumsoppslutning. Felles for disse politikkområdene er at ressursinnsatsen i hovedsak går til store kulturinstitusjoner. Den økte ressursinnsatsen til disse institusjonene ser i begrenset grad ut til å ha stimulert den skapende kunstneriske virksomheten innenfor og utenfor institusjonene. Det oppføres lite ny norsk dramatik ved institusjonsteatrene, lite ny norsk musikk ved orkesterinstitusjonene og Nasjonalmuseet har relativt små ressurser til innkjøp av kunst.

Kulturfelt som har bedre uttelling på produksjons- og publikumsmålene i tiden etter 2005 er filmfeltet, litteraturfeltet og det frie musikkfeltet. Filmbransjen, litteraturbransjen og det frie musikkfeltet, er kulturfelt som i større grad enn andre kulturfelt preges av en «blandingsøkonomi». Her griper den offentlige støtten inn i kulturfelt som er markedsbaserte og til dels også basert på frivillighet. Motytelsen som forventes av aktører som mottar slik støtte, er at de må bidra til å oppfylle kulturpolitiske mål om bredde, mangfold og geografisk fordeling av kulturlivet.

Hva med målet om økt kunstnerisk og kulturfaglig kvalitet? I gjennomgangen av de ulike kulturfeltene har utvalget pekt på at de fleste av disse feltene preges av at kunst- og kulturlivet i Norge har blitt mer profesjonelt og mangfoldig. Dette er en utvikling som har pågått over tid, men som har blitt påskyndet av den økte ressurstilgangen i kulturløftperioden. Kvalitetsspørsmålet kan imidlertid stilles på en annen måte: I hvilken grad har man i kulturpolitikken etter 2005 utviklet ordninger eller mekanismer som muliggjør en systematisk oppfølging av det kulturpolitiske kvalitetsmålet? Dette er en av de strukturelle utfordringene i

kulturpolitikken vi pekte på i avslutningen av utredningens Del I.

Vår gjennomgang av den statlige kulturpolitikken i de foregående avsnittene viser at det har skjedd lite på dette området i tiden etter 2005 med hensyn til utvikling av ordninger for oppfølging av kvalitetsmålet. De eksisterende systemene for ekstern kvalitetsvurdering av kunst og kultur som finnes i den statlige kulturpolitikken, er knyttet til Norsk kulturfond og stipendordningene som er tilknyttet Kulturrådet og til knutepunktinstitusjonene. Men det er bare en liten del av de statlige kulturmidlene som kanaliseres gjennom disse ordningene. Vi har pekt på at Kulturdepartementet har igangsatt et prøveprosjekt med ekstern evaluering av institusjonsteatre. Etter utvalgets oppfatning må det være en viktig oppgave i kulturpolitikken etter 2014 å utvikle slike ordninger for hele kulturinstitusjonsfeltet. Dette kommer vi tilbake til i Del IV av utredningen.

#### *Bærekraftig kulturpolitikk?*

I avslutningen av Del I pekte vi på flere andre strukturelle utfordringer i kulturpolitikken som gjorde seg gjeldende ved inngangen til kulturløftperioden. En av disse var det vi kalte mangfoldsutfordringen. I løpet av de siste tiårene har Norge blitt et mer kulturelt sammensatt samfunn. Det er en særlig viktig kulturpolitisk utfordring å bidra til at kulturlivet tilpasser seg denne nye virkeligheten. Vi har pekt på innsatsen som har blitt lagt ned på dette området i tiden etter 2005. Utvalget oppfatter strategiene regjeringen har valgt for å følge opp målet om et inkluderende kulturliv som gjenspeiler det kulturelle mangfoldet i det norske samfunnet som fornuftige. Likevel er det klart at mye gjenstår før denne kulturpolitiske utfordringen kan sies å være løst. Underveis i gjennomgangen av utviklingen på de ulike kulturfeltene har vi vist at minoritetsbefolkningen gjennomgående er underrepresentert som deltakere på disse arenaene. Å endre dette bildet må være en sentral kulturpolitisk oppgave i tiden framover.

En annen strukturell utfordring vi pekte på i Del I, er digitaliseringen av kulturlivet. Vi advarte i denne sammenheng mot mystifiserende fortellinger om digitaliseringen som noe «som kommer». Dels er dette fordi digitaliseringen er noe kulturlivet har stått midt oppe i en stund. Dels er det fordi det er en sammensatt utfordring, som dreier seg om endringer i kulturbruksvaner, om bransjemessige omstrukturingsprosesser og om hvordan kulturvirksomheter kan ta i bruk ny teknologi i bevaring og formidling av kulturarv. Vi

<sup>242</sup> Gran og Røyseng (2012).

har vist at det har skjedd et betydelig digitaliseringsarbeid på ABM-feltet i tiden etter 2005, og at mye av denne innsatsen har vært en oppfølging av digitaliseringsmeldingen fra 2007. Utvalget kan ikke gå nærmere inn på en teknisk og faglig vurdering av disse prosjektene. Utvalget mener imidlertid det kan fastslås at det har vært lagt ned et betydelig arbeid i kulturpolitikken etter 2005 for å ta i bruk nye tekniske muligheter for bevaring og formidling av kulturarv, og at man har kommet langt i å håndtere denne utfordringen. Dette gjelder ikke minst også digitaliseringen av kinoene, som er et viktig løft for sektoren. Ett unntak er håndteringen av de digitale utfordringene som gjøres gjeldende for folkebibliotekene. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 12.

Når det gjelder bransjemessige utfordringer som følger med digitaliseringen har vi pekt på at det har tatt lengre tid i Norge enn i andre land å etablere systemer for salg av e-bøker på norsk. Gitt at litteraturpolitikken i Norge er velfungerende, mener utvalget at det har vært fornuftig å gå sakte fram på dette området. Vi har pekt på at omstillingen til digital formidling har kommet særlig langt innenfor musikkbransjen og at dette har skapt en kritisk situasjon for mange musikere og små aktører i bransjen. På dette området bør det vurderes om det skal settes inn særskilte tiltak for å bidra til å opprettholde mangfoldet i musikklivet i en overgangperiode.

I Del I pekte vi også på den langvarige kostnadsveksten ved kulturinstitusjonene som en ytterligere strukturutfordring. Særlig gjelder dette institusjoner for performativ kunst, som teatre og orkestre. Vi har sett at denne utviklingen har fortsatt i tiden etter 2005. En betydelig del av

økningen i bevilgninger til scenekunstinstitusjoner og orkestre har gått til utgifter til lønn, pensjon og drift og forvaltning av bygg. Her ligger en viktig forklaring på at den økte ressursinnsatsen på disse feltene ikke har blitt omsatt til mer kunstproduksjon og publikumsopplevelser. Som vi har redegjort for i tidligere kapitler, mener utvalget det er avgjørende å utvikle kulturinstitusjonene som finnes i Norge i dag og at den nåværende modellen for drift av kulturinstitusjoner opprettholdes i fremtiden. Samtidig ser utvalget at det er et behov for en mer fleksibel drift av kulturinstitusjonene, slik at en større del av ressursene kan kanaliseres inn i kunstproduksjon og publikumsrettede aktiviteter. Dette kommer vi tilbake til i Del IV.

Endelig pekte vi i Del I også på kunstneres levekår som en uløst strukturutfordring i norsk kulturpolitikk ved inngangen til kulturløftperioden. Siden 1970-tallet har det blitt dokumentert at kunstnere har dårligere lønns- og levekår enn den øvrige befolkningen. Den økte tilstrømmingen til kunstneryrket som har funnet sted siden 1990-tallet, som dels skyldes at flere ønsker å prøve ut en karriere som kunstnere og dels at flere får mulighet til dette gjennom internasjonaliseringen av utdanningsfeltet, bidrar til å forsterke disse levekårsutfordringene. Det er lite som tyder på at denne dynamikken har blitt snudd i tiden etter 2005. Som vi har sett, har det vært liten økning i midlene som bevilges til stipend- og garantiinntekt i denne perioden. Men løsningen på denne utfordringen kan heller ikke ligge i at staten skal lønne alle som ønsker å leve av å være kunstnere. Igjen er dette noe vi skal komme tilbake til i Del IV.



## Kapittel 12

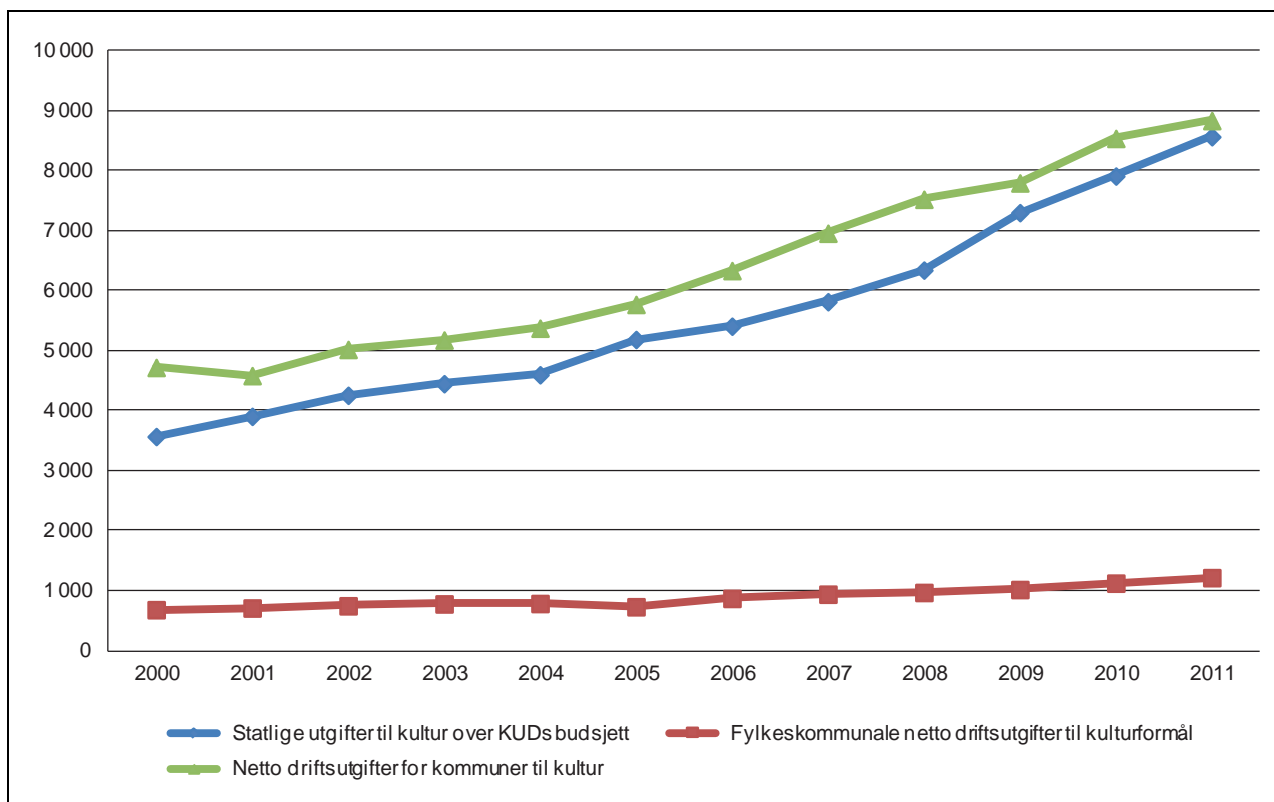
# Kommunal og fylkeskommunal kulturpolitikk

### 12.1 Innledning

Så langt i Del III har vi beskrevet utviklingen i kulturpolitikken på statlig nivå i tiden etter 2005. I dette kapitlet retter vi oppmerksomheten mot utviklingen i den kommunale og fylkeskommunale kulturpolitikken i den samme perioden. Tradisjonelt er det den statlige kulturpolitikken som tiltrekker seg mest offentlig debatt og kommentarvirksomhet. Dette har i høy grad vært tilfellet i kulturløftperioden, blant annet som følge av oppmerksomheten som har vært skapt om de økte bevilgningene til kulturformål over statsbudsjettet. Selv om kulturpolitikken som utøves av kommuner og fylkeskommuner, har en mindre synlig plass i mediebildet og i offentlige debatter, er det

flere grunner til å hevde at det er denne delen av offentlige myndigheters innsats på kulturområdet som har størst direkte betydning for befolkningen. Befolkningens kulturdeltakelse utspiller seg i første rekke i det lokale kulturlivet som kommunene og fylkeskommunene støtter opp under, og det er på disse forvaltningsnivåene at det brukes flest offentlige kroner på kultur. Både kommunene og fylkeskommunene bruker en større andel av sine totale budsjetter på kulturformål enn tilfellet er på statlig nivå. Gjennom det foregående tiåret har kommunene opprettholdt posisjonen som den største bidragsyteren til kultursektoren blant de offentlige myndighetene.

Dette illustreres på figur 12.1 nedenfor, som beskriver veksten i statlige, fylkeskommunale og



Figur 12.1 Utgifter til kulturformål, stat, fylkeskommuner og kommuner 2000–2011. Millioner kroner. Løpende priser.

Kilde: SSB.

kommunale kulturbudsjetter etter årtusensskiftet. Som det framgår av figuren, har veksttakten i de statlige kulturutgiftene vært høyere enn på kommunalt og fylkeskommunalt nivå på 2000-tallet. Statens andel av de totale offentlige utgiftene til kulturformål har vokst fra rundt 40 til 45 prosent i løpet av tiåret. Samtidig viser figuren at det har vært en betydelig vekst i kommunenes og fylkeskommunenes kulturbudsjetter i denne perioden, og at veksten tiltar på disse forvaltningsnivåene i tiden etter 2005. Fra 2005 til 2010 økte kommunenes netto driftsutgifter til kulturformål fra rundt 5,8 milliarder kroner til rundt 8,5 milliarder kroner, eller med 48 prosent. Fylkeskommunenes netto driftsutgifter til kulturformål økte i den samme perioden med 54 prosent, fra 735 millioner til 1,1 milliarder kroner. I dette kapitlet analyserer vi denne veksten og konsekvenser den har hatt i kulturlivet.

Gjennomgangen av den kommunale og fylkeskommunale kulturpolitikken i dette kapitlet følger samme mønster som i det foregående kapitlet, ved at vi legger vekt på å belyse de overordnede utviklingstrekkene i kulturpolitikken med utgangspunkt i en beskrivelse av kulturbudsjettene på de to forvaltningsnivåene. Informasjonen om kommunenes og fylkeskommunenes kulturbudsjetter er organisert på en annen måte enn tilfellet er med den statlige kulturpolitikken, og kapitlet er derfor lagt opp på en annen måte enn det foregående. Samtidig flytter vi oppmerksomheten over på andre ledd i modellen av kulturlivets verdikjede som vi har lagt til grunn for vår analyse. I kapitlet om den statlige kulturpolitikken fokuserte vi på produksjons- og formidlingsleddene i denne verdikjeden. Når vi forflytter oss over til den kommunale og fylkeskommunale kulturpolitikken, forholder vi oss i første rekke til formidlings- og læringsleddene i verdikjeden. Med læringsleddet sikter vi, på den ene siden, til ulike former for organisert opplæring og utdanning i kunst- og kulturfag, som kulturskolene. På den andre siden viser begrepet også til uformelle eller selvorganiserte kulturarenaer, som øvingslokaler og fritidsklubber, som fungerer som lærings- og rekrutteringsarenaer i kulturlivet. Begge typer arenaer har en avgjørende rolle for tilveksten til og fornyelsen av kulturlivet.

Kommunene er den største kilden til offentlig finansiering av kulturvirksomhet i Norge. Fylkeskommunene står til forskjell for en nokså liten del av de totale offentlige kulturutgiftene. Sett i lys av dette finner utvalget det naturlig at det vies mer plass til en gjennomgang av utviklingen i den kommunale kulturpolitikken enn i den fylkeskom-

munale. Telemarksforskning har på oppdrag fra Kulturutredningen analysert kulturutgifter kommunene har rapportert til Kostra-systemet i perioden 2000–2010. Kostra-systemet (Kommune-Stat-Rapportering) er et nasjonalt informasjonssystem om virksomheten i kommuner og fylkeskommuner. Informasjon om kommunale tjenester og ressursbruk blir registrert og sammenstilt i systemet, som drives av Statistisk sentralbyrå. Framstillingen i første del av kapitlet bygger for en stor del på Telemarksforskings rapport. Med utgangspunkt i beskrivende statistikk fra Kostra om kommunenes kulturutgifter på landsbasis viser vi hvordan veksten i kommunenes kulturutgifter fordeles seg mellom ulike typer kulturformål, og hvordan veksten fordeles seg mellom kommuner, avhengig av deres størrelse og inntektsnivå. Telemarksforskning har også gjort statistiske analyser av Kostra-materialet for å identifisere kausalsammenhenger som ligger til grunn for variasjoner i kommunenes kulturutgifter. Underveis i framstillingen vil vi komme inn på disse analysene.

I Kostra-systemet er kultursektoren avgrenset på en annen måte enn på statlig nivå, noe som i første rekke viser seg ved at den omfatter idrett. Som vi skal se, har mye av veksten i kommunenes kulturbudsjetter i tiden etter 2005 gått til idretten. Det har vært en tid hvor kommunene har brukt store ressurser på investeringer i kulturbygg, og hvor utgiftene de har til tradisjonelle faste kulturvirksomheter – det vi vil kalle den kulturelle grunnmuren – har stagnert. Kostra-tallene gir oss et bilde på utviklingen i den kommunale kulturpolitikken på landsbasis, men dette bildet er ikke tilstrekkelig for å oppnå en forståelse av utviklingen i den kommunale kulturpolitikken eller i det lokale kulturlivet. I andre del av kapitlet går vi derfor nærmere inn på utviklingen på en del arenaer i det lokale kulturlivet på bakgrunn av et bredere kildemateriale. Her har utvalget valgt å rette oppmerksomheten mot kulturarenaer og virksomheter som faller inn under begrepet om ytringskultur som vi kom fram til gjennom drøftingene i kapittel 6. Vi har også valgt å legge vekt på å belyse kulturarenaer som har en stor utbredelse i det lokale kulturlivet, og som brukes av et stort publikum. Områdene i det lokale kulturlivet vi belyser i denne delen av kapitlet, er bibliotek, kino, kulturskoler, fritidsklubber, frivillige kulturorganisasjoner, festivaler og konsertsteder.

Som i det foregående kapitlet vil vi i vurderingen av utviklingen på disse feltene legge vekt på måloppnåelsen i tiden etter 2005. Flere av punktene i Kulturløftet I og Kulturløftet II retter seg spesifikt mot den lokale og regionale kultursekto-

ren. Det gjelder punktet om innføring av en kulturlov, punktet om kulturskole til alle barn som ønsker det, og punktene om økt satsing på det frivillige arbeidet og satsing på lokale kulturbygg i Kulturløftet I. I den utvidede listen av punkter i Kulturløftet II heter det at regjeringen vil styrke bibliotekene, og at den vil øke den lokale kulturinnsatsen. Vi legger også vekt på bærekraften i politikken som har blitt ført overfor det lokale kulturlivet. Her sikter vi mer spesifikt til hvordan politikken har påvirket sammenhengen mellom leddene i kulturlivets verdikjede (skape, formidle, oppleve, lære), og hvordan samspillet og rollefordelingen mellom de ulike forvaltningsnivåene fungerer.

Beskrivelsene av utviklingen i kommunenes kulturbudsjetter følges av en gjennomgang av budsjettutviklingen i fylkeskommunene. Også her tar framstillingen utgangspunkt i utgifter som er rapportert til Kostra. Det finnes lite forskning og utredningslitteratur som belyser fylkeskommunal kulturpolitikk på 2000-tallet. Norsk institutt for by- og regionforskning har på oppdrag fra Kulturutredningen utarbeidet et notat som beskriver fylkeskommunenes nåværende kulturpolitiske rolle. Et hovedtema i notatet dreier seg om rollefordeling og samspill mellom de tre forvaltningsnivåene i kulturpolitikken. Avslutningsvis i kapitlet bruker vi en del plass til å drøfte denne problemstillingen.

## 12.2 Endringer i den kommunale kulturforvaltningen

Før vi går nærmere inn på utviklingen i kulturutgiftene i kommunene, vil vi i dette og det neste avsnittet gjøre rede for endringstrekk i den kommunale kulturforvaltningen som beskrives i nyere forskningsarbeider. I kapittel 4 beskrev vi oppbyggingen av den kommunale kulturforvaltningen, og endringer denne gjennomgikk på 1990-tallet. To studier som nylig har blitt utført for Norsk kulturråd, kaster lys over endringer som har funnet sted i det lokale kulturlivet og lokal kulturforvaltning de seneste årene. I studiene fra Olav Aagedal og medforfattere og fra Oddveig Storstad framheves særlig framveksten av en «begivenhetskultur» i form av festivaler, spel og enkeltarrangementer som et nytt trekk ved det lokale kulturlivet.<sup>1</sup> Begivenhetskulturen settes her i sammenheng med framveksten av nye kulturaktører, såkalte kulturrentreprenører.<sup>2</sup> Den knyttes også til framveksten

av nye forestillinger om det lokale, som vektlegger lokale kulturelle identiteters betydning i en nasjonal og internasjonal sammenheng (jamfør beskrivelsene av endringer i kulturlivet i kapittel 8). I studiene vektlegges det at den lokale kulturpolitikken kan sees i et governance-perspektiv, hvor det lokale kulturlivet blir noe som i økende grad utspiller seg i skjæringsflatene mellom offentlige myndigheter, sivilsamfunnet og næringslivet. Dette sammenfaller med endringer i den kommunale kulturforvaltningens rolle og virkemåte. Kommunene er i mindre grad enn før en produsent av kulturaktiviteter og inntar i økende grad en rolle som tilrettelegger for kulturaktiviteter.

Kommunenes tilretteleggerrolle på kulturfeltet illustreres av en case-basert studie NIBR nylig har utført av kommunenes rolle som vertskap for kulturfestivaler.<sup>3</sup> I de fleste av de 11 festivalene som inngikk i studien, utgjorde direkte bevilgninger fra kommunene en nokså beskjeden del av festivalenes totale budsjetter. Vertskapsrollen kommunene har for kulturfestivaler, dreier seg for en stor del om andre former for støtte. Som det framgår av studien, påtar kommunene seg viktige oppgaver knyttet til å yte praktisk og teknisk støtte til festivalene, de er en samarbeidspartner for festivalene med hensyn til avtaler, tillatelser og sikkerhetsplanlegging, de er en døråpner for festivalene overfor andre offentlige og private finansieringskilder, de er et kontaktledd for festivalene til regionale nettverk, og de er en medspiller i markedsføring og profilering av festivalene.

Den kulturpolitiske tilretteleggerrollen som beskrives i disse studiene, kan sees som et uttrykk for langvarige endringsprosesser i den kommunale kulturforvaltningen. Som vi påpekte i kapittel 4, førte kommunereformene på 1980- og 1990-tallet til omfattende organisatoriske endringer i den kommunale kultursektoren. En undersøkelse om den kommunale kulturforvaltningen fra slutten av 1990-tallet viser at et stort antall kommuner valgte å gå vekk fra en politisk organisering med et eget kulturutvalg i løpet av dette tiåret.<sup>4</sup> Undersøkelsen viser også at andelen av kommunene som hadde egne kulturetater, sank betraktelig og at kultur i økende grad ble samorganisert med andre saksfelt. En følge av denne utviklingen har vært at de kommunale kulturarbeiderne har blitt svekket som yrkesgruppe.

<sup>1</sup> Aagedal mfl. (2009), Storstad (2010).

<sup>2</sup> Mangset og Røyseng (2009).

<sup>3</sup> Vestby mfl. (2012).

<sup>4</sup> Myrvold (1998).

Storstads undersøkelse, som ble utført i 2008, viser at disse endringstendensene fortsatt gjør seg gjeldende etter årtusensskiftet, men at endringstakten har avtatt på 2000-tallet. Når det gjelder den politiske organiseringen av kulturfeltet, finner studien at 15,4 prosent av kommunene hadde eget hovedutvalg for kultur eller kulturkomité, noe som er en nedgang på 4 prosentpoeng sammenlignet med undersøkelsen fra 1998. Storstad finner videre at i 2008 hadde 18,4 prosent av kommunene organisert kultursaker i hovedutvalg eller utvalg/komité sammen med andre saker. Dette er en markant nedgang sammenlignet med 1998, da 55 prosent av kommunene hadde en slik organisering. I kommuner hvor kultursaker er samorganisert med andre saksområder i utvalg og komiteer, er det langt vanligst at kultur koples med oppvekst, skole og barnehager.

Når det gjelder den administrative organiseringen av kultursaker, finner Storstad at det tilsynelatende har skjedd små endringer mellom 1998 og 2008. Mens 43 prosent av kommunene hadde egen kulturetat i 1998, var den tilsvarende andelen i 2008 på 46 prosent. Selv om andelen av kommuner med egen kulturetat er nokså stabil, viser studien at det har skjedd betydelige endringer mellom kommuner med hensyn til den administrative organiseringen av kultursaker. Det gjennomgående mønsteret er at færre av de minste kommunene har egen kulturetat, mens et økende antall av de store kommunene har egen kulturetat. Blant kommuner med mindre enn 2000 innbyggere sank andelen med egen kulturetat fra 58 til 38 prosent mellom 1998 og 2008. I kommuner med 4000 til 6000 innbyggere økte andelen som hadde egen kulturetat, fra 31 til 55 prosent i det samme tidsrommet, og i kommuner med 10 000 til 30 000 innbyggere økte den fra 35 til 56 prosent. Her har endringene utlignet hverandre på landsbasis.

### 12.3 Kultur som kommunal «salderingssektor»

Bakgrunnen for nedbyggingen av den politiske og administrative organiseringen av kulturfeltet som har pågått i kommunene de siste tiårene, er å finne i generelle forvaltningsreformer som har blitt innført i denne perioden. Dels har endringene sammenheng med innføringen av kommuneloven i 1993, som ga kommunene større valgfrihet med hensyn til hvordan de organiserer virksomheten. Dels har endringene sammenheng med utviklingen av øremerkede tilskudd til den kommunale kultursektoren. Slike tilskuddsord-

ninger var et sentralt virkemiddel i oppbyggingen av den desentraliserte kulturforvaltningen som fulgte etter kulturmeldingene på 1970-tallet. Tildeling av disse midlene var knyttet til krav om politisk og administrativ organisering av kulturområdet i kommunene og resulterte i at de aller fleste kommunene valgte å opprette slike styrer og utvalg. Fra slutten av 1980-tallet har de øremerkede tilskuddsordningene til den kommunale kultursektoren gradvis blitt omgjort til rammetilskudd. Denne utviklingen har pågått over flere tiår. En av de siste større øremerkede tilskuddsordningene som falt bort på kultursektoren, var det øremerkede tilskuddet til kulturskoler. Dette gikk inn i rammetilskuddet i 2004.

Statlige bevilgninger til den kommunale kultursektoren har i dag i det alt vesentligste form av rammetilskudd. Dette gir kommunene frihet til å prioritere mellom kulturoppgaver i tråd med lokale behov og preferanser, men også frihet til å nedprioritere kulturformål til fordel for andre typer oppgaver. Omstruktureringen av den kommunale kulturforvaltningen har foregått i en periode som også sies å være preget av en allmenn rettsliggjøring av offentlig politikk.<sup>5</sup> Dette gjelder særlig «tunge» velferdsoppgaver, som skole og helse, som kommunene har ansvar for å utføre. Sammen med andre kommunale tjenester får disse oppgavene i økende grad karakter av lovfestede rettigheter for innbyggerne. Kultursektoren skiller seg ut fra andre politikkområder ved at det i liten grad preges av juridisk virkemiddelbruk. Loven om folkebibliotek og bestemmelsen om kulturskoler i opplæringsloven er blant få lovene på kulturfeltet som spesifikt angår den kommunale kultursektoren.

Som en følge av at andre velferdsoppgaver i kommunene i tiltakende grad er regulert gjennom nasjonale standarder og rettighetslovgiving, blir nivået på kulturutgiftene i kommunene spesielt følsomt for svingninger i kommunenes frie inntekter, det vil si skatteinntekter og overføringer fra staten som ikke er øremerkede. Kulturpolitikken tenderer derfor mot å være en ustabil «salderings-» eller «residualsektor» i budsjettssammenheng.<sup>6</sup> Dette viser seg på den ene siden ved en tendens til at kultursektoren raskt blir gjenstand for nedskjæringer i økonomiske nedgangstider og for en tilsvarende rask vekst i økonomiske oppgangstider. På den andre siden bidrar kultursektorens inntektsfølsomhet til å forsterke ulikhet mellom kommuner, i den forstand at fattige kommuner blir nødt til å

<sup>5</sup> Østerud mfl. (2003).

<sup>6</sup> Håkonsen og Løyland (2012).

nedprioritere kultur for å kunne oppfylle lovpålagte velferdsoppgaver. I Norge er det i dag store forskjeller mellom kommunene med hensyn til nivået på deres frie inntekter. Om man er bosatt i en fattig eller rik kommune, får dermed stor betydning for omfanget av kulturtilbudet man kan gjøre bruk av.

I en studie som belyste betydningen av statlige bindinger og inntektsforskjeller med henblikk på ti ulike kommunale oppgavetyper, viste Telemarksforskning at kultur er den mest inntektsfølsomme sektoren i kommunene.<sup>7</sup> I studien Telemarksforskning har utført for Kulturutredningen, utvides denne analysen til å belyse inntektsfølsomheten for ulike utgiftsposter som regnes til den kommunale kultursektoren, som bibliotek, kino, kulturskole og idrett. I fortsettelsen av dette kapitlet vil vi belyse hvordan og i hvilken grad kommunenes budsjettmessige prioritering av disse og andre kulturformål varierer i tråd med deres inntektsnivå. Som ett ledd i denne analysen undersøkte Telemarksforskning betydningen av sektorlovgivningen som gjelder for folkebibliotek og kulturskoler. Virker dette lovverket til å beskytte folkebibliotekene og kulturskolene fra inntektssvingninger i kommunene? I forlengelsen av dette vil vi også belyse mulige effekter av lovgivningen som har kommet til på det kommunale kulturfeltet etter 2005.

## 12.4 Kulturloven

I kapittel 4 framhevet vi bruken av økonomiske virkemidler som et generelt kjennetegn ved kulturpolitikken i Norge. Kulturpolitikken utmerker seg ved at den i langt mindre grad enn andre samfunnssektorer er basert på juridisk virkemiddelbruk. Et av punktene i Kulturloftet den rød-grønne koalisjonen gikk til valg på i 2004, var et løfte om å innføre en allmenn kulturlov. I 2006 uttalte kirke- og kulturminister Trond Giske med henvisning til det pågående lovarbeidet at regjeringen ønsket å lovfeste «det offentlige ansvaret for at kultur er et like viktig felt som skole og helse».<sup>8</sup> Forslaget om en allmenn kulturlov har vært drøftet i stortingsmeldinger og i andre kulturpolitiske sammenhenger siden starten av 1980-tallet, senest i St.meld. nr. 17 *Kulturpolitikk fram mot 2014*. Kulturdepartementet har tradisjonelt stått for en oppfatning om at ulike typer økonomiske støtteordninger egner seg bedre til å styre

den omskiftelige kultursektoren enn juridiske virkemidler. Departementet har under skiftende regjeringer motsatt seg tanken om en allmenn kulturlov, blant annet med henvisning til hensynet til kommunenes autonomi og handlefrihet.

At forslaget om en allmenn kulturlov ble brakt på banen igjen etter årtusenskiftet, har sin bakgrunn i utviklingen vi har beskrevet ovenfor med nedbygging av den politiske og administrative organiseringen av kulturområdet i kommunene. Dette ga grunnlag for bekymring for en generell nedbygging av den lokale kulturforvaltningen og det lokale kulturlivet. Det er nærliggende å hevde at ønsket om å sikre et minimumsnivå på de kommunale tjenestene på kulturområdet er en av de viktigste intensjonene som ligger til grunn for kulturloven.<sup>9</sup> Fra regjeringens side ble det lagt vekt på at kulturloven skulle være enkel og generell og dermed gi stort rom for lokalt selvstyre, samtidig som den fastslår at offentlige myndigheter på alle nivåer har et ansvar for å fremme et bredt spekter av kulturvirksomheter.

Da *lov om offentlige styresmakters ansvar for kulturverksemd*, eller kulturloven, trådte i kraft i 2007, uttalte kirke- og kulturministeren at med «kulturloven og en romsligere kommuneøkonomi som utgangspunkt, forventer vi nå at stadig flere kommuner og fylkeskommuner vil gi bedre økonomiske rammevilkår for kulturlivet».<sup>10</sup> Som nevnt innledningsvis var innføring av en kulturlov et av punktene i det opprinnelige Kulturloftet. I Kulturloftet II heter det i punktet om økt lokal kulturinnsats at regjeringen «vil bidra til at kulturlovens forpliktelser følges opp».

Kulturloven retter seg mot «kulturvirksomhet», som er definert som å:

- skapa, produsera, utøva, formidla og distribuera kunst- og andre kulturuttrykk,
- verna om, fremja innsikt i og vidareføra kulturarv,
- delta i kulturaktivitet,
- tvikla kulturfagleg kunnskap og kompetanse.

Kommunene og fylkeskommunene omtales spesielt i kulturlovens § 4. Her heter det om fylkeskommunenes og kommunenes oppgaver:

Fylkeskommunen og kommunen skal syta for økonomiske, organisatoriske, informerande og andre relevante verkemiddel og tiltak som

<sup>7</sup> Håkønsen og Løyland (2011).

<sup>8</sup> Kvarv (2007): 6.

<sup>9</sup> Kvarv (2007).

<sup>10</sup> Nyhet 01.08.2007 Kulturloven trer i kraft. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/aktuelt/nyheter/2007/kulturloven-trer-i-kraft.html?id=476921>.

fremjar og legg til rette for eit breitt spekter av kulturverksemd regionalt og lokalt.

Videre heter det i lovens § 5 om felles oppgaver for stat, kommuner og fylkeskommuner:

Staten, fylkeskommunen og kommunen skal syta for

- a. at kulturlivet har føreseielege utviklingskår,
- b. å fremja profesjonalitet og kvalitet i kulturtilbodet og leggja til rette for deltaking i kulturaktivitetar,
- c. at personar, organisasjonar og institusjonar har tilgang til informasjon om ordningar med økonomisk støtte og om andre verke-middel og tiltak.

Som det framgår av disse bestemmelsene, har kulturloven karakter av å være en generell rammelov. For at loven skal få virkning i kulturlivet, kreves det derfor at den sammenkoples med annen virkemiddelbruk. I tiden fra loven trådte i kraft, har kommunene hatt en betydelig økning i sine frie inntekter. Det er derfor interessant å undersøke om man finner utslag av kulturloven i utviklingen i kommunenes kulturutgifter. Dette spørsmålet vil vi komme tilbake til i senere avsnitt.

## 12.5 Utviklingen i kommunenes kulturutgifter på 2000-tallet

I dette og de påfølgende avsnittene gjennomgår vi statistikk som beskriver kommunenes utgifter til kulturformål slik denne sektoren er definert i Kostra. I dette avsnittet gjennomgår vi hovedtall

for kommunenes inntekter og kulturutgifter på landsbasis. Deretter vil vi vise hvordan veksten i kommunenes kulturutgifter fordeler seg mellom kommuner på ulike inntektsnivåer og med ulikt folketall, før vi ved hjelp av en mer finmasket statistikk går over til å belyse hvordan kommunenes kulturutgifter fordeler seg mellom ulike kulturformål og faktorer som kan forklare disse variasjonene.

I innledningen til dette kapitlet fastslo vi at det har vært en betydelig vekst i kommunenes kulturutgifter på 2000-tallet og særlig etter 2005. Tabell 12.1 under viser den nominelle veksten i kommunenes inntekter og utgifter til kulturformål fra 2001 til 2010. I tabellen skilles det mellom brutto og netto driftsutgifter. Brutto driftsutgifter omfatter alle utgifter inkludert avskrivninger en kommune har til et formål. Noen av bruttoutgiftene er finansiert av andre enn kommunene selv, som øremerkede tilskudd fra stat eller fylke, refusjoner fra andre kommuner eller brukerbetalingar fra innbyggere. I kommunenes netto driftsutgifter er slike tilskudd og betalingar fra andre trukket fra. Netto driftsutgifter viser derfor hvilke utgifter kommunene selv må finansiere fra sine frie inntekter. Ved å fokusere på nettoutgiftene unngår man dermed «dobbel telling» av offentlige utgifter, og det er dette vi vil gjøre i fortsettelsen dersom ikke noe annet er signalisert.

I tabell 12.2 er de samme inntektene og utgiftene omgjort til 2010-priser, basert på teknisk beregningsutvalgs (TBU) kostnadsdeflator. Som det framgår av tabellene, økte kommunenes netto driftsutgifter til kulturformål fra 4,6 til 8,5 milliarder kroner mellom 2001 og 2010. Den nominelle veksten i netto driftsutgifter til kulturformål var på

Tabell 12.1 Utvikling i kommunenes nominelle inntekter samt utgifter til kulturformål 2001–2010. Tall i mrd kroner i løpende priser, samt prosentvis vekst 2001–2010. Befolkningsvektet gjennomsnitt.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	% økning 01–10
Brutto driftsinntekter	175,8	178,2	186,3	199,3	210,7	229,8	241,7	262,4	287,0	300,5	71,0
Frie inntekter	109,9	112,6	117,5	118,2	124,2	139,1	143,3	152,4	166,9	176,6	60,7
Brutto driftsutgifter til kultur	6,0	6,5	6,8	7,0	7,4	8,1	8,8	9,5	10,2	10,9	81,5
Netto driftsutgifter til kultur	4,6	5,0	5,2	5,4	5,8	6,3	7,0	7,5	7,8	8,5	86,2
Brutto inv. Utgifter til kultur	1,1	1,5	1,8	2,4	2,0	1,9	2,8	3,4	4,8	4,6	329,4

Kilde: Kostra/Telemarkforskning.

Tabell 12.2 Utvikling i kommunenes reelle inntekter samt utgifter til kulturformål 2001–2010. Tall i mrd kroner i 2010-priser, samt prosentvis vekst 2001–2010. Befolkningsvektet gjennomsnitt.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	% økning 01–10
Brutto driftsinntekter	248,9	241,9	243,9	252,6	260,5	274,3	276,3	281,9	296,7	300,5	20,8
Frie inntekter	155,6	152,8	153,8	149,7	153,6	166,0	163,8	163,7	172,6	176,6	13,5
Brutto driftsutgifter til kultur	8,5	8,8	8,9	8,8	9,2	9,7	10,1	10,2	10,6	10,9	28,2
Netto driftsutgifter til kultur	6,5	6,8	6,8	6,8	7,1	7,6	8,0	8,1	8,1	8,5	31,5
Brutto inv.utgifter til kultur	1,5	2,1	2,4	3,0	2,5	2,3	3,3	3,7	4,9	4,6	203,2

Kilde: Kostra og TBU/Telemarkforskning.

Tabell 12.3 Kommunenes netto driftsutgifter til kultur som prosent andel av totale netto driftsutgifter 2001–2010. Befolkningsvektet gjennomsnitt.

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
4,0	4,1	4,0	4,1	4,2	4,4	4,4	4,4	4,3	4,4

Kilde: Kostra/Telemarkforskning.

86,2 prosent. Når disse tallene omgjøres til 2010-priser, finner vi at realveksten i kommunenes netto driftsutgifter til kultur i den samme perioden var på 31,5 prosent.

Den tidsperioden som er mest interessant for oss, er den som går fra 2005 til 2010. Her ser vi av tabellen at den nominelle økningen i netto driftsutgifter til kultur var på 2,7 milliarder kroner, eller 46,6 prosent. Realøkningen i kommunenes netto driftsutgifter til kultur var dermed på 19,7 prosent. Den gjennomsnittlige årlige veksten i kulturutgiftene var litt høyere fra 2005 til 2010 (3,3 prosent) enn i hele tiårsperioden (3,2 prosent)

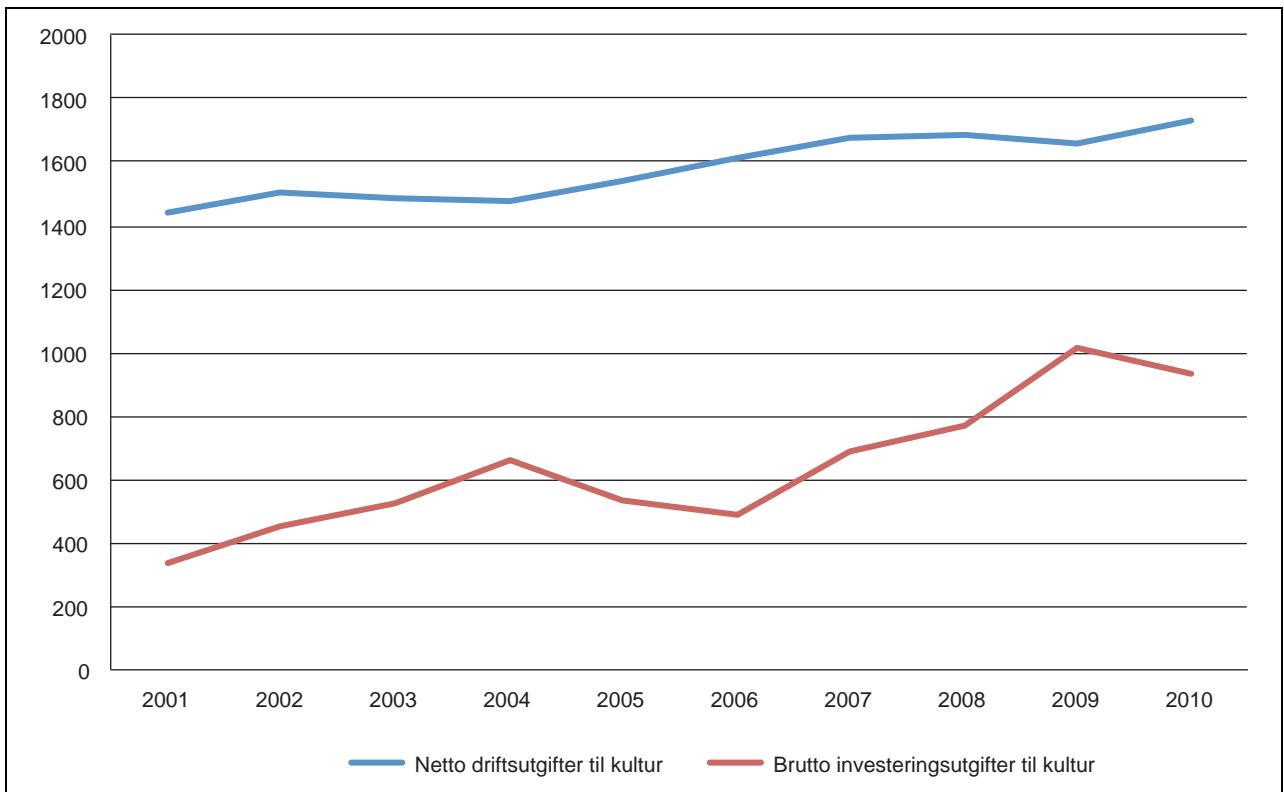
Av tabellene framgår det også at veksten i kommunenes brutto og netto driftsutgifter til kultur har vært høyere enn veksten i kommunenes brutto driftsinntekter og frie inntekter. Kultursektoren framstår dermed som en budsjettvinner sammenlignet med andre kommunale sektorer, både i tiårsperioden etter årtusenskiftet og i perioden 2005–2010. Dette bekreftes av beregninger av utviklingen i kulturutgiftenes andel av kommunenes totale driftsutgifter. Tabell 12.3 ovenfor viser den prosentvise andelen kommunenes netto driftsutgifter til kultur utgjorde av deres totale netto driftsutgifter i årene 2001 til 2010. Som det framgår av tabellen, lå denne andelen på mellom 4,0 og 4,2 prosent i perioden fra 2001 til 2005.

Etter 2005 ligger den på rundt 4,4 prosent de fleste årene.<sup>11</sup>

I fortsettelsen av dette kapitlet vil vi i hovedsak fokusere på inntekter og utgifter kommunene har per innbygger. Mange kommunale utgifter har utgiftsbehov som vokser i takt med innbyggertallet. Derfor vil som regel utviklingen i reelle inntekter og utgifter per innbygger være det mest presise uttrykket for kommunenes prioriteringer og utviklingen av de ulike kommunale tjenestetilbudene. Befolkningen i Norge har økt fra 4,52 millioner innbyggere i 2001 til 4,92 millioner innbyggere i 2010. Når vi tar høyde for dette og justerer utgiftstallene til 2010-nivå, finner vi at kommunenes netto driftsutgifter til kulturformål per innbygger har økt fra 1439 kroner i 2001 til 1738 kroner i 2010. Dette er en vekst på 20,7 prosent. Fra 2005 til 2010 økte netto driftsutgifter per innbygger med 197,5 kroner, eller med 12,8 prosent.

Netto driftsutgifter er det mest relevante målet på kommunenes prioritering av kultursektoren, og det er disse utgiftene vi kommer til å legge mest vekt på å analysere i avsnittene som følger.

<sup>11</sup> Telemarkforskings analyse av Kostra-tall går fram til 2010. I Kostratallene for 2011 har andelen av kommunenes netto driftsutgifter til kulturformål falt. Dette skyldes at de øremerkede statlige tilskuddene i forbindelse med barnehage-reformen er omgjort til rammetilskudd.



Figur 12.2 Reelle netto driftsutgifter og brutto investeringsutgifter til kulturformål per innbygger i kommunene, 2001 – 2010. Befolkningsvektet gjennomsnitt.

Kilde: Kostra og TBU/Telemarkforskning.

Det mest oppsiktsvekkende utviklingstrekket man kan lese ut av tallene vi har presentert så langt, knytter seg imidlertid til kommunenes brutto investeringsutgifter til kulturformål. Av tabell 12.1 og 12.2 ser vi at det har vært en formidabel vekst i kommunenes brutto investeringsutgifter på kulturområdet, fra 1,1 milliarder kroner i 2001 til 4,6 milliarder kroner i 2010. Den nominelle veksten i investeringsutgiftene var på hele 329,4 prosent i tiårsperioden. Realveksten i investeringsutgiftene var i den samme perioden på 203,2 prosent. I årene 2009 og 2010 har brutto investeringsutgifter til kulturformål kommet opp i henholdsvis 47 og 42 prosent av brutto driftsutgifter. Siden nivået på investeringsutgiftene i kroner var beskjedent i starten av perioden, har imidlertid veksten i antall kroner brukt til driftsformål vært større enn veksten i investeringsutgiftene.

Oversikten over utviklingen i kommunenes brutto investeringsutgifter i tabellene ovenfor viser at økningen i denne typen utgifter særlig har funnet sted i tiden etter 2005. Dette illustreres på figur 12.2 ovenfor, hvor vi har sammenstilt utviklingen i kommunenes netto driftsutgifter til kulturformål i kroner per innbygger med utviklingen i kommunenes brutto investeringsutgifter til kul-

turformål fra 2001 til 2010. Av figuren framgår det at mye av veksten i kommunenes netto driftsutgifter til kulturformål inntraff før Kulturløftet fikk virkning i kulturlivet. Den bratteste delen av kurven – der veksten er sterkest – er fra 2004 til 2007. Fra 2007 til 2009 var det en svak reduksjon i de reelle driftsutgiftene til kultur per innbygger, som ble etterfulgt av en økning fra 2009 til 2010. Når det gjelder økningen i kommunenes brutto investeringsutgifter til kulturformål, ser vi at den sammenfaller i tid med innføringen av Kulturløftet. Her var det en meget sterk vekst i utgiftene fra 2006 til 2009.

Investeringsutgiftene utgjør altså en økende og etter hvert stor andel av de totale kommunale utgiftene til kulturformål. Kommunenes rapportering av investeringsutgifter på ulike typer regnskapsfunksjoner i Kostra gjør det mulig å gi en nærmere beskrivelse av hva disse investeringsutgiftene har gått til. Hovedbildet er at økningen i investeringsutgifter har gått til idrettsanlegg og til kulturbygg. Hvis man ser på økningen i kroner fra 2005 til 2010, finner man at 47 prosent av dette har gått til idretten, mens 42 prosent har gått til kulturbygg.<sup>12</sup> Det er investeringsutgiftene til kulturbygg som har den sterkeste relative veksten. I



2005 gikk om lag 23 prosent av kommunenes brutto investeringsutgifter til kulturbygg. Dette økte til om lag 30 prosent i 2010. I 2010 gikk om lag 60 prosent av kommunenes brutto investeringsutgifter på kulturområdet til idrett, mot 65 prosent i 2005.

Kostra gir ikke tallopplysninger om kommunenes netto investeringsutgifter til kultur. Vi vet derfor ikke med sikkerhet hvor stor andel av investeringsutgiftene som består av overføringer fra andre. De statlige tilskuddsordningene til regionale og lokale kulturbygg består for en stor del av spillemidler, som ikke er prisregulert. Her har det dermed vært en nedgang i overføringene når man justerer for prisvekst. Det er derfor grunn til å anta at økningen i kommunenes investeringsutgifter til kultur for en stor del har blitt finansiert gjennom kommunenes frie inntekter, og at dette derfor reflekterer en omprioritering i kommunene med hensyn til forholdet mellom investeringer og drift.

## 12.6 Kulturutgifter i kommunene etter inntektsnivå og kommunestørrelse<sup>13</sup>

Som vi har påpekt ovenfor, er det grunn til å anta at inntektssituasjonen i kommunene har stor betydning for deres budsjettmessige prioritering av kulturformål. Det er derfor interessant å gjennomgå hovedtallene for utviklingen i kommunenes kulturutgifter på landsbasis med henblikk på dette. I tabell 12.4 er kommunene delt inn i fire inntektsgrupper etter nivået på deres frie inntekter, med like mange kommuner i hver inntektsgruppe. Inntektsgruppe 1 i tabellen er kommunene med de laveste frie inntektene, mens inn-

tektsggruppe 4 er kommunene med de høyeste frie inntektene. Nivået og sammensetningen av kulturtilbudet kan være nokså forskjellig i en større bykommune sammenlignet med en kommune med få innbyggere og spredt bosettingsmønster. For å vise betydningen av kommunestørrelse er statistikk materialet inndelt i tre grupper etter innbyggertall: små kommuner med innbyggertall opp til 5000 innbyggere, mellomstore kommuner med innbyggertall fra 5000 til 20000 innbyggere og store kommuner med innbyggertall over 20000 innbyggere. I tabell 12.4 er hver av de tre kommunestørrelsesgruppene videre inndelt i inntektsgruppe 1 til 4 på samme måte som beskrevet ovenfor.

Hvis vi ser på inntektsdimensjonen alene, uten å skille på innbyggertall, finner vi som forventet at inntektsforskjeller klart påvirker utgiftene til kultur. Kommunene med høye frie inntekter bruker gjennomgående mer på kultur enn kommuner med lave inntekter. I statistikkens siste år, 2010, finner vi følgende sortering av nivået på netto kulturutgifter per innbygger i de ulike inntektsgruppene: Inntektsgruppe 1 bruker 1608 kroner per innbygger til kultur, inntektsgruppe 2 bruker 1681 kroner, inntektsgruppe 3 bruker 2048 kroner og inntektsgruppe 4 bruker 2458 kroner per innbygger til kultur. Kommunene i inntektsgruppe 4 brukte altså i gjennomsnitt 53 prosent mer per innbygger til kulturformål i 2010 enn kommunene i inntektsgruppe 1.

Med i dette bildet hører at kommunene i inntektsgruppe 4 hadde 68 prosent mer frie inntekter per innbygger enn kommunene i inntektsgruppe 1. Relativt til inntektsnivået er altså forskjellene i utgiftene til kultur noe lavere. Dette framgår også fra *andelen* av kommunenes totale netto driftsutgifter som brukes til kulturformål, der budsjettandelen til kultur i 2010 var på 4,6 prosent for kommunene i inntektsgruppe 1, mens den var 4,1 prosent for kommunene i inntektsgruppe 4. De rikeste kommunene bruker altså prosentvis mindre av sine totale utgifter til kulturformål, men absolutt sett (i kroner per innbygger) bruker de likevel betydelig mer. Andelen brukt til kulturformål ligger relativt stabilt over tid gjennom den studerte perioden, og det samme gjelder nivåforskjellene i antall kroner brukt til kulturformål mellom fattige og rike kommuner.

<sup>12</sup> Da forutsettes det at investeringsutgifter som rapporteres på regnskapsfunksjon 385 Andre kulturaktiviteter og kulturbygg i Kostra i all hovedsak går til kulturbygg. Jamfør Håkonsen og Løyland (2012).

<sup>13</sup> All utgiftsstatistikk som vises i dette kapitlet der kommunene er sortert etter inntektsnivå og kommunestørrelse er basert på Kostratall bearbeidet av Telemarkforskning. I bearbeidelsen er noen kommuner utelatt fra datamaterialet. Dette gjelder kommuner som har gjennomført kommunesammenslåinger i perioden 2001-2010, samt enkelte andre kommuner der det mangler data om enkelte opplysninger. Etter disse utelatelsene gjenstår det totalt 417 kommuner i datamaterialet det presenteres gjennomsnittstall for. Alle gjennomsnittstall er befolkningsvektet.

Tabell 12.4 Oversikt over utviklingen av kommunenes netto utgifter til kultur og disse utgiftenes prosentvise andel av totale netto utgifter i perioden 2001 til 2010. Justert for prisstigning til 2010-kroner med kommunal kostnadsdeflator. Kommunekasse tall (ordinær kommunal forvaltning). Befolkningsvekstet gjennomsnitt.

Kommune- størrelse	Inntekts- gruppe	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010										
Alle		1439,3	4,0	1504,1	4,1	1486,5	4,0	1483,5	4,1	1540,3	4,2	1617,3	4,4	1681,8	4,4	1687,8	4,4	1661,2	4,3	1737,8	4,4
Alle	1	1399,1	4,5	1435,7	4,4	1439,2	4,3	1440,8	4,5	1379,2	4,3	1458,9	4,4	1548,6	4,6	1568,5	4,6	1554,5	4,4	1607,6	4,6
	2	1520,4	4,4	1606,6	4,4	1587,5	4,2	1518,0	4,2	1552,3	4,4	1751,7	4,7	1740,4	4,6	1734,8	4,6	1643,5	4,1	1680,8	4,2
	3	1656,1	4,2	1406,3	3,3	1348,8	3,1	1430,4	3,3	1772,6	4,0	1746,7	4,0	1850,1	4,1	1799,9	4,1	1835,4	4,0	2047,5	4,4
	4	1302,5	2,4	2335,9	4,2	2282,4	4,0	2248,0	4,0	2232,4	4,0	2448,0	4,3	2360,5	4,1	2523,5	4,3	2542,5	4,3	2458,4	4,1
Små	1	1554,4	4,2	1424,9	3,8	1441,5	3,7	1474,7	3,9	1496,6	3,9	1569,2	4,0	1695,1	4,3	1634,5	4,1	1718,8	4,0	1770,1	4,1
	2	1583,4	3,8	1667,4	3,7	1564,2	3,5	1622,0	3,7	1726,9	3,9	1809,9	4,0	1858,2	4,0	1854,0	4,0	1971,9	4,0	2043,8	4,1
	3	1709,6	3,6	1924,9	3,8	1942,3	3,7	1883,4	3,7	2002,4	3,9	2115,4	4,1	2098,4	4,0	2239,0	4,2	2125,1	3,9	2105,0	3,8
	4	2434,9	4,3	2783,8	4,5	2662,9	4,3	2755,8	4,4	2651,0	4,2	3015,8	4,7	2999,1	4,6	2858,9	4,4	3050,1	4,6	2899,2	4,3
Mellom- store	1	1222,1	4,1	1253,0	4,0	1226,5	3,9	1177,6	3,8	1101,0	3,6	1141,5	3,6	1253,8	3,9	1244,5	3,8	1185,0	3,5	1222,4	3,6
	2	1326,4	4,0	1263,0	3,7	1263,1	3,6	1246,7	3,7	1248,9	3,7	1315,3	3,8	1382,2	4,0	1483,4	4,2	1377,5	3,7	1362,0	3,7
	3	1341,3	3,9	1425,8	4,0	1259,4	3,4	1325,1	3,6	1420,7	3,8	1458,3	3,8	1550,4	4,0	1533,1	3,9	1537,8	3,8	1687,9	4,1
	4	1431,2	3,7	1498,6	3,7	1634,3	3,9	1605,2	4,0	1681,8	4,0	1736,6	4,0	1854,4	4,3	1833,9	4,2	1862,7	4,1	1765,1	3,9
Store	1	1258,3	4,3	1388,1	4,6	1396,1	4,5	1495,3	4,8	1436,5	4,7	1552,0	4,9	1548,7	4,9	1535,5	4,7	1522,0	4,7	1529,7	4,7
	2	1690,4	5,3	1705,4	5,0	1699,9	4,9	1619,4	4,9	1440,9	4,3	1436,8	4,2	1744,1	4,9	1743,9	5,0	1806,2	5,0	1840,9	5,1
	3	1438,6	4,6	1388,4	4,1	1563,7	4,5	1583,2	4,7	1621,6	4,7	1655,6	4,9	1655,8	4,7	1734,9	4,8	1426,2	3,9	1488,0	4,1
	4	1384,8	3,1	1545,7	4,0	1452,0	3,6	1439,3	3,6	1727,9	4,6	1840,4	4,8	1856,6	4,6	1818,9	4,5	1811,2	4,4	2042,9	4,9

Kilde: Kostra/Telemarksforsking.

Når det gjelder veksten over tid gir tabellen et uklart bilde i perioden 2001 til 2005. Dette skyldes at Oslo kommune skifter fra inntektsgruppe 3 til inntektsgruppe 4 i 2002. Hvis man ser på perioden 2005–2010, finner man at økningen i utgifter har vært størst i kommunene med høye frie inntekter per innbygger. I radene for alle kommuner og inntektsgruppe 1 til 4, ser vi at inntektsgruppe 1 og 2 har hatt en reell økning på henholdsvis 228 og 129 kroner per innbygger i denne perioden. Inntektsgruppe 3 har i den samme perioden hatt en økning på 275 kroner per innbygger, mens kommunene i inntektsgruppe 4 har økt utgiftene til kultur med 326 kroner per innbygger. De to inntektsgruppene med høyest inntektsnivå har altså hatt betydelig høyere vekst i kulturutgiftene enn de to inntektsgruppene med lavest inntektsnivå mellom 2005 og 2010.

De tre nederste tabellseksjonene viser betydningen av kommunestørrelse kombinert med nivået på frie inntekter per innbygger. Noe av tanken bak denne inndelingen er at små og store kommuner kan tenkes å ha et nokså forskjellig kulturtilbud

fordi det trolig finnes en del kulturtilbud det er lite aktuelt å tilby i utpregede småkommuner. En slik eventuell arbeidsdeling og spesialisering omkring ulike typer kulturtilbud slår ikke ut i synlige forskjeller når vi her ser på kommunenes samlede kulturutgifter på landsbasis. Det er ikke noen særlig tydelige nivåforskjeller i budsjettandelene til kulturformål mellom de tre størrelseskategoriene av kommuner. Det kan imidlertid synes som om det er en tendens til økende forskjell mellom små og store kommuner gjennom perioden. Budsjettandelen til kultur i de største kommunene ligger nærmere 5 prosent de siste årene av tallserien, mens de små og mellomstore kommune ligger mer rundt 4 prosent. Det er altså en tendens til at kulturformål mot slutten av den studerte tiårsperioden opptar en større andel av de kommunale budsjettene i de største kommunene.

I tabell 12.5 nedenfor gis en oversikt over nivået på brukerbetaling og andre salgsinntekter, som billettinntekter, leieinntekter m.v. Her kunne en tenke seg at det var systematiske forskjeller mellom nivået på disse inntektstypene og kommu-

Tabell 12.5 Nivå på brukerbetalinger og andre salgsinntekter for hele kultursektoren samlet. Kroner per innbygger i 2010-kroner. 417 kommuner. Befolkningsvektet gjennomsnitt.

Kommune- størrelse	Inntekts- nivå	Sum, brukerbetaling og andre salgsinntekter, hele kultursektoren							
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alle	Alle	263	262	264	268	263	261	279	267
Alle	1	256	255	268	255	239	248	258	245
	2	310	325	273	312	336	331	365	358
	3	226	223	240	256	242	226	248	234
	4	258	251	265	250	258	277	282	289
Små	1	218	216	216	215	211	210	208	208
	2	215	194	218	207	196	221	246	236
	3	242	270	259	252	258	271	277	306
	4	254	246	271	263	270	264	254	234
Mellom- store	1	197	202	225	208	195	224	211	200
	2	286	263	206	219	265	259	255	251
	3	314	392	404	392	382	393	472	411
	4	351	334	351	371	315	304	355	311
Store	1	250	262	217	227	170	177	199	177
	2	280	274	373	398	293	326	256	293
	3	288	280	298	310	290	249	386	299
	4	250	235	221	230	280	256	276	272

Kilde: Kostra/Telemarkforskning.

Tabell 12.6 Reelle brutto investeringsutgifter i kultursektoren totalt, 2002–2010. 2010-kroner per innbygger. Befolkningsvektet gjennomsnitt. Antall kommuner er 406 i hvert år – totalt 3654 observasjoner

Formål	Kvartil	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Prosentvis endring 2002–2010
Alle	Alle	533,0	595,8	632,1	535,1	527,5	712,6	798,6	781,7	798,2	49,7
Alle	1	367,5	698,5	691,6	548,8	406,6	466,2	568,5	635,4	792,6	115,7
Alle	2	719,9	530,4	591,3	545,4	668,0	835,9	993,6	741,5	639,7	-11,1
Alle	3	651,7	307,9	550,9	428,7	556,7	779,7	740,9	1360,5	1116,5	71,3
Alle	4	908,9	609,8	465,1	583,1	937,0	2344,4	2253,6	1287,0	1078,3	18,6

Kilde: Kostra og TBU/Telemarkforskning.

enes nivå på frie inntekter. Nærmere bestemt kunne en tenke seg at kommuner med svakt eget inntektsgrunnlag brukte høyere brukerbetaling og andre salgs- og leieinntekter for å styrke finansieringen. Tallene tyder imidlertid ikke på at det finnes noen systematisk sammenheng mellom nivået på kommunenes frie inntekter og nivåene på brukerbetaling og øvrige salgs- og leieinntekter. For hele kulturfeltet samlet finner vi at kommunene i inntektsgruppe 1 ligger noe lavere i nivået på slike brukerbetaling og lignende per innbygger enn landsgjennomsnittet, og at kommunene i inntektsgruppe 4 ligger noe høyere. Heller ikke innenfor enkeltområder som idrett eller kulturskoler er det noen tendens til at kommunene i inntektsgruppe 1 har høyere nivå på brukerbetaling og lignende.

Kinosektoren bryter med dette bildet og utmerker seg med et høyt nivå på brukerbetaling og øvrige salgsinntekter (i hovedsak billettinntekter). Kommunene i inntektsgruppe 1 og 2 har her 4–5 ganger så høye nivåer som kommunene i inntektsgruppe 3 og 4.<sup>14</sup> Her kan det legges til at kinosektoren også utmerker seg når det gjelder forskjeller i utgiftsnivå mellom små og store kommuner. De små og mellomstore kommunene har langt større utgifter til kino enn de store kommunene. Mulighetene for å utnytte stor-driftsfordeler i større kommuner er en viktig forklaring på disse forskjellene. Tallene for kino er imidlertid små og har liten betydning for det samlede bildet av kommunenes utgifter til kulturformål. Vi kan dermed konkludere med at det totalt sett ikke finnes noen tendens til at kommuner med lave frie inntekter belaster innbyggerne og brukerne med høyere brukerbetaling eller

andre salgs- og leiekostnader for å få tilgang til de ulike kulturtjenestene.

Endelig vil vi se nærmere på hvordan veksten i kommunenes brutto utgifter til investeringer fordeles seg mellom kommuner med ulik inntekt og befolkningsstørrelse. I tabell 12.6 vises investeringsstall for hele kultursektoren, både for alle kommuner og for kommunene i de fire inntektsgruppene. Av tabellen går det fram at veksten i investeringsutgifter er svært ulik i omfang mellom de ulike inntektsgruppene fra år til år. Kommunene i inntektsgruppe 1 lå klart lavest i 2002, men har også hatt klart størst vekstrate i prosent – 115,7 prosent – og har dermed løftet investeringsnivået per innbygger opp til omtrent landsgjennomsnittet (Alle) i 2010. Kommunene i inntektsgruppe 2 lå i 2002 omtrent dobbelt så høyt i investeringer per innbygger som kommunene i inntektsgruppe 1. Inntektsgruppe 2 har imidlertid hatt en prosentvis nedgang i investeringene på ca. 11 prosent og er lavest blant alle inntektsgruppene i 2010. Kommunene i inntektsgruppe 4 har gjennomgående ligget høyt i investeringer per innbygger de fleste årene i perioden og har hatt en vekst på om lag 19 prosent. Kommunene i inntektsgruppe 3 har hatt en betydelig vekst (71 prosent) og ligger høyere enn inntektsgruppe 4 i 2010.

## 12.7 Fordelingen av kommunenes kulturutgifter på ulike kulturformål

Til nå i dette kapitlet har vi beskrevet utviklingen i kommunenes kulturutgifter på bakgrunn av hovedtall om kommunenes samlede utgifter til kulturformål fra Kostra. I fortsettelsen vil vi bruke denne statistikken til å belyse utviklingen i kom-

<sup>14</sup> Jamfør Håkonsen og Løyland (2012).

munenes netto kulturutgifter med henblikk på ulike kulturformål. Når vi har snakket om kultursektoren i dette kapitlet er det på grunnlag av definisjonen av denne sektoren i Kostra. Den samlede kultursektoren består her av de summerte utgiftene til følgende 10 regnskapsfunksjoner:

- f. 231 Aktivitetstilbud barn og unge
- f. 370 Bibliotek
- f. 373 Kino
- f. 375 Museer
- f. 377 Kunstformidling
- f. 380 Idrett og tilskudd til andres idrettsanlegg
- f. 381 Kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg
- f. 383 Musikk- og kulturskoler
- f. 385 Andre kulturaktiviteter og tilskudd til andres kulturbygg
- f. 386 Kommunale kulturbygg

Denne funksjonsinndelingen for kultursektoren gjelder fra og med 2008. Fram til 2007 fantes ikke kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg (f. 381) og kommunale kulturbygg (f. 386) som egne funksjoner. Utgifter under funksjon 381 ble ført sammen med funksjon 380 under navnet «Idrett», mens kommunale kulturbygg ble ført felles med funksjon 385 under navnet «Andre kulturaktiviteter og utgifter til kulturbygg». For å få sammenlignbare tall over tid, følger framstillingen den gamle inndelingen i totalt åtte ulike funksjoner når vi presenterer separate tall for hvert utgiftsom-

råde, og vi bruker da også de sektorbetegnelsene som gjaldt til og med 2007 for hele tidsperioden.

Flere forhold skaper usikkerhet med hensyn til nøyaktigheten av denne statistikken. For det første er Kostra et relativt nytt statistikk-system hvor flere av regnskapsfunksjonene har preg av å være samleposter. Systemet er basert på egenrapportering fra kommunene, og det er grunn til å tro at praksisen blant kommunene kan variere noe med hensyn til hvilke Kostrafunksjoner de fører de samme typene utgifter på. Det kan også være at det har skjedd endringer i måten kommunene rapporterer sine kulturutgifter på i løpet av tiårsperioden vi undersøker. For det andre legger statistikken opp til at alle utgifter kommunene har til drift og vedlikehold av lokaler og kulturbygg, bortsett fra idrettsanlegg, skal føres på funksjon 385 «Andre kulturaktiviteter og kulturbygg». For eksempel skal driftsutgifter kommunene har til lokaler for kulturskoler og bibliotek, skilles ut av funksjon 383 og 370 og rapporteres på funksjon 385. Dette kan skape uklarhet om hvor mye kommunene «egentlig» bruker på kulturskoler og bibliotek. Underveis i framstillingen som følger, vil vi, så langt dette er mulig, oppklare hva innholdet i de ulike Kostrafunksjonene består av.

Med disse forbeholdene i minnet vil vi se nærmere på utviklingen på landsbasis i kommunenes utgifter til de ulike kulturformålene. Tabell 12.7 nedenfor gir en oversikt over utviklingen i fordelingen av kommunenes totale netto driftsutgifter til kultur mellom ulike kulturformål i perioden

Tabell 12.7 Kommunenes netto driftsutgifter i kroner per innbygger til ulike kulturformål 2001–2010. Befolkningsvektet gjennomsnitt.

Utgiftsområde	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Endring 01–10
Aktivitetstilbud barn og unge	203	215	196	202	194	203	202	194	190	193	-11 kr
Bibliotek	290	303	300	288	282	282	273	266	258	255	-35 kr
Kino	13	15	13	14	15	15	19	13	11	15	+2 kr
Muséer	60	61	62	67	69	71	76	63	65	64	+4 kr
Kunstformidling	84	93	80	83	79	80	86	93	86	84	+0 kr
Idrett	385	402	416	390	417	441	471	465	466	525	+140 kr
Musikk og kulturskoler	157	168	173	204	218	223	228	229	228	224	+67 kr
Andre kulturaktiviteter og utgifter til kulturbygg	244	243	243	234	264	301	323	361	356	376	+132 kr

Kilde: Kostra/Telemarkforskning.

Tabell 12.8 De ulike kulturformålenes prosentandel av kommunenes netto driftsutgifter til kultur. Befolkningsvektet gjennomsnitt.

Utgiftsområde	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Endring 01–10
Aktivitetstilbud barn og unge	14,2 %	14,3 %	13,2 %	13,7 %	12,6 %	12,6 %	12,0 %	11,5 %	11,5 %	11,1 %	- 3,1 % poeng
Bibliotek	20,2 %	20,2 %	20,2 %	19,5 %	18,4 %	17,4 %	16,3 %	15,8 %	15,6 %	14,7 %	- 5,5 % poeng
Kino	0,9 %	1,0 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %	1,1 %	0,8 %	0,6 %	0,8 %	- 0,1 % poeng
Muséer	4,2 %	4,1 %	4,2 %	4,5 %	4,5 %	4,4 %	4,6 %	3,7 %	3,9 %	3,7 %	- 0,5 % poeng
Kunstformidling	5,8 %	6,2 %	5,4 %	5,6 %	5,1 %	4,9 %	5,2 %	5,5 %	5,2 %	4,8 %	- 1 % poeng
Idrett	26,8 %	26,8 %	28,1 %	26,3 %	27,1 %	27,3 %	28,1 %	27,6 %	28,1 %	30,2 %	+3,4 % poeng
Musikk og kultur- skoler	11 %	11,2 %	11,7 %	13,8 %	14,2 %	13,8 %	13,6 %	13,6 %	13,7 %	12,9 %	+1,9 % poeng
Andre kulturakti- viteter og utgifter til kulturbygg	17 %	16,2 %	16,4 %	15,8 %	17,2 %	18,6 %	19,3 %	21,4 %	21,5 %	21,7 %	+4,7 % poeng

Kilde: Kostra/Telemarkforskning.

2001–2010 i prisjusterte tall. I tabell 12.8 viser vi utviklingen som har foregått i den samme perioden med henblikk på de ulike kulturformålenes prosentvise andel av kommunenes totale netto driftsutgifter til kultur.

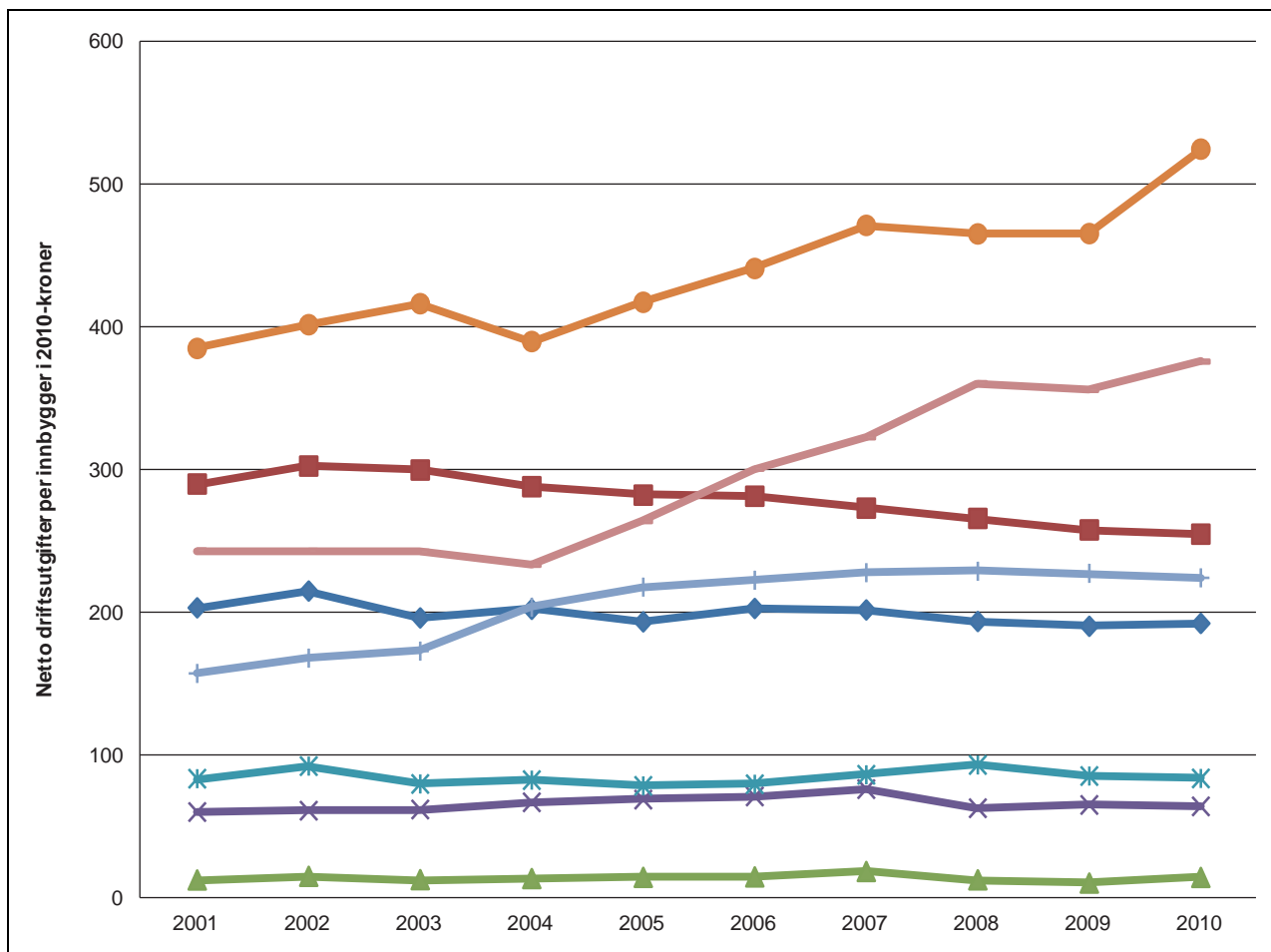
Som det framgår av tabellene, står «museer», «kunstformidling» og «kino» til sammen for under ti prosent av kommunenes samlede netto driftsutgifter til kulturformål. Det har vært ubetydelige endringer i utgiftene kommunene har rapportert på disse formålene gjennom tiårsperioden. Derfor vil vi i fortsettelsen legge mindre vekt på å kommentere utviklingen for formålene museer, kunstformidling og kino enn vi gjør med de andre kulturformålene.

Kino er det kulturformålet kommunene bruker færrest kroner på. Samtidig utmerker kino seg ved at det er en type virksomhet som er selvfinansierende i langt større grad enn virksomhetene som faller inn under de andre kulturformålene i Kostra. Mer enn seksti prosent av driftsutgiftene i denne virksomheten finansieres gjennom billettinntekter og andre selvgenererte inntekter. Dertil kommer at kinodriften har blitt privatisert i en del kommuner og dermed ikke er synlig i Kostra-regnskapet. Det lave nivået på kommunenes utgifter til kinodrift gjenspeiler derfor ikke omfan-

get av kinotilbudet. Dette kommer vi tilbake til i beskrivelsen av situasjonen på kinofeltet i en senere del av kapitlet.

For å synliggjøre hovedmønstre i utviklingen av kommunenes utgifter til kultur gir vi på figur 12.3 en grafisk framstilling av kommunenes netto driftsutgifter til de ulike kulturformålene. Her avtegner det seg et bilde av at veksten i kommunenes kulturutgifter fordeler seg ujevnt mellom de ulike kulturformålene.

Som det framgår av figuren, utmerker to kulturformål seg som klare budsjettvinnere i perioden 2001 til 2010, mens to andre kulturformål utmerker seg som budsjettapere. Bibliotek og aktivitetstilbud til barn og unge har begge hatt en realnedgang i kronebruk per innbygger og en nedgang i andel av de totale kulturutgiftene i denne perioden. I 2001 var andelen av kommunenes samlede netto driftsutgifter til kultur som gikk til aktivitetstilbud for barn og unge og bibliotek, på 34,4 prosent. I 2010 var denne andelen redusert til 25,8 prosent. Idrett og andre kulturaktiviteter og kulturbygg har begge hatt en klar vekst i den samme perioden, både målt i kroner per innbygger og i andel av de totale kulturutgiftene. Mens de to sistnevnte kostnadsområdene til sammen sto for 44 prosent av kommunenes rap-



Figur 12.3 Reelle netto driftsutgifter til åtte ulike kategorier innenfor kultursektoren i kommunene, 2001 – 2010. Befolkningsvektet gjennomsnitt.

Kilde: Kostra og TBU/Telemarkforskning.

porterte utgifter til kulturformål i 2001, utgjorde de 52 prosent av de samlede utgiftene i 2010. Kommunenes totale netto driftsutgifter til kulturformål økte med 299 kroner per innbygger fra 2001 til 2010. Økningen i netto driftsutgifter til idrett og andre kulturformål og kulturbygg var i den samme perioden på til sammen 271 kroner per innbygger, eller 91 prosent av den totale økningen i driftsutgifter til kulturformål.

Dette mønsteret blir enda tydeligere når man ser på perioden 2005–2010. I denne perioden vokste kommunenes utgifter til kultur med 197,5 kroner per innbygger. Så godt som hele økningen i kronebruk på kulturformål per innbygger gikk i denne perioden til idrett (108 kroner) og andre kulturaktiviteter og kulturbygg (110 kroner). Utgiftene til musikk- og kulturskoler økte med 7 kroner per innbygger og utgiftene til kunstformidling med 6 kroner per innbygger. Alle de resterende kulturformålene hadde en realnedgang i kroner per innbygger fra 2005 til 2010. Her trekkes veksten særlig ned av at utgiftene til bibliotek

sank med 27 kroner per innbygger. Andelen av de kommunale driftsutgiftene som gikk til idrett, økte med 3,1 prosentpoeng i denne perioden, og andelen som gikk til andre kulturaktiviteter og kulturbygg økte med 4,4 prosentpoeng. Alle de andre kulturformålene hadde i den samme perioden en synkende andel av de totale kommunale driftsutgiftene til kultur. I fortsettelsen vil vi på grunnlag av beskrivende statistikk og statistiske analyser av variasjoner i kommunenes kulturutgifter gå nærmere inn på de seks kulturformålene i Kostra hvor kommunene har de største utgiftene.

## 12.8 Aktivitetstilbud til barn og unge

Denne regnskapsfunksjonen har preg av å være en samlepost for utgifter som er knyttet til aktiviteter for barn og unge. I Kostraveilederen for 2012 heter det at dette utgiftsområdet omfatter «Tiltak som i hovedsak er orientert til barn og unge. Omfatter bla. barnepark, fritidsklubber, barne-

Tabell 12.9 Netto driftsutgifter til aktivitetstilbud til barn og unge. Kroner per innbygger i 2010-kroner. Befolkningsvektet gjennomsnitt.

Størrelse	Inntektsnivå	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alle	Alle	204	216	197	203	194	203	202	195	191	194
Alle	1	185	196	191	192	180	189	189	178	174	169
	2	158	181	181	157	170	156	159	163	149	140
	3	215	308	232	278	271	294	291	261	280	318
	4	312	217	196	193	150	195	187	206	197	187
Små	1	132	135	143	122	124	133	139	122	149	156
	2	187	199	172	154	152	151	141	150	145	149
	3	197	204	175	178	184	187	177	172	181	178
	4	252	238	204	202	143	209	220	232	204	181
Mellomstore	1	197	183	160	172	138	147	160	136	131	138
	2	129	139	143	153	148	135	132	128	135	131
	3	137	138	119	107	111	128	131	115	119	105
	4	164	157	169	165	159	158	166	148	161	146
Store	1	183	194	200	238	217	235	219	209	194	190
	2	191	228	232	186	188	167	227	207	192	181
	3	201	189	211	200	188	189	180	182	164	165
	4	306	337	253	304	274	294	290	289	281	311

Kilde: Kostra/Telemarkforskning.

og ungdomsorganisasjoner, kor, korps, klubber og festivaler. Omfatter både virksomhet i kommunal regi og tilskudd til andre». Kommunenes utgifter til fritidsklubber og utgifter kommunene har til viktige deler av kulturfrivilligheten rapporteres altså på denne regnskapsfunksjonen. Tabell 12.9 ovenfor gir en oversikt over utviklingen i kommunenes utgifter på dette området, med henblikk på inntektsnivå og kommunestørrelse.

Som det framgår av tabellen, har utgiftene til aktivitetstilbud for barn og unge hatt en svak realnedgang i utgifter per innbygger gjennom tiårsperioden. Samtidig falt andelen av kommunenes totale netto driftsutgifter til kultur som brukes på aktivitetstilbud for barn og unge med 3 prosentpoeng, fra 14,2 prosent i 2001 til 11,1 prosent i 2010. Når man ser på utviklingen fra 2005, finner man at kronebruken er den samme i 2010. I denne perioden sank budsjettandelen som brukes på aktivitetstilbud på barn og unge, med 1,5 prosentpoeng.

Av tabellen kan det synes som det ikke er noen tydelig nivåforskjell i kommunenes utgifter til aktivitetstilbud for barn og unge, knyttet til inntektsdimensjonen. Nivået på utgifter til aktivitets-

tilbud til barn og unge ligger gjennomgående høyest i de store kommunene (over 20.000 innbyggere), nest høyest i småkommunene (under 5000 innbyggere) og lavest i de mellomstore. Av de statistiske analysene Telemarkforskning har gjennomført, framgår det imidlertid at trenden i kommunenes prioritering av dette utgiftsområde er klart negativ og at dette skyldes en omprioritering i forhold til andre typer kommunale velferdstjenester. Telemarkforskings analyser viser at aktivitetstilbud til barn og unge er det man i samfunnsøkonomisk terminologi kaller et «luksusgode».<sup>15</sup> Kommuner med høye inntekter prioriterer dette formålet sterkere enn kommuner med lave inntekter. Med andre ord betyr dette at den sterkere prioriteringen i rike kommuner er mer enn proporsjonal med inntektsforskjellen.

## 12.9 Bibliotek

Dette er et nokså selvforklarende utgiftsformål. I Kostra-veilederen framgår det at dette dreier om «Utgifter til folkebibliotek og annen lovhjemlet



bibliotekvirksomhet». Tabell 12.10 nedenfor gir en oversikt over utviklingen i kommunenes utgifter på dette området, med henblikk på inntektsnivå og kommunestørrelse.

Ovenfor pekte vi på bibliotek som den klareste «budsjettaperen», både i tiårsperioden 2001–2010 og i perioden 2005–2010. Som det framgår av tabellen, har realutgiftene til bibliotek per innbygger gått ned med 35 kroner fra 2001 til 2010. Det var en betydelig økning i utgiftene til bibliotek fra 2001 til 2002, da utgiftsnivået var på sitt høyeste (303 kroner). Fra 2002 til 2010 har det vært en

jevn nedgang fra år til år, og nivået i 2010 var 48 kroner lavere per innbygger enn i 2002. Dette viser seg også ved at bibliotek har en synkende andel av de totale utgiftene til kulturformål. I 2001 lå den på 14,2 prosent, for siden å synke til 12,6 prosent i 2005 og 11,1 prosent i 2010. Som vi påpekte ovenfor, ber Kostra-veilederen kommunene om å rapportere driftsutgifter som knytter seg til bibliotekenes lokaler og bygg, på funksjon 385 «Andre kulturaktiviteter og kulturbygg». Dette kan bidra til at utgiftstallene for bibliotek ser mindre ut enn kommunenes samlede egentlige utgifter på dette området.

Tabellen viser at de rikeste kommunene i gjennomsnitt bruker mer på bibliotek enn fattige kommuner. I 2010 brukte kommunene i inntektsgruppe 1 228 kroner per innbygger, fulgt av inntektsgruppe 2 med 271 kroner, inntektsgruppe 3 med 291 kroner og inntektsgruppe 4 med 416 kroner. Over tid har det funnet sted en reduksjon i utgiftene til bibliotek i alle inntektsgruppene. De minste kommunene ligger gjennomgående høyest i utgifter til bibliotek, mens nivået er omtrent det samme i mellomstore og store kommuner. En

<sup>15</sup> At disse forskjellene ikke kommer godt frem i tabellene forklares i hovedsak av tre forhold. For det første er ikke de statistiske analysene basert på innbyggervektete kommunetall. Her inngår antall innbyggere som egen forklaringsvariabel. For det andre benyttes netto driftsutgifter i tabellene. I de statistiske analysene benyttes brutto driftsutgifter, men med tilskudd og brukerbetalinger som forklaringsvariable. For det tredje er ikke gjennomsnittstallene i tabellene kontrollert for andre kommunale kjennetegn (demografi, politikk, sosiale forhold og lignende). Håkonsen og Løyland (2013) viser for eksempel at inntektselastisiteten stiger fra 0,7 (uelastisk) til 1,44 (elastisk) når man kontrollerer beregningene for andre kommunale kjennetegn.

Tabell 12.10 Netto driftsutgifter til bibliotek. Kroner per innbygger i 2010-kroner. Befolkningsvektet gjennomsnitt.

Størrelse	Inntektsnivå	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alle	Alle	290	303	300	288	282	281	273	266	258	255
Alle	1	265	281	280	272	259	263	256	243	236	228
	2	308	334	319	292	286	293	277	259	271	271
	3	357	294	305	301	303	287	291	302	280	291
	4	301	456	443	438	425	447	408	424	413	416
Små	1	306	321	305	303	310	309	298	304	307	308
	2	359	361	342	351	348	358	375	356	353	361
	3	358	393	414	406	424	421	405	414	384	393
	4	522	529	481	455	459	476	434	434	449	440
Mellomstore	1	274	267	259	250	234	233	232	227	228	227
	2	251	270	268	258	247	256	247	244	246	231
	3	307	296	275	277	269	269	263	266	247	252
	4	322	339	356	339	341	351	348	316	326	312
Store	1	207	264	266	268	270	254	245	228	224	209
	2	284	287	298	267	271	304	286	264	246	227
	3	299	311	315	320	266	287	251	240	249	252
	4	301	312	303	277	279	260	259	265	242	257

Kilde: Kostra/Telemarkforskning.

forklaring på dette mønsteret kan være knyttet til stordriftsfordeler i bibliotekdrift. At bibliotekenes budsjettandel avtar med økt innbyggertall betyr ikke nødvendigvis at bibliotek tjenesten er dårligere. Det kan i stedet bety at større kommuner utnytter stordriftsfordelene til å produsere en mer effektiv tjeneste.

Telemarksforskings statistiske analyse av Kostradataene viser at kommunenes prioritering av bibliotekformål er påvirket av sosiale og demografiske faktorer, og særlig gjelder dette antall innvandrere i kommunen. Kommuner med en høy andel innvandrere prioriterer bibliotek sterkere enn andre kommuner – alt annet likt. Resultatene tyder videre på at kommuner med høye frie inntekter prioriterer bibliotek tjenester mer enn proporsjonalt med inntektsforskjellen, men likevel ikke så sterkt som man finner for mange av de øvrige kulturformålene. At bibliotek tjenester dermed er å regne som såkalte luksusgoder, er noe overraskende i og med at det finnes en lov om at alle kommuner skal ha folkebibliotek. Årsaken til luksuspreget er trolig at kommunene, til tross for loven, har et nokså stort handlingsrom til å priori-

tere ressursbruken gjennom åpningstider, beholdning og nyinnkjøp. Det er rimelig å tro at det er disse sidene ved bibliotekdriften som bidrar til forskjeller i ressursbruk mellom rike og fattige kommuner.

## 12.10 Idrett

Som nevnt ovenfor, ble det i 2008 innført en ny Kostra-funksjon kalt funksjon 381 «Kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg». Fram til dette ble alle idrettsrelaterte utgifter rapportert til funksjon 380 «Idrett og tilskudd til andres idrettsanlegg». Fra og med 2008 avgrenses funksjon 380 i Kostraveilederen til utgifter og inntekter til idrettsaktiviteter i kommunal regi, og til drifts- og anleggstøtte til idrettsorganisasjoner. Fra og med 2008 skal kommunene rapportere driftsutgifter til kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg på funksjon 381. I tabell 12.11 nedenfor er utgiftene til de to Kostra-funksjonene slått sammen.

Av regnskapstallene fra 2008 til 2010 framgår det at en betydelig andel av driftsutgiftene som er

Tabell 12.11 Netto driftsutgifter til idrett. Kroner per innbygger i 2010-kroner. Befolkningsvektet gjennomsnitt.

Størrelse	Inntektsnivå	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alle	Alle	387	404	418	391	418	443	473	467	467	526
Alle	1	410	417	427	407	376	420	455	456	457	504
	2	410	442	447	411	440	446	489	445	463	482
	3	462	328	360	328	494	491	506	521	506	641
	4	219	388	432	387	372	485	455	426	434	484
Små	1	351	325	336	327	306	353	397	322	372	402
	2	355	381	350	344	383	390	388	418	429	447
	3	332	326	352	306	343	436	387	364	327	394
	4	396	444	513	547	418	591	626	518	595	559
Mellomstore	1	307	328	333	303	287	307	328	333	322	351
	2	400	334	319	298	287	324	331	351	332	376
	3	321	372	340	337	379	380	435	391	371	433
	4	356	388	440	378	425	450	495	483	501	515
Store	1	349	409	405	422	429	430	482	425	444	438
	2	554	534	549	546	406	446	485	488	575	635
	3	435	409	474	407	432	487	529	598	452	462
	4	361	413	439	387	543	545	573	552	563	705

Kilde: Kostra/Telemarkforskning.

inkludert i tabell 12.11, går til kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg. I 2010 var kommunenes utgifter til kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg på 363 kroner per innbygger. Utgiftene til kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg utgjorde dermed i 2010 69 prosent av de totale idrettsrelaterte driftsutgiftene som inngår i tabell 12.11. Man kan videre merke seg at i det samme året utgjør kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg alene 21 prosent av de totale netto driftsutgiftene til kulturformål i kommunene. I avsnittet ovenfor om kommunenes investeringsutgifter så vi at det har vært en kraftig vekst i disse utgiftene etter 2005. Kommunenes rapportering til Kostra om driftsutgifter til idrettsbygg og idrettsanlegg fra 2008 til 2010 kan tyde på at disse utgiftene vokser i takt med investeringsutgiftene på idrettsområdet.

Ovenfor har vi framhevet idrett som en av de klare budsjettvinnerne i perioden. Fra 2001 til 2010 gikk kommunenes netto driftsutgifter per innbygger til disse formålene opp fra 387 til 526 kroner, eller med 35,9 prosent. Mye av denne veksten foregikk mellom 2005 og 2010, hvor utgiftene

til idrett økte med 108 kroner. Andelen av kommunenes kulturbudsjetter som går til idrett, har økt fra 26,9 prosent i 2001 til 30,3 prosent i 2010. Når det gjelder kommunenes inntektsnivå, viser tabellen at utgiftene per innbygger til idrett gjennomgående ligger på et nokså likt nivå i de fire inntektsgruppene. Kommunene som har lavest inntektsnivå, bruker med andre ord betydelig mer i prosent av sine disponible inntekter til idrett enn kommunene i de høyere inntektsgruppene. Dette bildet endres imidlertid når man ser inntektsdimensjonen i sammenheng med kommunistørrelse. Innenfor de tre kommunistørrelsesgruppene er mønsteret at de rikeste kommunene bruker et betydelig større kronebeløp per innbygger på idrett enn de fattigere. De statistiske analysene Telemarksforskning har gjennomført, viser at idrett er å betrakte som et typisk luksusgode i samfunnsøkonomisk forstand. Her viser analysen at inntektsforskjeller mellom kommuner bidrar til store forskjeller i tilbudet, når man kontrollerer for andre faktorer som påvirker utgiftsnivået.

Tabell 12.12 Netto driftsutgifter til musikk- og kulturskoler. Kroner per innbygger i 2010-kroner. Befolkningsvektet gjennomsnitt.

Størrelse	Inntektsnivå	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alle	Alle	158	168	173	203	217	222	228	229	227	224
Alle	1	142	154	160	188	206	203	210	210	211	205
	2	207	203	203	250	232	274	276	280	270	274
	3	198	129	137	163	177	177	182	188	185	187
	4	119	365	360	409	473	450	430	462	491	475
Små	1	230	224	224	287	309	319	335	316	335	344
	2	229	230	256	307	347	346	347	388	397	421
	3	248	310	324	375	427	420	437	489	457	431
	4	397	415	385	465	525	500	487	438	505	512
Mellomstore	1	151	167	181	200	204	205	230	232	235	229
	2	160	184	186	216	218	232	232	234	233	226
	3	200	201	201	268	283	297	307	312	294	305
	4	203	240	234	286	331	334	328	340	331	330
Store	1	152	156	160	191	206	218	220	221	228	212
	2	122	136	136	172	186	173	222	205	195	182
	3	145	153	163	167	220	234	171	184	176	184
	4	104	107	115	122	128	135	140	137	137	139

Kilde: Kostra/Telemarkforskning.

### 12.11 Musikk- og kulturskoler

I likhet med bibliotek er denne regnskapsfunksjonen i Kostra selvforklarende. Kostra-veilederen sier her kun at det dreier seg om utgifter til «Drift av kommunale kulturskoler».

Av tabell 12.12 framgår det at utgiftene til kulturskoler har hatt en viss relativ og reell vekst fra 2001 til 2010. Her viser tallmaterialet at det fant sted en betydelig realutgiftsøkning til kulturskolene fra 2001 til 2005. I denne perioden vokste kommunenes utgifter til kulturskolene med 59 kroner, eller 37 prosent. Veksten fortsatte fra 2005 til 2008, men veksttakten var da meget beskjeden. Fra 2008 til 2010 har kulturskolene fått en liten reell reduksjon i driftsutgiftene. Målt som andel av samlede nettoutgifter til hele kulturområdet, var andelen til kulturskoler på sitt høyeste nivå i 2005, da utgiftene til kulturskoler utgjorde 14,1 prosent av totale kulturutgifter. I 2010 var den samme andelen redusert til 12,7 prosent.

Av tabellen framgår det videre at de rikeste kommunene (inntektsgruppe 4) bruker klart mest per innbygger til musikk- og kulturskoler, og at nivået på utgifter blant disse kommunene stort sett ligger over det dobbelte av landsgjennomsnittet gjennom hele perioden 2001–2010. Blant de øvrige inntektsgruppene er bildet mer sammensatt, ved at det er kommunene i inntektsgruppe 2 som ligger nest høyest og en del høyere enn landsgjennomsnittet, mens inntektsgruppe 1 ligger litt under landsgjennomsnittet og inntektsgruppe 3 lavest. Dette bildet holder seg nokså stabilt de fleste årene i tiårsperioden. Når det gjelder størrelse, ser vi at utgiftene til kulturskolene gjennomgående er størst i småkommunene, nest størst i de mellomstore og lavest i de store kommunene. Telemarksforskings statistiske analyser viser at det er stordriftsfordeler knyttet til drift av kulturskolene. Hovedgrunnen til forskjellene mellom kommuner av ulik størrelse er muligheter for utnyttelse av stordriftsfordeler. Lavere ressursbruk i store kommuner betyr derfor ikke nødvendigvis et dårligere tilbud. Analysen viser også at kommunenes utgifter til kulturskoler i mindre grad enn de fleste andre kulturformålene har preg av å være luksusgoder. Dette er i tråd med antakelsen om at lovregulerte kulturformål er mindre påvirket av endringer i inntekt enn de øvrige kulturformålene.

### 12.12 Andre kulturaktiviteter og kulturbygg

Ovenfor påpekte vi at utgifter til kommunale kulturbygg ble utskilt som en egen funksjon fra og med 2008. For å få sammenlignbare tall over tid har vi brukt de summerte utgiftene for Kostra-funksjon 385 «Andre kulturaktiviteter og utgifter til andres kulturbygg» og Kostra-funksjon 386 «Kommunale kulturbygg». Etter 2008 avgrenser Kostra-veilederen funksjon 385 til (i) utgifter og inntekter knyttet til kulturaktiviteter i kommunal regi, (ii) tilskudd til organisasjoner, aktiviteter, markeringer, kulturdager og hendelser som drives av eller baseres på frivillighet, (iii) tilskudd til drift/vedlikehold av og investeringer i andres kulturbygg og (iv) kulturkonsulent/kulturkontor. Kostra-funksjon 386 omfatter ulike typer utgifter knyttet til drift av kulturbygg.

Vi har pekt på at andre kulturaktiviteter og kulturbygg er en klar budsjettvinner, sammen med idretten. Som man kan se av tabell 12.13, steg kommunenes utgifter til disse formålene fra 243 kroner per innbygger i 2001 til 375 kroner per innbygger i 2010. Det er andre kulturaktiviteter og kulturbygg som har den sterkeste prosentvise veksten i tiårsperioden, 54,3 prosent. Økningen i utgiftene til disse formålene fant i hovedsak sted i perioden 2005 til 2010. Før dette var utgiftene stabile og litt synkende fram til 2004. Deretter har de vokst jevnt fram mot 2010. Andelen av kommunenes kulturutgifter som brukes på disse formålene, er klart styrket gjennom perioden. I 2001 lå denne andelen på 16,9 prosent, for så å stige til 17,2 prosent i 2005 og 21,6 prosent i 2010.

Det er tydelige nivåforskjeller på utgiftene som er rapportert på «Andre kulturaktiviteter og kulturbygg» ut fra kommunenes inntektsnivå: Kommunene i inntektsgruppe 1, 2, 3 og 4 hadde i 2010 utgifter per innbygger på henholdsvis 312, 380, 496 og 707 kroner. Her er det altså en klar sammenheng mellom kommunenes inntektsnivå og pengebruk på dette kulturformålet. Med hensyn til kommunestørrelse finner vi at nivået på utgiftene er gjennomgående høyest i småkommunene, mens det er på om lag samme nivå i de mellomstore og store kommunene. De statistiske analysene Telemarksforskning har utført, viser at det er dette kulturformålet som er det mest inntektsfølsomme, og at det er på dette området det vil oppstå størst forskjeller mellom kommuner avhengig av nivået på kommunens frie inntekter.

Kostra-funksjon 385 har tydelig preg av å være en sekkepost. Samtidig er en betydelig del av veksten i kommunenes kulturutgifter rapportert på

Tabell 12.13 Netto driftsutgifter til andre kulturaktiviteter og kulturbygg. Kroner per innbygger i 2010-kroner. Befolkningsvektet gjennomsnitt.

Størrelse	Inntekts-nivå	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alle	Alle	243	243	243	233	265	300	323	361	356	375
Alle	1	221	206	207	195	206	195	241	289	294	312
	2	304	301	288	267	218	432	355	420	355	380
	3	267	185	212	235	405	371	441	414	462	496
	4	228	713	644	620	617	669	683	789	772	707
Små	1	405	321	336	337	336	348	399	466	443	440
	2	363	382	345	364	385	422	472	446	540	561
	3	418	563	539	470	502	502	501	629	605	553
	4	637	867	777	807	803	921	921	975	992	961
Mellom-store	1	210	216	212	161	161	179	233	241	234	258
	2	255	224	235	234	251	276	328	433	337	309
	3	278	292	206	205	245	248	246	321	374	443
	4	219	211	273	268	257	278	326	388	392	314
Store	1	158	196	191	161	156	183	208	255	254	305
	2	280	239	214	193	205	201	251	341	298	322
	3	183	139	217	264	278	246	258	260	298	281
	4	182	192	208	208	300	400	417	418	403	460

Kilde: Kostra/Telemarkforskning.

denne funksjonen. Dette skaper klarhet om hva økningen i kommunenes kulturutgifter har gått til. Regnskapstallene fra Kostra viser at kommunene i 2010 brukte 131 kroner per innbygger på funksjon 386 «Kommunale kulturbygg». Dette er 35 prosent av de summerte utgiftene på funksjon 385 samme år. Fra og med 2008 rapporterer kommunene spesifikt om beløp gitt i tilskudd til lag og foreninger (ikke idrettslag) som føres på Kostrafunksjon 385. I 2010 var disse utgiftene på 32 kroner per innbygger, eller 13,2 prosent av de totale utgiftene som er rapportert på funksjon 385 (ikke medregnet utgifter til kommunale kulturbygg).

I 2010 var kommunenes utgifter til andre kulturaktiviteter og utgifter til andre kulturbygg på 375 kroner per innbygger. Av dette gikk altså 131 kroner til kommunale kulturbygg og 32 kroner til tilskudd til frivillige lag og foreninger. Hva de resterende 212 kronene gikk til, kan vi ikke si med sikkerhet. Her kan imidlertid andre kilder bidra til å danne et omtrentlig bilde av hva disse utgiftene består av.

I den ovennevnte studien av den kommunale kultursektoren fra 2010 framholder Storstad at det er grunn til å anta at utgifter som rapporteres på funksjon 385, går til festivaler og større enkeltarrangementer. Denne vurderingen må sees på bakgrunn av det som beskrives som et sentralt utviklingstrekk i Storstads og i Agedal og medforfatteres studier av endringer i den kommunale kultursektoren og det lokale kulturlivet, nemlig «festivaliseringen». I disse og andre studier av kulturlivet framheves det at det siden 1990-tallet har vært en sterk økning i antallet festivaler, spel og enkeltarrangementer som avholdes i norske kommuner. Mange av disse arrangementene støttes av kommunene. Som vist innledningsvis i dette kapitlet, dreier støtten seg om økonomiske tilskudd og om tilretteleggeroppgaver kommunene påtar seg. Begge disse formene for støtte vil kunne synes som utgifter i Kostrafunksjon 385. Dette synet får støtte i Statistisk sentralbyrås beskrivelse av utgifter som rapporteres på regnskapsfunksjon 385. SSB anslår at utgiftene som kommunene har rapportert på funksjon 385 i 2010

(ikke medregnet utgifter til kommunale kulturbygg), i hovedsak består av tilskudd til organisasjoner, aktiviteter, markeringer, kulturdager og hendelser som drives av eller baseres på frivillighet.<sup>16</sup> Gitt at vi allerede har klarlagt at tilskudd til organisasjoner utgjorde en liten del av disse utgiftene, gir dette grunnlag for å anta at en betydelig del av utgiftene gikk til festivaler og andre kulturhendelser.

### 12.13 Oppsummering: Kulturløft i den kommunale kultursektoren?

Før vi går nærmere inn på ulike områder i den lokale kultursektoren, vil vi i dette avsnittet trekke noen foreløpige konklusjoner om utviklingen i den kommunale kulturpolitikken. Framstillingen vi har gitt i de foregående avsnittene, gir et bilde av utviklingen på landsbasis i kommunale kulturutgifter etter årtusenskiftet. Vi har sett at kommunenes samlede utgifter til kulturformål har hatt en betydelig økning gjennom 2000-tallet, både målt i pengebruken per innbygger og målt i kulturutgiftenes andel av de totale kommunale driftsutgiftene. Kultursektoren er med andre ord en budsjettvinner i kommunene i denne perioden sammenlignet med andre sektorer. Vi har også sett at veksttakten i kommunenes driftsutgifter til kulturformål har tiltatt etter 2005. Mens utgiftene til kulturformål over statsbudsjettet vokste klart raskere enn kommunenes kulturutgifter i tiden fram mot 2005, har kommunenes kulturutgifter vokst mer i takt med den statlige utgiftsveksten i tiden etter 2005. Kommunene har opprettholdt sin posisjon som den største bidragsyteren til de offentlige utgiftene til kultur gjennom 2000-tallet.

Disse observasjonene dreier seg om veksten i kommunenes driftsutgifter til kulturformål. I tillegg til dette har vi sett at det i tiden etter 2005 har vært en kraftig vekst i kommunenes investeringsutgifter på kulturområdet. Ved årtusenskiftet var kommunenes brutto investeringsutgifter på kulturområdet på om lag en tidel av deres brutto driftsutgifter. Ti år senere er kommunenes brutto investeringsutgifter kommet opp på et nivå som tilsvarer mer enn 40 prosent av kommunenes brutto driftsutgifter til kultur. Mens veksten i kommunenes driftsutgifter i tiårsperioden 2001–2010 tok til fra 2004, har veksten i investeringsutgifter for en stor del funnet sted etter 2005. Disse investeringene har i hovedsak gått til idrettsbygg og -anlegg og til kulturbygg. Økningen i investe-

ringsutgiftene til idrettsbygg og -anlegg er i kroner større enn økningen i investeringer i kulturbygg, men det er investeringer i kulturbygg som vokser sterkest.

På denne bakgrunnen kunne det vært nærliggende å hevde at det statlige Kulturløftet har blitt fulgt opp med et løft også i den kommunale kultursektoren i tiden etter 2005. Mer spesifikt kan det se ut til at utviklingen i kommunenes kulturutgifter har bidratt til å oppfylle punktene i Kulturløftet om å øke den lokale kulturinnsatsen og å satse på lokale kulturbygg. Bildet vi har tegnet av en kommunal kultursektor i vekst, stemmer imidlertid dårlig overens med situasjonsbeskrivelsene som har blitt formidlet til utvalget fra aktører som representerer det lokale kulturlivet og den lokale kulturforvaltningen. I møter og skriftlig kommunikasjon vi har hatt med slike aktører, blir det snarere pekt på at den kommunale kultursektoren har blitt nedprioritert, og at det er et behov for et kulturløft på lokalt nivå. I et møte med en av disse aktørene ble det påpekt at statistikken som beskriver vekst i den kommunale kultursektoren, framstår som et «mysterium» sett i lys av erfaringene kommunale kulturarbeidere gjør i deres daglige virke. Etter utvalgets oppfatning er det gode grunner til å ta disse synspunktene på alvor. Tre forhold kan forklare hvorfor statistikken over kommunenes kulturutgifter bryter med lokale kulturlivsaktørers virkelighetsoppfatning:

*For det første* kan misforholdet mellom bildet av vekst som framkommer i statistikken og virkelighetsoppfatningene disse kulturlivsaktørene gir uttrykk for, ha å gjøre med nedbyggingen av den politiske og administrative organiseringen av den kommunale kultursektoren. Nedprioriteringen av kultursektoren det pekes på, kan med andre ord dreie seg om en nedprioritering av det lokale kulturbyråkratiet. Flere av de som har fremmet slike synspunkter til utvalget, representerer nettopp den kommunale kulturforvaltningen. Innledningsvis i dette kapitlet pekte vi på at tendensen til at kommuner går bort i fra en organisering med egne kulturutvalg og kulturetater, har fortsatt på 2000-tallet, men at endringstakten er svakere nå enn den var på 1990-tallet. Vi har pekt på at disse endringene slår ut forskjellig i kommuner med ulikt innbyggertall. Blant de små kommunene har det siden 1990-tallet vært en klar nedgang i andelen som har egen kulturetat. Blant de større kommunene har det derimot vært en klar oppgang i andelen som har egen kulturetat.

Reduksjonen i andelen av kommuner som har kulturutvalg og kulturetater, kan i seg selv sees som et uttrykk for en nedprioritering av kultur-

<sup>16</sup> SSB (2011).

sektoren blant kommunene. At det blir færre kulturpolitikere og kulturbyråkrater behøver imidlertid ikke bety at kommunene bruker mindre ressurser på å støtte det lokale kulturlivet. Kostra-tallene vi har gjennomgått, viser jo nettopp at kommunenes totale utgifter til kulturformål stiger. Den ovennevnte undersøkelsen av utviklingen i den kommunale kultursektoren på 1990-tallet fant at det var en sammenheng mellom administrativ organisering av kultursektoren og kommunenes budsjettmessige prioritering av kulturformål.<sup>17</sup> Ifølge denne studien brukte kommuner som ikke hadde egen kulturetat, mindre penger på kulturformål enn kommuner med en egen kulturetat. Storstads studie av den kommunale kultursektoren på 2000-tallet undersøker det samme forholdet. I denne studien finner man ingen påviselig sammenheng mellom kommunenes prioritering av kultur og deres politiske eller administrative organisering av kultursektoren. Dette stemmer godt overens med det overordnede bildet av en kommunal kultursektor i vekst som framkommer i vår gjennomgang av Kostra-tallene.

*For det andre* kan misforholdet mellom bildet av utviklingen i den kommunale kultursektoren som framkommer i Kostra-tallene, og erfaringene lokale kulturlivsaktører gir uttrykk for, ha sammenheng med inntektsulikheter mellom kommunene. Omfanget av kulturtilbudet i en kommune kan være svært forskjellig avhengig av om den er en høy- eller en lavinntektskommune. Dette vil igjen kunne ha betydning for om kultursektoren oppleves å være i vekst eller i nedgang. Vi har vist at det er store forskjeller i kommunenes kulturutgifter langs inntektsdimensjonen. Nivået på kulturutgiftene i den firededelen av kommunene som har de høyeste inntektene, var i 2010 over 50 prosent høyere enn nivået på kulturutgiftene i den firedelen av kommunene som har de laveste inntektene. Økningen i kommunenes kulturutgifter etter 2005 er langt større i kroner i høyinntektskommuner enn den er i lavinntektskommuner. Bildet av store og økende forskjeller i kulturutgiftene mellom høy- og lavinntektskommuner er imidlertid ikke entydig. Når det gjelder kommunenes prioritering av kulturformål opp mot andre utgiftsområder, er tendensen at lavinntektskommunene bruker en større andel av sine budsjetter på kulturformål enn høyinntektskommuner.

*For det tredje* kan misforholdet mellom veksten i kommunenes utgifter til kulturformål som er rapportert til Kostra-systemet og erfaringene aktører fra den kommunale kultursektoren gir

uttrykk for, ha sammenheng med hvilke deler av den kommunale kultursektoren veksten tilfaller, og med hva disse aktørene oppfatter som «kultursektoren». Vi har sett at økningen i kommunenes driftsutgifter til kulturformål for en stor del har gått til virksomheter det rapporteres om på kostnadsområdene idrett og andre kulturaktiviteter og kulturbygg. Dette gjelder perioden 2001 til 2010 og i enda høyere grad perioden 2005 til 2010. I perioden 2005–2010 gikk så godt som hele veksten i kommunenes driftsbudsjetter for kultur til disse to formålene, og om lag halvparten av denne veksten gikk til idrettsformål. Idrett har gjennom flere tiår vært det største utgiftsområdet i den kommunale kultursektoren.<sup>18</sup> Vi har sett at idretten har styrket sin posisjon i sektorens budsjettfordeling etter årtusenskiftet og særlig i perioden 2005–2010. I 2001 gikk 26,9 prosent av kommunenes driftsutgifter på kulturområdet til idrett. I 2005 var andelen på 27,4 prosent, og i 2010 hadde den økt til 30,3 prosent. Vi har også vist at om lag halvparten av økningen i kommunenes investeringsutgifter på kulturområdet gikk til idretten. I 2010 gikk 60 prosent av kommunenes investeringsutgifter til idretten.

Det er grunn til å tro at aktørene som gir uttrykk for at den kommunale kultursektoren er under press, ikke regner idretten fullt ut som en del av kultursektoren. Dette er en forståelse som samsvarer med begrepet om ytringskultur vi har tatt til orde for i tidligere kapitler. Hvis man i tråd med en slik forståelse, ser bort fra kommunenes utgifter til idrettsformål, er veksten på kulturområdet langt mindre imponerende enn den ellers framstår som. Når man ser bort fra idrettsformål, har nesten hele utgiftsøkningen på det kommunale kulturområdet gått til utgiftsområdet «Andre kulturaktiviteter og kulturbygg». En tredel av disse utgiftene gikk i 2010 til drift av kommunale kulturbygg. Hvis vi støtter oss til Statistisk sentralbyrås beskrivelse av utgiftsområdet, gikk de resterende to tredelene i hovedsak til tilskudd til aktiviteter, markeringer, kulturdager og hendelser som drives av eller baseres på frivillighet. Mye av disse utgiftene kan med andre ord antas å ha gått til det som omtales som begivenhetskulturen i det lokale kulturlivet.

Kulturlivsaktører som har gitt uttrykk for en oppfatning om at den lokale kultursektoren er nedprioritert, viser mer spesifikt til at det foregår en nedprioritering av den «kulturelle grunnmuren». Med dette siktes det til permanente kulturvirksomheter som ungdomsklubber, kultursko-

<sup>17</sup> Myrvold (1998).

<sup>18</sup> Mangset (1992).

ler, folkebibliotek, kino, museer, korps og kor. Som vi har sett, har veksten i kommunenes driftsutgifter til kulturformål etter årtusenskiftet i liten grad tilfalt disse kulturformålene. I perioden 2005–2010 har kommunenes utgifter til de fleste av disse kulturformålene hatt en realnedgang målt i kroner per innbygger. Nedgangen er størst for folkebibliotekene. Alle disse kulturformålene har i den samme perioden fått en redusert andel av kommunenes kulturbudsjetter. Slik sett stemmer oppfatningen om at det lokale kulturlivet er nedprioritert langt bedre overens med tallmaterialet vi har presentert ovenfor. I den grad man i lys av dette kan snakke om at det har funnet sted et kulturløft i den kommunale kultursektoren, dreier det seg om et «idrettsløft», et «kulturhusløft» eller kanskje et «festivalløft», men ikke om et løft i den kulturelle grunnmuren i det lokale kulturlivet.

### **12.14 Kultursektorens utydeliggjøring**

Det er nærliggende å se denne nedprioriteringen av den kulturelle grunnmuren i sammenheng med svekkelsen av den kommunale kulturadministrasjonen vi var inne på ovenfor. Om ikke nedbyggingen av den politiske og administrative organiseringen av kultursektoren i kommunene fører til en reduksjon av kommunenes kulturbudsjetter, kan den derimot sies å bidra til en utydeliggjøring av kultursektoren på lokalt nivå. Med færre representanter for kultursektoren på høyt nivå i kommuneorganisasjonen blir det vanskeligere å få gehør for kultursektorens interesser og behov, blir det påpekt av aktører utvalget har vært i kontakt med. Dette bidrar i sin tur til tendensen til at kulturfeltet i økende grad blir sett på som et aspekt ved andre politikkkfelt og i minkende grad sett på som et selvstendig virksomhetsområde i kommunene. Et gjennomgående tema i situasjonsbildene som har blitt kommunisert til oss fra aktører i det lokale kulturlivet, er at det blir stadig vanskeligere å vinne politisk tilslutning for ressursbruk på de «vanlige» og permanente kulturvirksomhetene. For å bli prioritert av kommunenes politiske ledelse må kulturtiltak begrunnes i andre hensyn enn de rent kulturpolitiske, slik som næringsutvikling eller rus- og kriminalitetsforebygging, blir det hevdet.

I forlengelsen av dette framhever lokale kulturlivsaktører det de oppfatter som en mangel på nasjonal sammenheng i kulturpolitikken. Kulturdepartementet har i liten grad en synlig og retningssigende rolle for den kommunale kultursektoren, blir det påpekt i denne sammenhengen.

Andre statlige sektorinteresser ser ut til å ha en mer toneangivende rolle i det lokale kulturlivet. I statlige programmer på folkehelse- eller forebyggingsområdet gjøres ofte prosjektmidler tilgjengelige for kulturtiltak, under forutsetning av at de bygger opp under programmenes helsepolitiske eller sosialpolitiske målsettinger. Dette bidrar til en utydeliggjøring av kultursektoren på lokalt nivå. Ikke minst blir det påpekt at Kommunal- og regionaldepartementet, gjennom dets program for stedsutvikling, framstår som det viktigste «kulturdepartementet» sett fra et kommunalt ståsted.

### **12.15 Kulturlov og kulturutgifter**

Innledningsvis i dette kapitlet pekte vi på at kulturloven trådte i kraft i 2007. Med dette ble ett av punktene i Kulturløftet I oppfylt. En av de uttrykte intensjonene med loven var å bidra til å styrke de økonomiske rammevilkårene for det lokale kulturlivet. I punktet om økt lokal kulturinnsats i Kulturløftet II blir det pekt på at regjeringen vil bidra til at lovens forpliktelser følges opp. Som vi har påpekt, retter kulturloven seg spesifikt mot de kulturvirksomhetene vi i dette avsnittet har omtalt som begivenhetskulturen og den kulturelle grunnmuren, og ikke mot idretten. Gjennomgangen av Kostra-statistikken vi har gjort i dette kapitlet, tyder ikke på at loven har hatt noen nevneverdig betydning for kommunenes utgifter til disse kulturvirksomhetene på landsbasis. Vekstkurvene vi har vist for kommunenes driftsutgifter og investeringsutgifter til kulturformål, tar til før loven trådte i kraft. Telemarksforskning har analysert Kostra-statistikken med henblikk på virkningene av innføringen av kulturloven, men finner ingen indikasjoner på at loven har hatt noen effekt på kommunenes kulturutgifter. Dette støttes av oppfatningen en del aktører i kulturlivet har gitt uttrykk for til oss om at kulturloven har blitt «glemt» etter at den ble innført og at det kreves en aktiv bruk av supplerende virkemidler for å sørge for at den får virkning i kulturlivet.

### **12.16 Utviklingen i det lokale kulturlivet etter 2005**

Gjennomgangen av statistikken fra Kostra i de foregående avsnittene har gitt oss et bilde av utviklingen i den kommunale kultursektoren, men den er ikke tilstrekkelig for å oppnå en forståelse av utviklingen i det lokale kulturlivet i denne perioden. I fortsettelsen av dette kapitlet vil vi derfor



gå nærmere inn på en del av kulturarenaene som inngår i det lokale kulturlivet. Her vil trekke veksell på et bredere kildemateriale i form av forsknings- og utredningsarbeider, annen statistikk og innspill som har blitt formidlet til utvalget skriftlig og i møter med kulturaktører. Kulturarenaene vi fokuserer på er folkebibliotekene, kinoene, kulturskolene, fritidsklubber, det frivillige kulturlivet, kulturfestivaler og konsertsteder. Grunnlaget for at vi velger å fokusere på disse arenaene i det lokale kulturlivet, er for det første at de svarer til begrepet yringskultur som utvalget har tatt til orde for i tidligere kapitler. For det andre har vi lagt vekt på at de er kulturarenaer som er mye brukt av befolkningen, og som har en landsomfattende utbredelse.

Beskrivelsen vi har gitt av utviklingen i kommunenes utgifter til kulturformål, gir oss en forståelse av de økonomiske rammene som gjøres gjeldende for kommunalt drevne kulturvirksomheter som folkebibliotek og kulturskoler. Men den gjenspeiler ikke nødvendigvis det faktiske kulturtilbudet i kommunene. Kinoene er en viktig kulturarena i det lokale kulturlivet som knapt synes i denne statistikken over kommunenes netto driftsutgifter til kulturformål, fordi de i så stor grad er finansiert gjennom egne inntekter. Det frivillige kulturlivet er likeledes bare delvis finansiert gjennom tilskudd fra kommuner og andre offentlige myndigheter. Det samme gjelder aktører innenfor den framvoksende begivenhetskulturen i det lokale kulturlivet og det som kalles kulturnæringene.

Disse kulturarenaene kan sies å spille en særlig viktig rolle i de minste og de største kommunene. Små distriktskommuner har ofte ikke kapasitet til å opprettholde et bredt kulturtilbud i form av egne kulturvirksomheter. Her innehar det frivillige kulturlivet og frivillige organisasjoner gjerne en nøkkelrolle som produsenter og organisatorer i kulturlivet, og omfanget av denne virksomheten synliggjøres ikke i statistikken over kommunenes kulturutgifter. Det samme gjelder mye av kulturtilbudet innbyggerne i storbykommunene kan benytte seg av. Det er i storbyene de fleste statlig finansierte kulturinstitusjonene befinner seg, og dette tilbudet gjenspeiles i liten grad i statistikken over kommunenes kulturutgifter. Det gjør heller ikke det omfattende tilbudet av kulturvirksomheter i storbyene som helt eller delvis er drevet på kommersielt grunnlag.

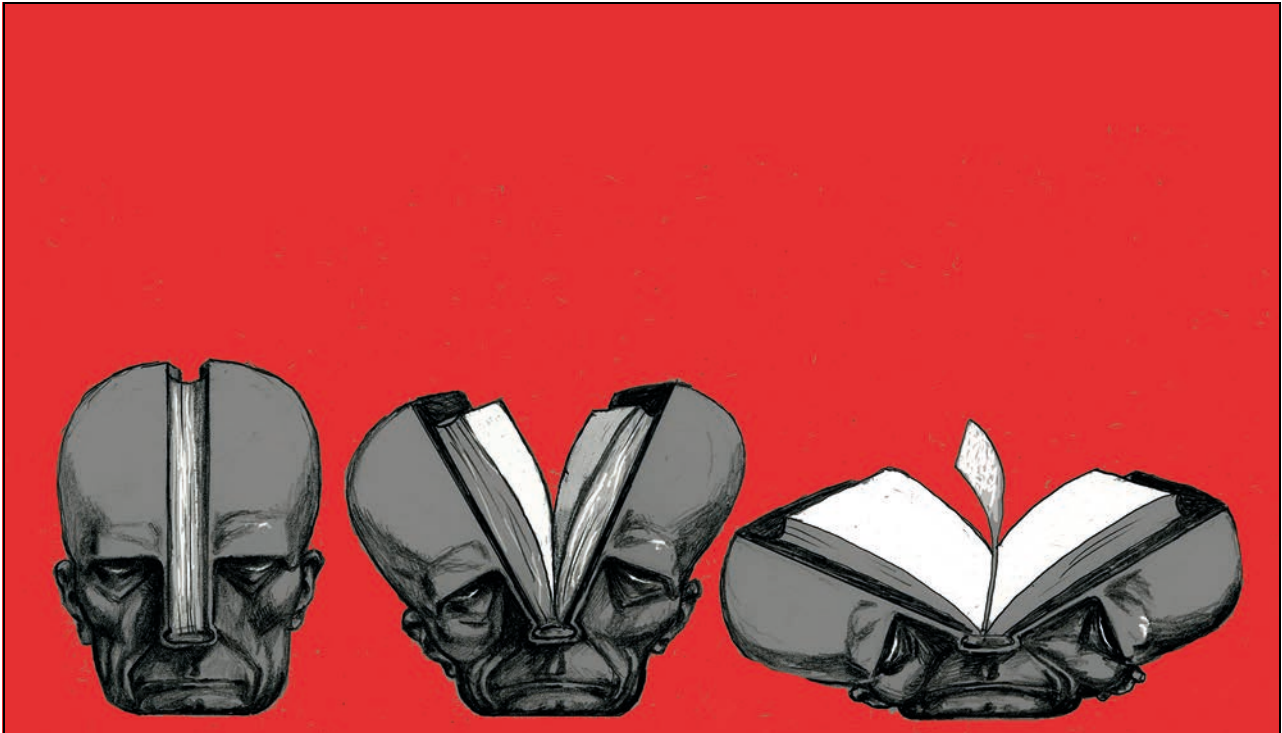
Når vi i fortsettelsen av dette kapitlet beskriver utviklingen i det lokale kulturlivet etter 2005, vil vi forsøke å ta høyde for disse endringene. Vi beskriver utviklingen på lokale kulturarenaer som sva-

rer til begrepet om den kulturelle grunnmuren: folkebibliotek, kulturskoler, kino, den lokale kulturfrivilligheten og fritidsklubber. Disse arenaene er alle etablerte kulturinstitusjoner i det lokale kulturlivet. Vi beskriver også kulturarenaer som hører inn i den framvoksende begivenhetskulturen i det lokale kulturlivet, kulturfestivaler og konsertsteder. I løpet av de siste tiårene har disse kulturarenaene blitt en stadig viktigere del av det lokale kulturlivet, målt både i deres utbredelse i kommunene og i publikumsoppslutning, og denne utviklingen har fortsatt etter 2005. I denne sammenhengen er det verdt å minne om perspektivet vi trakk opp i Del I av denne utredningen om kulturpolitikk som oppbygging av landet som kultur nasjon. I tråd med dette perspektivet betrakter vi ikke «nye» og «gamle» kulturarenaer som konkurrenter i et nullsumspill, hvor den ene arenaens vekst må gå på bekostning av de andre, men legger snarere vekt på at det bør være et kulturpolitisk ansvar å sørge for å opprettholde og stadig utvide uttrykksmangfoldet i kulturlivet over tid.

I avsnittene som følger, vil vi karakterisere disse kulturarenaene og redegjøre for nasjonale kulturpolitiske mål som gjøres gjeldende for dem. Vi beskriver utviklingen på de ulike kulturarenaene etter 2005 med henblikk på oppfyllelsen av kulturpolitiske mål og bærekraften i politikken på det enkelte område. Ved å sammenstille kunnskap om budsjettutviklingen for de ulike kulturvirksomhetene med kunnskap om de politiske forventningene som stilles til dem og utfordringer de står overfor, får vi et bedre grunnlag for å vurdere utviklingen i det lokale kulturlivet. I løpet av de siste årene har flere av kulturarenaene vi fokuserer på blitt utrustet med nye mål og forventninger, mens andre har gjennomgått teknologiske og organisatoriske endringer. Beskrivelsene vi gjør av de enkelte kulturarenaene gir til sammen et grunnlag for å trekke slutninger om den overordnede utviklingen i kulturpolitikken etter 2005, blant annet om forholdet mellom de ulike leddene i kulturlivets verdikjede og samspillet mellom kulturpolitiske myndigheter på de ulike forvaltningsnivåene.

## 12.17 Folkebibliotek

Folkebibliotekene har gjennom lang tid vært en sentral institusjon for dannelses- og opplysningsvirksomhet i Norge. Når folkebibliotekene har blitt beskrevet som «blodårene i det kulturelle systemet», henspiller det dels på at de utgjør en veletablert landsomfattende kulturell infrastruk-



Figur 12.4

tur. Gjennom folkebibliotekloven er alle landets kommuner pålagt å ha et folkebibliotektilbud for sine innbyggere. Dels henspiller beskrivelsen på at folkebibliotekene er en kulturinstitusjon som i større grad enn de fleste andre brukes av hele befolkningen. Folkebibliotekenes særegne samfunnsoppdrag, som er nedfelt i folkebibliotekloven, er å gjøre kunnskap og kultur tilgjengelig for alle medlemmer av befolkningen, uavhengig av sosiale, økonomiske og geografiske skillelinjer. Ved siden av den geografiske spredningen av filialer, er den viktigste forutsetningen for at folkebibliotekene har kunnet omgjøre disse verdiene til praksis, deres gratis tilbud om bøker og andre trykte og digitale medier. Folkebibliotekene har også over tid vist seg i stand til å tilpasse seg samfunnsendringer, blant annet ved å innlemme andre medier enn bøker i sitt tilbud, ved å gi brukere gratis adgang til internett, og ved å gjøre litteratur på andre språk enn norsk tilgjengelig for brukerne. Et særlig viktig sett av utfordringer og utviklingsmuligheter for folkebibliotekene er i dag knyttet til digitalisering og framvoksende systemer for utlån av e-bøker.

De siste årene har folkebibliotekene hatt et fall i besøkstallene. Av bibliotekstatistikken går det fram at besøket ved folkebibliotekene gikk ned fra 4,9 besøk per innbygger i 2000 til 4,4 besøk per innbygger i 2011 (se også kapittel 11).<sup>19</sup> I den samme tiårsperioden vokste det totale utlånet fra

folkebibliotekene, noe som skyldes en økning i utlånet av andre medium enn bøker (musikk, film og lydbøker). På tross av det fallende besøkstallet tyder undersøkelser fra 2000-tallet på at folkebibliotekene i stor utstrekning fortsatt lykkes i å forvalte deres samfunnsoppdrag med å gjøre kunnskap og kultur tilgjengelig for alle. I flere studier dokumenteres det at en stor del av befolkningen bruker folkebibliotek jevnlig, at det er en høy grad av tilfredshet med folkebiblioteket i befolkningen, og at en stor andel av befolkningen mener det er viktig å opprettholde dette tilbudet i kommunene. Av disse studiene framgår det også at barn, unge og kvinner er hyppige brukere av folkebibliotekene, og at dette er et kulturtilbud som innvandrerbefolkningen i stor grad benytter seg av (jf. punkt 11.7.4 ovenfor).

I en studie av hvordan besøkende ved fem hovedbibliotek i norske storbyer bruker folkebibliotekene, framheves det at disse institusjonene ikke bare er et sted for informasjons- og kunnskapsinnhenting. De er også en læringsarena i videre forstand og en sosial møteplass, eller det vi i foregående kapitler har kalt et offentlig rom.<sup>20</sup> Folkebibliotekenes rolle som møteplass i en digitalisert og flerkulturell verden er et sentralt tema i forskningsprosjektet Public Libraries – Arenas for

<sup>19</sup> SSB (2011).

<sup>20</sup> Sentio Research (2008).

Citizenship (PLACE). I publikasjoner fra forskningsprosjektet beskrives folkebiblioteket som en kompleks møteplass. Folkebiblioteket er en arena for møter mellom mennesker som har nære vennskaps- eller slektskapsrelasjoner med hverandre eller som inngår i interesse- eller erfaringsfellesskap. Men folkebiblioteket er også en arena for møter mellom mennesker med ulike erfaringsbakgrunn og interesser, det som i prosjektets terminologi kalles «lavintensive» møter.<sup>21</sup> Som vi påpekte ovenfor i kapittel 8, bærer digitaliseringen og framveksten av det flerkulturelle samfunnet med seg en tendens til at befolkningen i økende grad tar form av en rekke adskilte og internt homogene menings- og kulturfellesskap. Offentlige arenaer som er innrettet på en slik måte at de simulerer samhandling mellom mennesker med ulike interesser og sosial og kulturell tilhørighet, kan motvirke disse fragmenteringstendensene. De kan bidra til at det utvikles tillit (eller sosial kapital) og respekt på tvers av sosiale og kulturelle skillelinjer. Et hovedpoeng i publikasjoner fra PLACE-prosjektet er at folkebibliotekene kan ha en viktig betydning i denne forstand.

Beskrivelsen av folkebibliotekenes faktiske og potensielle betydninger som møteplass tjener som en understrekning av at det fysiske bibliotekrommet har en viktig samfunnsmessig betydning, og at dette ikke kan erstattes av internettbaserte utlånsordninger, uten at sentrale funksjoner ved biblioteket går tapt. Dette poenget er et viktig premiss i bibliotekutredningen *Bibliotekreform 2014* som ABM-utvikling la fram i 2006 og i St.meld. nr. 23 (2008–2009) *Bibliotek. Kunnskapsallmenning, møtestad og kulturarena i ei digital tid*.<sup>22</sup> Begge dokumentene peker på læringsarena og møteplassaspektene ved biblioteket som et grunnlag for å opprettholde og videreutvikle folkebibliotekene i den digitaliserte framtiden. I St.meld. nr. 23 heter det:

Biblioteka har på mange måtar endra rolle frå å vere rom for individuell fordjuping til å vere rom for aktivt fellesskap, og det fysiske biblioteklokalet har kvalitetar som ikkje utan vidare kan erstattast av digital distribusjon av informasjon. Den sosiale møtestaden for alle representerer en kvalitet som må utviklast.<sup>23</sup>

I forlengelsen av dette peker meldingen på at folkebibliotekene i større grad enn i dag bør gå inn i

en sentral rolle for hele det lokale kulturfeltet, og at dette bør være et selvfølgelig perspektiv for kommuner som planlegger å bygge nye eller utvide eksisterende kulturbygg. For å bidra til at folkebibliotekene skal utvikles til sentre for lokalt kulturliv, foreslås det i Bibliotekmeldingen at Kulturdepartementet skal bidra til en ordning med modellbibliotek, som skal utvikle nye tilbud og fungere som forbilder for sektoren, og til et kompetanseutviklingsprogram for folkebibliotekene. Meldingen signaliserer også at Kulturdepartementet skal bidra med midler til markedsføring av bibliotekene og med midler til investeringer i bibliotekbygg. Disse løftene har blitt stadfestet av regjeringen Kulturloftet II, hvor et av punktene dreier seg om å

(s)tyrke bibliotekene som arenaer for leselyst, læring og kulturopplevelser. Bidra til et kvalitets- og kompetanseløft i bibliotekene gjennom utviklingstilskudd og modellbibliotek og bruk av ny teknologi.

Forslagene i Bibliotekmeldingen har til nå i liten grad blitt fulgt opp av departementet. Fra biblioteksektorens side blir det påpekt at Kulturloftet i liten grad har kommet folkebibliotekene til gode, sett bort fra ordningene Den kulturelle skolesekken og Den kulturelle spaserstokken som har gitt folkebibliotekene muligheter til å drive formidling til et stort publikum.

Bibliotekmeldingen har imidlertid blitt fulgt opp gjennom det ennå pågående arbeidet med revidering av folkebibliotekloven. Et høringsnotat fra Kulturdepartementet om lovarbeidet hadde svarfrist sommeren 2012. I forslaget til revidert formålsparagraf i folkebibliotekloven heter det at folkebibliotekene skal være en «møteplass og arena for offentlig samtale og debatt». Med dette understrekes på den ene siden at det fysiske folkebiblioteket ikke kan erstattes av en internetttjeneste, og på den andre siden at kommunene har plikt til å drive et aktivt formidlingsarbeid gjennom folkebibliotekene.

Et viktig element i utviklingen av folkebibliotekene som møteplass og formidlingsarena er utvikling av en digital infrastruktur og e-bokutlånstilbud ved folkebibliotekene. Som vi var inne på i kapittel 11, har det vært liten framdrift i dette arbeidet. I innspill til utvalget fra Norsk Bibliotekforening og andre aktører på bibliotekfeltet, blir det pekt på at arbeidet med å utvikle systemer for e-bokutlån ved folkebibliotekene har gått tregt. Et av forholdene som har forvansket dette arbeidet

<sup>21</sup> Aabø mfl. (2010).

<sup>22</sup> ABM-utvikling (2006).

<sup>23</sup> St.meld. nr. 23 (2008-2009): 23-24.

er at folkebibliotekene i dag betjenes av flere inkompatible biblioteksystemer.

Hovedansvaret for utviklingen av folkebibliotekene ligger hos kommunene. Gjennom folkebiblioteksloven er de forpliktet til å opprettholde et slikt tilbud for sine innbyggere, men loven regulerer i liten grad innholdet og omfanget av dette tilbudet. Ovenfor i dette kapitlet har vi vist at folkebibliotekene er det området innenfor den kommunale kultursektoren som har kommet dårligst ut med hensyn til fordelingen av veksten i kommunenes netto driftsutgifter til kulturformål. Andelen av kommunenes kulturbudsjetter som brukes på folkebibliotekene, er redusert gjennom det foregående tiåret og det har i samme periode vært en reell nedgang i kommunenes driftsutgifter til dette formålet, målt i kroner per innbygger.

Denne utviklingen gjenspeiles i statistikk om folkebibliotekenes tilbud på landsbasis. Her framgår det at antallet folkebibliotekavdelinger i landets kommuner falt jevnt gjennom det foregående tiåret, fra 951 avdelinger i 2002 til 744 avdelinger i 2011.<sup>24</sup> På tross av politiske intensjonserklæringer om viktigheten av å utvikle folkebibliotekene, er dette en sektor i kulturpolitikken som over tid har blitt nedprioritert. Dette har fortsatt i tiden etter 2005. Gitt denne situasjonen, er det paradoksalt at stadig flere kommuner ser ut til å ha planer om å etablere litteraturhus i tillegg til snarere enn som en utvikling av folkebibliotekene.

Det ser ut til å være bred oppslutning på folkebibliotekfeltet om målet at bibliotekene skal utvikles som offentlig møteplass og debattarena. Samtidig innebærer dette målet en betydelig utfordring for folkebibliotekene med hensyn til blant annet lokaler, åpningstider og bemanning. Dette ser i første rekke ut til å være en utfordring for distriktskommunene. I mange av de største byene i Norge har man i dag nye bibliotek som er utformet nettopp med tanke på formidlings- og møteplassrollen, eller så er man i ferd med å bygge et. Mange av folkebibliotekfilialene i landets distriktskommuner er små, de har lokaler som er uegnet til møteplassrollen, og de har også åpningstider som ligger til hinder for en utvikling av denne rollen. Innenfor bibliotekfeltet foregår det en debatt om hvordan disse utfordringene kan løses gjennom nye lokaliseringsløsninger og gjennom samarbeid på tvers av kommuner og med fylkesbibliotek. En mulig løsning det har blitt pekt på, er samlokalisering av folkebibliotek og skolebibliotek.

Det er hevet over tvil at en oppgradering av de mange folkebibliotekfilialene rundt om i landet

til å fylle rollen som formidlings- og møteplasser, vil kreve en større ressursinnsats enn i dag. Siden nedleggelsen av ABM-utvikling i 2010 har Nasjonalbiblioteket forvaltet de statlige utviklingsmidlene for folkebibliotekene på om lag 20 millioner. Kulturutredningen er kjent med at det er uenighet på bibliotekfeltet om forvaltningen av disse midlene. Uavhengig av spørsmålet om forvaltningen av utviklingsmidlene, kan det fastslås at disse er av et lite omfang sett i forhold til utfordringene folkebibliotekene står overfor.

## 12.18 Kulturskolene

I likhet med folkebibliotekene kan kulturskolene beskrives som en landsomfattende kulturell infrastruktur. Siden 1997 har det vært et lovpålagt krav at kommunene skal ha et kulturskoletilbud. I opplæringslovens § 13-6 heter det at alle kommuner «skal aleine eller i samarbeid med andre kommuner ha eit musikk- og kulturskoletilbud til barn og unge, organisert i tilknytning til skoleverket og kulturlivet elles». Driften av kulturskoler i Norge skriver seg tilbake til slutten av 1950-tallet, hvor det ble opprettet kommunale musikkskoler ulike steder i landet. I 1981 var det i alt 180 musikkskoler i Norge med til sammen 45 000 elever. Fra og med 1982 ble det etablert en ordning med statlige tilskudd til drift av musikkskolene, som førte til en ytterligere utbygging av dette tilbudet i landets kommuner. Da kulturskolevirksomheten ble forankret i opplæringsloven i 1997, hadde 80 av landets kommuner ennå ikke etablert et slikt tilbud.<sup>25</sup> Som en landsomfattende kulturinstitusjon er kulturskolene dermed yngre enn folkebibliotekene. Der man med henblikk på folkebibliotekene kan snakke om en politisk nedprioritering av en veletablert kulturell infrastruktur, dreier det seg i kulturskolenes tilfelle snarere om en kulturell infrastruktur som ennå er under utbygging.

Med lovfestingen av kulturskolene fulgte ikke bare en videre utbredelse av dette tilbudet til alle landets kommuner, men også en utvidelse av kulturskolenes oppgaver og mandat. De skulle ikke lenger være rene musikkskoler, men omfatte alle former for kunst og kulturuttrykk, noe som stiller krav til en mer variert kompetanse hos lærerne. I dag er undervisning i musikk fortsatt det mest omfattende tilbudet ved kulturskolene. En undersøkelse fra 2010 viste at de aller fleste kulturskolene hadde undervisningstilbud i klassisk musikk og pop/rock, mens om lag halvparten hadde

<sup>24</sup> www.nb.no

<sup>25</sup> Kunnskapsdepartementet (2010).

undervisningstilbud i jazz/blues og folkemusikk. Blant de andre vanlige tilbudene ved kulturskolene i dag er visuelle kunstarter, teater/drama og dans. De langt fleste lærerne i kulturskolene er ansatt i deltidsstillinger, og mange av dem er ansatt i mindre deltidsstillinger. Kulturskolene samarbeider i mange kommuner med grunnskolen, SFO, det lokale kulturlivet og Den kulturelle skolesekken. Det er vanlig at kulturskolene har kombinerte stillinger i samarbeid med grunnskolen og lokale kulturlivsaktører.<sup>26</sup>

I en rapport fra Agderforskning framheves det at kulturskolene har utviklet seg organisk på ulike steder i landet, og at det derfor er vanskelig å peke på et klart definert samfunnsoppdrag for kulturskolen som institusjon.<sup>27</sup> Mot dette kan man hevde at det i utredningsarbeider og politikkdokumenter om musikk- og kulturskolene som har blitt framlagt siden 1980-tallet, likevel avtegner seg et politisk bestemt samfunnsoppdrag for kulturskolene, om enn av en sammensatt karakter. I den nasjonale rammeplanen for kulturskolene *På vei til mangfold*, som ble utarbeidet av Norsk kulturskoleråd i 2003, og i andre politikkdokumenter fra de siste par tiårene framheves fire typer mål eller forventninger til kulturskolen.

*For det første* pekes det på et dannelsesmål om at kulturskolen skal bidra til utvikling av skapende evner og identitet hos elever. *For det andre* pekes det på et breddemål om at kulturskolen skal bidra til at alle barn skal få oppfylt sin rett til deltakelse i kunstnerisk virksomhet. Denne retten er nedfelt i FNs barnekonvensjon § 31 A og B. *For det tredje* pekes det på at kulturskolene skal bidra til at barn med særlige begavelser skal få mulighet til å utvikle sine kunstneriske talenter gjennom kulturskolene. *En fjerde* politisk forventning til kulturskolene, som har blitt fremmet siden Dugstadutvalgets utredning *Musikkskolene, en dynamo i det lokale skole- og kulturmiljøet* fra 1989, er at de skal fungere som kulturfaglige ressursentre i det lokale skole- og kulturlivet.

Den siste forventningen har fått en økende aktualitet i og med nedbyggingen av de estetiske fagene i grunnskolen de siste to tiårene. I *Skapende læring – strategiplan for kunst og kultur i opplæringen* fra 2007 framheves kulturskolens rolle som ressursenter i det lokale kulturlivet.<sup>28</sup> I strategiplanen uttrykkes det en forventning om at kulturskolene skal bli en kulturell drivkraft for grunnskolen i kommunene, og kommunene opp-

fordres til å utvikle kulturskolene i denne retningen, blant annet ved å bidra til etablering av tilbud i flere uttrykksformer, ved å utvikle rollen som lokal arrangør og tilbyder av konserter, utstillinger og forestillinger og ved samarbeid med skolene.

Disse målsettingene har blitt stadfestet av den nåværende regjeringen i Soria Moria-erklæringen og i erklæringene om Kulturløftet, hvor det blant annet heter:

Det skal gjennomføres et kulturskoleløft slik at alle barn som ønsker det får et kulturskoletilbud av god kvalitet til en rimelig pris. Dette skal sikre ved statlige stimuleringsstøtter og en solid kommuneøkonomi. Utvikling av et mer omfattende kulturskoletilbud i tilknytning til skole/SFO skal utredes. Det skal være rom for ulik lokal organisering av kulturskolen. Det skal legges til rette for synliggjøring av kulturskolen og for talentutvikling.

De politiske forventningene til rollen kulturskolene skal spille i det lokale kulturlivet, er med andre ord omfattende. Hvorvidt kulturskolene har maktet å oppfylle disse forventningene, ser ut til å variere betraktelig mellom kommunene. I nylige utredningsarbeider om kulturskolene pekes det på eksempler på at de har inntatt en rolle som ressursentre for grunnskolen og det lokale kulturlivet, men i mange andre tilfeller har kulturskoler ikke kapasitet til å kunne leve opp til denne forventningen.<sup>29</sup> I utredningen *Kulturskoleløftet. Kulturskole for alle* fra 2010 konstateres det at i de fleste mindre kommunene er kulturskolene svært små, og at de derfor ikke har mulighet til å tilby den kompetansen som etterspørres. I den samme utredningen konstateres det også at kulturskolenes trange økonomiske rammer gjør at undervisningstidsrammen for individuell undervisning er redusert til et minimum og dermed også muligheten for å drive talentutvikling for barn og unge med særlige anlegg. Av samme grunner har kulturskolene fram til i dag ikke vært i stand til å oppfylle målet om at alle barn som ønsker det, skal få et kulturskoletilbud.

Av tabell 12.14 nedenfor framgår det at det samlede elevtallet ved landets kulturskoler økte med 1723 fra skoleåret 2005–06 til skoleåret 2011–2012. Samtidig økte antallet barn på ventelister til kulturskolene med 5123 i perioden 2006–07 til 2011–12. Elevene i kulturskolen i skoleåret 2011–12 utgjør om lag 18 prosent av elevene i

<sup>26</sup> Kunnskapsdepartementet (2010).

<sup>27</sup> Bjørnsen (2012).

<sup>28</sup> Kunnskapsdepartementet (2007).

<sup>29</sup> Kunnskapsdepartementet (2010).

grunnskolen. Hvis man, som Stortinget gjorde på 1990-tallet, konkretiserer målet om at alle barn som ønsker det, skal ha et kulturskoletilbud, til at dette skal gjelde for 30 prosent av elevene ved grunnskolen, er det rimelig å hevde at kulturskolene samlet sett er langt unna å realisere forventningene som har blitt stilt til dem.

At målet om at alle barn skal ha tilgang til kulturskole ikke er oppnådd dreier seg ikke bare om at kulturskolene ikke har kapasitet til å redusere ventelistene. I flere nylig gjennomførte undersøkelser påvises det klare skjevheter i rekrutteringen til kulturskolene ut fra foreldres inntekt og utdanningsnivå og etnisitet. En faktor som forklarer disse skjevhetene, er ifølge en rapport fra Telemarksforskning bredden i undervisningstilbudet ved kulturskolene, som i mange tilfeller fortsatt i første rekke er knyttet til musikkundervisning. Med et større mangfold i undervisningstilbudet ville en kunne oppnå en bredere rekruttering blant barn, hevder rapporten.<sup>30</sup> I den samme rapporten finner man at det er en sammenheng mellom rekruttering til kulturskolene og nivået på foreldrebetaling for elevplasser. I 2004 ble det statlige tilskuddet til kulturskolene, som det siste øremerkede tilskuddet til den kommunale kultursektoren, omgjort til en del av rammetilskuddet til kommunene. Et av vilkårene for det statlige tilskuddet til kulturskolene var at de hadde en maksimumspris for foreldrebetaling på 1600 kroner. Etter at det øremerkede tilskuddet ble avvirket, er det betydelige forskjeller mellom kommunene med hensyn til nivået på foreldrebetaling og ordninger med søskenmoderasjon.

Tabell 12.14 Antall elever i kulturskolene 2005–2012

Skoleår	Antall elever	Venteliste elever
2011–12	110 432	28 269
2010–11	109 375	27 906
2009–10	109 323	27 099
2008–09	109 150	24 670
2007–08	107 350	22 650
2006–07	105 383	23 146
2005–06	108 709	Ikke registrert

Kilde: GSI

Som vi viste i den innledende delen av dette kapitlet, har kulturskolene hatt en nokså svak utvikling når det gjelder kommunenes prioritering av dette formålet i budsjettssammenheng i de siste årene. Fra 2001 til 2010 vokste andelen av de kommunale kulturbudsjettene som gikk til kulturskolene, med 1,9 prosent, men denne veksten fant i hovedsak sted før 2005. I tidsrommet 2005 til 2010 sank andelen av de kommunale kulturbudsjettene som ble brukt til drift av kulturskoler, med 1,2 prosent. Målt i kroner per innbygger var veksten i de kommunale driftsutgiftene til kulturskoler på 68 prosent fra 2001 til 2005. Etter dette flatet veksten ut og lå på 3,2 prosent i tidsrommet 2005 til 2010. En tilsvarende utvikling i kommunale bevilgninger i årene som kommer, vil ikke gjøre det mulig for kulturskolene i overskuelig framtid å innfri forventningene som har blitt stilt til dem om at de skal være et tilbud for alle barn, og at de skal fungere som ressurscentre i det lokale kulturlivet.

Fra 2010 har regjeringen bevilget 40 millioner kroner årlig over statsbudsjettet som stimuleringsstilskudd til kulturskolene. Midlene skal gå til ulike typer samarbeidsprosjekter mellom kommuner, organisasjoner og organisasjoner for å utvikle kulturskoletilbud. Mange av prosjektene dreier seg om samarbeid mellom kulturskolen og SFO. I forslaget til statsbudsjett for 2013 har regjeringen økt tilskuddet til kulturskolene til 74 millioner kroner. Også disse midlene er rettet inn mot samarbeid og samordning mellom kulturskolene og SFO. Fra Norsk kulturskoleråd blir det hevdet at disse prosjektmidlene på langt nær er et tilstrekkelig bidrag fra statens side dersom kulturskolene skal kunne utvikles til å fylle sin tiltenkte rolle. I utredningen *Kulturskoleløftet. Kulturskole for alle fremmes det samme synspunktet*.<sup>31</sup> Ifølge utvalget som står bak utredningen, vil det kreves en langt større innsats fra statens side for å realisere de målene for kulturskolene som angis i Kulturløftet. Utvalget anbefaler i denne forbindelse at det opprettes en todelt tilskuddsordning med utviklingsmidler og stimuleringsmidler til kulturskolen av betydelig større omfang enn den nåværende ordningen. Utvalget foreslår også at det skal innføres en forskrift for kulturskolen i § 13-6 i opplæringsloven, og at det gjeninnføres en maksimumspris for kulturskolen som ikke skal overstige 2000 kroner per år.

Et annet spørsmål som følger i forlengelsen av dette, dreier seg om i hvilken retning kulturskolene skal utvikles. Prosjektmidlene som har blitt bevilget til kulturskolene de siste årene, legger

<sup>30</sup> Gustavsen og Hjelmbrække (2009).

<sup>31</sup> Bjørnsen (2012).

opp til at dette tilbudet skal integreres med SFO og skolen. Den foreslåtte økningen i bevilgninger over statsbudsjettet til kulturskolene underbygger dette. Midlene skal brukes til tiltak i skole/SFO og bidra til at flere barn får tilbud om kulturskole. En annen strategi vil i denne sammenhengen være å legge opp til en styrking av kulturskolene som en selvstendig kulturinstitusjon.

## 12.19 Kino

I gjennomgangen av Kostra-tallene ovenfor viste vi at kommunenes netto utgifter til kinodrift utgjør mindre enn én prosent av deres samlede utgifter til kulturformål på landsbasis. At kinoene står for en ubetydelig andel av kommunenes kulturutgifter, gjenspeiler imidlertid på ingen måte kinoenes betydning i det lokale kulturlivet i Norge. SSBs kulturbruksundersøkelse viser at kino i lang tid har vært det offentlige kulturtilbudet flest mennesker i Norge benytter seg av. 68 prosent av befolkningen hadde i 2011 vært på kino i løpet av det siste året.<sup>32</sup> Det er særlig den yngre delen av befolkningen som bruker dette kulturtilbudet. Gjennom mer enn hundre år har kinoene utviklet seg til en sentral institusjon i det lokale kulturlivet på alle kanter av landet, og i likhet med folkebibliotekene, utgjør kinoene en veletablert landsomfattende infrastruktur i det lokale kulturlivet. I likhet med folkebibliotekene er ikke kinoenes samfunnsmessige betydning avgrenset til å være en arena for kunst- og kulturtilegnelse. I mange norske lokalsamfunn fyller kinoene viktige roller som kulturhus og offentlige møteplasser.

Kinopolitikken i Norge skiller seg fra andre europeiske land ved at kinodriften er et kommunalt ansvar, og ved at de fleste kinoene eies og drives av kommunene selv. I en oversikt fra interesseorganisasjonen for de kommunale kinoene Film & Kino (tidligere Kommunale Kinematografer Landsforbund (KKL)) framgår det at det var 187 kinoer i Norge i 2011.<sup>33</sup> Ved siden av de faste kinoene finner en også den mobile Bygdekinoen, som viser film i ulike typer lokaler over hele landet. I tillegg kommer de private filmklubbene. Statens rolle på kinofeltet er i dag knyttet til ordningen med momsfratak for kinoene og innkreving av avgift på omsetningen ved kinoene og fra video- og dvd-leie. Disse inntektene går til Norsk kino- og filmfond (NKFF), som drives av Film & Kino. Kino nevnes ikke spesifikt i noen av punktene i

Kulturloftet, men omfattes indirekte av punktet om film, hvor det heter at «25 pst. av kinomarkedet skal bestå av norske filmer», og punktet om økt lokal kulturinnsats, hvor det står at regjeringen vil «være pådrivere for lokal innsats på kulturområdet».

Det særegne kinosystemet i Norge har sitt opphav i kinoloven fra 1913, som ga kommunene konsesjonsmyndighet for kinoene. Som vi påpekte i kapittel 3, ble kinoloven begrunnet med henvisning til ønsket om å drive kontroll med det nye mediet og om å bruke det til å fremme folkeopplysning. Når man fra Stortingets side ønsket å legge ansvaret for kinoene til kommunene, var det ikke så mye ut fra en intensjon om at de skulle drive negativ kontroll (sensur) av filmmediet – dette ansvaret ble lagt på statlig nivå – men at de skulle inneha en positiv kulturpolitisk rolle gjennom drift av kinoene.<sup>34</sup> I de påfølgende årene og tiårene fulgte kommunene i byer og tettsteder over hele landet opp denne forventningen ved å overta driften ved private kinoer og gjennom å etablere nye kinoer.

Det desentraliserte kinosystemet som utviklet seg i Norge i mellomkrigstiden, og som ble videreutviklet i etterkrigstiden, harmonerer godt med verdigrunnlaget i den «nye kulturpolitikken» som gjorde seg gjeldende på statlig nivå på 1970-tallet. Dette tydeliggjøres i St.meld. nr. 17 (1981–82) *Filmen og samfunnet*. Stortingsmeldingen framhevet kinoenes rolle som en kjerneinstitusjon i det lokale kulturlivet. Her legges særlig vekt på det distriktpolitiske aspektet ved kinosystemet og kinoens rolle som offentlig arena. I meldingen heter det:

I de mindre lokalsamfunn er kinoen ofte et av de få organiserte regelmessige kulturtilbud. Kinolokalet fungerer i mange bygder som «storstue», og er gjerne det eneste sted der et større antall mennesker kan samles til felles opplevelse. En godt drevet kino vil ha betydelige sosiale og kulturelle ringvirkninger i et lite lokalsamfunn. Av disse grunner er det særlig viktig å styrke kinoens stilling i utkantstrøkene.<sup>35</sup>

Vektleggingen av det distriktpolitiske hensynet i kinopolitikken har blitt opprettholdt i senere statlige kulturpolitiske dokumenter. I forbindelse med arbeidet med lov om film og videogram fra 1987 ble det framhevet at man ønsket å videreføre

<sup>32</sup> SSB (2012a): 10.

<sup>33</sup> Film og Kino (2012).

<sup>34</sup> NOU 2001: 5 *Kino i en ny tid*.

<sup>35</sup> St.meld. nr. 17 (1981-82): 80.

hovedtrekkene i kinoloven fra 1913 (Ot.prp. nr. 20 1986–7). Synet på kinoene som en velfungerende desentralisert kulturell infrastruktur ble stadfestet i St.meld. nr. 61 (1991–2) *Kultur i tiden* og i St.meld. nr. 48 (2002–3) *Kulturpolitikk fram mot 2014*. Det samme synet på kinosystemet og på at kommunene fortsatt skal ha ansvaret for kinodriften, legges til grunn i Kinopolitikkutvalgets NOU 2001: 5 *Kino i en ny tid*.

I gjennomgangen av statistikken fra Kostravenfor pekte vi på at små og mellomstore kommuner har større utgifter til kino enn de største kommunene. Det er i dag kun et fåtall kinoer i de største byene som driver med overskudd. Det store flertallet av kinoene er avhengige av tilskudd fra kommunene for å kunne opprettholde driften. Som en følge av dette har et økende antall kommuner valgt å privatisere kinodriften etter årtusenskiftet. Samtidig ser man at antallet kinovirksomheter og kinobygg har sunket jevnt gjennom 2000-tallet. Denne utviklingen har fortsatt etter 2005. I 2002 var 87 prosent av kinoene i Norge kommunale. Denne andelen var i 2011 redusert til 75 prosent. Det pågår i dag en debatt om privatisering av kinodriften i kommunene, knyttet til pågående politiske prosesser i Oslo og Bergen kommuner. Blant motstanderne av privatisering av kommunal kinodrift er det en bekymring for at denne utviklingen kan bidra til å svekke hele det kommunale kinosystemet.

I Kinopolitikkutvalgets utredning fra 2001 og i St.meld. nr. 48 (2002–3) *Kulturpolitikk fram mot 2014* blir det pekt på flere utfordringer kinosystemet står overfor. Det blir blant annet vist til at overgangen til digital distribusjon og framvisning av kino trolig vil kreve store investeringer, og at dette kan svekke lønnsomheten og dermed true eksistensen til «dei minst lønsame kinoane og den norske kinostrukturen».<sup>36</sup> Denne utfordringen er i dag for en stor del løst. Som vi viste i kapittel 8, ble digitaliseringen av kinoene i Norge gjennomført i 2010–2011 med Film & Kino som koordinerende ledd. NKFF bidro med 100 millioner kroner til digitaliseringen, mens den øvrige finansieringen er delt mellom filmdistributørene og kinoene. Der man i andre europeiske land forventer en viss kinodød som følge av digitaliseringen, har man i Norge lyktes med å digitalisere alle kinoer, inkludert de minste. Besøket ved kinoene gikk opp med nesten 7 prosent fra 2010 til 2011. Dette kan være et resultat av digitaliseringen av kinoene.

Besøksstatistikken fra norske kinoer viser at flere benytter seg av dette tilbudet på 2000-tallet

enn på 1990-tallet, men at antall besøk per person per år går ned.<sup>37</sup> På 2000-tallet har det vært en fallende tendens i kinobesøket. Samtidig har det fra 2005 vært en jevn vekst i besøket på norske filmer. I 2005 var norskandelen av besøkene på 12,2 prosent. I 2010 og 2011 er besøket på norske filmer kommet opp i 23,3 og 24,5 prosent, slik at målet om en norskandel på 25 prosent i kinobesøket nærmest kan sies å være oppfylt.

Digitaliseringen av kinoene som har blitt gjennomført av bransjen selv har vært et viktig løft for kinoene. Samtidig peker aktører på kinofeltet på utfordringer som kan true kinosystemets eksistens i den nære framtiden. Publikumsgrunnlaget for kinoene har historisk gjennomgått flere avskallingsprosesser, først som følge av utbredelsen av fjernsynsmediet og senere som følge av videoutleie. De digitale strømmetjenester for film som nå brer om seg, kan tenkes å føre til en lignende avskalling i de kommende årene. Ett mulig framtidsscenario er at besøket ved kinoene mer og mer blir avgrenset til noen få store publikumssuksesser, mens det øvrige filmkonsumet foregår i privatlivet gjennom bruk av strømmetjenester. Dette vil igjen kunne fjerne mye av eksistensgrunnlaget for kinoer i mange av de små kommunene. I Film & Kinos innspill til utvalget pekes det på at strømmetjenester for film kan føre til en privatiseringsbølge i kommunene, og at utfallet av dette igjen kan være kinodød i små kommuner hvor de private operatørene ikke har markedsgrunnlag for kinovirksomhet. I forlengelsen av dette, pekes det på at det er behov for å styrke den kulturpolitiske oppmerksomheten om å opprettholde det desentraliserte kinosystemet.

## 12.20 Fritidsklubber og selvstyrte kulturarenaer for ungdom

Etableringen av kommunale fritidsklubber kom i gang i Norge på 1950-tallet. Gjennom flere tiår har driften av fritidsklubber og ungdomshus vært en viktig kjerne i kommunenes tilbud til ungdom over hele landet. I dag finnes det i overkant av seks hundre kommunale fritidsklubber som er tilsluttet organisasjonen Ungdom & fritid.<sup>38</sup> I tillegg kommer flere hundre kommunale musikkverksteder, medieverksteder og feriekubber.<sup>39</sup> Fritidsklubbene har tradisjonelt vært begrunnet med henvisning til rus- og kriminalitetsforebygging, og

<sup>37</sup> SSB (2012a).

<sup>38</sup> Gjertsen og Olsen (2011).

<sup>39</sup> Barne- og likestillingsdepartementet (2009).

<sup>36</sup> St.meld. nr. 48.



disse hensynene utgjør fortsatt det viktigste politiske legitimeringsgrunnlaget for sektoren. Innledningsvis i dette kapitlet vektla vi at vi ville ta for oss områder i den kommunale kultursektoren som svarer til utvalgets begrep om ytringskultur, og dette ekskluderer sosialpolitiske tiltak. Når vi likevel velger å bruke plass på en omtale av fritidsklubbene, er det fordi de også har en kulturpolitisk begrunnelse – fritidsklubbene sies gjerne å befinne seg i skjæringsfeltet mellom sosialpolitikk og kulturpolitikk – og fordi de i mange tilfeller har en viktig rolle som lokale kulturarenaer for ungdom. Ikke minst skyldes dette at fritidsklubbene er utviklingsarenaer for flere av de populære kulturelle uttrykksformene som har fått økt kulturpolitisk oppmerksomhet i Norge i tiden etter 2005.

Fritidsklubber, ungdomshus og andre virksomheter som hører inn under begrepet «åpne fritidstiltak»,<sup>40</sup> utgjør i likhet med folkebibliotekene og kinoene et veletablert landsomfattende tiltak. I likhet med folkebibliotekene og kinoene kan fritidsklubber beskrives som arenaer for lavintensive møter mellom ungdom med ulike interesser og med ulik sosial og kulturell bakgrunn. Men til forskjell fra folkebiblioteker og kinoene utgjør ikke fritidsklubbene noen ensartet institusjon i det lokale kulturlivet i Norge. Ekspertgruppen som utarbeidet rapporten *Ungdoms fritidsmiljø. Ungdom, demokratisk deltakelse og innflytelse*, understreker at fritidsklubbene og ungdomshusene er et mangslungent fenomen. Som det heter i utredningen:

Fritidsklubber og ungdomshus rundt omkring i Norge representerer en enorm variasjon når det gjelder størrelse, bygningsmessig utforming, aktiviteter og bemanning. Det kan dreie seg om alt fra et 40 kvm. bomberom med en deltidsansatt 3–4 timer pr uke til ungdomshuset Samsen i Kristiansand med 6000 kvm. areal og med et ti-talls årsverk i stillingsressurser. Noen er rene ungdomshus, andre holder til i en skolebygning, noen er en del av større kulturhus som også rommer den tradisjonelle kulturen, andre er et «alternativt kulturhus» for aktiviteter som ikke passer inn i det ordinære kulturhuset. Noen fritidsklubber er integrert i den kommunale kulturskolen, mens atter andre er knyttet til idrettshall eller idrettsanlegg som åpent hall konsept, eller de drives i «kjerka» eller av en frimenighet med kommunal støtte.<sup>41</sup>

Fritidsklubbene ble fra starten av utformet med tanke på å nå ut til såkalt «uorganisert ungdom» og mot et bakteppe av bekymring på politisk hold for det økende narkotikaproblemet på 1960- og -1970-tallet. Mot slutten av 1970-tallet var det etablert rundt 300 fritidsklubber i kommuner og bydeler over hele landet.<sup>42</sup> I kulturmeldingene fra 1970-tallet pekes det spesifikt på ungdomsarbeid som en del av det utvidede kulturbegrepet. Et av virkemidlene som ble brukt for å omsette ideene om den nye kulturpolitikken som lanseres i kulturmeldingene, til politisk praksis, var et øremerket tilskudd til fritidsklubbene som en del av den kommunale kultursektoren. Ordningen bidro til en sterk vekst i etableringer av fritidsklubber i kommunene ut over på 1980-tallet, og i de fleste tilfellene ble ansvaret for klubbene lagt til den kommunale kultur- eller fritidsetaten. Da det øremerkede tilskuddet til fritidsklubber ble omgjort til rammetilskudd i 1985 fantes det rundt ett tusen slike virksomheter i kommunene.<sup>43</sup>

Slik fritidsklubbene har utviklet seg gjennom flere tiår, framstår de som en alternativ arena til organiserte fritidsaktiviteter som kor, korps og idrett. Om det ikke lar seg gjøre å oppsummere innholdet i dette tilbudet på noen enkel måte, kan man likevel peke på åpenhet og tilgjengelighet som gjennomgående trekk ved virksomheten ved fritidsklubbene: Det kreves lite egenbetaling av brukerne, virksomheten har en uformell form, det stilles få krav til brukerne med hensyn til jevnlig oppmøte og øving, konkurranseaspektet ved aktiviteter nedtones, og det sosiale samværet vektlegges som et mål i seg selv.<sup>44</sup> I mange tilfeller har fritidsklubber musikk og studioutstyr som er finansiert gjennom midler fra Frifond. Utpregede kulturaktiviteter som er vanlige ved fritidsklubbene, er musikk, dans, teater og film. I tillegg er det vanlig med andre aktiviteter som spill, data, idrett og motorsport.

Forskere ved NOVA har analysert fritidsklubber som arena for kulturaktiviteter og ungdomskultur i videre forstand. Dette aspektet ved fritidsklubbene er imidlertid lite belyst i annen forskning og utredningslitteratur. I forskning og i den offentlige debatten om fritidsklubbene er det særlig den sosialpolitiske dimensjonen ved virksomheten som kommer i forgrunnen. Når den kulturpolitiske begrunnelsen av fritidsklubber og deres faktiske rolle som kulturarena har blitt nedtonet i den offentlige debatten, kan det ha sammenheng

<sup>40</sup> Gjertsen og Olsen (2011).

<sup>41</sup> Barne- og likestillingsdepartementet (2009): 52.

<sup>42</sup> Hammerø (2009).

<sup>43</sup> Hammerø (2009).

<sup>44</sup> Barne- og likestillingsdepartementet (2009).

med at den sosialpolitiske begrunnelsen om forebygging av sosiale problemer oppfattes som en mer slagkraftig politisk legitimering i kampen om kommunale budsjettmidler. Dette kan bidra til å tilsløre viktige sider ved disse virksomhetene. Som det påpekes i en studie Nordlandsforskning nylig har gjennomført av åpne fritidstilbud i Norge, er kulturaktiviteter en av hovedbjelkene i virksomheten ved fritidsklubbene:

Mens mange av de pedagogiske og forebyggende formålene med fritidsklubbene er det som «følger med på kjøpet», er det vanligvis de kulturelle aktivitetene som utgjør profilen og det konkrete innholdet i disse tilbudene, og som setter dagsorden for det som foregår i regi av de ulike stedene.<sup>45</sup>

Noen av fritidsklubbene og ungdomshusene er i større grad enn andre å regne som kulturarenaer. Nordlandsforskning deler de åpne fritidstilbudene inn i tre kategorier: a) kulturhus for ungdom, b) tradisjonelle fritidsklubber og c) ungdomskafeer. Virksomhetene man her kaller tradisjonelle fritidsklubber og ungdomskafeer, er «steder å være», hvor det sosiale samværet står i sentrum. Kulturhus for ungdom er til forskjell «et sted å gjøre», hvor deltakelsen i kulturaktiviteter står sentralt i virksomheten. Dette forhindrer ikke at «ungdom kan komme til lokalene for å være sosiale og benytte seg av kafétilbud og lignende, men det er ikke den primære målsettingen med denne typen tiltak». Slike virksomheter, som gjerne kaller seg «kulturhus», «ungdomskulturhus», «kultursenter» eller lignende, har ofte ansatte ressurspersoner som legger til rette for aktiviteten. Samtidig preges virksomheten av at kulturaktivitetene skal være selvorganiserte og selvstyrte, «der tidspunkter og åpningstider langt på vei er bestemt av ungdommen selv».<sup>46</sup>

Som eksempler på kulturhus for ungdom nevner studien Kulturhuset Gimle i Bodø, Tvibit kulturhus i Tromsø og X-ray ungdomskulturhus i Bydel Grünerløkka i Oslo. Det er nærliggende å hevde at disse og andre fritidsklubber og ungdomshus som svarer til beskrivelsen kulturhus for ungdom, utgjør en egenartet kulturarena i det lokale kulturlivet i Norge i dag. I likhet med kulturskolene er det en kulturarena som retter seg spesifikt mot unge i lokalsamfunnet. Samtidig skiller kulturhus for ungdom seg fra kulturskolene i flere henseender. Organisasjonen Ungdom & Fri-

tid beskriver kulturskoler og fritidsklubber som forskjellige, men komplementære kulturarenaer. Dette synet begrunnes med henvisning til de ovennevnte åpenhets- og tilgjengelighetsverdiene, med at fritidsklubbene i større grad rekrutterer unge med minoritetsbakgrunn, og med at kulturuttrykkene som vektlegges på de to arenaene er forskjellige. Til forskjell fra kulturskolene er fritidsklubbene i første rekke en arena for nye populære kulturelle uttrykksformer. Blant annet gjelder dette rock og urbane danse- og musikkuttrykksformer. I kapittel 4 ovenfor pekte vi på hip hop som en uttrykksform som har fått stor betydning som et medium som gir minoritetsungdom en stemme i offentligheten. Mye av dette miljøet har oppstått rundt fritidsklubbene.

Fritidsklubbene er et av flere tiltak kommunene rapporterer om til utgiftsområdet «Aktivitetstilbud til barn og unge». I gjennomgangen av Kostra-tall ovenfor så vi at kommunenes utgifter til «Aktivitetstilbud for barn og unge» har hatt en svak utvikling på 2000-tallet, også etter 2005. Statistikken gir ikke opplysninger om dette gjelder fritidsklubbene spesifikt. Det er imidlertid vel kjent at fritidsklubbene har vært, og er, salderingsposter i kommunene.<sup>47</sup> Siden midten av 1980-tallet har antall fritidsklubber sunket betraktelig, og denne utviklingen har fortsatt på 2000-tallet. Samtidig har det vært en klar nedgang i lønnede årsverk i sektoren etter årtusenskiftet. Ekspertgruppen om ungdoms fritidsmiljø viser i denne sammenhengen til at virksomheten ved en del av fritidsklubbene i Norge har vært dårlig og at det ikke nødvendigvis er negativt at det blir færre fritidsklubber. Ungdom & fritid sier i sitt innspill til utvalget at det ikke finnes kunnskapskilder som tilsier at kulturpolitikken etter 2005 har hatt innvirkning på fritidsklubbene. Organisasjonen legger i denne sammenhengen vekt på den manglende anerkjennelsen av fritidsklubber som kulturarenaer i dokumenter om Kulturløftet og mer allment i kulturpolitikken. Fritidsklubbene er ifølge organisasjonen «den glemte kulturarenaen». I forlengelsen av dette etterlyses det en helhetlig politikk for barn og unge innenfor kulturfeltet som tar ansvar for et tilbud som treffer ulike ungdomsmiljøer og sjangre.

Om ikke fritidsklubbene er omtalt i den statlige kulturpolitikken etter 2005, så er de i målgruppen for flere statlige støtteordninger som har blitt utvidet i denne perioden. Dette gjelder blant annet Frifond-midlene. Som vi har vært inne på ovenfor, har Frifond finansiert musikkutstyr og

<sup>45</sup> Gjertsen og Olsen (2011): 47.

<sup>46</sup> Gjertsen og Olsen (2011): 65.

<sup>47</sup> Barne- og likestillingsdepartementet (2009).

utstyr til annen kulturvirksomhet ved fritidsklubbene. I tillegg kommer midlene fra Musikkverkstedordningen og senere Musikkutstysordningen. De retter seg dels mot et profesjonelt segment i musikklivet, dels er de rettet inn mot ungdom og amatørmiljøer.<sup>48</sup> En del av disse midlene ser ut til å ha gått til fritidsklubber eller til det som kalles selvstyrte kulturarenaer for ungdom, øvingslokaler, musikkverksteder og musikkbinger. Ifølge Musikkutstysordningen har det til nå blitt utplassert rundt 140 musikkbinger i kommuner rundt om i landet.

Etter utvalgets oppfatning er det likevel grunn til å hevde at fritidsklubber burde fått større kulturpolitisk oppmerksomhet i denne perioden. Vi tenker da på fritidsklubber som svarer til beskrivelsen «kulturhus for ungdom». Satsingen på rytmisk musikk er en viktig side ved kulturpolitikken etter 2005. Sett i lys av at kulturhus for ungdom er

<sup>48</sup> Simonsen (2005).

utviklingsarenaer for nettopp rytmiske uttrykksformer, er det påtakelig at det ikke har blitt lagt mer vekt på å styrke disse arenaene og på deres rolle som en del av kulturlivet.

## 12.21 Det frivillige kulturlivet

I kapittel 3 beskrev vi folkebevegelsene som oppsto på 1800-tallet og de hierarkisk oppbygde og demokratisk styrte frivillige organisasjonene som vokste ut av folkebevegelsene. Dette organisasjonssamfunnet har vært et viktig fundament for demokratiet i Norge og en forvalter av folkedannelsesstradisjonen i kulturlivet. Det frivillige organisasjonslivet opprettholdt sin sterke stilling i norsk samfunnsliv gjennom det forrige århundret. Samtidig har frivillighetens innhold gradvis endret karakter vekk fra den medlemsbaserte folkebevegelsesmodellen i retning av en mer individualisert «fristilt frivillighet». I en undersøkelse



Figur 12.5

om frivillig innsats i Norge fra 2009 framgår det at frivillighetssektoren fortsatt utgjør en vital sektor i det norske samfunnet. Deltakelsen i frivillig arbeid ligger stabilt på et svært høyt nivå i Norge sammenlignet med andre land. Samtidig viser undersøkelsen at endringsprosesser innenfor frivilligheten forsterkes. Frivillighetens kjernetropper, som vier mye tid til dette arbeidet, er svekket etter årtusenskiftet, og det samme gjelder det aktive medlemskapet. Befolkningens frivillige innsats er i økende grad basert på instrumentelle motiver og ekspressive ønsker om meningsfylte opplevelser.<sup>49</sup>

Frivillighet er utpekt som et prioritert område i Kulturløftet I og II. I Kulturløftet II heter det under punktet om å gi frivilligheten et løft at regjeringen vil satse 1 milliard kroner på momskompensasjon til frivilligheten. Som et av de underordnede punktene heter det her også at det frivillige kulturlivet skal styrkes. I punktene om scenekunst og musikk heter det at barne- og ungdomsteater og amatørteater skal få et løft, og at kor og korps skal styrkes, blant annet gjennom dirigentutvikling. I 2007 la regjeringen fram St.meld. nr. 39 (2006–2007) *Frivillighet for alle*, som legger opp til en ny og helhetlig frivillighetspolitikk. Kulturdepartementet fikk med dette det tverrsektorielle koordineringsansvaret for frivillighetsfeltet. Dette omfatter organisasjoner som retter seg mot kultur og fritidsformål, frivillige velferdsorganisasjoner, organisasjoner med politiske, humanitære og miljøvernformål, organisasjoner med bolig- og arbeidslivsformål og tros- og livssynsorganisasjoner. I kapittel 11 om den statlige kulturpolitikken tar vi for oss momskompensasjonsordningen og den overordnede innretningen på frivillighetspolitikken etter 2005. Her vil vi spesifikt ta for oss de frivillige kulturorganisasjonene innenfor det lokale kulturlivet.

Kultur- og fritidsorganisasjoner har over tid vært en voksende del av frivillighetsfeltet og utgjør rundt 40 prosent av organisasjonene som regnes til sektoren. Disse organisasjonene består for en stor del av typiske medlemsorganisasjoner med få lønnede ansatte. Kultur- og fritidsfeltet i frivilligheten sto i 2009 for om lag en tredel av det frivillige arbeidet som ble utført innenfor sektoren, og for 4,5 prosent av det betalte arbeidet.<sup>50</sup> I *Frivillighet for alle* anslås det at det finnes 49 000 organisasjoner innenfor kultur og fritidsfeltet. Om lag en tredel (17 000) av disse organisasjonene er klassifisert som kunst- og kulturorganisasjoner.

Det dreier seg om organisasjoner i musikklivet, amatørteaterbevegelsen, historielag, museumsforeninger, litteraturforeninger, filmklubber m.m. Deltakelsen i kunst- og kulturorganisasjonene sett under ett har vært stabil etter årtusenskiftet, selv om en stor del av denne frivilligheten ikke er medlemsbasert, noe som antakelig kan «tilskrives økende aktivitet inne kortvarige arrangement, som festivaler, konserter eller historiske «spel»».<sup>51</sup>

Det frivillige kulturlivets rolle som et grunnfjell i det lokale kulturlivet ble befestet med oppbyggingen av den lokale kulturforvaltningen som tok til på 1970-tallet. Slik begrepet om egenaktivitet ble brukt i kulturmeldingene på 1970-tallet, pekte det nettopp mot virksomheten som finner sted i de frivillige korene, korpsene, amatørteatrene, historielagene og kulturminnevernforeningene. I kulturmeldingene fra 1970-tallet ble lokale lag og foreninger utpekt som viktige samarbeidspartnere til kommuner og fylker i iverksettelsen av den nye desentraliserte kulturpolitikken. Her ble det lagt til grunn at offentlige myndigheter ikke skulle påta seg kulturpolitiske oppgaver som kan løses på en bedre måte av frivillige organisasjoner, og at offentlige myndigheter skal gi støtte til frivillige organisasjoner på bakgrunn av kulturpolitiske vurderinger.<sup>52</sup> Denne politikken ble stadfestet i St.meld. nr. 23 (1981–82) *Kulturpolitikk for 1980-åra*, hvor det ble understreket at de frivillige kultur- og fritidsorganisasjonene er viktige medspillere til offentlige myndigheter på kulturfeltet.

I tråd med dette har det frivillige kulturlivet gjennom lang tid vært en viktig del av den lokale kulturpolitikken over hele landet, men en særlig viktig rolle har de frivillige kulturorganisasjonene spilt i det lokale kulturlivet i distriktene. I en del av de minste kommunene, som har små ressurser til utvikling og drift av kulturtiltak, er det frivillige kulturlivet avgjørende for at det i det hele tatt finnes et lokalt kulturtilbud. Generelle endringsprosesser innenfor frivilligheten kan bidra til å befeste dette mønsteret. I den ovennevnte undersøkelsen om frivillighetsfeltet fra 2009 framgår det at mens befolkningens medlemskap i frivillige organisasjoner og deltakelse i frivillig arbeid og medlemskap i frivillige organisasjoner er synkende i de større byene, så holder dette seg stabilt høyt i distriktskommuner.<sup>53</sup> Dette understreker den viktige rollen de frivillige kulturorganisasjonene, sammen med den øvrige frivilligheten, har

<sup>49</sup> Wollebæk og Sivesind (2010).

<sup>50</sup> Wollebæk og Sivesind (2010).

<sup>51</sup> Wollebæk og Sivesind (2010): 27.

<sup>52</sup> St.meld. nr. 8 (1973-74), St.meld. nr. 52 (1973-74).

<sup>53</sup> Wollebæk og Sivesind (2010).

som omdreiningspunkter for samhold og felleskap i lokalsamfunn rundt om i landet.

I omtalen av frivillige kor, korps og amatørteatergrupper i kulturpolitiske dokumenter vektlegges nettopp de identitets- og felleskapsdannende sidene ved disse kulturvirksomhetene. Samtidig har virksomhetene en særegen verdi som en åpen arena for deltakelse i kunstneriske og kulturelle aktiviteter. Det er en arena som gir mange mennesker mulighet til å uttrykke seg kunstnerisk eller kulturfaglig, uavhengig av ferdighetsnivå og formell kompetanse, og en arena hvor amatører og profesjonelle kunstnere kommer sammen på grunnlag av en delt interesse for musikk, teater, billedkunst, historie osv. Ikke minst er det frivillige kulturlivet en viktig arena for kulturdeltakelse blant barn og unge. På samme tid som denne deltakelsen har egenverdi, bidrar den også til at de frivillige kulturorganisasjonene er kulturbyggende læringsarenaer. Koret eller korpset kan være startpunktet som leder fram mot en profesjonell kunstnerisk karriere.

Som vi påpekte i kapittel 3, har det i lang tid vært et samvirke mellom det profesjonelle og det frivillige kulturlivet, som blant annet viser seg i at kor- og korpsbevegelsene har skapt et marked for profesjonelle komponister og dirigenter. Samspillet mellom profesjonelle og frivillige kulturaktører ser ut til å ha fått økt betydning de senere årene i takt med at krav og forventninger til den uttrykksmessige kvaliteten har blitt høynet, også i det frivillige kulturlivet. Dette understreker viktigheten av at det finnes profesjonelle kunstnere i det lokale kulturlivet. I et felles innspill til utvalget viser Norsk musikkråd, Norges Korforbund og Norske Musikkorps Forbund (NMF) til at det har skjedd en vesentlig utvikling i det frivillige musikklivet de siste årene med hensyn til kvalitet. Etter organisasjonenes syn er denne utviklingen ønskelig, men den innebærer også at kor, korps og orkestre får økende utgifter til profesjonelle dirigenter. Organisasjonene viser i denne forbindelse til intensjonen som er nevnt i Kulturløftet II om at regjeringen skal bidra til dirigentutvikling, og foreslår at det etableres en landsomfattende ordning med dirigentlønn.

Frivillige organisasjoner i Norge får om lag en tredel av sine inntekter fra offentlige myndigheter. En undersøkelse om lokallagene i de frivillige organisasjonene viser at organisasjonenes inntektskilder har endret seg etter årtusensskiftet. Lokallagene blant kunst- og kulturorganisasjonene har i mindre grad enn før inntekter fra medlemskontingenter og henter i økende grad sine inntekter fra arrangementer.<sup>54</sup> Samtidig har for-

holdet mellom finansiering fra kommuner, fylkeskommuner og stat endret seg. I gjennomgangen av Kostra-statistikken om kommunenes utgifter til kulturformål ovenfor i dette kapitlet så vi at kostnadsområdet «Aktivitetstilbud for barn og unge» har hatt en svak utvikling etter årtusensskiftet. Mye av utgiftene kommunene har til tilskudd til det frivillige kulturlivet, rapporteres på dette kostnadsområdet. Lokallagsundersøkelsen fra 2009 viser, i tråd med dette, at kommunenes andel av finansieringen av frivillige kunst- og kulturorganisasjoner har falt fra 12 til 9 prosent mellom 1997 og 2009. I det samme tidsrommet har andelen av organisasjonenes inntekter som kommer fra stat og fylkeskommuner, økt fra 5 til 14 prosent. Totalt sett står altså offentlige myndigheter for en økende andel av finansieringen av de frivillige kunst- og kulturorganisasjonenes lokallag, men tyngdepunktet i den offentlige finansieringen er blitt forskjøvet fra kommunene og til staten og fylkeskommunene.

Det frivillige kulturlivet får tilgang på statlige midler gjennom flere støtteordninger. En viktig støtteordning er voksenopplæringsmidlene som bevilges fra Kunnskapsdepartementet. Disse midlene er en viktig kilde til finansiering av kurs- og opplæringsvirksomhet i frivillige kulturorganisasjoner, ikke minst gjelder dettemusikkorganisasjoner. Etter at det ble kuttet i voksenopplæringsmidlene på første halvdel av 2000-tallet, har disse vokst fra 101 millioner kroner i 2005 til 185 millioner kroner i 2012. Frifond er en annen viktig støtteordning for det frivillige kulturlivet. Disse midlene består av spillemidler og bevilgninger fra Kulturdepartementet. Også disse midlene har økt etter 2005 og er i 2012 på 169,4 millioner kroner. Midlene fordeles til barne- og ungdomsorganisasjoner og frittstående grupper av paraplyorganisasjonene Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) (69 prosent), Norsk musikkråd (24,5 prosent) og Norsk teatteråd (6,5 prosent). Norsk teatteråd forvalter også Scene-tekstfondet og støtteordningen til historiske spel. I 2006 ble det etablert en støtteordning til kjøp av musikkinstrumenter for korps, som forvaltes av Norges Musikkorps Forbund (NMF). Fra 2009 er denne ordningen kommet opp i 10 millioner kroner. I den samme perioden har Norsk kulturråd gitt midler til et prosjekt for profesjonalisering av kor, flere kor har fått støtte fra ensembleordningen, og det har blitt etablert en ordning med aktivitetsmidler for kor.

<sup>54</sup> Sivesind (2012).

Ovenfor påpekte vi at omfanget av befolkningens tidsbruk på frivillig arbeid innenfor kategorien kunst og kultur har vært svakt økende etter årtusenskiftet. På tross av dette er de frivillige lokallagene på kunst- og kulturområdet i nedgang. Korpsbevegelsen kan sees som et bilde på denne utviklingen. Fra årtusenskiftet har det vært en jevn nedgang i antall korps og aktive medlemmer i NMF. I 2005 var det 1117 skolekorps og 583 amatørkorps i Norge. Dette var i 2010 redusert til 1068 skolekorps og 581 amatørkorps.<sup>55</sup> Den ovennevnte lokallagsundersøkelsen tyder på at antallet lokallag på kunst og kulturområdet sank fra 16 377 i 1997 til 13 793 i 2009. Når befolkningens deltakelse i frivillig arbeid på kunst- og kulturområdet har økt parallelt med at nærmere 2600 lokallag har forsvunnet, skyldes det sannsynligvis at det frivillige engasjementet vris over mot festivaler og kortvarige arrangementer. Denne utviklingen kommer vi tilbake til i avsnittet om festivaler nedenfor. Undersøkelser om frivilligheten i Norge viser også at sosiale forskjeller i økende grad reproduseres på frivillighetsområdet. «Grupper som statistisk sett sliter på mange andre arenaer – lavinntektsgrupper, trygdede, unge menn med lav utdanning og minoritetsgrupper – faller systematisk utenfor også i sivilsamfunnet». <sup>56</sup> Det gjelder i særlig grad kulturfrivilligheten.

I innspill utvalget har mottatt fra aktører i det lokale kulturlivet, framheves særlig to forhold med hensyn til kulturpolitikken etter 2005. *For det første* pekes det på at det er en mangel på egnede framførings- og øvingslokaler. Dette gjelder for dans, teater og billedkunst, men kanskje særlig det frivillige musikklivet, som korps, kor, storband og amatørkorkestre. Det blir i denne sammenhengen pekt på at lokalene det frivillige kulturlivet har til rådighet, ofte samfunnshus eller skolebygg, ikke er tilpasset de økte kvalitetskravene som gjør seg gjeldende for kulturaktiviteten. Norsk musikkråd viser i denne sammenhengen til at et korps, et kor og et rockeband har forskjellige krav og behov til øvings- og framføringslokaler, men at det sjelden finnes slike spesialiserte lokaler tilgjengelig i kommunene. Dette kan også være et helsemessig problem, da uegnede lokaler kan forårsake hørselsskader. I denne forbindelse blir det også påpekt at kulturhusene i mange tilfeller er for dyre til at det frivillige kulturlivet kan gjøre bruk av dem. Vi vil komme tilbake til dette i senere kapitler.

*For det andre* peker innspillene på at de administrative rapporteringskravene til det frivillige kulturlivet har økt vesentlig etter 2005. Det er nærliggende å se dette som et uttrykk for det økende statlige engasjementet rettet inn mot de frivillige kulturorganisasjonene. Den nye helhetlige frivillighetspolitikken som er i utvikling etter 2005, har skapt et tettere forhold mellom staten og de frivillige organisasjonene. Dermed har de frivillige organisasjonene i økende grad blitt innlemmet i styringssystemer som omtales som New Public Management. Sammen med de økte statlige bevilgningene til frivillig sektor følger også økte krav til detaljert rapportering fra de frivillige organisasjonene. NMF viser i denne forbindelse til at organisasjonen «opplever at det er et sterkt behov for å forenkle regelverk og retningslinjer på lokalt plan. Stor grad av byråkrati fører til sårbar frivillighet, og at frivillige ressurser brukes til feil formål. En forenkling av regelverket vil frigjøre de frivillige ressursene til mer direkte korpsrelatert arbeid». <sup>57</sup>

## 12.22 Kulturfestivaler

Ovenfor har vi flere steder framhevet kulturfestivaler, kulturdager og lignende kulturhendelser som en ny og vital arena i det lokale kulturlivet. Det er vanskelig å finne sikre opplysninger om antallet slike arrangementer i Norge, men det er hevet over tvil at det har økt kraftig siden starten av 1990-tallet. I en spørreundersøkelse som ble gjennomført i 2008, oppga tre av fire kommuner som besvarte undersøkelsen at de var vertskap for en eller flere festivaler eller kulturhendelser. Undersøkelsen tyder på at det ble arrangert over ett tusen festivaler i Norge dette året, og at et klart flertall av dem svarer til betegnelsen kulturfestivaler. Undersøkelsen viser videre at rundt to tredeler av kulturfestivalene var musikkfestivaler. <sup>58</sup> Et flertall av musikkfestivalene er orientert mot populærmusikk. Ifølge SSBs kulturbarometer hadde 28 prosent av befolkningen besøkt en festival i 2004. Fire år senere hadde andelen av befolkningen som hadde besøkt en festival, økt til 32 prosent. Statistikk fra paraplyorganisasjonen for mange av de største kulturfestivalene i Norge, Norske Festivaler, viser også at festivalpublikummet har vokst etter 2005. <sup>59</sup> De 56 festivalene som rapporterte om virksomheten til Norske Festivaler i 2006 hadde et publikum på én million. I 2010

<sup>55</sup> SSB (2011).

<sup>56</sup> Wollebæk og Sivesind (2010): 99.

<sup>57</sup> Norske Musikkorps Forbund innspill til Kulturutredningen.

<sup>58</sup> Aagedal mfl. (2009).

rapporterte 55 festivaler om et publikum på 1,4 millioner. Her bidro til sammen 12 000 kunstnere til gjennomføringen av arrangementene.<sup>60</sup>

Som disse tallene viser, har festivaler og kulturhendelser i løpet av noen tiår blitt en etablert landsomfattende arena for offentlig kunst- og kulturtilegnelse i det lokale kulturlivet. Det er en arena som et stort publikum benytter seg av, og som har blitt en viktig kilde til oppdrag for musikere og andre kunstnere. Til forskjell fra andre lokale kulturarenaer vi beskriver i dette kapitlet, utgjør ikke festivalene noen infrastruktur av lokale kulturinstitusjoner. Det dreier seg snarere om kortvarige arrangementer som drives av små ressursmobiliserende organisasjoner. I kapittel 8 pekte vi på kulturfestivalene som et uttrykk for allmenne endringsprosesser i kulturlivet, som den tiltagende kampen om oppmerksomhet og globalisering. En annen forutsetning for framveksten av kulturfestivalene som kulturarena er det høynede utdanningsnivået i befolkningen, som gjør at regioner og distrikter i mindre grad enn før er avhengige av arrangørkompetanse fra kulturinstitusjoner i sentrum for å kunne etablere kunst- og kulturoffentligheter. Oppblomstringen av kulturfestivaler i lokalsamfunn rundt om i landet de siste tiårene er ikke et resultat av sentrale beslutninger eller planer, men noe som har kommet i stand gjennom private initiativer. I mange tilfeller er festivalene grunnlagt av engasjerte enkeltpersoner. I denne forstand kan festivaliseringen av det lokale kulturlivet sees som en illustrasjon av den norske tradisjonen for politikktutvikling nedenfra. «Det er private enkeltpersoner eller frivillige grupper som tek eit initiativ, det offentlege bidreg til finansieringa utan å ta ansvar for organiseringa; den foregår i private former».<sup>61</sup>

Selv om festivalene gjennom de siste årene i økende grad har blitt innlemmet i den statlige kulturpolitikken, er de i høy grad å regne som en desentralisert kunst- og kulturarena. Sosiologen Svein Bjørkås beskriver kunstfestivalfeltet som et «distribuert nettverk» av formidlingsaktører, det vil si et nettverk uten et sentrum. I forlengelsen av dette peker han på at festivalene skiller seg fra andre kunstinstitusjoner i regionene. Mens riksinstitusjonene og de regionale kulturinstitusjonene tradisjonelt har stått for en spredning eller kopie-

ring av en sentralt definert kunstoffentlighet til distriktene, er festivalene som kunstarenaer i større grad formet av lokale interesser, ved at «regional og lokal kompetanse etablerer nettverk til nasjonale og, ikke minst, internasjonale miljøer hvor de henter hjem i prinsippet hva det skal være av kvalitetskunst».<sup>62</sup>

Når kulturfestivalene i mange tilfeller samtidig framstår som interessante kunstarenaer, skyldes det blant annet at de evner å omsette idealet om mangfold til praksis. I sin programmering kombinerer festivalene ofte brede kommersielle uttrykk med smale uttrykksformer med liten kommersiell appell. De kombinerer også ofte lokale kunstnere og uttrykksformer med kunstnere fra andre land og tjener slik som arenaer for internasjonal kulturutveksling. Ikke minst bidrar festivalene i mange tilfeller til samarbeid mellom profesjonelle kunstnere og lokale amatører. Kulturfestivaler og kulturhendelser utmerker seg også ved å ha et fleksibelt forhold til framføringsarenaer:

De forholder seg kreativt og fleksibelt til de lokaliteter og rom som fins. Ulempen med manglende lokaler er mange steder snudd til en fordel, til en mer situasjonistisk tenkning om kunstens arenaer (...). Svak infrastruktur er – på samme måte som de tradisjonelle lokaliseringssulempene – blitt snudd til en dynamo i arenautviklingen og – mange steder – til en potent merkevare.<sup>63</sup>

Kulturfestivalene og kulturhendelsene skiller seg fra andre kulturarenaer vi beskriver i dette kapitlet også med hensyn til sin finansiering. Arrangementene kjennetegnes i denne forstand av at de har flere bein å stå på. Kulturfestivaler er i mange tilfeller delvis finansiert av tilskudd fra staten, fylkeskommuner og kommuner. Som vi var inne på innledningsvis i dette kapitlet, bidrar kommuner med direkte økonomisk støtte til festivalene, men også med betydelige ressurser i form av praktisk og administrativ tilrettelegging. Samtidig har kulturfestivalene gjerne en tydelig kommersiell profil. Markedsinntekter og inntekter fra det private sponsormarkedet er i mange tilfeller en stor og viktig kilde til finansiering av arrangementene. I tillegg kommer den frivillige innsatsen som enkeltpersoner og lokale lag og foreninger nedlegger i festivalene. Dette er en viktig ressurs for gjennomføringen av de store og profesjonelt drevne festivalene, men antakelig i enda høyere

<sup>59</sup> For at et arrangement skal kunne bli medlem av Norske festivaler kreves det at det avholdes minst annet hvert år, at det har et kunstnerisk formål og at det foregår over minst tre dager. Organisasjonen har i dag 84 medlemmer.

<sup>60</sup> SSB (2011).

<sup>61</sup> Hompland og Aagedal (2010):10.

<sup>62</sup> Bjørkås (2002): 77.

<sup>63</sup> Bjørkås (2004b): 203.

grad for små arrangementer som har lav finansiering fra offentlige myndigheter og små markedsinntekter.

På de 55 medlemsfestivalene som rapporterte om virksomheten til Norske Festivaler i 2010, bidro om lag 7000 personer med frivillig arbeidsinnsats. Et stort antall frivillige deltar også på festivaler som Hovefestivalen, Øyafestivalen og Norwegian Wood, som ikke er medlemmer i Norske Festivaler. Gitt at det faktiske tallet på kulturfestivaler og kulturhendelser i Norge er ti ganger høyere eller mer, blir det klart at disse arrangementene mobiliserer frivillige i et betydelig omfang. Festivalfrivilligheten framheves ofte som et bilde på endringer innenfor frivillighetsfeltet og på den framvoksende «fristilte frivilligheten».<sup>64</sup> Festivalfrivilligheten er en form for deltakelse som er mer uforpliktende og mer innrettet på å tilfredsstille en søken etter meningsfull aktivitet «her og nå» enn tilfellet er med den tradisjonelle kulturfrivilligheten. «Festivalane fristar med spennande og meningsfylte oppgåver, gode opplevingar og sosialt fellesskap, men over ein avgrensa periode der det er opp til ein sjølv om ein vil vere med neste år».<sup>65</sup> Like fullt dreier det seg om en videreføring av dugnadstradisjonen i norske lokalsamfunn, og festivalfrivilligheten er ikke bare en forutsetning for den praktiske og økonomiske gjennomføringen av festivalene, den er en viktig kilde til lokalsamfunnens eierskapsfølelse til slike arrangementer.

Kulturfestivaler og kulturhendelser er ikke omtalt spesifikt i Kulturløftet eller andre dokumenter som beskriver nasjonale kulturpolitiske mål. Festivalpolitikken inngår snarere som en del av politikken på enkeltområder som musikk, scenekunst og litteratur. Det synes likevel klart at satsingen på festivaler har blitt styrket i tiden etter 2005 på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Kostra-systemet gjør det ikke mulig å fastslå med sikkerhet omfanget av kommunenes ressursbruk på festivaler og kulturhendelser. Som vi påpekte i gjennomgangen av Kostra-tallene ovenfor, tyder denne statistikken likevel på at kommunene har hatt en vekst i utgifter til festivaler og kulturhendelser etter årtusenskiftet, og at veksten i utgifter har vært særlig sterk etter 2005. Dette samsvarer med utviklingen i den statlige kulturpolitikken i den samme perioden. Økt støtte til musikkfestivaler har vært et viktig ledd i den kulturpolitiske satsingen på rytmisk musikk etter 2005. Dels har dette skjedd gjennom en utvidelse av ordningen med knutepunktfestivaler, og dels

har det skjedd gjennom en utvidelse av Norsk kulturråds ordning med støtte til musikkfestivaler. I 2005 ble det gitt støtte til 59 festivaler over musikkfestivalordningen. I 2010 var antallet festivaler som mottok støtte fra ordningen økt til 104. Både knutepunktordningen og musikkfestivalstøtteordningen legger opp til en delt finansiering med fylkeskommuner og kommuner.

Denne utviklingen i offentlige bevilgninger til festivaler gir seg tydelig utslag i forholdet mellom festivalenes ulike finansieringskilder. Blant festivalene som er tilknyttet Norske Festivaler, har andelen av omsetningen som består av tilskudd fra offentlige myndigheter, økt betraktelig i tiden etter 2005. Festivalene som rapporterte om virksomheten til Norske Festivaler i 2006, hadde en samlet omsetning på 285 millioner kroner. Av dette var 100 millioner kroner tilskudd fra offentlige myndigheter. I 2010 hadde festivalene som rapporterte om virksomheten, en samlet omsetning på 330 millioner kroner. Over halvparten av dette var tilskudd fra offentlige myndigheter. Statlige tilskudd utgjorde 33 prosent av omsetningen ved festivalene, mens kommunene og fylkeskommunene sto for til sammen 21 prosent av omsetningen.<sup>66</sup> I Norske Festivalers innspill til utvalget legges det vekt på at veksten i de offentlige bevilgningene til kulturfestivaler etter 2005 er en viktig anerkjennelse av festivalfeltet som kunst- og kulturarena. Organisasjonen peker videre på at de økte bevilgningene har ført til at det har blitt etablert flere festivaler i denne perioden, og på at festivalarrangører har fått økt kompetanse. På denne bakgrunnen er det nærliggende å hevde at den økte offentlige støtten til festivaler har bidratt positivt til oppfyllelsen av punktet i Kulturløftet II om at regjeringen vil sikre et godt og variert konserttilbud over hele landet. Det er også gode grunner til å anta at støtten til festivaler har bidratt til oppfyllelse av kvalitets- og publikums mål som gjøres gjeldende i politikken for de enkelte kunstområdene, som musikk, scenekunst og litteratur.

I gjennomgangen av utviklingen i den statlige musikkpolitikken i det forrige kapitlet pekte vi på dilemmaer som knytter seg til oppbyggingen av permanente institusjonslignende strukturer innenfor det «frie» rytmiske musikkfeltet. Vi har ovenfor i dette kapitlet pekt på oppfatningen om at rapporteringskravene som følger med den offentlige støtten til det frivillige kulturlivet, kan ha en kvelende virkning på det ideelle engasjementet denne virksomheten hviler på. Lignende dilemmaer viser seg også på festivalfeltet. Med økte

<sup>64</sup> Lorentzen (2007)

<sup>65</sup> Aagedal mfl. (2009): 208.

<sup>66</sup> SSB (2006, 2010).



bevilgninger fra offentlige myndigheter følger også økte krav om rapportering og kontrollrutiner for festivalarrangørene som er mottakere av disse midlene. Festivalarrangørene må følgelig avsette mer tid og ressurser enn før til administrasjon. Ifølge Norske Festivaler kan dette resultere i at festivalarrangørene «blir sittende igjen med følelsen av å «gjøre ting på rett måte» mens man har mindre tid og ressurser til å «gjøre de rette tingene».<sup>67</sup> Organisasjonen peker i forlengelsen av dette på behovet for en forenkling av kontrollsystemer knyttet til offentlig finansiering av festivaler. Mer spesifikt etterlyser organisasjonen en samkjøring av rapporteringskrav og rutiner fra Kulturdepartementet, Norsk kulturråd, fylkeskommuner og kommuner.

### 12.23 Konsertscener i det lokale kulturlivet

SSBs kulturbarometer viser at en stor andel av befolkningen går på konsert, og at konsertbesøket i befolkningen har vært økende over tid. Det er særlig unge mennesker som er konsertgjengere. Pop og rock og andre uttrykksformer som faller innenfor kategorien rytmisk musikk, står for storparten av disse konsertbesøkene.<sup>68</sup> Økningen i befolkningens konsertbesøk de siste tiårene har en naturlig sammenheng med at konserttilbudet har blitt utvidet. Dels skyldes dette at det har blitt flere festivaler, men økningen i konsertbesøket kan ikke alene tilskrives framveksten av musikkfestivalene. Parallelt med oppblomstringen av musikkfestivalene de siste tiårene har det blitt flere faste konsertscener rundt om i landet. Det dreier det seg om en tilvekst av spillesteder og musikkklubber for rock, pop, jazz, blues, folkemusikk, verdensmusikk og tilgrensende sjangre, men også om at det har blitt flere kulturhus. Kulturhusene er gjerne flerbruksarenaer hvor det framføres ulike typer kunst- og kulturuttrykk, men konserter er en viktig del av virksomheten.

I dag finnes det flere hundre slike konsertarenaer spredt over hele landet. Disse arenaene varierer mye med hensyn til hvor profesjonell driften er, omsetning og aktivitetsnivå. I den ene enden av skalaen finner man musikkklubber hvor virksomheten er dugnadsbasert og har et lavt aktivitetsnivå. I den andre enden av skalaen finner man profesjonelt drevne konsertsteder med stor aktivitet og høy publikumskapasitet. De fleste konsert-

arrangørene som omfattes direkte av kulturpolitikken, befinner seg i sjiktet mellom disse polene. Et bilde på omfanget av konsertarenaen i dagens Norge får man av medlemstallene i de mest sentrale interesseorganisasjonene. Norsk Rockforbund (NRF), som er en interesseorganisasjon for konsertarrangører innenfor rock og rytmisk musikk, hadde 143 helårsarrangører/spillesteder og 36 studentsamfunn som medlemmer i 2011. Norsk jazzforum, som er en interesseorganisasjon for jazzmiljøet, har i dag 67 jazzklubber som medlemmer. Interesseorganisasjonen for folkemusikk og folkedans, FolkOrg, har i dag 156 medlemslag og 18 tilknyttede arrangører. Norsk Kulturhus Nettverk har i dag 94 kulturhus som medlemmer. Medlemstallet i disse organisasjonene har gått opp de seneste årene.

Det er særlig i storbyene og urbane områder at tettheten av spillesteder er høy. I en oversikt over scener og klubber for rytmisk musikk fra St.meld.nr.21 (2007–2008) *Samspill* framgår det at hovedtyngden av disse spillestedene er lokalisert på Østlandet og i Oslofjordregionen og i Bergen- og Stavanger-regionene. Dette gjenspeiles også i statistikk over befolkningens kulturbruk, som viser at det er mennesker bosatt i tettbygde strøk som er de hyppigste konsertgjengerne. Statistikk fra rettighetsorganisasjonen TONO viser at det foregår klart flest konserter i Oslo, Bergen og Trondheim. TONO registrerte 26 087 konserter på landsbasis i 2010. 4381 av disse konsertene foregikk i Oslo, 1331 i Bergen og 1133 i Trondheim. Ingen andre kommuner hadde over 1000 konserter dette året. Når Oslo omtales som en musikk- og konsertby, er dette altså ikke uten grunn. Det finnes ikke noen pålitelig oversikt i dag over aktørene på konsertarrangørfeltet i Oslo aktiviteter disse genererer og det samlede publikumsbesøket ved konserter i byen. Det er imidlertid vanlig å anta at Oslo er byen med størst konsertaktivitet i Norden.

Konsertarenaene har økende betydning ikke bare for musikkpublikummet, men også for musikere. I tidligere kapitler har vi pekt på at overgangen til digital distribusjon av musikk har ført til inntektssvikt for profesjonelle musikere som tidligere har kunnet livnære seg av cd-salg. For musikere kan det ekspanderende konsertmarkedet på faste scener og festivaler i noen grad kompensere for dette bortfallet av inntekter. Som en følge av dette har konsertmarkedet gått fra å være sett på som en promoteringskanal for cd-salg til å bli oppfattet som en viktig inntektskilde for musikere. Denne utviklingen har vært bransjedrevet, men den kan også sees et resultat av en tiltakende kul-

<sup>67</sup> Norske festivaler BA Innspill til Kulturutredningen.

<sup>68</sup> SSB (2008).

turpolitisk interesse for og støtte til konsertarrangører innenfor det rytmiske feltet. Den kulturpolitiske støtten til aktører på dette feltet har vært økende siden 1990-tallet, både fra statens og kommunenes side.

Kostra-systemet gir ikke grunnlag for å spesifisere utgiftene kommunene har til konsertsteder og konsertarrangører, men det er grunn til å tro at mange kommuner yter slik støtte og at det ofte gis støtte til konsertarrangører som henvender seg til et smalt publikumssegment eller til grupper som unge eller minoriteter. Som et eksempel kan det nevnes at Oslo kommune i 2012 ga driftsstøtte til musikkclubbene Cosmopolite Scene og Josefine visescene og jazzklubben BLÅ. Dette er veletablerte konsertsteder for verdensmusikk, visesang og jazz i byens musikkliv. Til forskjell fra enkelte konsertsteder i byen som særlig henvender seg til pop- og rock publikummet, er de avhengige av offentlig tilskudd for å opprettholde konsertvirksomheten. Oslo kommune ga også driftsstøtte til Østnorsk jazzsenter, Oslo Jazzforum, Samspill International Music Network og Ny Musikk. Disse organisasjonene driver alle kompetanseutvikling blant konsertarrangører og bidrar slik til utviklingen av konserttilbudet i byen. Enkelte av dem er også konsertarrangører.

Kulturhusene skiller seg fra musikkclubbene ved at de som regel er eid og drevet av kommunene. I følge en kartleggingsstudie Bedriftskompetanse har utført for Norsk Kulturhus Nettverk, har kulturhusene i Norge gjennomgående en driftsfinansiering på 30 til 40 prosent fra offentlige myndigheter.<sup>69</sup> Disse midlene kommer i hovedsak fra kommunene. Inntil nylig har kulturhusene samarbeidet med Rikskonsertene, som har turnert landets kulturhus med konsertproduksjoner. Fra og med 2012 er Rikskonsertenes offentlige konserter nedlagt og midlene overført til arrangørstøtteordningen i Norsk kulturråd.

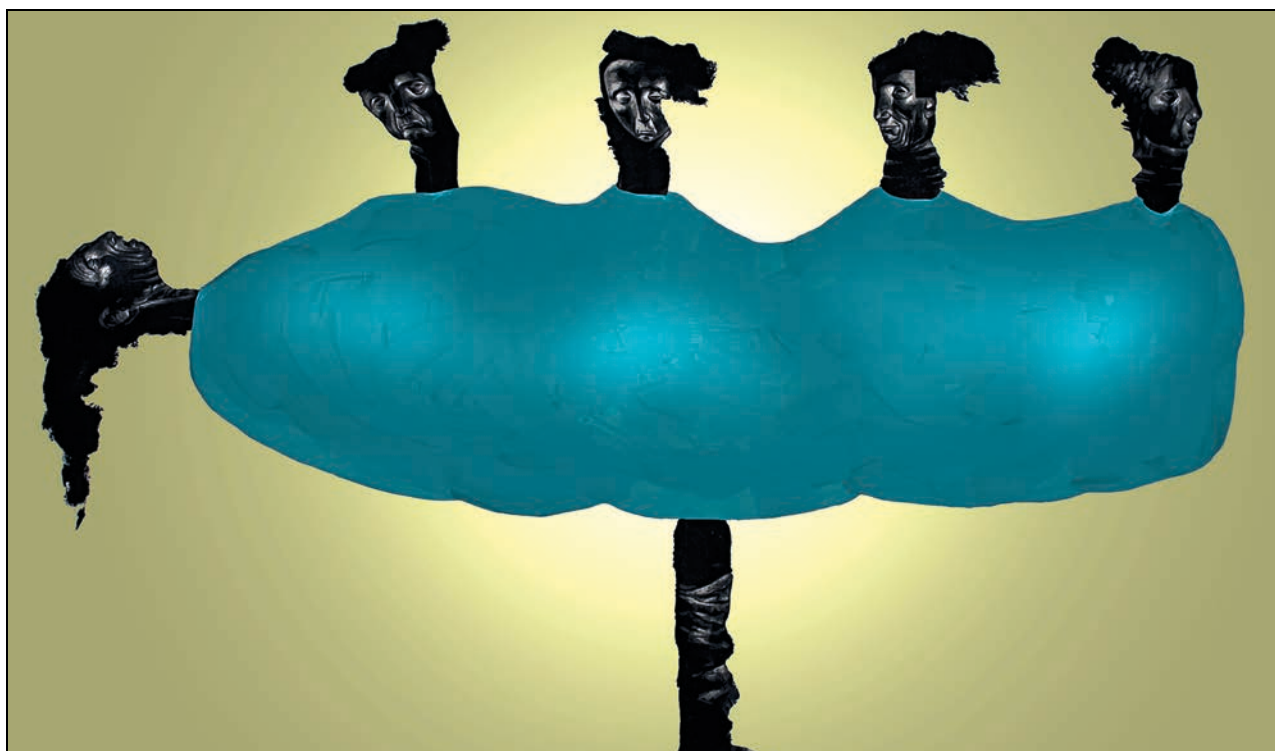
I kapittel 11 viste vi at den statlige støtten til rytmisk musikk har økt betraktelig etter 2005. På midten av 2000-tallet fantes det flere statlige støtteordninger som rettet seg mot konsertarrangører innenfor det rytmiske feltet. Blant disse ordningene var NorgesNettet og Musikkverkstedordningen. I 2009 ble de to ordningene slått sammen til Musikkutstøttestyret. Samme året opprettet Norsk kulturråd en tilskuddsordning for helårige konsertarrangører. Arrangørstøtten retter seg mot konsertarrangører, scener og kulturhus over hele landet og var i 2012 på 21,7 millioner kroner. Ordningen forutsetter delt finansiering fra fylkes-

kommuner og kommuner. I tiden etter 2005 har bevilgningene til interesseorganisasjonene Norsk Rockforbund, FolkOrg, Norsk jazzforum, Ny Musikk og Samspill International Music Network økt betraktelig. Det har også blitt opprettet flere kompetansesentre og kompetansenettverk for rytmisk musikk. Som vi viste i kapittel 11, kan det stilles spørsmål ved innretningen på denne satsingen og hvor produktiv den har vært. Det er imidlertid god grunn til å anta at den samlede økningen i den offentlige støtten til konsertarrangører i tiden etter 2005 har bidratt til økt aktivitet på konsertarrangørfeltet og dermed også til å oppfylle målet i Kulturløftet og Samspillmeldingen om at befolkningen skal ha et variert konserttilbud. Antallet konserter i Norge som er registrert av TONO, gikk opp fra 23 073 i 2005 til 26 087 i 2010.

Norsk Rockforbund framhever i sitt innspill til utvalget at satsingen på rytmisk musikk etter 2005 har bidratt til økt aktivitetsnivå både blant helårs konsertarrangører og på musikkfestivalfeltet. Etter organisasjonens oppfatning er konsertmarkedet i ferd med å nå et metningspunkt, og som en følge av dette tilspisses konkurransen mellom konsertarrangørene. Økt konkurranse på konsertmarkedet kan bidra til å framvinge profesjonalisering blant konsertarrangørene og kvalitetsheving i konserttilbudet. Samtidig kan den økte konkurransen føre til redusert mangfold i konserttilbudet, i den grad konsertarrangører som opererer med knappe marginer, i mindre grad enn før ser seg i stand til å inkludere økonomisk risikable konserttilbud i sin programmering. Det er kjent at en del kulturhus sliter med økonomien, og at de som en følge av dette, i liten grad driver en selvstendig programmering basert på lokale og regionale interesser. Det er derfor interessant å se hvilke konsekvenser omleggingen av Rikskonsertenes offentlige konserter vil få for kulturhusene og musikklivet i regionene.

Overføringen av midlene fra Rikskonsertenes offentlige konserter til arrangørstøtten kan bidra til at kulturhusene styrkes som selvstendige programmerende aktører i det lokale og regionale musikklivet. I kapittel 11 viste vi til at en del aktører er bekymret for at omleggingen vil føre til mindre mangfold i konserttilbudet rundt om i landet ved at kulturhusene i større grad enn før ser seg nødt til å satse på «trygge kort». I forlengelsen av dette er det grunn til å spørre hvordan omleggingen vil påvirke de mindre konsertscenene. I den grad kulturhusene får en mer selvstendig rolle som programmerende institusjoner vil dette kunne føre til en sterkere konkurranse mellom kulturhusene og mindre lokale scener.

<sup>69</sup> Norsk Kulturhus Nettverk (2011).



Figur 12.6

### 12.24 Oppsummering: utviklingen i lokalt kulturliv etter 2005

Gjennomgangen av statistikk om kommunenes kulturutgifter vi gjorde i første del av dette kapitlet, viste at mye av veksten i kommunenes kulturbudsjetter i tiden etter 2005 har gått til idretten. Vi så at det har vært en kraftig vekst i kommunenes investeringsutgifter på kulturområdet, mens utviklingen i driftsutgifter til tradisjonelle faste kulturvirksomheter som folkebibliotek, kulturskoler og fritidsklubber har stagnert. Samtidig som den kommunale kultursektoren framstår som en budsjettvinner i tiden etter 2005, har kulturvirksomhetene vi har kalt den kulturelle grunnmuren i det lokale kulturlivet, blitt nedprioritert av kommunene. I de foregående avsnittene har vi gått nærmere inn på utviklingen på kulturarenaer i det lokale kulturlivet som er mye brukt av befolkningen. Dette har gitt oss et mer nyansert bilde av utviklingen i den kommunale kultursektoren og det lokale kulturlivet. Vi har sett at kommunenes støtte til kulturfestivaler og andre kulturvirksomheter som er en del av den framvoksende begivenhetskulturen i det lokale kulturlivet, har økt i denne perioden. Samtidig har den offentlige støtten til konsertsteder og arrangører økt. Kulturfestivalene og konsertstedene er desentraliserte kunst- og kulturarenaer som bidrar til utvikling og fornyelse i det lokale kulturlivet. Disse grenene av

det lokale kulturlivet har blomstret i tiden etter 2005.

Beskrivelsene vi har gitt av utviklingen på ulike kulturarenaer, gir oss et mer nyansert bilde av utviklingen i den kommunale kultursektoren også når det gjelder kulturarenaer som hører til i den kulturelle grunnmuren. Vi har sett at det har blitt gjennomført en landsomfattende digitalisering av kinoene i denne perioden. Dette er et av de klareste eksemplene man kan finne på at det har blitt tatt samordnende grep for å løse en digitaliseringsutfordring i norsk kulturpolitikk i tiden etter 2005. Når det gjelder andre kulturarenaer som folkebibliotekene og kulturskolene, har vi vist at det er et stort gap mellom mål og forventninger som stilles til disse institusjonene, og ressursene de har til rådighet. Særlig tydelig er dette for en del av folkebibliotekene. I de største byene i Norge har man etablert, eller så er man i ferd med å etablere, bibliotektilbud som gjør det mulig å virkeliggjøre bibliotekets nye rolle som et sted for formidling og offentlig debatt. I mindre kommuner ser det derimot ut til at folkebibliotekene sliter med å leve opp til denne rollen som følge av knappe stillingsressurser, mangel på kvalifiserte fagfolk og uegnede lokaler. Det siste momentet peker mot en mer generell utfordring i det lokale kulturlivet.

En tilbakemelding Kulturutredningen har fått fra aktører som representerer det lokale kulturliv-

vet, er at det er en mangel på egnede lokaler til kulturaktiviteter i kommunene. Det dreier seg om øvings- og framføringslokaler for musikkaktiviteter, dans og teater, men også om lokaler for litteraturformidling og lignende litteraturhusaktiviteter. I forlengelsen av dette blir det pekt på at det er et behov for en opprusting av øvings- og framføringsarenaer i kommunene. Når man tar den formidable økningen kommunene har hatt i utgifter til kulturbygg i tiden etter 2005, i betraktning, framstår disse situasjonsbeskrivelsene som paradoksale. De bygger opp under oppfatningen om at mye av kommunenes ressursbruk på kulturbygg de seneste årene har gått til kostbare signalbygg som bare kommer deler av det lokale kulturlivet til gode. Undersøkelser viser at det fortsatt er samfunnshus og forsamlingshus som er de mest brukte lokalene i det lokale kulturlivet.<sup>70</sup> Disse byggene er i mange tilfeller gamle og nedslitte og tilfredsstillende ikke kvalitetskravene som gjøres gjeldende i det frivillige kulturlivet. Skoler er en annen mye brukt arena for kulturaktiviteter. Også her kan det se ut til at det er behov for bedre tilrettelegging av lokaler for kulturaktiviteter.

Gjennom de siste tiårene har det blitt bygget ut en nasjonal infrastruktur av kulturhus i Norge, og denne utbyggingen pågår ennå i dag mange steder i landet. I kapittel 4 viste vi til analyser som ser denne utbyggingen av kulturhus som en del av en tiltakende arbeidsdeling i det lokale kulturlivet mellom den profesjonelle kunsten og amatørkulturlivet. I den pågående debatten om kulturhusene har det blitt stilt spørsmål ved om denne infrastrukturen brukes på en god nok måte, og om den brukes på en måte som er i samsvar med det lokale kulturlivets behov. Som vi har vært inne på ovenfor, sliter flere av kulturhusene med trange driftsbudsjetter. Dette kan bidra til en ensretting av tilbudet ved kulturhusenes ved at det innskrenkes til sikre publikumssuksesser, og til at byggene blir for dyre å bruke for aktører i det lokale kulturlivet. Det kan synes som om noen av problemene med å finne egnede lokaler for kulturaktiviteter det rapporteres om fra det lokale kulturlivet, kan løses gjennom en bedre planlegging og utnyttelse av bygningsressurser. På dette området finnes det imidlertid lite forskningsbasert kunnskap om situasjonen rundt om i kommunene.

Et annet mønster som avtegnet seg i statistikkene over kommunenes kulturutgifter, og som har blitt ytterligere tydeliggjort gjennom de foregående avsnittene, er at læringsarenaene i det lokale

kulturlivet i liten grad har fått ta del i veksten i den kommunale kultursektoren i tiden etter 2005.

I avsnittet om kulturskolene ovenfor så vi at det knyttes politiske forventninger til disse institusjonene om at de skal nå ut til alle, og at de skal fungere som ressursentre i det lokale kulturlivet. Veksten i kommunenes bevilgninger til kulturskolene har avtatt etter 2005, og selv om staten de seneste årene har bevilget prosjektmidler i et økende omfang, er dette på langt nær tilstrekkelig for at kulturskolene skal kunne oppfylle de forventningene som stilles til dem.

Men læringsarenaen i det lokale kulturlivet er ikke avgrenset til kulturskolene. Vi har pekt på at den statlige støtten til musikkverksteder, øvingssteder og musikkbinge har økt etter 2005, blant annet gjennom midler fra Frifond. Slike midler har kommet fritidsklubber til gode, men som vi har påpekt, har fritidsklubbene i lengre tid vært en salderingspost på de kommunale budsjettene. Ifølge sektoren selv er fritidsklubbene «den glemte kulturarenaen» i den nasjonale kulturpolitikken. Som en egenartet form for kulturarenaer i det lokale kulturlivet burde disse arenaene påkalle en større kulturpolitisk interesse enn de har gjort fram til nå.

Avslutningsvis i denne oppsummeringen vil vi kommentere noen forhold som knytter seg til statens rolle i det lokale kulturlivet og samspillet mellom stat og kommune på dette området. I første del av kapitlet framhevet vi oppfatningen om at staten ved Kulturdepartementet har en tilbake trukket eller usynlig rolle innenfor den kommunale kultursektoren. Blant kultursjefer og andre representanter for kulturetatene i kommunene er det vanlig å hevde at det er andre departement, og særlig Kommunal- og regionaldepartementet, som er deres viktigste «kulturdepartement». Dette er fordi disse andre departementene har en mer aktiv og synlig rolle i den kommunale kultursektoren gjennom ulike typer programmer og prosjekter. Vi pekte videre på at denne situasjonen bidrar til en utydeliggjøring av den kommunale kultursektoren, ettersom den dras mer i retning av stedsutvikling, folkehelsearbeid og forebygging av sosiale problemer. Når vi i de foregående avsnittene har vendt blikket vekk fra kommuneadministrasjonen og over mot aktører i det lokale kulturlivet som kulturskoler, festivaler og det frivillige kulturlivet, endres dette bildet av Kulturdepartementet som den «usynlige staten».

Sett fra et kulturaktørperspektiv framstår det snarere som at Kulturdepartementet og Norsk kulturråd, har fått en mer synlig rolle i det lokale kulturlivet i tiden etter 2005. Ikke minst viser

<sup>70</sup> Storstad (2011).

dette seg ved at departementet og Kulturrådet er mer aktive som økonomiske bidragsytere til aktører i det lokale kulturlivet. Dette er i tråd med gjennomgangen vi gjorde i kapittel 11 av utviklingen i bevilgninger til kultur over statsbudsjettet i tiden etter 2005. Her så vi at det har skjedd en tydelig dreining mot at de statlige budsjettmidlene i større grad enn før brukes i regionene. Dels dreier dette seg om at bevilgningene over statsbudsjettet til region- og landsdelsinstitusjonene og til knutepunktinstitusjoner har økt. Dels dreier det seg også om at den statlige støtten til festivaler, arrangører og andre aktører i det lokale kulturlivet har økt betraktelig. Vi har vist at staten er en viktig økonomisk bidragsyter til den framvoksende begivenhetskulturen i det lokale kulturlivet. På festivalfeltet yter staten et betydelig økonomisk bidrag. Vi har også sett at staten og fylkene har passert kommunene når det gjelder omfanget av den økonomiske støtten til det frivillige kulturliv på lokallagsnivå.

Etter utvalgets oppfatning er det gode grunner til å se positivt på denne utviklingen og virkninger den har hatt i det lokale kulturlivet. Mer spesifikt mener utvalget at den statlige støtten til kulturfestivaler og kulturhendelser er et viktig og positivt tilskudd til det lokale kulturlivet. Snarere enn å se på kulturfestivalene og kulturhendelsene som en konkurrent til kulturvirksomhetene vi har kalt den kulturelle grunnmuren, bør disse kulturvirksomhetene anerkjennes som en kilde til utvikling og fornyelse av det lokale kulturlivet. Men det forsterkede statlige engasjementet i det lokale og regionale kulturlivet bærer også med seg noen viktige dilemmaer. Her kan man snakke om to typer dilemmaer:

*For det første* dreier dette seg om det man kan kalle et desentraliseringsdilemma. I avsnittet om kulturfestivaler pekte vi på at disse kulturarenaene bidrar til at den lokale arrangørkompetansen styrkes, og at kunst- og kulturarenaer i økende grad formes av lokale interesser. Den statlige støtten til disse kulturarenaene bidrar dermed i sin konsekvens til en desentralisering av det lokale og regionale kunst- og kulturlivet. Denne støtten bidrar også til at kommunenes finansiering av det lokale kulturlivet opprettholdes, fordi den ofte bærer med seg et krav om lokal og regional delfinansiering. Gitt tendensen til at den kommunale kultursektoren blir en salderingspost i konkurransen med tunge lovpålagte velferdsoppgaver, kan knutepunkt og lignende statlige støtteordninger være en effektiv mekanisme for å opprettholde og utvide finansieringsgrunnlaget for det lokale kulturlivet. Samtidig kan disse støtteordningene

virke politisk sentraliserende, ved at ressurser kanaliseres fra statlige instanser til lokale kulturlivsaktører uten å gå veien om lokale folkevalgte organer. Utviklingen i det lokale kulturlivet blir dermed i økende grad et anliggende mellom staten og lokale kulturlivsaktører, mens kommunene blir passive finansielle bidragsytere for tiltak de selv kan hende ikke har vært delaktige i å utforme. For kommuner som er vertskap for flere kulturinstitusjoner som finansieres av staten under forutsetning om lokal delfinansiering, kan det samlede trykket av slike «spleiselag» innebære en redusert handlefrihet på kulturområdet. Dette er en problemstilling vi vil komme tilbake til dette nedenfor i avsnittet om fylkeskommunenes rolle i kulturpolitikken.

*For det andre* kan det økte statlige engasjementet i det lokale kulturlivet skape et byråkratiseringsdilemma. Lokale kulturlivsaktører som har fått utvidede økonomiske rammer gjennom statlige støtteordninger som har kommet til i tiden etter 2005, er naturlig nok tilfredse med denne utviklingen. Samtidig uttrykker disse aktørene en frustrasjon over de økte kravene til rapportering og kontroll som følger med disse midlene, noe som løselig kan omtales som en byråkratisering. Som vi har sett, gjelder dette festivalene. Det gjelder også den lokale kulturfrivilligheten. Dette føyer seg inn i et mer allment mønster på frivillighetsfeltet. De statlige bevilgningene til frivillige organisasjoner har økt betraktelig i tiden etter 2005. I takt med at frivilligheten har fått et tettere forhold til staten, har den mer og mer måttet forholde seg til New Public Management-styrings-systemer som i liten grad tar hensyn til frivillighetens egenart. Frivillighetsforskerne Kristin Strømsnes og Per Selle peker i denne sammenhengen på dette:

I kjølvannet av at det fordeles mer penger til frivilligheten kommer også nye eller mer detaljerte regelverk for hvordan tilskuddene skal fordeles og bruken av dem kontrolleres. Også med registrering følger en stor grad av standardisering og økte krav til organisasjonene, og dermed også økt grad av profesjonalisering i sektoren. Dette fører lett til en spiral der profesjonaliseringen igjen skaper økt behov for offentlige midler – mer offentlige midler gir økt behov for kontroll – som igjen skaper økt behov for profesjonalisering osv. det er med andre ord snakk om småskala frivillighet som møter et regelverk bedre tilpasset storskalabedrift, noe som trolig har virkninger ingen egentlig har planlagt.<sup>71</sup>

Det er verdt å understreke at vi her snakker om en byråkratiseringstendens som gjør seg gjeldende innenfor frivilligheten og i andre kulturvirksomheter, men som ikke nødvendigvis er karakteristisk for disse virksomhetene i sin alminnelighet, og som ikke er like framtreddende i alle støtteordninger. Byråkratiseringstendensen gir likevel grunnlag for bekymring, ikke minst sett i lys av den allmenne utviklingen innenfor frivilligheten med at færre mennesker er villige til å engasjere seg i organisasjonsarbeid. En tiltakende byråkratisering av virksomheten i frivillige organisasjoner vil kunne bidra til å forsterke denne utviklingen. Her som i tilfellet med desentraliseringsdilemmaet snakker vi altså om en målkonflikt det ikke finnes noen enkel løsning på. Statlige midler til aktører i det lokale kulturlivet skaper aktivitet og bidrar til utvikling av interessante kulturarenaer. Derfor er disse midlene ettertraktede. Men med på lasset følger en administrativ byrde som kan virke hemmende på utviklingen av disse arenaene.

### 12.25 Utviklingen i den fylkeskommunale kulturpolitikken etter 2005

I kapittel 4 beskrev vi oppbyggingen av den fylkeskommunale kulturpolitikken som fulgte i kjølvannet av kulturmeldingene på 1970-tallet. En av bestanddelene i den nye desentraliserte kulturpolitikken det ble tatt til orde for i kulturmeldingene, var opprettelse av regionale kulturinstitusjoner som et alternativ til rikskulturinstitusjonene som var blitt bygget ut i de foregående tiårene. Dette ble fulgt opp gjennom etableringen av regionteatre, regionale kunstnersentre og region-, landsdels- og fylkesmusikerordninger. Fra midten av 1970-tallet startet oppbyggingen av fylkeskommunale kulturadministrasjoner, som tok opp i seg eksisterende fylkeskommunale funksjoner som idrettskonsulentstillingene, fylkeskonservatorstillingene og fylkesbibliotekene. Den statlige støtteordningen til halvoffentlige museer som ble innført i 1975, bidro til en sterk vekst på museumsfeltet i årene som fulgte. Museene ble dermed et viktig ansvarsområde for den nyopprettede fylkeskommunale kulturforvaltningen. Ut over på 1980-tallet, da det var etablert en egen kulturforvaltning i alle fylkeskommunene, fikk fylkeskommunene delegert fagoppgaver innenfor kulturminne-

vernet. De fikk også delegert oppgaver fra Kulturdepartementet med fordelingen av spillemidler.

Den fylkeskommunale kulturforvaltningen ble bygget ut raskere enn den kommunale og mer i samsvar med sentrale normer. Den fylkeskommunale kulturforvaltningen skilte seg også fra den kommunale kulturforvaltningen ved at den i større grad var innrettet mot kulturpolitiske kjerneoppgaver knyttet til kunst og kulturvern. Samtidig fikk den fylkeskommunale kulturforvaltningen en annen rolle som et formidlende mellomledd mellom den statlige og kommunale kulturforvaltningen, ofte i en vanskelig balansegang for å unngå å framstå som «overkommune». Fylkeskommunene ble forventet å opptre som en rådgiver og veileder for kommunene på kulturområdet, men uten å instruere eller blande seg inn i kommunenes prioriteringer. Ifølge Per Mangset kom den fylkeskommunale kulturforvaltningen i praksis likevel tidlig til å fungere ikke bare som regionale kulturpolitiske aktører, men som iverksettingsorganer for statlige myndigheters nasjonale kulturpolitikk. De fulgte i større grad enn kommunene opp nasjonale signaler om hvordan kulturpolitikken skulle utformes. Etter hvert som staten fikk en stadig mer tilbaketrukket rolle på kulturfeltet ut over i 1980-årene, endret fylkeskommunenes kulturpolitiske rolle seg. De gikk fra å være «*lojale iverksettelsesagenter for statlig kulturpolitikk til å bli selvstendige aktører for en regionalisert, nasjonal kulturpolitikk*».<sup>72</sup>

Studier fra 1980- og 1990-tallet viser at det var betydelige forskjeller mellom fylkeskommunene med hensyn til deres økonomiske prioritering av kulturoppgavene og rollen de har inntatt i kulturlivet.<sup>73</sup> Kulturpolitikken har fra starten av vært et marginalt felt i alle fylkeskommunene målt ut fra dens budsjettmessige omfang. Noen fylker har imidlertid prioritert kulturfeltet høyere enn andre. Mønsteret i disse variasjonene sies å følge en omvendt sentrum-periferi-akse, ved at det var utpregede distriktsfylker som Finmark, Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag og Nordland som hadde de største kulturutgiftene, mens fylkene på det sentrale Østlandet hadde de laveste utgiftene. Dels dreide variasjonene seg om et skille mellom fylkeskommuner som inntok roller som passive tilskuddsfordelere til kultursektoren, og dem som snarere opptrådte som aktive pådrivere overfor kommuner og andre aktører i det regionale kulturlivet. Ifølge Mangset fikk enkelte fylkeskommuner rollen som et slags regionalt kulturråd.

<sup>71</sup> Strømsnes og Selle (2012): 36.

<sup>72</sup> Mangset (1992): 212, uthevelse i originalen.

<sup>73</sup> Mangset (1992).

Disse skillene kan i noen grad forklares med personfaktorer. Personene som har fylt fylkeskultursjefstillingene, har i en del tilfeller hatt vesentlig betydning for utformingen av fylkeskommunenes kulturpolitiske rolle.

I kapittel 4 viste vi hvordan det fra slutten av 1980-tallet utviklet seg en ny kulturpolitisk tenkning knyttet til kulturens antatte ringvirkninger i samfunnet, blant annet med hensyn til næringsutvikling, bosetting og helse. Denne tenkningen fikk et særlig fotfeste innenfor fylkeskommunene og kommunene. Derigjennom kom også kulturpolitikken til å bli sett på som et element i politikken for regional utvikling. I dette perspektivet framheves kulturens rolle som en regional utviklingskraft og bidragsyter til den generelle samfunnsutviklingen.<sup>74</sup> I en del fylkeskommuner ble denne tenkningen fulgt opp gjennom prosjekter og planer hvor kultur sees som et ledd i sektorovergripende og helhetlige strategier for å skape livskraftige samfunn. Den kulturpolitiske utviklingsaktørrollen blir slik sammensmeltet med den regionalpolitiske.

### 12.26 Fylkeskommunen som utviklingsaktør

Den fylkeskommunale kulturforvaltningens rolle som regionale utviklingsaktører har blitt aktualisert med allmenne reformer i fylkeskommunene etter årtusenskiftet. I 2002 mistet fylkeskommunene ansvaret for sykehusene gjennom sykehusreformen. På samme tid ble det i St.meld. nr. 19 (2001–2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå* signalisert at fylkeskommunene skulle utvikles fra myndighetsutøver til partner i regional utvikling. I meldingen blir det understreket at formålet med regional utvikling er å håndtere komplekse utfordringer regioner står overfor gjennom en helhetlig politikk. Det understrekes også at det må være opp til fylkeskommunene selv å definere innholdet i utviklingsaktørrollen. Samtidig gjøres det klart i meldingen at dette må innebære samarbeid med nasjonale og lokale aktører og samarbeid med aktører på tvers av grensene mellom det offentlige og det private. At fylkeskommunene skal ha en slik regional utviklerrolle i governance- eller samstyringsprosesser, har blitt stadfestet i senere stortingsmeldinger, deriblant St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*.

Det er altså lagt nasjonale forventninger til at fylkeskommunene skal opptre som regionale utviklingsaktører, men ikke spesifikke føringer for hvordan denne rollen skal utformes. Dette gir med andre ord rom for betydelige variasjoner, også når man ser spesifikt på kulturområdet. Av kartleggingsstudien NIBR har utført for utvalget, framgår det at kulturforvaltningen i de fleste fylkeskommunene i dag mener de har en høy bevissthet om rollen som utviklingsaktør innenfor kulturfeltet. Dels dreier denne rollen seg om å etablere og opprettholde samarbeidsrelasjoner med andre aktører, dels dreier den seg om å fungere som en pådriver og koordinator for oppstarten av fylkesdekkende utviklingsprosjekter eller satsinger. Utviklingsaktørrollen utøves også gjennom plan- og strategiarbeidet fylkeskommunene driver. Her kan det legges til at selv om bevisstheten om utviklingsaktørrollen er høy, har den fylkeskommunale kulturforvaltningen begrensede muligheter til å utøve en slik rolle i praksis. Mye av de økonomiske ressursene den rår over, er bundet opp i faste forpliktelser overfor tilskuddsmottakere, samfinansiering av statlige tilskudd og lovpålagte oppgaver som fylkesbibliotek.<sup>75</sup>

NIBRs kartlegging tyder videre på at fylkeskommunenes rolle som utviklingsaktør innenfor kultursektoren i første rekke utøves i horisontale samarbeidsrelasjoner på regionalt nivå. Blant de vanligste samarbeidspartnerne for den fylkeskommunale kulturforvaltningen er skoleverket og utdanningsinstitusjoner, museer, kunstnersentre, fylkesleddene i frivillige organisasjoner, festivaler, bedrifter og næringsråd og andre fylkeskommunale aktører innenfor folkehelse og næringsutviklingsfeltene. Som vi skal komme tilbake til nedenfor, utøver den fylkeskommunale kulturforvaltningen i mindre grad utviklingsaktørrollen gjennom vertikale relasjoner med stat og kommuner.

### 12.27 Utviklingen i fylkeskommunenes kulturutgifter på 2000-tallet

Tabell 12.15 og 12.16 nedenfor viser fylkeskommunenes inntekter og utgifter til kulturformål i perioden 2002 til 2010, i nominelle og prisjusterte tall. Tabell 12.17 viser fylkeskommunenes reelle inntekter og utgifter til kulturformål målt i kroner per innbygger. Av oversiktene over inntekter og utgifter i tabellene nedenfor kan man umiddelbart se to forskjeller fra inntekts- og utgiftsbildet som gjelder for kommunene. For det første dreier

<sup>74</sup> Arnestad (1995).

<sup>75</sup> Hylland (2012).

Tabell 12.15 Utvikling i fylkeskommunenes nominelle inntekter samt utgifter til kulturformål 2002–2010. Tall i mrd kroner i løpende priser, samt prosentvis vekst 2002–2010. Befolkningsvektet gjennomsnitt.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	% økning 02–10
Brutto driftsinntekter	60,65	60,98	60,98	64,01	70,48	73,03	78,98	86,57	96,68	59,4 %
Frie inntekter	42,98	44,41	41,35	43,59	48,47	50,75	54,45	58,51	68,40	59,2 %
Brutto driftsutgifter til kultur	1,46	1,64	1,62	1,63	1,77	1,86	1,92	2,29	2,25	54,5 %
Netto driftsutgifter til kultur	0,75	0,78	0,79	0,74	0,87	0,94	0,97	1,02	1,13	50,2 %
Brutto inv. Utgifter til kultur	0,07	0,04	0,04	0,06	0,04	0,02	0,06	0,17	0,06	-10,0 %

Kilde: Kostra/Telemarkforskning.

dette seg om forholdet mellom brutto og netto utgifter. I første del av kapitlet så vi at det var små forskjeller mellom kommunenes brutto og netto utgifter til kulturformål. Som det framgår av tabellene, ligger fylkeskommunenes brutto utgifter til kultur omtrent dobbelt så høyt som nettoutgiftene. Grunnen til dette er dels å finne i at fylkeskommunene forvalter spillemidler til idretten, kulturbygg og Den kulturelle skolesekken. Fra og med 2012 er fylkeskommunene delegert ansvaret for den desentraliserte ordningen for tilskudd til kulturbygg, som også er finansiert gjennom spillemidler. I definisjonen av netto driftsutgifter er alle tilskudd fylkeskommunene mottar fra staten (inkludert spillemidler) trukket fra. Dermed blir nettoutgiftene betydelig lavere enn bruttoutgiftene for fylkeskommunene. For det andre er det en tydelig forskjell mellom kommuner og fylkes-

kommuner når det gjelder investeringsutgifter på kulturområdet. En av observasjonene vi gjorde i første del av kapitlet, er at det har vært en sterk vekst i kommunenes brutto investeringsutgifter på kulturområdet i tiden etter 2005. Av tabellene under kan vi også se at fylkeskommunene har små brutto investeringsutgifter på kulturområdet, og at disse har falt i perioden 2002–2010.

Innledningsvis i dette kapitlet viste vi at fylkeskommunene står for en liten andel av de samlede offentlige utgiftene til kulturformål (jf. figur 12.1). Vi viste at det har vært en betydelig vekst i de fylkeskommunale kulturutgiftene på 2000-tallet, og at veksten tiltar etter 2005. Som det framgår av tabell 12.15, 12.16 og 12.17, sank fylkeskommunenes reelle utgifter til kulturformål noe fra 2002 til 2005, for deretter å vokse fram til 2010. Veksten i kulturutgiftene har imidlertid vært lavere enn

Tabell 12.16 Utvikling i fylkeskommunenes reelle inntekter samt utgifter til kulturformål 2002–2010. Tall i mrd kroner i 2010-priser og i 2010-kroner per innbygger, samt prosentvis vekst 2002–2010. Befolkningsvektet gjennomsnitt.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	% økning 02–10
Brutto driftsinntekter	82,33	79,83	77,27	79,14	84,11	83,48	84,85	89,51	96,68	17,4 %
Frie inntekter	58,34	58,14	52,40	53,89	57,84	58,01	58,50	60,50	68,40	17,2 %
Brutto driftsutgifter til kultur	1,98	2,15	2,06	2,01	2,11	2,12	2,06	2,37	2,25	13,8 %
Netto driftsutgifter til kultur	1,02	1,02	1,00	0,91	1,04	1,08	1,04	1,06	1,13	10,7 %
Brutto inv. Utgifter til kultur	0,09	0,05	0,06	0,07	0,05	0,02	0,07	0,17	0,06	-33,7 %

Kilde: Kostra og TBU/Telemarkforskning.



Tabell 12.17 Utvikling i fylkeskommunenes reelle inntekter samt utgifter til kulturformål 2002–2010. Tall i kroner per innbygger i 2010-priser, samt prosentvis vekst 2002–2010. Befolkningsvektet gjennomsnitt.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	% økning 02–10
Brutto driftsinntekter per innb.	18 086	1 7440	16 775	17 054	17 967	17 623	17 679	18 425	19 648	8,6 %
Frie inntekter per innb.	12 816	12 700	11 375	11 613	12 356	12 246	12 190	12 454	13 901	8,5 %
Brutto driftsutgifter til kultur per innb.	435	469	447	433	452	448	430	487	458	5,3 %
Netto driftsutgifter til kultur per innb.	224	224	217	196	223	228	218	218	229	2,4 %
Brutto inv. Utgifter til kultur per innb.	20	11	12	15	10	4	14	36	13	-38,6 %

Kilde: Kostra og TBU/Telemarkforskning.

veksten i frie inntekter i den samme perioden. Dette viser seg blant annet ved at realveksten i fylkeskommunenes frie inntekter i kroner per innbygger i perioden 2002 til 2010 var på 8,5 prosent, mens veksten i netto kulturutgifter i den samme perioden var på 2,4 prosent. Selv om veksten i fylkeskommunenes kulturutgifter tiltar etter 2005, kan man altså likevel si at kulturområdet framstår som en «budsjettaper» innenfor fylkeskommunene i denne perioden. Det er et interessant spørsmål hvordan prioriteringen av kulturformål i fylkeskommunene vil utvikle seg etter at de har fått overført ansvar for riksveiene fra staten i 2010.

At kulturutgiftens budsjettandel er redusert innenfor fylkeskommunene illustreres også av tabell 12.18 og 12.19 nedenfor.

Som det framgår av tabell 12.19, har fylkeskommunenes (sett bort fra Oslo) nettoutgifter til kultur målt som andel av de frie inntektene svingt mellom 1,6 og 1,9 prosent i perioden 2002–2010. Reduksjonen i de netto kulturutgiftens andel av de frie inntektene i 2010 kan dels forklares med at Akershus dette året hadde en andel på 0 prosent mot 1,9 til 2,3 prosent i de foregående årene, noe som igjen skyldes store negative utgifter til idrettsformål.

Tabellene viser også at det omvendte sentrum-periferi-mønsteret i fylkeskommunenes utgifter til kulturformål som gjaldt på 1980-tallet, for en stor del er opprettholdt på 2000-tallet. Det er Vest-Agder, Sogn og Fjordane, Troms og Finnmark som bruker den største andelen på kulturformål. Med unntak av Vest-Agder lå alle disse høyt også på 1980-tallet. At Vest-Agder er kommet opp blant fylkeskommunene som prioriterer kulturformål

sterkest, endrer ikke det omvendte sentrum-periferi-mønsteret. En endring som kan sies å bryte noe med dette bildet, er at Vestfold og Hedmark har gått fra å være blant fylkene som brukte den minste andelen av de frie inntektene på kulturformål, til å være blant dem som bruker den største andelen på disse formålene.

## 12.28 Fylkeskommunale kulturoppgaver på 2000-tallet

NIBRs kartlegging og Kostra-tallene viser at hovedmønstrene fra 1980-tallet opprettholdes også når det gjelder fylkeskommunenes kulturoppgaver og økonomiske prioritering av kulturformål. Nå som før er fylkeskommunenes kjerneoppgaver på kulturfeltet knyttet til kulturminnevern, fylkesbibliotek, museer, kunstproduksjon og -formidling og idrett. Det er seks Kostra-funksjoner som til sammen omfatter det som i statistikken er definert som «kulturformål» i fylkeskommunene: funksjonene 740 Bibliotek, 760 Museer, 771 Kunstformidling, 772 Kunstproduksjon, 775 Idrett og 790 Andre kulturaktiviteter. Kostra-funksjon 750 Kulturminnevern er holdt utenfor det Kostra og Statistikkbanken i SSB viser hvis vi henter ut «kulturformål» for fylkeskommunene. Gitt at kulturminnevernet regnes som en del av den fylkeskommunale kulturforvaltningen, kan det imidlertid være av interesse å inkludere tall også for funksjon 750 Kulturminnevern i oversiktene for de enkelte kulturformålene i fylkeskommunene i tabellen nedenfor.

Tabell 12.18 Samlede netto driftsutgifter til kulturformål per innbygger i faste 2010-kroner. Befolkningsvektet gjennomsnitt.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Snitt 02–10
Østfold	82	132	78	145	198	155	153	133	227	145
Akershus	160	143	145	138	148	146	136	158	1	131
Oslo	192	251	236	42	10	24	-10	6	8	84
Hedmark	239	248	285	290	255	284	264	278	279	269
Oppland	227	196	165	187	193	224	242	311	349	233
Buskerud	213	194	194	192	191	213	189	205	204	199
Vestfold	227	223	258	177	252	202	206	290	286	236
Telemark	258	208	207	131	199	190	205	102	270	197
Aust-Agder	298	272	208	202	216	313	362	206	319	266
Vest-Agder	251	243	183	319	653	415	173	190	271	300
Rogaland	178	185	189	223	250	285	293	254	229	232
Hordaland	229	162	140	178	211	256	216	226	262	209
Sogn og Fjordane	386	508	366	379	394	530	444	524	534	452
Møre og Romsdal	206	212	225	209	181	253	246	229	263	225
Sør-Trøndelag	276	213	148	179	236	265	289	263	283	239
Nord-Trøndelag	350	418	360	394	305	59	361	344	432	336
Nordland	296	277	318	337	328	398	311	391	371	336
Troms	253	342	589	307	409	387	441	331	485	394
Finnmark	429	395	371	297	425	405	567	476	523	432
Gjennomsnitt alle fylker <sup>1</sup>	224	224	217	196	223	228	218	218	229	219

<sup>1</sup> Gjennomsnitt for alle fylker er befolkningsvektet. Dermed vil det avvike fra det uveide gjennomsnittet for de 19 fylkene i radene ovenfor i tabellen. Gjennomsnittstallene over årene 2002-2010 i tabellens høyre kolonne er derimot uveide gjennomsnitt for de enkelte årene. Det samme gjelder tabell 9.19.

Kilde: Kostra, TBU/Telemarkforskning.

Tabell 12.20 gir en oversikt over fylkeskommunenes utgifter til ulike kulturformål på 2000-tallet. Variasjonene i utgiftene fra år til år er for flere av formålene så store at det gir liten mening å vise den prosentvise veksten fra 2002 til 2010. I tillegg kommer at det er store variasjoner mellom fylkeskommunene med hensyn til utgiftene de har til ulike kulturformål. Tabellen synliggjør imidlertid at på 2000-tallet har fylkeskommunene sett under ett brukt nokså små andeler av kulturbudsjettene på kulturminnevernformål, bibliotekformål og idrettsformål og større andeler på museer og kunstproduksjon og -formidling.

Det kan se ut til at det har vært en jevn vekst i utgiftene fylkeskommunene har til museer. Her er det imidlertid verdt å være oppmerksom på at

mye av veksten på museumsområdet har skjedd i enkelte fylker som Nordland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, Sogn og Fjordane og Vestfold. Også på kunstområdet er det store utgiftsvariasjoner mellom fylkeskommunene. At kunstformidling og kunstproduksjon til sammen utgjør en stor del av fylkeskommunenes kulturutgifter, må sees i sammenheng med tilveksten av festivaler, spel og arrangementer de siste årene, men også med at det har blitt flere regionale kunstinstitusjoner og kunsttiltak etter årtusenskiftet. I tillegg til region- og landsdelsteatre, distriktsmusikere og -ensembler, kunstnersentre og fylkesgallerier, har det blitt etablert regionale symfoniorkestre, filmsentre og distriktsoperatiltak. Fylkeskommunene har ansvaret for driften av Den kulturelle skole-

Tabell 12.19 Samlede netto driftsutgifter til kultur i prosent av frie inntekter, 2002–2010. Befolkningsvek-  
tet gjennomsnitt.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Snitt 02–10
Østfold	1,1 %	1,7 %	1,2 %	2,2 %	2,8 %	2,1 %	2,2 %	1,8 %	2,8 %	2,0 %
Akershus	2,1 %	1,9 %	2,3 %	2,1 %	2,1 %	2,0 %	1,9 %	2,2 %	0,0 %	1,8 %
Oslo	0,5 %	0,6 %	0,6 %	0,1 %	0,0 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,2 %
Hedmark	2,6 %	2,7 %	3,5 %	3,5 %	2,9 %	3,3 %	3,1 %	3,1 %	2,7 %	3,0 %
Oppland	2,4 %	2,1 %	2,0 %	2,2 %	2,2 %	2,5 %	2,8 %	3,5 %	3,4 %	2,6 %
Buskerud	2,7 %	2,4 %	2,9 %	2,8 %	2,6 %	2,9 %	2,6 %	2,8 %	2,4 %	2,7 %
Vestfold	2,7 %	2,7 %	3,7 %	2,5 %	3,4 %	2,8 %	2,8 %	3,9 %	3,4 %	3,1 %
Telemark	2,9 %	2,4 %	2,7 %	1,7 %	2,4 %	2,4 %	2,6 %	1,2 %	2,8 %	2,3 %
Aust-Agder	3,2 %	2,9 %	2,6 %	2,5 %	2,6 %	3,7 %	4,3 %	2,4 %	3,2 %	3,0 %
Vest-Agder	2,7 %	2,7 %	2,4 %	4,0 %	7,8 %	5,0 %	2,1 %	2,2 %	2,8 %	3,5 %
Rogaland	2,0 %	2,1 %	2,5 %	2,9 %	3,1 %	3,6 %	3,8 %	3,2 %	2,5 %	2,9 %
Hordaland	2,5 %	1,8 %	1,9 %	2,4 %	2,7 %	3,3 %	2,7 %	2,8 %	2,7 %	2,5 %
Sogn og Fjordane	3,1 %	4,0 %	3,1 %	3,1 %	3,1 %	4,3 %	3,6 %	4,1 %	3,0 %	3,5 %
Møre og Romsdal	2,2 %	2,3 %	2,6 %	2,4 %	2,0 %	2,8 %	2,8 %	2,6 %	2,3 %	2,4 %
Sør-Trøndelag	3,1 %	2,5 %	2,0 %	2,4 %	3,1 %	3,4 %	3,7 %	3,3 %	3,1 %	3,0 %
Nord-Trøndelag	3,3 %	3,9 %	3,7 %	4,1 %	3,0 %	0,6 %	3,8 %	3,4 %	3,4 %	3,2 %
Nordland	2,3 %	2,2 %	2,7 %	2,9 %	2,7 %	3,4 %	2,7 %	3,1 %	2,3 %	2,7 %
Troms	2,3 %	3,0 %	5,8 %	2,9 %	3,7 %	3,6 %	4,1 %	2,9 %	3,3 %	3,5 %
Finnmark	3,2 %	3,0 %	3,2 %	2,6 %	3,5 %	3,3 %	4,6 %	3,7 %	3,3 %	3,4 %
Gjennomsnitt alle fylker	1,7 %	1,8 %	1,9 %	1,7 %	1,8 %	1,9 %	1,8 %	1,7 %	1,6 %	1,8 %

Kilde: Kostra og TBU/Telemarkforskning.

Tabell 12.20 Netto driftsutgifter til de enkelte kulturformål i fylkeskommunene, 2002–2010. Tall i 2010-  
kroner per innbygger. Befolkningsvektet gjennomsnitt.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
740 Bibliotek	31	30	28	28	30	30	27	27	27
750 Kulturminnevern	:	24	40	27	23	27	30	23	32
760 Museer	49	55	53	49	59	64	54	65	65
771 Kunstformidling	45	65	68	54	67	65	56	60	66
772 Kunstproduksjon	29	13	25	12	12	14	14	13	14
775 Idrett	27	19	3	13	22	14	20	-2	12
790 Andre kulturaktiviteter	44	40	40	40	34	41	47	55	45

Kilde: Kostra og TBU/Telemarkforskning.

sekken. Dette ser ut til å ha blitt et særlig viktig kulturpolitisk arbeidsfelt for fylkeskommunene, hvor de rår over betydelige ressurser og har stor

potensiell påvirkning på hva slags kunst elevene i fylket skal møte.<sup>76</sup>

En annen kilde til variasjoner mellom fylkeskommunene dreier seg om det NIBR omtaler som kulturpolitiske «randsoneoppgaver» som kulturforvaltningene koples opp mot gjennom den administrative og politiske organiseringen i fylkeskommunene. Hovedmønsteret synes her å være at det går et skille mellom fylkeskommuner hvor kulturforvaltningen gis en velferdspolitisk forankring og knyttes opp mot tiltak og aktiviteter på helse og utdanningsområdene, og fylkeskommuner hvor kulturforvaltningen gis en regionalpolitisk forankring og knyttes opp mot tiltak på næringsutviklings- og miljøområdene. Skillet er ikke entydig og i begge tilfeller dreier det seg om at kultursektoren knyttes opp mot den generelle samfunnsutviklingen i regionen. Inndelingen gir likevel en indikasjon på hvordan de fylkeskommunale kulturforvaltningene opptrer som utviklingsaktører, og hvilke andre typer aktører de samarbeider med.<sup>77</sup>

### **12.29 Samarbeid mellom fylkeskommuner og kommuner på kulturfeltet**

Ovenfor pekte vi på at fylkeskommunene i første rekke utøver utviklingsaktørrollen i horisontale relasjoner med aktører på regionalt nivå og i mindre grad gjennom vertikale relasjoner til stat og kommuner. Vi har også pekt på at det historisk har vært en forventning til den fylkeskommunale kulturforvaltningen om at den skulle fungere som en rådgiver og veileder for kommunene, men at dette forvanskes av «overkommune»-problematikken. For små kommuner som mangler kapasitet og kompetanse til å utføre oppgaver på kulturfeltet, kan den fylkeskommunale kulturforvaltningen tenkes å fyller en viktig rolle som støttespiller og utviklingsaktør. Hvorvidt den fylkeskommunale kulturforvaltningen i praksis påtar seg en slik rolle overfor kommunene i dag, ser ut til å variere mye mellom fylkeskommunene. Hovedbildet som framkommer i NIBRs kartleggingsstudie av den fylkeskommunale kulturforvaltningen, er at den i liten grad har etablert noen systematisk samhandling med kommunene om utvikling på kulturfeltet, og at det foregår lite utviklingsarbeid på dette området. Dette stemmer godt overens med synspunkter som har blitt kommunisert til Kulturutredningen i møter med representanter for den kommunale kulturforvaltningen.

<sup>76</sup> Hylland (2012).

<sup>77</sup> Vestby (2012).

Bildet av at den fylkeskommunale kulturforvaltningen har en tilbaketrukket rolle i forhold til kommunene, er imidlertid ikke entydig. I fylker hvor det er en storbykommune, er det ofte et utstrakt samarbeid mellom storbykommunen og fylkeskommunen på kulturfeltet. I følge kartleggingsstudien fra NIBR driver alle de fylkeskommunale kulturforvaltningene utviklingssamarbeid med kommunene, men omfanget og kontinuiteten i dette arbeidet varierer. Slikt samarbeid kan dreie seg om faglig rådgiving, om konferanser og seminarer og om å stimulere til interkommunalt samarbeid på ulike fagområder. I enkelte fylkeskommuner gir kulturforvaltningen uttrykk for at de søker å innta en proaktiv rolle rettet mot alle kommuner i fylket. Vanligere er det at den fylkeskommunale kulturforvaltningen samarbeider med kommuner på et reaktivt grunnlag, ved at de responderer på direkte henvendelser fra kommuner eller samarbeider med kommuner hvor regionale utviklingsprosjekter er lokalisert. Bildet av at den fylkeskommunale kulturforvaltningen har en tilbaketrukket rolle overfor kommunene nyanseeres også av at det finnes etablerte samarbeidsrelasjoner mellom fylkene og kommuner om utviklings- og planarbeid på enkelte fagfelt. Dette gjelder særlig idrett, kulturminnevern og drift av fylkesbibliotek.

### **12.30 Samspill mellom fylkeskommuner og staten på kulturfeltet**

Som vi har pekt på ovenfor, gikk fylkeskommunene fra slutten av 1980-årene over fra å være iverksettere av statlig kulturpolitikk til å inneha en rolle som selvstendige kulturpolitiske aktører. Grunnlaget for denne endringen var at Kulturdepartementet har inntatt en mer tilbaketrukket rolle overfor det lokale og regionale kulturlivet. Parallelt med selvstendigjøringen av den fylkeskommunale kulturforvaltningen har kommunikasjonslinjene mellom departementet og de fylkeskommunale kulturforvaltningene blitt svekket. Der man tidligere hadde faste møter, ser det nå ut til at kommunikasjonen er av en mer sporadisk art. I tidligere avsnitt har vi vist at den kommunale kulturforvaltningen i dag oppfatter Kulturdepartementet som lite synlig, men at departementet, Norsk kulturråd og andre statlige instanser har fått en mer aktiv og synlig rolle for aktørene i det lokale kulturlivet i tiden etter 2005 gjennom støtte til kulturfestivaler og kunstprosjekter. I denne forbindelse snakket vi om et desentraliseringsdilemma. Den økte statlige støtten bidrar til utviklin-

gen av et desentralisert kunst- og kulturliv lokalt og regionalt. Samtidig innebærer den en politisk sentralisering ved at utviklingen i det lokale og regionale kulturlivet i økende grad blir et direkte anliggende mellom kulturlivsaktører og statlige instanser. Dette dilemmaet artikuleres særlig tydelig fra fylkeskommunalt hold.

Som det framgår av NIBRs kartleggingsstudie, opplever den fylkeskommunale kulturforvaltningen at Kulturdepartementet og Norsk kulturråd har et økt engasjement i det regionale og lokale kulturlivet i tiden etter 2005, blant annet gjennom støtte til festivaler og kunstprosjekter og gjennom støtte til regionale kunstinstitusjoner og museer. Denne støtten blir vurdert som et viktig og verdifullt bidrag til det regionale kulturlivet. I denne forbindelse blir det vist til at den økte statlige støtten «økonomisk og faglig, bidrar til nyskapende kunst og kultur eller fornyelse av eksisterende formål, og medvirker til en kvalitetsutvikling innenfor mange sjangre. Spesielt ser en dette på områder der det dreier seg om å etablere større profesjonelle enheter, for eksempel innen musikk, teater, opera eller kunstnerisk produksjon og formidling».<sup>78</sup> Men den fylkeskommunale kulturforvaltningen har likevel en ambivalent holdning til det forsterkede statlige kulturengasjementet. Flere forhold ser ut til å bidra til denne ambivalente holdningen.

Dels skyldes ambivalensen at den fylkeskommunale kulturforvaltningen opplever å bli gjort til passive bidragsyttere i utviklingen av kulturlivet. Mye av den statlige støtten som går til aktørene i det regionale kulturlivet, forutsetter delfinansiering fra fylkeskommunene. Dette er i utgangspunktet sett på som positivt, da det gjør det mulig å realisere prosjekter som ellers ikke ville ha kunnet sett dagens lys. Når omfanget av slike spleiselag vokser, reduseres imidlertid handlingsrommet for den fylkeskommunale kulturforvaltningen. Representanter for fylkeskommunene beskriver denne utviklingen som en gjeninnføring av øremerkede tilskudd fra statens side. Samtidig opplever den fylkeskommunale kulturforvaltningen at de blir tilsidesatt i slike prosesser ved at departementet eller Kulturrådet «hopper over» fylkeskommunen i behandlingen av søknader fra aktører i det regionale kulturlivet. Dette kan ha som utfall at fylkeskommunen forventes å bidra til prosjekter og tiltak som ikke er forankret i dens egne vedtatte planer og strategier. Opplevelsen av å bli tilsidesatt sies å bli forsterket av en mangel på kommunikasjon og møtepunkter med departementet og

andre statlige instanser. Fra fylkeskommunenes side blir det pekt på at det er vanskelig å komme i tale med departementet, og at i den grad det er kommunikasjon mellom departementet og fylkeskommunene, er den av en enveiskarakter. I forlengelsen av dette etterlyser fylkeskommunene en gjenetablering av den organiserte dialogen de tidligere hadde med departementet, og muligheter for å kunne gi «nedenfra og opp»-bidrag til utformingen av en nasjonal kulturpolitikk.

Dels skyldes ambivalensen at statlige instanser og den fylkeskommunale kulturforvaltningen trekker i ulike retninger som utviklingsaktører. Kulturdepartementets og Norsk kulturråds støtte til kulturlivsaktører er basert på kulturpolitiske mål om å fremme kvalitetsutvikling og nyskaping innenfor bestemte fagområder og kunstarter. Den fylkeskommunale kulturforvaltningens utviklingsaktørrolle er i mange tilfeller snarere forankret i en sektorovergripende regionalpolitisk tenkning. Det er en tenkning som ikke bare betoner kulturens egenverdi, men dens rolle som utviklingskraft i den generelle samfunnsutviklingen. Den sektorovergripende kulturpolitiske tenkningen som legges til grunn av en del fylkeskommuner, er i liten grad delt av Kulturdepartementet og Norsk kulturråd. Derimot finner den gjenklang i tenkningen om regional utvikling som legges til grunn av Kommunal- og regionaldepartementet. Her som i tilfellet med den kommunale kulturforvaltningen opplever derfor en del av fylkeskommunene at Kommunal- og regionaldepartementet er deres «egentlige kulturdepartement».

### 12.31 Utvalgets vurdering

Bildet av utviklingen i det lokale og regionale kulturlivet som har avtegnet seg gjennom de foregående avsnittene i dette kapitlet, er tvetydig. På den ene siden har vi beskrevet et lokalt kulturliv som er i blomstring gjennom framveksten av desentraliserte kunst- og kulturarenaer som mange mennesker tar del i. På den andre siden har vi tegnet et bilde av en kultursektor som er under press, og av institusjoner i det lokale kulturlivet som mangler kapasitet og ressurser til å utføre oppdragene de har blitt utrustet med. Utgangspunktet for kapitlet var statistikken som viser en tiltakende vekst i kommunenes og fylkeskommunenes utgifter til kulturformål etter 2005. Gjennom de foregående avsnittene har vi belyst innholdet i denne veksten, hvordan den fordeler seg mellom kommuner av ulik størrelse og inntektsnivå, og hvilke typer kulturvirksomheter den har gått til. Vi har

<sup>78</sup> Vestby (2012): 25.

også beskrevet virkninger denne veksten har hatt på bestemte kulturarenaer og i det lokale og regionale kulturlivet som helhet.

I første del av kapitlet så vi at kultursektoren har fått en økende andel av kommunenes totale utgifter og dermed framstår som en «budsjettvinner» i tiden etter 2005. Vi så at mye av veksten i driftsutgifter til kultursektoren har tilfalt idretten, og at det er grunn til å tro at kommunenes driftsutgifter til festivaler og kulturhendelser også har økt betraktelig i den samme perioden. Vi så også at det har vært en kraftig vekst i kommunenes investeringsutgifter på kulturområdet etter 2005. Mye av disse investeringsutgiftene har gått til idretten, men det er investeringsutgiftene til kulturbygg som har den sterkeste relative veksten. I den grad man kan snakke om at det har funnet sted et kulturløft i det lokale kulturlivet i tiden etter 2005, tilsier statistikken om kommunenes kulturutgifter at det dreier det seg om et «idrettsløft», et «kulturbyggløft» eller kanskje et «festivalløft», men ikke et løft for de kommunalt drevne kulturvirksomhetene.

Veksten i kommunenes driftsutgifter til faste kulturvirksomheter som folkebibliotek, fritidsklubber og kulturskoler – det vi har omtalt som «den kulturelle grunnmuren» i det lokale kulturlivet – har stagnert eller falt i den samme perioden. Hvis man avgrenser kultursektoren til disse kulturvirksomhetene, framstår den tydelig som en «saleringssektor» i kommunene. Denne tendensen har blitt forsterket etter 2005. Her ligger en forklaring på at representanter for den kommunale kulturforvaltningen opplever at kultursektoren har blitt nedprioritert snarere enn å være i vekst i tiden etter 2005, og at enkelte opplever at kultursektoren er i forvitring. Med i dette bildet hører det at kulturfeltet utydeliggjøres som en selvstendig sektor i kommunene, og at særegne kulturpolitiske begrunnelser for tiltak ser ut til å være på vikende front som politisk legitimeringsgrunnlag innenfor kommunene. For å vinne tilslutning fra kommunenes politiske og administrative ledelse må tiltak på kulturfeltet ofte rettferdiggjøres med henvisning til antatte helse- og sosialpolitiske gevinster eller til steds- og næringsutvikling. Som et ledd i denne utviklingen har Kommunal- og regionaldepartementet gjennom sine programmer for stedsutvikling kommet til å framstå som det viktigste «kulturdepartementet» for den kommunale kultursektoren.

I gjennomgangen av utviklingen i det lokale kulturlivet så vi at det i første rekke er kulturarenaer som hører til i *formidlingsleddet* i kulturlivets verdikjede, som har blitt styrket i tiden etter 2005.

Dette gjelder i særlig grad kulturarenaer som inngår i den framvoksende begivenhetskulturen i det lokale kulturlivet. Vi har framhevet kulturfestivalene som en vital kunst- og kulturarena i det lokale kulturlivet. Disse arenaene har over tid hatt en positiv utvikling med hensyn til kunstnerisk og kulturelt innhold, finansiering og publikumsopplutning. Denne veksten har pågått siden før årtusenskiftet, men den har blitt styrket i tiden etter 2005. Det samme gjelder konsertscenene rundt om i landet. Begge disse kulturarenaene kan sies å befinne seg i skjæringsflaten mellom offentlig virksomhet, frivillighet og markedet, og det er nettopp innenfor denne typen kulturarenaer at mye av utviklingen i det lokale kulturlivet har funnet sted de seneste årene.

Når det gjelder de kommunalt driftede formidlingsarenaene i det lokale kulturlivet, er bildet mer sammensatt. Vi har sett at det har blitt gjennomført en digitalisering av så godt som samtlige kinoer i Norge, noe som gjør at de er bedre rustet til å møte framtidens utfordringer. Situasjonen for folkebibliotekene er derimot bekymringsfull. Folkebibliotekene har over tid blitt nedprioritert økonomisk av kommunene, og denne utviklingen har fortsatt etter 2005. Til tross for at folkebibliotekene er et lovregulert tilbud, varierer ressursbruken mye mellom kommunene, avhengig av deres inntektsnivå. I de største byene har man i dag etablert, eller så er man i ferd med å etablere, bibliotektilbud som er i samsvar med bibliotekets nye rolle som møteplass og formidlingssted. I mange av de mindre kommunene sliter man med å utforme et slikt bibliotektilbud. Den reviderte folkebibliotekloven vil kunne bidra til å bedre denne situasjonen, men utvalget mener det er tvilsomt om dette tiltaket er tilstrekkelig i seg selv. Folkebibliotekene er en viktig institusjon i det lokale kulturlivet og en kulturarena som utmerker seg ved at den har en inkluderende profil. Etter utvalgets oppfatning er det et klart behov for en opptrapping av ressursbruken på folkebibliotekene både fra stat og kommune i årene som kommer. Dette er nødvendig for å opprettholde og utvikle bibliotekene som attraktive lavterskeltilbud og viktige møteplasser i hele landet.

En slik satsing må dreie seg om å utvikle folkebibliotekene, gjerne i samarbeid med skolebibliotekene, som en fysisk møteplass og et formidlingssted. I prinsippet bør dette tilbudet være teknologinøytralt, men utvalget vil understreke det akutte behovet for utvikling av en digital infrastruktur og e-bokutlånstilbudet ved folkebibliotekene.

Utvalget har merket seg at det er uenigheter i bibliotekfeltet om forvaltningen av de statlige utviklingsmidlene til folkebibliotekene. For utvalget er det ikke mulig å forholde seg til uenigheter vi fornemmer i feltet. Utvalget mener imidlertid det er svært viktig at bruken av disse utviklingsmidlene er tilpasset lokale behov og ønsker fra den mangfoldige biblioteksektoren i hele landet. En mulig innretning på denne støtten i framtiden kan være at fylkesbibliotekene får en utvidet rolle i forvaltningen av utviklingsmidler til folkebibliotekene.

Når det gjelder utviklingen av en digital infrastruktur og e-bokutlånstilbud ved folkebibliotekene, mener utvalget at ambisjonsnivået er for lavt, og at det bør tas grep fra sentralt statlig hold. Selv om Kulturrådets pilotprosjekt blir videreført, mener utvalget at Kulturdepartementet bør ta større ansvar enn i dag for å sikre fortgang og bidra til utvikling av tekniske løsninger for hele bibliotekfeltet, samt å gjennomføre nødvendige forhandlinger og rettighetsavklaringer. Etter utvalgets oppfatning kan det vær naturlig at Nasjonalbiblioteket får en koordinerende rolle i dette arbeidet, i samarbeid med KS og aktører på bibliotek- og litteraturfeltet. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 15.

Flere av kulturarenaene i det lokale kulturlivet vi har omtalt, kan sies å høre til i det vi har kalt *læringsleddet* i kulturlivets verdikjede. Dette er arenaer hvor barn og unge får mulighet til å uttrykke seg kunstnerisk og til å utvikle ferdigheter og talenter. Det er viktig å anerkjenne egenverdien av virksomheten som foregår i kulturskoler, fritidsklubber, musikkverksteder og det frivillige kulturlivet. Disse arenaene har samtidig en viktig rolle i utviklingen og fornyelsen av kunst- og kulturlivet. Etter utvalgets oppfatning har disse kulturarenaene i for liten grad fått ta del i veksten i kulturlivet som har funnet sted i kulturløftperioden. Betydningen av disse læringsarenaene for tilveksten til kulturlivet har blitt forsterket i de siste årene som en følge av nedbyggingen av de estetiske fagene i grunnskolen. Utvalget vil understreke at denne utviklingen er bekymringsfull, og at læringsarenaer innenfor kultursektoren aldri vil kunne erstatte de estetiske fagene i grunnskolen som et universelt tilbud.

Vi har vist at kommunenes driftsutgifter til kulturskolene økte etter årtusenskiftet, men at denne utgiftsøkningen har flatet ut etter 2005. De politiske forventningene til kulturskolene er omfattende. Det er et mål at alle barn som ønsker det, skal ha et tilbud om kulturskole. Kulturskolene forventes også å være et ressurscenter for det

lokale kulturlivet. Elevtallet ved kulturskolene har økt noe de seneste årene, men veksten i antall barn som står på venteliste, er større. Vi har vist til forskning som viser at kulturskolene preges av sosial ulikhet, blant annet ved at barn av foreldre med høy utdanning er overrepresenterte blant elevene.

Selv om det har blitt bevilget statlige prosjektmidler til kulturskolene de seneste årene, er skolene i dag langt unna å ha kapasitet til å oppfylle forventningene som stilles til dem. Dersom kulturskolene skal utvikles til å bli et tilbud for alle barn og til å fungere som ressurscentre i det lokale kulturlivet, vil det kreve en opptrapping av ressursbruken til dette formålet i årene som kommer. Utvalget mener det er nødvendig med en styrking av den statlige innsatsen på dette området. Etter utvalgets oppfatning er det er nødvendig å avklare om kulturskolene skal utvikles som selvstendige kulturinstitusjoner, eller om de skal integreres i skoleverket. I forlengelsen av dette mener utvalget det også er nødvendig å avklare hvilken sektortilknytning som er den mest hensiktsmessige for kulturskolene.

Utvalget mener det er viktig at spørsmålet om hvordan man kan styrke kulturskolen, må sees i sammenheng med situasjonen til de estetiske fagene i skolen. I denne forbindelse mener utvalget det er avgjørende at kulturskolene ikke blir en erstatning for de estetiske fagene i grunnskolen. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 15.

En annen type læringsarenaer i det lokale kulturlivet er fritidsklubber og selvstyrte kulturarenaer. Vi har vist at fritidsklubbfeltet er mangslunget, og at mange av disse virksomhetene har et sosialpolitisk mer enn et kulturpolitisk formål. I en del tilfeller fungerer fritidsklubbene som kulturhus for ungdom. Disse institusjonene kan ha en viktig rolle som kulturbyggende arenaer, ikke minst med hensyn til utvikling og tilvekst innenfor de rytmiske sjangrene. Fra statlig hold har det blitt gitt økt støtte til øvingslokaler, musikkverksteder og utplassering av musikkbinge i tiden etter 2005, men fritidsklubbene framstår som en «glemt» kulturarena i den nasjonale kulturpolitikken. Fritidsklubbene har over tid vært en salderingspost for kommunene. Her kan det se ut til at de kulturpolitiske begrunnelsene for støtte til slike arenaer fortrenses av sosialpolitiske begrunnelser i budsjettssammenhenger, og dette kan være til hinder for utviklingen av fritidsklubbene som kulturhus for ungdom. Etter utvalgets oppfatning er fritidsklubber som fungerer som kulturhus for ungdom en viktig kulturarena i det lokale kulturlivet som fortjener større kulturpolitisk opp-

merksomhet. I årene som kommer bør det legges til rette for utvikling av slike kulturarenaer i det lokale kulturlivet.

Det frivillige kulturlivet er også en viktig læringsarena i det lokale kulturlivet. Her peker utviklingen i flere retninger. Som vi har sett, har kommunenes utgifter til frivillige lokallag på kunst- og kulturområdet gått ned i de seneste årene, men dette har blitt mer enn oppveid av en økning i bevilgninger fra stat og fylkeskommuner. Omfanget av befolkningens frivillige innsats på kunst- og kulturområdet er økende – mest sannsynlig som følge av en økning i festivalfrivillighet og lignende former for frivillig innsats – men medlemskapet i frivillige organisasjoner og antallet lokallag er synkende. Dette viser seg blant annet innenfor korpsbevegelsen, hvor det blir færre korps og færre aktive medlemmer. Vi har også pekt på den tiltakende tendensen til at sosial ulikhet reproduseres innenfor frivilligheten.

Det ser ut til at det frivillige kulturlivet har en særlig utfordring med hensyn til å få tilgang på egnede bygg og lokaler. I denne forbindelse blir det blant annet vist til at kor, korps og orkestre i det frivillige kulturlivet i mange tilfeller mangler egnede øvings- og framføringslokaler, og at der det finnes slike lokaler i kulturhus, kan de være for dyre. Gitt de store ressursene kommunene har brukt på investeringer på kulturområdet i tiden etter 2005, er dette paradoksalt. Situasjonsbeskrivelsene bygger opp under inntrykket av at mye av investeringene som har vært gjort på dette området i de seneste årene, har gått til kostbare signalbygg som ikke nødvendigvis tjener hele det lokale kulturlivet. Mye kan tyde på at det er et behov for en opprusting av øvings- og framføringslokaler i det lokale kulturlivet og for tiltak som kan bidra til en bedre utnyttelse av eksisterende bygningsfasiliteter. På dette området er det en mangel på kunnskap om behov og bygningsressurser. Etter utvalgets oppfatning bør det gjennomføres en landsomfattende kartlegging av situasjonen i det lokale kulturlivet når det gjelder tilbud og behov for bygningsfasiliteter og hvordan denne situasjonen kan utbedres. Mer spesifikt mener utvalget det er et behov for kunnskapsinnhenting og vurdering av kulturhusenes rolle i det lokale og regionale kulturlivet.

Når det gjelder *samspeillet* mellom aktører i kulturlivet på ulike forvaltningsnivåer, har vi sett at samarbeidet og samspeillet mellom kommuner og fylkeskommuner i de fleste tilfellene ser ut til å være lite utviklet, bortsett fra på enkelte fagområder. Det er forståelige historiske grunner, knyttet til «overkommune»-problematikken, til at den fyl-

keskommunale kulturforvaltningen har en tilbake trukket rolle overfor kommunene. Samtidig har den fylkeskommunale kulturforvaltningen fagkompetanse og ressurser som kunne bidratt til å gjøre særlig små kommuner bedre i stand til å utføre oppgaver på kulturområdet. Etter utvalgets oppfatning kan mer samarbeid mellom fylkeskommuner og kommuner bidra til å løse noen av de utfordringene vi har pekt på med hensyn til den kulturelle grunnmuren. Å utvikle samarbeidsformer på kulturområdet mellom fylkeskommuner og kommuner burde være en prioritert oppgave i årene som kommer.

I de foregående avsnittene har vi fastslått at Kulturdepartementet og Norsk kulturråd har fått en mer synlig rolle som utviklingsaktører i det regionale og lokale kulturlivet i tiden etter 2005. Gjennomgangen av bevilgninger til kulturformål over statsbudsjettet i kapittel 11 viste at en økende andel av de statlige bevilgningene til kulturformål har blitt fordelt til regionene i tiden etter 2005. Dette gir seg til uttrykk i at det har blitt flere regionale kulturinstitusjoner med statlig finansiering i denne perioden, og at den statlige støtten til slike institusjoner har økt. Det gir seg også uttrykk i at den statlige støtten til festivaler og kulturhendelser, helårs konsertarrangører og ulike typer kunst- og kulturprosjekter har økt betraktelig. Vi har også sett at den statlige støtten til lokallag i frivillige organisasjoner har økt i de siste årene. Statlige instanser har i det hele tatt vært viktige direkte økonomiske og faglige bidragsytere til kulturarenaene hvor mye av utviklingen i det lokale kulturlivet har funnet sted i de siste årene.

Dette forsterkede statlige engasjementet i det regionale og lokale kulturlivet er positivt, ikke minst fordi det fremmer utvikling på arenaer i det lokale kulturlivet som svarer til utvalgets begrep om yringskultur. Samtidig ser utvalget at dette engasjementet bidrar til at det oppstår dilemmaer, og til å forsterke spenninger mellom aktører i kulturlivet. Vi har i denne forbindelse snakket om et «byråkratiseringsdilemma». Økningen i den statlige støtten til aktører i det lokale kulturlivet bidrar til økt aktivitet, kvalitet og nyskaping. Samtidig skaper dette et økt trykk på rapporterings- og kontrollrutiner som kan virke hemmende på de samme kvalitetene. Dette er en utfordring særlig innenfor frivillighetsområdet. Vi har også snakket om et «desentraliseringsdilemma». Gjennom støtten til festivaler og andre arrangementer har Kulturdepartementet og Norsk kulturråd bidratt til å styrke arrangørkompetansen utenfor kulturinstitusjonene i de store byene og til oppbyggingen av interessante kunst- og kulturarenaer som



er basert på lokale interesser. Den statlige støtten bidrar slik i sin konsekvens til en desentralisering av kunst- og kulturlivet. Samtidig opplever enkelte kommuner og særlig fylkeskommunene at de blir tilsidesatt i disse prosessene og gjort til passive bidragsytere i en utvikling i kulturlivet som tar form i direkte relasjoner mellom kulturlivsaktører og statlige instanser. I denne forstand kan det økte statlige engasjementet sies å innebære en politisk sentralisering.

Disse spenningene ser dels ut til å dreie seg om en mangelfull kommunikasjon og dialog mellom statlige og regionale og lokale myndigheter. Dels dreier spenningene seg om at det ligger divergerende kulturpolitiske mål og ideologier til grunn for fylkeskommunenes og statlige instansers opptreden som utviklingsaktører i kulturlivet. For de statlige instansene dreier denne rollen seg om å fremme kunstnerisk og kulturfaglig nyskaping og kvalitetsutvikling. Fylkeskommunene legger snarere en regionalpolitisk tenkning til grunn for utviklingsaktørrollen som framhever kulturens antatte ringvirkninger på områder som folkehelse, næringsutvikling og bolyst. Forskjellene i tenkemåter gjør det vanskelig å etablere et fellesskap mellom statlige og regionale og lokale myndigheter innenfor kultursektoren. Et slikt fellesskap tilbyr derimot Kommunal- og regionaldepartementet for kommuner og fylkeskommuner gjennom dets programmer for stedsutvikling.

Kulturutredningen har fått innspill fra ulike hold i kulturlivet om at det er et behov for å styrke den nasjonale sammenhengen i kulturpolitikken som utøves på de ulike forvaltningsnivåene. Utvalget slutter seg til denne vurderingen og til konklusjonen i NIBRs kartleggingsstudie om fylkeskommunenes kulturpolitiske rolle, hvor det heter: «Summen av de faktorene vi har beskrevet når det gjelder forholdet til nasjonale myndigheter, synes å være av en slik art at det er nødvendig med en avklaring og endringer».<sup>79</sup> Dilemmaet her er at nasjonale myndigheter de siste årene har framstått som pådrivere for utvikling av arenaer for det utvalget kaller ytringskultur. Dette understrekes av tendensen vi har dokumentert til at denne typen kulturvirksomheter nedprioriteres av kommunene. Etter utvalgets vurdering er knutepunkt og lignende delte finansieringsordninger et godt virkemiddel for å sørge for å opprettholde og utvikle det lokale og regionale kulturlivet. Her er det imidlertid et klart behov for samordning og reell forhandling mellom myndigheter på de ulike forvaltningsnivåene. I årene som kommer, bør det være en prioritert oppgave å utvikle en mer organisert dialog mellom disse instansene med hensyn til mål, ansvarsforhold og oppgavefordeling i kulturpolitikken.

---

<sup>79</sup> Vestby (2012): 36.



*Del IV*  
*Kulturpolitikk etter 2014*

### Boks 13.1

*ømt i rytmer*

O'Hara skreiv til Ashbery:

eg trur på ei onnor verd

kor me skal såast igjen

sitja på høge fjell

og lesa dikt til kvarandre

sjøl tar jeg en Ekelöf

tror på denne verden

legger fra meg boka og går ut

i krysset Turistveien/Grøtsundveien

har en trehjulsykkkel overvintra under brøyteskavlen

nå som vinteren renner av

først stikker forhjulet frem

jeg vet ennå ikke at det sitter en gutt på setet

opp ned under den siste snøen

trækker han febrilsk

Morten Wintervold, *Oldemor, du er med barn*, CappelenDamm 2009.

## Kapittel 13

### Strategier for en bærekraftig kulturpolitikk



Figur 13.1

Gjennomgangen vi har gjort av kulturpolitikken etter 2005 i Del III, viser med tydelighet at Kulturløftet ikke har vært noen øvelse i politisk retorikk fra regjeringens side. Satsingen har blitt det regjeringen sa den skulle være – et kraftig økonomisk løft for kulturlivet. Selv om økningen i bevilgnin-

ger er større for enkelte kunst- og kulturfelt enn for andre, kan det fastslås at det økonomiske løftet har kommet så godt som hele kulturlivet til gode. Det kan også fastslås at den økte pengeinnsatsen i kulturlivet har mange synlige resultater innenfor de ulike kulturfeltene. Når man vurderer satsin-

gen opp mot de generelle og spesifikke målene og intensjonene som ble lagt til grunn i Kulturløftet I og II, må den for en stor del kunne karakteriseres som vellykket. Mange av punktene i Kulturløftet I og II har blitt oppfylt, eller så har man kommet langt i å oppfylle dem. Dette gjelder også det viktige første punktet i Kulturløftet om at én prosent av statsbudsjettet skal gå til kulturformål innen 2014.

I evalueringsforskningen kaller man tenkningen om årsak-virkning-sammenhenger som legges til grunn for et politisk tiltak, dets programteori. Programteorien som har ligget til grunn for Kulturløftet, er at det kreves en kraftig økning av bevilgningene til kulturlivet for å oppfylle de politiske målene som gjøres gjeldende på dette området. Etter utvalgets oppfatning er dette en riktig analyse – kulturlivet i Norge har gjennom lang tid vært underfinansiert. Samtidig viser vår gjennomgang av kulturpolitikken etter 2005 at denne programteorien har sine begrensninger. Kulturpolitikkenes utfordringer lar seg ikke løse alene gjennom å tilføre kulturlivet mer penger. På flere kulturfelt har økningen i bevilgninger ikke på samme måte gitt seg noe stort utslag i mer kunst og kultur til flere mennesker.

I starten av Del III stilte vi spørsmålet om hva slags vekstfase Kulturløftet har vært i norsk kulturpolitikk. Gjennom de to foregående kapitlene har vi tegnet et bilde av hvor pengestrømmene i Kulturløftet har gått, og konsekvenser dette har hatt i kulturlivet. Et hovedinntrykk fra denne gjennomgangen er at kulturpolitikken i kulturløftperioden for en stor del har vært «mer av det samme», men med mer penger. Mønsteret i fordelingen av budsjettmidler mellom de ulike kulturformålene har blitt opprettholdt og forsterket gjennom denne perioden. Det samme gjelder mønsteret i fordelingen av budsjettmidler innenfor de enkelte kunst og kulturfeltene. Utviklingstrekkene som preget disse ulike feltene før 2005, har blitt videreført i kulturløftperioden. Satsingen på frivillighet og den rytmiske musikken skiller seg ut som nyskapinger, men kanskje først og fremst på grunn av omfanget av ressursene som er satt inn på disse formålene.

Et annet hovedinntrykk fra vår gjennomgang er at trykket i kulturpolitikken etter 2005 har ligget på det å bygge opp den kulturelle infrastrukturen i samfunnet. Perioden etter 2005 har på alle forvaltningsnivåer vært en tid for kulturpolitiske investeringer i storslåtte bygg og scener. Det har vært en tid for oppbygging og styrking av organisasjoner og institusjoner. I kulturpolitikken etter 2014 bør trykket ligge på innholdet i disse infra-

strukturene. Det må dreie seg om å øke produksjonen av kunst og kultur, om et økt fokus på aktiviteter som kommer publikum til gode og om en forsterket vektlegging av kunstnerisk og faglig kvalitet. Samtidig må kulturpolitikken håndtere bærekraftutfordringer vi har beskrevet i de foregående kapitlene.

I dette kapitlet vil utvalget gi innspill til strategier som bør legges til grunn for å løse disse utfordringene i fremtiden. Kort fortalt mener utvalget at kulturpolitikken etter 2014 må legge opp til et *lokalt kulturløft*, den må sette *kunstproduksjon og publikum i sentrum*, den må satse på *kunnskap og kvalitet*, den må fremme *kulturelt medlemskap*, og den må legge til rette for en *bærekraftig kunstnerpolitikk* og den må *stimulere til en utvidelse av kulturlivets finansieringsgrunnlag*.

### 13.1 Tid for et lokalt kulturløft

Vi har vist at den statlige kulturpolitikken etter 2005 preges av at mye av økningene i bevilgninger har gått til å styrke de store kulturinstitusjonene. Mønsteret i den økonomiske utviklingen i den lokale kulturpolitikken er omvendt. Her har det vært en økning i bevilgninger til kulturvirksomheter som hører til i begivenhetskulturen i det lokale kulturlivet, mens de kommunale kulturinstitusjonene har blitt nedprioritert og svekket. Det er viktig å understreke at vi langt fra har tegnet noe dystert bilde av utviklingen i det lokale kulturlivet. Vi har sett at det foregår en blomstrende kulturaktivitet på festivaler, kulturhendelser og konsertsteder rundt om i kommunene og at framveksten av disse kulturarenaene bidrar til en desentralisering av kunstlivet.

I den grad man kan peke på tapere i den kulturpolitiske ressurskampen i tiden etter 2005, er disse å finne i det lokale kulturlivet. Folkebibliotek, fritidsklubber, kulturskoler og tradisjonelle frivillige kulturorganisasjoner med mer – det vi har kalt den kulturelle grunnmuren i det lokale kulturlivet – har hatt en svak økonomisk utvikling i tiden etter 2005. Folkebibliotekene har kommet særlig dårlig ut av ressurskampen i denne perioden. Utvalget er bekymret over denne utviklingen. Festivaler og kulturhendelser er et verdifullt tilskudd til det lokale kulturlivet, men disse arenaene bør ikke sees som en erstatning for de lokale kulturinstitusjonene. Vi har snakket om kulturvirksomheter som faller inn under begrepet ytringskultur, som en infrastruktur for demokrati. Den kulturelle grunnmuren i det lokale kulturlivet er i høyeste grad en del av denne infrastrukturen,

og den må styrkes og utvikles som arenaer som er åpne for alle mennesker. Etter utvalgets oppfatning må et eventuelt Kulturløftet III ha form av et økonomisk løft for den kulturelle grunnmuren i det lokale kulturlivet. Samtidig kreves det en større sammenheng og samordning av kulturpolitikken på de ulike forvaltningsnivåene. I kapittel 12 nedenfor gir vi en skisse til innholdet i en slik satsing.

### 13.2 Kunstproduksjon og publikum i sentrum

Vi har sett at mye av ressursinnsatsen i Kulturløftet har gått til de statlig finansierte kulturinstitusjonene. Ved siden av momskompensasjonen til frivilligheten, er det hit «de store pengene» i Kulturløftet har blitt kanalisert. I kapittel 4 pekte vi på det økende gapet mellom kostnader og publikumsbesøk ved de store kulturinstitusjonene som en uløst utfordring i kulturpolitikken ved inngangen til kulturløftperioden. Særlig gjelder dette institusjoner for performativ kunst, som teatre og orkestre. Gjennom de siste tiårene har de statlige bevilgningene til disse institusjonene økt kraftig uten at deres samlede publikumsgrunnlag har blitt utvidet. I Del III viste vi at denne trenden har fortsatt i kulturløftperioden. Vi så at den økte ressursinnsatsen i begrenset grad har blitt omsatt til økt kunstproduksjon, kulturinstitusjonene på scenekunstfeltet, orkesterfeltet og det visuelle kunstfeltet.

En betydelig andel av økningen i bevilgninger til scenekunstinstitusjonene og orkestrene i tiden etter 2005 har gått til å dekke utgifter knyttet til pensjonskostnader og til forvaltning, drift og vedlikehold av bygg. Den overordnede vurderingen fra scenekunstinstitusjonene og orkestrenes interesseorganisasjon er at økningene i bevilgninger i denne perioden liten grad har skapt et større handlingsrom for kunstnerisk produksjon, men at den snarere har gjort det mulig for institusjonene å hindre nedskjæringer i den kunstneriske produksjonen. Dette viser, at økningene i bevilgningene til disse institusjonene har vært nødvendig for å opprettholde aktiviteten. Samtidig illustrerer det utfordringene mange av disse kulturinstitusjonene står overfor i form av store faste kostnader til drift av hus og lønn til ensembler.

I denne forbindelse vil utvalget minne om den sentrale rollen kulturinstitusjoner har hatt og har i kulturlivet. Kulturinstitusjonene er faglige spydspisser innenfor sine felt, de har en viktig rolle som forvaltere av kulturarven og samfunns-

minnet, og de er drivkrefter for utvikling i det øvrige kulturlivet. Argumenter om at det prosjektorganiserte kulturlivet har lavere kostnader enn institusjonene, og at man derfor vil få «mer kultur for pengene» ved å omgjøre den offentlige rammestøtten til kulturinstitusjoner til prosjektfinansiering av kulturvirksomhet, tar ofte ikke høyde for den komplekse rollen kulturinstitusjonene innehar i kulturlivet. Uten kulturinstitusjonene ville mye av det vi omtaler som kulturlivet, gått i oppløsning. Utvalget vil understreke at å legge til rette for utvikling av sterke kulturinstitusjoner må være en prioritert oppgave i kulturpolitikken i framtiden.

Dette standpunktet forhindrer imidlertid ikke at utvalget ser at det må tas grep ved kulturinstitusjoner og innenfor ulike kulturfelt, for å oppnå en bedre utnyttelse av ressursene. Ett av grepene utvalget vil foreslå er en omlegging av systemet for eierstyring av kulturinstitusjonene. Etter utvalgets vurdering er det nåværende mål- og resultatstyringssystemet like mye et problem som det er en løsning på utfordringene kulturinstitusjonene står overfor. Da tenker vi ikke bare på målet om å gi befolkningen tilgang på kulturopplevelser, men på mangfolds- og kvalitetsmålene. Dette vil vi komme nærmere inn på i kapittel 14. Inntil videre vil vi peke på fire grep som kan bidra til at ressursinnsatsen på kulturfeltet i større grad enn i dag kan omsettes til kunstproduksjon og publikumsopplevelser.

*For det første* mener utvalget det er nødvendig å se på driften ved kulturinstitusjonene. I scenekunstutvalgets utredning fra 2002 ble det foreslått å omgjøre ordningen med rammestøtte til teaterinstitusjoner til en prosjektbasert produksjonsstøtte.<sup>1</sup> Tanken bak dette forslaget var at en slik omlegging av støtten ville kunne bidra til en større sirkulasjon av kunstneriske ressurser og til mer mangfold i uttrykk på teaterscenene. I den nylig publiserte boka *Kultur for kulturens* skyld fremmer forfatterne et lignende forslag til omlegging av den offentlige støtten til teatre.<sup>2</sup> Forslaget er blant annet begrunnet med henvisning til at driften av teatrene i dag er overbelastet med administrasjon.

Utvalget har drøftet lignende forslag og kommet til at det ikke vil anbefale en omlegging til produksjons- og prosjektbasert støtte til kulturinstitusjoner. Etter utvalgets oppfatning vil dette innebære en avskaffelse av kulturinstitusjonene

<sup>1</sup> NOU 2002: 8 *Etter alle kunstens regler. En utredning om norsk scenekunstpolitikk.*

<sup>2</sup> Meisingseth mfl. (2012).

slik vi har beskrevet dem ovenfor. Med tanke på de økte transaksjonskostnadene som vil følge med prosjektbasert drift, er det dessuten usikkert om en slik omlegging av støtten vil føre til bedre ressursutnyttelse.

Utvalget mener derimot at det er nødvendig å gjøre grep for å oppnå en mer fleksibel drift av teater- og orkesterorganisasjonene, blant annet med hensyn til åpningstider. Overenskomsten om arbeidstid og frikjøp av opphavsrettigheter som er oppnådd mellom arbeidsgiverne og de ansatte ved orkestrene og Operaen de siste årene kan vise vei i denne sammenhengen. Den legger til rette for flere og mer varierte publikumsrettede aktiviteter ved institusjoner og for økt formidlingsaktivitet gjennom innspillinger og transmisjoner. Utvalget mener det er uheldig at orkestrene ikke har fått utnyttet mulighetene som ligger i overenskomsten, til fulle, ennå og mener det er viktig at dette gjøres i årene som kommer.

Etter utvalgets oppfatning bør det legges opp til en tilsvarende overenskomst om arbeidstid og frikjøp av opphavsrettigheter hos de ansatte ved teatrene. Dette vil kunne være et viktig bidrag til en mer fleksibel drift av teaterinstitusjonene. I tillegg vil det kunne legges til rette for at teatrene tar i bruk de tekniske mulighetene som i dag finnes for transmisjon av forestillinger.

*For det andre* mener utvalget at det bør gjøres grep i driften av kulturinstitusjonene, slik at denne i større grad enn i dag stimulerer den skapende kunstneriske virksomheten. Det kan synes som om de økte bevilgningene til kulturinstitusjoner på scenekunstmrådet, musikkområdet og området for visuell kunst, i begrunnet grad har fungert som en stimulans for produksjon av ny norsk dramatik, musikkkomposisjoner eller visuell kunst. Utvalget vil understreke betydningen av at kulturinstitusjonene har et ansvar for å fungere som drivkrefter for kunst- og kulturproduksjon også utenfor institusjonenes grenser. I framtida bør det fokuseres sterkere på denne dimensjonen. I denne forbindelse bør det vurderes om det at kulturinstitusjonene skal bidra til framføring av ny norsk dramatik, musikk og til innkjøp av kunst skal gjøres til et mål for deres virksomhet.

*For det tredje* mener utvalget at det er grunn til å stimulere til mer samarbeid mellom kulturinstitusjoner og frie grupper, særlig innenfor scenekunstmrådet. Aktørene på scenekunstheltet utvalget har vært i kontakt med rapporterer at det er mer samarbeid mellom institusjonsteatrene og frie grupper enn før. Samtidig blir det pekt på at det er forvaltningsmessige hindre for slikt samarbeid. Dette gjelder blant annet bestemmelser i

Norsk kulturråd. Utvalget er av den oppfatning at det fortsatt er et betydelig potensial for å utvide samarbeidet mellom institusjonene og frie grupper, og at dette er noe det må stimuleres til i årene som kommer. Bestemmelser som ligger til hinder for slikt samarbeid bør fjernes.

*For det fjerde* mener utvalget at en større andel av de statlige kulturmidlene bør kanaliseres til støtteordninger som inngår i Norsk kulturfond. Vi har vist at kulturarenaer og aktører på musikk- og scenekunstheltene som har finansiering fra ulike støtteordninger i Norsk kulturråd, har hatt en god utvikling med hensyn til publikumsbesøk i tiden etter 2005. Norsk kulturfonds andel av de statlige kulturmidlene har økt noe i tiden etter 2005. Etter utvalgets oppfatning vil det å øke denne andelen ytterligere i årene som kommer være en god investering, med tanke på både publikum og kunstnerisk utvikling.

Mer spesifikt mener utvalget at en større andel av bevilgningene til det rytmiske musikkfeltet bør kanaliseres til støtteordningene i Norsk kulturfond. Vi har vist at satsingen på det rytmiske feltet har fulgt to spor: Den har fulgt et institusjonaliseringsspor, som dreier seg om oppbyggingen av faste scener og organisasjoner, og den har fulgt et stimuleringsspor, som dreier seg om støtteordninger til det ikke-institusjonelle musikklivet. I framtiden bør ressursinnsatsen på dette feltet vris mot de sistnevnte støtteordningene.

*For det femte* mener utvalget at ressursinnsatsen i større grad bør rettes inn mot formidlingstiltak i årene som kommer. Dels dreier dette seg om å styrke de ambulerende ordningene som når hele landet innenfor ulike kulturfelt. Vi har sett at Riksteateret og Den kulturelle skolesekken i liten grad har fått ta del i den økonomiske veksten i kulturløftperioden. Etter utvalgets oppfatning bør det satses mer på disse i årene som kommer. Dels vil det dreie seg om å stimulere til økt turnévirksomhet ved scenekunstinstitusjonene og orkestrene. Som vi har vært inne på, har dette vært nedprioritert ved flere kulturinstitusjoner i de senere årene. I årene som kommer, bør det stimuleres til økt aktivitet på dette området.

### 13.3 Utvid det kulturelle medlemskapet

I tidligere kapitler har vi lagt vekt på at de etablerte rettferdighetsmålene i kulturpolitikken må opprettholdes. Disse målene oppsummeres i begrepet kulturelt medlemskap, som viser til at



alle grupper i samfunnet må gis mulighet til å utvikle kulturen de forstår seg selv gjennom, samtidig som de gis mulighet til å delta på kulturelle fellesarenaer. I tiden etter 2005 har regjeringen lagt vekt på disse målene i kulturpolitikken. På den ene siden viser dette seg i støtten som har blitt gitt til oppbygging og styrking av minoritetsbaserte kulturinstitusjoner og -arenaer. I tiden etter 2005 har regjeringen økt støtten til samiske kulturinstitusjoner og kulturinstitusjoner for nasjonale minoriteter og til kulturinstitusjoner og arenaer for innvandrere. På den andre siden illustreres dette gjennom tiltak som Mangfoldsåret og inkluderingsmeldingen, som i første rekke har rettet seg mot de statlig finansierte kulturinstitusjonene med et krav om at et mangfolds- og inkluderingsperspektiv må bli en naturlig del av virksomheten. Her har det blitt lagt vekt på at kulturinstitusjonene i større grad må gjenspeile det kulturelle mangfoldet i befolkningen med hensyn til publikum, rekruttering av ansatte og programmering.

Etter utvalgets oppfatning bør man videreføre denne todelte strategien med å bygge opp kulturinstitusjoner og -arenaer for minoritetene, samtidig som man søker å gjøre de store kulturinstitusjonene mer inkluderende. Utvalget ser at det ligger en betydelig utfordring i å skulle sørge for at de store kulturinstitusjonene blir reelt sett åpne for alle grupper i samfunnet, men at dette er helt nødvendig, både av hensyn til rettferdighetsmålene og av hensyn til demokratimålet vi viste til i Del II. For at kulturinstitusjonene skal ha den demokratifremmende rollen vi beskrev i denne delen av utredningen, må de være fellesarenaer som er åpne for alle grupper i samfunnet. For å oppnå dette, kan det være nødvendig med målrettede tiltak som kan bidra til at minoriteter i større grad er inkludert på kulturinstitusjonene som ansatte eller publikum. Samtidig er det avgjørende å jobbe for å fremme den allmenne tilgjengeligheten ved kulturinstitusjonene. Dette dreier seg blant annet om å tilrettelegge for deltakelse gjennom å bygge ned fysiske barrierer, språklige barrierer, kunnskaps- og informasjonsbarrierer og økonomiske barrierer.

Utvalget vil i denne sammenhengen særlig understreke betydningen av å bygge ned økonomiske barrierer for deltakelse i kulturlivet. Vi har vist til at de økende kulturforskjellene i det norske samfunnet i mange tilfeller sammenfaller med økende klasseforskjeller. Det er liten hjelp i å tilrettelegge et kulturtilbud for nye publikumsgrupper hvis disse gruppene ikke har råd til å benytte seg av tilbudet. En av suksesshistoriene man kan trekke lærdom av i kulturlivet når det gjelder

inkludering av minoriteter, er folkebibliotekene. Når folkebibliotekene har lyktes så bra i denne forstand, har dette opplagt sammenheng med gratisprinsippet som ligger til grunn for deres virksomhet. Etter utvalgets oppfatning er det å gjøre kulturtilbud gratis, eller å redusere billettprisen, et universelt tiltak som med fordel burde prøves ut på andre kulturarenaer dersom man ønsker å oppnå raske resultater i inkluderingsarbeidet.

Tenkningen som er lagt til grunn for regjeringens satsing på å fremme kulturelt mangfold og inkludering i kulturlivet, er at mangfold skal være en «tilstand» og ikke en «sektor». I dette ligger det et krav om at kulturinstitusjoner og andre kulturlivsaktører skal utvikle strategier for å bli mer inkluderende innenfor deres gjeldende budsjett-rammer. Utvalget mener at dette er fornuftig som en hovedstrategi i arbeidet for å gjøre kulturlivet mer inkluderende. Samtidig ser utvalget at dette innebærer at arbeidet med å gjøre kulturlivet mer inkluderende, vil ta tid. Grunnene til at kulturlivet ikke gjenspeiler det kulturelle mangfoldet i befolkningen i tilstrekkelig grad, har ikke så mye å gjøre med en manglende bevissthet om disse spørsmålene blant kulturlivsaktører, som det har å gjøre med praktiske utfordringer og prioritering av knappe ressurser.

Erfaringene fra den kulturpolitiske satsingen på å fremme kulturelt mangfold og inkludering i kulturlivet de siste årene viser at dette er et satsingsområde som er belagt med dilemmaer. Tiltak som er ment å fremme mangfold og inkludering, kan bidra til det motsatte, ved at de bidrar til segregering eller ved at det skapes a- og b-lag innenfor ulike felt i kulturlivet. Mangfolds- og inkluderingsmålene kan komme i konflikt med hensynet til kunstnerisk kvalitet eller med kulturinstitusjoners behov for å oppnå egenfinansiering gjennom billettinntekter. Politikken for å fremme mangfold og inkludering i kulturlivet står også i et spenningsforhold til hensynet til kunstnerisk frihet. Etter utvalgets oppfatning finnes det ingen enkle løsninger på dette eller de overnevnte motsetningsforholdene. Dette er dilemmaer som nærmest uunngåelig vil oppstå i arbeidet for å fremme mangfold og inkludering i kulturlivet, og som bare kan løses gjennom å balansere motstridende hensyn på en fornuftig måte i det fortløpende arbeidet.

Etter utvalgets syn må altså hovedlinjene i dagens politikk for å fremme inkludering i kulturlivet ligge fast. Samtidig mener utvalget at fokuset for dette arbeidet bør utvides. En av kritikkene som har kommet mot inkluderingsmeldingen og Mangfoldsåret, er at tiltakene i for stor grad har

rettet oppmerksomheten mot de statlig finansierede kulturinstitusjonene. Slik utvalget ser det, burde arbeidet for å fremme inkludering og mangfold i kulturlivet i større grad enn i dag dreie seg om kulturarenaer i det lokale kulturlivet. Når vi mener at Kulturløftet III må være et løft i det lokale kulturlivet, er det nettopp basert på et mangfolds- og inkluderingsmål.

Dels mener utvalget at en økonomisk styrking av den kulturelle grunnmuren i det lokale kulturlivet i seg selv vil kunne bidra til å oppfylle dette målet. Som vi har vist i kapittel 12, er folkebibliotekene og fritidsklubbene, eller kulturhus for ungdom, kulturarenaer som utmerker seg ved at de er åpne for alle. Å styrke disse kulturarenaene rundt om i kommunene er å bidra til et mer inkluderende kulturliv. Dels er dette også ment som en utfordring til det lokale kulturlivet om å bli en inkluderende arena. Det ligger betydelige utfordringer i å sørge for at andre kulturarenaer i det lokale kulturlivet, som kulturskolene, skal bli tilgjengelige for alle deler av befolkningen. Dette kommer vi nærmere inn på i kapittel 15.

### 13.4 Bærekraftig kunstnerpolitikk

Telemarksforsknings levekårsundersøkelsen blant kunstnerne viste, i likhet med tilsvarende levekårsundersøkelser fra de foregående tiårene, at nivået på kunstnernes lønn og levekår i 2006 var dårligere enn i resten av befolkningen.<sup>3</sup> Særlig gjelder dette for frilansere innenfor ulike kunstfelt. Det finnes ikke undersøkelser om utviklingen i kunstnernes levekår i tiden etter dette, men det er grunn til å tro at dette bildet har blitt opprettholdt eller forsterket i denne perioden. En faktor som bidrar til å forsterke disse problemene er den økende tilstrømmingen til kunstneryrkene. Levekårsundersøkelse blant kunstnerne viste at det har vært en sterk økning i antallet profesjonelle kunstnere på flere av kunstfeltene fra starten av 1990-tallet og fram til midten av 2000-tallet. Veksten i kunstnerbefolkningen gjør at arbeidskraftoverskuddet på ulike kunstfelt øker og dette bidrar til å presse nivået på lønn og honorarer ned. Internasjonaliseringen av utdanningsfeltet og en økende selvrealiseringsorientering blant unge mennesker, gjør det sannsynlig at stadig flere kommer til å satse på en karriere som kunstnere i årene som kommer.

I debatten om kunstneres levekår har det blitt foreslått å redusere antall studieplasser på kunst-

utdanningene for å minske dette arbeidskraftoverskuddet. Utvalget har drøftet dette forslaget og finner ikke å kunne støtte det. Utvalget mener det er positivt at flere mennesker tar kunstutdanning. Det bidrar til at tilfanget av kunstneriske talenter i samfunnet øker, og til at det blir produsert mer kunst. Personer med kunstutdanning har en innovasjonskompetanse som kan være en viktig ressurs også på andre samfunnsområder.

I innspill til utvalget peker flere interesseorganisasjoner for kunstnere på at de store økningene i bevilgningene til kulturlivet i tiden etter 2005 ikke har kommet kunstnerne til gode i form av økte inntekter. Flere kunstnerorganisasjoner har i den siste tiden tatt til orde for at det må etableres ordninger som gir sosiale rettigheter til frilanskunstnere. Utvalget har merket seg det nylig igangsatte prøveprosjektet Skuespiller- og dansealliansen AS som et interessant initiativ i denne sammenheng, og som et prosjekt som kan være en mulig modell for tiltak også på andre kunstfelt i årene som kommer. Vi tenker da særlig på musikkfeltet, hvor situasjonen er kritisk for en del aktører, som følge av reduksjonen i cd-salget.

Utvalget mener det er uheldig at en del kunstnergrupper i relativt liten grad har fått ta del i den økonomiske veksten i Kulturløftet. Samtidig vil utvalget understreke at løsningen på utfordringen med kunstneres levekår ikke kan ligge i en utvidelse i antallet stipender til kunstnere, eller at offentlige myndigheter på andre måter skal lønne alle de som ønsker å ha kunst som levevei.

Gjennom denne utredningen har vi framhevet rettferdighetsmålets betydning i kulturpolitikken. I denne sammenhengen må rettferdighet bety at myndighetene må legge til rette for sjanselikheter i rekrutteringen til kunstneryrket og for at alle skal ha lik mulighet til å kunne prøve ut sine talenter. Det kan ikke bety at offentlige myndigheter skal lønne alle som ønsker å leve som kunstnere. Her må det snarere gjelde at «mange er kallet, men få er utvalgt». Den profesjonelle kunsten er en samfunnsarena som har konkurranse som et av sine viktigste kjennetegn. Bare et fåtall av dem som ønsker en karriere som profesjonelle kunstnere, kan lykkes i å realisere dette målet. Etter utvalgets oppfatning må en strategi for å håndtere utfordringene med kunstneres levekår ta utgangspunkt i en slik erkjennelse. På dette området er ikke løsningen å fordele ressursene på flere mennesker, men å gi mer til færre.

Etter utvalgets oppfatning bør utfordringene med kunstneres levekår møtes med en todelt strategi, hvor man hever kvalitetskravene i de eksisterende stipend- og prosjektstøtteordningene for

<sup>3</sup> Heian mfl. (2008).

kunstnere, samtidig som man styrker virkemiddelbruken som bidrar til at flere kunstnere kan leve av egne inntekter. Utvalgets syn på bruken av næringsrettede virkemidler vil vi komme nærmere inn på i kapittel 15. Her vil vi gi noen forslag til endring i de eksisterende stipend og prosjektstøtteordningene.

Utvalget mener at kvalitetskriteriene i de eksisterende støtteordningene til kunstnere og kunstnerisk produksjon bør spisses, og at disse midlene bør konsentreres på færre mennesker. Etter utvalgets oppfatning er det i dag en tendens til at disse midlene i for stor grad «smøres tynt ut over» søkermassen. Gjennom en skjerpning av kvalitetskravene og ved å gi større midler til færre søkere, vil man kunne bidra til å skape et tydeligere skille mellom dem som har kunst som et selvstendig levebrød og dem som livnærer seg gjennom et annet yrke. Dette vil kunne bidra til å gi bedre arbeids- og levevilkår for dem som er «innenfor», samtidig som arbeidskraftoverskuddet reduseres.

Når det gjelder de ulike støtteordningene under Norsk kulturfond, er utvalget av den oppfatning at utvidelser i den økonomiske rammen for slike ordninger i dag ofte brukes til å innvilge støtte til flere søkere. Etter utvalgets oppfatning bør man i framtiden heller legge vekt på å gi romsligere tildelinger til søkere som tilfredsstillende kvalitetskrav, enn å innlemme flere i ordningene. Ett annet grep som kan være interessant i denne sammenhengen, er å utforme støtteordningene etter en to- eller tretrinnsmodell, hvor støtte gis på et kortvarig, middelslangt og langvarig grunnlag. En slik innretning av støtten kan fungere som en «kvalitetstrakt», ved at vellykkede kortvarige prosjekter blir en forutsetning for mer langvarig prosjektstøtte og dette igjen for driftsstøtte. I kapitlet om den statlige kulturpolitikken etter 2005 viste vi til at evalueringen av basisstøtten for fri scenekunst vurderer ordningen som vellykket. Man kan tenke seg at lignende ordninger kan prøves ut innenfor andre kunstområder.

Når det gjelder kunstnerstipender mener utvalget at man som hovedregel bør søke å gi lengre og mer romslige tildelinger til færre personer. Ut i fra et kvalitetshensyn kunne det også vært aktuelt med en endring i oppnevningen av komiteer i Statens kunstnerstipend (SKS). I den siste kulturmeldingen, foreslo Kulturdepartementet at medlemmene av komiteer i SKS burde oppnevnes som personlige medlemmer snarere enn som organisasjonsrepresentanter. Dette ville innebære en omlegging av SKS fra å være en korporativ ordning til en armlengdesordning. Løken-utvalget

kom med den samme anbefalingen i sin innstilling fra 2008, uten at dette har ført til endringer i SKS. Utvalget har drøftet dette spørsmålet på møter. Utvalget mener at dagens ordning for oppnevningen av komitémedlemmer fungerer godt, og at ordningen bør videreføres.

### 13.5 Kvalitet og kunnskap

Siden stortingsmeldingen *Kultur i tiden* fra 1992, har kunstnerisk kvalitet vært framhevet som et prioritert mål for den statlige kulturpolitikken i sentrale kulturpolitiske styringsdokumenter. Til tross for at kunstnerisk kvalitet er et viktig mål for virksomheten ved de statlig finansierte kulturinstitusjonene, har dette i liten grad blitt gjort til gjenstand for systematisk oppfølging og vurdering fra Kulturdepartementets side. Utvalget mener dette er uheldig, blant annet fordi det kan skape et inntrykk av at kvalitetsmålet ikke har noen egentlig politisk prioritet. Med den store budsjettveksten som har funnet sted på det kulturpolitiske området i tiden etter 2005 må det følge en sterkere forventning om at myndighetene følger opp sentrale politiske målsettinger. I Del III har vi sett at det har skjedd lite utvikling på dette området i tiden etter 2005. I statsbudsjettet for 2013 har regjeringen varslet at det vil bli igangsatt kvalitetsvurdering av teaterinstitusjoner. Utvalget ønsker dette initiativet velkommen, og mener at lignende ordninger bør utvikles for hele kulturinstitusjonsfeltet.

Det kan være flere grunner til at kvalitetsmålet i så liten grad har blitt fulgt opp i kulturpolitikken. En grunn er at det eksisterende systemet for mål- og resultatstyring av kulturinstitusjoner ikke egner seg til slike vurderinger. Etter utvalgets oppfatning er dette en vesentlig svakhet ved dette styringssystemet, som gir grunnlag for at det bør erstattes andre former for eierstyring. Dette skal vi komme nærmere inn på i kapittel 14.

En annen grunn til at kvalitetsmålet i så liten grad har blitt gjort operativt i kulturpolitikken, er at det ligger en betydelig utfordring i å utvikle metoder for slik evaluering som kan være legitime i en styrings- og ressursfordelingssammenheng. Som vi har fastslått i tidligere kapitler, finnes det ikke i dag noen enighet om hva som skal gjelde som kriterier for kunstnerisk kvalitet i kunstverdenen. Utvalget er innforstått med at slike vurderinger aldri vil kunne ha en objektiv og endelig karakter. Dette forhindrer imidlertid ikke at slike vurderinger kan oppnå bred legitimitet i de ulike kunst- og kulturfeltene. For å oppnå en slik legiti-

mitet kreves det at vurderingene er kunnskapsbaserte. De må være basert på en form for systematisk metodebruk, de må være offentlig tilgjengelige, slik at de kan etterprøves og kritiseres av andre og de må utarbeides av en uavhengig fagekspertise.

Et slikt rammeverk for kvalitetsvurdering av kulturvirksomhet eksisterer ikke i kulturpolitikken i dag, når man ser bort i fra Norsk kulturfond. Etter utvalgets syn er det en viktig utfordring i kulturpolitikken framover å utvikle begreper og metoder for kvalitetsvurdering og å utvikle ordninger som gjør at kvalitetsvurderingene kan inngå som et element i eierstyringen av kulturvirksomheter innenfor ulike kulturfelt. Et slikt rammeverk vil måtte utvikles i samarbeid med forskningsmiljøer og andre former for ekspertise. Utvalget slutter seg i denne sammenhengen til vurderingene Grund-utvalget kommer med i rapporten «En kunnskapsbasert kulturpolitikk», hvor det heter at:

Forskningsbasert kunnskap er avgjørende for å få en god kulturpolitikk. Gjennom sitt sektoransvar for forskning skal Kulturdepartementet utvikle strategier for at det skjer forskning og kunnskapsutvikling som kan møte de kulturelle og kulturpolitiske utfordringer samfunnsutviklingen gir oss. Forskningen må bl.a. hjelpe til med å framskaffe kunnskap som gjør det lettere å håndtere de digitale utfordringene i norsk kulturliv og det kulturelle mangfoldet, og hvordan kulturpolitikken skal håndtere situasjonen etter at Kulturløftet er gjennomført i 2014, når det skal legges større vekt på kvalitet enn på bevilgningsvekst. Her må forskningen hjelpe til både med å utvikle og institusjonalisere begreper på en slik måte at vi forstår bedre hva som legges i ordet kvalitet og å gi oss redskaper og metoder for å måle de forskjellige sider av kvalitet.<sup>4</sup>

Av sitatet framgår det at behovet for kunnskapsutvikling i kulturpolitikken ikke er avgrenset til spørsmålet om kvalitetsvurdering. Som det også heter i rapporten:

Å få forskningen sterkere inn som premiss i kultursektoren kan bidra til å gjøre kulturpolitikken mer treffsikker og til å stille spørsmål

ved vedtatte sannheter. Kultursektoren har gjennom de siste årenes kulturpolitiske satsinger fått økte ressurser, og med mer penger følger økt ansvar. På denne måten er kultursektoren de siste årene blitt mer lik andre samfunnssektorer, og i en slik situasjon øker både kunnskapsbehov og styringsbehov.<sup>5</sup>

Utvalget er enig i denne argumentasjonen. Et viktig element i dreiningen fra å fokusere på oppbygging av kulturell infrastruktur til å fokusere på innholdet i denne infrastrukturen utvalget foreslår, må være å utvikle en mer kunnskapsbasert kulturpolitikk. Utvalget slutter seg derfor til Grund-utvalgets forslag om en opptrapping av forskningsinnsatsen på området for kunst og kulturvern gjennom etablering av et forskningssenter for kultursektorforskning.

I kapittel 4 pekte vi på at kulturpolitikken i mindre grad enn andre politikkområder er kunnskapsbasert. I Grund-utvalgets rapport pekes det blant annet på at det er et behov for mer og bedre kunnskap om kulturinstitusjonenes endrede samfunnsrolle, om kunstnerpolitikken, om frivillighet og profesjonalisering i kulturlivet og om digitalisering i kulturlivet. Til de fleste av de kulturpolitiske utfordringene vi har pekt på i dette kapitlet – styrking av det lokale kulturlivet, kunstproduksjon og publikumsutvikling ved kulturinstitusjonene, mangfoldsarbeidet, kunstneres levekår – knytter det seg et behov for mer relevant kunnskap. Blant annet gjelder dette behovet for mer pålitelig og presis statistikkproduksjon på kulturfeltet.

I tidligere kapitler har vi pekt på svakheter ved Kostra-statistikken og på publikumsstatistikken fra kulturinstitusjonene. Når det gjelder publikumsstatistikken kan det etter utvalgets oppfatning være store variasjoner mellom kulturinstitusjoner, med hensyn til hvordan slike målinger gjøres. En svakhet ved denne statistikken er at kulturvirksomhetene som står for tellingen kan ha en egeninteresse i å oppnå høye publikumstall. Denne statistikken er en viktig kilde til kunnskap om utviklingen ved kulturinstitusjonene. Etter utvalgets oppfatning bør publikumsstatistikken ved kulturinstitusjonene i større grad enn i dag utformes og kvalitetssikres av forskningsmiljøer, og statistikkproduksjonen bør foregå på en standardisert måte som fanger opp de egentlige besøktallene.

<sup>4</sup> Kulturdepartementets eksterne FOU-utvalg (2012): 29.

<sup>5</sup> Kulturdepartementets eksterne FOU-utvalg (2012): 30.

### 13.6 Utvid kulturlivets finansieringsgrunnlag

---

I Del II av utredningen argumenterte utvalget for nødvendigheten av å opprettholde den offentlige finansieringen av kulturlivet i framtiden. Samtidig påpekte vi at det også er ønskelig med en økning av finansieringen av kulturlivet som kommer fra andre kilder. Dels er dette fordi utvalget ønsker en fortsatt vekst i kunst- og kulturproduksjonen i samfunnet også etter at Kulturløftet er gjennomført. For å kunne oppnå dette, er det avgjørende å øke den private finansieringen av kulturlivet. Dels er ønsket om å øke finansieringen av kulturlivet som kommer fra andre kilder enn det offentlige begrunnet i et syn om at dette vil være et gode i seg selv. Flere kilder til finansiering av kulturlivet motvirker maktkonsentrasjon og ensretting blant beslutningstagere, og kan slik bidra til et større mangfold i kulturlivet.

Når man ser bort i fra inntektene kulturvirksomheter har fra salg av produkter og tjenester, er det særlig to typer av privat finansiering som har stor betydning i kulturlivet: kultursponsing og pengegaver fra veldedige stiftelser. Som vi var inne på i kapittel 4, har omfanget av kultursponsingen fra næringslivet i Norge vokst siden 1990-tallet. På midten av 2000-tallet ble omfanget av kultursponsingen anslått å ligge på om lag en halv milliard kroner. Mye av denne virksomheten kan imidlertid se ut til å ha form av lokal veldedighet, snarere enn å være kultursponsing i en streng forstand, det vil si som en form for markedsføring.

En undersøkelse Perduco gjennomførte for Forum for kultur og næringsliv i 2010 tyder på at næringslivets sponsing av kulturlivet i Norge stagnerte i perioden 2007-2010, muligens som følge av finanskrisen. Undersøkelsen viser at en stor og voksende del av kultursponsingen fra næringsli-

vet har form av veldedige gaver, og at dette er langt vanligere enn at bedriftene ser kultursponsingen som markedsføring. Undersøkelsen tyder på at kultursponsingen i Norge «hovedsakelig handler om å støtte det frivillige og lokale kulturlivet og om bedriftens lokale forankring og legitimitet».<sup>6</sup>

Lotteri- og stiftelsestilsynet gjennomførte i 2012 en nasjonal kartlegging av de veldedige stiftelsene i Norge. Undersøkelsen tyder på at de veldedige stiftelsene delte ut om lag tre milliarder kroner i 2011 og at 12 prosent av disse midlene gikk til kulturvirksomhet.<sup>7</sup> Utvalget har et klart inntrykk av at denne formen for finansiering av kulturvirksomhet er i vekst. Her som med kultursponsingen, er det særlig den lokale og regionale virksomheten som er vanligst. Blant de veldedige stiftelsene som finansierer kulturvirksomhet er det kun noen få nasjonale aktører.

Utvalget har drøftet om det burde gis skattefordeler på kultursponsing for å stimulere utbredelsen av denne virksomheten, og kommet til at det ikke vil anbefale et slikt tiltak. Etter utvalgets syn er det mer ønskelig med en økning i finansieringen av kulturlivet fra veldedige stiftelser. Som vi har pekt på, er dette noe som er under utvikling lokalt rundt om i landet, blant annet gjennom etableringen av flere sparebanksstiftelser. I en rekke andre land har man en tradisjon for at nasjonale veldedige stiftelser er en viktig kilde til finansiering av kulturlivet. Utvalget mener det ville vært en vesentlig styrke for kulturlivet i Norge om man hadde hatt flere og større nasjonale veldedige stiftelser som retter seg mot kulturlivet. I årene som kommer burde det være en viktig oppgave for myndighetene å stimulere til en slik utvikling.

---

<sup>6</sup> Gran og Vaagen (2010): 37.

<sup>7</sup> Lotteri- og stiftelsestilsynet (2012).

## Kapittel 14

### Kulturinstitusjonenes samfunnsoppdrag

I dette kapitlet vil utvalget legge fram sitt syn på hvordan eierstyringen av kulturinstitusjonene bør organiseres i framtiden. I dag legges det til grunn en firedelt klassifisering av statlige kulturinstitusjoner i kulturpolitikken som statsinstitusjoner, nasjonale institusjoner, region- landsdelsinstitusjoner og knutepunktinstitusjoner. Knutepunktstatus tildeles kulturvirksomheter for en periode på fire år og beslutninger om videreføring av denne skal tas i sammenheng med ekstern evaluering av virksomheten. Det er de andre tre kategoriene av institusjoner som vi særlig kommer til å være opptatt av i dette kapitlet. Når vi snakker om kulturinstitusjoner i sidene som følger, er det med andre ord i den snevre betydningen av «store institusjoner» som teatre, orkestre og museer som er faste poster på statsbudsjettet.

Utvalget vil i denne sammenhengen legge vekt på begrepet om kulturinstitusjonenes samfunnsoppdrag. Slik utvalget ser det, bør grunnlaget for styringen av kulturinstitusjonene ligge i en tydeliggjøring av dette samfunnsoppdraget for den enkelte institusjonen. Det krever en avklaring av hvilke kunstneriske og faglige formål kulturinstitusjonene skal være til for, hvem de skal være til for, og hvilken rolle de skal ha i forhold til det øvrige kulturlivet. Avklaringen må komme fra kulturinstitusjonene selv, men i dialog med finansierende myndigheter og interessenter i deres omgivelser.

Samfunnsoppdraget som legges til grunn for virksomheten i kulturinstitusjoner, må være et offentlig anliggende, noe som gjøres til gjenstand for kontinuerlig debatt og meningsutveksling i



Figur 14.1

offentligheten, mer enn det er en byråkratisk kontrollmekanisme. Det må være en kontrakt som inngås mellom kulturinstitusjonene, deres politiske oppdragsgivere og den interesserte offentligheten. Oppfølgingen av dette samfunnsoppdraget fra kulturinstitusjonene, ansvarlige myndigheter og andre interessenter må i større grad enn i dag være kunnskapsbasert og basert på faglige vurderinger. Kvantitative måleindikatorer bør erstattes av kvalitetsvurderinger og analyser av kulturinstitusjonenes samfunnsrolle.

### 14.1 Fra måling til vurdering

På 1990-tallet tok Kulturdepartementet i bruk styringsverktøyene tildelingsbrev og årlige budsjettkonferanser. Sammen med kravet om at mottakere av bevilgninger skal rapportere om måloppnåelse, utgjør disse verktøyene hovedstammen i det som i dag omtales som styringsdialogen mellom Kulturdepartementet og kulturinstitusjonene. I tildelingsbrevet blir kulturinstitusjoner bedt om å iakttå visse overordnede mål for sin virksomhet – en sunn økonomi, kunstnerisk kvalitet og økt publikumsoppslutning både i antall og bredde – herunder et særlig fokus mot publikumsrekruttering blant barn og unge. Mottakerne av tildelinger fra departementet må avgi årlige rapporter, hvor de redegjør for måloppnåelse etter forhåndsdefinerte kriterier. Rapporteringen dreier seg for en stor del om kvantitative produksjons- og publikums mål. Med innføringen av disse styringsformene oppstår det en spenning mellom to typer ansvar i kulturinstitusjonene: På den ene siden søker ledere og ansatte i kulturinstitusjonene å oppfylle et profesjonelt ansvar, basert på faglig kompetanse og etisk skjønn. På den andre siden må de i økende grad forholde seg til krav om å redegjøre for målbare ytelser, for eksempel i form av publikumstall og antall produksjoner. Å handle ansvarlig blir dermed ikke så mye en faglig vurdering som en «regnskapsplikt».<sup>1</sup>

Mål- og resultatstyringssystemet er i utgangspunktet tenkt å være en insentivbasert mekanisme for å fremme politisk måloppnåelse. I tråd med dette kunne man forvente at kulturinstitusjoner som oppfyller målkravene, ville belønnes med økte tilskudd, ut fra en tanke om at det ville være mest hensiktsmessig å kanalisere offentlige midler dit de gir best resultat.<sup>2</sup> Slik det har blitt praktisert innenfor kultursektoren, ser imidlertid mål-

og resultatstyringssystemet i liten grad ut til å ha fungert som noen mekanisme for straff og belønning.<sup>3</sup> Så vidt utvalget kjenner til, finnes det ingen eksempler på at kulturinstitusjoner har fått økte bevilgninger som følge av at de har lyktes i å oppfylle målkravene. Det er også uklart hvilke følger det vil få dersom en kulturinstitusjon velger å se bort fra målkravene. Enkelte aktører Kulturutredningen har vært i kontakt med, framhever denne mangelen på kopling til sanksjoner som en svakhet ved mål- og resultatstyringssystemet. De viser da til at det kan skape en kynisme i forhold til styringssystemet når det er kjent at det ikke «lønner seg» for en kulturinstitusjon å gå aktivt inn for å oppfylle målkravene.

Selv om insentivene i mål- og resultatstyringssystemet er utydelige, er det likevel grunn til å tro at det har en disiplinerende virkning på kulturinstitusjoner. Mange av innvendingene som reises mot systemet tilsier nettopp at det bidrar til en faktisk styring av kulturinstitusjonene. Disse innvendingene føyer seg inn i et mer allment bilde når det gjelder bruken av mål- og resultatstyringssystemer i offentlig sektor. Bruken av mål- og resultatstyring og lignende styringsverktøy har gjennom flere tiår blitt gjort til gjenstand for omfattende kritikk i samfunnsforskningen og i offentlige debatter. Et ferskt eksempel på dette er Gjørviskommissjonens analyse av den sviktende beredskapen i Norge 22. juli 2011.<sup>4</sup> Kritikken av bruken av mål- og resultatstyringssystemer er mangesidig, men noen forhold går igjen:

*For det første* blir det i slike sammenhenger pekt på at systemene for mål- og resultatstyring kan føre til byråkratisering av virksomheter. Innføringen av slike styringssystemer er som regel begrunnet i et ønske om effektivisering og om å gjøre virksomheter mer transparente, men resultatet kan være det motsatte. Dels skyldes dette at kravene om rapportering og redegjørelse kan bli så omfattende i enkelte virksomheter at tiden og ressursene som må avsettes til dette, går på bekostning av tjenesteproduksjonen. Etter hvert som bruken av disse styringsverktøyene brer om seg, øker det administrative trykket også hos de instansene som er mottakere av rapporteringen. Utfallet av denne utviklingen kan være en opphopning av administrasjon på flere organisasjonsnivåer.

*For det andre* dreier kritikken av mål- og resultatstyringssystemer seg om tendensen til at de fører til målforskyvning. Dette er en innvending

<sup>1</sup> Solbrekke og Østrem (2011).

<sup>2</sup> Gran og Røyseng (2012).

<sup>3</sup> Gran og Røyseng (2012).

<sup>4</sup> NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*.

som i høy grad har relevans for virksomheten ved kulturinstitusjonene. Mål- og resultatstyringssystemer forutsetter som regel at virksomheter lar seg beskrive i form av ytelser som kan telles og måles. Ofte kan det være vanskelig å finne presise indikatorer på måloppnåelse i en virksomhet, eller så er virksomheten av en slik art at den ikke kan måles kvantitativt på en meningsfull måte. Som en følge av dette, kan det formuleres målkrav som ligger på siden av de egentlige målene for virksomheten, og dette kan igjen bidra til at virksomheten blir vridd vekk i fra disse egentlige målene. Man blir mer opptatt av å produsere ytelser som gir uttelling i styringssystemet enn av å ta ansvar for å oppfylle det egentlige oppdraget institusjonen er satt til å utføre.

En av grunnene til at målet om kunstnerisk og faglig kvalitet i så liten grad har blitt gjort til et virksomt styringsmål i kulturpolitikken, er nettopp å finne i mål- og resultatstyringssystemet. Den kunstneriske og faglige kvaliteten ved virksomheten ved kulturinstitusjonene unndrar seg for en stor del kvantitative målinger. Derfor har mål- og resultatstyringen i praksis kommet til å fokusere på andre sider ved kulturinstitusjonenes virksomhet.<sup>5</sup> Mål om kunstnerisk og faglig kvalitet i kulturinstitusjonenes virksomhet kan dermed komme til å fortone seg som mindre reelle og betydningsfulle enn for eksempel antall besøkende barn og unge.

En tredje form for innvending mot mål- og resultatstyringssystemer, som også har en særlig relevans innenfor kultursektoren, er at de fører til likedanning av organisasjoner.<sup>6</sup> Dette kan skje som en følge av at det er de samme målene som gjøres gjeldende for alle institusjonene innenfor de ulike kulturfeltene. Resultatet av dette kan være at kulturinstitusjonene blir likere, og at styringssystemet dermed undergraver målet om kulturelt mangfold.

Innvendingene mot mål- og resultatstyringssystemet vi har pekt på, faller altså i to kategorier: På den ene siden innvendes det mot systemet at det ikke er virksomt nok: Kulturinstitusjoner som går aktivt inn for å oppfylle styringsmål belønnes ikke for dette, og kulturinstitusjoner som unnlater å følge opp målkravene, blir ikke møtt med negative sanksjoner. På den andre siden innvendes det at i den grad mål- og resultatstyringssystemet faktisk har en disiplinerende virkning på kulturinstitusjonene, bidrar dette til byråkratisering og målforstyvning i deres virksomhet. Fokus flyttes

vekk fra det som er institusjonenes egentlige faglige og kunstneriske oppgaver, og over på aktiviteter som gir uttelling i mål- og resultatstyringssystemet. Snarere enn å fremme målet om mangfold i kulturlivet bidrar systemet til en likedanning av kulturinstitusjoner.

Konklusjonen denne kritikken leder fram mot, er ikke at den politiske styringen av kulturinstitusjoner bør avskaffes, men at den bør omlegges. Etter utvalgets oppfatning er det avgjørende at utgangspunktet for eierstyringen av kulturinstitusjonene må ligge i en forståelse av kulturinstitusjonenes egenart og av hva som er deres primære formål og roller i samfunnet. Det kan ikke ligge i en leting etter sider ved kulturinstitusjonenes virksomhet som enkelt byr seg fram for måling. Eierstyringen av kulturinstitusjonene må fungere på en måte som fremmer ansvarlighet i forhold til de faglige oppgavene og det samfunnsoppdraget kulturinstitusjonene skal oppfylle. Kort fortalt vil dette innebære at tyngdepunktet i styringssystemet må flyttes fra måling til vurdering og fra byråkratisk kontroll til ansvarliggjøring i forhold til offentligheten.

## 14.2 Fra styringsdialog til samfunnsoppdrag

«Samfunnsoppdrag» er i dag et etablert begrep innenfor flere områder i kulturpolitikken. Begrepet viser løselig til det politiske ansvaret som følger med offentlig finansiering for kulturinstitusjoner og andre aktører som mottar slik støtte. I kapittel 11 viste vi til at begrepet samfunnsoppdrag, eller samfunnsrolle, har stått sentralt på museumsfeltet siden 1990-tallet. Blant aktørene på dette feltet er det enighet om at tanken om at museene har et samfunnsoppdrag, er god, og at dette er en viktig side ved deres virksomhet. Samtidig råder det en uklarhet og usikkerhet med hensyn til hva det innebærer for et museum å ha et samfunnsoppdrag. I utredningen om utviklingen på museumsfeltet som Anne Eriksen har utført for utvalget, etterlyser hun en klargjøring av hva dette begrepet skal innebære for museene.

Etter utvalgets oppfatning kan en slik klargjøring av samfunnsoppdraget være et fruktbart utgangspunkt for en omlegging av systemet for eierstyring av kulturinstitusjoner innenfor hele kulturfeltet. Utvalget mener samfunnsoppdrag kan være et godt begrep å benytte seg av i en slik sammenheng. Det indikerer at kulturinstitusjoner har et ansvar som strekker seg ut over deres faglige og organisatoriske grenser. Som sådan

<sup>5</sup> NOU 2002: 8 *Etter alle kunstens regler*.

<sup>6</sup> DiMaggio og Powell (2004).



harmonerer begrepet med vår drøfting av kunsten og kulturens samfunnsbetydninger i Del II av denne utredningen. Her framhevet vi kulturlivets betydning som en infrastruktur for demokrati og ytringsfrihet og som grunnlag for fellesskapsdannelse.

Etter utvalgets oppfatning bør samfunnsoppdraget til den enkelte kulturinstitusjon gis en formalisert form i framtiden som skal danne grunnlag for eierstyring. Nærmere bestemt vil utvalget foreslå at det for alle statlig finansierte kulturinstitusjoner skal formuleres et dokument som beskriver institusjonens samfunnsoppdrag, og at dette dokumentet skal ligge til grunn for virksomheten ved institusjonene i en gitt tidsperiode. Disse dokumentene må beskrive kulturinstitusjonenes særegne formål og roller i kultur- og samfunnslivet og samtidig spesifisere de konkrete målene og strategiene som skal ligge til grunn for virksomheten i en gitt tidsperiode. For å unngå at systemet skal skape unødig administrativ belastninger, er det viktig at periodene dokumentene gjelder for har en viss varighet. Etter utvalgets oppfatning kan en varighet på fire år være fornuftig. Ved utløpet av perioden bør det foretas en resultatvurdering av institusjonene, sett i forhold til mål og strategier som inngår i dokumentene som beskriver deres samfunnsoppdrag.

Det er viktig å presisere at eierstyringen gjennom samfunnsoppdraget skal komme som en erstatning for, snarere enn i tillegg til de nåværende årlige rapporteringene gjennom mål- og resultatstyringssystemet. Vi ser da bort fra forhold som har å gjøre med økonomistyring, hvor det eksisterende styringssystemet bør videreføres.

Et viktig moment i denne sammenhengen er at startpunktet for formuleringen av kulturinstitusjonenes samfunnsoppdrag må ligge i en gjennomtenking av hva dette skal være hos den enkelte kulturinstitusjon selv. Det må være opp til kulturinstitusjonene selv å formulere samfunnsoppdraget som skal legges til grunn for eierstyringen. I dette ligger det en forventning om at disse dokumentene og målene og strategiene som inngår i dem, skal være forskjellige fra kulturinstitusjon til kulturinstitusjon. Samfunnsoppdraget vil dermed skille seg fra den nåværende styringen av kulturinstitusjonene, ved at det stimulerer til mangfold snarere enn likedanning.

Samtidig som det legges opp til at mål og strategier som formuleres i dokumentene skal være forskjellige fra kulturinstitusjon til kulturinstitusjon, må institusjonene forholde seg til gjeldende politiske målsettinger. Etter utvalgets oppfatning

bør det legges en felles struktur til grunn for innholdet i dokumentene. Her mener utvalget det er naturlig å ta utgangspunkt i de overordnede begrunnelsene for kulturpolitikken vi kom fram til i Del II av denne utredningen: demokrati, rettferdighet og mangfold.

I vår diskusjon av ytringskulturens betydning for demokrati framhevet vi at et rikt og variert kulturliv er en viktig forutsetning for ytringsfrihet og selvstendig tenkning. Vi la vekt på nyskaping og kritikk som nødvendige ingredienser i et levende demokrati. I denne forstand kan man si at kulturinstitusjonene utøver sitt samfunnsoppdrag gjennom å produsere kunst og kultur av høy kvalitet.

*Den første* dimensjonen i kulturinstitusjonenes formulering av sitt samfunnsoppdrag må følgelig bestå i en klargjøring av hvilke faglige og kunstneriske formål de er til for. Vi sikter da både til kulturinstitusjonenes overordnede kunstneriske og faglige prosjekter og til ulike mer spesifikke prosjekter de ønsker å forfølge i en tidsavgrenset periode. I forlengelsen av dette må det formuleres kunstneriske eller faglige strategier og mål, herunder kvalitetsmål, for hva kulturinstitusjonene ønsker å oppnå i den angjeldende perioden. Disse målene vil danne grunnlag for en ekstern kvalitetsvurdering av virksomheten ved utløpet av perioden. Dette kommer vi tilbake til nedenfor.

*Den andre* dimensjonen i formuleringen av kulturinstitusjonenes samfunnsoppdrag knytter seg til rettferdighetsmålet. Etter utvalgets oppfatning må dette særlig dreie seg om kulturinstitusjonenes publikumsansvar. Dette krever en analyse av kulturinstitusjonenes faktiske og potensielle publikum, utfordringer med hensyn til inkluderingsarbeid og av om de har et særlig ansvar overfor bestemte publikumsgrupper. I forlengelsen av dette bør det formuleres mål og strategier for kulturinstitusjonenes publikumsarbeid, med hensyn til overordnede besøkstall så vel som til målrettet innsats overfor bestemte publikumsgrupper. Også på dette området bør det foretas en kunnskapsbasert vurdering fra eksterne fagfolk ved utløpet av perioden.

*Den tredje* dimensjonen som bør legges til grunn i formuleringen av kulturinstitusjonenes samfunnsoppdrag følger av mangfoldsmålet. Her sikter vi ikke så mye til kulturinstitusjonenes inkluderingsansvar som til deres egenart. Som et ledd i formuleringen av samfunnsoppdraget bør det inngå en analyse av kulturinstitusjoners egenart sett i forhold til andre lignende institusjoner og deres rolle i forhold til det øvrige kulturlivet. Mer spesifikt krever dette en gjennomtenkning av hvilke roller og forpliktelser kulturinstitusjoner

har og burde ha i forhold til andre aktører i det lokale, regionale og nasjonale kulturlivet.

### 14.3 Fra «regnskapsplikt» til offentlighet

---

Vi har skissert en innholdsmessig struktur for kulturinstitusjonenes samfunnsoppdrag og pekt på at dette bør knyttes til mekanismer for ekstern kvalitetsvurdering og vurdering av publikumsarbeidet ved kulturinstitusjonene. Etter utvalgets oppfatning er dette opplegget til eierstyring av kulturinstitusjonene et framskritt sammenlignet med det eksisterende mål- og resultatstyringssystemet, av flere grunner. Det er et opplegg for eierstyring som tar utgangspunkt i kulturinstitusjonenes egenart, og som vrir oppmerksomheten mot de mest vesentlige sidene ved deres virksomhet. Slik det er tenkt fra utvalgets side, vil samfunnsoppdraget også skille seg fra det eksisterende mål- og resultatstyringssystemet ved at det skaper en annen form for forpliktelse i overfor mål og strategier.

Startpunktet for formuleringen av kulturinstitusjonenes samfunnsoppdrag må ligge hos kulturinstitusjonene selv, men disse dokumentene kan ikke besluttes av kulturinstitusjonene alene. Dette må også skje gjennom dialog og forhandling med bevilgende myndigheter. Ikke minst må dette skje i dialog med andre samfunnsinteresser. Det er et viktig poeng i denne sammenhengen at det bør skapes en offentlig debatt rundt prosessene med å formulere og revidere kulturinstitusjonenes samfunnsoppdrag. Andre kulturlivsaktører, representanter for ulike publikumsgrupper og interesser fra offentlig sektor, næringslivet og det sivile samfunnet bør inviteres til å delta i disse prosessene.

Det bør tilstrebes at kulturinstitusjonenes samfunnsoppdrag gjøres offentlig kjent gjennom mediene, og at dokumentene får preg av å være en «kontrakt» mellom kulturinstitusjonene og den interesserte offentligheten. På denne måten kan «regnskapsansvaret» som kjennetegner dagens mål- og resultatstyringssystem erstattes av en forpliktelse overfor den interesserte offentligheten.

### 14.4 Kunnskapsbasert resultatvurdering

---

En viktig hensikt med opplegget for eierstyring gjennom kulturinstitusjonenes samfunnsoppdrag vi har skissert, er at eierstyringen skal bli mer til-

passet kulturinstitusjonenes egenart, som en særegen type virksomheter. Samtidig er dette et opplegg for å begrense kulturinstitusjonenes rapporteringsbyrde og forsterke deres ansvar og forpliktelse overfor omgivelsene gjennom offentlig debatt og samtale. I tillegg til dette, mener utvalget det er avgjørende at virksomheten ved kulturinstitusjonene må gjøres til gjenstand for systematiske evalueringer, med henblikk på de tre ovennevnte dimensjonene kvalitet, publikum og mangfold.

Utvalget ser for seg at det, som en del av oppfølgingen av målene kulturinstitusjoner definerer langs disse tre dimensjonene, gjennomføres periodiske evalueringer av virksomheten ved kulturinstitusjonene, for eksempel hvert fjerde år. Som vi har pekt på, må disse evalueringene være kunnskapsbasert og i tråd med prinsippet om armlengdes avstand. De bør foretas av kompetente fagfolk som har en uavhengig rolle i forhold til både bevilgende myndigheter og kulturinstitusjonene. Resultatvurderingen må inngå i prosessen med revidering av samfunnsoppdraget.

I det foregående kapitlet la vi vekt på at det er et behov for mer forskning og kunnskap om kulturpolitikken, og hvordan denne virker innenfor ulike kulturfelt. Vi viste til utredningen som har blitt lagt fram av Grund-utvalget, og vi sluttet oss til deres vurdering av at det er et behov for en opptrapping av forskningsinnsatsen på kunst- og kulturvernrområdene i kulturpolitikken. Et av de spesifikke temaene Grund-utvalget mener bør belyses mer gjennom forskning er kulturinstitusjonenes samfunnsrolle og endringer i denne. Et annet tema som framheves i denne sammenhengen, er skjønnsutøvelse og kvalitetsforståelser i kunst- og kulturfeltet. Opplegget for eierstyring av kulturinstitusjoner gjennom samfunnsoppdraget vi har skissert, er nettopp tenkt å fungere som en «anledning» for å stimulere til slik kunnskapsproduksjon.

Når det gjelder publikumsdimensjonen og mangfoldsdimensjonen ved kulturinstitusjonenes virksomhet, må vurderingene baseres på forskning og analyser som går ut over den nåværende rapporteringen om besøkstall ved kulturinstitusjonene. I denne sammenhengen kan det være aktuelt å gjennomføre ulike typer publikumsundersøkelser, herunder studier av spesielle faktiske eller potensielle publikumsgrupper, og analyser av kulturinstitusjonenes posisjon i kultur- og samfunnslivet på et lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Det finnes flere eksempler på denne typen studier i kultursektoren i Norge og andre land, og det er ikke vanskelig å se for seg at man gjennom økt ressurs-

innsats kan bygge opp mekanismer for slik kunnskapsproduksjon.

Å etablere velfungerende metoder og ordninger for ekstern kvalitetsvurdering av den kunstneriske og faglige virksomheten ved kulturinstitusjonene, er mer å regne som et nybrottsarbeid i en norsk sammenheng. Like fullt bør dette være et viktig element i systemet for eierstyring av kulturinstitusjoner i framtiden. Etter utvalgets oppfatning, er det å etablere metoder og ordninger for slik kvalitetsvurdering et viktig ledd i å vri eierstyringen av kulturinstitusjonene over på det som er kjernen i deres virksomhet, og som også er en viktig kjerne i deres samfunnsoppdrag. Grunnlaget for at en slik kvalitetsvurdering skal kunne ha legitimitet som et element i eierstyringen av kulturinstitusjoner, er at den må være basert på systematisk metodebruk og at vurderingskriteriene for kvalitet er offentlig tilgjengelige og kritiserbare.

Her ligger det likevel en fare for at ordninger med kvalitetsvurdering skal utvikle seg til bastioner for ekspertmakt innenfor ulike kunst- og kulturfelt. Dette kan blant annet skje ved at begrepsapparatet som legges til grunn for vurderinger, har form av en lukket fagdiskurs. For å motvirke dette er det avgjørende at det stilles som et krav til metodene som benyttes at de har «innebygd et driv mot at evaluering, samtidig skaper en eller annen form for offentlighet», og at de ikke bare henvender seg til en snever fagekspertise men til et allment kunst- og kulturpublikum.<sup>7</sup> Et annet krav som må stilles til metodene som skal benyttes i en slik kvalitetsvurdering er at de må kunne fange opp særegenheter og rammevilkår ved den enkelte kulturinstitusjon og inngå som en del av et kontinuerlig kvalitetsutviklingsarbeid, snarere enn å være en tilbakeskuende rangering av kunstneriske produkter. Hensikten med slike evalueringer må nettopp være at de skal stimulere det lang-

siktige arbeidet med å heve den kunstneriske kvaliteten ved ulike kulturinstitusjoner.

Kvalitetsvurdering av kulturinstitusjoner har fått økt oppmerksomhet i andre lands kulturpolitikk de seneste årene, og i denne forbindelse har det blitt utviklet metoder for slik vurdering. Et eksempel på dette er ønskekivistmodellen, som er en metode for kvalitetsevaluering av performativ kunst, som har blitt utviklet på initiativ fra kulturpolitikere i Århus kommune i Danmark. Forfatterne av boka *Ønskekivist-modellen. Kunstnerisk kvalitet i performativ kunst* beskriver modellen som et rammeverk for «systematisk og nyansert samtale» om kunstnerisk kvalitet.<sup>8</sup> Ønskekivistmodellen er ment å kunne brukes for å analysere og vurdere prosessen fra et kunstverk formuleres som ide til det er gjennomført, sett på bakgrunn av de ressursene som var tilgjengelige i prosjektet og dets kulturpolitiske mål. Modellen er ment å kunne brukes til kvalitetsvurdering av enkeltstående kunstverk så vel som av den samlede kunstneriske virksomheten ved en kulturinstitusjon. Den skal kunne brukes både i planlegging av kunstprosjekter, vurdering av søknader og i evalueringer av kunstprosjekter.

Når vi framhever denne spesifikke evalueringsmodellen her, er det ikke fordi vi mener denne nødvendigvis bør legges til grunn for kunstneriske kvalitetsvurderinger av kulturinstitusjoner i Norge. Etter utvalgets oppfatning kan det være andre begreper og metoder som er bedre egnet til å analysere og vurdere kunstnerisk kvalitet. Vi nevner modellen fordi den illustrerer det som etter utvalgets oppfatning må være allmenne krav til vurderinger av kunstnerisk kvalitet: De må bygge på en allment begripelig metodisk tilnærning, de må invitere til offentlig samtale og begrepsutvikling om kunstnerisk kvalitet og de må kunne inngå som et ledd i et langsiktig kvalitetsutviklingsarbeid i kulturinstitusjonene.

<sup>7</sup> Bjørkås (2004a): 134.

<sup>8</sup> Langsted, Hannah og Rødam Larsen (2003).

## Kapittel 15

# Styrk den kulturelle grunnmuren – et løft for det lokale kulturlivet

### 15.1 Innledning

I Del III viste vi at selv om kommunenes samlede utgifter til kulturformål har hatt en betydelig økning gjennom 2000-tallet, har økningene i første rekke gått til investeringer i idrettsanlegg og kulturbygg, tilskudd til idrett og til begivenhetskultur. Den grunnleggende kulturelle infrastrukturen ser vi imidlertid forvitret under varig underfinansiering og manglende samordning mellom forvaltningsnivåene.

Utvalget har flere ganger pekt på hvordan det å styrke den kulturelle infrastrukturen er å styrke demokratiet. Det gjelder institusjoner, organisasjoner og andre kulturvirksomheter på nasjonalt og regionalt nivå, og ikke minst aktiviteter som utspiller seg i og rundt det lokale kulturlivets institusjoner. I dette kapitlet vil utvalget derfor foreslå tiltak som er ment å styrke den lokale infrastrukturen – den kulturelle grunnmuren. Etter utvalgets mening er tiden moden for å dreie det overordnede fokus fra nasjonal institusjonsbygging og nasjonale ordninger til kulturpolitiske verktøy som har til hensikt å dyktiggjøre befolkningen for kulturell deltakelse og skapende virksomhet. Det lokalt initierte kulturlivet er likeverdige mestingsarenaer med kulturinstitusjonene. De kanalisere lokalsamfunnets behov for kulturaktiviteter og – opplevelser samt for løpende diskusjoner og debatter om temaer som dreier seg om avgjørende spørsmål for lokaldemokratiet og lokalsamfunnsendringer.

Med den kulturelle grunnmuren sikter vi her til den kulturelle infrastrukturen som gir hele befolkningen tilgang til kunst- og kulturfaglig kompetanse, deltakelse og opplevelse. Utvalget anser kunst- og kulturfag i opplæringen, kommunalt og frivillig fritidstilbud og lokalsamfunnets kulturelle arenaer som hjørnesteiner i den kulturelle grunnmuren.

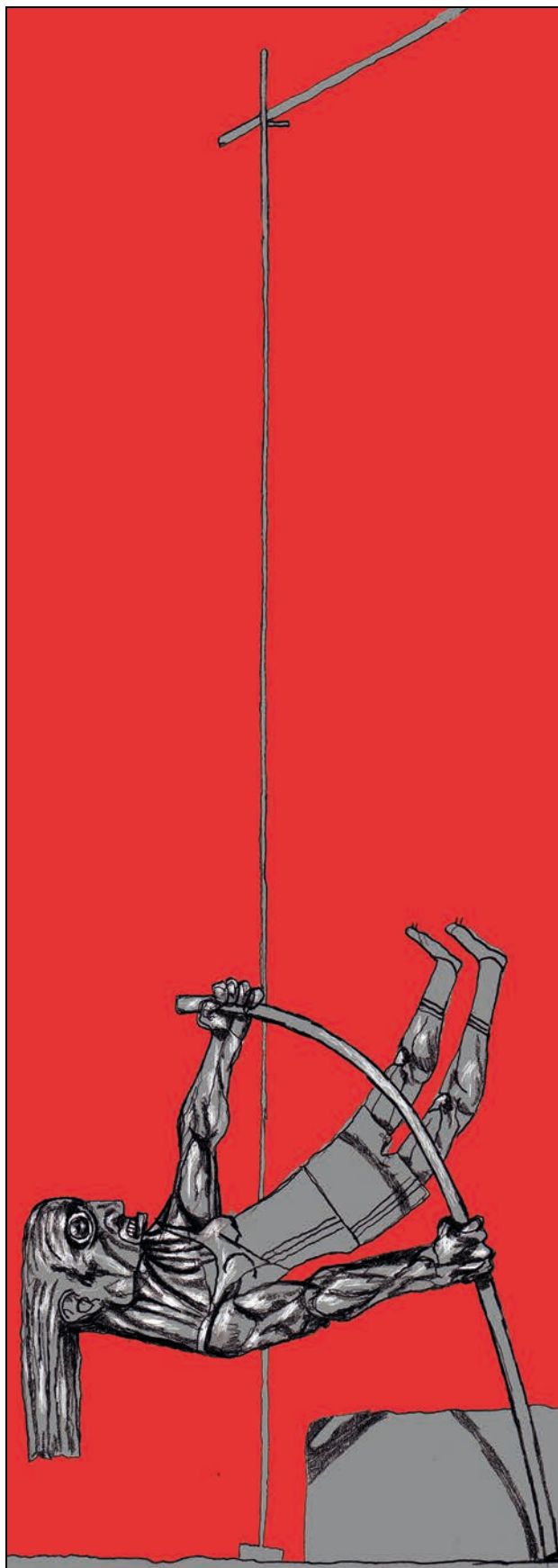
En hovedutfordring med å bruke den lokale grunnmuren som innfallsvinkel til et nytt kultur-

løft har å gjøre med at den kulturelle infrastrukturen er preget av ulikt eierskap, ulike styringsmekanismer, ulike målsettinger og ulike finansieringsordninger og muligheter. Som vi har pekt på i kapittel 12 blir det slik fordi myndigheter på ulike forvaltningsnivåer iverksetter tiltak og ordninger som alle spiller seg ut lokalt. Utvalget ser det derfor som avgjørende for et lokalt kulturløft at det iverksettes tiltak som styrker samordningen mellom de offentlige forvaltningsnivåene og samspillet mellom offentlige, private og frivillige aktører. Samordningsbehovet er særlig påtrengende forvaltningsnivåene imellom.

### 15.2 Styrk den kulturpolitiske samordningen

Som utvalget har omtalt i Del II kapittel 8, er det kulturelle medlemskapet under endring. Livet leves lokalt, selv om det i våre dager henter sine inspirasjoner og motivasjoner fra en økende globalisert verdensanskuelse. De globale kulturindustrielle endringer spiller seg ut i den enkeltes hverdag og får lokale tilpasninger. Vi opplever det alle hver dag foran våre mange skjermer og på våre lokale kunst- og kulturarenaer. På samme måte har nasjonale og regionale kulturpolitiske beslutninger lokale virkninger, og de tiltak og verktøy som etableres får sin konkrete utforming i møte med det lokale hverdagslivet.

Utvalget pekte i kapittel 12 på behovet for samarbeid og samkjøring mellom forvaltningsnivåene i kulturpolitikken. Utvalget har også i kapittel 12 pekt på at statlig politikkgjennomføring på kulturområdet ville tjent på en bedre samordning av kulturpolitiske verktøy og virkemidler som i dag er spredd på mange departement. Det er utvalgets oppfatning at Kulturdepartementets rolle som samordner på nasjonalt nivå må styrkes. Samtidig er det et uttalt behov for samordning både på regionalt og lokalt nivå.



Figur 15.1

Utvalget er overbevist om at grunnlaget for bred deltakelse i kulturlivet legges i den enkeltes lokalsamfunn. Det betyr at det må være en tilstrekkelig sammenheng i den lokale, regionale og nasjonale kulturpolitikken, slik at myndigheter på alle nivåer kan ha en rimelig forventning om at de tiltak de setter i verk når de mål de har satt seg. Av den grunn vil utvalget foreslå å styrke kulturloven med nye plan- og ansvarsbestemmelser på samme måte som det for eksempel er gjort i lov om folkehelsearbeid fra 2011 på helseområdet. Utvalget foreslår derfor at kulturloven<sup>1</sup> utstyres med bestemmelser som gjør den til et aktivt verktøy – dvs. med bestemmelser som gir kommuner og fylkeskommuner ansvar for å utvikle planstrategier på kulturområdet – jf. plan- og bygningslovens §§ 3-1, 7-1 og 10-1 – jf. folkehelseslovens §§ 6 og 20. Likeledes bør kulturloven suppleres med bestemmelser som klargjør at statens ulike organer på kulturområdet – for eksempel Nasjonalbiblioteket, Norsk kulturråd, Riksarkivaren, Riksantikvaren – får sine ansvarsområder tydeligere spesifisert.

Når regionale og lokale myndigheter slik får sitt kulturpolitiske oppdrag klarere spesifisert, oppnås samtidig muligheten for a) økt kommunikasjon, samhandling og dialog mellom forvaltningsnivåene – stat, fylkeskommune og kommune, og b) at kommuner og fylkeskommuner i større grad kan klargjøre arbeids- og rollefordelingen mellom det offentlige, det private og det frivillige kulturlivet, samtidig som kommuner og fylkeskommuner får anledning til å tydeliggjøre de ulike kunst- og kulturorganisasjoners/-arenaers samfunnsoppdrag og på en systematisk måte formidle sine kulturpolitiske ønsker og behov overfor nasjonale myndigheter.

### 15.3 Styrk den lokale kunst- og kulturfaglige kompetansen

Som utvalget har pekt på i kapittel 12, er det å løfte den kunst- og kulturfaglige kompetansen i hele befolkningen en av hjørnesteinene i arbeidet med å styrke den kulturelle grunnmuren. Samme sted har utvalget uttrykt bekymring for nedbyggingen av de estetiske fagene i grunnskolen og understreket at læringsarenaer innenfor kultursektoren aldri vil kunne erstatte de estetiske fagene i grunnskolen som et universelt tilbud.

<sup>1</sup> LOV 2007-06-29 nr 89: Lov om offentlige styresmakters ansvar for kulturverksemd (kulturlova).

Likeledes har utvalget i kapittel 11 drøftet hvordan Den kulturelle skolesekken som en av flere ordninger i økende grad kan hevdes å «spise» seg inn på kunstfagutdanningen i skolen, og hvordan dette kan bidra til en nedvurdering og svekkelse av læreres profesjonsstatus og profesjonelle jurisdiksjon.

Når de estetiske fag får redusert plass i den ordinære skolegangen, øker den kulturpolitiske betydningen av den kunst- og kulturfaglig kompetansebyggingen som skjer i kulturskolen og det frivillige organisasjonslivet. Kulturskolen og det frivillige kulturlivet er således viktige byggesteiner i framtidens kulturliv, både på publikums- og utøversiden. I tillegg kommer at barn, unge og voksne i alle aldre gjennom deltakelse i kunst- og kulturaktiviteter utvikler kunnskap, ferdigheter og kreativitet som er viktig på andre samfunnsområder. Utvalget tror det er nødvendig å klargjøre hvilke roller disse to partene skal ha i årene framover, også fordi det er mye som tyder på at det frivillige kulturlivet har en bredere rekrutteringsflate enn kulturskolen. En slik klargjøring må skje i nært samarbeid med berørte parter og knyttes til det økte plan- og samordningsansvaret som utvalget foreslår legges til kommuner og fylkeskommuner gjennom endringen av kulturloven – jf. punkt 15.2 ovenfor.

### 15.3.1 Kulturskolen

De kommunale kulturskolene er av uvurderlig betydning for kulturaktivitetene og kulturarbeidet i hele landet. De er blant de viktigste lokale ytringskulturarenaer og et av kulturpolitikken viktigste verktøy i arbeidet med å styrke kulturens egenverdi og samfunnsvirkninger – rettferdighet, mangfold, demokrati og ytringsfrihet. De er institusjoner for rekruttering av utøvere og publikummere til kunst- og kulturfagene og en viktig arbeidsplass for profesjonelle kunstnere. I tråd med dette har politiske myndigheter gitt kulturskolen et omfattende samfunnsoppdrag – jf. kapittel 12. Stortinget satte i sin tid et mål for landets musikkskoler om at 30 prosent av elevene i grunnskolen skal ha et musikkskoletilbud. Målet er ennå ikke nådd og burde antakelig vært høyere etter at musikkskolene nå er blitt til kulturskoler.

For å virkeliggjøre samfunnsoppdraget må flere utfordringer løses. Begrenset offentlig grunnfinansiering og høy egenbetaling regnes som en viktig grunn til manglende måloppnåelse – for eksempel kjønnsmessig ubalansert og smal sosial rekruttering, samt lange ventelister i mange av de største kommunene.

I Bamford-rapporten<sup>2</sup> heter det også at de nasjonale statistikkene for kulturskolen<sup>3</sup> ikke inneholder informasjon om kjønn. Men rapportens egne innsamlede data viser at 75 prosent av elevene i kulturskolen er jenter, og på enkelte typer instrumenter og kurs er det stort sett bare jenter. De fleste kulturskolene som ble undersøkt, var klar over at bare en liten andel av elevene i kulturskolen hadde annen kulturell bakgrunn enn norsk. Det heter videre: «Mye tyder på at ulik tilgang til kulturskolen også har ringvirkninger for antall elever som går videre til videregående skoler med spesialisering i kunstfag. Dette kan bety at færre elever med annen kulturell bakgrunn ser muligheten for å gå videre og bli kunstfaglærere eller kunstnere.»

Gustavsen og Hjelmbrekkes rapport «Kulturskolen for alle?» fra 2009 viser at kulturskolenes fagtilbud og pris påvirker elevtilgangen.<sup>4</sup> Sammen med et begrenset antall elevplasser fører dette til at det kan bli barn fra ressurssterke familier som over tid har størst evne til å beherske ventingen til de får plass. Konsekvensen blir at kulturskolene vil rekruttere elever fra de samme befolknings- og utdanningsgruppene som ellers er brukere av offentlige kunst- og kulturtilbud og dermed vedlikeholde den sosiale skjevrekutteringen utvalget har påvist tidligere.

Å ha ansvar for lokal talentutvikling og samtidig gi alle barn og unge anledning til kunst- og kulturfaglig kompetanseheving synes å sprengne rammene for hva som er mulig for kulturskolen innenfor gitte faglige og økonomiske rammer. Kulturskoleutvalget avga i 2010 en tilrådning til Kunnskapsdepartementet der de foreslo en sterkere statlig finansiering av kulturskolene samt ytterligere lov-/forskriftsfesting av tilbudet.

Som et ledd i å nå ambisjonene for kulturskolene har regjeringen ved Kunnskapsdepartementet fra 2010 bevilget 40 millioner kroner årlig til et utviklings- og stimuleringsstøtte til kulturskolene. I budsjettforslaget for 2013 er dette tilskuddet økt til 73,8 mill. kroner. Regjeringen foreslår å bruke midlene til å innføre en uketime med kulturskoletilbud i skole-/SFO-tiden på barnetrinnet. Målet er å gi *alle* elever på disse trinnene et gratis og frivillig tilbud om kulturskole.

Utvalget er positivt til regjeringens tiltak. Gjennom grunnskolen og SFO når man sannsynligvis flere barn enn kulturskolen som selvstendig til-

<sup>2</sup> Anne Bamford (2012).

<sup>3</sup> Udir.no – Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) <https://gsi.udir.no/>

<sup>4</sup> Gustavsen og Hjelmbrekke (2009).

bud gjør, og et godt tilbud kan anspore elevene til større engasjement i kunst- og kulturfag. Samtidig vil utvalget gjenta sin bekymring for den relative reduksjon av timetallet for de estetiske fagene i grunnskolen<sup>5</sup> og for at estetiske fag svekkes i lærerutdanningene.<sup>6</sup> Utvalget finner dette oppsiktsvekkende all den tid velrenommert forskning viser at for eksempel ungdom som får teater og drama i undervisningen, scorer bedre på en rekke områder sammenlignet med medelever som ikke får denne undervisningen.<sup>7</sup> Kunnskapsdepartementets midler til innføring av en uketimer med kulturskoletilbud i skole-/SFO-tiden på barnetrinnet må ikke komme til erstatning for en oppgradering av de estetiske fag i det ordinære skoleverket.

Utvalget har pekt på kulturskolens betydning som yringskulturarena samtidig som kulturskolen er et skoleslag for kunstfaglig grunnutdanning gjennom langsiktig undervisning med rom for fordypning, individuelt og i grupper. Når kulturskolen er organisatorisk plassert i Kunnskapsdepartementet, får skoleslagets betydning som kulturpolitisk virkemiddel og verktøy mindre betydning enn utvalget mener det må ha. I 35,5 prosent av kommunene er kulturskolen forankret i skole/oppvekstetaten, i 42,9 prosent i kulturetaten.<sup>8</sup> Det illustrerer at kulturskolens rolle som lokalt ressurscenter for opplæring, opplevelse og formidling er sammensatt. Organiseringen er fullt og helt opp til kommunen, men det er grunn til å mene at det har visse konsekvenser for utviklingen av kulturskolens «profil» om den er lagt til skolesektoren eller kultursektoren. Utvalget mener at kulturskolens kjerneoppgaver som lokalt ressurscenter for kunstfaglig grunnutdanning og fordypning, opplevelse og formidling styrkes av en organisatorisk plassering i kultursektoren.

Utvalget har derfor drøftet hvorvidt det er hensiktsmessig at den økte samordningsrollen som det ønsker Kulturdepartementet skal få – jf.

<sup>5</sup> I følge Utdanningsdirektoratet er antall timer i estetiske fag i grunnskolen ikke redusert. Men fordi andre fag har fått et større timetall, og eleven totalt sett har fått flere undervisningstimer, har den prosentvise andelen i estetiske fag blitt lavere. De siste ti årene har andelen av praktiske fag og kunst- og kulturfag i grunnskolen derfor sunket fra 20 prosent, til dagens 12,5 prosent.

<sup>6</sup> Jf. Anne Bamford: «Arts and Cultural Education in Norway», utgitt av Nasjonalt senter for kunst og kultur i opplæringen (KKS).

<sup>7</sup> Jfr. forskningsprosjektet DICE («Drama Improves Lisbon Key Competences in Education») – <http://www.dramanetwork.eu/>

<sup>8</sup> Kulturskoleutvalget, Kulturskoleundersøkelsen 2010, Vedlegg D.

punkt 15.2 ovenfor – burde medføre at man flytter ansvaret for Kulturskolen fra Kunnskapsdepartementet til Kulturdepartementet og vil anbefale dette. Utvalget konkluderer med at det både vil sikre skoleslagets kulturpolitiske betydning og styrke departementets samordningsrolle at det skjer en flytting av ansvaret til Kulturdepartementet. Opplæringsloven må som en konsekvens av dette endres, og kulturloven må utstyres med bestemmelser tilsvarende §13-6 i opplæringsloven.

Videre mener utvalget at kulturskolen bør settes i stand til å ivareta sine kjerneoppgaver som er kunstfaglig grunnutdanning og fordypning bl.a. i samarbeid med de høyere kunstfaglige utdanningsinstitusjonene. Flere har foreslått en tredelt modell for kulturskolene, der trinn én består av breddetilbud der man har som mål å nå alle, trinn to tilsvarer «normal» kulturskole og trinn tre sikrer talentutvikling. Utvalget mener at modellen er interessant.

En måte å sikre en fortsatt utbygging av kulturskoletilbudet på, er gjennom lovgivingen. Dagens kulturskolelovgiving krever at kommunene skal ha et musikk- og kulturskoletilbud, men fastsetter ikke krav til omfang, innhold og kvalitet. Utvalget anbefaler at det samtidig som paragraf § 13-6 i opplæringsloven flyttes til kulturloven, foretas en endring slik at det blir anledning til å knytte en forskrift til den. Utvalget anbefaler også at forskriftsarbeidet i gangsettes med det mål å utarbeide nasjonale standarder for kulturskolen slik kulturskoleutvalget foreslår, og at kulturskolen sikres som en attraktiv arbeidsplass med lønns- og arbeidsvilkår som følger standardene i skoleverket forøvrig. Dette vil tydeliggjøre kommunenes ansvar overfor ansatte og elever og gi elever og foreldre en forståelse for hva de med rimelighet kan forvente av kulturskolen.

Det bør være en ambisjon at kulturskolene skal være sentrum i det lokale kulturlivet, men vi legger vekt på at yringskulturbegrepet bør ligge til grunn for aktiviteten i kulturskolen. Lovverket må likevel formuleres så åpent at det gir rom for lokale tilpasninger.

Utvalget har forventninger til at de foreslåtte endringene fører til en mer samordnet og offensiv satsing på kulturskolen i årene framover.

### 15.3.2 Den frivillige opplæringssektoren – voksenopplæringen

Folkebevegelsene skapte studieforbundene som operative redskap for sitt bidrag til det norske utdanningssamfunnet. Virksomheten ble etter

hvert ansett som så viktig for å «vedlikeholde og styrke demokratiet og legge grunnlag for bærekraftig utvikling ved å engasjere og utvikle aktive medborgere»<sup>9</sup> at myndighetene mente den burde støttes med økonomiske midler. I dag reguleres dette statstilskuddet av voksenopplæringsloven.

Studieforbundene er sentrale leverandører av kulturellt opplæring og kurs. Estetiske fag og håndverksfag utgjorde i 2011 47prosent av all den godkjente kursvirksomheten. I arbeidslivet står studieforbundene for rundt ti prosent av kursvirksomheten. Det er spesielt stor aktivitet rettet inn mot primærnæringene. Det er betydelig aktivitet innenfor organisasjonskunnskap og andre emner som kvalifiserer til deltakelse i politikk og organisasjonsliv.

Studieforbundene mottar ulike former for statstilskudd etter bestemte regler. Kommuner og fylkeskommuner kan gi tilskudd til studieforbund ut fra kommunale og fylkeskommunale planer. Viktigere er at undervisningslokaler der driftsutgiftene dekkes av det offentlige, etter søknad skal stilles vederlagsfritt til disposisjon for studieforbund og medlemsorganisasjoner når det avholdes kurs med tilskudd etter voksenopplæringsloven.<sup>10</sup> Dette betyr at loven åpner opp for og til en viss grad forutsetter at kommuner og fylkeskommuner aktivt skal bidra til at det frivillige kulturlivets opplæringsvirksomhet kan skje.

Utvalget har merket seg at Kunnskapsdepartementet har bedt Vox – nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk med vekt på voksnes læring – sette i gang et forskningsprosjekt som skal gi mer kunnskap om de norske studieforbundene. Bakgrunnen var et behov for å undersøke virkningene av ny voksenopplæringslov sett i lys av forventningene om utvikling og fornyelse av studieforbundene. Den endelige rapporten skal handle om tre områder: studieforbundenes rolle og egenart som ideelle organisasjoner, type aktivitet og målgrupper, og studieforbundenes økonomi, blant annet hvordan midlene fra statsbudsjettet brukes. Utvalget håper at forskningsrapporten vil gi grunnlag for å drøfte studieforbundenes rolle i styrkingen av den kunst- og kulturfaglige kompetanseoppbyggingen. Utvalget vil peke på at det frivillige kulturlivet – for eksempel korps og kor – gjennom studieforbundene er viktige medspillere for kulturskolens utforming av sin rolle som lokale ressursentre. De frivillige organisasjonenes studieforbund bør trekkes sentralt inn i det plan- og samordningsarbeidet som kommunene vil få

ansvar for som en følge av utvalgets forslag om endring av kulturloven – jf. punkt 15.2 ovenfor. Utvalget foreslår at det stilles til rådighet særskilte stimuleringsmidler for de kommuner og lokalsamfunn hvor det iverksettes særlige samordnings- og kompetanseoppbyggingstiltak som baserer seg på en aktiv deltakelse fra disse tre partene.

Utvalget har drøftet hvorvidt det er hensiktsmessig at den økte samordningsrollen som det ønsker Kulturdepartementet skal få – jf. 15.2 ovenfor – burde medføre at man foretar en oppsplitting av det forvaltningsmessige ansvaret for voksenopplæringen, slik at de organisasjonsrelaterte studieforbundene får sitt departementale tilknytningspunkt i Kulturdepartementet. Utvalget har ikke konkludert i disse spørsmålene, men vil anbefale at de stimuleringsordninger som foreslås ovenfor, blir lagt til Kulturdepartementet.

Utvalget ber om at en endring i forvaltningsordningen for voksenopplæringen blir drøftet i forbindelse med det pågående forskningsprosjektet i regi av Vox. Det bør også være et mål å se på modeller for hvordan den totale administrasjonsandelen for forvaltningen av studieforbundsmidlene kan reduseres.

## 15.4 Styrk fritidsdeltakelsen i kunst- og kulturlivet

Utvalget anser at de frivillige kunst- og kulturaktivitetene er en av hjørnesteinene i den kulturelle grunnmuren. Fritidens kunst- og kulturaktiviteter byr på den typen møteplasser og arenaer som understreker de grunnleggende verdier kulturpolitikken bør bygge på – demokrati, rettferdighet og mangfold. Den samfunnsdeltakelsen som finner sted når befolkningen tar del i kunst- og kulturaktiviteter i sin fritid, bidrar til å skape tillit mellom mennesker og er en temperaturmåler på hvordan samkvemmet mellom ulike deler av befolkningen utspiller seg. På mange måter kan en derfor si at graden av kulturelt fritidsengasjement er et suksesskriterium for norsk kulturpolitikk.

Som utvalget har berørt i kapittel 11 og 12 i Del III, viser endringene i befolkningens fritidsengasjement at organiserte fritidsaktiviteter fortsatt er et viktig kjennetegn ved det norske samfunnet. Utvalget mener det er svært viktig at den frivillige kulturaktiviteten styrkes, og vil framheve følgende:

*For det første* ønsker utvalget å poengtere betydningen av tillitsbaserte støtteordninger for

<sup>9</sup> Lov om voksenopplæring (voksenopplæringsloven).

<sup>10</sup> Jf. § 7. *Gratis bruk av undervisningslokaler.*



frivillige organisasjoner og frivillig aktivitet. Utvalget er svært opptatt av at offentlige støtteordninger må støtte opp om, og ikke undergrave, engasjementet til medlemmer i frivillige organisasjoner.

Flere innspill utvalget har fått, tyder på at frivillige organisasjoner opplever unødvendig byråkrati og manglende samordning fra det offentliges side. Noen ganger kan kravene til dokumentasjon og rapportering oppleves som rigide. Utvalget mener at tillitsbaserte støtteordninger, der det tilstrebes en enkel og lite tidkrevende saksgang, bør være hovedregelen. En slik ordning er Frifond (jf. kapittel 11), som er den viktigste statlige støtteordningen for lokal aktivitet for, av og med barn og ungdom.

Med sine lokalt orienterte midler og enkle søknads- og rapporteringssystem har Frifond-ordningen bidratt til å snu en nedadgående trend for medlemskap i barne- og ungdomsorganisasjoner. Antall medlemmer og aktivitet er i dag økende i mange barne- og ungdomsorganisasjoner, delvis motivert av denne ordningen. Frifond-støtten deles ut av organisasjonene selv gjennom deres paraplyorganisasjoner. Den omfatter lavterskelordningene Frifond barn og unge, Frifond teater og Frifond musikk, i tillegg til støtteordningen Frifond organisasjon som er midler til arbeid i barne- og ungdomsorganisasjonenes lokallag.

Utvalget mener Frifond-ordningen er et meget vellykket verktøy som bør styrkes gjennom økte informasjonsmidler til lavterskelordningene Frifond musikk, Frifond teater og Frifond barn og unge, slik at disse ordningene blir reelt tilgjengelige for barn og unge med ulik bakgrunn og fra hele landet. Frifond organisasjon bør styrkes ved at sentralleddene i organisasjonene kan beholde en noe større administrasjonsandel, forutsatt at sentralleddenes arbeid er rettet mot lokal aktivitet (for eksempel utarbeidelse av materiell til lokalt bruk).

Utvalget vil påpeke at lignende tillitsbaserte tilskuddsordninger som Frifond-ordningen bør utvikles også for voksne i alle aldre. Det er ikke slik at voksne i dagens samfunn er vesentlig bedre rustet til å gjøre seg nytte av byråkratiske ordninger enn barn og unge.

Mange kommuner og fylkeskommuner har også egne støtteordninger for frivillige organisasjoner. Etter utvalgets mening bør også disse ordningene være lett tilgjengelige, med ubyråkratisk saksgang og tillitsbaserte søknads- og rapporteringsprosedyrer. Solide driftsstøtteordninger bør suppleres med tidsavgrensede prosjektstøtteordninger. Driftsstøtteordninger gir forutsigbar finan-

siering og frie midler. Søknads- og rapporteringsarbeid knyttet til prosjektstøtte kan være tidkrevende, og organisasjonene bør ikke være avhengige av å få prosjektstøtte for å få vanlig drift til å gå rundt. Det offentliges kontroll med midlene trenger ikke være rigid, men være av en slik karakter at den hindrer illojal tilpasning til regelverket.

*For det andre* ønsker utvalget å peke på betydningen av en dirigentlønsordning. Samfunnsendringene i retning av profesjonalisering og spesialisering har også slått inn i det frivillige kulturlivet. Mange fritidskulturaktiviteter er blitt avhengige av å knytte til seg instruktører med profesjonell bakgrunn for å kunne tiltrekke seg deltakere og medlemmer. Dirigenter, regissører, koreografer og andre må holde et høyt nivå for å sikre at aktiviteten holder en meningsfull kvalitet. Profesjonelle instruktører må lønnes, og mange steder er det konkurranse om de dyktigste. Andre steder er det mangel på instruktører. Uansett er instruktørbistand en tyngende økonomisk byrde, og ofte kreves en utvidet dugnadsinnsats for å finansiere lønn til profesjonelle instruktører, i tillegg til finansiering av for eksempel utstyr, lokaler og turneer.

Norges Musikkorps Forbund, Norsk musikkråd og Norges Korforbund har i et felles innspill til utvalget argumentert for at en offentlig, nasjonal dirigentlønsordning vil bidra til å styrke det frivillige musikklivet over hele landet. De har skissert tre modeller for hvordan den kan utformes, og mener at en slik ordning bør være et spleiselag mellom staten, kommunene og det frivillige musikklivet selv.

Etter utvalgets mening er dette et interessant forslag, fordi en nasjonal dirigentlønsordning så målrettet adresserer et kjernebehov i frivillig kunst- og kulturliv. Resultater av en slik ordning vil komme raskt, og vil styrke kvaliteten på dirigentarbeidet, lette den økende dugnadsbyrden og forbedre arbeidsvilkårene for dirigentene. Når det frivillige kulturlivet selv foreslår at en instruksjonsordning burde være et spleiselag, mener utvalget at forslaget bør utredes med sikte på at en instruktørordning blir en del av et løft som skal styrke den lokale grunnmuren. Utvalget anbefaler at ordningen bygges gradvis ut og at man begynner med en dirigentordning på musikkfeltet.

*For det tredje* vil utvalget peke på behovet for egnede øvings- og framføringslokaler for det frivillige kulturliv. Som vi påpekte i kapittel 12, bør det gjennomføres en nasjonal kartlegging av behovet for lokaler i det lokale kulturlivet. Utvalget har inntrykk av at mange kommuner og fylkeskommuner ikke godt nok ivaretar det ansvaret voksen-

opplæringsloven pålegger dem – jf. punkt. 15.3.2 ovenfor – om etter søknad å stille undervisningslokaler vederlagsfritt til disposisjon for studieforbund og medlemsorganisasjoner når det avholdes kurs med tilskudd etter voksenopplæringsloven. Frivillige utøvende kulturaktiviteter omfattes også av voksenopplæringsloven, og betydningen av reelt tilgjengelige øvingslokaler er en åpenbar forutsetning for å kunne gjennomføre øvinger. Imidlertid er ikke dette nok. På samme måte som for instruktørbehovet har samfunnet endret seg også når det gjelder utstørsbehovet. På den ene siden er utøvende kulturaktiviteter blitt mer utstørsintensive og -krevende og på den andre siden er utstyr ofte så dyrt at individuelt eierskap blir vanskelig. Utøvende frivillige kulturaktiviteter er derfor i noen grad blitt avhengige av lokaler for midlertidig og permanent lagring. Utvalget mener derfor at voksenopplæringslovens § 7 burde suppleres med en bestemmelse om kommunalt ansvar for behovsprøvd lager.

*For det fjerde* vil utvalget i denne sammenhengen peke på særlig tre ordninger som er sentrale for barn og unges samt eldres deltakelse i kulturlivet: Den kulturelle skolesekken, Ungdommens kulturmønstring og Den kulturelle spaserstokken. Hver av ordningene har sine særtrekk, men utfyller samtidig hverandre og utgjør sammen med kulturskolen samlet sett svært viktige kulturpolitiske verktøy tilrettelagt for en økt demokratisering av yringskulturen. Den kulturelle skolesekken og Den kulturelle spaserstokken skal tilby kunstneriske opplevelser av høy kvalitet til sine målgrupper. Ungdommens kulturmønstring gir unge mulighet til formidling og egenaktivitet. Samarbeid mellom disse ordningene har vokst fram i kommunene og fylkene, men på ulik måte og i ulikt omfang. På statlig nivå tilhører Den kulturelle skolesekken og Den kulturelle spaserstokken Kulturdepartementets ansvarsområde. Kulturdepartementet gir tilskudd til UKM.

Utvalget mener det er av særlig stor viktighet at disse ordningene prioriteres og bygges ut i årene som kommer.

## 15.5 Lokalsamfunnets kulturelle arenaer

Utvalget anser at solide kulturelle arenaer i lokalsamfunnene er nødvendige hjørnesteiner i den kulturelle grunnmuren. Kulturelle opplevelser må *finne sted*, bokstavelig talt. Rammebetingelsene til slike arenaer vil påvirke i hvilken grad de kan innfri sitt potensial som møteplasser for kunst- og

kulturfaglig kompetanseheving, formidling, deltakelse og opplevelse.

Utvalget anerkjenner at det finnes flere viktige lokale kulturarenaer. Museene og kulturhusene er blant disse, og det vises til omtalen av de utfordringer disse arenaene står overfor i henholdsvis kapittel 11 for museenes del og kapittel 12 for kulturhusenes del.

I denne sammenhengen har utvalget imidlertid valgt å legge vekt på følgende tre arenatyper, fordi vi anser dem som fundamentale for lokalt kulturarbeid: bibliotekene, fritidsklubbene og kirkeene. Dette er kjernearenaer som hver på sin måte har en solid forankring i norsk kulturarv og -politikk, og de er tilretteleggere for meningsdannelse og skapende aktivitet på lokalt plan, for profesjonelle og amatører og ikke minst for publikum. De har også ulike strategiske utfordringer og roller i den kulturelle grunnmuren, noe vi vil ta opp nedenfor.

### 15.5.1 Biblioteket

Utvalget viser til omtalen av folkebibliotekene i kapittel 12 og gjentar sin bekymring for konsekvensene av at folkebibliotekene er den lokale budsjettaperen i tiden etter 2005. Bibliotekene er en unik lokal kulturarena fordi de med sin lave tilgjengelighetserskel er et samlingssted for bredde og dybde i de fleste kulturpolitiske betydninger. De er værested for den som søker opplysning og informasjon, de er kunnskaps- og opplevelsesreservoarer for lesere, utforskere og debattanter, de er formidlingssted for forfattere, oversettere og i økende grad for andre kulturutøvere. Utvalget oppfatter at bibliotekfeltet i hovedsak har to strategiske hovedutfordringer.

*For det første* er bibliotekene åpenbart systematisk underfinansiert og nedprioritert. Utvalget oppfatter situasjonen som bekymringsvekkende, gitt den kjerneoppgaven folkebibliotekene har som kulturell og kompetansegivende møteplass og kunnskaps- og kulturformidler for hele befolkningen.

Utvalget stiller spørsmål ved dagens ansvarsdeling for bibliotekvesenet. På statlig nivå er bibliotekvesenet delt mellom to departement – utdanningsbibliotekene i Kunnskapsdepartement og nasjonal- og folkebiblioteksystemet i Kulturdepartementet. Når det gjelder nasjonal- og folkebiblioteksystemet, synes det ikke å være en klar rolle- og arbeidsfordeling mellom nasjonalbiblioteket, fylkesbibliotekene og folkebibliotekene. Dette gjør bibliotekvesenet særlig sårbart for manglende samordning og finansiering. De endringer

som nå foreslås i revidert lov om folkebibliotek, synes å ikke være tilstrekkelige. Utvalget viser derfor til sitt forslag om innføring av plan- og samordningsbestemmelser i kulturloven – jf. punkt 15.2 ovenfor – og mener det er særlig viktig å gi Kulturdepartementet en større samordningsmyndighet på bibliotekområdet slik at det kan bli tatt nødvendige grep for å sikre realisering av politiske intensjoner om å styrke og samordne folkebibliotekene og skolebibliotekordningen.

*For det andre* vil utvalget rette søkelyset mot tilpassing til og utvikling av ny digital infrastruktur for bibliotekvirksomhet. Det norske samfunnet er i voksende grad et teknologisk selvbetjent kunnskapssamfunn åpent hele døgnet. I denne sammenhengen utfordres bibliotekenes rolle. Noen mener at lavterskelbiblioteket skal utvikles fordi digitaliseringen vil gjøre medieutlånsfunksjonen overflødig, og andre mener at det skal erstattes med et aktivitetspreget treffpunkt. Utvalget holder fast ved premisset fra bibliotekutredningen Bibliotekreform 2014<sup>11</sup> og i St.meld. nr. 23 (2008–2009) *Bibliotek. Kunnskapsallmenning, møtestad og kulturarena i ei digital tid* om at det fysiske bibliotekrommet har en viktig samfunnsmessig betydning, og at dette ikke kan erstattes av internettbaserte utlånsordninger uten at sentrale funksjoner ved biblioteket går tapt, og at lokalsamfunnene mister en avgjørende arena for kompetanseutvikling og formidling.

Utvalget mener at biblioteket først og fremst er lokalsamfunnets kollektive kunnskapsbank og førstehånds litteraturformidler. Diskusjonen bør dreie seg om hvilken kunnskap som skal være i banken, hvordan den skal formidles, hvilken kompetanse som behøves, hvordan bibliotekene virker i sine lokale sammenhenger som hovedaktør for vedlikehold og utvikling av lese- og informasjonsskyndige samfunnsborgere. Bibliotekene må også være attraktive medspillere i vedlikeholdet og utviklingen av den lokale kunst- og kulturfaglige kompetansen.

Det er et uttalt behov for en forsterket innsats for en strategisk bibliotekutvikling. Utvalget mener det er nødvendig med en betydelig økning av ressursinnsatsen til folkebibliotekene både fra stat og kommuner. Arbeidet krever en organisering som involverer alle parter på en forpliktende og likestilt måte. Det er svært viktig at bruken av de statlige utviklingsmidlene tilpasses lokale behov og ønsker fra den mangfoldige biblioteksektoren i hele landet. Utvalget mener at fylkesbibliotekene kan få en utvidet rolle i forvaltningen

av utviklingsmidler til folkebibliotekene, og vil gjenta behovet for å styrke og samordne folkebibliotekene og skolebibliotekordningen.

Kulturutredningen anser at digitaliseringen av litteraturdistribusjon og -opplevelse både gir store muligheter for og setter store krav til en innovativ bibliotekvirksomhet. Når det gjelder utviklingen av en digital infrastruktur og e-bokutlåstilbud ved folkebibliotekene, mener utvalget at ambisjonsnivået er for lavt og at Kulturdepartementet i tråd med den samordningsrollen som foreslås i punkt 15.2 må ta større ansvar for å sikre fortgang og bidra til utvikling av tekniske løsninger for hele bibliotekfeltet inkludert forhandlinger om rettighetsavklaringer. Etter utvalgets oppfatning er det naturlig å be Nasjonalbiblioteket samarbeide med KS og andre aktører på bibliotek- og litteraturfeltet om dette.

### 15.5.2 Fritidsklubben

Vi har i punkt 15.4 påpekt den kulturpolitiske betydningen av å styrke det frivillige kulturlivet, og i punkt 15.2 og 15.3 har vi understreket hvor viktig det er at det frivillige kulturlivet får en likeverdig rolle i det lokale plan- og samordningsarbeidet som nå bør forsterkes. Fritidsklubbene – enten de er kommunale eller drevet av frivillige organisasjoner – er helt sentrale arenaer i denne sammenhengen. Utvalget oppfatter at fritidsklubbens viktigste strategiske utfordringer er:

*For det første* at den sosialpolitiske begrunnelsen skygger for den kulturpolitiske betydningen av klubbene – jf. kapittel 12. Som vi har vist der har den sosialpolitiske begrunnelsen for lenge fått dominere legitimeringen av å bruke offentlige midler på fritidsklubber. Fritidsklubber står imidlertid på egne bein som kulturelle møteplasser for ungdom. Det viser seg særlig tydelig der fritidsklubbene fungerer som «kulturhus for ungdom». Fritidsklubbene er en kulturarena som flere steder har god deltakelse fra ungdom med ulik etnisk bakgrunn. Å satse på fritidsklubber kan derfor være viktig for å oppnå inkludering i kulturlivet. Utvalget vil understreke at den kulturpolitiske begrunnelsen for fritidsklubber er tilstrekkelig for å anse fritidsklubber og åpne møteplasser for ungdom som del av den kulturelle grunnmuren, og at det er denne grunnleggende begrunnelsen som bør avgjøre fritidsklubbens framtid og styre hvordan vi utvikler politiske strategier for dem.

*For det andre* at usikker finansiering og usikre rammevilkår gir uforutsigbarhet og varierende innholdskvalitet. Antallet fritidsklubber har sun-

<sup>11</sup> ABM-utvikling (2006).

ket jevnt og trutt siden overgangen fra øremerkede tilskudd til kommunal rammefinansering. Mange fritidsklubber trues jevnlig av nedleggelse, noe som bidrar til en uforutsigbar drift. Dette fører også til at det blir vanskelig å rekruttere og holde på kompetent arbeidskraft.

Utvalget vil derfor foreslå:

- å vurdere å flytte det nasjonale fagansvaret for fritidsklubber fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet til Kulturdepartementet. Kommunene bør gjøre tilsvarende omlegginger i sin administrasjon av klubbene.
- å knytte ansvaret for fritidsklubber eller andre åpne møteplasser for ungdom til det kommunale samordnings- og planansvaret som foreslås innført med hjemmel i kulturloven – jf. punkt 15.2. Utvalget foreslår at det innføres forskrifter for kvalitetskrav til innhold, organisering og bemanning av fritidsklubber, gjerne etter forslag fra fritidsklubbenes fellesorganisasjon Ungdom & Fritid.

### 15.5.3 Kirken

Den norske kirke har som folkekirke en særlig rolle som formidler av kulturarven, slik den er innvevd i kirkebygg og menneskers livsriter. Den norske kirke har en landsdekkende kulturell infrastruktur med tilstedeværelse i alle landets kommuner. Kirken er en viktig arena for kirkemusikk, visuell kunst og andre kulturaktiviteter, herunder både profesjonell virksomhet og amatørkultur, som kor, fritidsklubber, danse- og teatergrupper. Den framstår flere steder i landet også som en viktig kulturprodusent. Kirkebyggene er sentrale kulturarvbærende arenaer som utvalget regner som en del den kulturelle grunnmuren.

Utvalget vil fastholde at den kirkelig relaterte kulturarven er et verdifullt grunnlag for identitets- og meningsskaping også i dag. Vi viser til kirkeforlikets grunnlovsformuleringer.<sup>12</sup> Etter disse endringene er kirken imidlertid forvaltningsmessig å betrakte som et livssynssamfunn og departementsplasseringen er ikke lenger knyttet til statsrådets medlemskap i Den norske kirke. Utvalget mener derfor at det vil styrke forvaltningen av kir-

<sup>12</sup> Jf. paragrafen 2 og 16 der det henholdvis heter at «Værdigrundlaget forbliver vor kristne og humanistiske Arv.» og «Alle Indvaanere af Riget have fri Religionsøvelse. Den norske Kirke, en evangelisk-luthersk Kirke, forbliver Norges Folkekirke og understøttes som saadan af Staten. Nærmere Bestemmelser om dens Ordning fastsættes ved Lov. Alle Tros- og Livssynssamfund skulle understøttes paa lige Linje».

kesaker og samordningen mellom dem og kulturpolitikken for øvrig, at ansvaret for kirkesaker flyttes til Kulturdepartementet. Dette innebærer at statens relasjon til våre tros- og livssynssamfunn blir samlet på samme sted.

Den norske kirke er flere steder arbeidsgiver for den eneste profesjonelle kunstneren i kommunen. Utvalget mener at kirkemusikerrollen står sentralt i utviklingen av kirken som kulturarena. Det bør utredes hvordan den kan styrkes både i kirkelig kultutøvelse og som en helt sentral funksjon i samhandlingen mellom kirkelig kultutøvelse og annen kultutøvelse. I den sammenhengen peker utvalget på at kirken må trekkes aktivt inn i arbeidet med lokale kultutviklingsstrategier som følge av de foreslåtte endringer i kulturloven – jf. punkt 15.2.

Trosopplæringsarbeidet i Den norske kirke<sup>13</sup> spiller en instrumentell rolle i arbeidet for å videreføre den kristne kulturarven og videreutvikle kirkekulturen. I dette arbeidet formidles tradisjonell kirkekultur, samtidig som ny kirkekultur utvikles gjennom ny musikk og andre nye kunst- og kulturuttrykk.

Som et svar på *Kunsten å være kirke*, Kulturmelding for Den norske kirke i 2005,<sup>14</sup> har Den norske kirke fått regionale kulturrådgivere tilknyttet bispedømmerådene, en rådgiver i Kirkerådet og Senter for kunst, kultur og kirke (KULT) i Oslo.

Det heter om disse stillingene at de har som oppgave å

- inspirere til økt kunst- og kulturvirksomhet i et samspill mellom ulike aktører fra det brede kulturliv.
- koordinere aktiviteter.
- viderefremidle kompetanse fra de ulike kirkelige kulturarrangementer.
- bygge den kirkelige kulturkompetansen.

Selv om det ennå er for tidlig å se store resultater av rådgivningsarbeidet lokalt, vil utvalget foreslå at det gjennomføres en vurdering om kulturrådgivningsordningen har tilstrekkelige verktøy til rådighet i arbeidet. Blant annet vil utvalget peke på at det trolig ville vært hensiktsmessig om kulturrådgiverne i bispedømmerådene hadde vært knyttet nærmere til fylkeskommunenes DKS-arbeid.

<sup>13</sup> Jfr. Den norske kirkes plan for trosopplæring <http://www.kirken.no/?event=doLink&famID=38865>.

<sup>14</sup> Jfr. <http://www.kirken.no/kulturmelding/>.

## 15.6 Styrk den lokale kommersielle kulturproduksjonen

Norge har i kulturloftperioden opplevd en vekst i antallet kunstnere og i mengden kunstproduksjon få hadde sett for seg på begynnelsen av 1990-tallet. Veksten er et resultat av en bevisst politisk satsing, men kanskje like mye et resultat av at velferdsutviklingen, globaliseringen og digitaliseringen har lagt grunnlaget for en grunnleggende endring i befolkningens forbruk av kunst og kultur. Når markedet for opplevelser og begivenheter blir større, søker flere talentfulle mennesker seg dit og kunst- og kulturproduksjonen øker. Dette ser utvalget som et gode i seg selv fordi denne utviklingen bidrar til økt kulturproduksjon og samtidig til å styrke samfunnets immaterielle infrastruktur og innovasjonskraft – jf. kapittel 7. Utvalget mener derfor det er svært viktig å stimulere til en fortsatt vekst i den kommersielle kulturproduksjonen.

Kunstnerne og kulturnæringsutøverne bor og virker i sine lokalsamfunn. Publikum og forbrukerne etterspør for en stor del deres tjenester der. Fordi publikumsmarkedet er størst i de større byene, er det naturlig at de fleste kulturnæringsutøverne holder til der. Utvalget har pekt på at den sterke veksten i begivenhetskulturen særlig i våre byer og tettsteder, er et svar på dette.

Fokus i den regionale og lokale kulturpolitikken er i løpet av de siste tiårene blitt trukket i retning av næringsutvikling og tanken om kulturnæringene som en vekstkraft i samfunnet. Utvalget vil påpeke at denne utviklingen ikke bare er synlig i distriktene, men i alle høyeste grad også i våre større bysamfunn. En sentral antakelse er at kunst- og kulturproduksjon sammen med kulturbaserte næringer som reiseliv representerer et stort verdiskapingspotensial i framtiden. På samme måte som kulturnæringene tenkes å bidra til økonomisk utvikling, tenkes den økonomiske utviklingen å bidra til mer kulturproduksjon.<sup>15</sup>

Utvalget har pekt på at samtidig med at kunst- og kulturproduksjonen er blitt stimulert, er kunst-

nernes levekår forverret. Flere kunstnere og kulturutøvere skaper flere produkter som flere kjøper, men fortsatt er prisen som betales og verdiskapingen i seg selv for lav til at levevilkårene for kunstnere forbedres.

Utvalget mener at en ivaretagelse av kunstnerne og kulturutøvernes levekår ikke utelukkende er offentlige myndigheters ansvar. Utvalget mener flere kunstnere kunne levd av kommersielle inntekter og at kunstfeltet for lenge har vært preget av en orientering mot offentlige midler.

For å møte den økte etterspørselen etter kunst og kulturprodukter og for å bedre levevilkårene for kunstnere og kulturutøvere må flere kunstnere kunne fungere kommersielt. Undersøkelser viser at kunstnere og kulturutøvere faller mellom to stoler i det offentlige virkemiddelapparatet: De er for kommersielle for Norsk kulturråd, og for kunstneriske for Innovasjon Norge. Samtidig har utvalget en inntrykk av at for mange av de eksisterende næringsrettede ordninger for kunstnere i praksis ofte fungerer som produksjonsstøtte og ikke som forretningsutvikling.

Utvalget mener det offentlige må ta et tydelig og samordnet ansvar for å dyktiggjøre kunstnere og kulturutøvere i forretningsutvikling. Utvalget har drøftet om det bør etableres regionale fond som skal fungere som insentivapparat for utvikling av kulturnæringene. I så fall bør tildelinger fra fondene være spisset mot forretningsutvikling og utvikling av kommersielt levedyktighet prosjekter.

Utvalget ser for seg to mulige modeller for slike fond. De kan enten opprettes som en underavdeling av Innovasjon Norge underforutsetning av at det blir en utvetydig premiss at de bemannes med bransjespesifikk kunnskap. En annen modell kan være at statlige midler stimulerer til opprettelse av regionale fond der regional og lokale myndigheter og andre aktører også bidrar med midler. I så fall blir disse fondene et aktivt virkemiddel i den planmessige samordningen av kunstfeltet som er foreslått i punkt 15.2 og forvaltningen av disse midlene blir en arena for samarbeid og samspill.

<sup>15</sup> Røyseng (2011): 22.



*Del V*  
*Tilrådingar*

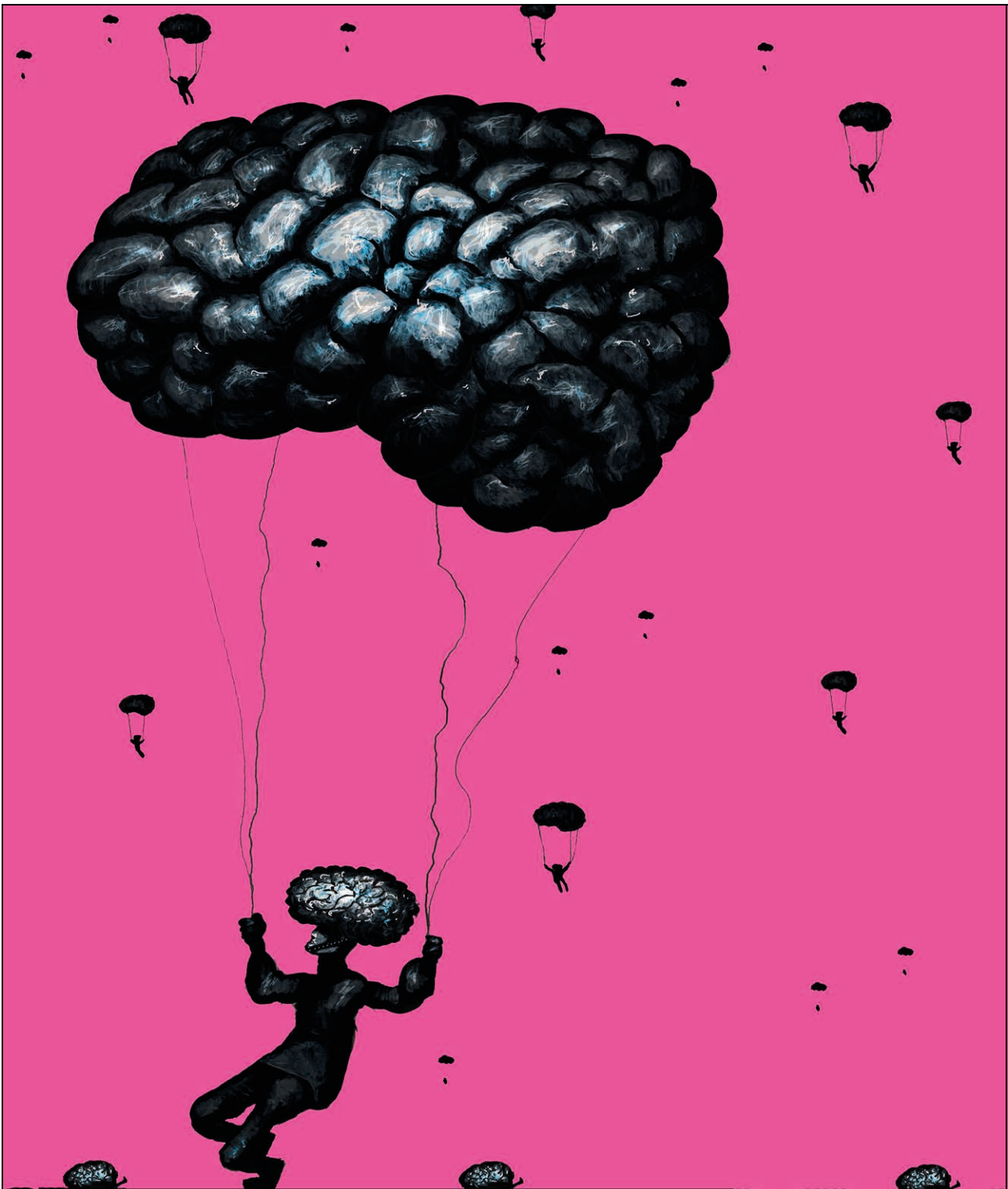
### **Boks 16.1**

du finner mynter i en grop i landskapet. her og der lyser en slant. alle gropene er fulle. alle lommene skal bli fylt. den fremstrakte hånda hilser, mens den andre holder seg fast. du finner en hårspenne. du finner en cowboy på bunnen. alt blir i hendene dine. stålskjea og blikkboksen, alt som lyser. for alt som lyser kan være tvillingsøstera di som du ikke kjenner igjen.

Anja Høvik Strømsted, *Darth Vader-eskalasjonen*, Aschehoug 2012.



## Kapittel 16 Oppsummering av tilrådinger



Figur 16.1

## Innledning

I de foregående kapitlene har utvalget kommet med en rekke tilrådninger om endringer på ulike områder i kulturpolitikken. I dette avsluttende kapitlet i utredningen vil vi gi en oppsummering av det utvalget mener er dets viktigste tilrådninger for kulturpolitikken i årene som kommer.

### Nasjonale mål for kulturpolitikken

Utvalget har pekt på at det å føre en offensiv kulturpolitikk er en nødvendig oppgave for offentlige myndigheter (jf. kapittel 5, 6, 7 og 8). Å opprettholde og styrke den kulturelle infrastrukturen er en viktig forutsetning for et levende demokrati. Kunst og kultur er en ressurs som er ulikt fordelt i befolkningen. Kulturpolitikken bidrar til et mer rettferdig kulturliv. Det må legges til rette for et mangfold av kunstnere og kulturuttrykk, og for at hele befolkningen skal kunne delta i kunst- og kulturlivet. Samfunnet har et ansvar overfor kommende generasjoner for å opprettholde og utvide mangfoldet i kulturlivet. De nasjonale målene for kulturpolitikken bør være:

- demokrati
- rettferdighet
- mangfold

### Ytringskultur som kulturpolitikken ansvarsområde

Det kulturpolitiske ansvarsområdet bør avgrenses i tråd med begrepet om «ytringskultur», det vil si virksomheter som har et ekspressivt hovedformål. I praksis innebærer dette at det kulturpolitiske ansvarsområdet bør omfatte (i) virksomheter og aktiviteter knyttet til materiell og immateriell kulturarv, som museer, bibliotek, arkiv, og (ii) kunstnerisk virksomhet i vid forstand, det vil si det som omfattes av begrepene profesjonell kunst og populærkultur og aktiviteter i det frivillige kulturlivet. Begrepet om ytringskultur omfatter altså både profesjonell og den frivillige og amatørbaserte kulturvirksomhet (jf. kapittel 6).

### Tid for et lokalt kulturløft

Gjennom denne utredningen har vi pekt på ulike aktører og områder i kulturlivet som utvalget mener bør styrkes juridisk, organisatorisk og/eller økonomisk. Noen av disse forslagene bør ha en særlig prioritet. Utvalget er opptatt av at den

kulturelle grunnmuren må styrkes og foreslår derfor at Kulturløftet III bør ha form av et lokalt kulturløft.

Vi vet at kommune-Norge er mangfoldig og at livet leves lokalt. Derfor bør tiltak bygges opp nedenfra med utgangspunkt i lokale forutsetninger, menneskelige ressurser, prioriterte ønsker og behov. Samtidig er det et mål med mest mulig likeverdighet i tilbud i hele landet. Også på dette feltet er det derfor en viss spenning mellom lokalt og statlig nivå. Det er videre slik at utvalget har dokumentert at deler av den kulturelle grunnmuren har tapt i kampen om pengene lokalt. Når vi ønsker en kulturskole for alle, satsning på åpne bibliotek som viktig kulturarena og møteplass der folk bor, samt blomstrende kulturaktivitet og frivillig innsats blant annet i korps og kor, så forutsetter det større oppmerksomhet og mer penger også fra statlig hold.

Utvalget mener det kan være behov for å vurdere øremerking midler til lokalt kulturløft i kommunene i en tidsavgrenset periode. Disse midlene bør særlig rettes inn mot tiltak som:

- folkebibliotekene (jf. kapittel 12 og 15)
- kulturskolene (jf. kapittel 12 og 15)
- innføring av en dirigentlønsordning (jf. kapittel 12 og 15)
- øvings- og framføringslokaler i det lokale kulturlivet (jf. kapittel 12 og 15)

### Fra kulturell infrastruktur til kulturelt innhold og kunstnerisk kvalitet

Vår gjennomgang av Kulturløftet viser at trykket i kulturpolitikken etter 2005 har ligget på å bygge ut den kulturelle infrastrukturen. I årene som kommer må oppmerksomheten i større grad rettes mot innholdet i denne infrastrukturen. Trykket i kulturpolitikken må ligge på kunstproduksjon, kvalitet og publikum. Som vi har redegjort for i tidligere kapitler kan dette oppnås gjennom:

- mer fleksibel drift av kulturinstitusjoner gjennom overenskomster om arbeidstid og frikjøp av opphavsrettigheter (jf. kapittel 13)
- kulturinstitusjonene må i større grad stimulere den skapende kunstneriske virksomheten (jf. kapittel 13)
- økt samarbeid mellom kulturinstitusjoner og frie grupper (jf. kapittel 13)
- en omlegging av eierstyringen av kulturinstitusjonene (jf. kapittel 14)
- en økning i andelen av de statlige kulturmidlene som avsettes til Norsk kulturfond

### Kunnskapsbasert kulturpolitikk

Vi har pekt på at kulturpolitikken i mindre grad enn andre politikkområder er kunnskapsbasert. For at kulturpolitikken skal kunne løse utfordringene den står overfor blant annet med hensyn til å oppnå økt produksjon og publikumsoppslutning ved kulturinstitusjonene, oppfølging av kvalitetsmålet, et mer inkluderende kulturliv er det avgjørende å styrke forskningsinnsatsen på det kulturpolitiske området, og å utvikle en mer kunnskapsbasert kulturpolitikk. Utvalget slutter seg derfor til Grund-utvalgets forslag om å opprette av et forskningssenter på kunst- og kulturvernområdet (jf. kapittel 10).

### Kulturpolitikkenes sektoransvar

Kulturen er sektorovergripende og de fleste departementer har ansvar for kulturaktiviteter og deler av kulturarven. Slik bør det fortsatt være, men utvalgets vurderinger av utviklingen innenfor deler av kulturlivet tilsier at det bør gjøres flere organisatoriske endringer. Mer spesifikt mener utvalget at:

- ansvaret for kulturskolene bør overføres fra Kunnskapsdepartementet til Kulturdepartementet (jf. kapittel 15)
- Kirkeavdelingen i Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet bør overføres til Kulturdepartementet (jf. kapittel 15)
- det bør vurderes om ansvaret for de frivillige barne- og ungdomsorganisasjonene skal flyttes fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet til Kulturdepartementet (jf. kapittel 11)
- det bør vurderes om ansvaret for fritidsklubbene skal flyttes fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet til Kulturdepartementet (jf. kapittel 12 og 15)
- det bør vurderes om ansvaret for kulturminnevernet bør flyttes fra Miljøverndepartementet til Kulturdepartementet (jf. kapittel 11)

Utvalget mener altså at Kulturdepartementets ansvarsområde bør utvides. Utvalget har ikke gått inn på det utenrikskulturelle feltet fordi det parallelt med Kulturutredningen har pågått et arbeid med en stortingsmelding om dette. Utvalget forutsetter at stortingsmeldingen avklarer hva som skal være kulturministerens internasjonale rolle og ansvarsområde. Etter utvalgets oppfatning er det uheldig at kulturministerens ansvarsområde skal ende ved landets grenser i en tid hvor kultur-

livet i Norge i høy grad er blitt en del av internasjonale kunst- og kulturfelt.

### Kulturpolitikkenes lovgrunnlag

Som en konsekvens av ovennevnte vurderinger og forslag mener utvalget det er nødvendig å styrke lovgrunnlaget for kulturpolitikken på flere av dens virkeområder. Utvalget foreslår derfor:

- at kulturloven utstyres med bestemmelser som gjør den til et aktivt verktøy og som gir kommuner og fylkeskommuner ansvar for å utvikle planstrategier på kulturområdet (jf. kapittel 12)
- at kultur tas inn i Plan- og bygningsloven på linje med folkehelse
- som en konsekvens av at ansvaret for kulturskolen flyttes til Kulturdepartementet, at opplæringsloven endres, og at kulturloven utstyres med bestemmelser tilsvarende § 13-6 i opplæringsloven (jf. kapittel 15)
- at voksenopplæringsloven § 7 suppleres med en bestemmelse om kommunalt ansvar for behovsprøvd lager (jf. kapittel 15)

Utvalget slutter seg til forslaget om innføring av en boklov for fastpris og forventer at bokloven blir en videreføring av et litteraturpolitisk rammeverk som har fungert godt over tid.

### En bærekraftig kunstnerpolitikk

Vi har pekt på de kulturpolitiske utfordringene knyttet til kunstneres levekår. I kulturpolitikken etter 2005 har det ikke blitt gjort klare grep som kan bidra til å løse disse utfordringene. Kulturpolitikken må bidra til at alle har like muligheter til å kunne prøve ut sine talenter som kunstnere. Samtidig må den bygge på en erkjennelse av at bare noen få kan lykkes i en slik karriere. Etter utvalgets oppfatning bør utfordringene med kunstneres levekår møtes med en todelt strategi hvor man hever kvalitetskravene i de eksisterende stipend- og prosjektstøtteordningene for kunstnere, slik at det gis mer til færre, samtidig som man styrker virkemiddelbruken som bidrar til at flere kunstnere kan leve av egne kommersielle inntekter (jf. kapittel 13 og 15).

### Kulturelt medlemskap

Utfordringen med å skape et inkluderende kulturliv som gjenspeiler det kulturelle mangfoldet i samfunnet er avgjørende for kulturpolitikkenes legitimitet. Etter utvalgets oppfatning bør man videreføre denne todelt strategien regjeringen

har fulgt på dette området, med å bygge opp kulturinstitusjoner og -arenaer for minoritetene, samtidig som man søker å gjøre de store kulturinstitusjonene mer inkluderende. Utvalget ser at det ligger en betydelig utfordring i å skulle sørge for at de store kulturinstitusjonene blir reelt sett åpne

for alle grupper i samfunnet, men at dette er helt nødvendig. Utvalget mener at fokuset for arbeidet med å fremme inkludering i kulturlivet bør utvides slik at det i større grad enn i dag dreie seg om kulturarenaer og møteplasser i det lokale kulturlivet (jf. kapittel 12, 13 og 15).

### **Boks 16.2**

Ett er nødvendig

Ett er nødvendig – her  
i denne vår vanskelige verden  
av husville og heimløse:

Å ta bolig i seg selv.

Gå inn i mørket  
og pusse sotet av lampen.

Slik at mennesker på veiene  
kan skimte lys  
i dine bebodde øyne.

Hans Børli

---

## Referanser

- Aabø, Svanhild, Audunson, Ragnar og Vårheim, Andreas (2010) *How do public libraries function as meeting places?* i *Library & Information Science Research* 32 (1).
- Aagedal Olaf, Egeland Helene og Villa, Mariann (2009) *Lokalt kulturliv i endring*. Fagbokforlaget, Oslo.
- ABM-utvikling (2006) *Bibliotekreform 2014*.
- Andersen, Kristina Vaarst, Hansen, Hogni Kalsø, Isaksen, Arne og Raunio, Mika (2010) *Nordic City Regions in the Creative Class Debate: Putting the Creative Class Thesis to a Test*. *Industry and Innovation*. 2/17, s. 215–240.
- Anderson, Benedict (1991) *Imagined communities: reflections on the origin and spread of nationalism*. London: Verso.
- Appadurai, Arjun (2007) *The Capacity to Aspire: Culture and the Terms of Recognition* i Held, David og Moore, Henrietta L. *Cultural Politics in a Global Age. Uncertainty, Solidarity and Innovation*. Oxford: Oneworld Publications.
- Arnestad, Georg red. (1995) *Kultur- og regionalutvikling*. Oslo: Tano.
- Arnestad, Georg (2012) *Tala i Kulturløftet. Del I Kulturløftet i det statlege kulturbudsjettet 2005–2013 og Del II Realveksten i Kulturløftet – utvikling og fordeling etter område og formål*. Notat utarbeidet på oppdrag av Kulturutredningen 2014.
- Aslaksen, Ellen (1997) *Flerkulturelle tiltak i kultursektoren*. Norsk kulturråd.
- Bamford, Anne (2006) *The Wow Factor: Global research compendium on the impact of arts in education*. München: Waxmann.
- Bamford, Anne (2012): *Arts and cultural education in Norway 2010/2011*. Bodø: Nasjonalt senter for kunst og kultur i opplæringen.
- Bakke, J. (2012) *Byråkrati, skole og kultur i skjønn forening? Et organisasjonsteoretisk perspektiv på Den kulturelle skolesekken*. Masteroppgave i statsvitenskap. Bergen: UiB i Brevik og Christophersen (2012).
- Barne- og likestillingsdepartementet (2009) *Ungdoms fritidsmiljø. Ungdom, demokratisk deltakelse og innflytelse*. Rapport 2009. Utredning fra ekspertgruppe nedsatt av Barne- og likestillingsdepartementet januar 2008.
- Berg, Mie (1986) *Når kultur blir velferdspolitik* i Alldén, L./Rogoff Ramsøy, N./Vaa, M. (red.): *Det norske samfunn*. Oslo: Gyldendal.
- Berg Simonsen, Mie (2005) *Historien om en budsjettpost. En evaluering av statsbudsjettet kapittel 320, post 74 Tilskudd til tiltak under Norsk kulturråd*. Norsk kulturråd.
- Benhabib, Seyla (2011) *Et annet verdensborgerskap*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Bernard, Eric Jensen (2008): *Kulturarv – et identitetspolitisk konfliktfelt*. København: Gads forlag.
- Bjørkås, Svein (2002) *Makt og organisasjon i norsk kunstliv I: Kultur – produksjon, distribusjon og konsum*. red. Bjørkås, Svein, Bind 3, Høyskoleforlaget/Norges forskningsråd.
- Bjørkås, Svein (2004a) *Kvalitetsparadokset i Meyer, Siri og Svein Bjørkås (red.): Risikoser. Om kunst, makt og endring*. Norsk kulturråd, rapport nr. 33/2004.
- Bjørkås, Svein (2004b) *Et Timbuktu for moderne mellomlag. Om kunstfestivalene og den utdannede middelklassens kulturelle prosjekt* i Sigrud Røyseng & Dag Solhjell, red. *Kultur, politikk og forskning. Festskrift til Per Mangset på 60-årsdagen*. Telemarksforskning. Bø.
- Bjørnsen, Egil (2012) *Inkluderende kulturskole: utredning av kulturskoletilbudet i storbyene*. Prosjektrapport nr. 5/ 2012. Agderforskning.
- Borgen, J.S. og SS. Brandt (2006) *Ekstraordinært eller selvfølgelig? Evaluering av den kulturelle skolesekken i grunnskolen*. Rapport 5/2006. Oslo: NIFU STEP.
- Bransjerådet for film (2010) *Ta alle talentene i bruk – Utjevningsforslag for balansert kjønnsrepresentasjon i norsk filmbransje*.
- Brevik og Christophersen (2012) *Den kulturelle skolesekken – et utredningsnotat – for Kulturutredningen 2014*. Uni Rokkansenteret og Høgskolen i Bergen. Notat utarbeidet på oppdrag av Kulturutredningen 2014.

- Brochmann, Grete og Tjelmeland, Hallvard (2003). *I globaliseringens tid*. Oslo: Pax Forlag.
- Brochmann, Grete og Borchgrevink, Tordis (2008). *Mangfold uten grenser*. Samtiden nr. 3/2008.
- Bugge, Markus og Arne Isaksen (2007): *Kultur – Retur. Fylkeskommunenes satsinger på kulturbasert næringsutvikling*. Oslo: NIFU STEP.
- Castells, Manuel (2000) *The rise of the network society*. Information Age Series (Vol 1). Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Carlén, Inge og Bruer, Erlend Sand (2010) *Sårbar frivillighet*. Oslo. LNU.
- Christensen, Arne Lie (2011) *Kunsten å bevare: om kulturminnevern og fortidsinteresse i Norge*. Oslo: Pax.
- Dahl og Helseth (2006) *To knurrende løver. Kulturpolitikken historie 1814–2014*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Danbolt, Gunnar (2009) *Norsk kunsthistorie : bilde og skulptur frå vikingtida til i dag*. Oslo: Samlaget.
- Danielsen, Arild (2006) *Behaget i kulturen: en studie av kunst- og kulturpublikum*. Oslo: Norsk kulturråd.
- Den Norske Forleggerforening (2012) *Det digitale bok-Norge: Tredje rapport 2012*.
- Digranes, I (2009) *Den Kulturelle Skulesekken. Narratives and Myths of Educational Practice in DKS Projects within the Subject Art and Crafts*. Akademisk avhandling (Ph.d). Oslo: Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo.
- DiMaggio, Paul J. og Powell, Walter W. (2004) *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organisational Fields* i Dobbin, Frank (red.) *The New Economic Sociology. A Reader*. Princeton: Princeton University Press.
- Dreyfus, Hubert L. (2009) *On the internet*. London: Routledge.
- Dworkin, Ronald (1985) *A Matter of Principle*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Dølvik, Jon Erik, Fløtten, Tone, Hernes, Gudmund og Hippe, Jon M. (red.) (2007) *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. FAFO.
- Eagleton, Terry (2000) *The Idea of Culture*. Oxford: Blackwell.
- Eagleton, Terry (2004) *After Theory*. London: Penguin Books.
- Ehn, Billy, Frykman, Jonas og Löfgren, Orvar (1993) *Försvenskningen av Sverige*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Eimhjellen, Ivar *Statleg politikktutforming for frivillig sektor etter 1970* i Selle, Per og Strømsnes, Kristin (red.) (2012) *Organisasjonene og det offentlige: har vi fått en ny frivillighetspolitikk?* Bergen og Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Elster, Jon (1983) *Sour grapes: studies in the subversion of rationality*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Engelstad, Fredrik (2003) *National Literature, Collective Identity and Political Power*. Comparative Social Research. Volume 21, s. 111–145.
- Engelstad, Fredrik (2010) *Maktens uttrykk: Kulturforståelse som maktanalyse* Universitetsforlaget, Oslo.
- Epland, Jon og Mørk, Eiliv (2010) *Inntekt og forbruk: Økte inntekter og høyere forbruk*. Samfunnsspeilet nr. 5–6 2010.
- Eriksen, Anne (2009). *Kulturarv og kulturarvinger*. Nytt norsk tidsskrift, 3–4 2009.
- Eriksen, Anne (2012): *Utviklingen på museumfeltet*. Notat utarbeidet på oppdrag av Kulturutredningen 2014.
- Eriksen, Thomas Hylland (1999) *Hybrid kreativitet* i Eriksen, Thomas Hylland og Hemer, Oscar (red). *Ambivalens och fundamentalism 6 essäer om kulturens globalisering*. Oslo: Spartacus.
- Eriksen, Thomas Hylland (2007) «Mangfold versus forskjellighet» i Fuglerud, Øivind og Eriksen, Thomsa Hylland (red.) *Grenser for kultur?: perspektiver fra norsk minoritetsforskning*. Oslo: Pax.
- Espelien, Anne og Gran, Anne-Britt (2011) *Kulturnæringens betydning for norsk økonomi. Status og utvikling 2000–2009*. MENON-PUBLIKASJON NR. 9/2011.
- Film & kino (2012) *Årsmelding 2011*.
- Fløtten, Tone, Hermansen, Åsmund, Hippe, Jon M. og Lescher-Nuland, Bjørn R (2011). *Innmeldt påmeldt eller utmeldt? Et annet bilde av utenforskap i Norge*. Fafo-rapport 2011:13.
- Forbundet Frie Fotografer (2011) *Innspill til stortingsmelding om visuell kunst*. Innspill til Kulturdepartementet datert 01.04.2011.
- Fraser, Nancy (2000) *Rethinking recognition*. New Left Review 3 May/June 2000.
- Frivillighet Norge (2012) *Frivillige organisasjoners erfaring med momskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner i 2011*.
- Gaski, Harald; Kappfjell, Lena (2002) *Samisk Kultur i Norden. En perspektiverende rapport*. København: Nordisk Kultur Institut.
- Gjertsen, Hege og Olsen, Terje (2011). *Mangfold og Engasjement i motvind*. Nordlandsforskning, nr. 1/2011.

- Gran, Anne-Britt og Hofplass, Sophie (2007) *Kultursponsing*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Gran, Anne-Britt (2008): *Skolelederundersøkelsen*. Perduco Kultur/ Nasjonalt senter for kunst og kultur.
- Gran, Anne-Britt og Røyseng, Sigrid (2012) *Scene-kunsten i Kulturløftet*. Notat utarbeidet på oppdrag av Kulturutredningen 2014.
- Gran, Anne-Britt, Figenschou, Anitra, Gaustad, Terje og Molde, Audun (2012) *Digitalt kulturkonsum. En norsk studie*. Forskningsrapport 2/2012. Handelshøyskolen BI.
- Gran, Anne-Britt og Vaagen, Hanne (2010) *Kultur og næringslivsundersøkelsen 2010*. Forum for kultur og næringsliv.
- Gripsrud, Jostein (2006) med assistanse av Sjøvaag, Helle, Voster, Ingunn og Lunde, Leikny *Kunstnerisk kapital – en utnyttet ressurs?: et eksplorerende forprosjekt om billedkunstens forhold til omverdenen*. Oslo: KS, Program for storbyrettet forskning.
- Gripsrud, Jostein (2009) *The Cultural Dimension of Democracy* i I. Bondebjerg and P. Madsen (red), *Media, Democracy and European Culture*, Bristol, UK: Intellect Books / Chicago: University of Chicago Press, 2009.
- Gripsrud, Jostein (2011) *Mediekultur, mediesamfunn*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gripsrud, Jostein (2012) Foredrag for Kulturutredningen. 1. desember 2012.
- Grund, Jan (2008) *Kulturpolitikk er kunst*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hammerø, Ane (2008). *Fakta om klubb. Klubbundersøkelsen 2008*. Ungdom & Fritids tilstandsrapport over fritidsklubbene i Norge.
- Hansen, Tor Borgar, De Paoli, Donatella, Brastad, Bjørn og Furre, Harald (2010) *To mål – to midler. Økt kunnskap om virkemidlene for kulturnæringene*. Oxford Research og Handelshøyskolen BI.
- Haraldsen, Tone, Flygind, Simen Kristian, Overvåg, Kjell og Power, Dominic (2004) *Kartlegging av kulturnæringene i Norge – økonomisk betydning, vekst- og utviklingspotensial*. ØF-Rapport nr.: 10/2004.
- Haraldsen, Tone, Hagen, Svein Erik og Alnes, Per Kristian (2008) *Kulturnæringene i Norge. Muligheter og utfordringer – en oppdatering av kartleggingen fra 2004*. ØF-Rapport nr.: 12/2008.
- Harvey, David (2001) *Spaces of capital: towards a critical geography*. New York: Routledge.
- Heian, M.T, Løyland, K. og Mangset, P. (2008). *Kunstnernes aktivitet, arbeids- og inntektsforhold*, 2006. Bø i Telemark: Telemarksforskning Bø. Rapport 241.
- Heikkinen, Merja (2003): *The Nordic Model for Supporting Artists. Public Support for Artists in Denmark, Finland, Norway and Sweden*. Research reports of the Arts Council of Finland no 26, Helsinki.
- Henningsen, Erik, Berkaak, Odd Are og Skålnes, Sigrid (2010) *Mangfoldsåret: muligheter og motsigelser i politikken for et flerkulturelt kulturliv* Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hompland og Agedal (2010) *Festivalscenarier*. Norske Festivaler.
- Hylland, Ole Marius, Kleppe, Bård og Mangset, Per (2010) *Frihet og forutsigbarhet. En evaluering av basisordningen for fri scenekunst*. Norsk kulturråd.
- Hylland, Ole Marius (2002) *Nasjonale meldinger og regionale planer. Et nærsynt blikk på kulturpolitisk tekst*. Foredrag på konferansen Kulturrikets tilstand 31.10.2012.
- Håkonsen, Lars og Løyland, Knut (2012) *Kulturutgifter i kommunene*. TF-rapport nr. 301. Notat utarbeidet på oppdrag av Kulturutredningen 2014.
- Ipsos MMI (2012) *Leseundersøkelsen 2012 Lesing, kjøp & handelskanaler*. Den norske Forleggerforeningen og Bokhandlerforeningen.
- Iversen, Gunnar (2011) *Norsk filmhistorie: spillefilmen 1911–2011*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ivey, Bill (2009) *Expressive life and the public interest* i Jones, Samuel (red) *Expressive Lives*. London: Demos.
- McGuigan, Jim (1996) *Culture and the Public Sphere*. London and New York: Routledge.
- Karlsson, David (2010) *En kulturutredning. Om penger, kunst og politik*. Glänta Hardcore.
- Kirkerådet (2005) *Kunsten å være kirke. Om kirke, kunst og kultur*. Kulturmelding for Den norske kirke utarbeidet av Norske kirkeakademier på oppdrag fra Kirkerådet.
- Kirkerådet (2010) *Gud gir – vi deler. Plan for trosopplæring i Den norske kirke*. Kirkerådet.
- Kjeldstadli, Knut (2008). *Sammensatte samfunn. Innvandring og inkludering*. Oslo: Pax Forlag.
- Klassekampen (2012) *Kuttbølge over Europa*. Artikkel 19.07. 2012.
- Kulturdepartementet og Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet (1996) *Broen og den blå hesten. Handlingsplan for dei estetiske faga og kulturdimensjonen i grunnskolen*.
- Kulturdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet (2001) *Tango for to. Samspill mellom kulturliv og næringsliv*.

- Kulturdepartementet (2009) *Sakprosa styrker demokratiet*. Tale/artikkel, 02.01.2009 av tidligere kultur- og kirkeminister Trond Giske. Tilgjengelig på [http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/aktuelt/taler\\_artikler/ministerens-taler-og-artikler/kultur\\_og\\_kirkeminister\\_trond\\_giske/2008/sakprosapolitikk-styrker-demokratiet.html?id=541431](http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/aktuelt/taler_artikler/ministerens-taler-og-artikler/kultur_og_kirkeminister_trond_giske/2008/sakprosapolitikk-styrker-demokratiet.html?id=541431)
- Kulturdepartementet Prop. 1 S (2011–2012) *Proposisjon til Stortinget*.
- Kulturdepartementet (16.08.2012) pressemelding. Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/pressepenter/pressemeldinger/2012/kulturdepartementet-vil-utrede-forde-ling.html?id=697602>
- Kulturdepartementet (12.10.2012) pressemelding. Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/pressepenter/pressemeldinger/2012/regjeringa-set-i-gang-arbeidet-med-boklo.html?id=704683>
- Kulturdepartementet (2012) *Høring – utkast til lov om Norsk kulturråd*. Tilgjengelig på [http://www.regjeringen.no/pages/37877978/Hoeringsnotat-Lov\\_kulturradet.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/37877978/Hoeringsnotat-Lov_kulturradet.pdf)
- Kulturdepartementet (2012) *En kunnskapsbasert kulturpolitikk*. Kulturdepartementets eksterne FOU-utvalg.
- Kulturdepartementet Prop. 1 S (2012–2013) *Proposisjon til Stortinget*.
- Kulturmeaglerne (2006) *Tallenes tale – den offentlige pengestrømmen i norsk film i et kjønnspektiv*. Utarbeidet på oppdrag fra Norske Filmregissører, Norsk Filmforbund, Norsk Skuespillerforbund, Norske Dramatikers Forbund, Norske film og TV Produsenters Forening, Den norske filmskolen og de ytre statlige etatene; Norsk filmfond, Norsk filmutvikling og Norsk filminstitutt.
- Kulturrådet (2011) *Årsmelding 2011*.
- Kunnskapsdepartementet (2007) *Skapende læring. Strategiplan for kunst og kultur i opplæringen*.
- Kunnskapsdepartementet (2010) *Kulturskoleløftet. Kulturskole for alle*. Kulturskoleutvalget.
- Kunnskapsdepartementet (2010) *Vedlegg D. Kulturskoleundersøkelsen 2010*. Vedlegg til *Kulturskoleløftet. Kulturskole for alle*. Kulturskoleutvalget.
- Kvarv, Sture (2007) *Allmenn kulturlov i Norge: Mellom juss og kulturpolitikk*. I Nordisk kulturpolitisk tidsskrift nr.1/2007.
- LOV 2007–06–29 nr 89: Lov om offentlige styresmaktens ansvar for kulturverksemd (kulturlova)
- LOV 2009–06–19 nr 95: Lov om voksenopplæring (voksenopplæringsloven)
- Langdalen, Jørgen (2002) *Musikkliv og musikkpolitikk: en utredning om musikkensemblene i Norge*. Norsk kulturråd.
- Lagerstrøm 2007, Espeland, M., T.H. Allern, K. Carlsen og S. Kalsnes (2010): *Praktiske og estetiske fag og lærerutdanning*. Kunnskapsdepartementet, Høgskolene i Nesna, Telemark og Stord/Haugesund.
- Langsted, Jørn, Hannah, Karen og Larsen, Charlotte Rørdam (2003) *Ønskekvist-modellen: kunstnerisk kvalitet i performativ kunst*. Århus: Klim.
- Lorentzen, Håkon (2010) *Statlige tilskudd til frivillige organisasjoner. En empirisk kartlegging* referert i Strømsnes og Selle (2012).
- Lorentzen, Håkon (2013) *Frivillig kulturarbeid i møtet med det moderne*. Notat utarbeidet på oppdrag av Kulturutredningen 2014.
- Lotteri- og stiftelsestilsynet (2012) *Kartlegging av pengeutdelinger i norske stiftelser*.
- Løkenutvalget (2008) *Forenklet, samordnet og uavhengig. Om behov for endringer i tilskuddsforvaltningen for kunst- og kultur*. Sluttrapporten fra Løken-utvalget, juni 2008.
- Løyland, Knut og Ringstad, Vidar (2002). *Produksjons- og kostnadsstruktur i norske teatre*. Arbeidsrapport nr 5. Telemarksforskning-Bø.
- Mangset, Per (1992) *Kulturliv og forvaltning. Innføring i kulturpolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Mangset, Per (2012) *Demokratisering av kulturen? Om sosial ulikhet i kulturbruk og -deltakelse*. TF-notat nr. 7/2012.
- Mangset, Per (2012) *En armlengdes avstand eller statens forlengede arm? Et notat om armlengdesprinsippet i norsk og internasjonal politikk*. Notat utarbeidet på oppdrag av Kulturutredningen 2014.
- Meisingset, Kristian, Fonn Matre, Anna Katharina og Hørrigmo, Aase Marthe J. (2012) *Kultur for kulturens skyld: En skisse til liberal kulturpolitikk*. Oslo: Civita.
- Meld. St. 20 (2009–2010) *Omorganisering av ABM-utvikling*. Kulturdepartementet.
- Meld. St. 10 (2011–2012) *Kultur, inkludering og deltaking*. Kulturdepartementet.
- Meld. St. 23 (2011–2012) *Visuell kunst*. Kulturdepartementet.
- Mitchell, Don (2000) *Cultural geography: a critical introduction*. Oxford: Blackwell.



- Moe, Hallvard (2006) *Lidenskap som politikens drivkraft. Et interju med Chantal Mouffe*. Norsk medietidsskrift, årg. 13, nr. 2. Universitetsforlaget.
- Mouffe, Chantal (2000) *The democratic paradox*. New York : Verso.
- Myrvold, Trine Monica (1998). *Kultursektor i forvitring? Økonomiske og organisatorisk utvikling i kommunal og fylkeskommunal kultursektor på 90-tallet*. Prosjektrapport 18, NIBR Oslo.
- Nafstad, Petter (1998) *Introduksjon* i Taylor, Charles *Autentisitetens etikk*. Oslo: Cappelen Akademisk.
- Nasjonalmuseet (2011) *Årsmelding 2011*.
- Norsk filminstitutt (2011) *Likestilling på filmområdet*.
- Norsk filminstitutt (2012) *Årsrapport 2011*.
- Norsk kulturhusnettverk (2012) *Kulturhusundersøkelsen 2011*. Presentasjon Riksscenen i Oslo 15. februar 2012. Gjennomført i samarbeid med Bedriftskompetanse.
- Norske Kunsthåndverkere, Norske Billedkunstnere, Forbundet Frie Fotografer og Samisk kunstnerforbund (2009) *Utstillingshonorar – et kulturpolitisk initiativ*. Innspill til Kulturdepartementet, datert 16.02.2009.
- Norske Kunsthåndverkere, Norske Billedkunstnere, Forbundet Frie Fotografer og Samisk kunstnerforbund (2010) *Forespørsel om stortingsmelding om det visuelle kunstfeltet*. Innspill til Kulturdepartementet, datert 23.04.2010.
- Norske Kunsthåndverkere (2011) *Innspill til Kulturdepartementet*. Notat datert 08.04.2011.
- NOU 2001: 5 *Kino i en ny tid. Kommers og kultur*. Kulturdepartementet.
- NOU 2001: 22 *Fra Bruker til Borger*. Sosial- og helsedepartementet.
- NOU 2002: 8 *Etter alle kunstens regler – en utredning om norsk scenekunstpolitikk*. Kultur- og kirke departementet.
- NOU 1996: 7 *Museum. Mangfold, minne, møtestad*. Kulturdepartementet.
- NOU 1999: 27 *Ytringsfrihet bør finne sted*. Justis- og politidepartementet.
- NOU 2008: 7 *Kultur momsutvalget*. Finansdepartementet.
- NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Statsministeren.
- NOU 2013: 2 *Hindre for digital verdiskaping* Utredning fra Digitutvalget. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet.
- Nærings- og handelsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Kultur- og kirke departementet (2007) *Handlingsplan kultur og næring*.
- Oslo Economics (2011) *Utredning om litteratur- og språkpolitiske virkemidler*. Oslo Economics-rapport 2011–16.
- Ot.prp.nr. 50 (2006–2007) *Om lov om offentlige styresmakters ansvar for kulturverksemd*.
- Pedersen, Paul og Asle Høgmo. Solbakk, John T. (red.) (2012) *Sápmi slår tilbake – samiske revitaliserings- og moderniseringsprosesser i siste generasjon*. Kárášjohka : ČálliidLágádus.
- Ranciére, Jacques (2012) *Den emansiperte tilskuere*. Oslo: Pax.
- Rasmussen, Terje (2007) *Kampen om Internett*. Oslo: Pax.
- Rønning, Helge, Slaatta, Tore, Torvund, Olav, Larsen, Håkon og Colbjørnsen, Terje (2012) *Til bokas pris. Utredning av litteraturpolitiske virkemidler i Europa*.
- Rustad, Hans Kristian (2012) *Digital litteratur: en innføring* Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Ryssevik og Vaage (2011). *For en neve dollar mer. En evaluering av den statlige støtten til regionale filmfond*. ideas2evidence Rapport 9 / 2011.
- Røyseng, Sigrid (2007) *Den gode, hellige og disiplinerte kunsten. Forestillinger om kunstens autonomi i kulturpolitikk og kunstledelse*. Avhandling for dr.polit.-graden. Det Samfunnsvitenskapelige Fakultet, Universitetet i Bergen.
- Røyseng, Sigrid (2011) *Kunstnere i kulturnæringenes tidsalder. En kunnskapsgjennomgang*. Norsk kulturråd.
- Sejersted, Francis (2005) *Sosialdemokratiets tidsalder. Norge og Sverige i det 20. århundre*. Oslo: Pax.
- Selle, Per (2003) i Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle (2003) *Makten og demokratiet*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Selle, Per og Strømsnes, Kristin (red.) (2012) *Organisasjonene og det offentlige: har vi fått en ny frivillighetspolitikk?* Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2012:6.
- Sentio Research (2008) *Brukeratferd i storbybibliotek – en kartlegging av hvordan brukerne benytter hovedbibliotekene i storbyene*.
- Sivesind, Karl Henrik (2012) *Pengestrømmer i frivillig sektor*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2012:7.
- Slaatta, Tore (2008) *Evalueringsrapport: Innkjøpsordningen for sakprosa*. IMK, Universitetet i Oslo. Norsk kulturråd.
- Slagstad, Rune (1998) *De nasjonale strateger*. Oslo: Pax forlag.

- Solbrekke, Tone Dyrdal og Østrem, Solveig (2011) *Profesjonsutøvelse mellom profesjonelt ansvar og regnskapsplikt*. Nordic Studies in Education, Vol. 31.
- Solhjell, Dag og Øien, Jon (2012) *Det norske kunstfeltet: en sosiologisk innføring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Statistisk sentralbyrå (2009) *Norsk kulturbarometer 2008*.
- Statistisk sentralbyrå (2011) *Kulturstatistikk 2010*.
- Statistisk sentralbyrå (2012a) *Kulturstatistikk 2011*.
- Statistisk sentralbyrå (2012b) *Norsk mediebarometer 2011*.
- St.meld.nr.8 (1973–74) *Om organisering og finansiering av kulturarbeid*. Kirke- og undervisningsdepartementet.
- St.meld. nr. 41 (1975–76) *Kunstnerne og samfunnet*. Kirke- og undervisningsdepartementet.
- St.meld. nr. 17 (1981–82) *Filmen og samfunnet*. Kulturdepartementet.
- St.meld. nr. 61 (1991–1992) *Kultur i tiden*. Kulturdepartementet.
- St.meld. nr. 27 (1996–1997) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*. Kulturdepartementet.
- St.meld. nr. 44 (1997–1998) *Tilleggsmelding om statens forhold til frivillige organisasjoner*. Kulturdepartementet.
- St.meld. nr. 48 (2002–2003) *Kulturpolitikk fram mot 2014*. Kultur- og kirke departementet.
- St.meld. nr. 17 (2005–2006) *2008 som markeringssår for kulturelt mangfold*. Kultur- og kirke departementet.
- St.meld. nr. 22 (2006–2007) *Veiviseren. For det norske filmloftet*. Kultur- og kirke departementet.
- St.meld. nr. 39 (2006–2007) *Frivillighet for alle*. Kultur- og kirke departementet.
- St.meld. nr. 8 (2007–2008) *Kulturell skulesekk for framtida*. Kultur- og kirke departementet.
- St.meld. nr. 10 (2007–2008) *Knutepunkt*. Kultur- og kirke departementet.
- St.meld. nr. 14 (2007–2008) *Dataspill*. Kultur- og kirke departementet.
- St.meld. nr. 21 (2007–2008) *Samspill. Et løft for rytmisk musikk*. Kultur- og kirke departementet.
- St.meld. nr. 32 (2007–2008) *Bak kulissene*. Kultur- og kirke departementet.
- St.meld. nr. 35 (2007–2008) *Mål og mening. Ein heilskapleg norsk språkpolitikk*. Kultur- og kirke departementet.
- St.meld. nr. 23 (2008–2009) *Bibliotek. Kunnskapsallmenning, møtestad og kulturarena i ei digital tid*. Kultur- og kirke departementet.
- St.meld. nr. 24 (2008–2009) *Nasjonal strategi for digital bevaring og formidling av kulturarv*. Kultur- og kirke departementet.
- St.meld. nr. 49 (2008–2009) *Framtidas museum*. Kultur- og kirke departementet.
- St.prp. nr. 48 (1998–99) *Om nytt operahus (II)*.
- St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 *Om endring av St.prp. nr. 1 om statsbudsjettet 2006*.
- Storstad, Oddveig (2010): *Kommunal kultursektor i endring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Strømnes, Kristin og Selle, Per (2012) *En ny og helhetlig frivillighetspolitikk?* i Selle, Per og Strømsnes, Kristin (red.) (2012) *Organisasjonene og det offentlige: har vi fått en ny frivillighetspolitikk?* Bergen og Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Sunstein, Cass R. (2007) *Republic.com 2.0* Princeton: Princeton University Press.
- Sørensen, Øystein (1993) *The Development of a Norwegian National Identity During the Nineteenth Century. Some Special Aspects and Problems* i Sørensen, Øystein (red.): *Nordic Paths to National Identity in the Nineteenth Century*. Oslo: NFR.
- Sørensen, Øystein og Stråth, Bo (1997) *The Cultural Construction of Norden*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Taylor, Charles (1994) *The Politics of Recognition* i Gutman, Amy (red.) *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Taylor, Charles (1998) *Autensitetens etikk*. Oslo: Cappelen Akademisk.
- Tomlinson, John (2008) *Global Immediacy* i Held, David og Moore, Henrietta L. *Cultural Politics in a Global Age. Uncertainty, Solidarity and Innovation*. Oxford: Oneworld Publications.
- Vassenden og Bergsgard (2011) *Ett skritt tilbake? En sosiologisk studie av unge kunstnere med innvandrerbakgrunn*. Norsk kulturråd.
- Vestheim, Geir (1995) *Kulturpolitikk i det moderne Noreg*. Oslo: Samlaget.
- Vestby, Guri Mette (2012) *Fylkeskommunens rolle i kulturpolitikken*. Notat utarbeidet på oppdrag av Kulturutredningen 2014.
- Vestby, Guri Mette, Samuelsen, Roar og Skogheim, Ragnhild (2012) *Festivalkommuner*. NIBR-rapport 2012: 7.
- Williams, Raymond (1975) *Keywords: A Vocabulary of Culture and Society*. New York: Oxford University Press.

Wollebæk, Dag og Sivesind, Karl Henrik (2010) *Fra folkebevegelse til filantropi? Frivillig innsats i Norge 1997–2009*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2010: 3.

World Health Organization (2011) *World Report on Disability*.

Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle (2003) *Makten og demokratiet*. Oslo: Gyldendal Akademisk

UNCTAD (2010) *Creative Economy Report*.

---

## Vedlegg 1

# Innspill til Kulturutredningen 2014

Arbeidsgiverforeningen Spekter  
Arne Høyland  
Barneombudet  
Bergen Byarkiv  
Bergen bystyre  
Bergen kommune, Byrådsavdeling for kultur, næring, idrett og kirke  
Bjergsted kulturpark Stavanger  
Danse- og teatersentrum (DTS)  
Den kulturelle skolesekken i Vestfold  
Den Nationale Scene  
Den norske Forfatterforening  
Den norske Forleggerforening  
Det Internasjonale Barnekunstmuseet  
Design Music AS  
Edvard Hoem  
Einar Solbu  
Erik Rønning Johansen  
Film & kino  
FilmReg  
FolkOrg  
Folkeakademiens Landsforbund  
Folkeakademiet Hålogaland og Nabo i Nord  
Forbundet Frie Fotografer  
Foto-Norge  
Frivillighet Norge  
Fylkesbiblioteksjefkollegiet  
Fylkestinget i Nord-Trøndelag  
Hans Henriksen ved Kunsthøyskolen i Oslo  
Hedmark og Oppland musikkråd  
Hyperion – Norsk Forbund for Fantastiske Fritidsinteresser  
Hålogaland Amatørteaterselskap (HATS)  
Internasjonalt Samisk Filmsenter  
Kjell Y. Riise  
Kopinor  
Kunstsentrene i Norge  
Kultur og læring (Studieforbundet kultur og tradisjon, Musikkens studieforbund, Kristelig Studieforbund og Norges Husflidslag)  
Kulturforbundet  
Kulturvernforbundet  
LNU – Norges barne- og ungdomsorganisasjoner  
Landslaget for lokal- og privatarkiv (LLP)  
Meldal kulturskole  
Modus Senter for middelaldermusikk  
Musikernes fellesorganisasjon (MFO)  
Musikkens Venners Landsforbund  
Musikkutstyrsordningen  
Nettverksmøtet DKS  
Norsk kulturforum – NOKU  
Nordic Black Theater  
Norges Korforbund  
Norges Korforbund, Norsk musikkråd og Norges Musikkorps Forbund  
Norges Musikkorps Forbund  
Norges museumsforbund  
NORLA – Senter for norsk skjønn- og faglitteratur i utlandet  
Norsk barnebokinstitutt  
Norsk Bibliotekforening  
Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening  
Norsk Forfattersentrum  
Norsk Filmforbund  
Norsk filmklubbforbund  
Norsk jazzforum  
Norsk Komponistforening  
Norsk kritikerlag  
Norsk KulturhusNettverk  
Norsk kulturskoleråd  
Norsk musikkråd  
Norsk Oversetterforening  
Norsk Revyfaglig Senter  
Norsk Rockforbund  
Norsk scenekunstbruk  
Norsk Skuespillerforbund  
Norsk teater- og orkesterforening (NTO)  
Norske Barne- og Ungdomsbokforfattere  
Norske Billedkunstnere  
Norske Dansekunstnere (NoDa)  
Norske Dramatikeres Forbund  
Norske Festivaler  
Norske Filmfestivaler  
Norske Filmregissører  
Norske kirkeakademier  
Norske Kunsthåndverkere  
Norske Scenografer  
Ny Musikk  
Nynorsk kultursentrum  
Næringsforeningen i Stavanger-regionen  
Ole Bull Akademiet  
Riksteatret

Rådmannen i Trondheim kommune  
Rådøy kommune  
Sametinget  
Samspill International Music Network  
SKINN (Se Kunst I Nord-Norge)  
Sogn og Fjordane fylkeskommune  
Stoppsted Verden  
Store norske neksikon  
Stiftelsen Cosmopolite Scene  
Stiklestad Nasjonale Kultursenter  
Stavanger kommune  
Studieforbundet kultur og tradisjon  
Sør-Østerdal Slektshistorielag

Teater Avantgarden, BIT Teatergarasjen og Black  
Box Teater  
Telemark kulturnettverk  
Telemark Tegneserieverksted  
Terje Adde, kultursjef Namsos kommune  
Toten dialekt- og mållag  
TrAP (Transnational Arts Production)  
UKM Norge  
Ungdom & Fritid – Landsforening for  
fritidsklubber og ungdomshus  
Verdal kommune ved virksomhetsleder kultur  
Ingvild Aasen  
Den kulturelle skolesekken i Vestfold  
Voksenopplæringsforbundet

Utvalget takker for alle innspillene vi har fått!

---

## Vedlegg 2

# Møter med utvalgets leder, utvalget og/eller sekretariatet

### *Organisasjoner og institusjoner*

Askim bibliotek  
Barneombudet  
Bransjerådet for film  
Danse- og teatersentrum  
Den kulturelle skolesekken, Ungdommens kulturmønstring og Norsk kulturskoleråd – arbeidsseminar  
Det svenske kulturdepartementet  
Digitutvalget  
Fagforbundet  
Film & Kino  
Filmfestivalen i Haugesund  
FolkOrg  
Forsvarets Musikk  
Frivillighet Norge  
Fylkeskultursjefen i Østfold, Østfold teater, Østfold fylkesbibliotek, Østfold kulturproduksjon, Punkt Ø og Det Norske Blåseensemble.  
Fylkeskultursjefskollegiet  
Førde Internasjonale Folkemusikkfestival  
Grund-utvalget  
Hordaland Fylkeskommune, fylkeskonferanse for kultur og idrett 2011  
Horisont Mela  
Introfondet Tromsø  
Kommunene i Sør- og Nord-Trøndelag  
Kommunens Sentralforbund (KS)  
Kritikerlaget  
Kulturbyråden i Oslo kommune  
Kulturforum, Norsk teateråd, TrAP, Musikernes fellesorganisasjon, Den norske Forfatterforeningen, Norske Dansekunstnere og Norske Kunsthåndverkere  
Kultursjefene i Rogalandskommunene  
Kulturskolerådet  
Kulturvernforbundet  
Kunsthøgskolen i Oslo

Music Export Norway  
Musikernes Fellesorganisasjon (MFO)  
Nasjonalbiblioteket  
Norges Musikkorps Forbunds landsmøte  
Nordisk ministerråd/Workshop: Det interkulturelle Norden  
Nord-norsk kulturnettverk  
Norsk Bibliotekforening  
Norsk forening for interkulturell kompetanse  
Norsk kulturforum – NOKU  
Norsk kulturråd (fagadministrasjonen)  
Norsk kulturråd (rådskollegiet)  
Norsk kulturskoleråds landsmøte  
Norsk kulturskoleråd, Norsk kulturforum og Ungdommens kulturmønstring – Innspillseminar til kulturutredningen 2014.  
Norsk teaterlederforum  
Norsk teater- og orkesterforening (NTO)  
Norsk Rockforbund  
Norske Festivalers årskonferanse  
NRK  
Nynorsk kultursentrum  
RidduDuottar Museat  
Rikantikvaren  
Riksarkivaren  
Rikskonsertene  
Riksteatret  
Sametinget  
Samisk kunstmuseum  
Samisk kunstsenter  
Sparebankstiftelsen  
Spekter  
Stiklestad Nasjonale Kultursenter  
Store Norske Leksikon  
Telemarksforskning  
Tromsø bibliotek

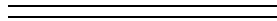
I tillegg har utvalget, utvalgets leder, utvalgets medlemmer og sekretariatet hatt møter med en rekke personer, blant andre:

Anne Aasheim, Anne Oterholm, Arnfinn Bjerkestrand, Astrid Holen, Edvard Hoem, Eli Borchgrevink, Georg Arnestad, Guri Mette Vestby, Hans Fredrik Dahl, IdaLou Larsen, Inger Anne Westby, Jan Grund, Jenny Johannison, Jostein Gripsrud, Jørgen Langdalen, Kari Gjestebø, Khalid Salimi, Kjetil Bang Hansen, Lars Håkonsen, Lene Løken, Liv Hege Skagestad, Margaretha Østern, Odd Are Berkaak, Odd Terje Lysebo, Patrik Liljegren, Per Mangset, Roger Blomgren, Rune Slagstad, Svante Beckman, Svein Bjørkås, Tobias Harding, Tom Remlov, Vigdis Moe Skarstein, William Nygaard og Yngve Slettholm.

Utvalget takker for alle innspillene vi har fått!



Figur 2.1



# Norges offentlige utredninger

## 2012 og 2013

**Statsministeren:**

Rapport fra 22. juli-kommisjonen. NOU 2012: 14.

**Arbeidsdepartementet:**

Arbeidsrettede tiltak. NOU 2012: 6.  
Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2012. NOU 2012: 11.

**Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet:**

Bedre beskyttelse av barns utvikling. NOU 2012: 5.  
Politikk for likestilling. NOU 2012: 15.

**Finansdepartementet:**

Fripoliser og kapitalkrav. NOU 2012: 3.  
Pensjonslovene og folketrygdreformen II.  
NOU 2012: 13.  
Samfunnsøkonomiske analyser. NOU 2012: 16.  
Pensjonslovene og folketrygdreformen III.  
NOU 2013: 3.

**Fiskeri- og kystdepartementet:****Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet:**

Mer effektiv konkurranselov. NOU 2012: 7.  
Ventetid – et spørsmål om tillit. NOU 2012: 12.  
Hindre for digital verdiskaping. NOU 2013: 2.

**Forsvarsdepartementet:****Helse- og omsorgsdepartementet:**

Om kjærlighet og kjøletårn. NOU 2012: 17.

**Justis- og beredskapsdepartementet:**

Trygg hjemme. NOU 2012: 4.  
Ny utdanning for nye utfordringer. NOU 2012: 8.  
Gjennomføring av Rotterdamreglene i sjøloven.  
NOU 2012: 10.

**Kommunal- og regionaldepartementet:****Kulturdepartementet:**

Det livssynsåpne samfunn. NOU 2013: 1.  
Kulturutredningen 2014. NOU 2013: 4.

**Kunnskapsdepartementet:**

Til barnas beste. NOU 2012: 1.

**Landbruks- og matdepartementet:****Miljøverndepartementet:****Nærings- og handelsdepartementet:**

Rett om bord. NOU 2012: 18

**Olje- og energidepartementet:**

Energiutredningen – verdiskaping,  
forsyningssikkerhet og miljø. NOU 2012: 9.

**Samferdselsdepartementet:****Utenriksdepartementet:**

Utenfor og innenfor. NOU 2012: 2.



### Bestilling av publikasjoner

#### Offentlige institusjoner:

Departementenes servicesenter

Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)

Telefon: 22 24 20 00

#### Privat sektor:

Internett: [www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: 07 Aurskog 03/2013



# Norges offentlige utredninger 2013

Seriens redaksjon:  
Departementenes servicesenter  
Informasjonsforvaltning

---

1. Det livssynsåpne samfunn.  
*Kulturdepartementet.*
2. Hindre for digital verdiskaping.  
*Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.*
3. Pensjonslovene og folketrygdreformen III.  
*Finansdepartementet.*
4. Kulturutredningen 2014  
*Kulturdepartementet*

# Norges offentlige utredninger

## 2012 og 2013

**Statsministeren:**

Rapport fra 22. juli-kommisjonen. NOU 2012: 14.

**Arbeidsdepartementet:**

Arbeidsrettede tiltak. NOU 2012: 6.  
Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2012. NOU 2012: 11.

**Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet:**

Bedre beskyttelse av barns utvikling. NOU 2012: 5.  
Politikk for likestilling. NOU 2012: 15.

**Finansdepartementet:**

Fripoliser og kapitalkrav. NOU 2012: 3.  
Pensjonslovene og folketrygdreformen II.  
NOU 2012: 13.  
Samfunnsøkonomiske analyser. NOU 2012: 16.  
Pensjonslovene og folketrygdreformen III.  
NOU 2013: 3.

**Fiskeri- og kystdepartementet:****Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet:**

Mer effektiv konkurranselov. NOU 2012: 7.  
Ventetid – et spørsmål om tillit. NOU 2012: 12.  
Hindre for digital verdiskaping. NOU 2013: 2.

**Forsvarsdepartementet:****Helse- og omsorgsdepartementet:**

Om kjærlighet og kjøletårn. NOU 2012: 17.

**Justis- og beredskapsdepartementet:**

Trygg hjemme. NOU 2012: 4.  
Ny utdanning for nye utfordringer. NOU 2012: 8.  
Gjennomføring av Rotterdamreglene i sjøloven.  
NOU 2012: 10.

**Kommunal- og regionaldepartementet:****Kulturdepartementet:**

Det livssynsåpne samfunn. NOU 2013: 1.  
Kulturutredningen 2014. NOU 2013: 4.

**Kunnskapsdepartementet:**

Til barnas beste. NOU 2012: 1.

**Landbruks- og matdepartementet:****Miljøverndepartementet:****Nærings- og handelsdepartementet:**

Rett om bord. NOU 2012: 18

**Olje- og energidepartementet:**

Energiutredningen – verdiskaping,  
forsyningssikkerhet og miljø. NOU 2012: 9.

**Samferdselsdepartementet:****Utenriksdepartementet:**

Utenfor og innenfor. NOU 2012: 2.

### Bestilling av publikasjoner

#### Offentlige institusjoner:

Departementenes servicesenter

Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)

Telefon: 22 24 20 00

#### Privat sektor:

Internett: [www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: 07 Aurskog 03/2013



**NOU**

Norges offentlige utredninger 2013:4

# Kulturutredningen 2014



# Norges offentlige utredninger 2013

Seriens redaksjon:  
Departementenes servicesenter  
Informasjonsforvaltning

---

1. Det livssynsåpne samfunn.  
*Kulturdepartementet.*
2. Hindre for digital verdiskaping.  
*Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.*
3. Pensjonslovene og folketrygdreformen III.  
*Finansdepartementet.*
4. Kulturutredningen 2014  
*Kulturdepartementet*

# Norges offentlige utredninger 2012 og 2013

**Statsministeren:**

Rapport fra 22. juli-kommisjonen. NOU 2012: 14.

**Arbeidsdepartementet:**

Arbeidsrettede tiltak. NOU 2012: 6.  
Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2012. NOU 2012: 11.

**Barne-, likestillings- og  
inkluderingsdepartementet:**

Bedre beskyttelse av barns utvikling. NOU 2012: 5.  
Politikk for likestilling. NOU 2012: 15.

**Finansdepartementet:**

Fripoliser og kapitalkrav. NOU 2012: 3.  
Pensjonslovene og folketrygdreformen II.  
NOU 2012: 13.  
Samfunnsøkonomiske analyser. NOU 2012: 16.  
Pensjonslovene og folketrygdreformen III.  
NOU 2013: 3.

**Fiskeri- og kystdepartementet:****Fornyings-, administrasjons- og  
kirkedepartementet:**

Mer effektiv konkurranselov. NOU 2012: 7.  
Ventetid – et spørsmål om tillit. NOU 2012: 12.  
Hindre for digital verdiskaping. NOU 2013: 2.

**Forsvarsdepartementet:****Helse- og omsorgsdepartementet:**

Om kjærlighet og kjøletårn. NOU 2012: 17.

**Justis- og beredskapsdepartementet:**

Trygg hjemme. NOU 2012: 4.  
Ny utdanning for nye utfordringer. NOU 2012: 8.  
Gjennomføring av Rotterdamreglene i sjøloven.  
NOU 2012: 10.

**Kommunal- og regionaldepartementet:****Kulturdepartementet:**

Det livssynsåpne samfunn. NOU 2013: 1.  
Kulturutredningen 2014. NOU 2013: 4.

**Kunnskapsdepartementet:**

Til barnas beste. NOU 2012: 1.

**Landbruks- og matdepartementet:****Miljøverndepartementet:****Nærings- og handelsdepartementet:**

Rett om bord. NOU 2012: 18

**Olje- og energidepartementet:**

Energiutredningen – verdiskaping,  
forsyningssikkerhet og miljø. NOU 2012: 9.

**Samferdselsdepartementet:****Utenriksdepartementet:**

Utenfor og innenfor. NOU 2012: 2.

### Bestilling av publikasjoner

#### Offentlige institusjoner:

Departementenes servicesenter

Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)

Telefon: 22 24 20 00

#### Privat sektor:

Internett: [www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: 07 Aurskog 03/2013





# Norges offentlige utredninger 2013

Seriens redaksjon:  
Departementenes servicesenter  
Informasjonsforvaltning

---

1. Det livssynsåpne samfunn.  
*Kulturdepartementet.*
2. Hindre for digital verdiskaping.  
*Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.*
3. Pensjonslovene og folketrygdreformen III.  
*Finansdepartementet.*
4. Kulturutredningen 2014  
*Kulturdepartementet*

# Norges offentlige utredninger

## 2012 og 2013

**Statsministeren:**

Rapport fra 22. juli-kommisjonen. NOU 2012: 14.

**Arbeidsdepartementet:**

Arbeidsrettede tiltak. NOU 2012: 6.  
Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2012. NOU 2012: 11.

**Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet:**

Bedre beskyttelse av barns utvikling. NOU 2012: 5.  
Politikk for likestilling. NOU 2012: 15.

**Finansdepartementet:**

Fripoliser og kapitalkrav. NOU 2012: 3.  
Pensjonslovene og folketrygdreformen II.  
NOU 2012: 13.  
Samfunnsøkonomiske analyser. NOU 2012: 16.  
Pensjonslovene og folketrygdreformen III.  
NOU 2013: 3.

**Fiskeri- og kystdepartementet:****Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet:**

Mer effektiv konkurranselov. NOU 2012: 7.  
Ventetid – et spørsmål om tillit. NOU 2012: 12.  
Hindre for digital verdiskaping. NOU 2013: 2.

**Forsvarsdepartementet:****Helse- og omsorgsdepartementet:**

Om kjærlighet og kjøletårn. NOU 2012: 17.

**Justis- og beredskapsdepartementet:**

Trygg hjemme. NOU 2012: 4.  
Ny utdanning for nye utfordringer. NOU 2012: 8.  
Gjennomføring av Rotterdamreglene i sjøloven.  
NOU 2012: 10.

**Kommunal- og regionaldepartementet:****Kulturdepartementet:**

Det livssynsåpne samfunn. NOU 2013: 1.  
Kulturutredningen 2014. NOU 2013: 4.

**Kunnskapsdepartementet:**

Til barnas beste. NOU 2012: 1.

**Landbruks- og matdepartementet:****Miljøverndepartementet:****Nærings- og handelsdepartementet:**

Rett om bord. NOU 2012: 18

**Olje- og energidepartementet:**

Energiutredningen – verdiskaping,  
forsyningssikkerhet og miljø. NOU 2012: 9.

**Samferdselsdepartementet:****Utenriksdepartementet:**

Utenfor og innenfor. NOU 2012: 2.

### Bestilling av publikasjoner

#### Offentlige institusjoner:

Departementenes servicesenter

Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)

Telefon: 22 24 20 00

#### Privat sektor:

Internett: [www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: 07 Aurskog 03/2013

