

Arbeidsgiverforeningen Spekter er en av Norges ledende arbeidsgiverforeninger for private og offentlige eide virksomheter, som til sammen har over 220.000 ansatte. Spekter er den dominerende arbeidsgiverforeningen innenfor sektorene helse, samferdsel og kultur.

HØRINGSUTTALELSE TIL STORTINGSMELDING 8 (2018-2019) KULTURENS KRAFT

I denne høringsuttalelsen gir Spekter innledningvis en kort overordnet vurdering av meldingen, før vi vektlegger følgende konkrete temaer: Digitale muligheter, økonomien i kultursektoren, kunnskapsbasert kulturpolitikk, og regionreformens betydning for kulturområdet.

Media og kunst og kultur er demokratifremmende

Kulturmeldingen gir en god beskrivelse av realiteter og utfordringer for kulturlivet på overordnet nivå. Forankringen av kulturpolitikken i demokrati, ytringsfrihet, kritisk refleksjon og kvalitet er meget positivt. Den understreker kunstens og kulturens verdi i en tid med press mot demokratiet i mange land, svekkelse av troverdighet i de stadig økende og uredigerte informasjonsstrømmer, og omfattende demografiske endringer.

Det er positivt at meldingen vektlegger kulturpolitikken betydning for andre politikkområder, som næringspolitikk, velferds- og integreringspolitikk, utenriks- og forsvarspolitikk og forebygging av kriminalitet. Vi oppfatter dette som en styrket begrunnelse, og ikke som en instrumentalisering av kulturpolitikken.

Med sitt overordnede perspektiv på kulturen gir meldingen et godt grunnlag for at kulturlivets aktører selv kan definere løsninger og trekke slutninger på konkret nivå. Men fordi meldingen er holdt på et overordnet nivå, etterlater den også mange åpne spørsmål. Vi antar at mange av disse temaene vil bli nærmere belyst i de øvrige varslede meldinger og strategier. Samtidig ser vi et behov for å se nærmere på en del temaer der meldingen tar til orde for samordning og nasjonale løsninger, uten å an vise tydelig retning for slik innsats.

NRK og kulturinstitusjonen er viktige byggesteiner i samfunnet

Offentlig støtte til kultur kan fort bli salderingspost på pressede offentlige budsjetter. Derfor er det demokratifremmende at regjeringen løfter kulturinstitusjonene og mediene som selvstendige byggesteiner i samfunnet, og begrunner kulturpolitikken og støtten til kulturinstitusjonene blant annet med deres demokratiserende funksjon som samlende arenaer for meningsbrytning.

Flere land i Europa sliter med økende forskjeller, polarisering og de-demokratisering. Regjeringens kulturpolitikk foreskriver nettopp den frie kunsten, kulturen og mediene som vaksinen et samfunn trenger mot dette. Det er Spekter svært fornøyd med.

Vi trenger sterk offentlig finansiering av nøkkelinstitusjoner med brede samfunnsoppdrag for å beholde et mangfold av tilbud av høyeste kvalitet til et stadig mer kresent publikum. De offentlig finansierte institusjonene og NRK er generatorer for kulturlivet i Norge.

Spekter ser derfor med bekymring på at regjeringen i Granavolden-plattformen holder fast på setningen fra Jeløya-plattformen om at de skal *«arbeide for at NRK i minst mulig grad svekker aktivitetsgrunnlaget til medier som henter sine inntekter i markedet»*. Videre står det at *«All mediestøtte skal samles i én ordning.»*

Betyr dette at regjeringen gir helt nye signaler om NRKs fremtid? Formuleringene i regjeringsplattformen kan nemlig lett tolkes som at regjeringen ønsker å begrense NRKs programportefølje gjennom en tilpasning av NRK-plakaten slik at NRK *«i minst mulig grad svekker aktivitetsgrunnlaget til medier som henter sine inntekter i markedet»*.

I Medietilsynets rapport fra 2018 om NRKs bidrag til mediemangfoldet konkluderes det slik: *«Å svekke NRK som offentlig finansiert allmennkringkaster vil ikke gjøre de kommersielle mediene mer konkurransedyktige, og kan heller svekke enn styrke et samlet mediemangfold»*. Det er derfor svært beklagelig at formuleringene i regjeringsplattformen ser ut til å bygge på tidligere tilbakeviste myter, snarere enn dokumenterte fakta.

Signalene fra Granavolden-plattformen står etter Spekters syn i kontrast til kulturmeldingens vektleggelse av betydning av demokrati, ytringsfrihet og dannelse. Et svekket NRK betyr et svekket mediemangfold, og dermed også et svekket rom for offentlig debatt, ytringsfrihet, meningsbrytning og dannelse.

Spekter mener det er helt avgjørende for Norge som demokrati og kulturnasjon å prioritere den kulturelle infrastrukturen det har tatt flere tiår å bygge opp. Stabile og forutsigbare rammevilkår for kulturinstitusjonene, inkludert NRK, er en viktig forutsetning for at disse skal fortsette å spille en slik sentral rolle for de demokratiske verdiene og opplysningsidealene som meldingen vektlegger.

Digitaliseringen legger nye premisser for kulturlivet

Kulturmeldingen har mange gode betraktninger om status og utfordringer innen det digitale feltet. Digitaliseringen legger nye premisser for kulturlivet, nye teknologier avløser hverandre i raskt tempo, og det er vanskelig å vite hvilken retning utviklingen vil ta.

Digitalisering handler ikke først og fremst om å ta i bruk ny teknologi, men om omstilling for å møte nye forventninger fra brukerne, tilpasning til en kultur- og mediesituasjon som gir tilgang til nye markeder, men som også representerer en ny og krevende global konkurransesituasjon.

I fremstillingen av digitaliseringens utfordringer ligger det tydelige forventninger til institusjonene om en mer offensiv satsing på feltet innenfor alle aspekter av virksomheten. Det finnes mange barrierer som må overvinnes for å utnytte digitaliseringens potensial, både i og utenfor institusjonene.

NRK har kommet langt i utviklingen av digitale løsninger både for å sikre gjennomslag hos nye generasjoner, og for å møte den globale konkurransen som er «bare et klikk unna». Men i andre deler av kultursektoren er bildet mer blandet.

Museene er kommet et stykke på vei i digitaliseringen av sine samlinger og lagt ut dette i fellesportalen Digitalt Museum, men lite av materialet er formidlet på egne hjemmesider og nyere, rettighetsbelagt materiale er i liten grad lagt ut. Enkelte teatre orienterer seg mot språkteknologiske løsninger for simultanoversettelse, og noen av orkestrene har etablert seg på digitale plattformer.

På listen over punkter for prioriteringer og videre oppfølging nevnes blant annet behovet for tilrettelegging av transparens og deling i kultursektoren, rettighetsklarering, tilgjengeliggjøring av kulturarven, utvikling av digitale forretningsmodeller og satsing på en norskspråklig infrastruktur.

Men meldingen gir ingen konkrete føringer for hvordan slik tilrettelegging, deling og utvikling skal skje, forslag til nasjonale løsninger eller andre samlende tiltak. De enkelte institusjoner er derfor i stor grad overlatt til seg selv.

Mens man på orkestersiden ved et trepartssamarbeid har klarert digitale sekundærrettigheter, står både museene og teatrene uten noen slik felles rettighetsklarering. Kunst- og kulturinstitusjonene mangler digitale forretningsmodeller, mens mediebedriftene etter et tiår med gratisløsninger gradvis begynner å etablere et digitalt inntektsgrunnlag.

Spekter vil peke på disse utfordringene og mulighetene for digitalisering, i tråd med flere av kulturmeldingens punkter for prioriteringer og videre oppfølging:

- De utfordringene kulturmeldingen peker på for hele kulturfeltet må operasjonaliseres for at institusjonene skal kunne prioritere riktige tiltak. De ulike deler av sektoren bør ses under ett. Som den største arbeidsgiverforeningen i kultursektoren vil Spekter bidra inn i denne prosessen.
- Kulturmeldingens punkt om å målrette tilskuddsmidler for innovasjon og digital forretningsutvikling på kulturfeltet bør følges opp med konkrete, søkbare ordninger.
- Kulturrådet bør få styrket sin kapasitet til å tilrettelegge og stimulere til samordnede løsninger, både for museer og andre kulturinstitusjoner.
- Det bør legges til rette for forhandlinger mellom rettighetshavere og institusjoner for å utvikle standardavtaler for digital formidling av rettighetsbelagt materiale.
- Det bør oppmuntres til at digitalt materiale fra museenes samlinger og fra andre institusjoner utformes i standardisert format som åpne data, slik at flere leverandører kan konkurrere om å lage best mulige plattformer.
- Institusjoner som vil dele sine digitale løsninger med sine respektive sektorer bør stimuleres med ressurser for slik tilrettelegging, i tråd med den medvirkning til åpenhet, transparens og deling som kulturmeldingen tar til orde for. Brukerorientering, tjenstedesign og erfaringer med omstilling fra analog til digital kultur både fra egen og andre sektorer bør vektlegges.

Viktig med forutsigbare rammevilkår og evaluering av ABE-reformen

Kulturmeldingen varsler hardere prioriteringer av offentlige tilskudd i årene som kommer, i tråd med perspektivmeldingen og øvrige politiske signaler. Institusjonene oppfordres til å effektivisere driften, etablere nye forretningsmodeller, stimulere kulturturismen og øke egeninntjeningen gjennom privat tilleggsfinansiering.

Med hensyn til å etablere nye forretningsmodeller og øke egeninntjeningen, er det et par ting vi vil bemerke.

For det første er det viktig at det skapes en bred aksept, også hos kommersielle kulturaktører, for at offentlig støttede kulturinstitusjoner og NRK faktisk skal kunne utvikle nye forretningsmodeller og øke sin egeninntjening. Bare den siste tiden har vi sett flere debatter hvor det er mye som kan tyde på at flere snarere er av den oppfatning at kulturinstitusjoner med offentlig støtte bør forbeholdes den akademisk elite. Spekter skulle derfor ønsket at denne tematikken var bedre belyst i meldingen.

For det andre er det viktig at den offentlige støtten ikke reduseres, straks institusjonene lykkes med nye forretningsmodeller og egenfinansiering. Dette vil gi helt gale signaler og derfor ikke fungere som insentiv til å øke egeninntjeningen. I regjeringserklæringen skriver regjeringen at den vil «*Legge til rette for forutsigbare rammevilkår for kunst- og kulturinstitusjoner, blant annet ved å vurdere modeller for mer forutsigbare tilskuddsordninger.*» Spekter har forventinger til regjeringens videre arbeid med dette.

Regjeringen har innført ABE-reformen som et virkemiddel for effektivisering, som med sine osthøvelkutt nå er på sitt femte statsbudsjett. Den er imidlertid et lite treffsikkert virkemiddel, idet den rammer de institusjoner som allerede har effektivisert driften like sterkt som dem som ikke har gjort det i samme grad. Kulturinstitusjonene er også arbeidsintensive virksomheter som ikke like lett som andre offentlige instanser kan skjære ned på staben uten merkbare skadevirkninger.

De gjentatte nedskjæringene har allerede fått merkbare virkninger i flere institusjoner. Hos enkelte står stillinger tilknyttet den kunstneriske kjernevirksomheten ubesatte, i andre blir nøkkelmedarbeidere ikke erstattet ved naturlig avgang. Et økende antall kulturbygg blir stengt, trolig i mangel av tilstrekkelige rammer.

På denne bakgrunn ber Spekter som landets største arbeidsgiverforening innen kultursektoren om en evaluering av ABE-reformen. En slik evaluering vil kunne synliggjøre om reformen faktisk har utløst en effektiviserings- og avbyråkratiseringsgevinst, eller om den bare fungerer som betegnelse på jevnlig reduksjoner av tilskudd. En slik evaluering vil også kunne vise tydeligere hvilke effektiviseringsgevinster som likevel kan hentes ut.

Som virkemiddel for å stimulere institusjonenes arbeid for å øke egeninntjeningen gjennom private gaver har regjeringen innført gaveforsterkningsordningen.

Mens institusjonene uttrykker stor tilfredshet over de ekstra inntektene ordningen gir på toppen av private gaver, er det samtidig en utbredt oppfatning at ordningen først og fremst fungerer som premiering, og ikke et insentiv.

Rundt 90 prosent av de private gavene til kulturinstitusjoner som har utløst gaveforsterkning de siste årene kommer fra allmenntilgitt stiftelser, ifølge regjeringens oversikt. Dette er positivt, men må betegnes som «lavhengende frukt».

Institusjonene gir uttrykk for at mens tilgangen på midler fra stiftelsene de siste årene har økt, har gaver og prosjektmidler fra private bedrifter minket. Det er grunn til å tro at en innføring av insentiver for giverne, og ikke bare for mottakerne, vil kunne utløse flere midler fra bedrifter og privatpersoner utover de relativt lett tilgjengelige midlene fra stiftelsene. Skatteinsentiver vil kunne være et av flere slike mulige insentiver. Endringer i stiftelseslovgivningen som for eksempel pålegger nye private stiftelser å utbetale en viss andel til kultur kan være et annet. Utprøving av ulike former for offentlig-privat samarbeid i kultursektoren kan være et tredje.

Spekters vurderinger:

- For å styrke tilgangen til privat tilleggsfinansiering utover midlene fra stiftelsene mener Spekter man bør vurdere innføring av insentiver for giverne, og ikke bare mottakerne.
- Skatteinsentiver for gaver til kultur kan være et virkemiddel, endringer i stiftelseslovgivningen kan være et annet. En tredje mulighet kan være å vurdere om aspekter av filminsentivordningen kan overføres på prosjekter innen kulturinstitusjonene.
- ABE-reformen bør evalueres, for å gi et grunnlag for å vurdere om reformen faktisk utløser effektivisering og avbyråkratisering innen kultursektoren.
- Man bør vurdere å innføre en OPS-ordning for kulturinstitusjoner.

Kulturforskningen bør styrkes

Spekter er tilfreds med at kulturmeldingen understreker kunnskapens betydning, blant annet som en brodd mot populisme, og hvorledes kunnskap utvikler sektoren og slik er et gode i seg selv.

Spekter mener videre det er behov for styrking av kulturforskningen som samfunnsforskning. KULMedia-prosjektet er godt, men det trengs andre programmer som synliggjør kunsten og kulturens samfunnsmessige betydning, og som gir et forskningsbasert grunnlag for politikktutforming på kulturfeltet.

Spekter vil oppfordre til styrket forskningsinnsats for kultur innenfor disse feltene:

- Betydningen av migrasjon og endret demografi. Det er avgjørende at det ligger kunnskap til grunn for institusjonenes arbeid med å oppnå større representativitet i publikumsgrunnet, slik at deres arbeid blir mer treffsikkert.
- Forskning som gir et bedre grunnlag for kulturinstitusjonenes arbeid med å beholde og videreutvikle publikumsgrunnet, spesielt mot ungdom og unge voksne.
- Forskning for å belyse skolens og kulturskolens innsats vil være viktig både i arbeidet med barn og unge og i arbeidet for integrasjon, slik Norsk teater- og orkesterforening (NTO) også viser til i sin høringsuttalelse. Her vil arbeidet med digital formidling være et viktig element.

- Forskning som kan øke kompetansen og kunnskapsgrunnlaget for styrket innsats innenfor kulturbasert reiseliv, blant annet gjennom utvikling av nye digitale forretningsmodeller.

Sterk nasjonalt og statlig forankret strategi viktig for kulturpolitikken

Hagen-utvalget foreslo en massiv overføring av forvaltningsansvar for kulturinstitusjoner fra staten til de nye fylkeskommunene. Spekter er tilfreds med at de ytterliggående forslagene fra utvalget er modifisert og godt drøftet i kulturmeldingen og den tilhørende utredningen om oppgave- og ansvarsfordeling for forvaltningen på kulturområdet.

Spekter vil fremheve betydningen av at man opprettholder en sterk nasjonalt og statlig forankret strategi for kulturpolitikken og forvaltningen. Vi viser til oppgave- og ansvarsutredningen, der det påpekes at dagens fylker vier kulturen svak oppmerksomhet, og at få fylker har egne strategier på kulturområdet. Dette bør vektlegges i den videre politiske behandlingen av regionreformen på kulturområdet. Overføring av forvaltningsansvar til fylkeskommuner bør skje ut fra det som best gavner kunstens og kulturens behov, og ikke primært ut fra fylkeskommunenes behov for nye oppgaver.

Spekter frykter at overføring fra statlig til fylkeskommunal forvaltning vil gjøre mange kulturinstitusjoner sårbare for tøffe budsjettprosesser, når regionene skal prioritere kulturen opp mot «hardere» og ofte lovpålagte offentlige oppgaver som samferdsel og utdanning.

Spekter vil fremheve disse punktene:

- Vi vil advare mot den risiko det innebærer å svekke viktige, men små nasjonale kompetansemiljøer. Institusjoner som har et nasjonalt mandat, krever sentrale avgjørelser eller er særskilt sårbare fordi de representerer små miljøer med høye krav til faglig kompetanse, bør opprettholdes på statlig nivå.
- Storbyenes rolle bør vektlegges som kulturelle kraftsentre i ulike deler av landet, i tråd med refleksjonene som gjøres i oppgave- og ansvarsutredningen. Institusjoner med nasjonalt mandat bør kunne ligge andre steder enn i hovedstaden. Det er også viktig at både storbykommunene og kulturinstitusjonene sikres gode muligheter til deltakelse i de dialogprosesser det legges opp til i forbindelse med vurdering av nytt forvaltningsnivå, slik også NTO fremhever.
- Spekter er positive til at kulturloven skal styrkes og bli et sterkere styringsredskap for kulturforvaltningen. En ny kulturlov bør vurdere lovfesting av prinsippet om armlengdes avstand, for å understreke institusjonenes uavhengighet av politiske føringer innenfor programmering og øvrig kulturfaglig virksomhet.
- Vi vil understreke betydningen av bredde og kompetanse i styresammensetting ved eventuell overgang til nytt forvaltningsnivå.

- Mange kulturbygg har betydelige og økende etterslep innenfor vedlikehold, ifølge rapporter utarbeidet av Oslo Economics for Spekter fra 2019. Dette kan romme store økonomiske utfordringer som de nye fylkeskommunene bør være seg bevisst ved en eventuell overtagelse av forvaltningsansvar.