



# Innst. 80 S

(2013–2014)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:12 (2012–2013)

### Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av tilskuddsforvaltningen i Norsk kulturråd

Til Stortinget

#### 1. Sammendrag

Målet med undersøkelsen har vært å belyse om tilskuddene til kunstområdene scenekunst, musikk og visuell kunst er hensiktsmessig utformet, forvaltet og fulgt opp av tilskuddsforvalterne og departementet ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger. Undersøkelsen omfatter perioden 2006–2012.

Det er en viktig kulturpolitisk oppgave å legge til rette for at alle kan oppleve et mangfold av kulturtilbud og kunstneriske uttrykk og delta i et aktivt kulturliv, uavhengig av geografiske og sosiale skillelinjer, jf. blant annet Prop. 1 S (2011–2012) for Kulturdepartementet.

Riksrevisjonens undersøkelse omfatter bevilgningene som forvaltes av Norsk kulturråd, Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde. For 2012 utgjorde disse bevilgningene til sammen 580 mill. kroner, dvs. en økning på 215 mill. kroner siden 2006. Administrasjonen i Norsk kulturråd er også tillagt sekretariatsfunksjonene for Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde.

##### 1.1 Hovedfunn

- Det har vært en sterk økning i tilskuddene til Norsk kulturfond i perioden, men det er forskjeller i den geografiske fordelingen av tilskuddene.
- Det er svakheter i tilskuddsforvaltningen i Norsk kulturråd, og søknadsbehandlingen har ikke vært tilstrekkelig dokumentert.

- Norsk kulturråd har ikke god nok oppfølging og informasjon om bruken av tilskuddene.
- Kulturdepartementets styring har ikke i tilstrekkelig grad sikret tilfredsstillende tilskuddsforvaltning.

##### 1.2 Riksrevisjonens merknader

###### 1.2.1 *Det har vært en sterk økning i tilskuddene til Norsk kulturfond i perioden, men det er forskjeller i den geografiske fordelingen av tilskuddene*

Det er et prioritert kulturpolitisk mål å sikre alle tilgang til kunst- og kulturopplevelser, samt å sørge for at muligheten til å uttrykke seg gjennom kunst og kultur ikke skal være avhengig av geografi eller sosiale skillelinjer.

I perioden 2006–2012 har tilskuddene som tildeles gjennom Norsk kulturfond blitt mer enn fordoblet. Økningen er særlig sterk på scenekunstområdet, men også betydelig på musikkområdet. Undersøkelsen viser store geografiske forskjeller både når det gjelder fordeling av tilskuddskroner per innbygger og andel innvilgede søknader under Norsk kulturfond. Tilskudd per innbygger er høyest i Oslo og Finnmark med henholdsvis 1 652 kroner og 703 kroner per innbygger, og lavest i Møre- og Romsdal og Hedmark med 95 kroner og 89 kroner per innbygger. For de fleste fylkene er andel innvilgede søknader mellom 34 pst. og 45 pst. Ytterpunktene i perioden er 83 pst. i Nordland og 17 pst. i Nord-Trøndelag.

Ifølge Kulturdepartementet er det de kunstneriske kvalitetene i søknaden som er viktigst for å få søknaden innvilget. De geografiske forskjellene kan ifølge departementet i noen grad forklares med antall søknader og fylkenes kulturelle infrastruktur og tradisjoner. Riksrevisjonen vurderer det likevel som en

utfordring at det mellom noen fylker er store forskjeller i fordelingen av tilskuddsmidlene.

### **1.2.2 Svakheter i tilskuddsforvaltningen i Norsk kulturråd**

Antall søknader til de tre kunstområdene innenfor Norsk kulturfond har i de senere årene økt betydelig uten at det har medført endringer i forvaltningen av ordningene. Store deler av saksbehandlingen utføres manuelt og uten elektroniske støttesystemer. Saksbehandlingskapasiteten har i tillegg vært uendret. Tilskuddsforvaltningen har derfor blitt mer sårbar i løpet av perioden. Norsk kulturråd har ansvar for at tilskuddsforvaltningen til enhver tid er effektiv og forsvarlig, jf. økonomiregelverket. Det er positivt at Norsk kulturråd har startet en gjennomgang og modernisering av tilskuddsforvaltningen. Dette omfatter blant annet planer om å ta i bruk et elektronisk søknads- og saksbehandlingssystem i løpet av 2013.

Tildeling av tilskudd skjer ved enkeltvedtak, og et enkeltvedtak skal grunngis og være basert på skriftlighet, slik at saksbehandlingen blir sporbar og etterprøvable. Norsk kulturråd har overfor Kulturdepartementet påpekt behov for bedre internkontroll og dokumentasjon av saksbehandlingen med tilfredsstillende sporbarhet og etterprøvbarhet i søknadsbehandlingen. Undersøkelsen viser at begrunnelsen for avslag eller tilråding om støtte i en del tilfeller ikke er tilstrekkelig dokumentert verken i administrasjonens eller i fagutvalgenes interne søknadsbehandling. Riksrevisjonen vurderer det som uheldig at begrunnelsene i den interne søknadsbehandlingen i Norsk kulturråd og i Fond for lyd og bilde ikke er tilstrekkelig dokumentert i et betydelig antall saker.

Selv om et forvaltningsorgan kan la være å gi en samtidig begrunnelse for vedtak som fordeler tilskudd, fritar dette likevel ikke virksomheten fra kravet om å sikre sporbarhet i søknadsbehandlingen. Begrunnelsene som ligger til grunn for vedtakene som treffes, skal dokumenteres slik at de kan etterprøves av blant annet aktuelle klage- og tilsynsorgan. Hvor omfattende en slik dokumentasjon skal være må imidlertid avveies i forhold til forvaltningsorganets arbeidsbyrde. I flertallet av sakene som er gjennomgått av Riksrevisjonen, foreligger det tilfredsstillende dokumentasjon av begrunnelser. Det bør derfor være mulig å sikre tilstrekkelig dokumentasjon i den interne søknadsbehandlingen i Norsk kulturråd og i Fond for lyd og bilde. Innføringen av et elektronisk søknads- og saksbehandlingssystem bør kunne effektivisere saksbehandlingen og bidra til bedre dokumentasjon av den løpende saksbehandlingen.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at 10 av 25 tilskuddsordninger under de tre kunstområdene fram til høsten 2012 manglet tildelingskriterier som angir

grunnlaget for vurderingen av om en søknad kunne innvilges eller ikke. Det er viktig at tildelingskriteriene er tydelige, slik at alle aktuelle målgrupper nås. Gode kriterier er også viktig for å unngå at det legges ressurser i utarbeiding og behandling av søknader som uansett vil få avslag. Det er positivt at Norsk kulturråd fra høsten 2012 har hatt en gjennomgang av tildelingskriterier for tilskuddsordningene.

Det er også positivt at Norsk kulturråd i 2012 har utarbeidet habilitetsbestemmelser som veileder ansatte og medlemmer i Kulturrådet i habilitetsvurderinger slik at håndteringen av dette sikrer nødvendig tillit til tilskuddsforvaltningen.

### **1.2.3 Norsk kulturråd har ikke god nok oppfølging og informasjon om bruken av tilskuddene**

Riksrevisjonen har merket seg at det ikke foreligger en samlet oversikt over om prosjektene som det er gitt tilskudd til, blir gjennomført som forutsatt. Manglende helhetlig oversikt over bruken av tilskuddsmidlene gjør det svært vanskelig å si om tilskuddene som forvaltes av Norsk kulturråd faktisk bidrar til å nå målene for de tre kunstområdene under Norsk kulturfond. Det er uheldig at Norsk kulturråd mangler helhetlig informasjon og kunnskap om hvordan tilskuddsmidlene blir benyttet. Kunnskap om tilskuddsmottakernes bruk av midlene er også en forutsetning for god risikostyring på området, og for å kunne vurdere om fastsatte mål og resultatkrav oppnås.

Norsk kulturråd kan holde tilbake midler og eventuelt kreve tilbakebetaling hvis tilskuddsmottaker ikke leverer rapport og regnskap for bruken av tilskuddet. Krav om tilbakebetaling blir i slike tilfeller sjelden iverksatt. Dette er uheldig både med hensyn til forsvarlig bruk av tilskuddsmidlene og at forvaltningens praksis på området skal være enhetlig.

### **1.2.4 Kulturdepartementets styring har ikke sikret tilfredsstillende tilskuddsforvaltning**

Kulturdepartementet har ansvar for å sikre at tilskuddsforvaltningen er effektiv og hensiktsmessig, slik at blant annet forvaltningsloven og økonomiregelverket i staten etterleves. Departementet skal videre sørge for at det gjennomføres evalueringer som gir informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater.

Departementet har lagt til grunn at Norsk kulturråds tilskuddsforvaltning av Norsk kulturfond er forsvarlig og riktig dimensjonert. Norsk kulturråd har i styringsdialogen orientert Kulturdepartementet om utfordringene med den økte søknadsmengden og den manglende saksbehandlingskapasiteten i Norsk kulturråd. Siden søknadsmengden har økt betydelig og tilskuddsforvaltningen har foregått i flere år uten

elektronisk støttesystem, mener Riksrevisjonen at Kulturdepartementet burde ha tatt initiativ til nødvendige forbedringstiltak på et tidligere tidspunkt for å sikre betryggende tilskuddsforvaltning i Norsk kulturråd. Riksrevisjonen ser det som positivt at det nå skal implementeres et elektronisk system for søknads- og saksbehandling.

Kulturdepartementet er overordnet ansvarlig for at Norsk kulturråd rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon. Selv om departementet er tilfreds med rapporteringen fra Norsk kulturråd om fordelingen av tilskuddsmidlene, er det mangelfull informasjon og kunnskap om hvorvidt midlene blir benyttet som forutsatt, og hva midlene har bidratt til. Med bakgrunn i den betydelige økningen i bevilningene til Norsk kulturfond burde Kulturdepartementet tatt initiativ til å innhente mer systematisk og samlet kunnskap om bruken av tilskuddsmidlene.

Kulturdepartementet har i de senere årene lagt fram flere stortingsmeldinger, og det er gjennomført evalueringer og utredninger av enkelte deler av tilskuddsforvaltningen på de tre kunstområdene som undersøkelsen omfatter. Det foreligger imidlertid lite informasjon i disse dokumentene om i hvilken grad tilskuddene på områdene bidrar til målene om mangfold av ulike kulturtilbud og kunstneriske uttrykk, og om alle får tilgang til kunst- og kulturopplevelser.

### 1.3 Riksrevisjonens anbefalinger

- Kulturdepartementet bør ha en mer aktiv innhenting av systematisk og samlet informasjon om bruken av tilskuddsmidlene for å påse at tilskuddsforvaltningen fungerer effektivt og hensiktsmessig, og at fastsatte mål og resultatkrav for ordningene nås.
- Norsk kulturråd bør vurdere å innhente mer kunnskap om årsakene til de store regionale forskjellene i fordelingen av tilskuddsmidlene, og på denne bakgrunn iverksette hensiktsmessige tiltak med sikte på utjevning. Ved innføringen av nytt søknads- og saksbehandlingssystem bør Norsk kulturråd etablere systemer og rutiner som gir bedre dokumentasjon av bruk av midlene og måloppnåelsen for den enkelte tilskuddsordningen samtidig som hensynet til brukerne av ordningene ivaretas i størst mulig grad.

### 1.4 Departementets oppfølging

Statsråden opplyser at Riksrevisjonens anbefaling om en mer aktiv innhenting av systematisk og samlet informasjon om bruken av tilskuddsmidler vil bli fulgt opp gjennom etableringen av et elektronisk søknads- og saksbehandlingssystem for Norsk kulturråd i 2013. Dette systemet vil, ifølge statsråden, forenkle søknadsprosessen for brukerne og sikre kontroll, dokumentasjon og oppfølging av søknads-

behandlingen. I tillegg vil søknads- og saksbehandlingssystemet også sikre sporbarhet i søknadsbehandlingen. Statsråden uttaler videre at Norsk kulturråd er kommet langt i sin gjennomgang og forbedring av søknadsbehandlingsprosesser knyttet til de ulike tilskuddsordningene.

Departementet vil videre følge opp Norsk kulturråds internkontroll i den kommende styringsdialogen, og i tillegg ta initiativ til å gjennomføre evalueringer for å sikre innhenting av mer systematisk og samlet informasjon om bruken av tilskuddsmidlene.

Når det gjelder Riksrevisjonens anbefaling vedrørende de regionale forskjellene i fordelingen av tilskuddsmidlene, framhever statsråden at hensynet til geografisk spredning er viktig for Norsk kulturråd ved fordelingen av tilskuddsmidler. Statsråden peker imidlertid på at fordeling av tilskuddsmidler må ta utgangspunkt i de formåls- og tiltaksgruppene som tilskuddsmidlene er rettet inn mot. Geografisk fordeling må alltid vurderes i sammenheng med krav til kvalitet og relevans. Statsråden ser likevel et behov for å vurdere tiltak som kan forbedre den geografiske fordelingen av både søknader og tilskudd. I den forbindelse opplyser statsråden at Norsk kulturråd vil følge opp dette blant annet gjennom utvikling av nettsidene, regionale møter og oppsøkende virksomhet mot fylkeskommuner hvor det er få søknader og tilskudd.

### 1.5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader i saken.

## 2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Gunvor Eldegard og lederen Martin Kolberg, fra Høyre, Erik Skutle og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Kenneth Svendsen og Helge Thorheim, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til Riksrevisjonens undersøkelse av tilskuddsforvaltningen i Norsk kulturråd. Komiteen viser til at det overordnede målet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å belyse om tilskuddene til kunstområdene scenekunst, musikk og visuell kunst er hensiktsmessig utformet, forvaltet og fulgt opp av tilskuddsforvalterne og departementet ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger.

Undersøkelsen omfatter bevilningene som forvaltes av Norsk kulturråd, Statens kunstnerstipend og

Fond for lyd og bilde. For 2012 utgjorde disse bevilgningene til sammen 580 mill. kroner, dvs. en økning på 215 mill. kroner siden 2006.

Komiteen har merket seg at det har vært en sterk økning i tilskuddene til Norsk kulturfond i perioden, men at det er forskjeller i den geografiske fordelingen av tilskuddene.

Komiteen viser til at det er svakheter i tilskuddsforvaltningen i Norsk kulturråd, og søknadsbehandlingen har ikke vært tilstrekkelig dokumentert.

Komiteen viser dessuten til at Norsk kulturråd ikke har god nok oppfølging og informasjon om bruken av tilskuddene.

Komiteen har merket seg at Kulturdepartementets styring ikke i tilstrekkelig grad har sikret tilfredsstillende tilskuddsforvaltning.

Komiteen har videre merket seg at Riksrevisjonen konkluderer med at Kulturdepartementet bør ha en mer aktiv innhenting av systematisk og samlet informasjon om bruken av tilskuddsmidlene for å påse at tilskuddsforvaltningen fungerer effektivt og hensiktsmessig, og at fastsatte mål og resultatkrav for ordningene nås.

Komiteen merker seg departementets svar om at Norsk kulturråd er kommet langt i sin gjennomgang og forbedring av søknadsbehandlingsprosesser knyttet til de ulike tilskuddsordningene. Komiteen er kjent med at Norsk kulturråd har gjennomført vesentlige endringer og foretatt organisatoriske grep for å tilpasse seg nye retningslinjer, forskrifter og instruksjoner som skal sikre bedre måloppnåelse.

Komiteen merker seg at Norsk kulturråd vurderer søknader ut fra kunst- og kulturfaglig skjønn og at geografisk fordeling også må sees i sammenheng med krav til kvalitet og relevans.

Komiteen er enig i Riksrevisjonens anbefaling om at Norsk kulturråd bør vurdere å innhente mer kunnskap om årsakene til de store regionale forskjellene i fordelingen av tilskuddsmidlene, og på denne bakgrunn iverksette hensiktsmessige tiltak med sikte på utjevning.

Komiteen er positiv til at Riksrevisjonens anbefaling om en mer aktiv innhenting av systematisk og samlet informasjon om bruken av tilskuddsmidlene vil bli fulgt opp gjennom etableringen av et elektronisk søknads- og saksbehandlersystem for Norsk kulturråd i 2013. Komiteen forventer også at dette vil bidra til å nå målet om bedre sikring av sporbarhet i søknadsbehandlingen, forenkling av søknadsprosessen og kontroll og oppfølging av saksbehandlingen.

Komiteen har merket seg at det blir satt i gang tiltak som kan forbedre den geografiske fordelingen av både søknader og tilskudd, blant annet gjennom utvikling av nettsidene, regionale møter og oppsøkende virksomhet mot fylkeskommuner hvor det er få søknader og tilskudd, og er tilfreds med dette initiativet.

### 3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 3:12 (2012–2013) – Riksrevisjonens undersøkelse av tilskuddsforvaltningen i Norsk kulturråd – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 10. desember 2013

**Martin Kolberg**

leder

**Erik Skutle**

ordfører