



## Notat

Til: Kulturdepartementet  
Fra: Kristin Danielsen  
Vår referanse: 17/18193-36  
Dato: 24.10.2019  
Kopi:

### **Analyse og vurdering av virksomhetens samlede forvaltningspraksis og organisering**

#### **INNLEDNING**

*Norsk kulturråd har analysert og vurdert egen virksomhet, og på bakgrunn av analysen vil vi endre administrasjonens interne organisering. Målet er å sikre at alle deler av virksomheten holder høy kvalitet, samtidig som oppgavene utføres målrettet og effektivt. Dersom endrede arbeidsmåter vil berøre de kollegiale organene for Norsk kulturfond, Statens stipend og garantiinntekter for kunstnere og Fond for lyd og bilde, vil endringene bli planlagt og gjennomført i nært samarbeid med disse.*

Kulturmeldingen «Kulturens kraft – kulturpolitikk for framtida», er en ambisiøs stortingsmelding med konkrete mål for kultursektoren. Kulturrådet vil bidra til å nå disse målene ved å være et tydelig og transparent forvaltningsorgan som tilbyr relevante og gode tjenester til sine brukere, og samtidig være en premissleverandør for utviklingen av en kunnskapsbasert kulturpolitikk. For å lykkes må Kulturrådet nå ut til både kjente og nye brukergrupper og fange opp nye stemmer og initiativ utenfor det etablerte kunst- og kulturfeltet. Kulturrådet må også være fleksibelt nok til å kunne tilpasse seg et skiftende samfunnsbilde. Hensikten med en omstilling av Kulturrådet er å nå alle disse målene.

I denne analysen har vi vurdert Kulturrådets forvaltningspraksis, organisering, styringsstruktur og virkemidler. Gjennom analysen har vi funnet fram til sentrale områder i dagens struktur og praksis der vi ønsker å forbedre organisasjonen for å sikre at vi kan arbeide systematisk med kvalitet, relevans, representativitet, transparens, maktspredning samt andre krav som vi kan møte i fremtiden.



Forbedringspunktene kan samles i to overordnede områder. Det ene er organisering, oppgavefordeling og arbeidsprosesser. Det er behov for endringer på dette området, virksomheten er moden for omstilling for å løse fragmenteringen og siloproblematikken, inklusive skillet mellom oppgaver i «sekretariats-» og «direktoratslinje». Vi finner det nødvendig å utvikle en helhetlig forvaltningspraksis og en organisasjon som i størst mulig grad er utformet for å dekke Kulturrådets samlede behov. Disse endringene vil ha betydning for

- måloppnåelse
- fremtidig omdømme
- ensartet organisasjonskultur, identifikasjon og rolleforståelse
- bedre ressursutnyttelse, styring og kontroll
- fleksibilitet for å kunne løse ulike typer oppgaver.

Det andre området er selve styringsmodellen. Analysen viser behov for bedre samsvar mellom styringsmodellen fra departementet og Kulturrådets praktisering av denne.

### **Bakgrunnen for dagens forvaltningspraksis**

Kulturrådet har fått stadig nye oppgaver siden starten i 1965. Modellen som ble etablert den gang viste seg å fange godt opp kultursektorens – og det norske samfunnets – behov i etterkrigstiden. Siden den gang har Kulturrådet både åpnet seg opp mot verden og ivarettatt det særegent norske. Kulturrådet har dessuten vokst betydelig, samtidig som vi har fått en rekke nye oppgaver, også utover sekretariatsrollen til Kulturfondet, blant annet:

- Fond for lyd og bilde, 2000
- Statens stipend og garantiinntekter for kunstnere, 2000
- Sekretariat for den kulturskolesekken, 2005-2015
- Oppgaver på arkiv- og museumsfeltet ved fusjon med ABM, 2011
- Etablering av kreativ næring, 2017
- Inkluderende kulturliv i Norden, 2017
- Forvaltning av tilskuddsordning for amatørteater, 2018
- Forvaltning av tilskuddsordning for nasjonale minoriteter, 2019

I tillegg kommer oppgaver som Norsk-islandsk kultursamarbeid, multilateralt kultursamarbeid gjennom Nordisk ministerråd og EUs Kreativt Europa, samt EØS-midlene, oppfølging av UNESCOs konvensjon om immateriell kulturarv m.v.

Kulturrådet har i dag mange oppgaver i tillegg til å være sekretariat for de kollegiale organene. Dette har særlig blitt tydelig etter at Kulturrådet i 2011 ble fusjonert med tidligere ABM og fikk ansvaret for arkiv- og museumsoppgaver (arkivoppdraget ble senere flyttet til Arkivverket).

Det organiserende prinsippene i dagens organisasjonsmodell er «faglig samhold» og «organisering etter oppgavetype», og den interne organiseringen er etablert med en råd-, styre- og utvalgslinje (Kunstavdelingen) og en direktoratslinje (Kulturavdelingen).

### **Behov for endring i forvaltningspraksisen**

Dagens forvaltningsmodell springer i hovedsak ut fra historiske tradisjoner for behandling av ulike budsjettposter som har kommet til over tid på bakgrunn av kunstfaglige behov og politiske tiltak for å imøtekomme disse. Dagens modell er derfor ikke konsolidert eller basert på en samlet analyse av mål og virkemidler. Det at oppdrag er blitt tilført over tid har gjort at nye oppgaver i for høy grad har blitt lagt utenpå de eksisterende, uten at det samtidig har vært fokusert på en helhetlig systematikk eller plan for langsiktig måloppnåelse og ressursutnyttelse.

Utilstrekkelig samordning av nye oppgaver og ressurser med eksisterende har ført til en silopreget organisasjon. Med silo menes ikke bare kunstfaglig baserte inndelinger, men også at det over tid har vokst frem ulike rolleforståelser, identifikasjonsmønstre og organisasjonskulturer som oppfattes som formfullendte, ofte ønskelige og legitime sett fra de ulike siloene. Mellom siloene er det ulike syn på hvilke mål som skal følges, hvordan ressurser skal anvendes, osv. I tillegg utgjør de ofte anvendte begrepene «fondslinje» og «direktoratslinje» et sterkt og unødige skille mellom ulike deler av virksomheten. Denne inndelingen av virksomheten skaper utfordringer både internt og eksternt.

I dagens forvaltningspraksis må to ulike roller kombineres. Den ene dreier seg om oppgaver der Kulturrådet organiserer og tilrettelegger sitt arbeid for å støtte opp under arbeidet i de kollegiale organene som sekretariat, mens vi i den andre rollen organiserer og utfører oppgaver gitt av departementet(ene). De kollegiale organer opererer innenfor prinsippet om armlengdes avstand. Ansatte som jobber med sekretariatsoppgaver må balansere dette prinsippet opp mot det å jobbe i forvaltningen med ordinære forvaltningsoppgaver. Etterhvert som vi har fått flere oppgaver utenfor sekretariatslinjen opp mot de kollegiale organene, har kompleksiteten i virksomhetens forvaltningsmodell dermed økt. Disse forholdene utfordrer rolleforståelsen og dermed vår forvaltningspraksis.

Dagens forvaltningspraksis legger i stor grad kunst- og kulturfaglig kompetanse til grunn, noe som er viktig for å kunne gjøre kvalitative vurderinger i tilskuddsforvaltningen, men som kan være mer problematisk for forvaltningspraksis generelt. Vi vil i fremtiden trenge mer forvaltningskompetanse og bedre politikkforståelse, både for å være et bedre sekretariat for de kollegiale organene, men også for å styrke virksomheten forøvrig.

Totalt sett er det rom for ulike forbedringer når det gjelder forvaltningspraksis. Vi vil i tiden fremover undersøke hvordan vår forvaltningspraksis bør revideres og forbedres i lys av problemstillingene ovenfor og dagens prinsipper for virksomhetsstyring.

## **Behov for endring i intern styringsstruktur for å sikre transparens, effektivitet og maktspredning**

Departementets instruks for økonomi- og virksomhetsstyring til Kulturrådet angir virksomhetens myndighet og ansvar og forutsetninger og krav til systemer, rutiner og styringsprosesser. Det fremgår av instruksene at fagadministrasjonens rolle overfor de kollegiale organene er å være sekretariat. Fagadministrasjonen skal yte en tjeneste til de kollegiale organene, og det er direktørens oppgave å definere hvordan tjenesten best kan leveres, og hvordan fagadministrasjonens ressurser skal disponeres. Ressursstyringen av den samlede porteføljen er samlet under direktør for å løse alle oppgaver utenom selve utøvelsen av det kunstfaglig skjønn, og utenom det handlingsrom de enkelte kollegiale organene skal ha for å definere og utforme ordninger på et kunst- og kulturfaglig grunnlag. Det må i fremtiden sikres at praksis er i tråd med departementets instruks for økonomi- og virksomhetsstyring, fordi det over tid har utviklet seg et manglende samsvar mellom denne og praksis.

Nye oppgaver som har kommet til Kulturrådet har i mange tilfeller hatt med seg etablerte praksiser med historikk. I tillegg følges en slik tilpasning ofte av et interessentbilde som erfaringsmessig har konkrete ønsker til oppgaveløsningen i Kulturrådet. Når Kulturrådet ikke har utredet en egen helhetlig forvaltningspraksis eller tilstrekkelig metode ved mottak av nye oppgaver, har synspunkter fra interessentbildet og etablert praksis ofte vunnet frem. Tilpasninger i praksis over tid har derfor resultert i en organisasjon der ressursstyringen av oppgavene i for liten grad er systematisert og sentralisert. Dette har ført til at organisasjonens forvaltningspraksis bærer preg av å være bunnstyrt.

Det påpekes i Probas analyse «Kulturrådets forvaltningspraksis» at «*Styringen av den komplekse konstruksjonen Norsk kulturråd hviler i dag i høy grad på at direktør og lederne av de kollegiale organene selv finner formålstjenlige måter å samordne og prioritere ressurser*». Utsagnet deres «hviler på» er en interessant historisk beskrivelse. Dagens forvaltningspraksis gir dermed uklarheter knyttet til den praktiske gjennomføringen av styring og ledelse for de oppgavene virksomheten utfører for styrer, råd og utvalg, innbefattet ansvarsdelingen mellom direktør og ledere av de kollegiale organ.

Det er flere årsaker til at vi nå vil ta tak i disse utfordringene. Det er en risiko for at beslutninger fattes på feil grunnlag og med mangelfull transparens og maktspredning når beslutningsansvaret og styringslinjene ikke er tydelig definert, men baseres på etablert praksis eller «tradisjon», fremfor at de er forankret i faktiske fullmakter. Dette er derfor ikke en bærekraftig styringsstruktur innad i Kulturrådet.

I fremtiden bør samordning mellom direktør og ledere av råd, styre og utvalg helt og fullt legge departementets instruks om økonomi og virksomhetsstyring til grunn.

## **Behov for endringer i rutiner og arbeidsprosesser**

Det foreligger høy grad av skreddersøm og spesialisering i Kulturrådet. Det kan bety at effektiviseringsgevinstene av å bygge ut Kulturrådet med flere oppgaver ikke har vært realisert i tilstrekkelig grad, og at det fortsatt finnes et potensial for gevinstrealisering. Særlig i den mest ressurskrevende arbeidsprosessen som er søknadsbehandling, foreligger det en praksis som gjør ressursstyringen vanskelig, og hvor identifikasjonen med feltet har ført til skreddersøm som generell

løsningsmetode, også der hvor mer standardisering kunne vært vurdert. Det betyr at vi må gjennomgå og forbedre disse arbeidsprosessene der det er behov for det.

Proba Samfunnsanalyse har i 2019 på oppdrag fra Kulturrådet utarbeidet rapporten «Kulturrådets forvaltningspraksis», der det nettopp pekes på behov for økt samordning, forenkling og fornying av forvaltningspraksisen for å sikre at vår praksis svarer på dagens behov. I deres rapport påpekes det behov for i større grad å systematisere og standardisere måten sekretariatsfunksjonen opp mot de kollegiale organene utøves på, også ved økt digitalisering. Samtidig påpekes det at det kan være behov for differensiering i løsningen av arbeidsoppgaver som i dag utføres ensartet, men hvor det med fordel kan vurderes om en differensiering er hensiktsmessig, både av hensyn til de tjenestene vi leverer, og til måloppnåelsen og ressursbruken. Alt dette støtter vår vurdering om at Kulturrådet i større grad trenger en fornyet og samlet metodikk for sin oppgaveløsning.

Vi vil nå ta tak i og forbedre arbeidsprosessene og organiseringen av disse, med referanse til beste praksis i offentlig tilskuddsforvaltning. Målet er en bedring styring og fordeling av de administrative ressursene, men disse endringene må vi gjøre med basis i en ny og annerledes organisasjons- og styringsstruktur i Kulturrådet.

### **Representativitet, nye stemmer og maktspredning**

Kulturrådet har tiltak som skal bidra til å at vi møter dagens kunstnerpraksiser. Nye medlemmer fra kunstfeltene velges inn i utvalg og komiteer annethvert år. Vi har en digital forvaltning som i noen grad samler informasjon om søkere gjennom den digitale søknadsportalen. Det anvendes sporadiske brukerundersøkelser som skal fange opp hvordan tilskuddsordningene passer feltet. I avdeling for kulturanalyse bestilles utredninger og analyser i et forsøk på å tilrettelegge for best mulig kunnskap om kunst- og kulturfeltet. Utvalg og fagadministrasjon gjennomgår ordningenes retningslinjer for å se om de i stor nok grad er tilpasset tverrfaglige prosjekter og nye stemmer. Det igangsettes særskilte satsinger og prøveordninger. Vi har fokus på informasjonsmøter og dialog med kunstnere over hele landet.

Samtidig er vi kjent med at det er fagområder, praksis og uttrykk som helt eller delvis opplever å falle utenfor Kulturrådets tilskuddsordninger. I omdømmeundersøkelsen vi gjennomførte i 2018 kommer det også frem at det er et gap mellom endel av interessentenes forventninger og Kulturrådets oppfyllelse når det kommer til å bidra til kunst og kultur over hele landet. Flere av respondentene mener at Kulturrådet er for Oslosentrert og tar for lite geografiske hensyn.

Det er avgjørende at vi nå får mer kunnskap om de aktørene som ikke benytter Kulturrådets tjenester i dag, slik at vi blir bedre til å sikre representativitet, nye stemmer og maktspredning. Kulturrådet trenger en egen identitet som i større grad enn i dag må være forankret i egen metode og en samlet profil som gir grunnlag for et helhetlig omdømme som oppfattes likt hos *alle* interessentene, både kjente og nye.

I en analyse fra Oxford Research pekes det videre på at Kulturrådet er tett på kunst- og kulturfeltet og lytter til aktørenes behov. De mener at det likevel i mindre grad gjøres en tilstrekkelig kritisk vurdering av behovene for virkemidlene og av koblingen mellom virkemidlene og Kulturrådets overordnede målsetninger. Det påpekes det at det ikke finnes noen overordnet, prinsipiell policy for kunnskapsinnhenting og evaluering av virkemidler, dvs. når man skal evaluere og på hvilken måte, og at Kulturrådet heller ikke har noen uniform tilnærming og systematikk når det gjelder opprettelsen av nye virkemidler. Oxford mener også at det i liten grad gjøres vurderinger av virkemidlene i forhold til hverandre, eksempelvis om de overlapper, er komplementære eller er substitutter. Gjennom å ta i bruk slike tilnærminger, vil vi kunne styrke måloppnåelsen og skape økt legitimitet.

Vi vil nå ta tak i disse utfordringene slik at vår virkemiddelanvendelse også bidrar til å sikre maktspredning, representativitet og nye stemmer. I den grad det berører porteføljen til de kollegiale organene vil vurderingene måtte gjøres i nært samarbeid og forståelse med det enkelte kollegiale organ.

### **Konklusjon**

Vi har analysert og vurdert egen virksomhet og vil nå omstille administrasjonens interne organisering. Målet er at alle deler av virksomheten holder høy kvalitet samtidig som det drives målrettet og effektivt. Omstillingen skal føre til god samlet forvaltningspraksis slik at vi kan sikre representativitet, nye stemmer og maktspredning, samtidig som vi arbeider transparent og effektivt. Dersom endrede arbeidsmåter berører de kollegiale organene som styrer Norsk kulturfond, Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde, vil endringene bli gjort i nært samarbeid med disse.