

Jørgen Svalund

ABE-reformen i musikk- og scenevirksomheter

Kutt uten kunstneriske
konsekvenser?

Jørgen Svalund

ABE reform i musikk- og scenevirksomheter

Kutt uten kunstneriske konsekvenser?

Fafo-rapport 2021:26

Fafo-rapport 2021:26

© Fafo 2021

ISBN 978-82-324-0618-0

ISSN 2387-6859

Innhold

Forord	4
Sammendrag	5
1 Innledning	9
1.1 Tilskuddsvirksomhetene og ABE-reformen	10
1.2 Rapportens problemstillinger	11
1.3 Metoddesign og data	14
1.4 Gangen i rapporten.....	17
2 ABE-reformen blant tilskuddsvirksomheter innen musikk og scenekunst.....	19
2.1 ABE-reformen: Hvilke virksomheter omfatter den?.....	19
2.2 Har prinsippet om armlengdes avstand blitt sett i sammenheng med ABE-reformen?.....	22
2.3 ABE-reformen i offentligheten – politiske diskusjoner	24
3 ABE-reform i tolv virksomheter.....	27
3.1 Case-virksomheter.....	27
3.2 Betyr det noe om det offentlige tilskuddet fullt og helt finansieres av staten?	29
3.3 Budsjetter og ABE-kutt	30
3.4 Effektivisering	31
3.5 Konsekvenser av kuttene	33
3.6 Oppsummering	34
4 Hvordan påvirker ABE-reformen virksomhetenes finansielle stilling?	36
4.1 Hvordan er virksomhetenes inntekter satt sammen?	36
4.2 Henger tilskudd fra stat og fylke/kommune sammen?	43
4.3 ABE-reformen: Hvordan har den påvirket budsjettene?	44
4.4 Oppsummering	45
5 ABE-reformen: kjennskap og beslutningsprosesser	46
5.1 Hvor godt kjent er ABE-reformen i virksomhetene?	46
5.2 ABE-kutt: Egne beslutningsprosesser?	47
5.3 Involveres de tillitsvalgte i beslutninger rundt ABE-kutt?	48
5.4 Oppsummering	49
6 Håndtering og virkninger av ABE-reformen.....	50
6.1 Hvordan oppleves ABE-kuttene i virksomhetene?.....	50
6.2 Tiltak for å håndtere ABE-kuttene.....	51
6.3 ABE-reformens betydning for effektivisering og innovasjon	54
6.4 ABE-reformens effekter på arbeidsmiljø og arbeidsvilkår	56
6.5 ABE-reformens effekter på den kunstneriske virksomheten	57
6.6 Oppsummering	61
7 ABE-reform og effektiviseringskutt innen musikk og scenekunst.....	63
Referanser.....	66

Forord

Prosjektet ABE-reformen i musikk- og scenekunstvirksomheter er finansiert av Norsk teater og orkesterforening (NTO), Creo, NTL, Fagforbundet og LO Stat. I tillegg til nevnte arbeidstakerorganisasjoner har tillitsvalgte fra Skuespillerforbundet og NoDa også vært bidragsyttere i gjennomføringen. Prosjektet starter senvinteren 2021 og har vært gjennomført på kort tid, med en rekke ulike typer data. Samtidig har prosjektet blitt gjennomført innenfor begrensninger lagt av koronapandemien, noe som blant annet har medført at intervjuer har blitt gjennomført ved hjelp av Teams.

Prosjektet hadde ikke latt seg gjennomføre uten at ledere og tillitsvalgte hadde stilt opp. Vi vil derfor takke alle som tok seg tid til å fylle ut spørreundersøkelsen, eller som lot seg intervju av oss.

Takk til NTO, Creo, NTL, Fagforbundet, skuespillerforbundet og NoDa for godt samarbeid og gode innspill i arbeidet med rapporten. Ved Fafo har Åsmund A. Seip kvalitetssikret rapporten. Takk også til Fafos publikasjonsavdeling for ferdigstillelse av rapporten. Feil og mangler ved rapporten slik den nå foreligger, hefter ved rapportforfatteren.

Fafo, september 2021
Jørgen Svalund

Sammendrag

Hvert år kanaliseres det offentlige, – statlige, regionale og kommunale – midler inn i kultursektoren, blant annet for å støtte demokrati, ytringsfrihet, felleskap og mangfold (NOU 2013: 4). De offentlige midlene skal bidra til kvalitet og å virkeliggjøre ytringsmangfold, noe som skapes gjennom kulturvirksomheter som har faglig frihet, uavhengig fra politiske myndigheter. I kultursektoren er det enighet om et prinsipp om armlengdes avstand mellom bevilgende myndigheter og kulturinstitusjoner som mottar støtte (Mangset 2012). De politiske myndighetene skal ikke blande seg i kunstneriske og kulturfaglige valg som gjøres i institusjonene. I en del tilfeller begrunnes kulturpolitikken med at kunst og kultur er et offentlig gode, og ut fra målet om et mest mulig likeverdig kulturtilbud. I et slikt perspektiv kan politikkenes rolle være å sikre at hele befolkningen, uavhengig av kjønn, etnisitet eller sosioøkonomisk status kan oppleve kunst og kultur av høy kvalitet, og delta i kulturlivet (NOU 2013: 4: 87). Enger-utvalget peker på at det noen ganger vil kunne oppstå spenninger mellom denne demokratiske frie kunsten og politiske krav «enten dette [kravene] dreier seg om at de må nå ut til ulike publikumsgrupper eller om at de må oppfylle mål om kunstnerisk kvalitet».

Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen) ble innført av regjeringen Solberg fra og med budsjettåret 2015. Reformen er ment å få statlige virksomheter til å effektivisere, og innebærer et årlig kutt på 0,5 prosent i de statlige driftsbudsjettene. Noen år har Stortinget økt kuttene. Reformen er kritisert. Den innebærer automatiske ostehøvelkutt i budsjettene uavhengig av om virksomhetene er arbeidsintensive, uavhengig av potensialet for effektivisering, digitalisering og forenkling. Men slike forskjeller eksisterer, noe som innebærer at reformen kan ha ulik virkning på ulike områder og virksomheter.

Rapportens overordnede problemstillinger:

- 1 Hvordan ble tilskuddsvirksomhetene i kultursektoren trukket inn under ABE-reformen?
- 2 Har hensynet til tilskuddsvirksomhetenes faglig uavhengige stilling (prinsippet om armlengdes avstand) vært drøftet eller vurdert i lys av ABE-reformen?
- 3 Hvordan påvirker ABE-reformen virksomhetenes finansielle stilling?
- 4 Hvordan opplever ledere og tillitsvalgte i virksomheter innen musikk og scene-kunst effektene av ABE-reformen?

Koronaepidemien har hatt store konsekvenser for kultursektoren og de som arbeider i den. I rapporten ønsker vi å fange opp konsekvensene av ABE-reformen og kuttene i seg selv, og konsekvensene de har i en normalsituasjon. Vi konsentrerer oss derfor om perioden fra reformen ble innført og frem til 31.12 2019. I perioden etter 31.12 2019 har smittevernrelaterte nedstengninger og støtteordninger påvirket situasjonen på en måte som gjør det vanskelig å kunne si noe om virkningen av ABE-reformen.

Studien omfatter ledere og tillitsvalgte i medlemsvirksomheter i Norsk teater- og orkesterorganisasjon (NTO), men bare de virksomhetene som omfattes av automatiske statlige kutt. Vi konsentrerer oss om virksomheter som mottar driftsstøtte eller

tilskudd fra staten. NTO er en bransjeorganisasjon for profesjonell scenekunst og musikk som organiserer 51 medlemsvirksomheter, orkestre, teatre, operaer og andre offentlig støttede virksomheter. På arbeidstakersiden er det flere organisasjoner. Kunstnerorganisasjon Creo organiserer medlemmer som jobber innen kunstneriske eller kunstpedagogiske yrker. Andre forbund som organiserer medlemmer i NTOs virksomheter er NTL, Fagforbundet for teater og scenekunst (FTS), Skuespillerforbundet og Norske Dansekunstnere (NoDa). I denne undersøkelsen er det gjennomført en spørreundersøkelse blant ledere i NTOs medlemsvirksomheter, og tillitsvalgte fra ulike organisasjoner i de samme virksomhetene. I tillegg er det gjennomført case-intervjuer i tolv virksomheter.

Hva viser rapporten?

I kapitel 2 ser vi nærmere på rapportens første problemstilling. Vi finner at tilskuddsvirksomhetene ikke faller inn under finansdepartementets definisjon av hvilke virksomheter som naturlig skal falle inn under ABE-reformen. Definisjonen oppgir at ABE-kuttene skal gå på virksomhetenes driftsbudsjett. Tilskuddsvirksomhetene får ikke midler over driftsbudsjettet, de får statlige tilskudd. Ut fra gjennomgangen synes det som om kulturdepartementet har valgt å utsette tilskuddsvirksomheter for de samme kuttene som statlige virksomheter utsettes for helt fra ABE-reformen ble innført i 2015, selv om de formelt ikke er en del av ABE-reformen. For tilskuddsvirksomhetene er virkningene den samme selv om de formelt utsettes for «effektiviseringskutt» heller enn «avbyråkratiserings og effektiviseringskutt», med unntak av at kuttene for disse virksomhetene har ligget på 0.5 prosent alle årene. For virksomheter som omfattes av ABE-reformen, i denne sammenhengen Riksteatret, har kuttene enkelte år vært høyere enn 0.5 prosent. Ut fra ulike forslag til statsbudsjett, og ulike kulturministres svar i stortingets spørretime, omfordeles summene som hentes inn gjennom kuttene blant tilskuddsvirksomhetene til andre prioriterte satsninger innenfor kulturdepartementets budsjett.

I kapitel 2 undersøker vi også rapportens problemstilling nummer 2, hvorvidt hensynet til tilskuddsvirksomhetenes faglig uavhengige stilling (prinsippet om armlengdes avstand) har vært drøftet eller vurdert i lys av ABE-reformen. Vi finner at dette prinsippet, og om ABE-reformen kommer i konflikt med dette prinsippet, ikke er diskutert i offisielle dokumenter, eller i debatter hvor regjeringen har deltatt. Dersom kutt i de generelle tilskuddene kombineres med økte midler som er politisk styrt, innebærer det at virksomhetenes kunstneriske uttrykk og tilbud i større grad er politisk styrt. Det kan synes som det har vært en liten vekst i politisk styrte midler til ulike satsninger de senere årene.

En viktig problemstilling er hvordan ABE-reformen påvirker virksomhetenes finansielle stilling. En del av tilskuddsvirksomhetene i rapporten mottar hele sitt offentlige tilskudd fra staten, mens andre mottar 70 prosent av fra staten, og resten fra fylke og eller kommune. Det går an å tenke seg at de statlige kuttene følges opp av tilsvarende kutt fra fylke og eller kommune, men det er også mulig at fylke/kommune gir en høyere tilskuddsandel, slik at reformen ikke påvirker virksomhetenes økonomi så hardt. Intervjuene (kapitel 3) og spørreundersøkelsen (kapitel 4) viser at det ikke er viktig for virksomhetenes økonomi om de mottar tilskudd utelukkende fra staten eller både fra staten og region eller fylke. De aller fleste opplever at kutt i tilskuddene fra staten motsvares av kutt i tilskuddene fra region eller fylke. Gitt at virksomhetene opplever slike kutt, er et viktig spørsmål om virksomhetene har økt andelen egeninntekter (publikumsinntekter, inntekter fra utleie eller sponsorinntekter)? Vi fant i intervjuene at virksomhetene hele tiden forsøker å øke egeninntektene ved sponsorer

eller på andre måter. Videre fant vi at noen av virksomhetene, spesielt scenevirksomhetene, hadde økt egeninntektene ved å klare å få høyere publikumssnitt på forestillingene. En måte å gjøre dette på er ved å sette opp forestillinger som trekker publikum. Samtidig ble det påpekt at det er en grense for hvor langt en kan trekke dette uten å komme i konflikt med samfunnsoppdraget som er å ha varierte oppsetninger og vise bredde. Videre kom det frem at flere av virksomhetene hadde økt publikumsinntektene gjennom å øke billettprisene, og flere av virksomhetene hadde økt disse langt over prisveksten. Også dette kan komme i konflikt med målsetninger om at alle lag i befolkningen skal ha tilgang på ulike kulturtilbud. Samtidig som egeninntekter er viktig for enkelte av virksomhetene, viser kapittel 4 at dette for andre langt fra er en hovedinntektskilde. Det er få ledere eller tillitsvalgte som oppgir at de virksomhetene de arbeider i har særlig med inntekter fra private sponsorer.

Vi finner videre at tre av fire ledere eller tillitsvalgte svarer at virksomheten har måtte kutte i budsjettene. 12 prosent svarer at kuttene veies opp av andre inntekter. Dette er på linje med de virkningene kuttene har hatt i andre deler av staten. 22 av 58 ledere eller tillitsvalgte oppgir at det statlige budsjettet er redusert, mens 14 svarer at det er tilnærmet uendret. Det er mulig å tenke seg at kutt i det statlige tilskuddet kan kompenseres av økninger i andre inntekter eller tilskudd, som for eksempel ulike statlige styre prosjektmidler. Imidlertid er det omtrent like mange som oppgir at budsjettet er redusert som oppgir at det statlige tilskuddet er kuttet.

Den siste problemstillingen i rapporten dreier seg om konsekvensene; effektene, av ABE-reformen. Hvordan opplever ledere og tillitsvalgte i virksomheter innen musikk og scenekunst effektene? Det ser vi nærmere på i rapportens kapittel 6. Vi finner at seks av ti ledere eller tillitsvalgte opplever (ABE)-kuttene som svært store eller store, mens nær fire av ti oppgir at kuttene har hatt stor eller svært stor innvirkning på driften i virksomheten. Kuttene merkes, hva har så blitt gjort for å håndtere dem?

Mange ledere og tillitsvalgte oppgir at kuttene har blitt jevnt fordelt utover avdelinger og enheter i virksomheten. Mange svarer at personale ikke har blitt erstattet ved naturlig avgang. Kuttene har også påvirket bruk av frilansere og midlertidig ansatte. Noen virksomheter bruker egne ansatte i større grad, i andre tilfeller sjaltes disse ut, og bruken av eksterne øker. Noen respondenter svarer at det har blitt gjennomført effektiviseringstiltak på grunn av kuttene. Spørreundersøkelsen viser at svært få opplever at de automatiske kuttene er en god ide for å effektivisere virksomheten deres, noe som ikke er så merkelig: Mange opplever at reformen har hatt negative eller svært negative effekter for virksomhetens effektivitet. Gjennom intervjuene kom det også frem at mange av lederne opplevde «effektivitetsreformen» som paradoksal. Noen av informantene opplevde reformen som en straff, deres virksomhet hadde tatt grep og var allerede effektive før reformen. I mange av disse virksomhetene måtte kuttene dermed tas nærmere det kunstneriske. Virksomheter som ikke hadde effektivisert i samme grad kunne derimot i større grad unngå kutt i det kunstneriske. Samtidig har rapporteringsbyrden inn til Kulturdepartementet/kulturfondet ifølge informantene økt i perioden.

Rapporten viser videre at kuttene har ført til en rekke endringer knyttet til det *kunstneriske opplegget*: Forestillings og konsertformat er endret, prosjekter er avviklet eller skrinlagt. En del svarer at det er færre nye satsninger. Mer enn én av fire oppgir at virksomheten deres nå har færre spillesteder ved turneer, og noen virksomheter har redusert sin internasjonale aktivitet. I spørreundersøkelsen svarer fire av ti at det kunstneriske aktivitetsnivået er noe redusert, mens 22 prosent oppgir at det er utvidet. I tillegg til slike kvantitative kutt finner vi at 33 av 58 respondenter oppgir at ABE-reformen påvirker det kunstneriske handlingsrommet. Videre opplever ledere

og tillitsvalgte at kvaliteten er redusert, 42 av 58 respondenter svarer at reformen har hatt negative effekter på kvaliteten på den kunstneriske virksomheten, mens 28 av 57 opplever at det har hatt negative konsekvenser for deres formidlingsarbeid. Endelig finner vi at noen opplever at det kunstneriske tilbudet har blitt mer markedsrettet, men hoveddelen av respondentene svarer at det er nokså uendret.

1 Innledning

Hvert år kanaliseres det offentlige, – statlige, regionale og kommunale – midler inn i kultursektoren. Argumenter for å bruke offentlige midler på kulturformål er mange. De knyttes gjerne til begreper som demokrati, ytringsfrihet, felleskap og mangfold (NOU 2013: 4). Når kulturpolitikk begrunnes med hensyn til demokrati og ytringsfrihet vises det gjerne til en offentlighet hvor det er et stort mangfold av uttrykksformer, og hvor de offentlige midlene bidrar til å virkeliggjøre ytringsmangfold og kvalitet. En slik mangfoldighet skapes gjennom kulturvirksomheter som har faglig frihet, uavhengig fra politiske myndigheter. I kultursektoren er det enighet om at et prinsipp om armlengdes avstand mellom bevilgende myndigheter og kulturinstitusjoner som mottar støtte må ligge til grunn (Mangset 2012). De politiske myndighetene skal avstå fra å blande seg i kunstneriske og kulturfaglige valg som gjøres i institusjonene. I en del tilfeller begrunnes kulturpolitikken også med at kunst og kultur er et offentlig gode og ut fra målet om et mest mulig likeverdig kulturtilbud. I et slikt perspektiv kan politikkenes rolle være å sikre at hele befolkningen, uavhengig av kjønn, etnisitet eller sosioøkonomisk status kan oppleve kunst og kultur av høy kvalitet og delta i kulturlivet (NOU 2013: 4: 87). Enger-utvalget peker på at det noen ganger vil kunne oppstå spenninger mellom denne demokratiske frie kunsten og politiske krav «enten dette [kravene] dreier seg om at de må nå ut til ulike publikumsgrupper eller om at de må oppfylle mål om kunstnerisk kvalitet».

Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen) ble innført av regjeringen Solberg fra og med budsjettåret 2015. Reformen er ment å få statlige virksomheter til å effektivisere, og innebærer et årlig kutt på 0,5 prosent i de statlige driftsbudsjettene. Noen år har Stortinget økt kuttene. Reformen er kritisert. Den innebærer automatiske ostehøvelkutt i budsjettene uavhengig av om virksomhetene er arbeidsintensive, og uavhengig av potensialet for effektivisering, digitalisering og forenkling. Men slike forskjeller eksisterer, og reformen kan ha ulik virkning på ulike områder og virksomheter. I dette prosjektet vil vi undersøke hvordan ABE-kuttene har påvirket virksomhetene innenfor musikk og scenekunst. Den nevnte kulturpolitiske balansen mellom ønske om fri mangfoldig kunst, og forventninger rundt kvalitet, kvantitet og målgrupper, ligger som et bakteppe i denne rapporten. I ytterste konsekvens vil reformen kunne forstyrre denne kulturpolitiske balansen. Kutt vil kunne føre til reduserte kunstneriske frihetsgrader, og mindre mangfoldig kunstuttrykk.

Denne studien omfatter ledere og tillitsvalgte i medlemsvirksomheter i Norsk teater- og orkesterorganisasjon (NTO), men bare de virksomhetene som omfattes av automatiske statlige kutt. Det vil si at vi konsentrerer oss om virksomheter som mottar driftsstøtte eller tilskudd fra staten. NTO er en bransjeorganisasjon for profesjonell scenekunst og musikk som organiserer 51 medlemsvirksomheter. NTO organiserer orkestre, teatre, operaer og andre offentlig støttede virksomheter innenfor musikk og scenekunst. På arbeidstakersiden er det flere organisasjoner. Kunstnerorganisasjonen Creo organiserer medlemmer som jobber innen kunstneriske eller kunstpedagogiske yrker. Andre forbund som organiserer medlemmer i NTOs virksomheter er NTL,

Fagforbundet for teater og scenekunst (FTS), Skuespillerforbundet og Norske Dansekunstnere (NoDa). I denne undersøkelsen er det gjennomført en spørreundersøkelse blant ledere i NTOs medlemsvirksomheter, og blant tillitsvalgte fra de overnevnte arbeidstakerorganisasjonene i de samme virksomhetene. I tillegg er det gjennomført case-intervjuer i tolv virksomheter.

1.1 Tilskuddsvirksomhetene og ABE-reformen

ABE-reformen innebærer at regjeringen i sitt budsjettforslag kutter 0,5 prosent av alle driftsutgifter som bevilges over statsbudsjettet, beregnet ut fra saldert budsjett året før. I statsbudsjettene som legges frem for Stortinget står det at ABE-reformen omfatter alle statlige virksomheter som får driftsbevilgninger over post 1 til 29 på statsbudsjettet. Nettobudsjetterte virksomheter, også kjent som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, er inkludert. Det samme gjelder spesialisthelsetjenesten. Statlig forretningsdrift holdes utenfor. Det blir også en del driftsposter regjeringen mener ikke egner seg for reformen, «hvor en ikke kan forvente at en produktivitetsvekst vil bli realisert [...] blant annet tilskudd til pensjoner og utbetaling av ventelønn» (Prop. 1 S (2018-2019): 79).

De aller fleste musikk- og scenekunstinstitusjonene er organisert som selvstendige rettssubjekter (i de fleste tilfellene som stiftelser, aksjeselskap eller kommunale/in-terkommunale selskap). De er ikke statlige virksomheter og får ikke driftsbevilgninger over statsbudsjettet. De får derimot et rammetilskudd, midler som virksomheten selv skal forvalte slik at de best oppfyller virksomhetens mandat. Slik sett har de en løserer tilknytning til staten, og det var derfor ikke gitt at de skulle omfattes av ABE-reformen. Selv om det ikke går frem av regjeringens omtale har også virksomheter som mottar statlig tilskudd blitt omfattet av reformen. Det går ikke klart frem av statsbudsjettene når dette skjedde. Det står ingen steder i Kulturdepartementets statsbudsjett for 2015 eller 2016 at tilskuddsvirksomhetene er omfattet av ABE-reformen, men deres bevilgninger ble ifølge et svar fra Kulturminister Skei Grande i stortingets spørretime 2019 kuttet med 0,5 prosent også i disse årene (Trettebergstuen 2019). Først i 2017-budsjettet nevner Kulturdepartementet at også tilskuddsvirksomhetene omfattes av automatiske kutt, på samme måte «som for statlige virksomheter» ("Prop 1 S (2016-2017)" 2016:15):

«Kulturdepartementet har i budsjettforslaget for 2017 lagt til grunn de samme kravene til effektiv drift for tilskuddsmottakere som for statlige virksomheter. Departementet mener at det også på kulturområdet for øvrig er et potensial til å iverksette tiltak for å effektivisere drift og ressursanvendelse innenfor egen virksomhet.»

Denne praksisen har også blitt videreført i de etterfølgende budsjettene.

Både i Stortinget og andre steder i offentligheten har det blitt reist spørsmål ved effektene av ABE-reformen for musikk og scenevirksomheter, da praksisen med å kutte i budsjettene til disse virksomhetene ikke har vært evaluert. Høsten 2018 stilte Ruth Grung (A) spørsmål i Stortinget til kulturminister Skei Grande om hun hadde «vurdert de negative konsekvensene for arbeidsintensive kunstneriske virksomheter, som de norske symfoniorkestrene, av de siste årenes real-reduksjon av rammetilskuddene som følge av ABE-reformen» (Grung 2018). Hun antydte at Bergen Filharmoniske Orkester hadde måttet redusere antall musikere med rundt fem stillinger i løpet av de siste årene. Kulturministerens svar var nokså kort, og regjeringen har ved flere anledninger avvist å evaluere ABE-reformen. Hvilke konsekvenser reformen har

hatt for små og middels store virksomheter innen musikk- og scenekunst er derfor ikke undersøkt tidligere.

1.2 Rapportens problemstillinger

Rapportens overordnede problemstillinger:

- 1 Hvordan ble tilskuddsvirksomhetene i kultursektoren trukket inn under ABE-reformen?
- 2 Har hensynet til tilskuddsvirksomhetenes faglig uavhengige stilling (prinsippet om armlengdes avstand) vært drøftet eller vurdert i lys av ABE-reformen?
- 3 Hvordan påvirker ABE-reformen virksomhetenes finansielle stilling?
- 4 Hvordan opplever ledere og tillitsvalgte i virksomheter innen musikk og scenekunst effektene av ABE-reformen?

Først er vi opptatt av de problemstilling 1 og 2 som er noe overordnet. Som nevnt er musikk og scenekunstvirksomhetene, med unntak av Riksteatret, selvstendige rettssubjekt. De er ikke statlige virksomheter, og skulle derfor, slik regjeringen formulerer ABE-reformen, ikke vært omfattet av den. På tross av flere offentlig debatter mellom tidligere kulturminister Trine Skei Grande (V) og ulike representanter for virksomheter innen musikk og scenekunst er det uklart hva som er bakgrunnen for at tilskuddsvirksomhetene i kultursektoren ble trukket inn i ABE-reformen. Er det gitt andre begrunnelser for dette ut over at kutt generelt kan gi insentiv til effektivisering og forenkling innen statens område?

Den andre overordnede problemstillingen som skal belyses er om det er reist spørsmål ved, eller vært diskutert, om ABE-reformen kommer i konflikt med den særstillingen kulturinstitusjonene står i. Bryter reformen prinsippet om en armlengdes avstand? Det heter i budsjettproposisjonene fra Kulturdepartementet at statlige midler til kulturformål «forvaltes etter prinsippet om armlengdes avstand. Dette innebærer at tilskuddsmottakerne er faglig uavhengige, og at beslutninger som krever kunst- og kulturfaglig skjønn, ikke underlegges statlig styring» ("Prop 1 S (2017-2018)" 2017:33).

Hva ligger i dette? I regjeringens stortingsmelding fra 2018 beskrives dette mer inngående:

«Prinsippet om armlengds avstand er blitt omtalt som kulturpolitikens grunnlov og peikar grunnleggjande sett på den oppfatninga at kunsten må vere fri. Armlengdsprinsippet representerer dermed idealet om kunstnarisk fridom. Prinsippet har samanheng med at demokratiske statar har behov for å hindre at staten som maktorgan utøver press, sensurerer eller skeivfordeler ressursar til kunstnarar. På denne måten dreier prinsippet seg òg om å sikre ytringsfri- dom og eit mangfald av kulturytringar. Armlengdsprinsippet handlar ikkje berre om å sikre ein nødvendig avstand til politiske interesser. Det handlar òg om å sørge for at organiserte interesser ikkje påverkar utøving av det frie kunst- og kulturfaglege skjønnet.» (St.meld. 8 2018-2019:37).

Begrepet diskuteres, for eksempel i Enger-utvalget (NOU 2013: 4), opp mot ulike målsetninger i kulturpolitikken, slik som at kulturtilbud skal nå flest mulig, og representere et mangfold. Det sentrale med armlengdeprinsippet, slik det uttrykkes i stortingsmeldingen, trekkes frem i nevnte NOU:

«I praksis innebærer armlengdeprinsippet her at politiske myndigheter må avstå fra å blande seg inn i de kunstneriske og kulturfaglige valgene som gjøres i institusjonene.» (NOU 2013: 4:87-88).

Det har fra tid til annen vært debatt rundt dette prinsippet. I årene før grunnlovsjubileet i 2014 opplevde enkelte kulturinstitusjoner at Kulturdepartementet gikk langt i retning av å legge føringer for det kunstneriske når departementet ønsket oppsetninger som på ulike vis skulle markere jubileet. Dette kom tydelig frem i tildelingsbrevene. I tildelingsbrevet til Stiftelsen Harmonien i 2012 sto for eksempel følgende:

«Markering av Grunnloven 2014

Kultursektoren vil spille en viktig rolle i markeringen og feiringen av 200-årsjubileet for den norske Grunnloven i 2014, og det forventes at Kulturdepartementets tilskuddsmottakere setter i gang arbeid med å planlegge prosjekter og arrangementer i tilknytning til jubileet, i tråd med sin profil på et tidlig tidspunkt. Planer knyttet til grunnlovsjubileet må omtales i forbindelse med budsjettsoknaden for 2013.» (Kulturdepartementet 2012: 4)

På samme tid forsøkte Kulturdepartementet å styre musikk og scenekunstvirksomhetenes arbeid med inkludering og kulturelt mangfold. I Stiftelsens Harmonien sitt tildelingsbrev for 2012 ble det for eksempel påpekt at:

Inkludering og kulturelt mangfold skal inngå som en naturlig del av programmering, organisasjonsutvikling, rekruttering og publikumsarbeid og i institusjonenes strategier på kort og lengre sikt. De enkelte institusjonene skal kartlegge sine brukergrupper. Institusjonene skal definere og arbeide for å nå nye målgrupper og rapportere om dette arbeidet og oppnådde resultater av det.» (Kulturdepartementet 2012: 3)

I debatten på den tiden ble Kulturdepartements styring av virksomhetene når det gjaldt Grunnlovsjubileet og inkluderingsarbeidet i kulturlivet, oppfattet som å stå i motsetning til prinsippet om armlengdes avstand og kulturinstitusjonenes forventning om å unngå en uthuling av den kunstneriske friheten.

Prinsippet om armlengdes avstand dreier seg om (beslutnings)makt. I en vanlig forståelse av makt ligger det gjerne at noen (her Kulturdepartementet) har «mulighet til å påtvinge andres adferd ens egen vilje», uansett på hvilken måte (Weber 1990). Sagt på en annen måte; Kulturdepartementet får virksomhet(e) til å gjøre noe de ellers ikke ville gjort, og det virksomhetene gjør er noe Kulturdepartementet eller regjeringen ønsker. Det må foreligge en *intensjon* hos den som påvirker, det må være en *relasjon* mellom den som bruker makt og den som påvirkes, og noe må skje (kausaltet) for at noe skal forstås som makt (Engelstad 1999).

Makten til å styre kunstfaglige beslutninger gjennom institusjonelle prosedyrer og prosesser vil kunne påvirke de kunstfaglige valgene og handlingsrommet som virksomheter innen musikk og scenekunst har. De offentlige tilskuddene er i stor grad «frie» midler. Midlene gir virksomhetene beslutningsmakt (armlengdes avstand-prinsippet) til å fatte kunstneriske og kulturfaglige valg selv. Det samme gjelder i prinsippet Riksteatret, selv om de får sine offentlige midler rett på driftsbudsjettet.

Tanken bak ABE-reformen er at staten kutter gjennom ostehøvelkutt, og fordeler de innsparte midlene «til politisk prioriterte formål». Det innebærer at staten kan bruke mer midler til å styre det kunstneriske arbeidet gjennom å styre en større del av midlene som tilfaller musikk og scenevirksomhetene.

Dersom virksomhetenes direkte offentlige (ramme-)tilskudd reduseres, og virksomhetene isteden må hente inn offentlige midler som er rettet mot politiske prioriterte tiltak, kan det være at virksomhetenes kunstneriske aktivitet i større grad blir styrt politisk via måten offentlige midler fordeles på. Kutt i tilskuddene kombinert med at Kulturdepartementet øker tilskuddet av styrte (prosjekt-)midler rettet mot spesifikke mål innen kulturfeltet, som for eksempel ulike typer mangfoldsmidler, kan innebære en politisk styring av institusjonene som mottar slike midler. Dersom dette skjer, kan det føre til brudd på prinsippet om armlengdes avstand mellom kulturdepartementet og de kunstneriske valgene som tas i den enkelte virksomhet.

Mangset (2012) har studert dette begrepet, og hvordan praktiseringen av det har vært, i noen vesteuropeiske land. Økonomi, og hvordan (svak) økonomi i seg selv kan bidra til å påvirke hvilke kunstneriske valg den enkelte institusjon kan ta, synes, basert på Mangset (2012) ikke å ha vært en del av armlengdesprinsippet slik det har vært forstått i landene han studerer. På den annen side er det utvilsomt en sammenheng mellom økonomi og kunstnerisk uttrykk. Enkelte kunstneriske uttrykk eller oppsetninger er mer kostbare å virkeliggjøre enn andre. Noen kunstneriske valg kan også gi større publikumsoppslutning og dermed større publikumsinntekter enn andre. Musikk- og scenekunstvirksomhetene må forholde seg til økonomiske rammer, og gitt at enkelte typer oppsetninger er mer kostnadskrevene eller mindre inntektsgivende enn andre, er det grunn til å spørre om ABE-kuttene i praksis fungerer som et økonomisk strukturerende statlig «styringssignal» som påvirker de kunstneriske beslutningene.

Dersom kuttene fører til at virksomhetene i større grad må markedsrette sitt publikumstilbud påvirker også det deres kunstneriske frihet. Allikevel, slik begrepet har blitt forstått er ikke slike endrede rammevilkår et brudd med prinsippet om armlengdes avstand. Det er ikke nødvendigvis heller maktbruk. For at det skal være maktbruk må det være en intensjon fra Kulturdepartementet eller regjeringen at kuttene skal føre til større grad av markedsretting, eller at en større del av midlene til virksomhetene er «styrt». Imidlertid, ABE-reformen har sterke likhetstrekk med liknende reformer i en rekke andre land, blant annet Sverige og Danmark, og den omfatter hele staten. Det er derfor vanskelig å se at regjeringen eller kulturdepartementet har hatt som intensjon med en slik stor reform å styre musikk og scenekunstvirksomhetene i større grad politisk. Imidlertid, det er mulig å se for seg at det kan være en uintendert konsekvens av reformen.

Effekten av reformen på kulturinstitusjonenes drift kan som nevnt variere. Andre undersøkelser har vist at reformen virker forskjellig på ulike virksomheter. I mange statlige virksomheter opplever ledere og tillitsvalgte at ABE-reformen har vesentlig betydning for driften. Erfaringene er at reformen har ført til redusert bemanning eller økt bruk av midlertidig ansettelse, den har bidratt til økt arbeidsmengde og kan ha hatt negativ betydning for tjenestekvaliteten (Oppegaard, Seip & Svalund 2019). I noen virksomheter kan utenforliggende forhold, som omstillingsprosesser eller tilskudd til særskilte satsningsområder, gjøre det vanskelig å spore effektene av reformen. Det er derfor viktig å forstå situasjonen til den enkelte virksomhet når effektene av ABE-reformen skal vurderes. Virksomheter innenfor musikk og scenekunst har også en særegen finansiell organisering med inntekter både fra staten, sponsorer og publikum. Med eksponering både mot marked og statlig politisk finansiering, kan endringer i denne balansen få betydning for institusjonenes kunstneriske spillerom. Vi drøfter derfor ABE-reformens konsekvenser for tilskuddsvirksomhetene i lys av virksomhetenes finansieringsmåte.

1.3 Metodedesign og data

Korona-epidemien har hatt store konsekvenser for kultursektoren og de som arbeider i den (Elstad, Døving & Jansson 2020; Østbakken, Barth, Dale-Olsen & Schøne 2020). I denne rapporten ønsker vi å fange opp konsekvensene av ABE-reformen og kuttene i seg selv og konsekvensene den har i en normalsituasjon. Vi konsentrerer oss derfor om perioden fra reformen ble innført og frem til 31.12 2019. I perioden etter 31.12 2019 har smittevernrelaterte nedstengninger og støtteordninger påvirket situasjonen på en måte som gjør det vanskelig å kunne si noe om virkningen av ABE-reformen. Allikevel, regjeringen har ikke satt reformen på vent under krisen, og forventer at virksomhetene effektiviserer også i en situasjon hvor mulighetene for normal drift i mange tilfeller ikke er til stede (Prop. 1 S 2020-2021). For å kunne besvare rapportens problemstillinger innenfor prosjektets tids- og ressursrammer har vi brukt flere ulike metodiske innfallsvinkler og data.

Tilskuddsvirksomhetenes deltakelse i ABE-reformen

To av prosjektets problemstillinger dreier seg om hvordan tilskuddsvirksomhetene ble inkludert i ABE-reformen, og om det har vært diskutert om og hvordan disse kuttene kan komme i konflikt med prinsippet om armlengdes avstand eller innsnevret institusjonenes kunstneriske handlingsrom. For å få grep om dette gjennomførte vi en dokumentstudie hvor vi for det første gikk gjennom offentlige dokumenter knyttet til budsjettprosessen og spørsmål fra stortingets spørretime. I tillegg har vi søkt etter offentlige diskusjoner om ABE-reformen og kulturinstitusjoner innen musikk og scenekunst for å undersøke om regjeringen i disse debattene har gitt uttalelser som kan bidra til å besvare de to problemstillingene.

Som del av prosjektet var det lagt opp til å gjennomføre intervjuer med sentrale aktører i Kulturdepartementet. Målet var å få klarlagt hvordan tilskuddsvirksomhetene ble en del av ABE-reformen, og i hvilken grad prinsippet om armlengdes avstand ble vurdert i den sammenheng. Det har dessverre ikke lyktes oss å få verken tidligere kulturminister Trine Skei Grande, som er den som i størst grad har omtalt kuttene offentlig, eller nåværende politisk ledelse i tale. Vi har heller ikke lyktes i å få intervju med nåværende eller tidligere ekspedisjonssjefer. Begrunnelsen deres for at de ikke ønsket å stille var at tema ble oppfattet slik at intervjuet ville dreie seg om politiske avveininger som embetsverket i departement formelt ikke er en del av, og derfor ikke kan diskutere offentlig.

Spørreundersøkelse

For å svare på rapportens problemstillinger gjennomførte vi en web-basert spørreundersøkelse som ble sendt ut med e-post. Denne var rettet til kunstneriske og administrative ledere i virksomhetene, samt tillitsvalgte fra Credo, NTL og Fagforbundet i NTOs medlemsvirksomheter som får statlig driftstøtte, eller som får statlige tilskudd. Tillitsvalgte fra Skuespillerforbundet og NoDa fikk også spørreundersøkelsen.

Spørreskjema i web-undersøkelsen bygger på undersøkelsen som ble gjennomført av Fafo i statlige virksomheter høsten 2019 (se Oppegaard mfl. 2019 for mer om denne). Et utvalg av spørsmålene som ble brukt der, og er relevante i denne sammenheng, brukes også her. Det gir mulighet for å sammenligne svarene i de to undersøkelsene. I sammenligningen er det imidlertid viktig å huske at det i hovedsak var tillitsvalgte som svarte på undersøkelsen i 2019, mens vi, som det vil komme frem, i denne undersøkelsen i større grad også har fått svar fra ledere i virksomhetene.

At tillitsvalgte også deltar i e-postundersøkelsen, gjør det mulig å belyse deres deltakelse i beslutninger knyttet til budsjettkutt. Koronakrisen har imidlertid gjort det vanskelig for respondentene å svare på hvordan effektene er i en normalsituasjon. Det ble derfor understreket at undersøkelsen gjelder driften til og med budsjettåret 2019 og den stillingen virksomheten var i før koronakrisen. Slik måtte det være, men det innebærer en økt risiko for at svarprosenten går ned. Vi er opptatt av forhold som ligger flere år tilbake, og det er ikke gitt at ledere og tillitsvalgte i dag var ledere og tillitsvalgte ved samme virksomhet i perioden mellom 2015 og 2019.

Utvalget, alle aktuelle ledere og tillitsvalgte (populasjonen), besto av til sammen 171 epostadresser til administrative og kunstneriske ledere i virksomhetene fra NTO, og til tillitsvalgte i disse virksomhetene fra Creo, Norske dansekunstnere, Norsk skuespillerforbund, Fagforbundet og NTL. I utvalget var det eposter til 90 ledere og 81 tillitsvalgte. Noen av virksomhetene i undersøkelsen er store, de fleste er små. For de store mottok flere ledere ved samme virksomhet undersøkelsen, ved de fleste er det en kunstnerisk og en administrativ leder, og der fikk begge undersøkelsen tilsendt. Det samme gjelder tillitsvalgte, ved noen virksomheter er en rekke fagforeninger representert, ved enkelte virksomheter hadde enkelte fagforeninger ikke tillitsvalgte i virksomheten, det er regionstillitsvalgte som har ansvar for én (ikke flere) virksomhet som ligger innen sin region. Ved slike tilfeller fikk disse tilsendt undersøkelsen. Det ble ved utsendelse lagt vekt på at undersøkelsen er en undersøkelse om ABE-reformen blant ledere og tillitsvalgte ved virksomheter som er med i NTO. Det er ikke en virksomhetsundersøkelse. Tilbakemeldingene vi fikk mens undersøkelsen lå ute tyder imidlertid på at ledere flere steder fylte ut et spørreskjema sammen, slik at ikke alle spørreskjema som gikk til lederne i virksomheten ble besvart. Noen av de regiontillitsvalgte meldte tilbake at de ikke kjente godt nok til forholdene i virksomheten til at de kunne besvare undersøkelsen. Undersøkelsen ble sendt ut første gang i månedsskifte april-mai, og lå ute til medio juni. I den perioden ble det purret tre ganger. Vi fikk svar fra i alt 84 personer, noe som gir en svarprosent på 49 prosent. 44 ledere og 40 tillitsvalgte svarte. Det vil si at svarprosenten var den samme for begge gruppene.

Undersøkelsen ble sendt til leder(e) og tillitsvalgte som kunne tenkes å kjenne til budsjettprosessen i virksomhetene, hvordan virksomhetene finansieres, og hvilke virkninger økte eller reduserte inntekter har for virksomheten. Som nevnt, kan det hende at noen av de som mottok undersøkelsen ikke kjenner til alle forholdene vi er opptatt av, og at uteblitte svar på undersøkelsen kan skyldes dette. Vi må allikevel anta at vi ikke har fått svar fra alle som faktisk kjenner til slike prosesser. Ved undersøkelser som ikke er fulltelling er det alltid en usikkerhet knyttet til om de som har svart på undersøkelsen faktisk også er representative for alle ledere og tillitsvalgte (også de som ikke har svart). Det innebærer at svarene er usikre, og at små forskjeller mellom for eksempel ledere og tillitsvalgte, eller mellom ledere i små og store virksomheter kan være utslag av tilfeldigheter. Jo flere som har svart på en undersøkelse, jo lavere er usikkerheten (Hellevik 1991). Ettersom det bare er 84 personer som har svart på undersøkelsen, er det vanskelig å «bryte ned utvalget» og undersøke forskjeller mellom ledere og tillitsvalgte eller mellom ledere fra virksomheter som på en eller flere måter skiller seg fra hverandre. Med et lite utvalg, og mange som ikke har svart vil det være usikkert om forskjellene vi finner skyldes tilfeldigheter.

Litt om lederne og de tillitsvalgte som deltok i spørreundersøkelsen

84 personer besvarte undersøkelsen, av de 44 lederne var det bare en som ikke hadde personalansvar. Virksomhetene har ulik lederstruktur, noen har én leder med ansvar

både for det kunstneriske og administrative, eller som oftest er det én kunstnerisk og én administrativ leder. I de største virksomhetene, som Den norske Opera og Ballett, er det flere kunstneriske ledere. I undersøkelsen fikk lederne spørsmål om hvilken type leder som beskriver dem best (tabell 1.1). Tabellen viser fordelingen mellom de ulike ledertypene som har svart på undersøkelsen. Det er i hovedsak de administrative lederne, eller de som både har administrativt og kunstnerisk ansvar, som har besvart undersøkelsen.

Tabell 1.1 Type ledere i utvalget. Antall og prosent.

	Antall	Prosent
Kunstnerisk leder	4	9
Administrativ leder	34	77
Både kunstnerisk og administrativ leder	6	14
Total	44	100

Antall ansatte i musikk- og scenekunstvirksomheter varierer sterkt. Enkelte av virksomhetene har få ansatte, og henter inn de fleste som skal bidra kunstnerisk til den enkelte produksjon. Andre har en større andel fast ansatte, både de få administrative ansatte som skal til, ansatte som skal lage kulisser, kostymer o.a., og kunstnerisk ansatte. Men også slike virksomheter ansetter i en noen tilfeller mer kunstnerisk personale til det enkelte prosjekt. Intervjuene fra case-virksomhetene viser at det er forskjeller når det gjelder hvordan dette organiseres i virksomheter innen dans, musikk, og teater, samtidig som det er forskjeller teatrene imellom. Dette gjelder også virksomheter som driver med musikk og dans.

Ettersom mange personer er løst tilknyttet en virksomhet, og hentes inn til enkeltprosjekter, er antall ansatte ved den enkelte virksomhet ikke nødvendigvis et godt mål på virksomhetens «omfang». I spørreundersøkelsen fikk de som deltok spørsmål om hvor mange årsverk som ble utført ved virksomheten hvor de var leder eller til-litsvalgt i 2019. Det ble presisert at de som svarte skulle inkludere faste og alle typer midlertidige stillinger. Tabell 1.2 viser at mens rundt 20 prosent av svargiverne har tilknytning til virksomheter hvor det utføres under 20 årsverk, er det virksomheter med mellom 20 og 49 årsverk (35 prosent), og over 100 årsverk (også 35 prosent), som flest oppgir.

Tabell 1.2 Antall utførte årsverk ved virksomhetene i spørreundersøkelsen. Antall og prosent.

	Antall	Prosent
1-9	5	6
10-19	11	14
20-49	28	35
50-99	8	10
100 årsverk eller mer	28	35
Total	80	100

Case-intervjuer i 12 virksomheter

Spørreundersøkelsen gir oss en oversikt over omfang av opplevde effekter knyttet til ABE-reformen, og kan dermed si noe om hvordan reformen påvirker alle virksomhetene innen musikk og scenekunst som mottar støtte til driftskostnader eller tilskudd fra staten. For å få mer detaljert kunnskap om hvordan ABE-reformen virker i den enkelte virksomhet, og hvilke mekanismer den kan sette i gang, gjennomførte vi 12 intervjuer med ledere i 12 utvalgte virksomheter (tabell 1.3). Her har vi valgt ulike virksomheter som har ulik driftssituasjon og erfaring. Vi har forsøkt å ta hensyn til forskjeller både med finansiering, budsjettstørrelse, musikk/teater/dans/opera, produsere/programmerende, andel fast ansatte/frilansere, turnévirksomhet og geografi. I denne prosessen bidro oppdragsgiver med råd, informasjon, og verdifulle innspill.

Tabell 1.3 Kvalitative intervjuer, virksomheter innen musikk og scene.

	Hovedsakelig aktivitet
Riksteatret	Turneteater
Nationaltheatret	Teater
Det Norske Teatret	Teater
Trøndelag Teater	Teater
Turnéteatret i Trøndelag	Turneteater
Nordland Teater	Turneteater
Den Norske Opera & Ballett	Opera, ballett, musikk
Carte Blanche	Dans
Dansens Hus	Dans
Musikkselskapet Harmonien	Musikk
Arktisk Filharmonien	Musikk og opera
Det Norske Blåseensemble	Musikk

Alle virksomhetene er tilskuddsvirksomheter, med unntak av Riksteatret. Riksteatret er en statlig institusjon, som er underordnet Kulturdepartementet og ligger under post 1 på statsbudsjettet. De andre virksomhetene er i statsbudsjettet plassert under kapittel 323 Musikk og scenekunst, og bevilgningene «post 70 Nasjonale og regionale institusjoner, samt distriktsinstitusjoner.» Disse mottar sine årlige tilskudd fra staten alene, eller som en delfinansiering mellom staten (70 prosent) og fylke/kommune (30 prosent). I tillegg kan de få inntekter på andre måter, som ved publikumsinntekter.

Målet med de kvalitative case-intervjuene var å få frem eksempler på effekter av ABE-reformen og hvilke valgsituasjoner ledelsen og tillitsvalgte i virksomhetene står overfor når kuttene skal gjennomføres. Det ga kunnskap om alle særtrekk ved sektoren som har betydning for hvilke effekter ABE-reformen kan få.

1.4 Gangen i rapporten

I kapittel 2 ser vi nærmere på om og når tilskuddsvirksomhetene ble en del av ABE-reformen. I tillegg til å konsentrere oss om problemstillingen som dreier seg om dette, kommer vi i kapitlet også inn på om regjeringen eller kulturdepartementet har diskutert eller drøftet hva bruk av årlige automatiske kutt betyr for virksomhetenes muligheter til å ta selvstendige kunstneriske valg, det vil si om de har vurdert hvilke konsekvenser ABE-reformen har for prinsippet om armlengdes avstand. I kapittel 3 går vi i dybden på noen av virkningene av ABE-reformen og kuttene gjennom å se nærmere på 12 musikk- og scenevirksomheter. I kapittel 4 analyserer vi hvordan ABE-reformen påvirker virksomhetenes økonomi og deres finansielle stilling, Her kommer vi nærmere inn på hvordan tilskuddet fra staten henger sammen med tilsvarende tilskudd fra fylke eller kommune, og hva reformen betyr for virksomhetenes økonomi,

slik ledere og tillitsvalgte opplever det. I kapitel 5 ser vi nærmere på hvor godt ledere og tillitsvalgte kjenner til reformen, og om det er egne beslutningsprosesser rundt disse kuttene. I det sjettede kapitlet er vi opptatt av hvilke virkninger kuttene har for virksomhetene. Hvordan håndteres kuttene, som år for år akkumuleres til relativt store summer. Effektiviserer virksomhetene, kutter de ansatte, og betyr de reduserte økonomiske rammene noe for hvilke kunstneriske valg virksomhetene tar? I det avsluttende kapitel 7, diskuterer vi funnene i undersøkelsen i sammenheng

2 ABE-reformen blant tilskuddsvirksomheter innen musikk og scenekunst

To av rapportens problemstillinger dreier seg om 1) hvordan tilskuddsvirksomhetene ble trukket inn under ABE-reformen, og 2) om hensynet til tilskuddsvirksomhetenes faglig uavhengige stilling (prinsippet om armlengdes avstand) har vært drøftet eller vurdert i lys av ABE-reformen. I dette kapitlet behandler vi disse spørsmålene.

2.1 ABE-reformen: Hvilke virksomheter omfatter den?

Som omtalt i innledningskapitlet innebærer ABE-reformen at regjeringen i sitt budsjettforslag kutter 0,5 prosent av alle driftsutgifter som bevilges over statsbudsjettet. I de første årene av reformen vedtok Stortinget under budsjettbehandlingen å øke raten, først til 0,6 prosent i 2015-budsjettet, så til 0,7 prosent i 2016-budsjettet og til 0,8 prosent i 2017-budsjettet (Stortinget 2018:18). Etter det har kuttraten vært 0,5 prosent. Reformen bygger på en idé om at det foregår en produktivitetsvekst i offentlig virksomhet som i noen grad tilsvarende den som skjer i privat virksomhet, der markedet sørger for at virksomhetene må effektivisere. Flate kutt er tenkt som en mekanisme som skal sørge for et produktivt press også i statlig sektor.

Eierskapet til virksomhetene på feltet er variert. Riksteatret er som nevnt statlig, men mange av medlemsvirksomhetene i NTO er ikke statlige virksomheter. En del er eid av staten, som Nasjonalteateret og den Norske Opera & Ballett. Andre er eid av en fylkeskommune, som for eksempel Turneteateret i Trøndelag. Andre er eid av én eller flere kommuner. Arktisk Filharmoni er for eksempel eid av Bodø og Tromsø kommune. Noen er eid av både kommuner og fylker, som for eksempel Nordland Teater (Nordland fylkeskommune og Rana kommune). Noen, som Trøndelag Teater, er eid av både staten, fylket (Trøndelag) og kommunen (Trondheim). Atter andre er organisert som stiftelser, slik som de fleste symfoniorkestrene. Det Norske Blåseensemble er for eksempel en stiftelse etablert av Kulturdepartementet (staten), Østfold fylkeskommune og Halden kommune. Det Norske Teateret er på sin side privat eid, i tillegg til Bygdeungdomslaget i Oslo eies det av ulike mållag. Det er bare Riksteatret, som en statlig etat under Kulturdepartementet, som får sitt budsjett bevilget direkte over statsbudsjettet. Mange får imidlertid statlig tilskudd, og omtales ofte som tilskuddsvirksomheter. Siden de fleste virksomhetene innenfor sektoren ikke får driftsbudsjettet fastsatt i statsbudsjettet, men bare mottar tilskudd, er det ikke selvsagt at virksomhetene innenfor musikk og scenekunst kommer inn under ABE-reformen. For

å få kunnskap om hvordan tilskuddsvirksomhetene ble trukket inn under ABE-reformen har vi foretatt en dokumentanalyse.¹ Spørsmålet er om og i tilfelle hvordan tilskuddsvirksomhetene er blitt innlemmet i ABE-reformen, og om det har foregått noen formell diskusjon om dette.

I statsbudsjettene som legges frem for Stortinget står det at ABE-reformen omfatter alle statlige virksomheter som får driftsbevilgninger over post 1 til 29 på statsbudsjettet. Blant virksomheter innen musikk og scenekunst gjelder dette bare Riksteatret. I likhet med en del andre statlige virksomheter som får sitt driftsbudsjett fastsatt i statsbudsjettet, har Riksteatret også andre inntektskilder. Virksomheter, hvor staten står for hele eller deler av tilskuddet kan også ha andre inntekter. Andre typer statlige virksomheter kan være fullt konkurranseutsatt. Forskjellene i drifts og finansieringsform innebærer at det er gjort avveininger rundt hvilke «statlige» virksomheter som omfattes av ABE-reformen, og hvilke som holdes utenfor. Disse grensedragningene ble kort nevnt i statsbudsjettet (gul bok) 2014-2015:

«Kravet om mindre byråkrati og mer igjen for pengene gjelder alle statlige virksomheter som mottar driftsbevilgninger fra statsbudsjettet. Det legges til grunn at forslaget gjelder forvaltningens driftsutgifter på postene 01 til 29. Nettobudsjetterte virksomheter som universiteter, høyskoler og forskningsinstitusjoner er inkludert i reformen. I tillegg er spesialisthelsetjenestene med i ordningen. Driftsresultatene i statlig forretningsdrift holdes imidlertid utenfor. Driftsutgiftene til departementer og etater hvor deler av virksomheten finansieres av gebyrer inkluderes også i reformen.» (Prop. 1 S 2014-2015: 84).

I tillegg til at statlig forretningsdrift holdes utenfor (de er utsatt for konkurranse fra private virksomheter og vil i teorien allerede effektivisere som om de var private) holder regjeringen en del driftsposter de mener ikke egner seg for reformen, «hvor en ikke kan forvente at en produktivitetsvekst vil bli realisert [...] blant annet tilskudd til pensjoner og utbetaling av ventelønn» (Prop. 1 S (2018-2019): 79), utenfor. Pensjoner, ventelønn og slike driftsposter er ikke knyttet til en type virksomhet eller driftsform, som er det vi er opptatt av i dette kapitlet. At dette holdes utenfor omtales likevel ikke i statsbudsjettet de første årene reformen eksisterte, utover at reformen omfattet post 1-29 på statsbudsjettet.

Regjeringens utgangspunkt er altså at reformen skal rette seg mot virksomheter og sider ved statlige budsjetter hvor det er en produktivitetsvekst som vil eller kan bli realisert gjennom en automatisk kuttmekanisme. Som det påpekes i sitatet over, «alle virksomheter som mottar driftsbevilgninger» omfattes av reformen. Og, det trekkes opp noen grenser mellom hva som skal omfattes og hva som ikke skal omfattes av ABE-kutt. Tilskuddsvirksomhetene nevnes ikke, hverken i budsjettet for kulturfeltet

¹ Vi har gått gjennom alle statsbudsjett fra finansdepartementet, såkalt «gul bok» siden 2015 (Prop. 1 S 2014-2015, 2015-2016, 2016-2017, 2017-2018, 2019-2020, 2020-2021), og sett etter omtale av ABE-reformen og om og hvordan tilskuddsvirksomheter omtales. Alle former for drøftinger av avgrensinger mellom hvilke virksomheter som skal omfattes og ikke har vært omfattet av dette arbeidet. I tillegg til gul bok utgir Kulturdepartementet sin «utgave» av statsbudsjettet. Der samles alle poster i statsbudsjettet som ligger under kulturdepartementets område, og der har kulturdepartementet mulighet til å omtale ulike forhold, om de mener det er sentralt. Vi har derfor også, på tilsvarende måte som med gul bok, tatt for oss alle forslag til budsjett under kulturdepartementet i perioden 2015-2021 (Prop. 1 S 2014-2015, 2015-2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021). I tillegg til disse dokumentene, har vi gått gjennom skriftlige spørsmål og svar fra stortingets spørretime, og lest gjennom innstillingene til vedtak fra komiteen hvor budsjettet vedtas i perioden 2015-2021 (Innst. 14 S 2014-2015, 2015-2016, 2016-2017, 2017-2018, 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021).

(Prop. 1 S 2014–2015) eller i det overordnede dokumentet (gul bok) for statsbudsjettet (Prop. 1 S 2014–2015). Det som trekkes frem i gul bok allerede i 2015 er at reformen skal virke på alle statens områder, også områder som er politisk prioritert. Omtalen av ABE-reformen er kortere i kulturdepartementets tekst om ordningen i 2015 og 2016 enn i gul bok, og der nevnes det kun kort at ordningen gjelder alle statlige virksomheter, samtidig som det vises til gul bok for mer informasjon. I 2015 pekes det i begge dokumenter på at dette er en flerårig reform, og i gul bok påpekes det at det er viktig at den får virke over tid. Samtidig, i gul bok 2015 fremheves det etter omtalen av ABE-reformen at:

«Ifølge Reglement for økonomistyring i staten skal det fastsettes mål og resultatkrav for bruken av statlige midler. Dette gjelder enten midlene forvaltes av statlige organer eller stilles til disposisjon for andre, for eksempel tilskuddsmottakere.» (Prop. 1 S 2014–2015: 30).

Det går ikke klart frem av gul bok om Finansdepartementet mener tilskuddsvirksomhetene er underlagt ABE-reformen. Men departementet stiller mål og resultatkrav også til tilskuddsvirksomhetene, som de gjør til Riksteatret. Det kan være grunn til å tro at Finansdepartementet har ønsket at tilskuddsvirksomhetene skulle sidestilles med virksomhetene som gikk inn under ABE-reformen. Om dette skjedde frem til og med 2016 er vanskelig å se i budsjettene. Det er først i 2017-budsjettet at Kulturdepartementet selv nevner tilskuddsvirksomhetene i sammenheng med kutt. I budsjettforslaget skriver de først om ABE-reformen, på samme måte som i årene før:

«Regjeringen vil bygge sin politikk på en effektiv bruk av fellesskapets ressurser. Som i næringslivet er det også i offentlig forvaltning et potensial for å bli mer effektiv. Regjeringen har derfor innført en avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform, og forutsetter at alle statlige virksomheter gjennomfører tiltak for å bli mer effektive. Reformen skal gi incentiver til mer effektiv statlig drift og skape handlingsrom for prioriteringer i statsbudsjettet. Virksomhetene har også god anledning til å planlegge og gjennomføre tiltak for å effektivisere driften når reformen har et årlig krav. Den årlige overføringen settes til 0,5 pst. Av alle driftsutgifter som bevilges over statsbudsjettet.»

Etter denne teksten om ABE-reformen kommer Kulturdepartementet, under overskriften «Effektiviserings- og forenklingstiltak på kultur- og frivillighetsområdet» inn på tilskuddsvirksomhetene, og at disse også skal utsettes for automatiske kutt:

«Kulturdepartementet har i budsjettforslaget for 2017 lagt til grunn de samme kravene til effektiv drift for tilskuddsmottakere som for statlige virksomheter. Departementet mener at det også på kulturområdet for øvrig er et potensial til å iverksette tiltak for å effektivisere drift og ressursanvendelse innenfor egen virksomhet.» (Prop. 1 S 2016–2017: 15)

Rett under påpeker departementet at de med dette grepet «har hentet ut og omfordelt effektiviseringsgevinster ut over de besparelsene som er hentet ut gjennom avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen i staten.»

I tillegg til å påpeke at tilskuddsmottakere er omfattet av ABE-reformens automatiske kutt på 0,5 prosent, trekker Kulturdepartementet i 2017 frem at økt effektivitet i den enkelte virksomhet kan oppnås på ulike måter. I Kulturdepartementets forslaget til budsjett for 2017 legges det til at Kulturdepartementet skal bidra til dette:

«Regjeringen har som mål at kulturaktører og frivillige organisasjoner skal bruke mindre tid på søknader og rapportering, og mer tid på aktivitet. Kulturdepartementet koordinerer arbeidet med å forenkle søknads- og rapporteringsrutiner. På en rekke områder er det innført nye digitale løsninger for søknadsbehandling, samtidig som det arbeides med å forenkle regelverket for ordningene.» (Prop. 1 S 2016–2017: 15)

Den samme teksten som ble benyttet om automatiske kutt på 0,5 prosent i budsjettet for 2017, ble gjentatt i budsjettforslaget for 2018 og 2019. I 2020-budsjettet er budskapet det samme, men teksten noe endret:

«På samme måte som det stilles krav til offentlig ressursbruk, vil regjeringen også arbeide for å målrette de statlige overføringene til ulike tilskuddsmottakere. Det innebærer at også de som mottar offentlige tilskudd må se på hvordan midlene brukes, og hvordan de til enhver tid kan anvendes på en mest mulig effektiv måte. Det er tilsvarende viktig med insentiver til å øke kulturinstitusjonenes egne inntekter. Kulturdepartementet har derfor lagt til grunn de samme innsparingskravene for tilskuddsmottakere som for statlige virksomheter.» (Prop. 1 S 2019–2020: 16).

I kulturdepartementets budsjettforslag for 2021 står det ingenting om dette, men reformen omfatter uansett tilskuddsvirksomhetene også i 2021. I de kvalitative intervjuene kommer det frem at tilskuddsvirksomhetene har fått sine bevilgninger kuttet med 0,5 prosent også i år. I gul bok er det ingen endringer i teksten om ABE i hele perioden 2015–2021, tilskuddsmottakere nevnes ikke i teksten som omhandler ABE.

Riksteatret er som nevnt helt sikkert omfattet av ABE-reformen. Ved en gjennomgang av de årlige tildelingsbrevene Riksteatret mottar fra staten i perioden 2015–2021 nevnes ABE-kuttene bare i 2021. Det er dermed ikke mulig å legge til grunn at Kulturdepartementet nevner reformen i de årlige tildelingsbrevene til virksomheter som omfattes av reformen (Kulturdepartementet 2021).

Oppsummeringsvis kan vi konkludere at vi ikke kan finne at ABE-kutt eller tilsvarende kutt i tilskuddsvirksomhetenes budsjett nevnes formelt i budsjetter eller budsjettvedtak før i Kulturdepartementets forslag til budsjettet for 2017. Det er dermed uklart når regjeringen startet med slike kutt. Hvis det startet opp i 2015, slik enkelte formuleringer kan tyde på, burde dette kanskje vært klarere formidlet i budsjettene.

2.2 Har prinsippet om armlengdes avstand blitt sett i sammenheng med ABE-reformen?

Som vi har vist, også tilskuddsvirksomhetene omfattes av ABE-reformen, eller i alle fall tilsvarende automatiske kutt på 0,5 prosent, og har ut fra det vi kan finne i budsjettpapirene vært omfattet siden 2017. Som diskutert i innledningen, prinsippet om armlengdes avstand mellom politikk og fordeling av økonomiske midler til kulturformidling er et viktig prinsipp. Et spørsmål er om hensynet til tilskuddsvirksomhetenes faglig uavhengige stilling (prinsippet om armlengdes avstand) har vært drøftet eller vurdert i lys av ABE-reformen.

Også når det gjelder dette spørsmålet har vi gått gjennom budsjettdokumentene for årene 2015–2021. Vi finner korte generelle tekster om dette temaet i budsjettforslagene. I kulturdepartements budsjettet forslag for 2015 står følgende tekst:

«Et særtrekk ved Kulturdepartementets portefølje er at den største delen av oppgaveutførelsen skjer i regi av private aktører, og at statens bidrag for en

stor del består av økonomiske ytelser til denne aktiviteten. Det er få regulatoriske virkemidler på området. Et annet trekk er at mye av virksomheten har som formål å fremme og utvikle kvalitet, og at kvalitet kan være vanskelig å måle, i hvert fall på kort sikt. Innenfor kunst- og kulturområdet er det samtidig nødvendig å utvise forsiktighet med statlig styring. Dette gjelder både overfor tilskuddsmottakere og flere av departementets underliggende virksomheter og selskaper. Mål og resultatkrav må utformes i tråd med prinsippet om armlengdes avstand, slik at kunst- og kulturfaglige avgjørelser, redaksjonelle valg osv. blir tatt på fritt grunnlag.

Dette prinsippet er også lagt til grunn ved utformingen av departementets opplegg for styring, oppfølging og kontroll av tilskudd, som ble lagt frem for Stortinget i Prop. 1 S (2010–2011). Det viktigste grunnlaget for statlige bevilgninger til kulturformål er kultursektorens overordnede samfunnsoppdrag: å ivareta og utvikle norsk som et fullverdig språk, å sikre og bevare vår kulturarv, utvikle kunstneriske uttrykk av høy kvalitet, gi rammer for et godt fungerende sivilsamfunn og ivareta sentrale verdier som ytringsfrihet, demokrati og likeverd.» (s 30 2014-2015)

I budsjettforslaget for 2016 (Prop. 1 S 2015–2016: 60) kan vi finne følgende tekst om hvordan dette prinsippet forstås:

«Statlige midler til kulturformål forvaltes etter prinsippet om armlengdes avstand. Dette innebærer at tilskuddsmottakerne er faglig uavhengige, og at beslutninger som krever kunst- og kulturfaglig skjønn, ikke underlegges statlig styring.» (s 60, 2015-2016).

I senere budsjettforslag, blant annet i 2019, 2020 og 2021 brukes den samme eller svært like formuleringer.

I Kulturdepartementets budsjettforslag for 2017, under overskriften «Forenklingarbeid, modernisering og bedre gjennomføringskraft», finnes det en tekst hvor prinsippet om armlengdes avstand settes i sammenheng med effektivisering, en viktig side ved ABE-reformen. Her diskuteres prinsippet om armlengdes avstand kort. ABE nevnes likevel ikke eksplisitt.

«Fra 2015 ble departementets opplegg for mål og resultatstyring revidert og forenklet, noe som har medført en reduksjon i rapporteringskrav. I tråd med prinsippet om armlengdes avstand definerer institusjonene egne mål for sin virksomhet. Vurdering av mål- og resultatoppnåelse ivaretas av periodiske evalueringer.» (2016-2017: 164)

Disse tekstene understreker at politisk styring ikke skal være en innblanding i kunst og kulturfaglige avgjørelser. Hva snevre økonomiske rammer kan bety diskuteres ikke. Heller ikke i andre sammenhenger, for eksempel i Enger-utvalget (NOU 2013: 4), drøftes sammenhengen mellom budsjettreduksjoner og kunstfaglig frihet. I forbindelse med Enger-utvalgets utredning laget Mangset et større notat om armlengdes avstand, og hvordan det har blitt praktisert i Norge og internasjonalt, uten at budsjetter og budsjettkutt nevnes som en del av diskusjonen (Mangset 2012).

I perioden 2015–2021 har Kulturdepartementet lagt frem flere stortingsmeldinger. De fleste av disse er ikke relevant for musikk- og scenefeltet, og denne rapportens problemstillinger. Men i 2019 kom regjeringen med stortingsmeldingen *Kulturens kraft: Kulturpolitikk for framtida*. (St.meld. 8 2018-2019). I stortingsmeldingen ser re-

gjeringen fremover, og peker på kulturpolitiske utfordringer i lys av sentrale utviklingstrekk i samfunnet, som teknologisk utvikling, globalisering, demografiske endringer og utvikling i samfunnsøkonomien. Meldingen skisserer den overordnede retningen for kulturpolitikken, og redegjør for nasjonale kulturpolitiske mål (St.meld. 8 2018-2019: 8). Meldingen var ferdig noen år etter at ABE-reformen startet, etter at Kulturdepartementet selv begynte å presisere at også tilskuddsvirksomheter er del av reformen, og etter at flere av tilskuddsvirksomhetene selv hadde begynt å nevne i sine årsmeldinger at ABE-reformen førte til trangere økonomi. Slik sett kunne en tenke at eventuelle problemstillinger knyttet til tilskuddsvirksomhetenes økonomi og hvordan begrensede ressurser kan påvirke det kunstneriske handlingsrommet, ble tatt opp. Men ABE-reformen nevnes ikke i stortingsmeldingen.

2.3 ABE-reformen i offentligheten – politiske diskusjoner

Vi har gjennomført ulike søk for å finne hvor Kulturministeren eller regjeringen omtaler ABE-reformen i sammenheng med musikk- og scenevirksomhet. Høsten 2016 fikk daværende kulturminister Linda Hofstad Helleland et skriftlig spørsmål fra Stortinget om ABE-kutt for kommersiell allmennkringkaster. I sitt svar trakk hun frem de samme momentene som departementet hadde brukt i sin beskrivelse i budsjettforslaget. Hun forklarte at Kulturdepartementet i budsjettforslaget for 2017 hadde hentet ut og omfordelt effektiviseringsgevinster *ut over* [vår utheving] besparelsene i ABE-reformen (Helleland 2016). Høsten 2018 stilte Ruth Grung (A) spørsmål i Stortinget til kulturminister Trine Skei Grande om hun hadde «vurdert de negative konsekvensene for arbeidsintensive kunstneriske virksomheter, som de norske symfoniorkestrene, av de siste årenes realreduksjon av rammetilskuddene som følge av ABE-reformen» (Grung 2018). Hun antydte at Bergen Filharmoniske Orkester hadde måttet redusere antall musikere med rundt fem stillinger i løpet av de siste årene. Grandes skriftlige svar er nokså likt teksten i Kulturdepartementets årlige budsjettforslag. Hun gjør rede for avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen, og skriver at det samme innsparingskravet gjelder i kultursektoren:

«Kulturdepartementet har i budsjettforslaget for 2019 lagt til grunn de samme innsparingskravene for tilskuddsmottakere og -ordninger som for statlige virksomheter. Gevinstene av det generelle innsparingskravet er omfordelt til andre formål i kulturbudsjettet.»

Grande peker på at bevilgningene til orkestrene er rammetilskudd, og at det er opp til hvert enkelt orkester å disponere sine samlede inntekter. Hun understreker med dette at det er orkestrene som har ansvar for antallet stillinger, og ikke departementet gjennom «øremerking». I det skriftlige svaret skriver Grande at hun mener det «er riktig med sterke insentiver for å sikre at alle som mottar offentlige tilskudd ser på hvordan midlene brukes og hvordan de kan brukes på den til enhver tid mest mulig effektive måte» (Skei Grande 2018). Om dette er en begrunnelse for å gjennomføre kutt i tilskuddene til virksomhetene innen musikk og scenekunst er litt uklart.

Som nevnt kan Kulturdepartementets forslag til statsbudsjett i 2017 forstås som om tilskuddsvirksomhetene formelt sett ikke er en del av ABE-reformen, men at departementet har valgt å rette de samme automatiske kuttene også mot disse virksomhetene. At det er slik, kommer enda tydeligere frem gjennom et skriftlig spørsmål om tilskuddsbevilgninger som Annette Trettebergstuen rettet til kulturminister Trine Skei Grande i 2019 (Trettebergstuen 2019). Trettebergstuen peker på at Arbeiderpar-

tiet hadde bedt om en oversikt over ABE-kuttet på kulturbudsjettet, og at det i tabellen de hadde fått manglet noen kapitler [les forventet oppsummeringer av kutt]. Hun spurte derfor hvorfor disse manglet. I sitt svar er Grande tydeligere enn det budsjettforslagene er. Hun skriver:

«ABE-reformen er begrenset til å omfatte statlige driftsbevilgninger. Tilskuddsbevilgninger inngår ikke som en del av denne reformen. Det er ikke budsjettert med driftsbevilgninger på de nevnte utgiftskapitlene, dvs. at kap. 321 Kunstnerformål og kap. 328 Museum og visuell kunst kun omfatter tilskuddsbevilgninger (70-poster). Svaret som Kulturdepartementet har avgitt på budsjettspørsmål 244 fra Arbeiderpartiet var begrenset til å opplyse om innsparinger som følge av ABE-reformen, og følgelig inngikk ikke bevilgningene på utgiftskapitlene 321 og 328.»

Grande skriver videre at regjeringen helt siden 2015 har lagt til grunn den samme innsparingen «for de for de fleste av tilskuddsbevilgningene på Kulturdepartementets budsjett» som er lagt til grunn i ABE-reformen. Denne innsparingen utgjør «om lag 0,5 pst.», ifølge Grande, og har blitt omfordelt til andre formål i kulturbudsjettet.

Dette svaret viser at tilskuddsvirkighetene faktisk ikke, formelt sett, er en del av ABE-reformen. Denne formelle forskjellen, som er årsaken til at tilskuddsvirkighetene noen år har opplevd mindre kutt enn Riksteatret, er i praksis ikke stor. Kuttene kommer uansett. Virkighetene selv har opptrådt som om de var underlagt ABE-reformen. I virkighetenes årsrapporter har det blitt vist til ABE-reformen, og det samme har skjedd i høringsuttalelser fra NTO. Aktørene vi har intervjuet i prosjektet har også vist til ABE-reformen. Vi kan ikke se at Kulturdepartementet eller noen av de ansvarlige kulturministrene har gjort noe for å oppklare denne misforståelsen. Heller motsatt. Kulturminister Grande har deltatt i flere offentlige debatter hvor hun har svart *som om* tilskuddsvirkighetene er del av ABE-reformen. Dette gjelder for eksempel en debatt i Dagsavisen², hvor debatten involverte både virkigheter som var omfattet (som Riksteatret) og de som formelt ikke er det. I en debatt i NRK Dagsnytt 18 4 juni 2019³ debatterte Grande med Nina Refset, styreleder i Det Norske Teatret, og debatten handlet om hvordan ABE-reformen påvirket Det Norske Teatret, selv om teatret, slik Kulturministeren formulerer sitt svar i Stortingets spørretime, formelt sett faktisk ikke er en del av reformen.

Ingen av de dokumentene vi har gått gjennom i denne undersøkelsen viser at prinsippet om armlengdes avstand var en del av avveiningen den gangen det ble besluttet at også tilskuddsvirkighetene i kultursektoren skulle omfattes av budsjettkutt. Dette kan skyldes at det ikke ble oppfattet som en relevant problemstilling. Siden kutt i tilskuddet til virkighetene i kultursektoren ifølge kulturminister Grande blir «omfordelt til prioriterte formål i kulturbudsjettet» vil kuttene ikke ramme kulturbudsjettet som helhet, men bare de enkelte postene på budsjettet (Trettebergstuen 2019). Den politiske prioriteringen og omfordelingen innebærer selvfølgelig også en styring av sektorens midler som kan påvirke det samlede tilbudet av kunstneriske uttrykk i landet. Dette er regulær kulturpolitikk og det vil alltid være en balansegang mellom frie midler og spesielle kulturpolitiske mål og satsinger. I utgangspunktet kommer slike satsinger ikke i konflikt med prinsippet om armlengdes avstand, så lenge dette begrepet snevert forstås som direkte politisk innblanding i kulturfaglige beslutninger (se innledning). Samtidig fjernes en stadig større del av det offentlige

² <https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/2019/10/07/grande-forsvarer-upopulaere-ostehovel-kutt/>

³ <https://tv.nrk.no/serie/dagsnytt-atten-tv/201906/NNFA56060419/avspiller>

(ramme)tilskuddet gjennom (ABE-)kuttene. Som nevnt i innledningen, dersom midlene som kuttet gjennom de automatiske kuttene fordeles tilbake til de samme virksomhetene, men da som midler som i større grad styrer virksomhetenes kunstneriske valg, vil dette kunne innebære at virksomhetene totalt sett får mindre kunstnerisk frihet, og i større grad må følge opp politiske målsetninger av ulike slag. Ut fra kulturdepartementets budsjettforslag i perioden 2010–2020 kan det synes som om det de siste årene i noe større grad har vært bevilget midler til *utvalgte satsinger*.⁴ I budsjettet for 2020 står det for eksempel:

«Regjeringen vil styrke arbeidet med kulturelt mangfold, integrering og likestilling, jf. omtale under del I. Som et ledd i dette er det i bevilgningsforslaget innarbeidet økte tilskudd på 2,2 mill. kroner til Det Norske Teatret til videreføring av aktiviteten på Rommen Scene, samt 0,5 mill. kroner til Oslo-Filharmonien og 1,4 mill. kroner til Dansens Hus.»(Prop. 1 S 2019–2020: 73)

Selv om det synes som en økt andel av musikk og scenekunstinstitusjonenes tilgang på offentlige midler de senere årene er slike prosjektmidler, er de totale summene på slike prosjektmidler små sammenliknet med summene de samme virksomhetene mottar i statlige tilskudd og overføringer over driftsbudsjettet (Riksteatret).

Siden vi ikke lyktes med å få intervju verken med politisk eller administrativ ledelse i Kulturdepartementet er det vanskelig å fastslå sikkert hva som var begrunnelsen for å gjennomføre budsjettkutt også i tilskuddsvirksomhetene og om kulturinstitusjonenes frie stilling har blitt vurdert som del av denne politiske beslutningen. Ut fra den informasjonen som har vært tilgjengelig kan vi likevel konkludere at for alle praktiske formål har ABE-reformen også omfattet virksomhetene innen musikk og scenekunst.

⁴ Det er vanskelig, ut fra statsbudsjettene, å få full oversikt over alle slike prosjektmidler, og ikke minst, hvor styrt midlene faktisk er.

3 ABE-reform i tolv virksomheter

For å få en dypere forståelse av tilskuddsvirksomhetenes situasjon i lys av undersøkelsens problemstillinger, har vi gjennomført intervjuer med ledere i 12 virksomheter innen musikk- og scenefeltet. Virksomhetene er forskjellige. Mens noen er produserende, er andre primært programmerende og co-produserende. Flere driver turnerende virksomhet. Noen av virksomhetene har mange ansatte, andre få. Selv om regjeringens kutt er automatiske, betyr denne store variasjonen at betingelsene for å kunne håndtere ABE-kutt er forskjellig for virksomhetene. Dermed kan også konsekvensene av kuttene variere. Poenget med intervjuene har først og fremst vært få frem hva den årlige reduksjonen av tilskudd medfører for virksomhetene, og hvilke muligheter de har for å tilpasse seg ABE-kuttene.

3.1 Case-virksomheter

Vi har gjennomført intervjuer i 12 ulike virksomheter. En del er scenekunstvirksomheter, noen er musikkvirksomheter, og noen er både scenekunst og musikkvirksomheter:

Vi har gjennomført intervjuer i *Nationaltheateret*. Nasjonalteateret åpnet 1. september 1899. Teateret ligger i Oslo, og hadde 219 fast ansatte i 2019 (Nasjonalteateret 2019: 7). Nasjonalteateret mottok i 2019 offentlige tilskudd på i overkant av 206 millioner kroner, 100 prosent fra staten. De hadde egeninntekter på noe over 77 millioner, eller omtrent 27 prosent av de totale driftsinntektene.

Det Norske Teateret hadde om lag 240 ansatte i 2019. Teateret ligger i Oslo, og er landets største teater for norsk talemåte. Det norske teater mottok i 2019 offentlige tilskudd på om lag 181 millioner kroner. Alt var finansiert fra staten. De hadde i tillegg egeninntekter på i underkant av 89 millioner kroner, eller omtrent 33 prosent av de totale driftsinntektene (Det norske Teateret. 2019: 54).

Trøndelag teater hadde 170 ansatte i 2019, og er lokalisert i Trondheim. Teateret mottok 106 millioner kroner i samlet tilskudd fra staten, Trøndelag fylkeskommune og Trondheim kommune (Trøndelag Teater. 2019: 3).

Disse tre teatrene har sin hovedaktivitet på egne scener. Vi har også gjennomført intervjuer i tre teatre som kan karakteriseres som turneteatre. *Riksteatret* er Norges nasjonale turneteater, og spiller på om lag 70 steder over hele landet. Riksteatret har administrasjon og prøvelokaler i Nydalen i Oslo og deler verksted med Nationaltheatret på Alna i Oslo. I 2019 var det 76 fast ansatte, ingen av dem er skuespillere. Det statlige driftsbudsjettet utgjorde om lag 157 millioner. Egeninntektene, inkludert sponsorinntekter, utgjorde i overkant av 26 millioner, eller rundt 14 prosent av de totale driftsinntektene (Riksteatret 2019: 7).

Turneteateret i Trøndelag har base i Verdalen, og produserer og formidler profesjonell scenekunst i hele Trøndelag fylke på 21 faste spillesteder. Teatret er også et kompetansesenter for fylkets amatørteatre. De hadde 17 ansatte i 2019, og en utstrakt bruk av innleid personale både når det gjelder kunstneriske og administrative og tekniske arbeidsoppgaver. Det offentlige tilskuddet fra staten og Trøndelag fylkeskommune

utgjorde 23 millioner i 2019, mens egeninntektene var på 5 millioner, eller rundt 18 prosent av de totale inntektene (Turneteateret i Trøndelag. 2019).

Nordland Teater er et turneteater som betjener hele Nordland fylke. Teateret har egne lokaler i Mo i Rana, og har i tillegg forestillinger i kulturhus, samfunnshus, skoler, og noen ganger, idrettshaller i hele fylket. Teateret hadde 25 ansatte i 2019. De mottok offentlige tilskudd fra staten, Nordland fylke og Rana kommune på i overkant av 43 millioner, og hadde egeninntekter på i underkant av 4 millioner, eller noe under 9 prosent av totalinntektene (Nordland Teater. 2019).

To av scenekunstvirksomhetene er konsentrert om dans. *Dansens hus* er den nasjonale scenen for samtidsdans i Norge, og ligger i Oslo. De skal vise samtidsdans for et bredt publikum, og har som oppdrag å utvikle dansekunstfeltet. Dansens hus er en programmerende scene, de produserer ikke egne forestillinger og har ikke egne dansere ansatt. Isteden viser de forestillinger av ulike dansekunstnere og kompanier, de har gjestespill og kjøper inn ferdigproduserte forestillinger. De har også co-produksjoner, og stiller med sceneregi og beslektede tjenester. Dansens hus har ansvar for kompetanseutvikling hos dansekunstnere, de organiserer Dansenett Norge, et nasjonalt dansenettverk, og de bruker midler på å drifte et turnenettverk. Dansens hus har om lag 40 ansatte, og mottok i underkant av 50 millioner i offentlige tilskudd i 2019. Alle offentlig tilskudd kom fra staten. I tillegg hadde de i overkant av 6 millioner i ulike egeninntekter (inkludert billettinntekter, salg og event), noe som utgjør rundt 13 prosent av totalinntektene (Dansens hus. 2019).

Carte Blanche er Norges nasjonale kompani for samtidsdans, og har base i Bergen, hvor de har både produksjonslokaler og hjemmescene. Kompaniet turnerer i Norge og i utlandet, og ensemblet består av 12–15 dansere fra hele verden. Virksomheten mottok i underkant av 40 millioner i offentlig støtte i 2019. 70 prosent av de offentlige tilskuddene kom fra staten, resten kom fra Hordaland fylkeskommune og Bergen kommune. De hadde egeninntekter, inkludert husleieinntekter, på rundt 1,8 millioner, eller 4,5 prosent av de totale inntektene (Carte Blanche. 2019).

To av virksomhetene har en fot i scenekunst og en i musikk. *Den Norske Opera & Ballett* holder til i Operahuset i Bjørvika, men de opptrer også andre steder, nasjonalt og internasjonalt. Den Norske Opera & Ballett hadde 636 ansatte i 2019 inkludert åremål, engasjement, praktikanter og lærlinger, fordelt på omtrent 40 ulike yrkesgrupper. Den Norske Opera & Ballett består av Nasjonalballetten, Nasjonaloperaen, Operaorkestret, Operakoret, Nasjonalballetten Ung, Barnekoret og Ballettskolen. I tillegg er det ulike støttefunksjoner innen teknisk produksjon og avvikling, marked og kommunikasjon, økonomi og administrasjon, samt plan og HR. De mottok offentlige tilskudd på i overkant av 641 millioner, alt finansiert av staten. De hadde egeninntekter på i overkant av 167 millioner, eller noe under 21 prosent av totalinntektene (Den Norske Opera & Ballett. 2019).

*Arktisk Filharmon*i er verdens nordligste profesjonelle orkesterinstitusjon, og er organisert som et prosjektorkester med ensemblene Bodø Sinfonietta og Tromsø Kammerorkester som kjerne. I tillegg har de symfoniorkester og opera i virksomheten. De ansatte er lokalisert enten i Bodø eller i Tromsø. De har fem-seks faste spillesteder, og spiller på 20–30 steder i løpet av et år. De hadde 58 personer ansatt i 2021, noen på deltid. I tillegg leies det inn personale. Det er 44 musikere ansatt i virksomheten. I 2019 mottok virksomheten om lag 90 millioner i tilskudd fra staten, Bodø kommune, Tromsø kommune, Nordland fylkeskommune og Troms og Finnmark fylkeskommune. Egeninntektene var på noe over 4 millioner, om lag 4,3 prosent av totalinntektene.

De to siste case-virksomheter er rene musikkvirksomheter. *Musikkselskapet Harmonien* hører til i Bergen. Musikkselskapet består blant annet av Bergen Filharmoniske Orkester, et ungdomsorkester, og koret Bergen Filharmoniske kor. Bergen Filharmoniske Orkester mottar 100 prosent av det offentlige tilskuddet fra staten, og orkesteret teller 101 musikere. De har 21 faste årsverk, og knytter til seg flere hundre på frilansbasis hvert år. De gjennomfører en lang rekke konserter, både i Bergen, enkelte andre steder på Vestlandet, i Oslo, og internasjonalt. Harmonien mottok i underkant av 138 millioner i offentlige tilskudd i 2019, i tillegg til tilskudd på nesten 5 millioner gjennom gaveforsterkningsordningen. De hadde rundt 33 millioner i egeninntekter, rundt 19 prosent av totalinntektene (Musikkselskapet Harmonien. 2019). De senere årene har Harmonien hatt et betydelig tilfang av private midler, gjennom ulike stiftelser. De private midlene er prosjektbaserte.

Det Norske Blåseensemble er et orkester med 24 musikere som har base i Halden. I tillegg til konserter i Halden har de konserter rundt om i Østfold, i Oslo og i utlandet. På repertoaret står både historisk og nytt materiale, med et arrangement som er mest mulig skreddersydd. De gjør både samtidsmusikk, improvisert musikk på klassiske premisser, og årlige jazz- og showproduksjoner. Det er 30 ansatte ved virksomheten. De mottok i underkant av 37 millioner i offentlig støtte fra staten, Østfold fylke og Halden kommune i 2019, og hadde egeninntekter på 3,3 millioner, eller noe under 9 prosent.

3.2 Betyr det noe om det offentlige tilskuddet fullt og helt finansieres av staten?

Riksteatret regnes som en etat under Kulturdepartementet, og de får driftstilskudd over statsbudsjettet. ABE-reformen nevnes i Riksteatrets tildelingsbrev, mens kuttene ikke nevnes i tilskuddsvirksomhetenes tildelingsbrev. Som vi så i kapittel 2 er Riksteatret omfattet av ABE-reformen og har derfor opplevd at kuttene har variert noe fra år til år når stortinget har fastsatt kuttprosenten. De andre virksomhetene omfattes av Regjeringens valg om at også de som mottar driftstilskudd skal få et automatisk kutt på 0,5 prosent per år. Dansens hus, Den Norske Opera & Ballett, Musikkselskapet Harmonien, Det Norske Teateret, og Nationaltheatret er alle regnet som nasjonale institusjoner. Det innebærer at staten dekker hele de offentlige tilskuddet over post 70 i statsbudsjettet.

De andre tilskuddsvirksomhetene vi ser på i case-studien er såkalte region- eller landsdelsinstitusjoner, hvor finansieringen er delt mellom staten og regionen. Finansieringen fra disse to kildene er knyttet sammen, som det står i statsbudsjettet for 2018–2019 s 72: «Det er en forutsetning for statstilskuddet at regionene bevilger sin andel». Det er imidlertid ikke noe som hindrer regionene i å gi tilskudd som overstiger den avtalte 70/30 fordelingen. I intervjuene var vi opptatt av om fylke eller kommune øker eller opprettholder sitt tilskudd når staten kutter sin del. I én virksomhet fant vi at fylke og kommune ikke hadde kuttet en like stor andel som staten (det vil si 0,5 prosent), men hos de andre virksomhetene fulgte fylke og kommune opp det statlige kuttet slik at fordelingen 70/30 ble opprettholdt. Ledere vi intervjuet var klare på at fylke og kommune ville følge staten automatisk, og at de ville gått enda lavere enn 30 prosent dersom de hadde hatt mulighet til det. I flere av intervjuene ble det vist til kommunale eller fylkeskommunale forsøk på å kutte i midlene, hvor 70/30 regelen var den avgjørende grunnen til at dette ikke hadde skjedd. Virksomhetene opplevde dermed ikke fylkeskommunal eller kommunal finansiering som et alternativ til statlige tilskudd.

3.3 Budsjetter og ABE-kutt

I intervjuene ønsket vi også å vite hvordan budsjettprosessen foregår. Er det rom for å påvirke budsjettene ved å øke inntektene, og slik erstatte bortfall av statlige midler? For alle virksomhetene starter budsjettprosessen i mars, hvor de leverer inn budsjett-søknad til Kulturdepartementet. Her må virksomhetene vise hvilke midler som skal til for å opprettholde fjorårets drift. I denne prosessen er det mulig å søke om midler til «nye tiltak som forutsetter økning i statlige driftstilskudd». De kan også søke om prosjektmidler. Prosjektmidler er imidlertid ikke varige inntekter. Fra intervjuene var det tydelig at mange av virksomhetene opplevde det som svært vanskelig å få utløst disse midlene. Som en av informantene uttrykker det:

«De fleste institusjoner foreslår gjerne to-tre tiltak som gir økninger, men de gir ikke noe særlig [uttelling]. Men muligheten er der. I hele ABE-tiden har det vært svært lite økninger til drift.»

Vi spurte informantene om de hadde forsøkt å øke egeninntektene gjennom sponsorer eller på andre måter. Flere pekte på at denne typen initiativ er noe de arbeider med kontinuerlig, uavhengig av kuttene. Noen av virksomhetene, spesielt scenevirksomhetene, hadde økt egeninntektene ved å klare å få høyere publikumssnitt på forestillingene. En måte å gjøre dette på er å sette opp forestillinger som trekker publikum. Samtidig ble det påpekt at det er en grense for hvor langt en kan trekke dette uten å komme i konflikt med samfunnsoppdraget som er å ha varierte oppsetninger og vise bredde.

I intervjuene med virksomhetene som har utstrakt turnevirksomhet kom det frem at publikumskapasiteten ved de ulike scenene som besøkes varierer kraftig. Det er et mål at også grisgrendte områder og små kommuner med små scener, skal få besøk i sitt nærområde. En måte å få opp publikumssnittet på for noen av institusjonene vil kunne være å droppe de mindre scenene, og oftere dra til kulturhus eller samfunns-hus som rommer et større publikum. Slike valg vil kunne gå på tvers av kulturpolitiske målsetninger. Det er derfor grenser for hvor langt virksomhetene kan strekke seg i jakten på økte inntekter. For enkelte er dette ikke mulig. Begrensinger i scenestørrelse, eller et begrenset befolkningsgrunnlag i det naturlige «markedet» gjør mulighetene for egeninntekter gjennom billettsalg begrenset. Virksomhetene har dermed ulike utgangspunkt og muligheter når det gjelder å hente inn egeninntekter.

Institusjonene i sektoren støttes i stor grad av offentlige midler. Deres oppgave fastsettes i tildelingsbrevene hvert år, og tilskuddsbrev følger i stor grad ulike kulturpolitiske mål. Det arbeides for mangfold både på scenen og i salen (NOU 2013: 4 ; St.meld. 8 2018-2019). Å øke billettprisen kan også komme i konflikt med kulturpolitiske mål. En økning av billettprisen kan medføre at kulturtilbudet ikke når ut til den delen av befolkningen som er mest prissensitiv. Ut over forholdet mellom tilbud og etterspørsel vil økte priser ikke treffe befolkningen likt. Jo svakere økonomi en person har, jo mindre prisøkning skal til for at den enkelte ikke benytter tilbudet. Høy billettpris kan derfor innebære at grupper med svakere økonomi, lavinntektsgrupper, barnefamilier (storhusholdninger) i mindre grad kommer. Det er derfor ikke alltid mulig å øke billettpris uten å gå på tvers av disse politiske målsetningene. Gjennom intervjuene kom det frem at flere av virksomhetene har økt sine egeninntekter gjennom å øke billettprisene. Som en informant fra en av teatrene uttrykte det:

«Alle har satt opp billettprisen. Vi er ikke prisledende, og passer på det. Prisene har økt langt over vanlig prisstigning. Antall seter er jo begrenset»

En annen av informantene innen scenekunst svarte på lignende måte, samtidig som det ble trukket frem at det ikke er heldig ut fra kulturpolitiske målsetninger:

«Vi har økt billettprisene. Å øke dem er udemokratisk, det betyr at tilgangen blir dårligere.»

En tredje informant svarte på denne måten:

«Gjennomsnittsprisen har økt med 29 prosent, godt over konsumprisindeksen. Vi skaper et balansert budsjett ved å trimme egeninntekter.»

Det er ulike grunner til at egeninntektene økes på denne måten. For noen henger det sammen med at salene er fulle, det er stort sett utsolgt. Da er det bare pris igjen dersom egeninntektene må økes.

Noen av virksomhetene får inn mye sponsormidler. Disse går alltid til spesifikke prosjekter og er derfor midlertidige. Samtidig er sponsormidler krevende å få tak i. For mange av virksomhetene innebærer arbeidet med å hente inn sponsorinntekter så mye arbeid at det ikke gir noe igjen til å forbedre det kunstneriske uttrykket. Vi finner også at noen av virksomhetene har hatt inntekter gjennom prosjektmidler fra Kulturdepartementet. Som andre prosjektmidler er disse avgrenset i tid, og gir små muligheter for langsiktig planlegging, og faste ansettelser. Informantene var tydelige på at de ønsket og hadde behov for, mer langsiktige midler enn disse prosjektmidlene, slik at de kunne ansette fast, og planlegge med en lengre tidshorisont. Dette er politisk styrte midler, og flere av informantene som ikke har slike prosjekter uttrykker at dette er midler som ikke var så veldig attraktive, da innholdet i prosjektene i noen av tilfellene i liten grad var i tråd med virksomhetens overordnede mandat, målsetninger og [hovedfokus](#).

3.4 Effektivisering

ABE-reformens intensjon, om en skal legges reformens navn til grunn, er avbyråkratisering og effektivisering. Mens en del statlige virksomheter bedriver saksbehandling, og i sin natur er byråkratiske, er det begrenset med innslag av «statlig» byråkrati blant medlemmene i NTO. Riksteatret er en statlig etat, underordnet kulturdepartementet, og må av den grunn forholde seg til enkelte statlige (byråkratiske) regler, for eksempel regler om arkivering av henvendelser. Men aktiviteten og målsetningen med de ulike musikk- og scenekunstvirksomhetene er stort sett svært langt fra det de fleste tenker på som byråkrati.

Hva så med effektivisering? Er det rom for det? Case-studiene, og beregninger i enkelte av årsmeldingene til case-virksomhetene, viser at en svært liten andel av virksomhetenes arbeidskraft, målt i årsverk, er administrasjon. Allikevel kan det jo også være at de utøvende kunstnerne, eller måten denne arbeidskraften utnyttes, kan effektiviseres.

Riksrevisjonen gjennomførte for perioden 2011–2014 en revisjon av de seks scenekunstselskapene som staten eier helt eller delvis: Den Norske Opera & Ballett AS, Nationaltheatret AS, AS Den Nationale Scene, Carte Blanche AS, Rogaland Teater AS og Trøndelag Teater AS. Riksrevisjonen pekte i undersøkelsen på at personalkostnadene var (og er) selskapenes største kostnadspost. Den utgjorde i 2014 mellom 45 og 56 prosent av de totale driftskostnadene (Riksrevisjonen 2015: 36). Intervjuene i case-virksomhetene understøtter dette. Musikk og scenevirksomhetenes primære oppgave er å vise kunst på scenen ved å gjennomføre forestillinger og oppsetninger

foran et publikum. For å få dette til er en rekke yrkesgrupper og aktører i virksomhetene i sving. Dansere, musikere eller skuespillere må velges ut og engasjeres, enten internt eller eksternt. Regissører, scenografer og dirigenter må involveres, kulisser skal lages eller kjøpes inn. Mange av disse oppgavene skjer ved hvert enkelt stykke eller oppføring. Siden hver oppsetning er forskjellig, begrenses mulighetene til å effektivisere prosessene. Den kunstneriske produksjonen er dermed svært arbeidsintensiv og nyskapende, og lar seg ikke lett samle i automatiske prosesser. Mens effektivisering krever at kreftene rettes i samme retning, er den kunstneriske prosessen ofte eksplorerende i ulike retninger.

Baumol og Bowen (1966) pekte på et viktig dilemma ved denne typen virksomheter. Det er behov for like mange musikere for å spille et stykke av Ludwig van Beethoven i dag som det var første gang stykket ble satt opp. De statlig støttede scenekunst- og musikkvirksomhetene har i sitt samfunnsoppdrag å formidle ulike kulturuttrykk. Om dette gjøres effektivt er vanskelig å måle. Publikumstall kan være et dårlig uttrykk for effektivitet, det forteller ingenting om hvor gode eller varierte oppsetningene er. Det som «selger» billetter er ikke nødvendigvis nok for å oppfylle samfunnsoppdraget (Bjørnenak 2016; Oslo Economics 2017: 7).

I intervjuene brukte vi tid på å spørre om, og hvordan, virksomhetene hadde effektivisert. For flere av virksomhetene var innføringen av kuttene vanskelig fordi de hadde gjennomført ulike innsparings- og effektiviseringsprosesser i forkant av innføringen.

«Reformen er det dummeste, den er innført uten øye til om man hadde gjort grep. Vi hadde effektivisert i 2014, fikk masse ros, hadde rigget ekstremt stramt, og så kutter de. Det fører til omvendt læring, det lønner seg å vente med å gjøre det du får beskjed om.»

Også andre uttrykker at timingen var vanskelig siden de hadde effektivisert i forkant av reformen. Som en informant i en av teatrene uttrykker det:

«Vi hadde lagt om spillemønsteret før reformen kom. Vi var rigget»

Flere av virksomhetene har gjennomført tiltak, både i administrasjonen og med endringer i arbeidstidsavtaler, men informantene uttrykker at dette er prosesser de uansett ville gjort. Målet er å få mest mulig av midlene over på kunstnerisk side. At det er slik uttrykkes av de fleste.

For flere av virksomhetene oppleves kuttene som paradoksale fordi de ikke har mulighet til å kutte i byråkrati, enkelte av virksomhetene må bruke relativt mye midler på arkivar, og departementets politikk har de siste årene ført til økt byråkrati. Flere av informantene, på tvers av type virksomhet, opplever at rapporteringskravene har økt. Som en informant uttrykker det:

Det er en paradoksal reform. Rapporteringskravene har økt voldsomt, og er stadig økende, jeg bruker hele våren, det spiser stadig mer av min arbeidstid.

Flere opplever de økte kravene som en belastning, de opplever at oppgavene vokser samtidig som de kutter og effektiviserer.

3.5 Konsekvenser av kuttene

Hvilke konsekvenser har kuttene hatt? Kutt et enkeltår utgjør 0,5 prosent av bevilgingen, og det er ikke store summer. Samtidig er et lite kutt også viktig. Som en informant uttrykte det: «Kuttet utgjør en halv skuespillerstilling». Over år akkumulerer kuttene seg, og det utgjør etter hvert store summer. Hvordan har dette blitt håndtert? Flere uttrykker at strammere økonomi påvirker hvor modige virksomhetene tør være:

«Mindre [økonomisk] rom fører til at man i mindre grad tør å ta sjanser»

En annen informant sier det slik:

«Det påvirker kombinasjon av repertoar. Jo mer avhengig vi er av egeninntekter, jo mindre kunstnerisk mot. Over tid har det krevd ytterligere fokus på egeninntekter. Det er og sterke kulturpolitiske mål, og det er ikke heldig kulturpolitisk med brukerbetaling.»

For enkelte av de større virksomhetene har kuttene blitt «spredd utover». For scenekunstvirksomheter har kuttene medført mindre scenografi, kutt på kostymer, kutt i bruk av parykker og lignende. Som en informant sier:

«Et eksempel med systuen: Vi har en musikal hvor kostymedesigner ønsker rødt kostyme i første akt, blått i andre akt. Da blir det dyrt.»

«Vi må vurdere. En ekstra parykk på Hamlet kan vel ikke være nødvendig?»

I tillegg til slike kutt er det flere fra scenekunstvirksomhetene som forteller at de nå har stadig færre skuespillere på scenen. Som en informant forteller når vi spør om kuttene betyr noe for tilbudet:

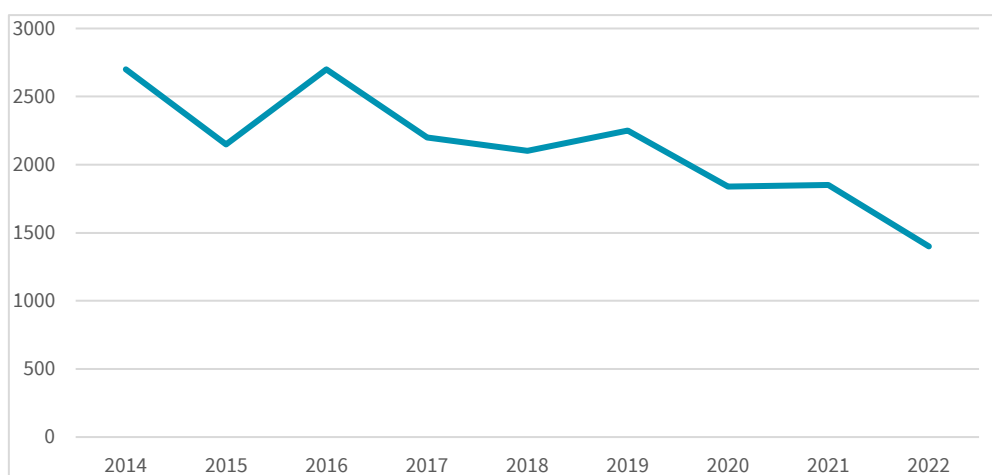
«Vi kan ikke programmere oppsetninger med mer enn fire skuespillere. Monologer blir attraktive.»

En annen sier det slik

«Vi har ikke hatt færre forestillinger, men det er færre musikere, henter ikke inn skuespillere. Vi går inn på kompromisser.»

En del av virksomhetene forteller at dette er avveininger som gjøres. Kostnadene ved antall involverte er spesielt store på turneer, hvor økte reisekostnader og dyre hotell slår inn. Riksteatret har vist hvordan dette fungerer for dem i en graf i sin årsrapport for 2020. Grafen viser antall skuespillereksponeringer (figur 3.1). En forestilling med 3 skuespillere som spilles i 50 dager gir 150 skuespillereksponeringer (Riksteatret 2020: 23). Figuren viser at trenden med lavere skuespillereksponeringer har skutt fart ved Riksteatret de siste årene. Informanter fra andre virksomheter peker på at de har måtte gjøre lignende valg, hvor færre involveres på scenen.

Figur 3.1 Antall skuespillereksponeringer i Riksteatret 2014–2022.



Kilde. Årsrapport, Riksteatret, figur side 23.

Det er imidlertid ikke alle som har kuttet i antall kunstnere, skuespillere, musikere eller dansere, på denne måten. Flere uttrykker at de ikke vil gjøre det, de skal ha mangfold, og de ønsker ikke «å gå på akkord med kvalitet». «Lavbudsjett blir aldri bra», uttrykte en informant det. Isteden tilpasses volum. Virksomhetene opplyser at de har færre oppsetninger nå, og dette gjelder på tvers av type virksomhet. Som en informant sier:

«Det er en produksjon mindre, så det har gått ut over aktiviteten. Vi har turneperioder på 20 dager, ikke 25.»

Noen av de turnerende virksomhetene har også kuttet antall spillesteder, selv om det går mot deres mandat. Alle informantene legger vekt på at de først tar «ikke-kunstneriske» kutt, i administrasjon eller andre forhold langt unna kunsten. Men å holde administrasjonskostnadene nede har vært en viktig oppgave i mange år, også før ABE-kuttene kom. Informantene forteller om kutt i administrasjonen, på regnskap, eller at virksomheten bruker mindre penger til markedsføring. Flere av virksomhetene forteller at de bruker lengre tid på å erstatte ansatte som slutter. Ved noen av virksomhetene er antall fast ansatte redusert, og bruken av frilansere har gått opp. Ved andre har kutt i skuespillereksponeringer eller kunstnereksponeringer ført til kutt i bruk av frilansere.

Noen av informantene uttrykker at kuttene i administrasjon eller støttefunksjoner har medført at belastningen på enkelte medarbeidere har blitt for stor. Over tid fungerer det dårlig, personalet blir utkjørt og sykemeldt.

3.6 Oppsummering

- Intervjuene viser at det ikke er viktig for virksomhetene om de mottar tilskudd utelukkende fra staten eller fra både stat region eller fylke. De aller fleste opplever at kutt i tilskuddene fra staten motsvares av kutt i tilskuddene fra region eller fylke.
- I intervjuene ble det pekt på at virksomhetene hele tiden forsøker å øke egeninntektene gjennom å få sponsorer eller på andre måter.
- Noen av virksomhetene, spesielt scenevirksomhetene, hadde økt egeninntektene ved å klare å få høyere publikumssnitt på forestillingene. En måte å gjøre dette på er ved å sette opp forestillinger som trekker publikum. Samtidig ble det påpekt at

- det er en grense for hvor langt en kan trekke dette uten å komme i konflikt med samfunnsoppdraget som er å ha varierte oppsetninger og vise bredde.
- Egeninntektene kan også økes ved å øke billettinntektene. Flere av virksomhetene hadde økt disse langt over prisveksten.
 - Mange av lederne opplevde «effektivitetsreformen» som paradoksal. Mange av informantene opplevde reformen som en straff, de hadde tatt grep og var allerede effektive før reformen. Kuttene måtte dermed tas nærmere det kunstneriske i mange av virksomhetene. Samtidig har rapporteringsbyrden til Kulturdepartementet og kulturfondet ifølge informantene økt i perioden.

4 Hvordan påvirker ABE-reformen virksomhetenes finansielle stilling?

Hvordan påvirker ABE-reformen den finansielle stillingen til virksomhetene innen musikk og scenekunst. Som nevnt betyr reformen at har blitt det kuttet mellom 0,5 og 0,8 prosent av statlige virksomheters budsjett, og tilskuddsvirksomhetene har opplevd et årlig kutt på 0,5 prosent. Med kutt menes det i denne sammenhengen at pris og lønnsvekst fra et år til det neste ikke kompenseres fullt ut, men at budsjettet etter at det er lagt på (kompensert for) lønns og prisvekst kuttes med 0.5 prosent. Det er altså ikke snakk om lavere budsjetter/tilskudd i absolutte kroner. De statlige er imidlertid ikke de eneste offentlige tilskuddene virksomhetene mottar, mange av tilskuddsvirksomhetene innen musikk- og scenefeltet får deler av sitt offentlige tilskudd fra en eller flere fylker og/eller kommuner. I tillegg er det mulig å motta andre former for offentlige tilskudd til særskilte formål, for eksempel gjennom Kulturfondet. Mange kan også ha andre inntektskilder, som publikumsinntekter og inntekt fra sponsorer. For å få et grep om hvor mye det statlige ABE-kuttet utgjør ser vi i dette kapitlet nærmere på hvordan lederne og tillitsvalgte som har svart på spørreundersøkelsen beskriver inntektene til sin virksomhet.

Sammensetningen av ulike inntektstyper er viktig å kjenne, for å forstå hvordan kuttene i ABE-reformen «slår inn». Dersom statlige ABE-kutt også medfører kutt fra andre kilder, for eksempel fylke eller kommune, får ABE-kuttene en større effekt enn om det ikke er en slik sammenheng. Til slutt i dette kapitlet undersøker vi hvordan ABE-reformen har påvirket virksomhetenes budsjetter og deres inntekter.

4.1 Hvordan er virksomhetenes inntekter satt sammen?

Rapporten tar for seg de av medlemsvirksomhetene i NTO som omfattes av ABE-reformen. Reformen innebærer kutt i statlige budsjetter, og virksomheter som ikke mottar statlig støtte omfattes ikke. Virksomhetene, både de som mottar hele det offentlige driftstilskuddet fra staten og de som har delt offentlig finansiering, har ulik tilknytning til staten. Det er som nevnt tidligere i rapporten ulike former for eierskap, hvor noen er heleid av staten, mens andre er eid av fylke, region eller kommune, og noen er stiftelser. I denne sammenhengen er eierskapet ikke vesentlig i seg selv. Vi er opptatt av statens finansiering og betydningen av at den kuttes gjennom ABE-reformen. Riksteatret er en etat under Kulturdepartementet, og finansieres fullt gjennom statsbudsjettet. De andre virksomhetene som omhandles i denne rapporten er såkalte *tilskuddsvirksomheter*. Det vil si at de får offentlige tilskudd som finansierer deler av driften. En del av tilskuddsvirksomhetene innen musikk- og scenefeltet har i statsbudsjettet tradisjonelt blitt omtalt som såkalte nasjonale institusjoner, og de offentlige tilskuddene finansieres i sin helhet av staten. Regions-/landsdelsinstitusjonene finansieres i hovedsak gjennom offentlige tilskudd, ved en fordeling hvor

staten skal bidra med 70 prosent av de offentlige tilskuddene, mens fylkeskommunen, kommunen eller Sametinget skal bidra med 30 prosent.⁵ Denne ordningen vedtas som en del av statsbudsjettet hvert år (se f.eks Prop. 1 S 2014-2015: 167). Det er imidlertid ikke noe formelt hinder for at fylket eller kommunen bidrar med et større tilskudd enn det 30 prosent av statens bevilgning skulle tilsi, tilskuddet fra staten angir hva den andre parten minimum må bidra med. ABE-kutt kan dermed i teorien kompenseres med økte tilskudd fra fylke eller kommune. Motsatt, dersom fylke eller kommune bare betaler det de ifølge avtalen *må*, vil kutt i statens andel medføre at også støtten fra fylke og/eller kommune kuttet tilsvarende.

I tillegg til offentlige tilskudd, eller overføringer på statsbudsjettet, kan virksomhetene vi er opptatt av også ha andre inntektskilder. Dette kan være publikumsinntekter (billettinntekter, kiosksalg, effekter servering) eller sponsorinntekter. Dette er størrelser som virksomhetene i noen grad kan påvirke, og slik sett er det ikke gitt at kuttene som kommer som følge av ABE-reformen ikke kan «jevnes ut» med økte inntekter fra andre inntektskilder. På den andre siden, det er liten grunn til å anta at mange av virksomhetene i sektoren også før ABE-reformen forsøkte å holde disse inntektene på et høyt nivå, innenfor handlingsrommet som ligger i kulturpolitikken.⁶

For å finne ut mer om dette vender vi oss først til offisiell statistikk. SSB (2020) utgir statistikk om økonomiske nøkkeltall blant scenevirksomheter som mottar statlige penger. I tillegg til teatre er også scener som fokuserer på dans inkludert, som Dansens Hus og Carte Blanche. Figur 4.1 viser hvor stor andel av virksomhetenes inntekter de tre ulike inntektskildene; statlige tilskudd, regionale tilskudd og andre inntekter har utgjort i perioden 2010 til 2019. Disse tallene inkluderer alle statlige tilskudd, også ad-hoc midler som integreringsmidler, tilleggstilskudd og tilskudd til husleie. Det er også riktig å minne om at ABE-kuttene føres tilbake på kulturbudsjettet til «prioriterte formål». Dette kan gjøre at effektene av kutt ikke trer frem når alle tilskuddene ses under ett.

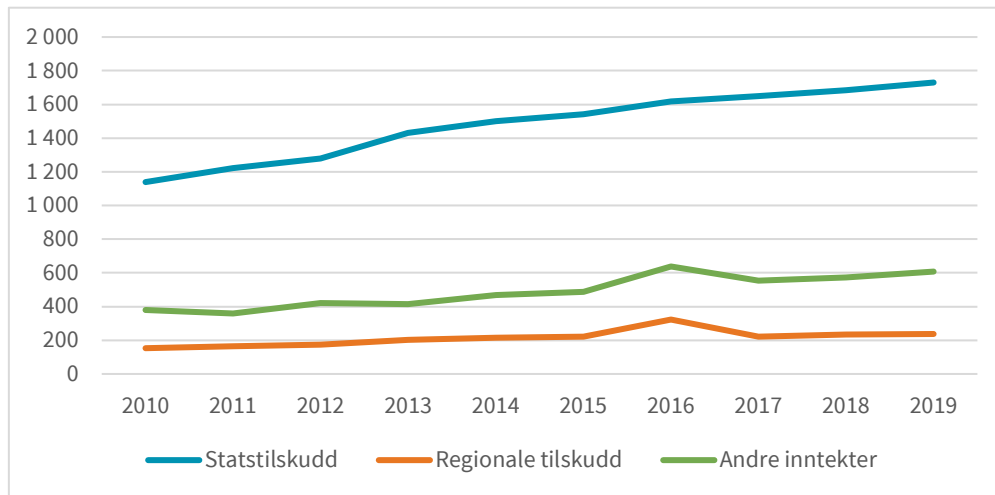
Figuren viser at statstilskuddet har økt mye i perioden, og kraftigere enn det regionale tilskuddet og andre inntekter virksomhetene kan ha. Det er også slik at veksten i statlige tilskudd var klart sterkere mellom 2010 og 2014 enn den var i perioden 2015–2019. Det har vært vekst også i de regionale tilskuddene og i andre inntekter, men langt fra like sterk. Allikevel har statstilskuddets andel av de totale inntektene ikke endret seg mye. I perioden 2010–2014 lå denne andelen på mellom 68 og 70 prosent, i perioden 2015–2019 har den ligget på mellom 67 og 68. Andelen statlige tilskudd var klart lavere i 2016 (62 prosent), men det er vanskelig å forklare dette som annet enn utslag av brudd i statistikken eller målefeil. Samtidig har «andre» inntekters andel av de totale inntektene økt i perioden etter at kuttene ble innført. Figuren viser vekst i inntekter i absolutte tall. Det er kontinuerlige pris og lønnsvekst, og figuren

⁵ I perioden 2015–2019 het postene på statsbudsjett «nasjonale institusjoner (post 70) og «regionlandsdelsinstitusjoner (post 71). I 2021 ble disse postene slått sammen til «musikk- og scenekunstinstitusjoner (post 70). De to ulike finansieringsformene, hvor staten finansierer det offentlige tilskuddet til de «nasjonale institusjonene» alene, mens de finansierer 70 prosent av det offentlige tilskuddet til det som tidligere ble kalt «regions-landsdelsinstitusjoner», ble opprettholdt selv om postene er slått sammen.

⁶ Som nevnt andre steder i rapporten, virksomhetene skal oppfylle politiske mål om å treffe ulike brukergrupper og/eller levere kunstneriske uttrykk som i seg selv kan ha et begrenset publikumsgrunnlag. De offentlige tilskuddene skal sikre tilgang til kulturformidling bredt i befolkningen, og økte billettpriser vil kunne bidra til at denne målsetningen ikke nås. Samtidig konkurrerer, virksomhetene vi er opptatt av om publikum med andre kulturarrangører som festivaler, sportsarrangementer og andre aktiviteter befolkningen kan velge å bruke tid og ressurser på. Det kan derfor være begrenset hvilke muligheter som finnes for å øke billettpriser, eller priser på kiosk, barsservering og annet.

forteller ikke noe om veksten er nok til å holde tritt med veksten i scenevirksomhetenes ulike kostnader.

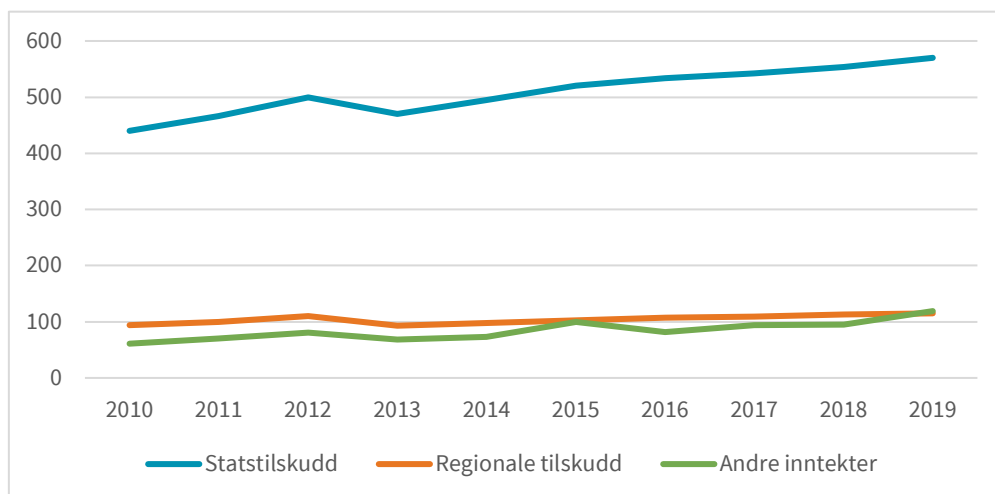
Figur 4.1 Fordeling av inntekter blant scenevirksomheter som mottok statlige tilskudd 2010–2019. Mill. kr.



Kilde: SSB (2020: 90, tabell). 5.12).

Den nevnte SSB-rapporten har også tilsvarende tall for orkester og musikk institusjoner som har mottatt statlige tilskudd mellom 2010 og 2019. I figur 4.2 presenterer vi disse på samme måte og for samme periode. Også her har de statlige inntektene vokst mest i absolutte kroner. I perioden 2010 til 2014 lå statstilskuddets andel av virksomhetenes totale inntekter på mellom 72 og 75 prosent, mens det i perioden etter innføringen av automatiske kutt (ABE-reformen) ligger på mellom 71 og 74 prosent. Den statlige andelen er dermed noe redusert. Samtidig er «andre» inntekters andel av de totale inntektene økt i perioden etter at reformen ble innført. Også her viser figuren vekst i inntekter i absolutte tall, og det er forventet vekst. Figuren forteller ikke noe om veksten er nok til å holde tritt med veksten i orkester- og musikk institusjonenes kostnader til lønn, reiser og materiell.

Figur 4.2 Fordeling av inntekter blant orkester og musikk institusjoner som mottok statlige tilskudd 2010–2019. Mill. kr.



Kilde: SSB (2020: 89, tabell). 5.10).

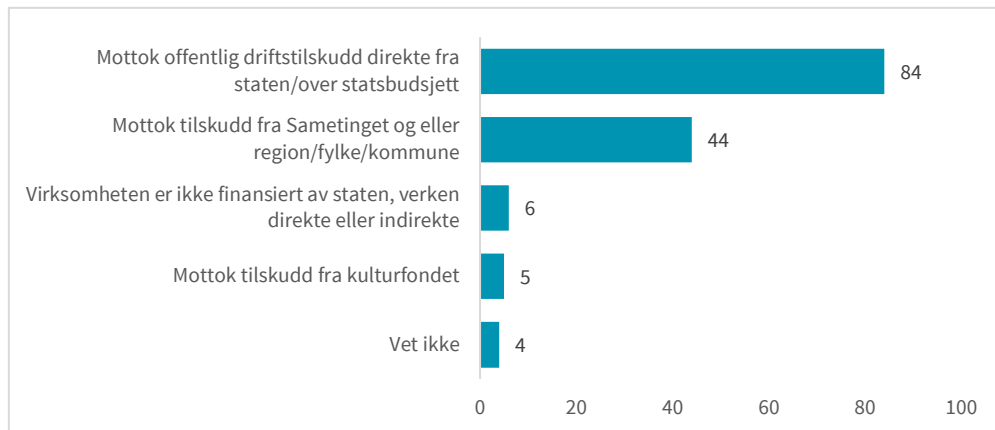
Hva svarer ledere og tillitsvalgte om finansiering?

I spørreundersøkelsen fikk den enkelte spørsmål om de vet hvordan virksomheten de er leder eller tillitsvalgt i ble finansiert i 2019, og 95 prosent svarte ja på spørsmålet. De tre som svarte nei på spørsmålet var alle tillitsvalgte. De som svarte ja på at de kjenner til hvordan virksomheten blir finansiert fikk ulike oppfølgingsspørsmål om virksomhetenes finansiering. De ble først forelagt følgende spørsmål:

(Del)finansierte staten virksomheten hvor du er leder eller tillitsvalgt i 2019?
Kryss av for de formene for finansiering som gjaldt din virksomhet i 2019 (flere svar mulig).

Svar og svaralternativ vises i figur 4.3. 84 prosent av lederne eller tillitsvalgte oppga at de mottok offentlig driftstilskudd direkte fra staten, eller over statsbudsjettet i 2019. 44 prosent oppga at virksomhetene mottok tilskudd fra Sametinget eller region/fylke/kommune, mens 4 prosent (3 tillitsvalgte) ikke kjente til hvordan virksomheten hvor de er tillitsvalgt ble finansiert i 2019. 6 prosent av de som svarte, det vil si 5 personer, oppga at virksomheten ikke er finansiert av staten, verken direkte eller indirekte. Det er to ledere og tre tillitsvalgte som svarer dette. I rapporten er vi opptatt av ABE-reformen, og hvilke konsekvenser den har. De som er ledere eller tillitsvalgte i virksomheter som ikke på noen måte finansieres av staten, vil heller ikke erfare ABE-kutt eller oppleve konsekvensene av dem. Disse svargiverne er derfor utelatt på de fleste spørsmål senere i rapporten.

Tabell 4.3 Hvordan finansieres virksomhetene? Flere svar mulig. Prosent. N=81.

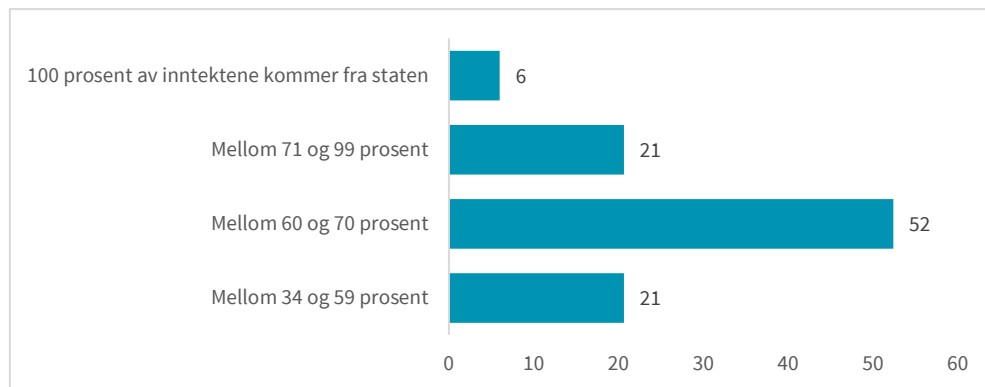


40 prosent av virksomhetene som mottar tilskudd fra staten mottok samtidig tilskudd fra region/fylke/kommune eller Sametinget. En kjent fordeling er at staten står for 70 prosent av det offentlige tilskuddet, mens fylke og eller kommune stiller opp med 30 prosent. I tillegg til de offentlige tilskuddene kan virksomhetene få inntekter gjennom publikumsinntekter og fra sponsorer.

I undersøkelsen var vi opptatt av hvor viktig de ulike finansieringskildene var for virksomhetene i 2019. Ledere og tillitsvalgte ble derfor bedt om å notere ned hvor stor andel av inntektene (i prosent) som kom fra ulike inntektskilder. Det var 76 som fikk dette spørsmålet, 6 oppga at de ikke visste. De andre inntektskildene de kunne oppgi vises i figurene som følger under. I figurene har vi bare tatt med de som oppga at de hadde inntekter fra den aktuelle inntektskilden. De som ikke noterte noe eller oppga null prosent, er holdt utenfor prosenteringen. Figurene er derfor basert på ulikt antall personer.

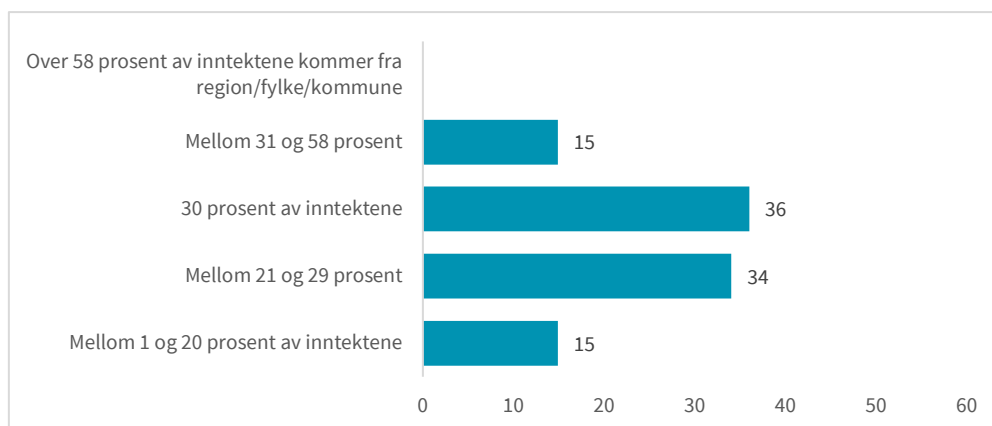
I figur 4.4 kommer det frem hvordan den enkelte svarte når de ble bedt om å oppgi hvor stor andel av inntektene som kom fra staten. Den enkelte noterte ned en prosentsum, for eksempel 2 prosent, 3 prosent, 8 prosent eller 70 prosent, men i figuren, og de påfølgende figurene, har vi gruppert den enkeltes svar. Andelen i figur 4.4 og de påfølgende figurene, er konsentrert om de som faktisk oppgir at de mottar slike midler. Den største andelen (52 prosent) av de som svarte på undersøkelsen oppgir at virksomheten deres mottar mellom 60 og 70 prosent av sine inntekter fra staten. Som nevnt, mange av tilskuddsvirksomhetene ligger under en ordning hvor staten står for 70 prosent av den offentlige støtten, mens fylke/kommune bidrar med 30 prosent av tilskuddet. I tillegg til disse offentlige tilskuddene har mange virksomheter noen andre inntektskilder, som billettinntekter, utleie av lokaler eller sponsorer. På grunn av disse andre inntektskildene er det naturlig at inntektene fra staten for mange ligger litt under 70 prosent. 21 prosent av ledere og tillitsvalgte oppgir at staten står for mellom 71 og 99 prosent av inntektene, mens 6 prosent av respondenter (4 respondenter) oppgir at deres virksomhet fikk alle sine inntekter fra staten, og disse har heller ikke oppgitt andre inntekter ved sin virksomhet.

Figur 4.4. Hvor stor del av inntektene kom fra staten i 2019? Blant de som oppga inntekter fra staten. Prosent. n = 62.



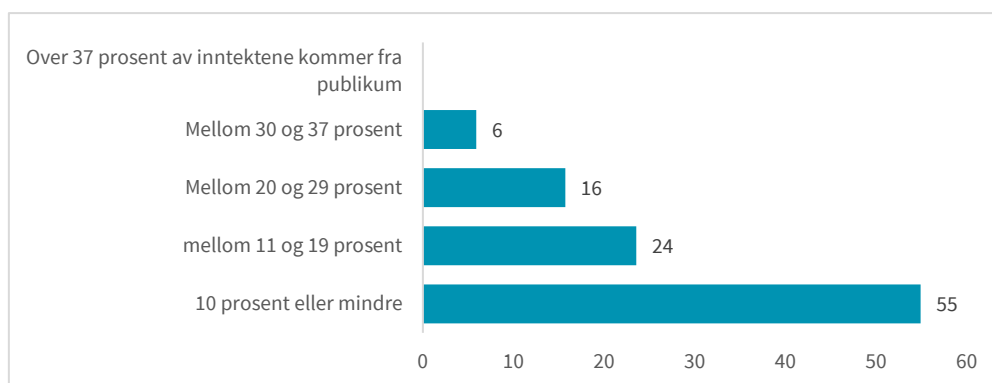
Respondentene ble også bedt om å oppgi hvor stor andel av inntektene som kom fra region, fylke og eller kommune (figur 4.5). Alle som oppga at de ikke hadde slike inntekter er utelatt fra figuren. Blant de lederne og tillitsvalgte som tilhører slike virksomheter oppga 15 prosent at disse inntektene utgjorde mellom 1 og 15 prosent av deres samlede inntekter i 2019, mens 34 prosent av respondentene oppgir at de samlede inntektene fra region/fylke/kommune ligger på mellom 21 og 29 prosent. At det er slik kommer nok, som med de statlige inntektene, av at mange virksomheter har ulike egeninntekter i tillegg til den offentlige finansieringen som ofte deles 70/30. 36 prosent av virksomhetene oppgir at region/fylke/kommune sto for 30 prosent av deres inntekter i 2019, mens 15 prosent hadde høyere inntekter enn det, mellom 31 og 58 prosent av de samlede inntektene, fra region/fylke/kommune. Ingen av respondentene oppga at virksomheten hadde over 58 prosent av de samlede inntektene fra region/fylke/kommune.

Figur 4.5 Hvor stor del av inntektene kom fra region/fylke/kommune i 2019? Blant de som oppga inntekter fra region/fylke/kommune. Prosent. n = 47.



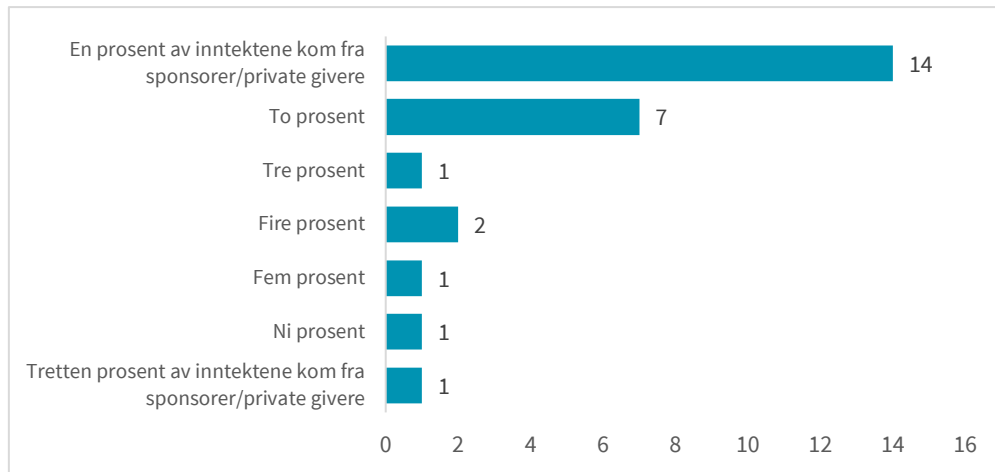
Respondentene skulle på samme måte oppgi hvor stor del av inntektene som kom fra publikumsinntekter. I spørreteksten ble det presisert at publikumsinntekter kunne inkludere billettinntekter, honorarer og inntekter fra bar, restaurant, butikk o.l. (figur 4.6). De fleste ledere og tillitsvalgte, 55 prosent, svarer at dette utgjør 10 prosent eller mindre av de samlede inntektene, mens 24 prosent svarer at dette utgjør mellom 11 og 19 prosent av de samlede inntektene. Det er en liten andel, 6 prosent av respondentene, som oppgir at dette utgjør mellom 30 og 37 prosent av inntektene, mens det er ingen som oppgir at publikumsinntektene utgjør mer enn det av de samlede inntektene.

Figur 4.6 Hvor stor del av inntektene kom fra publikum i 2019? Blant de som oppga at de hadde publikumsinntekter det året. Prosent. n = 51.



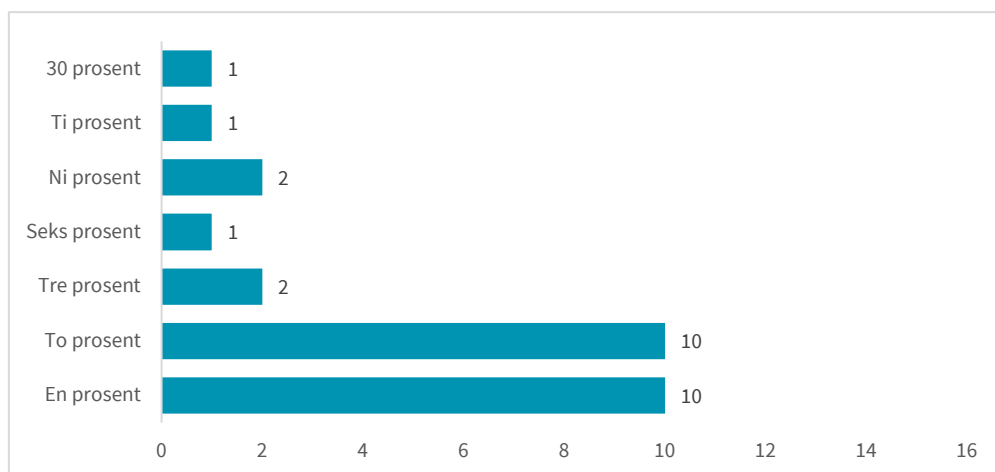
Enkelte virksomheter kan, enten fast, i enkelt år eller i enkeltprosjekter motta penger fra private sponsorer eller givere. Av den grunn var vi opptatt av hvor mye sponsorinntekter utgjorde av de samlede inntektene (figur 4.7). Det var svært få av respondentene som hører til i virksomheter hvor dette er aktuelt, bare 27 personer. Derfor oppgir vi svarene etter antall svar, ikke prosent. Selv om 27 personer ikke er mange, er det over en tredjedel av alle som svarte på spørsmålene om virksomhetens inntekter. Figuren viser at de fleste, 21 av 27 personer, svarer at en liten andel av deres totale inntekter, en eller to prosent, kom fra sponsorer eller private givere.

Figur 4.7 Hvor stor del av inntektene kom fra private givere eller sponsorer i 2019. Blant de som oppga at de hadde slike inntekter det året. Antall. n = 27.



I tillegg til publikumsinntekter, og inntekter fra sponsorer og private givere er det mulig å tenke seg at noen også har andre egeninntekter. Hva det kan være vil variere, men utleie av lokaler eller scene er en mulighet. For å fange opp andre mulige egeninntekter ble de som svarte på undersøkelsen bedt om å oppgi hvor stor andel som kom fra andre egeninntekter (enn det som er trukket frem i figurene over). Svarene er vist i figur 4.8, hvor vi også der oppgir antall personer heller enn andeler. Også på dette spørsmålet er det 27 respondenter som oppga slike inntekter. Også når det gjelder dette svarer en stor del, 20 av 27, at slike inntekter utgjør en eller to prosent av de samlede inntektene. Samtidig kommer det frem at en av respondentene hører til i en virksomhet hvor 30 prosent av inntektene kommer fra denne typen egeninntekter. Vedkommende oppga ellers at 70 prosent av inntektene til virksomheten kom fra staten.

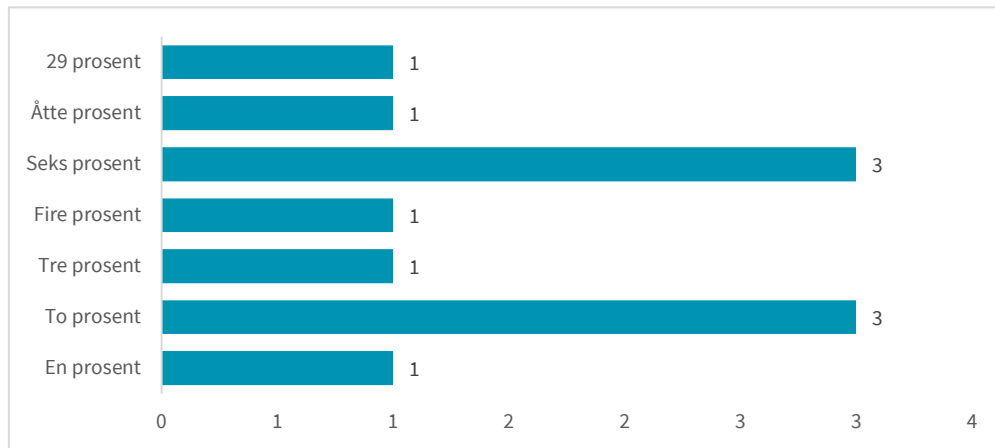
Figur 4.8 Andel som kom fra andre egeninntekter. Blant de som oppga at de hadde slike inntekter det året. Antall. n = 27.



Helt til slutt ble svargiverne bedt om å oppgi eventuelle andre inntektskilder, og hvor mye de utgjorde av totalinntektene i 2019. 16 personer oppga slike andre inntekter, og for de fleste utgjør det en liten prosentandel av de totale inntektene (figur 4.9). 6

personer opplyser at slike inntekter utgjør 4 prosent eller mindre av de samlede inntektene. En av lederne opplyser at slike inntekter utgjorde hele 29 prosent av de samlede inntektene i 2019.

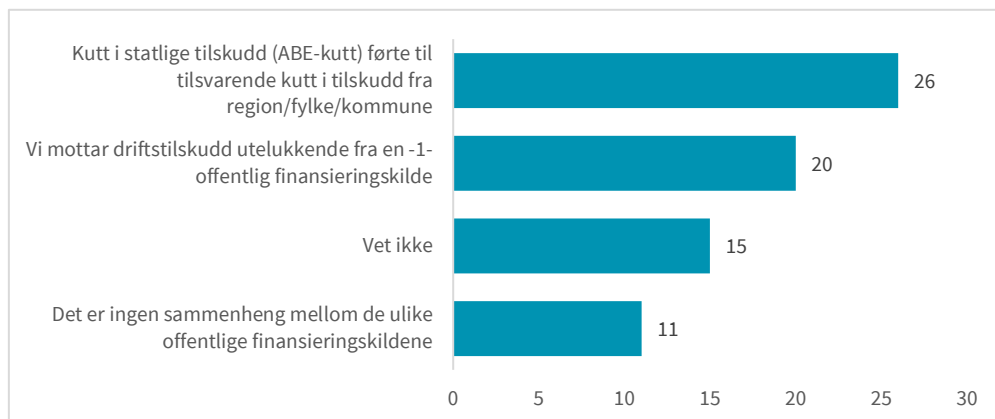
Figur 4.9 Andel av inntektene som kom fra andre inntektskilder (enn alle som er listet opp tidligere). Blant de som oppga at de hadde slike inntekter det året. Antall. n =16.



4.2 Henger tilskudd fra stat og fylke/kommune sammen?

Case-intervjuene viste at for de fleste som får offentlig støtte både fra staten og fylke og eller kommune så er det en automatisk sammenheng mellom nivået på den statlige støtten og den fylkeskommunale/kommunale. Dersom den statlige går opp, går støtten fra fylke/kommune også opp. Dette følger da også av budsjettvedtakene i Stortinget. Samtidig, går støtten fra staten ned, går også støtten fra fylke/kommune ned. I et av case-intervjuene fant vi at fylke og kommune ga støtte over 30 prosent, slik at ABE-kuttet ikke påvirket de siste 30 prosentene av den offentlige støtten. For å få avklart hvordan dette fungerer i disse virksomhetene ble den enkelte svargiver bedt om å oppgi om de offentlige finansieringskildene var knyttet sammen i budsjettåret 2019. 20 personer svarer at de bare mottar driftstilskudd fra én offentlig finansieringskilde (figur 4.10). Av de som mottar finansiering fra flere kilder svarer 26 at kutt i statlige tilskudd fører til tilsvarende kutt fra region/fylke/kommune, mens 11 svarer at det ikke er noen sammenheng mellom de offentlige finansieringskildene de har.

Figur 4.10 Var de offentlige finansieringskildene knyttet til hverandre i 2019? Antall. n =72.

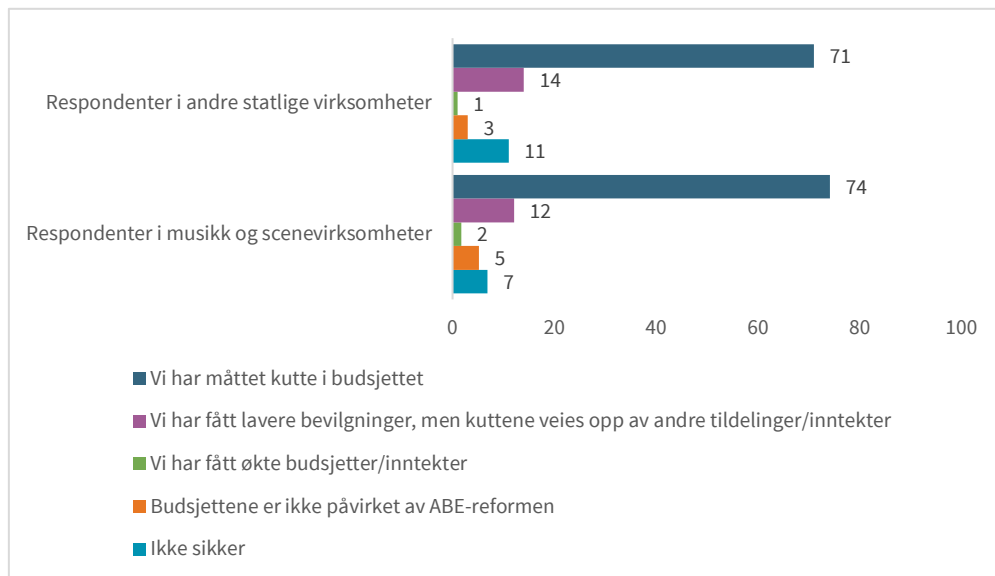


4.3 ABE-reformen: Hvordan har den påvirket budsjettene?

ABE-reformen innebærer i utgangspunktet årlige kutt på mellom 0,5 og 0,8 prosent. ABE-kuttene rammer derfor Riksteatret på en annen måte, og hardere, enn de andre virksomhetene. De årene ABE-kuttet er blitt vedtatt å være mer enn 0,5 prosent har økningen truffet Riksteatret, men ikke tilskuddsvirksomhetene, som formelt ikke er en del av reformen. Disse virksomhetenes treffes derfor ikke av justeringene stortinget har gjort av ABE-kuttene. Der gjelder kuttraten Regjeringen har bestemt seg for tilskuddsvirksomhetene.

Det er mulig å tenke seg at kuttene motsvares av økte egeninntekter, eller økte prosjektmidler eller andre tildelinger. Respondentene fikk spørsmål om hvordan ABE-reformen har påvirket budsjettet i deres virksomhet, og de kunne svare ved å velge mellom fire svaralternativer (se figur 4.11). Vi kan først konstatere at det er liten forskjell mellom svarene til de som har svart fra musikk- og scenevirksomheter, og respondenter i ulike andre deler av staten. En stor del har måtte kutte i budsjettene, mens rundt 14 prosent oppgir at kuttene veies opp av andre tildelinger eller inntekter. Det er en del av respondentene (7 stykker) fra musikk- og scenevirksomheter som ikke er sikre på hvordan ABE har påvirket budsjettene. Alle disse er tillitsvalgte.

Figur 4.11 Hvordan har ABE-reformen påvirket budsjettet til din virksomhet? Prosent. N musikk og scenevirksomheter = 58, N andre statlige virksomheter = 315



Kilde. Tall for andre statlige virksomheter er hentet fra Oppegaard mfl (2019: 66, figur 7.7).

Oppegaard mfl. (2019) fant at en god del statlige virksomheter (36 prosent) hadde vært utsatt for budsjettkutt som ikke var direkte relatert til ABE-reformen. Vi spurte også respondentene innen musikk og scenekunst om deres virksomhet har vært utsatt for statlige budsjettkutt som ikke er direkte relatert til ABE-reformen, og 4 av 58 respondenter (7 prosent) svarte bekreftende på det.

De 19 respondentene som i spørreundersøkelsen oppga at de ikke kjente til ABE-reformen fikk ikke spørsmål om den. Imidlertid fikk de spørsmål om budsjett. 60 prosent av dem svarer at deres budsjetter har økt.

Som vi har vært inne på, de fleste virksomhetene i undersøkelsen har flere inntektskilder, hvor det offentlige for de fleste er en viktig del. Selv om ABE bare gjelder

staten, har vi funnet at det offentlige tilskuddet som kommer fra fylke/kommune i stor grad følger det statlige tilskuddet. Når det statlige tilskuddet ikke lengre følger pris og lønnsvekst, men kuttes med 0,5 prosent, vil det derfor ofte også gjelde de fylkeskommunale/kommunale tilskuddene. I tillegg til å spørre om hvordan ABE har påvirket budsjettet, fikk respondentene to spørsmål rundt dette:

Hvis du ser bort fra hvordan lønnsvekst påvirket virksomhetens budsjett, hvordan endret det totale budsjettet (alle inntektskilder inkludert) seg i perioden 2015–2019?

Hvordan har det statlige tilskuddet og budsjettet endret seg i perioden 2015–2019?

Det ene spørsmålet undersøker hvordan virksomhetens totale budsjett har endret seg, mens det andre er et spørsmål om hvordan det statlige tilskuddet har endret seg i perioden 2015–2019. 22 av 58 personer oppgir at det statlige tilskuddet er redusert, mens 14 oppgir at det er tilnærmet uendret (tabell 4.1). Som vi har sett, virksomhetene innen musikk og scenekunst er i stor grad avhengig av offentlige tilskudd. Av den grunn er det en samvariasjon mellom utviklingen i de statlige tilskuddet og utviklingen i det totale budsjettet. 20 av 58 (34 prosent) oppgir at budsjettet er redusert, mens 11 oppgir at det er tilnærmet uendret.

Tabell 4.1 Hvordan har det totale budsjettet, og det statlige tilskuddet, endret seg i perioden 2015–2019? Antall.

	Utvikling i det statlige tilskuddet/budsjettet		Utvikling i det totale budsjettet
	Antall		Antall
Det statlige tilskuddet/budsjettet er redusert	22	Budsjettet er redusert	20
Det statlige tilskuddet/budsjettet er tilnærmet uendret	14	Budsjettet er tilnærmet uendret	11
Det statlige tilskuddet er økt	17	Budsjettet er økt	15
Vet ikke	5	Vet ikke	12
Total	58	Total	58

4.4 Oppsummering

- Vi finner i spørreundersøkelsen at det statlige kuttet i stor grad følges opp med tilsvarende kutt i tilskuddet fra regioner og/eller kommuner.
- Vi finner at egeninntekter er viktig for enkelte av virksomhetene, for andre er dette langt fra en hovedinntektskilde. Det er få som har særlig med inntekter fra private sponsorer.
- Tre av fire ledere eller tillitsvalgte svarer at virksomheten de er i har måtte kutte i budsjettene, 12 prosent svarer at kuttene veies opp av andre inntekter. Dette er på linje med de virkningene kuttene har hatt i andre deler av staten
- 22 av 58 ledere eller tillitsvalgte oppgir at det statlige budsjettet er redusert, mens 14 svarer at det er tilnærmet uendret.
- Det er mulig å tenke seg at kutt i det statlige tilskuddet kan motsvares av økninger i andre inntekter eller tilskudd. Vi finner imidlertid at omtrent like mange oppgir at budsjettet er redusert som det er som oppgir at det statlige tilskuddet er kuttet.

5 ABE-reformen: kjennskap og beslutningsprosesser

ABE-reformen reduserer virksomhetenes inntekter eller tilskudd. For en del virksomheter innebærer et lavere tilskudd fra staten at tilskuddet fra fylket eller kommunen reduseres tilsvarende. En lavere vekst i budsjettene enn lønns og prisvekst kan ha en rekke virkninger. En viktig problemstilling i rapporten er å finne ut hvordan ledere og tillitsvalgte i virksomheter innen musikk og scenekunst opplever virkningene av ABE-reformen. I dette kapitlet kartlegger vi om ledere og tillitsvalgte i virksomhetene har diskutert ABE-reformen, om de kjenner til den, og om, og i hvilken grad, tillitsvalgte har vært involvert i beslutninger om hvordan de stadige avbyråkratiserings og effektivitetskuttene skal håndteres.

5.1 Hvor godt kjent er ABE-reformen i virksomhetene?

I en undersøkelse fra 2019 av statlige virksomheter, fant Oppegaard mfl. (2019) at det var ulik praksis i staten når det gjelder hvorvidt budsjettkuttene som kommer av ABE-reformen synliggjøres. De fant at i en del tilfeller ble ikke ABE-kuttene synliggjort i budsjett og tildelingsbrev. En gjennomgang av enkelte virksomheters tildelingsbrev innenfor musikk og scenekunst viser at det heller ikke her synliggjøres at de statlige bevilgningene er utsatt for kutt, og lavere enn de ellers ville vært. Case-undersøkelsen viste at mange av virksomhetene trekker frem ABE-reformen, kuttene den medfører og utfordringene det medfører, i årsrapportene. Vi vet derfor at den er kjent blant lederne i enkelte av virksomhetene. Samtidig svarte flere av lederne i case-intervjuene at «kutt er kutt», og at det vesentlige for dem var at budsjettøkningen hvert år ikke holdt følge med lønns og prisvekst, slik at det ble stadig mer krevende å holde virksomhetene på det nivået den hadde vært.

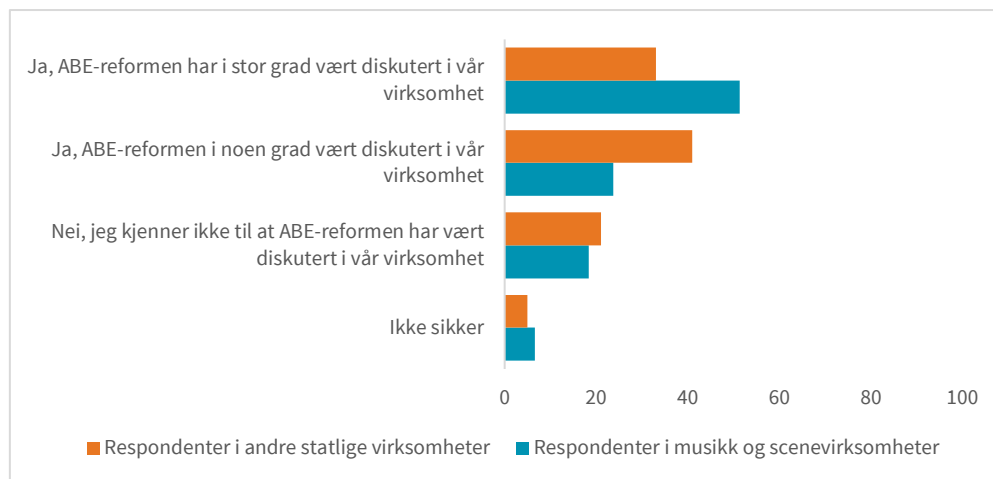
Respondentene i spørreundersøkelsen som ble gjennomført blant ledere og tillitsvalgte i virksomheter innen musikk og scenekunst, og i undersøkelsen Oppegaard mfl. (2019) tidligere har gjennomført i store deler av staten, ble forelagt følgende tekst:

Avbyråkratiserings- og effektivitetsreformen (ABE-reformen) ble iverksatt fra budsjettåret 2015. ABE-reformen innebærer at statlige virksomheter får kuttet sine bevilgninger med mellom 0,5 og 0,8 prosent hvert år. Kuttene omtales av og til som "ostehøvelkutt." Har reformen vært et tema i virksomheten der du er leder eller tillitsvalgt?

Figur 5.1 viser at 51 prosent av utvalget innen musikk og scenekunst svarer at ABE-reformen har vært diskutert i stor grad, mens 24 prosent svarer at den har vært diskutert i noen grad. Sammenlignet med ledere og tillitsvalgte i andre statlige virksomheter er det altså en høyere andel innen musikk og scenekunst som har diskutert dette i stor grad. I begge undersøkelser er det en stor andel som ikke kjenner til at reformen har blitt diskutert i deres virksomhet. Det er 14 personer, like mange ledere som til-

litsvalgte, som oppgir dette. Selv om de ikke kjenner til slike diskusjoner, kan de allikevel kjenne til hvordan ABE har påvirket virksomhetene. De som svarte at de ikke kjenner til at ABE-reformen har vært diskutert i egen virksomhet, eller som svarte at de ikke er sikre (5 personer), fikk spørsmål om de kjenner til hvordan ABE-reformen har påvirket deres virksomhet. Ingen av de 19 personene kjente til det. Utvalget som fikk ulike spørsmål om virkninger av ABE-reformen inne musikk og scenekunst består dermed av 57 personer.

Figur 5.1 Har reformen vært et tema i virksomheten der du er leder eller tillitsvalgt? n musikk og scenekunst = 76, n respondenter andre statlige virksomheter = 408.

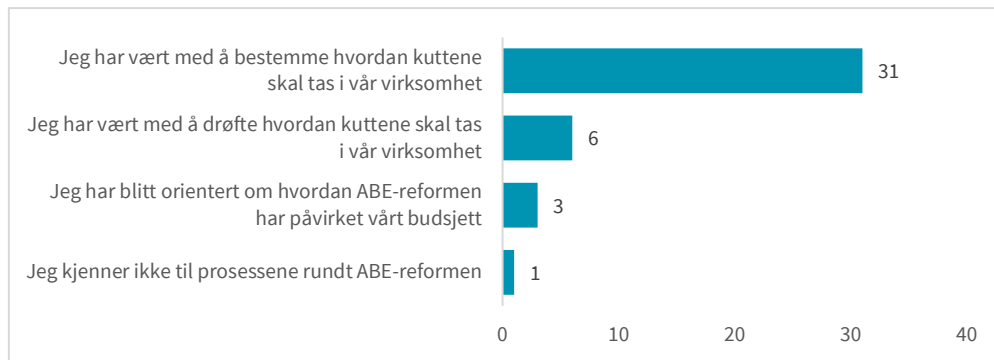


Kilde: Tall for andre statlige virksomheter er hentet fra Oppegaard mfl. (2019: 61, figur 7.1).

5.2 ABE-kutt: Egne beslutningsprosesser?

I regjeringens arbeid med ABE-reformen legges det vekt på at den skal gi et viktig insentiv til effektiviseringsarbeid. Dersom den gjør det kan vi tenke oss at ledere og tillitsvalgte involveres i arbeid med budsjett og kutt. Med unntak av Riksteatret er de andre virksomhetene som omfattes av ABE-reformen «tilskuddsvirksomheter». Noen av disse har staten som eier, men de er ikke underlagt en statlig etat. Slik sett styrer de seg selv, og det er god grunn til å forvente at ledelsen i virksomhetene alltid er involvert i å håndtere kuttene. Intervjuene fra casevirksomhetene bekrefter også dette. I spørreundersøkelsen fikk lederne spørsmål om hvordan de hadde vært involvert i beslutningsprosesser knyttet til ABE-reformen i sin virksomhet (figur 5.2). som nevnt er det i hovedsak administrative ledere som har valgt å svare på spørreundersøkelsen. I figuren viser vi antall ledere som har svart, heller enn prosent, siden antallet er så vidt lavt. Lederne kunne oppgi flere svar. De aller fleste lederne, 31, svarer at de har vært med på å bestemme hvordan kuttene skal tas i sin virksomhet, mens seks stykker oppgir at de (også) har vært med å drøfte hvordan kuttene skal tas. En leder oppgir at vedkommende ikke kjenner til prosessene rundt ABE-reformen.

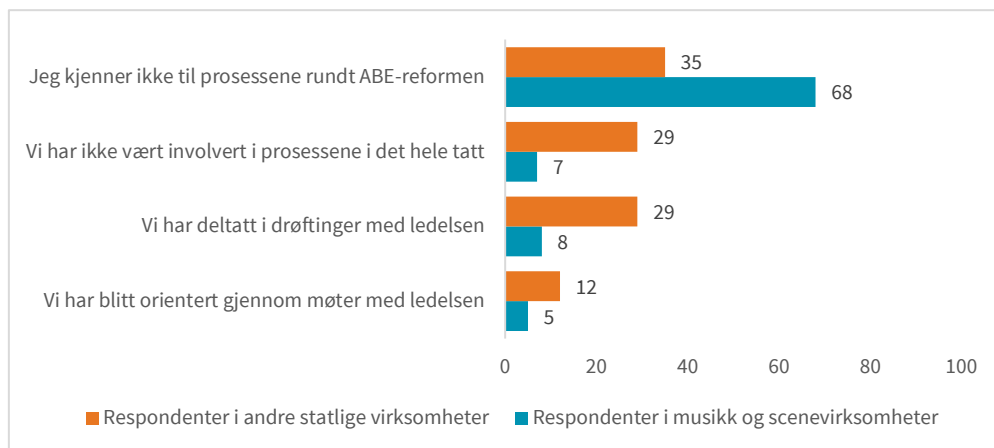
Figur 5.2 Lederes involvering i beslutningsprosesser knyttet til ABE. Flere svar mulig. Antall svar. n = 36.



5.3 Involveres de tillitsvalgte i beslutninger rundt ABE-kutt?

En av partsamarbeidets fordeler er at de tillitsvalgte, som arbeidstakernes representanter vet hvor skoen trykker, og at beslutningsprosesser blir bedre i de tilfeller hvor tillitsvalgte involveres. Vi spurte de tillitsvalgte om de hadde vært involvert i beslutningsprosesser knyttet til ABE-reformen, og fant at en stor andel av dem, 15 av 22 respondenter, har blitt orientert gjennom møter med ledelsen, mens klart færre har deltatt i drøftinger. Vårt utvalg av tillitsvalgte er lite, men hvis vi sammenlikner med staten forøvrig, er det allikevel signifikant flere av de tillitsvalgte i virksomhetene innen musikk- og scenefeltet enn i virksomheter i andre deler av staten som har blitt orientert gjennom møter med ledelsen. En av de tillitsvalgte i undersøkelsen kjenner ikke til disse prosessene i det hele tatt, mens 6 tillitsvalgte, eller 27 prosent av utvalget, ikke har vært involvert i prosessene i det hele tatt. Det er ikke signifikante forskjeller når vi sammenligner med tillitsvalgte i andre deler av staten.

Figur 5.3 Har du som tillitsvalgt vært involvert i beslutningsprosesser knyttet til ABE-reformen? Flere svar mulig. n tillitsvalgte musikk og scene= 22, N tillitsvalgte andre statlige virksomheter= 295.



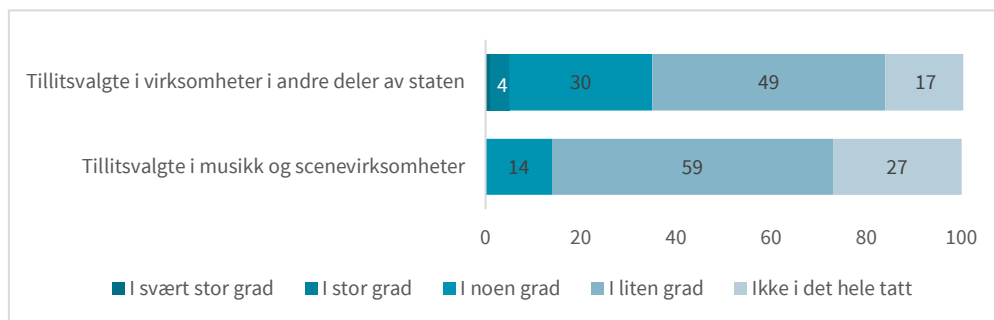
Kilde. Tall for andre statlige virksomheter er hentet fra Oppegaard mfl. (2019: 63, figur 7.2).

Noen tillitsvalgte har blitt orientert, og noen har deltatt i drøftinger med ledelsen. Selv om tillitsvalgte vet hvor skoen trykker, er det ikke gitt at de har innflytelse over hvordan virksomhetene skal prioritere når budsjettene strammes inn. Et viktig spørsmål knyttet til hvordan ABE-kuttene håndteres er dermed om fagforeningene har innflytelse over hvordan kuttene blir håndtert? Som nevnt tyder intervjuene fra de

utvalgte virksomhetene på at ABE-kuttene ikke har blitt håndtert som et separat budsjettkutt, men heller som integrert del av årets budsjett, som for noen ble strammere enn året før.

I spørreundersøkelsen spurte vi de tillitsvalgte om de kunne påvirke hvordan kuttene grunnet ABE-reformen skulle gjennomføres i deres virksomhet. De tillitsvalgtes svar (figur 5.4) viser at ingen av de tillitsvalgte i virksomheter innen musikk- og scenekunst oppgir at de har kunnet påvirke dette. Vi finner det samme bildet fra staten forøvrig, svært få tillitsvalgte svarer at de er involvert i svært stor eller stor grad. Imidlertid, i staten forøvrig oppgir 30 prosent av de tillitsvalgte at de i noen grad har kunnet påvirke hvordan ABE-kuttene skulle gjennomføres, sammenlignet med 14 prosent av de tillitsvalgte innen musikk og scenevirksomheter. Tross lite utvalg av tillitsvalgte i spørreundersøkelsen laget for denne studien er forskjellen signifikant.

Figur 5.4 I hvor stor grad kunne din fagforening påvirke hvordan kuttene grunnet ABE-reformen skulle gjennomføres lokalt frem til utgangen av 2019? n tillitsvalgte musikk og scene = 22, n tillitsvalgte andre statlige virksomheter = 295.



Kilde. Tall for andre statlige virksomheter er hentet fra Oppegaard mfl. (2019: 63, figur 7.3).

5.4 Oppsummering

- Om lag tre av fire respondenter i spørreundersøkelsen oppgir at ABE-reformen har blitt diskutert i deres virksomhet. Det er en omtrent som i andre deler av staten, men reformen har blitt diskutert mer i noen virksomheter innen scene og musikk.
- De fleste lederne som har svart på undersøkelsen har vært med på å bestemme hvordan kuttene skal håndteres i egen virksomhet.
- Noen tillitsvalgte har blitt orientert, og til dels deltatt på drøftinger om ABE-kutt med ledelsen. De tillitsvalgtes innflytelse har imidlertid vært nokså begrenset, ifølge dem selv.

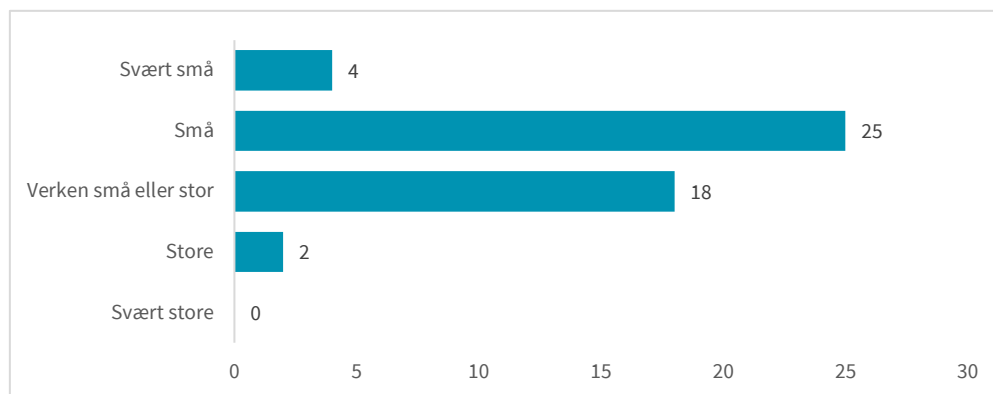
6 Håndtering og virkninger av ABE-reformen

Tanken bak ABE-reformen er at statlige virksomheter skal effektivisere driften og øke produktiviteten, og at dette skal skape et «overskudd» som kan tas ut som en produktivtetsgevinst. Reformen har derfor nær sammenheng med effektivisering av virksomheten, det vil si at virksomheten klarer å produsere de samme tjenestene med mindre ressurser. I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan virksomhetene håndterer reformen, og om ABE-reformen betyr noe for effektiviteten i virksomhetene. Har reformen konsekvenser for tilbudet som virksomhetene leverer til brukerne, til publikum?

6.1 Hvordan oppleves ABE-kuttene i virksomhetene?

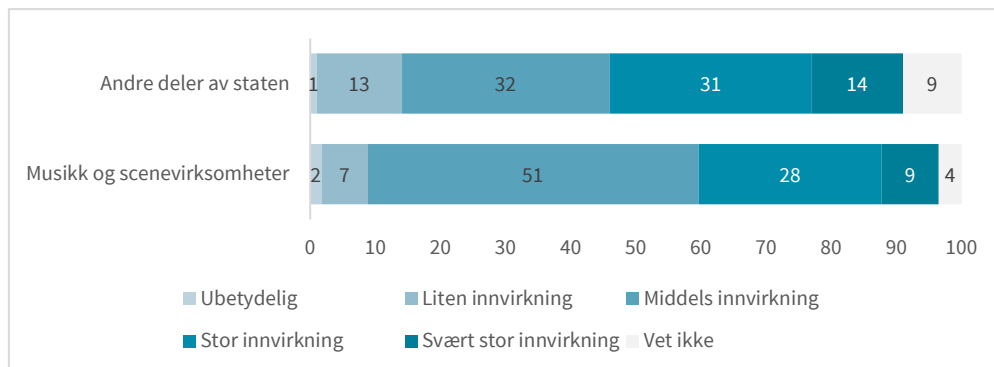
I spørreundersøkelsen ble respondentene som tidligere hadde svart at de kjente til ABE-reformen spurt om hvor store de opplevde at ABE-kuttene var for virksomheten som helhet frem til utgangen av 2019 (figur 6.1). 59 prosent, 29 personer, svarer at kuttene oppleves som store eller svært store, mens resten oppgir at de verken er små eller store, eller at de oppleves som svært små eller små.

Figur 6.1 Hvor store oppleves ABE-kuttene (frem til utgangen av 2019) å være for virksomheten som helhet? Antall. n = 49.



I spørreundersøkelsen ble tillitsvalgte og ledere som svarte at de kjente til ABE-reformen bedt om å vurdere hvor stor virkning ABE-reformen har hatt på driften i virksomheten de arbeider i (figur 6.2). Blant respondenter innen musikk og scenevirksomheter oppgir i alt 37 prosent at ABE-reformen har hatt stor eller svært stor innvirkning på driften, mens over halvparten oppgir at den har hatt middels innvirkning. Figuren viser også hvordan ledere og tillitsvalgte i en rekke andre statlige virksomheter svarte når de fikk det tilsvarende spørsmålet i 2019. Det er små tall, men vi finner at det er signifikant færre i virksomheter i andre deler av staten som svarer at reformen har hatt middels innvirkning, og generelt oppleves virkningene på driften som noe sterkere.

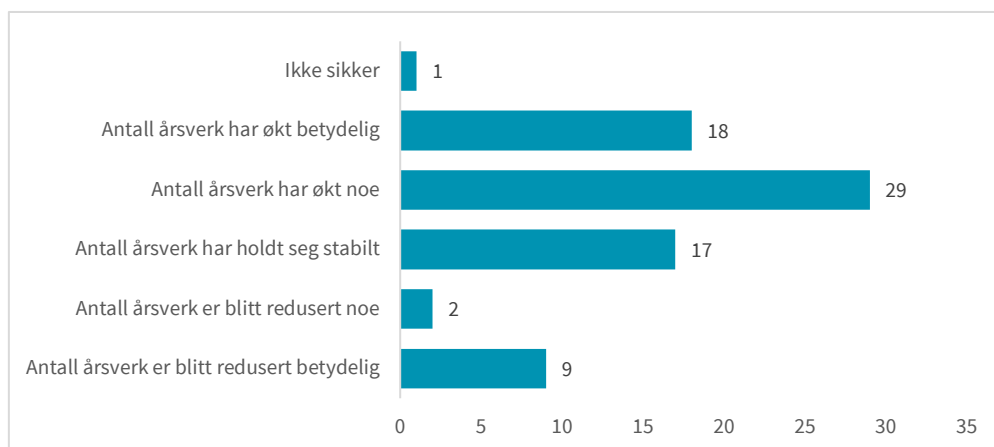
Figur 6.2 Hva er din vurdering av hvor stor innvirkning ABE-reformen har hatt på driften av din virksomhet? Prosent. n musikk og scenevirksomheter = 57, n andre deler av staten = 314.



Kilde: Tall for andre statlige virksomheter er hentet fra Oppegaard mfl. (2019: 79, figur 7.20).

Alle respondentene, uansett om de oppga at de kjente til reformen eller ikke, spørsmål om hvordan antall årsverk i deres virksomhet hadde forandret seg i perioden 2015–2019. Innen musikk- og scenekunstheltet er mange løst tilknyttet virksomhetene. De er ikke fast ansatt, men tilknyttet som frilans eller midlertidig ansatt i sammenheng med et gitt prosjekt. Hvor store stillingene er (hel eller deltid) kan også variere. Av den grunn konsentrerte vi oss om årsverk heller enn antall ansatte, og ba respondentene om å inkludere både faste og alle typer midlertidige stillinger i sitt anslag. Figur 6.3 viser at litt under halvparten, 29 personer av i alt 76, svarer at antall årsverk har holdt seg stabilt. 19 personer oppgir at antall årsverk har økt, mens like mange oppgir at det er redusert. En god del av de som svarte på spørsmålet var usikre på hvordan dette hadde utviklet seg i perioden 2015–2019.

Figur 6.3 Hvordan endret antall årsverk (inkludert faste og alle typer midlertidige stillinger) seg i din virksomhet i perioden 2015 til 2019? Antall. n = 76.



6.2 Tiltak for å håndtere ABE-kuttene

Hva gjør så virksomhetene for å håndtere at de statlige tilskuddene ikke øker i takt med pris og lønnsvekst? Vi har som nevnt gjennomført intervjuer med ledere i 12 musikk- og scenevirksomheter. Som vi har sett i intervjuene, trakk lederne frem en rekke ulike virkemidler som de hadde benyttet for å håndtere at budsjettene for de

fleste ikke holder tritt med lønns- og prisvekst. Dette temaet ble og fulgt opp i spørreundersøkelsen.

Respondentene som oppga at de hadde kuttet i budsjettene på grunn av ABE-reformen ble bedt om å oppgi hvordan de har håndtert kuttene i sin virksomhet. Respondentene ble forelagt en liste med en rekke ulike måter dette kunne håndteres på, og ble så bedt om å krysse av for de måtene som var brukt i deres virksomhet. Svarene kommer frem i tabell 6.1. En del av tiltakene som ble listet opp dreier seg om hvordan kuttene fordeles i virksomheten, eller om kuttene har blitt utlignet av andre budsjettøkninger eller inntekter, mens noen tiltak har å gjøre med effektivisering eller (om)organisering. Andre igjen dreier seg om *personalet* og ansettelser, som bruk av frilansere og midlertidig ansatte, ansettelsesstopp eller annet. Endelig er det en del tiltak på listen respondentene ble forelagt som dreier seg om det *kunstneriske opplegget*, om bruk av kunstnerisk ansatte eller virksomhetens turnevirksomhet. Respondentene kunne krysse av for alle tiltak som var aktuelle.

Det mest brukte svaret var at kutt er fordelt jevnt utover flere avdelinger eller enheter i virksomhetene, mens klart færre oppgir at kutt er fordelt til én eller noen få enheter som skal nedprioriteres. En liten andel, 12 prosent, seks personer, svarer at budsjettkuttet har blitt utlignet av økte bevilgninger eller inntekter. En stor andel av respondentene, i overkant av seksti prosent, svarer at de ikke har erstattet ansatte ved naturlig avgang. Dette er dermed det vanligste tiltaket som er gjennomført på personalsiden. 39 prosent svarer at kuttene har ført til økt bruk av frilansere og/eller midlertidig ansatte, og en like stor andel oppgir at det er færre faste kunstnerstillinger. Videre oppgir en av tre at de har redusert bruken av frilansere. Samtidig viser tabellen at det bare er en person som svarer at ABE-kuttene har ført til oppsigelser som ellers ikke ville blitt gjennomført. Samlet viser svarene at ABE-kuttene har påvirket bruk av personale i en stor andel av virksomhetene på en rekke ulike måter. Tabell 6.1 viser videre at halvparten av respondentene hører til i virksomheter som har gjennomført effektiviseringstiltak, mens 20 prosent oppgir at de har omorganisert virksomheten på grunn av ABE-kuttene. 12 prosent oppgir at kuttene har blitt en del av en vedtatt omorganiseringsplan.

En del av tiltakene som ble listet opp dreier seg om direkte endringer i det kunstneriske opplegget. Tabellen viser at 47 prosent av respondentene oppgir at forestillings- og konsertformatet har blitt endret, mens 31 prosent svarer at prosjekter er avvirket eller skrinlagt. Hva som ligger i «prosjekter», og om det dreier seg om den kunstneriske aktiviteten kan antagelig variere, men tabellen viser at 8 av 50 respondenter (16 prosent) oppgir at virksomhetene på grunn av ABE-kutt har færre nye satsninger. Mer enn én av fire respondenter svarer at virksomheten nå har færre spillsteder ved turneer, samtidig som 16 prosent av respondentene oppgir at de har redusert internasjonal aktivitet.

I tabell 6.1 kommer de fleste svaralternativene frem, men respondentene kunne også svare «andre», og notere ned andre tiltak enn de som var listet opp. Ser vi på svarene som ble notert, ser vi at de ofte gjelder endringer i måten produksjonene planlegges og gjennomføres på:

«Endret programmeringsmodell — fra en-suite til repertoarlignende modell. I tillegg har vi innført et kundelojalitetsprogram (dramakort) som har gitt mer besøkende.»

«Mer intens fokus på planlegging av kunstnerisk aktivitet for effektiv ressursbruk.»

To av innspillene dreide seg om aktivitet og billettpriser:

«Noe lavere aktivitet og økte billettpriser»

«Økt egeninntjeningsandelen»

En av respondentene oppga at virksomheten hadde reforhandlet alle leverandøravtaler, samtidig som de har redusert innleie og har strammere produksjonsbudsjetter. En annen respondent oppgir at virksomheten har «Brukt mer av oppsparte midler», en strategi som kan virke noe kortsiktig (om ikke de oppsparte midlene er svært store) i møte med ABE-reformen, da reformen er ment å være en kontinuerlig effektiviseringsreform.

I tabell 6.1 har vi også gjengitt svarene fra undersøkelsen i 2019 som omfattet andre deler av staten. En del av tiltakene som ble listet opp til ledere og tillitsvalgte i musikk- og scenevirksomheter er bare aktuelle for denne typen virksomheter, og ble ikke benyttet i undersøkelsen i 2019.

Tabell 6.1 Hvordan har dere håndtert kuttene i forbindelse med ABE-reformen i din virksomhet. Flere svar mulig. Prosent. Blant virksomheter som har fått kutte budsjettene. N musikk og scene= 50, N staten ellers = 268.

	Musikk og scenevirksomheter	Andre deler av staten
Fordelt budsjettkuttet jevnt utover på flere avdelinger/enheter i virksomheten	62	49
Ikke erstattet ansatte ved naturlig avgang	61	71
Gjennomført effektiviseringstiltak	50	43
Endret forestillings- og konsertformat (f.eks. større andel monologer/forestillinger med færre skuespillere/musikere/dans)	47	*
Økt bruk av frilansere/midlertidig ansatte osv.	39	*
Færre faste kunstnerstillinger (f.eks. flere vakante stillinger)	39	*
Redusert bruk av frilansere	33	*
Avviklet/skrinlagt prosjekter	31	*
Gjennom ansettelsesstopp i hele eller deler av virksomheten	27	19/33**
Færre spillesteder ved turneer	27	*
Fordelt budsjettkuttet til en eller få enheter som skal nedprioriteres	20	
Omorganisert virksomheten	20	46
Redusert internasjonal aktivitet	16	*
Færre nye satsninger	16	*
Gjort budsjettkuttet til del av en vedtatt omorganiseringsplan	12	49
Budsjettkuttet har blitt utlignet av økte bevilgninger/inntekter	12	6
Oppsigelser som ellers ikke ville blitt iverksatt	2	4

Note: * = tiltaket ble ikke nevnt i undersøkelsen. ** I Oppegaard mfl. (2019) var dette to spørsmål, hvor 33 prosent svarte at det var håndtert gjennom ansettelsesstopp i deler av virksomheten, mens 19 prosent svarte at det hadde vært ansettelsesstopp i hele virksomheten. Kilde: Oppegaard mfl. (2019: 69, tabell 1.6).

Sammenligner vi respondentene fra musikk- og scenevirksomheter med svarene fra andre deler av staten finner vi at det å ikke erstatte ansatte ved naturlig avgang er hyppig nevnt også i resten av staten (forskjellen er ikke signifikant), mens ansettelsesstopp i hele eller deler av virksomheten også synes å være omtrent like vanlig i

musikk- og scenevirksomheter som i resten av staten. Tabellen viser at omorganiseringer, eller å gjøre budsjettkuttet til en del av en vedtatt omorganiseringsplan, er et klart mer brukt tiltak for å håndtere kuttene i resten av staten enn det er blant respondentene i musikk- og scenevirksomheter. Tabellen viser også at det i resten av staten ikke er så vanlig å svare at budsjettkutt fordeles jevnt utover på flere avdelinger/enheter i virksomheten.

6.3 ABE-reformens betydning for effektivisering og innovasjon

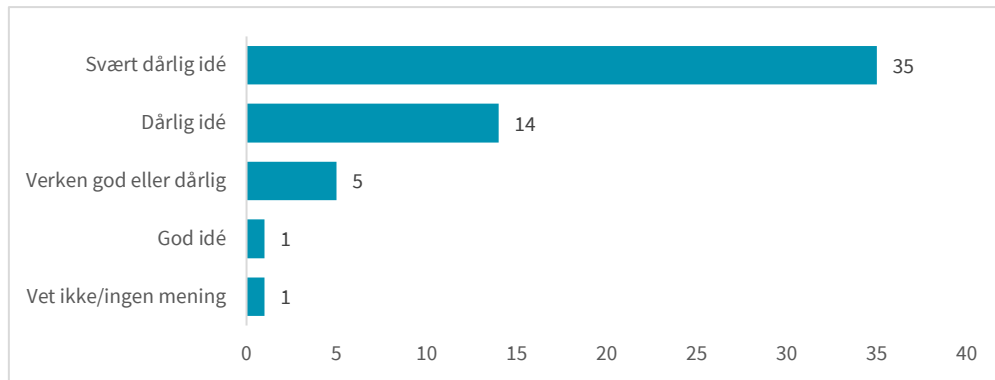
I statsbudsjettet for 2019 skriver finansdepartementet om ABE-reformen:

«Reformen gir et desentralisert ansvar for å effektivisere og et viktig insentiv for statlige virksomheter og virksomhetsledere til å gjennomføre systematisk effektiviseringsarbeid» (Prop. 1 S, 2018-2019: 78).

Et viktig spørsmål er derfor om reformen fører til effektivisering i tilskuddsvirksomhetene. I case-intervjuene kom det tydelig frem at opplevelsen hos de som ble intervjuet var at ressursene, både før og etter reformen, som regel ikke strakk til for å realisere ambisjonene. Både i virksomhetene og hos myndigheten finnes hele tiden et tilstedeværende kunstnerisk mål og en ambisjon om mer og bedre formidling. Ifølge de aller fleste informantene, førte dette til at virksomheten alltid hadde hatt trykk på effektivisering, i form av små effektive administrasjoner, og ved kontinuerlig å sette fokus på kostnader. Dette omfattet også måter å organisere virksomheten på, for eksempel teaterproduksjoner. Med noen få unntak er medlemmene i NTO ikke store organisasjoner, de har få avdelinger, og få muligheter til å prioritere deler av virksomheten ved å skyve kutt over til oppgaver som de lett kan kutte uten å berøre andre aktiviteter. Slik var det og i case-virksomhetene vi så nærmere på.

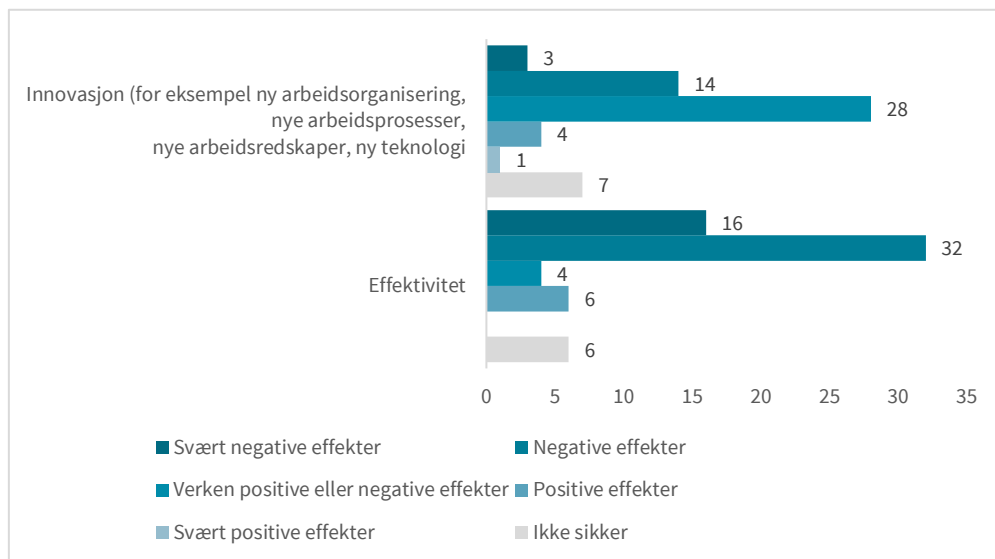
ABE-reformen skal gi insentiv til effektivisering i statlige virksomheter som ikke i samme grad som private er utsatt for konkurranse. Mindre tilskuddsmidler skal anspore til effektivisering. Et problem med denne forutsetningen er at effektivisering gjennom for eksempel digitalisering krever investeringer som er kostbare og som ikke gir umiddelbare effektivitetsgevinster. Kutt i økonomiske tilskudd kan derfor føre til at nødvendige investeringer som kan føre til effektivisering ikke blir gjennomført. Musikk og scenekunstvirksomhetene er arbeidsintensive, mye av kostnadene er knyttet opp til personale, og mesteparten av personalet arbeider med den kunstneriske virksomheten. Det er derfor begrenset hvilke muligheter virksomhetene har til å kutte utgifter (effektivisere) uten at dette rammer kjernevirksomheten (Baumol & Bowen 1966). I spørreundersøkelsen ble den enkelte spurt om i hvilken grad de mener ABE-reformen er en god eller dårlig ide for å effektivisere virksomheten de jobber i. Figur 6.4 viser at svært få oppfatter reformen som en god ide, mens de aller fleste opplever den som en svært dårlig, eller dårlig ide, dersom effektivisering er begrunnelsen for den.

Figur 6.4 I hvilken grad mener du ABE-reformen er en god eller dårlig idé for å effektivisere virksomheten du jobber i? Antall. N=56.



I spørreundersøkelsen fikk de som deltok beskjed om å vurdere hvilke effekter ABE-reformen har hatt på en rekke områder i sin virksomhet i perioden 2015–2019. Svaralternativene for alle disse spørsmålene var «svært negative effekter», «negative effekter», «verken negative eller positive effekter», «positive effekter», «svært positive effekter», og «ikke sikker». I figur 6.5 vises svarene når det gjelder effektivitet og innovasjon, slik som ny arbeidsorganisering, nye arbeidsprosesser, nye arbeidsredskaper og ny teknologi. De fleste, 48 personer, oppgir at reformen har hatt negative eller svært negative effekter på virksomhetens effektivitet, mens svært få oppgir at den har hatt positive effekter. Figuren viser videre at svarene er mindre entydige når det gjelder innovasjon. 17 personer svarer at reformen har hatt negative eller svært negative effekter, mens 28 svarer at den verken har hatt positive eller negative effekter. Fem oppgir at den har hatt positive eller svært positive effekter for innovasjon. På begge disse spørsmålene er det en del som svarer at de ikke er sikre på effektene.

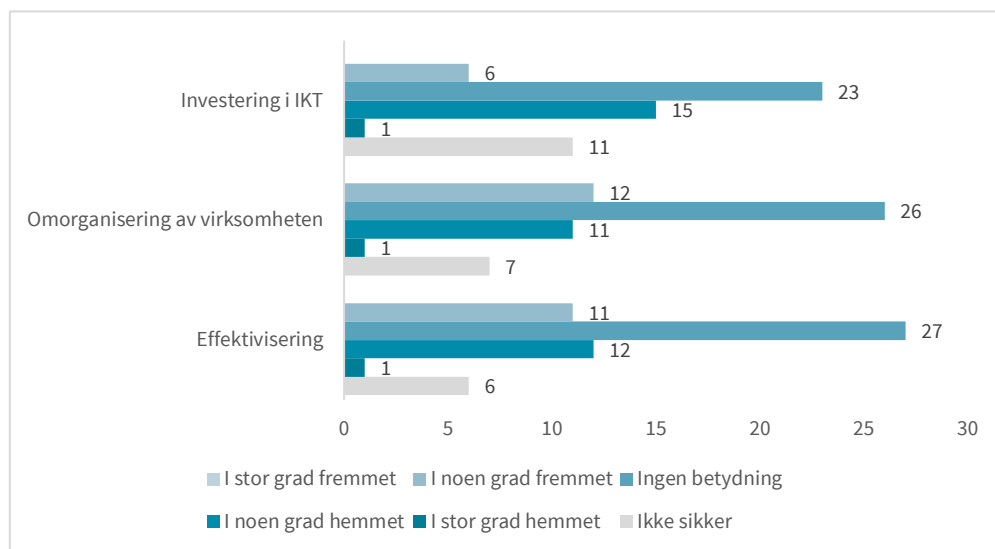
Figur 6.5. Vurdering av ABE-reformens effekter på effektivitet og innovasjon. Antall. N=57-58.



I spørreundersøkelsen ble deltakerne bedt om å vurdere i hvor stor grad ABE-reformen har fremmet eller hemmet ulike aktiviteter i deres virksomheter frem til utgangen av 2019. En del av disse aktivitetene dreier seg om effektivisering, omorganisering og investeringer i IT. Digitalisering og investeringer i IT, knyttes i staten i en

del sammenhenger sammen med effektivisering. Samtidig som det kan effektivisere enkelte papirprosesser medfører økt bruk av IT i en del tilfeller også en investering som ikke nødvendigvis gir umiddelbare innsparinger. Svaralternativene kommer frem i figur 6.6 under. En respondent oppgir at ABE-reformen i stor grad har hemmet omorganisering av virksomheten. Det samme gjelder reformens effekt på effektivisering og på investering i IT. Elleve til femten respondenter oppgir at det i noen grad har hemmet muligheten for slike aktiviteter. Noen av respondentene er positive, og mener ABE-reformen i noen grad har fremmet effektivisering og omorganisering, mens det bare er seks stykker som svarer at det i noen grad har fremmet investeringer i IT frem til utgangen av 2019. Det svaralternativet som benyttes oftest er at reformen ikke har hatt noen betydning. Ganske mange av respondentene svarte at de ikke var sikre på disse tre spørsmålene.

Figur 6.6 I hvor stor grad vil du si at ABE-reformen har fremmet eller hemmet følgende aktivitet i din virksomhet frem til utgangen av 2019? Antall.

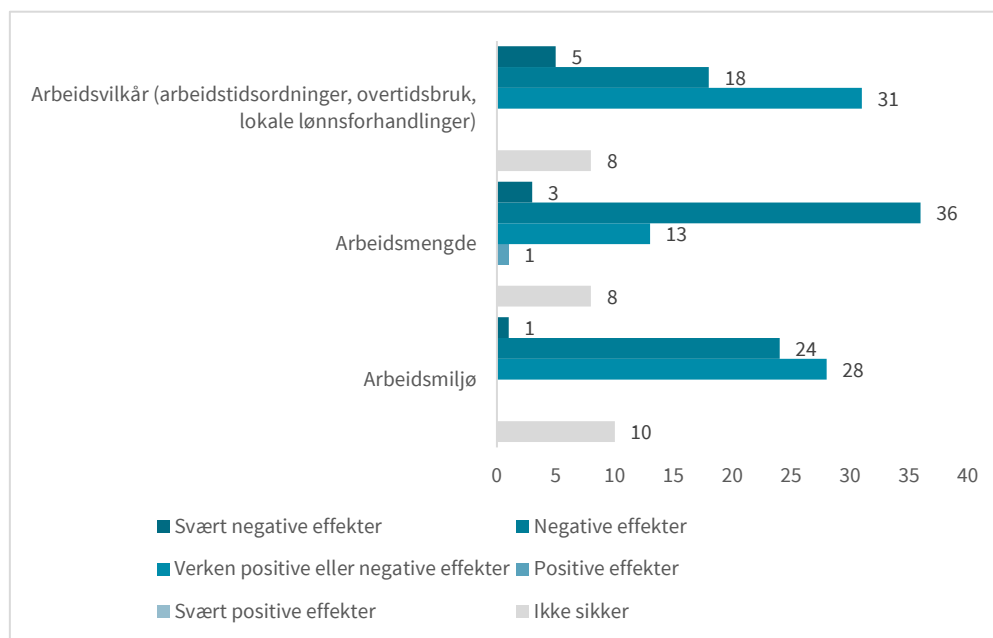


6.4 ABE-reformens effekter på arbeidsmiljø og arbeidsvilkår

I tillegg til effektivitet og innovasjon ble den enkelte bedt om å oppgi hvordan de vurderte effektene av ABE-reformen på en rekke andre felt i virksomheten. I figur 6.7 vises respondentenes vurderinger av effektene på arbeidsmiljø, arbeidsmengde og arbeidsvilkår. 25 personer, 40 prosent av utvalgte, oppgir at ABE-reformen har negative effekter på arbeidsmiljøet. Dette er signifikant færre enn ved tilsvarende spørsmål til ledere og tillitsvalgte i andre deler av staten. 59 prosent av tillitsvalgte og ledere i andre deler av staten svarte det samme (Oppegaard mfl. 2019: 68). Figuren viser videre at 39 personer, 64 prosent, opplever at ABE-reformen har hatt negative effekter på arbeidsmengden i virksomheten de arbeider i. Også her er den tilsvarende andelen for resten av staten signifikant høyere, 75 prosent (Oppegaard mfl. 2019: 68). Disse resultatene er i tråd med hva vi har sett tidligere, mange virksomheter lar være å erstatte personale ved naturlig avgang, eller som case-intervjuene viste, slike ansettelser ble skjøvet på en stund. I en del tilfeller ble midlertidige ansettelser eller frilansere i mindre grad brukt. Case-intervjuene viste likevel at dette i flere av virksomhetene betød mer jobb på de fast ansatte, og at redusert bruk av arbeidskraft i mange tilfeller medførte et hardere arbeidstrykk på administrasjonen. I noen av intervjuene

kom det frem at arbeidstrykket for enkelte hadde blitt for høyt, og at de i virksomheten hadde vurdert arbeidsmengden som for høy over tid. Endelig viser figur 6.7 at 23 personer, eller 37 prosent, oppgir at reformen har hatt negative effekter for arbeidsvilkårene i virksomheten. Dette er det samme (ikke signifikante forskjeller) som Oppegaard mfl. (2019: 68) fant for andre deler av staten.

Figur 6.7 Vurdering av ABE-reformens effekter på arbeidsmiljø, arbeidsmengde og arbeidsvilkår. Antall. n = 61–63.

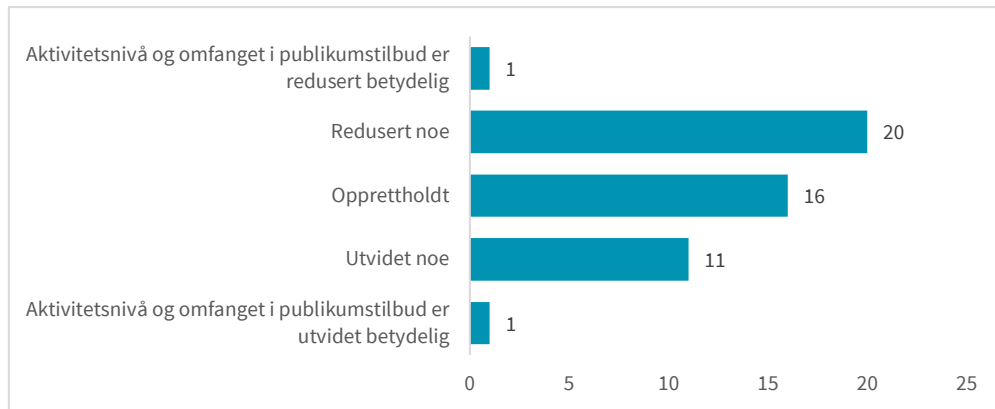


6.5 ABE-reformens effekter på den kunstneriske virksomheten

ABE-reformen sier ikke noe om hvordan effektiviseringen skal foregå, men den skal anspore til større effektivitet gjennom lokale initiativ. Virksomhetene innen scenekunst- og musikkfeltet har ulike roller. I hovedsak drifter de egen aktivitet, men de kan også være et nav innen sitt kunstneriske felt lokalt, regionalt eller nasjonalt, og dermed legge til rette for andres aktivitet. For de fleste virksomhetene er publikumsaktiviteter sentrale. Dersom det er slik at reformen virker negativt inn på hvilke kunstneriske aktiviteter virksomhetene kan realisere, er det tvilsomt om det kan kalles effektivisering. Det kan heller stilles spørsmål om dette kan påvirke virksomhetenes kunstneriske frihet og handlingsrom.

Vi ønsket å vite om eventuelle budsjettkutt påvirker aktivitetsnivået til virksomhetene, og de som svarte at ABE-reformen har ført til at de har måtte kutte i budsjettet eller at kuttene veies opp av andre tildelinger og/eller inntekter, fikk derfor et oppfølgingsspørsmål hvor de ble spurt om de kunne opprettholde sitt aktivitetsnivå og omfanget av publikumstilbudet på tross av kuttene i bevilgninger ABE-reformen medførte frem til utgangen av 2019. Svarene kommer frem i figur 6.8. Figuren viser antall, ikke prosent, siden antallet som fikk spørsmålet er lavt. 20 personer, 41 prosent, svarte at aktivitetstilbudet er redusert noe. Det var bare en person som svarte at aktivitetstilbudet er redusert betydelig. På den andre siden svarer 11 personer, 22 prosent, at den kunstneriske aktiviteten er noe eller betydelig utvidet.

Figur 6.8 Har virksomhetene kunnet opprettholde sitt aktivitetsnivå og omfanget i publikumstilbudet på tross av ABE-kutt? Virksomheter som har fått kuttet budsjettene. Antall. n = 49.

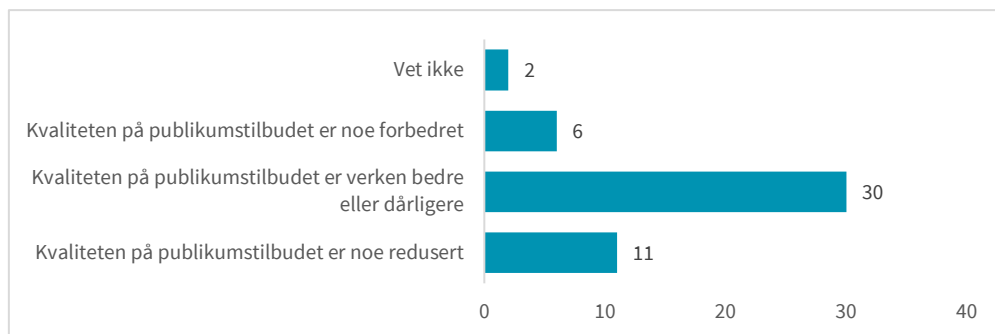


Spørsmålet som besvares i figur 6.8 er ment å fange opp om *aktivitetsnivå og omfang*. Kvantitet er imidlertid ikke den eneste sentrale målsetningen virksomhetene har. For de fleste virksomhetene i sektoren er det også et mål at de skal levere et tilbud «av god kvalitet». Det er også kulturpolitiske mål knyttet til at tilbudet skal treffe ulike publikumsgrupper, noe som vil kunne kreve et variert og godt kvalitativt nivå. Respondentene som svarte at ABE-reformen har ført til at de har måtte kutte i budsjettet, eller at kuttene veies opp av andre tildelinger og/eller inntekter ble derfor også bedt om å ta stilling til følgende spørsmål:

Kunne virksomheten opprettholde kvaliteten på tjenestetilbudet på tross av kuttene i bevilgninger ABE-reformen medførte frem til utgangen av 2019?

Svaralternativene vises i figur 6.9. Figuren viser at de fleste, 30 stykker, oppgir at kvaliteten på publikumstilbudet verken er bedre eller dårligere enn før, seks respondenter oppgir at kvaliteten på tilbudet er noe forbedret, mens 11 oppgir at den er noe redusert.

Figur 6.9 Har virksomhetene kunnet opprettholde kvaliteten på tjenestetilbudet på tross av ABE-kutt? Virksomheter som har fått kutte budsjettene. Antall. n 49.

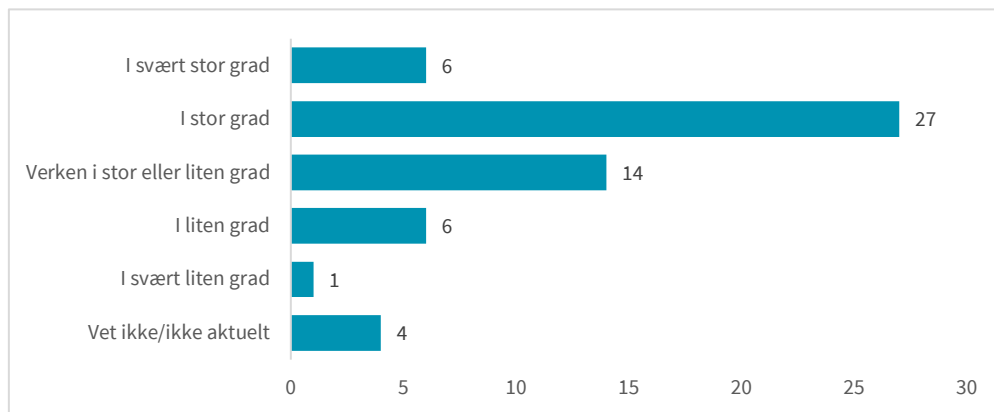


Medlemsvirksomheter i NTO som mottar statlige tilskudd omfattes som nevnt av ABE-reformen selv om de ikke, med unntak av Riksteatret, er statlige. Disse virksomhetene utgjør viktige virkemidler i kulturpolitikken. De skal tilby et variert tilbud innen sine fagområder, og samlet skal tilbudet treffe hele landet og ulike publikumsgrupper.

Institusjonene skal selv kunne velge hva de setter opp uten politisk innblanding. Denne friheten innskrenkes likevel på flere måter. Selv om regjering og departement

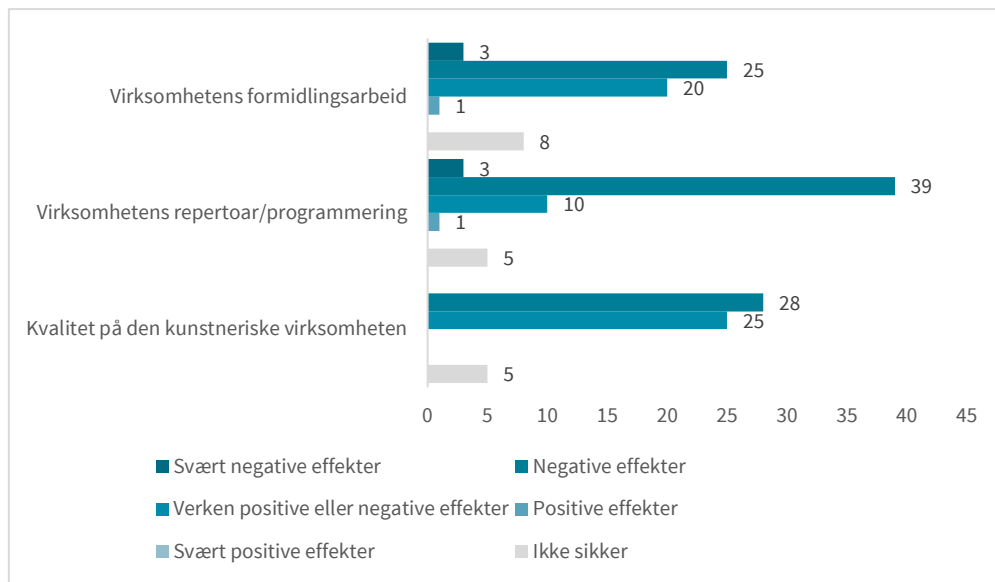
ikke direkte instruerer hva som skal settes opp, vil både kulturpolitiske målsetninger, som for eksempel å favne spesielle grupper eller å ha et variert tilbud, og størrelsen på økonomiske tilskudd, kunne begrense hvilke kunstneriske uttrykk og oppsetninger som lar seg gjennomføre. Vi spurte derfor om ABE-reformen påvirker virksomhetenes kunstneriske handlingsrom. 33 av 58 respondenter, 57 prosent, svarer at reformen i svært stor eller stor grad påvirker det kunstneriske handlingsrommet (figur 6.10).

Figur 6.10 I hvor stor grad vil du si at ABE-reformen har påvirket virksomhetenes kunstneriske handlingsrom? Antall. n = 58.



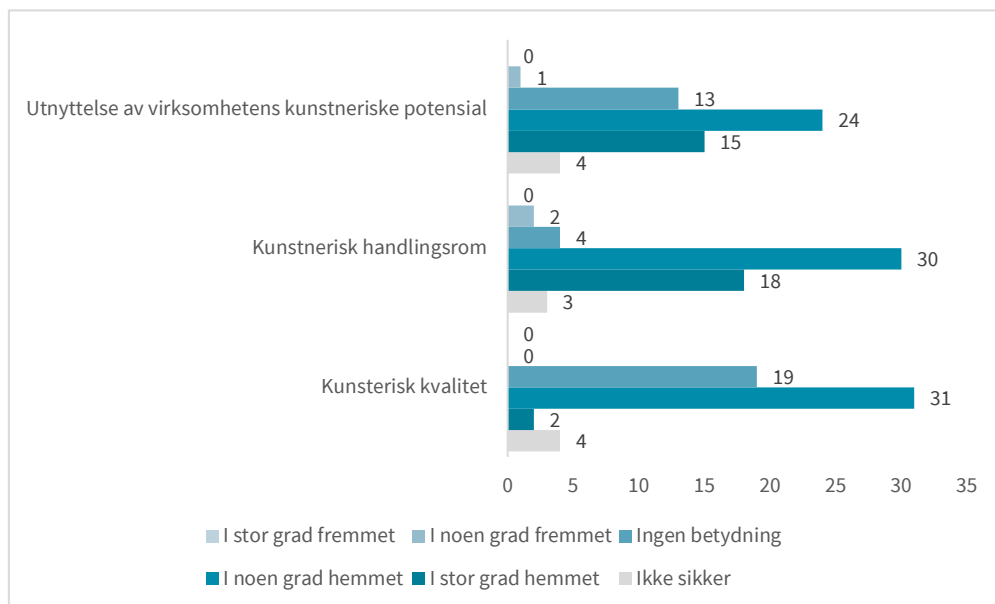
Det kan synes som svært mange opplever at reformen påvirker det kunstneriske handlingsrommet. Det er imidlertid mulig å legge ulike betydninger i begrepet kunstneriske handlingsrom. Som vi har sett, går publikumstallene for de fleste virksomhetene opp og antallet forestillinger er fortsatt høyt i perioden ABE-reformen har virket. Dette er likevel ikke et sikkert mål på kvalitet. I case-intervjuene kom det frem at for en del av virksomhetene, og kanskje spesielt teatrene, har valg av kunstnerisk repertoar økonomiske konsekvenser. Oppsetninger med en eller to skuespillere er klart billigere å produsere enn store oppsetninger, siden færre aktører involveres. Dersom økonomien i stor grad bare tillater oppsetninger med få aktører (skuespillere, dansere eller musikere) innebærer det samtidig at variasjon i kunstnerisk uttrykk begrenses for de institusjonene som har en kapasitet til å sette opp større oppsetninger. For andre virksomheter, som symfoniorkestrene, er det ikke mulig å redusere besetningen vesentlig, uten å gå over til å være et kammerorkester. Stykkene som spilles av et konsertorkester, krever et gitt antall musikere. I tillegg til repertoar kan det tenkes at kuttene påvirker for eksempel mulighetene for forberedelser og øving, og at dette kan påvirke kvaliteten på det som leveres. De som svarte på spørreundersøkelsen fikk derfor spørsmål om hvilke effekter reformen har hatt på *kvaliteten* på den kunstneriske virksomheten, på virksomhetenes *repertoar* og *formidlingsarbeid*. Formidlingsarbeidet til virksomhetene kan både dreie seg om selve oppsetningene og eventuell deltakelse på turner nasjonalt og internasjonalt. Men det kan også dreie seg om andre former for formidling, for eksempel rettet mot skoleklasser, kulturlivet der virksomheten er lokalisert og annet. Figur 6.11 viser at reformen i sterk grad har påvirket virksomhetenes repertoar og deres programmering. 42 av 58 respondenter, 72 prosent, oppgir at ABE-reformen har hatt svært negative eller negative effekter på virksomhetenes repertoar. 28 av 58 respondenter, 48 prosent, svarer at reformen har gitt negative effekter på kvaliteten på den kunstneriske virksomheten, mens 28 av 57 respondenter svarer at det har hatt svært negative eller negative effekter på virksomhetenes formidlingsarbeid.

Figur 6.11 Vurdering av ABE-reformens effekter på ulike sider ved den kunstneriske virksomheten. Antall. n =57-58.



I spørreundersøkelsen ble den enkelte også bedt om å vurdere om ABE-reformen, fra 2015 til utgangen av 2019, har hemmet eller fremmet utnyttelsen av virksomhetenes kunstneriske potensial. 39 respondenter, 68 prosent av utvalget, mener at utnyttelsen av det kunstneriske potensialet i virksomheten i stor eller noen grad har blitt hemmet (figur 6.12).

Figur 6. 12 I hvor stor grad vil du si at ABE-reformen har fremmet eller hemmet følgende aktivitet i din virksomhet frem til utgangen av 2019? n = 57.



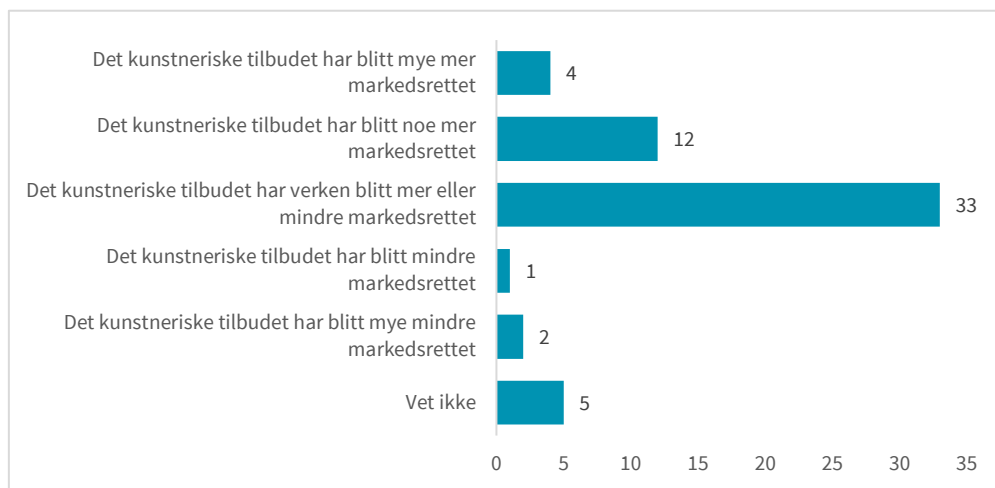
Som vi ser er det grunn til å tro at økonomi, og dermed ABE-reformen, kan påvirke enkelte av virksomhetenes repertoar eller programmering. For en del av disse virksomhetene vil valg av oppsetning påvirke billettsalg. Noen oppsetninger vil i større grad enn andre kunne innebære en risiko for at billettene ikke selges ut. Reduksjon i

tilskudd fra staten kan dermed innebære at virksomhetene i mindre grad tør ta sjansen på å sette opp nye stykker som ikke er «garantert» utsolgte hus. Reformen kan dermed føre til større markedsrettet. Virksomhetene kan tenkes å velge å sette opp «svisker» gjentagende ganger fremfor mer vågale og nyskapende valg. De som deltok i spørreundersøkelsen fikk derfor følgende spørsmål:

Har ABE-reformen påvirket hvor markedsrettet det kunstneriske tilbudet er i din virksomhet (frem til utgangen av 2019)?

16 personer (28 prosent) oppgir at det kunstneriske tilbudet har blitt mye eller noe mer markedsrettet, mens 3 stykker oppgir at det har blitt mindre. De aller fleste, svarer at det kunstneriske tilbudet verken har blitt mer eller mindre markedsrettet (figur 6.13).

Figur 6.13 Har ABE-reformen påvirket hvor markedsrettet det kunstneriske tilbudet er i din virksomhet (frem til utgangen av 2019)? Antall. n =57.



6.6 Oppsummering

Hvordan oppleves kuttene?

- Seks av ti ledere eller tillitsvalgte opplever (ABE)-kuttene som svært store eller store.
- Fire av ti oppgir at kuttene har hatt stor eller svært stor innvirkning på driften i virksomheten deres.

Hva har blitt gjort for å håndtere kuttene?

- Mange ledere og tillitsvalgte oppgir at kuttene har blitt jevnt fordelt utover avdelinger og enheter i virksomheten.
- Mange svarer at personale ikke har blitt erstattet ved naturlig avgang, noe vi også fant i kapittel 3. Kuttene har og påvirket bruk av frilansere og midlertidig ansatte. Noen virksomheter bruker egne ansatte i større grad, i andre tilfeller sjaltes disse ut, og bruken av eksterne øker.
- Kuttene har og ført til en rekke endringer knyttet til det kunstneriske opplegget. Forestillings og konsertformat er endret, prosjekter er avviklet eller skrinlagt. En del svarer at det er færre nye satsinger.

- Mer enn én av fire oppgir at virksomheten deres nå har færre spillesteder ved turneer, og noen virksomheter har redusert sin internasjonale aktivitet.
- Noen respondenter svarer at det har blitt gjennomført effektiviseringstiltak på grunn av kuttene.
- Svært få opplever at de automatiske kuttene er en god ide for å effektivisere virksomheten deres, noe som ikke er så merkelig: Mange opplever at reformen har hatt negative eller svært negative effekter for virksomhetens effektivitet.
- Fire av ti respondenter opplever at kuttene har hatt negative effekter på arbeidsmiljøet i egen virksomhet, mens seks av ti opplever at den har hatt negative effekter på arbeidsmengden i egen virksomhet.
- Kuttene har hatt betydning for det kunstneriske. Fire av ti respondenter svarer at det kunstneriske aktivitetsnivået er noe redusert, mens 22 prosent oppgir at det er utvidet.
- 33 av 58 respondenter oppgir at ABE-reformen påvirker det kunstneriske handlingsrommet. 42 av 58 respondenter svarer at reformen har hatt negative effekter på kvaliteten på den kunstneriske virksomheten, mens 28 av 57 opplever at det har hatt negative konsekvenser for deres formidlingsarbeid.
- Noen opplever at det kunstneriske tilbudet har blitt mer markedsrettet, men de fleste respondentene svarer at det er nokså uendret.

7 ABE-reform og effektiviseringskutt innen musikk og scenekunst

I denne rapporten har vi sett nærmere på ABE-reformens innvirkning på virksomheter innen musikk og scenekunst. Det samme budsjettkuttet på 0,5 prosent som regjeringen har foreslått for statlige virksomheter som omfattes av ABE-reformen, har vært gjort gjeldene for tilskuddsvirksomhetene på kulturbudsjettet. De årene Stortinget har økt ABE-kuttet, har budsjettkuttet økt for Riksteatrets del.

Kuttene har medført offentlig debatt. NTO og virksomhetene har offentlig uttrykt bekymring over hvilke konsekvenser ABE-reformens automatiske kutt har hatt for deres virksomhet. Dette er nevnt i årsrapportene til flere av virksomhetene. Et spørsmål som er forsøkt belyst i denne rapporten er hvorfor tilskuddsvirksomhetene i kultursektoren ble trukket inn under ABE-reformen. Det viste seg å ikke være så enkelt å finne svar på dette spørsmålet. Vi finner, ved å se nøye på svar kulturministeren har gitt i Stortingets spørretime, spesielt svar fra Trine Skei Grande på et spørsmål fra Annette Trettebergstuen (AP) (Trettebergstuen 2019) at tilskuddsvirksomhetene formelt sett nok aldri har vært «trukket inn under ABE-reformen». Selve ABE-reformen er avgrenset til å treffe statlige virksomheter som «mottar driftsbevilgninger fra statsbudsjettet». En stor del av Kulturdepartementas budsjett brukes på ulike former for tilskudd. Disse faller utenfor ABE-reformens definerte virkefelt. Grandes svar til Trettebergstuen gir en pekepinn på hvor lenge, og hvordan virksomhetene omfattes. Der sier hun at regjeringen for budsjettårene 2015–2020 har lagt til grunn det samme budsjettkuttet for tilskuddsvirksomhetene som for de statlige virksomhetene som mottar driftsbevilgninger fra statsbudsjettet.

To problemstillinger i denne rapporten dreier seg om de direkte virkningene av budsjettkuttene til tilskuddsvirksomhetene. Hvordan påvirker kuttene virksomhetenes økonomi og finansielle stilling, og hvilke konsekvenser opplever ledere og tillitsvalgte at kuttene har for virksomhetene de er en del av? For virksomheter som finansieres både ved statlige og kommunale eller fylkeskommunale tilskudd finner vi at fylker og kommuner i stor grad følger opp de statlige kuttene med å kutte tilsvarende i sine tilskudd. En reduksjon i det statlige tilskuddet medfører dermed også reduksjon i tilskuddet fra fylket og kommuner.

Tre av fire ledere eller tillitsvalgte svarer at virksomheten de er i har måtte kutte i budsjettene, mens 12 prosent svarer at kuttene veies opp av andre inntekter. De fleste av virksomhetene innen musikk og scenekunst opplever dermed at de må innskrenke virksomhetene eller forsøke å øke egeninntektene.

Denne undersøkelsen viser at egeninntekter er viktig for enkelte av virksomhetene, mens de for andre bare utgjør en liten del av inntektsgrunnlaget. Det er få virksomheter som har betydelige inntekter fra private sponsorer. Funnene som er presentert i kapitel 3 og 4 tyder på at egeninntektene har økt for enkelte virksomheter, både ved at det selges flere billetter og ved at billettpriser er økt en god del mer enn

konsumprisindeksen. Informantene opplever det krevende og lite relevant å øke sponsorinntektene fra private aktører.

Hvordan håndterer virksomhetene innen musikk og scenekunst de årlige budsjett-kuttene? Fører det til økt effektivitet? Funnen våre viser at kuttene håndteres gjennom en rekke samtidige tiltak på virksomhetsnivå. Noen virksomheter rapporterer at kuttene har ført til at virksomheten har effektivisert, mens andre viser til at effektivisering er noe virksomhetene må gjøre kontinuerlig uansett. I en del virksomheter har ansatte ikke blitt erstattet ved naturlig avgang. Bruken av frilansere og midlertidig ansatte er påvirket. I en del tilfeller bruker virksomhetene mindre penger på scenografi, på kostymer og på skuespillere, dansere og musikere. Dette fører til at disse virksomhetene bruker mindre midlertidig tilknyttede arbeidstakere. I andre tilfeller reduseres antall fast ansatte, for å sikre virksomheten mer fleksibilitet. I disse virksomhetene kan bruken av midlertidig ansatte øke.

Kuttene har ført til en rekke endringer i det kunstneriske opplegget i mange virksomheter. Forestillings- og konsertformatet er blitt endret, prosjekter er avvirket eller skrinlagt. En del informanter svarer at virksomheten har færre nye satsinger. Vi finner at en del virksomheter har måtte kutte i turnevirksomheten. Det har ført til færre spillesteder per turne enn før, og en del har redusert sin internasjonale aktivitet.

Funnene i rapporten tyder på at kuttene har hatt en viss betydning for det kunstneriske innholdet. En god del respondenter og informanter opplever at ABE-reformen (kuttene) påvirker det kunstneriske handlingsrommet, og noen svarer i spørreundersøkelsen at det har negative effekter på kvaliteten på den kunstneriske virksomheten og på virksomhetenes formidlingsarbeid. På den annen side finner vi verken i spørreundersøkelsen eller i de kvalitative intervjuene at respondentene og informantene i stor grad mener det kunstneriske tilbudet har blitt mer markedsrettet.

En problemstilling i rapporten dreier seg om tilskuddsvirksomhetenes faglig uavhengige stilling, og hvorvidt prinsippet om armlengdes avstand og virksomhetenes kunstneriske frihet og handlingsrom har vært drøftet eller vurdert i forbindelse med at ABE-reformen og budsjettkuttene til tilskuddsvirksomhetene ble innført. Dokumentgjennomgangen viser at prinsippet om armlengdes avstand omtales i budsjett-dokumentene, men ikke i sammenheng med ABE-reformen eller de automatiske kuttene Riksteatret og tilskuddsvirksomhetene utsettes for. Det tas heller ikke opp i stortingsmeldingene som har kommet etter at kuttene ble innført. Slik sett finner vi ikke spor av en drøfting eller diskusjon i Kulturdepartementets offentlige dokumenter om budsjettkuttene kan ha betydning for virksomhetenes kunstneriske frihet gjennom å innskrenke handlingsrommet. Statsrådene Helleland og Grande er imidlertid tydelige i sine svar i Stortingets spørretime. De legger til grunn at det er rom for effektivisering også for tilskuddsvirksomhetene, og derfor at kuttene ikke er vesentlige for virksomhetenes kunstneriske frihet (Helleland 2016). At forholdet mellom ressurser og kunstnerisk frihet ikke har vært diskutert, kan ha to grunner. For det første viser departementet til at midlene som dras inn gjennom de automatiske kuttene brukes innenfor Kulturdepartementets område, på prioriterte områder. Totalt sett er det altså like mye midler til kunst og kultur, men midlene omdisponeres mellom virksomheter og mellom områder. Dette innebærer en politisk prioritering innen kunstfeltet og styring av budsjettmidler, men ikke et direkte inngrep i den enkelte virksomhets prioriteringer. Dersom virksomhetene fikk reduserte tilskuddsmidler gjennom ABE-kutt, og samtidig får tilgang til tilsvarende statlige midler som er politisk styrt, kunne vi konkludert med at reformen påvirker virksomhetenes mulighet til å styre seg selv

uten politisk innblanding, og at reformen slik sett kommer i konflikt med armlengdeprinsippet. Det er ikke mulig å finne igjen de omfordelte midlene i statsbudsjettet, kulturdepartementet «merker» ikke midlene de omfordeler fra kutt til politisk prioriterte områder. Denne undersøkelsen tyder imidlertid i liten grad på at virksomhetene generelt i større grad finansieres gjennom midler som er «politisk styrt». Det er noe økte bevilgninger til enkelte «satsinger» på statsbudsjettet, men jevnt over har virksomhetene opplevd (ABE-)kutt, og i den grad de har kompensert dette med andre inntekter dreier det seg om egeninntekter, og i mindre grad andre statlige politisk styrt midler. Vi har bare vært i et utvalg case-virksomheter, og det kan selvfølgelig være virksomheter som i stor grad nå mottar programmidler heller enn de frie midlene de tidligere mottok. Men heller ikke spørreundersøkelsen tyder på at det er mange av virksomhetene som i stor grad er avhengig av slike midler.

For det andre viser Mangset (2012) sin gjennomgang av begrepet armlengdes avstand, og hvordan det har blitt praktisert innenfor kulturfeltet i ulike vestlige land, at begrepet brukes nokså snevert. Politikere skal holde seg unna å blande seg direkte inn i kunstneriske beslutninger, enten dette er hvordan midler i organ som Kulturfondet skal fordeles, eller det er kunstneriske beslutninger i den enkelte institusjon. Men samtidig gir prinsippet rom for at det politiske nivået kan ha kulturpolitiske mål og styre kulturpolitikken ut fra forventinger om at kulturformidling skal nå frem til ulike grupper i befolkningen eller at enkelte kulturuttrykk skal få mer økonomisk støtte enn andre (Mangset 2012; NOU 2013: 4). Prinsippet om armlengdes avstand, slik det vanligvis brukes, kan dermed ikke sies å virke bare indirekte gjennom budsjettendringer. Etersom de styrte politiske satsningene på mangfold er nokså beskjedne sett er det ikke overraskende at vi ikke finner at dette diskuteres i noen dokumenter fra regjeringen i perioden 2015–2021.

Funnene i denne rapporten viser imidlertid tydelig at reduksjon i de økonomiske rammene påvirker de kunstfaglige beslutningene som ledere i virksomheter innen musikk og scenekunst må ta. Det kan også stilles spørsmål ved om automatiske budsjettkutt, slik som ABE-reformen, er en hensiktsmessig måte å oppnå effektivisering av virksomheter som arbeider med kunst- og kulturformidling.

Referanser

- Baumol, W. & Bowen, G. W. (1966). *Performing Arts, The Economic Dilemma: a study of problems common to theater, opera, music, and dance*. New York: Twentieth Century Fund.
- Bjørnenak, T. (2016). *Kostnadseffektivitet og god økonomistyring i scenekunstselskapene*. Bergen: Norges Handelshøyskole
- Carte Blanche. (2019). *Årsrapport 2019*. Bergen: Carte Blanche
- Dansens hus. (2019). *Årsrapport: Nasjonal scene for dans 2019*. Oslo: Dansens hus
- Den Norske Opera & Ballett. (2019). *Årsrapport 2019*. Oslo: Den Norske Opera & Ballett
- Det norske Teateret. (2019). *Årsmelding*. Oslo: Det Norske Teateret
- Elstad, B., Døving, E. & Jansson, D. (2020). Usikkerhet i koronaens tid. *Søkelys på arbeidslivet*, 37(4), 299-315. doi:10.18261/issn.1504-7989-2020-04-06 ER
- Engelstad, F. (1999). *Om makt: teori og kritikk*. Oslo: Ad notam Gyldendal.
- Grung, R. (2018). Skriftlig spørsmål fra Ruth Grung (A) til kulturministeren. [stortinget.no](https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=73781). Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=73781>
- Helleland, L. H. (2016). Skriftlig spørsmål fra Sonja Mandt (A) til kulturministeren. [stortinget.no](https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=67225). Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=67225>
- Hellevik, O. (1991). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Innst. 14 S. (2014-2015). Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2015, kapitler under Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Kulturdepartementet og Kunnskapsdepartementet (rammeområde 2 og 3). Stortinget
- Innst. 14 S. (2015-2016). Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2016, kapitler under Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Kulturdepartementet og Kunnskapsdepartementet (rammeområde 2 og 3). Stortinget
- Innst. 14 S. (2016-2017). Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2017, kapitler under Barne- og likestillingsdepartementet, Kulturdepartementet og Kunnskapsdepartementet (rammeområdene 2 og 3). Stortinget
- Innst. 14 S. (2017-2018). Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2018, kapitler under Barne- og likestillingsdepartementet, Kulturdepartementet og Klima- og miljødepartementet (rammeområdene 2 og 3). Stortinget
- Innst. 14 S. (2018-2019). Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Bevilgninger på statsbudsjettet for 2019, kapitler under Barne- og likestillingsdepartementet, Kulturdepartementet og Klima- og miljødepartementet (rammeområdene 2 og 3). Stortinget
- Innst. 14 S. (2019-2020). Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2020, kapitler under Barne- og familiedepartementet, Kulturdepartementet og Klima- og miljødepartementet (rammeområdene 2 og 3). Stortinget
- Innst. 14 S. (2020-2021). Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2021, kapitler under Barne- og familiedepartementet, Kulturdepartementet og Klima- og miljødepartementet (rammeområdene 2 og 3). Stortinget

- Kulturdepartementet. (2012). Statstilskudd for 2012 - tilskuddsbrev. Oslo: Kulturdepartementet
- Kulturdepartementet. (2021). Statsbudsjettet 2021: Tildelingsbrev til Riksteatret <https://www.regjeringen.no/contentassets/614be41ee2b2467bbc35401fd6f44919/riksteatret-tildelingsbrev-2021.pdf>: Kulturdepartementet
- Mangset, P. (2012). En armlengdes avstand eller statens forlengede arm? Et notat om armlengdesprisippet i norsk og internasjonal kulturpolitikk. Oslo: Notat utarbeidet på oppdrag av Kulturutredningen 2014.
- Musikkselskapet Harmonien. (2019). Regnskap mv 2019. Bergen: Stiftelsen Musikkselskapet Harmonien
- Nasjonalteateret. (2019). Årsmelding. Oslo: Nasjonalteateret
- Nordland Teater. (2019). Årsmelding 2019. Mo i Rana: Nordland Teater
- NOU 2013: 4. Kulturutredningen 2014. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Oppegaard, S., Seip, Å. A. & Svalund, J. (2019). ABE-reformen i staten: Avbyråkratisering og effektivisering gjennom budsjettkutt. Oslo: Fafo-rapport 2019:36
- Oslo Economics. (2017). Evaluering av Stavanger Symfoniorkester, Nordnorsk Opera og Symfoniorkester, Brageteatret og Haugesund teater: Evaluering for Kulturdepartementet Oslo: Oslo Economics rapport 2017-34
- Østbakken, K. M., Barth, E., Dale-Olsen, H. & Schøne, P. (2020). Nye jobber i fritt fall. Søkelys på arbeidslivet, 37(4), 316-323. doi:10.18261/issn.1504-7989-2020-04-07
- Prop 1 S (2016-2017). (2016). regjeringen.no. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/34122e137e0d457c868ae05ac6ee4701/no/pdfs/prp201620170001kuddddpdfs.pdf>
- Prop 1 S (2017-2018). (2017). regjeringen.no. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/9f6729dc46e2463091dca2d00227fa39/no/pdfs/prp201720180001kuddddpdfs.pdf>
- Prop. 1 S. (2014-2015). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). For statsbudsjettet 2015. Finansdepartementet
- Prop. 1 S. (2014-2015). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). For budsjettåret 2015. Kulturdepartementet
- Prop. 1 S. (2015-2016). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). For statsbudsjettet 2016. Finansdepartementet
- Prop. 1 S. (2015-2016). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). For budsjettåret 2016. Kulturdepartementet
- Prop. 1 S. (2016-2017). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). For statsbudsjettet 2017. Finansdepartementet
- Prop. 1 S. (2016-2017). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). For budsjettåret 2017. Kulturdepartementet
- Prop. 1 S. (2017-2018). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). For statsbudsjettet 2018. Finansdepartementet
- Prop. 1 S. (2017-2018). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). For budsjettåret 2018. Kulturdepartementet
- Prop. 1 S. (2018-2019). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). For budsjettåret 2019. Kulturdepartementet
- Prop. 1 S. (2019-2020). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). For statsbudsjettet 2020. Finansdepartementet
- Prop. 1 S. (2019-2020). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). For budsjettåret 2020. Kulturdepartementet
- Prop. 1 S. (2020-2021). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). For statsbudsjettet 2021. Finansdepartementet
- Prop. 1 S. (2020-2021). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). For budsjettåret 2021. Kulturdepartementet
- Riksteatret. (2019). Årsrapport 2019. Oslo: Riksteatret
- Riksteatret. (2020). Årsrapport 2020. Oslo: Riksteatret

- Skei Grande, T. (2018). Skriftlig spørsmål fra Ruth Grung (A) til kulturministeren. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=73781>:
- SSB. (2020). Kulturstatistikk 2019. Oslo: Statistisk sentralbyrå, Statistiske analyser 165
- St.meld. 8. (2018-2019). Kulturens kraft: Kulturpolitikk for framtida. Oslo: Kulturdepartementet.
- Trettebergstuen, A. (2019). Skriftlig spørsmål fra Anette Trettebergstuen (A) til kultur- og likestillingsministeren. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=78058>.
- Trøndelag Teater. (2019). Årsberetning. Trondheim: Trøndelag Teater
- Turneteateret i Trøndelag. (2019). Årsrapport 2019. Verdal: Turneteateret i Trøndelag
- Weber, M. (1990). Makt og byråkrati. Oslo: Gyldendal.

ABE-reformen i musikk- og scenevirksomheter

Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen) ble innført av regjeringen Solberg fra og med budsjettåret 2015. Reformen er ment å få statlige virksomheter til å effektivisere, og innebærer et årlig kutt på 0,5 prosent i de statlige driftsbudsjettene. Noen år har Stortinget økt kuttene. Reformen er kritisert. Den innebærer automatiske østehøvelkutt i budsjettene uavhengig av om virksomhetene er arbeidsintensive eller ikke, uavhengig av potensialet for effektivisering, digitalisering og forenkling.

I rapporten ser vi nærmere på ABE-reformens innvirkning på virksomheter innen musikk og scenekunst. For det første er vi opptatt av å undersøke hvordan tilskuddsvirksomhetene i kultursektoren, som ikke er statlige, ble trukket inn under ABE-reformen. For det andre undersøker vi om hensynet til tilskuddsvirksomhetenes faglig uavhengige stilling (prinsippet om armlengdes avstand) har vært drøftet eller vurdert av regjeringen/kulturdepartementet i lys av ABE-reformen? Videre ser vi nærmere på virkningene av kuttene på musikk og scenekunstvirksomheter. Vi er spesielt opptatt av to forhold: Hvordan påvirker ABE-reformen virksomhetenes finansielle stilling, og hvordan opplever ledere og tillitsvalgte i virksomheter innen musikk og scenekunst effektene av ABE-reformen?



Borggata 2B
Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2021:26
ID-nr.: 20793