

Kulturalliansen

Utredning av en ny sammenslutning for kulturorganisasjonene

Utkast til behovskartlegging og oppgavebeskrivelse – v 28.04.2016

Forord

Frem mot høsten 2016 utredes muligheten for en ny sammenslutning for kulturfrivilligheten. Fem kulturorganisasjoner har mottatt utredningsmidler fra Kulturdepartementet til dette formålet.

En ny, slagkraftig og samlende sammenslutning for kulturfrivilligheten vil kunne ta rollen som en av kulturfrivillighetens fremste talerør. Den kan bli en viktig premissleverandør, både i kulturpolitikken og for kulturfrivillighetens rammevilkår. Det vil tjene hele kulturlivet i Norge. For å oppnå dette, må oppgaver og tjenester svare til kulturorganisasjonenes behov. Sammenslutningen må også være i stand til å ta en kulturpolitisk posisjon som ingen av dagens samarbeidsorganisasjoner har.

Denne utredningen peker på hvilke behov sammenslutningen skal dekke, og hvilke oppgaver og organisering en ny sammenslutning kan ha. I tillegg er det utformet en skisse for en kulturpolitisk plattform. Utredningen er skrevet med utgangspunkt i de frivillige kulturorganisasjonene, men drøfter også hvordan andre kulturaktører kan delta i samarbeidet.

Styringsgruppen har opprettet en arbeidsgruppe med deltakere fra Norges Musikkorps forbund, Norsk musikkråd, Norges Korforbund, Norsk Amatørteaterforbund, Studieforbundet kultur og tradisjon og Noregs Ungdomslag. Utredningens innhold har vært drøftet på arbeidsgruppens møter og i samtale med aktører på kulturfeltet.

Innhold

1.	Bakgrunn.....	1
1.1.	Motivet for en ny sammenslutning.....	1
1.2.	Potensielle medlemsorganisasjoner	1
2.	Behovskartlegging.....	3
2.1.	Frivillige kulturorganisasjoner	3
3.	Oppgaver for en ny sammenslutning.....	11
3.1.	En tydelig stemme i kulturpolitikken	11
3.2.	En ny møteplass for kulturfeltet	11
3.3.	Et bedre kulturtilbud	11
3.4.	Tilskuddsforvaltning på vegne av kulturorganisasjonene	12
4.	Organisasjonsmodell.....	13
5.	Kulturpolitisk plattform	14

1. Bakgrunn

1.1. Motivet for en ny sammenslutning

Mange av de nasjonale kulturorganisasjonene er tilsluttet en eller flere paraplyorganisasjoner som skal arbeide for felles faglige og interessepolitiske saker organisasjonene i mellom. LNU, Norges Kulturvernforbund, Norsk musikkråd og Frivillighet Norge er eksempler på slike paraplyorganisasjoner.

I juni 2015 tok Norsk amatørteaterforbund, Frilynt Norge, Noregs Ungdomslag, Norsk musikkråd og Studieforbundet kultur og tradisjon initiativ til en utredning av en fremtidig sammenslutning for kulturorganisasjonene. I søknaden til Kulturdepartementet om midler til et pilotprosjekt, skrev de følgende:

Selv om paraplyorganisasjonene har vært viktig for samarbeidet mellom organisasjonene, og for å fremme de felles interessene, har det gjennom mange år vært et savn for kulturorganisasjonene at det ikke er en felles paraply som kan sette kulturpolitiske saker på dagsorden.

Motivet for en fremtidig paraplyorganisasjon, er få økt både tyngden, slagkraften og den politiske legitimiteten for kulturorganisasjonene, og gjennom en felles innsats å styrke og utvikle det norske kulturlivet og det lokale kulturtilbudet.

1.2. Potensielle medlemsorganisasjoner

Potensielle medlemsorganisasjoner vil være frivillige kulturorganisasjoner.

Det finnes mange metoder for avgrensning av hva som regnes som frivillige organisasjoner. Et viktig felles trekk er at det vesentlige av aktiviteten skal være i form av ikke-betalt innsats. Frivillighetsregisterets definisjon omhandler ikke-økonomiske (ideelle) foreninger, stiftelser som ikke deler ut midler eller stiftelser og aksjeselskap som kun utdeler til frivillig virksomhet. Aktiviteter som ikke regnes som frivillig virksomhet er aktiviteter organisert av det offentlige og aktiviteter omfattet av samvirkeloven.¹

Det finnes ingen klar avgrensning på hvem som faller under definisjonen kulturorganisasjon, men det er noen organisasjonskategorier som synes mer åpenbare enn andre. Av medlemsorganisasjonene til Frivillighet Norge er 39 organisasjoner i dag kategorisert som *Kultur og fritid*.² Denne listen er imidlertid ikke uttømmende, da flere kulturorganisasjoner definerer seg som interesseorganisasjoner. LNU benytter kategorien *Kultur, friluft og fritid* for 27 barne- og ungdomsorganisasjoner.

Ved registrering av kulturorganisasjoner i Frivillighetsregisteret benyttes de internasjonale ICNPO-kategoriene. Kategori for kunst og kultur (underkategori av kultur og rekreasjon) benytter denne for organisasjoner innen *musikk, teater og dans, kunst, brukkunst og arkitektur, historie, litteratur og språk, museer, samlinger og bibliotek, tidsskrifter og medier, andre kulturelle og kunstneriske aktiviteter*.³ Fra 2004 har Senter

Tabell 19. Organisasjonskategorier brukt i undersøkelsene om frivillig innsats 2004-2014.

Kategori	Eksempler
1 Kunst og kultur	Musikk, teater og dans, kunst, brukkunst og arkitektur, historie, litteratur og språk, museer, samlinger og bibliotek, tidsskrifter og medier, andre kulturelle og kunstneriske aktiviteter
2 Idrett og sport	Alle typer idrett, sport og trim
3 Hobby, fritid og sosiale foreninger	Friluftsliv og speideren, motor og båtforening, dyreeierklubber, pensjonistlag, studentsamfunn, sosiale klubber (Rotary, Lions), hagelag, rollespill, dataspill, brettspill, internasjonale vennskaps- og utvekslingsorganisasjoner, mv.
4 Utdanning og forskning	Grunnskole, videregående skole, folkehøgskoler, universitet og høyskole, voksenopplæring, forskning, mv.
5 Helse, pleie- og redningsarbeid	Sykehus og rehabilitering, pleie- og aldershjem, psykiatriske institusjoner, helsetjenester, alternativ medisin, redningsarbeid og ambulansetjenester
6 Sosiale tjenester og rusmiddelomsorg	Barnehager, familierådgivning, krisesentre- og krisetelefoner, tjenester for funksjonshemmede og eldre, selvhjelp, mv.
7 Natur-, miljø- og dyreværn	Natur og miljøvern, områdevern og forvaltning, dyreværn
8 Velforeninger, grendelag og nærmiljø	Velforeninger, grendelag og forsamlingshus
9 Borettslag og boligbyggelag	Borettslag, boligbyggelag, huseierforeninger
10 Rettighets-, støtte- og avholdsarbeid	Funksjonshemmede og syke, kvinnesak, målsak, avhold, etniske minoriteter, svake og utsatte grupper, lobbyvirksomhet, juridisk bistand og forbrukerorganisasjoner
11 Politiske partier	Politiske partier og ungdomspartier
12 Internasjonale organisasjoner	Vennskaps- og utvekslingsorganisasjoner, nødhjelp og bistand, menneskerettighets- og fredsarbeid
13 Religion og livssyn	Organisasjoner tilknyttet Den norske kirke, misjon, frikirker, andre religioner, livssynsorganisasjoner
14 Yrkes-, bransje- og fagforeninger	Arbeidstaker- og arbeidsgiverforeninger, bransje- og nærings-sammenslutninger, produsentkooperativer, elev- og student-organisasjoner
15 Andre	Organisasjoner som ikke passer i de øvrige kategorier

¹ <https://www.brreg.no/lag-og-foreninger/registri>

² http://www.frivillighetnorge.no/no/om_oss/va

³ <https://www.brreg.no/lag-og-foreninger/registri/virksomhet/>

for sivilsamfunn og frivillig sektor de benyttet en tilpasset versjon av ICNPO-kategoriene⁴.

40 prosent av de som har deltatt i frivillig arbeid i Norge, oppgir at de deltar i aktiviteter knyttet til idrett og sport⁵. Velforeninger, hobby- og kulturorganisasjoner samt kunst- og kulturorganisasjoner, har alle tiltrukket seg et sted mellom 20 og 30 prosent av de som har vært frivillige.

Et utgangspunkt for sammenslutningen er ICNPO-kategorien *Kunst og Kultur*, med en avgrensning til organisasjoner som organiserer lokale foreninger, som har en nasjonal sammenslutning med en viss utbredelse og som de bidrar til å utvikle og opprettholde det lokale kulturlivet.

Kartlegging av utbredelsen av frivillig arbeid viser at både omfanget av frivillige kulturorganisasjoner og andelen som deltar på frivillige kulturaktiviteter er høyt. Sammenslutningen vil derfor ha et potensial for høye medlemstall.⁶

⁴ <http://www.sivilsamfunn.no/Ressurser/Publikasjoner/Rapporter/2015/2015-3>

⁵ <http://www.sivilsamfunn.no/Ressurser/Publikasjoner/Rapporter/2015/2015-4>

⁶ <http://www.sivilsamfunn.no/Ressurser/Publikasjoner/Rapporter/2015/2015-4>

2. Behovskartlegging

Hensikten med en behovskartleggingen har vært å beskrive behovet for en ny sammenslutning for kulturorganisasjonene, slik at fremtidige oppgaver og tjenester både svarer til behov som kulturorganisasjonene har i dag og i et langsiktig perspektiv.

Informasjonen har kommet frem gjennom intervjuer, seminar med organisasjonene og arbeidsgruppens møter.

2.1. Frivillige kulturorganisasjoner

De frivillige kulturorganisasjonene som har nasjonalledd er i dag representert i en eller flere paraplyorganisasjoner. Problemstillingen for den videre drøftelsen har vært hvilke områder som, i kulturorganisasjonenes perspektiv, i dag ikke blir tilstrekkelig ivaretatt av de eksisterende paraplyene.

Drøftingen tar utgangspunkt i tre aktuelle områder:

1. Kulturpolitikk og rammevilkår
2. Kompetansearbeid
3. Forvaltning av støtteordninger

Kulturpolitikk og rammevilkår

I søknaden til Kulturdepartementet er det slått fast at flere kulturfaglige områder i dag faller utenfor arbeidsområdet til de eksisterende paraplyorganisasjonene. I tillegg finnes det et uforløst potensiale i flere overlappende interesser organisasjonene i mellom.

Potensialet ligger blant annet i muligheter knyttet til kulturorganisasjonenes politiske gjennomslagskraft, men også mulighetene som større synlighet for feltet, aktørene og aktivitetene vil kunne skape blant annet for rekrutteringen til kulturaktiviteter og et større og synligere kulturtilbud i landets kommuner og lokalsamfunn.

I kraft av organisasjonenes egenskaper som kulturaktører landet rundt, har de muligheten til å felles kunne utforme standpunkter i forlengelsen av egne kjerneaktiviteter. En ny sammenslutning vil kunne påvirke den nasjonale kulturpolitikken, både for det organisasjonsspesifikke og for tilretteleggingen av et kulturtilbud i bred forstand. Kulturorganisasjonene kan i fellesskap ha mulighet til å påvirke den delen av kulturpolitikken som ikke angår organisasjonene direkte. Utover det generelle tilskuddsnivået og kulturorganisasjonenes rammevilkår, kan kulturorganisasjonene i en sammenslutning ha troverdighet som et talerør for kultursektoren.

Dagens aktører

Frivillighet Norge er en vesentlig aktør for det interessepolitiske arbeidet i frivillig sektor. Siden etableringen i 2005 har paraplyorganisasjonen blitt en sentral aktør innen frivillighetspolitikken. Frivillighetsregisteret, momskompensasjon, skattefradrag for gaver og samhandling mellom staten og frivillig sektor er spørsmål organisasjonen har jobbet med. Over 280 organisasjoner er medlem av Frivillighet Norge.

Frivillighet Norges medlemsorganisasjoner representerer en stor bredde av aktivitetsområder, og paraplyorganisasjonen vil derfor først og fremst prioritere de områder som angår hele frivilligheten. Fordi Frivillighet Norge er en konsensusorganisasjon, vil tema det ikke kan etableres enighet om, eller saker og tema som oppleves kontroversielt hos deler av medlemsmassen, ikke bli prioritert.

Paraplyorganisasjonene Norges Idrettsforbund, Musikkrådet, Norsk friluftsliv og LNU driver også et vesentlig påvirkningsarbeid. Organisasjonene representerer ulike aktivitetsområder innen frivillig sektor og fremmer

egne medlemsorganisasjoners vilkår. I dette landskapet mangler et vedvarende samarbeid som utelukkende jobber for kulturorganisasjonenes sak og kulturorganisasjonenes rammevilkår.

Aktuelle tema

Arbeidsgruppen har identifisert følgende områder knyttet til rammevilkår hvor det eksisterer et behov for bedre koordinering mellom kulturorganisasjonene:

- Tilskuddsordninger til spesifikt kunst og kulturfeltet
- Fordeling av spillemidler til kulturorganisasjoner
- Tilskudd til organisasjonseide kulturbygg
- Momskompensasjon til bygg og anlegg
- Voksenopplæringsmidler til kulturorganisasjoner

Innenfor organisasjonenes kjerneaktiviteter, er det er først og fremst i det lokale, kulturpolitiske arbeidet hvor potensialet oppleves størst:

- Kultur i kommuneplanen
- Utvikling av lokale kulturråd
- Samhandling med kommunale tilbud

Nedenfor drøftes hvert av punktene nærmere.

Tilskuddsordninger til spesifikt kunst og kulturfeltet

Driftstilskudd og tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner har et bredt nedslagsfelt og det finnes en rekke ordninger som organisasjonene kan søke på.⁷ I tillegg kommer regionale og kommunale ordninger. Det er også innført ordninger på tvers av feltet. En uttømmende oversikt over tilskuddsordninger som spesifikt er myntet på kulturorganisasjoner finnes ikke, men de vesentligste som kulturorganisasjonene oppgir er:

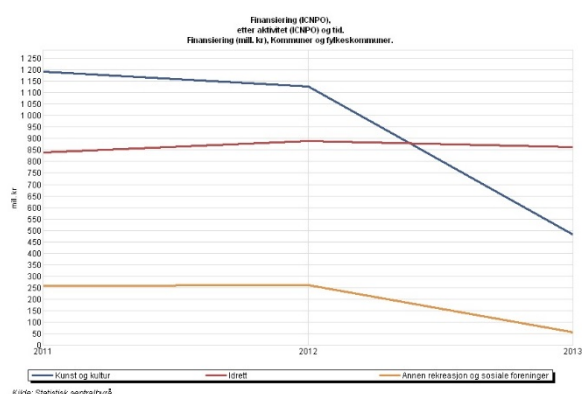
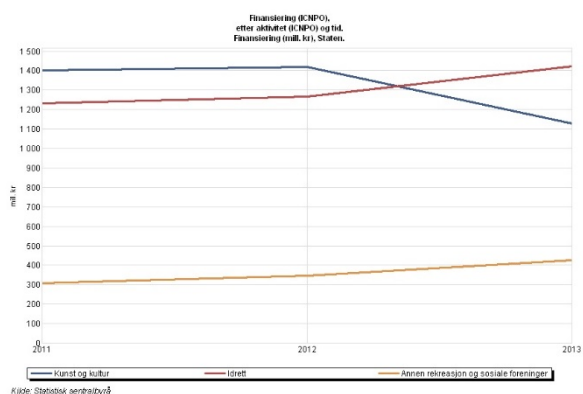
- Frifond
- Aktivitetsmidler for kor
- Tilskudd til landsdekkende musikkorganisasjoner
- Tilskudd til kjøp av musikkinstrumenter til skolekorps og barne- og ungdomsorkestre
- Musikkutstyrsordningen
- Tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner (nasjonal og internasjonal grunnstøtte)
- Driftstilskudd til amatørteaterfeltet
- Kommunale driftstilskudd

I perioden 2005-2013 gjennomførte daværende regjering et «kulturløft», som blant annet økte kulturens andel til 1 prosent av statsbudsjettet. Offentlige tiltak innen kunst- og kulturformål var en hovedsatsing, og den største bevilgningen til frivillige aktører var i form av momskompensasjon.

Både det statlige og kommunale kulturbudsjett økte på 2000-tallet. Dette gjenspeiles imidlertid ikke i tildelingen til frivillige kunst og kulturformål etter 2011. Innenfor de respektive underkategoriene for frivillige kunst og kultur organisasjoner⁸ er den samlede finansieringen redusert fra en finansiering på 6,17 mrd. i 2011 til 5,47 mrd. i 2013. Endringer i tippemidler antas å være en viktig forklaring til reduksjonen i statlige tilskudd. Det forklarer imidlertid ikke den betydelige nedgangen i kommunale tilskudd.

⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dep/kud/tilskudd/tilskudd-til-frivillig-virksomhet/Tilskuddsordninger-for-frivillige-organisasjoner/id2342820/>

⁸ Underkategoriene er: 01100 Kunst og kultur, 01200 Idrett, 01300 Annen rekreasjon og sosiale foreninger



Husholdningenes finansiering av de frivillige aktivitetene, eksempelvis gjennom egenandeler, har økt og kompenserer noe for nedgangen i offentlige budsjetter.

Konsekvensene av reduserte budsjetter gjenspeiles i kulturorganisasjonenes aktivitetsnivå. SSBs satellittregnskap viser at Kultur og fritid har den største andelen frivillig aktivitet. Antall frivillige årsverk generelt var stigende på 2000-tallet, men for kunst- og kulturorganisasjonene flatet veksten ut etter 2010. Det har også vært en reduksjon i antall lønnede årsverk.⁹

Å påvirke utformingen av tilskuddsordninger fordrer en viss samordning av ressurser som kompetanse og kjennskap til historikk. Det mangler i dag en sammenslutning som beskriver tilskuddsordningene i et felles kulturspektiv.

Fordeling av spillemidler

Tippemidlene fordeles gjennom tippenøkkelen og grasrotandelen. Tippenøkkelen slår fast at 64 prosent av overskuddet til Norsk Tipping tilfaller idrettsformål, 18 pst tilfaller samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner og 18 pst tilfaller kulturformål. Som en sentral finansieringskilde for frivillige organisasjoner har spillpolitikken og tippenøkkelens utforming en vesentlig innvirkning på kulturorganisasjonenes økonomi. Kulturorganisasjonene har et ønske om at de i større grad kan påvirke fordelingen av spillemidler. Dette er et område hvor dagens paraplyer i liten grad kan prioritere kulturorganisasjonenes sak.

I forbindelse med Arbeiderpartiets landsmøtevedtak i 2011 om endring av tippenøkkelen, ble det etablert et opprop som samlet 62 organisasjoner og 25.262 underskrifter.¹⁰ Endringen ble gjennomført, mot at kulturloftets forpliktelser skulle gjennomføres i statsbudsjettene. Dette viser hvordan organisasjonenes koordinerte innsats kan gi et politisk gjennomslag. Daværende statsråd ga også uttrykk for et ønske om å drøfte andre kulturpolitiske spørsmål med en sammenslutning for kulturlivet.¹¹

Grasrotandelen omfatter alle Norsk Tippings spill unntatt Flax-lodd, Belago og Extra. Spilleren kan bestemme at tilsvarende fem prosent av innsatsen skal gå til et frivillig lag.¹² Rundt halvparten av Norsk Tippings spillere har knyttet seg til ordningen. Fra 2009 til 2015 er over 2 milliarder kroner delt ut gjennom ordningen.¹³ Av midlene går om lag 60 prosent til idrett og 30 prosent til kulturorganisasjoner.¹⁴ Grasrotandelen reduserer Norsk

⁹ <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/statistikker/orgsat/aar/2015-10-22>

¹⁰ <https://www.facebook.com/bevarkulturloftet>

¹¹ <http://www.ballade.no/sak/fordel-at-kulturlivet-er-samlet/>

¹² Spillet Multix har andre bestemmelser

¹³ <https://www.norsk-tipping.no/grasrotandelen/artikler/to-milliarder-via-grasrotandelen>

¹⁴ I 2010 gikk 68,2 pst av midlene til idrett. I 2015 er andelen 60,7 pst og utgjør 239,8 mil. 534 694 idrettslag mottok midler, med et snitt på 449 kr pr lag. Den nest største kategorien er Kultur og kunst, som mottok 35,7 millioner i 2015. Andelen for Kultur og kunst utgjør 9 pst. 108 997 lag er registrert i denne kategorien, med et

Tippings resultat, og er dermed en omfordeling før fordeling av Norsk Tippings overskudd finner sted. Dette vurderes som urimelig av kulturorganisasjonene, da kun en liten del av Norsk Tippings spill og produkter er knyttet til et idrettslige innhold (som tipping og oddsen).

Det har vært flere diskusjoner om utformingen av spillpolitikken og enerettsmodellen til Norsk Tipping, blant annet som en følge av de utenlandske spillsekskapene. Både ved en videreføring og ved en eventuell endring av enerettsmodellen, og i diskusjonen om grasrotmidler, vil kulturorganisasjonene være tjent med én tydelig stemme i spørsmål om kulturformål og tippemidlenes fremtid.

Desentralisert ordning for tilskudd til kulturbygg

Formålet med tilskuddsordningen er å bidra til egnede lokaler, bygg og utearenaer som gir rom for kulturell virksomhet. Midlene kan benyttes til nybygg og rehabilitering, men ikke til vedlikehold eller drift. Tilskudd kan gis til kulturhus, flerbrukslokaler eller spesiallokaler for kunst og kultur. Ordningen forvaltes av fylkeskommunene.¹⁵

De organisasjonseide kulturbyggene huser en rekke aktiviteter og er en viktig del av organisasjonenes frivillige virksomhet. Disse kulturbyggene er i målgruppen for ordningen, men konkurrerer med offentlige bibliotek, skoler som er kombinert med flerbrukshus, private og offentlige museum og en rekke andre kulturbygg om tilskuddsordningens midler. Mesteparten av midlene bevilges de offentlig eide kulturbyggene. Samtidig er midlenes størrelse betydelig redusert de senere årene.

Idrettsanlegg er registrert i idrettsanleggsregisteret, men det finnes ikke noe tilsvarende register for kulturbygg. Det betyr at det er vanskelig å danne seg et overblikk over behov for vedlikehold og etterslep både for kulturbygg generelt og for de lokale, organisasjonseide kulturbyggene spesielt.

Enkeltvis er det vanskelig for organisasjonene vinne i konkurransen om midler med de offentlige tilbudene.

Momskompensasjon til bygg og anlegg

Tilskuddsordningen for kompensasjon av merverdiavgift til frivillige organisasjoner (momskompensasjonsordningen) ble etablert i 2010. Den har som hensikt å kompensere for kostnader som frivillige organisasjoner har til merverdiavgift ved kjøp av varer og tjenester. Formålet med ordningen er å fremme frivillig aktivitet.¹⁶

Hensikten med momskompensasjonsordningen må forstås slik at alle momsutgifter den frivillige virksomheten har, skal refunderes. For frivillige kulturorganisasjoner inkluderer dette alle kostnader forbundet med de organisasjonseide kulturbyggene.

Momskostnader for vedlikehold er omfattet av ordningen, mens oppgraderinger av kulturbyggene kompenseres ikke. Dette innebærer at organisasjonene ikke blir kompensert for kostnader som er knyttet til nybygg, påbygg og ombygging av bygg, anlegg eller annen fast eiendom som ikke kan anses som drifts- og vedlikeholdskostnader. I praksis medfører dette at det kan gis kompensasjon ved bytte av et gulv, men ikke ved utvidelse av grunnflaten. Oppgraderes bygget vesentlig er det en ombygging, og gir ikke rett til kompensasjon.

Begrunnelsen for å utelate de organisasjonseide kulturbyggene fra momskompensasjonsordningen, er at kompensasjonen vil utgjøre en for stor del av pottens størrelse og at dette vil medføre færre midler til

snitt på 328 kr pr lag. For kulturorganisasjonene kommer i tillegg kategorier som lokalsamfunnsutvikling, rekreasjon og sosiale foreninger, mv.

¹⁵ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kultur-idrett-og-frivillighet/innsiktsartikler/kulturbygg/desentralisert-ordning-for-tilskudd-til-/id86016/>

¹⁶ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forskrift-om-momskompensasjon-for-frivil/id607453/>

aktiviteter. Ordningen har vært forsøkt endret, blant annet gjennom et representantforslag fra 2014 om å inkludere ombyggingskostnader for organisasjonseide bygg.¹⁷ Forslaget ble ikke vedtatt. Frivillighet Norge har også tatt til orde for investeringer i bygg og anlegg bør tas inn i ordningen, under forutsetning av at ordningen økes slik at det ikke fører til en større avkortning¹⁸.

Momskompensasjon for bygg og anlegg ytes både til kommunale kulturbygg og idrettsanlegg. For kommuner og fylkeskommuner trådte ny lov om momskompensasjon i kraft i 2004. Bygging av kommunale kulturbygg innvilges således momskompensasjon, med mindre kulturbyggene har en økonomisk aktivitet som drives i konkurranse med kommersielle aktører.¹⁹ Det er dermed en forskjellsbehandling av kulturbygg i offentlig og frivillig sektor.

Idrettens andel av overskuddet til Norsk Tipping skal i første rekke benyttes til utbygging av idrettsanlegg. Det er etablert et særordning for bygg. Momskompensasjon ved bygging av idrettsanlegg ble innført i 2010 og omfatter søkere som oppfyller vilkårene for å motta spillemidler for bygging og rehabilitering av idrettsanlegg. Ordningen er rammestyrkt og i 2015 fikk alle godkjente søkere full innvilgelse av godkjente søknadsbeløp.²⁰

Dersom investeringer i bygg og anlegg kan omfattes av den generelle momskompensasjonsordningen, ville både idretts- og kulturorganisasjonenes kostnader til ny, om- eller påbygging omfattes uavhengig av om de kvalifiserer for spillemidler.

Voksenopplæringsmidler

Fra 1976 ble det innført regler om tilskuddsberettigede opplysningsorganisasjoner. Fra 1992 ble det stilt krav om at organisasjonene må være medlem i et godkjent studieforbund. Studieforbundene ble etablert for å sikre organisering og struktur, og forvaltning og formidling av tilskudd på vegne av frivillig sektor er en viktig oppgave regulert i voksenopplæringsloven²¹. For å motta tilskudd kreves i dag minst 40.000 avholdte kurstimer. Det er 16 ideelle studieforbund som er godkjent etter Lov om voksenopplæring.

Frivillige organisasjoner har en lang tradisjon for kunnskapsformidling og folkeopplysning. Som deltakere, tilretteleggere og meningsbærere har kulturorganisasjonenes aktivitet bidratt til både samfunnsengasjement og tradisjonsformidling. Gjennom voksenopplæringsloven, er dette anerkjent som en selvstendig arena for læring og et viktig innslag og supplement til det formelle utdanningssystemet. Voksenopplæringsmidlene er også et viktig kulturpolitisk virkemiddel for å sikre videreføring av tradisjons- og kulturuttrykk.

De største områdene for voksenopplæring i regi av studieforbund er knyttet til musikk og håndverk. Et voksenopplæringstiltak er et organisert tiltak for overføring eller tilegning av kunnskap. Opplæring er sjelden et uttalt hovedområde, og i praksis vil opplæringen ofte skje i form av øvelser, samspill, dugnad eller leik²². I et forskningsprosjekt som blant annet så på utbytte av kursdeltakelse, oppgav 75 pst at kurset i stor grad har svart til deres forventninger og at 59 pst av deltakerne i stor grad har benyttet det de har lært også utenfor kurset eller opplæringen²³.

¹⁷ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2014-2015/inns-201415-023/?lvi=0>

¹⁸ <http://www.frivillighetnorge.no/filestore/Dokumenter/Frivillighetspolitikk/momskompensasjonendringer6.pdf>

¹⁹ Som følge av et ESA-vedtak i 2008 har Skatteetaten bedt om tilbakebetaling fra flere kommuner <http://www.nrk.no/sorlandet/kommunene-trues-av-ny-momssmell-1.12830630>

²⁰ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/full-momskompensasjon-for-idrettsanlegg-i-2015/id2462724/>

²¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NOU-2007-11/id480422/?ch=5>

²²

https://kulturogtradisjon.s3.amazonaws.com/media/files/000/000/073/original/frivillige_vo.pdf?1454172789

²³ http://www.oxfordresearch.no/media/187840/en_ordning_et_mangfold_av_l_sninger_-_forskningsprosjekt_om_studieforbund.pdf

Midlene bevilget til voksenopplæring ble betydelig redusert på 2000-tallet. Voksenopplæringsmidlene er også gjenstand for øremerking, blant annet i forslaget til statsbudsjett for 2016²⁴. Her ble 10 millioner av studieforbundenes tildeling foreslått øremerket Basiskompetanse i frivilligheten, for å styrke grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving, regning, data og muntlig norsk, da primært til de med kort formell utdanning.

Med voksenopplæringsmidlenes brede nedslagsfelt, er det en utfordring å sikre tilskudd til mye av opplæringsvirksomheten som skjer i kulturorganisasjonene, spesielt på lokalt nivå. Noen grep som kan bedre dette er å jobbe for større kunnskap om læringseffektene som kulturorganisasjonene gir og en høyere anerkjennelse av organisasjonene som bærere av kulturkunnskap.

Kultur i kommuneplanen

Kulturloven slår fast at offentlige myndigheter skal legge til rette for et bredt spekter av kulturvirksomhet slik at alle kan få anledning til å delta i kulturaktiviteter og oppleve et mangfold av kulturuttrykk. Både fylkeskommunen og kommunen skal sørge for økonomiske eller organisatoriske virkemidler som fremmer et bredt spekter av kulturvirksomhet lokalt og regionalt.²⁵ Selv om loven gir en pekepinn, sier den ikke noe om hvilket nivå kommunene skal legge seg på. Kulturorganisasjonene har derfor en mulighet til å påvirke hvilke virkemidler som skal benyttes. Intensjonen bør være at kulturloven blir praktisert slik at landets fylkeskommuner og kommuner ønsker å inkludere de frivillige organisasjonene i planleggingen av innbyggernes kulturtilbud.

Kulturorganisasjonene er en viktig del av kulturtilbudet og bidrar til å utvikle stedsattraktivitet. De skaper lokale møteplasser med kultur og aktiviteter, hvor deltakerne kan være aktører, frivillige medhjelpere, utøvere og publikum, både som amatører og profesjonelle utøvere. Landets kommuner kan i langt større grad enn i dag dra nytte av organisasjonenes engasjement for stedsutvikling og kulturtilbud. Utgangspunktet bør være hvordan en kommune kan sikre et minimum av kulturell infrastruktur, som lokaler og samarbeidsflater, i sin stedsplanlegging. Dette er spesielt relevant ved revideringen av kommuneplanen, både for arealplanlegging og for kommuneplanens samfunnsdel.

Utvikling av lokale kulturråd

Så godt som alle kulturtilbud utøves med forankring innenfor et lokalmiljø, eller i en region. En rekke kommuner har lokale kulturråd. Noen av disse er musikk- og kulturråd og medlem av Norsk musikkråd. Det finnes også fylkesmusikkråd. Kvaliteten på disse lokale kulturrådene varierer, i kontrast til de suksessrike idrettsrådene. En viktig forklaring på idrettsrådenes suksess, er at de foretar prioriteringer på vegne av idrettslagene og skal drøfte fordeling av spillemidler. Kulturrådene mangler en tilsvarende funksjon.

Mange kulturaktører kan ha sammenfallende behov i sitt møte med kommunen, og et sterkt kulturråd i møtet med den lokale forvaltningen kan bidra til å styrke bredden i det lokale og regionale kulturlivet. Et kulturråd kan skape bedre samarbeid mellom frivillig lag, og styrke dialogen mellom kommunen og det lokale organisasjonslivet. Det kan også være en viktig arena for kompetanseoverføring eller som medvirkningsorgan for kulturspørsmål i kommunen.

Kulturorganisasjonene kan også utvikle et samarbeid for å påvirke og samhandle med lokale beslutningstakerne. Det fordrer at kulturrådene evner å rekruttere fra hele kultursektoren, at de mobiliserer nok støtte hos organisasjonene og at de bidrar til å etablere en tydelig identitet som skaper troverdighet.

Samhandling med kommunale tilbud

²⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-kud-20152016/id2456056/?q=&ch=1>

²⁵ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2007-06-29-89>

Både kulturskolen og tiltak fra den kulturelle skolesekken er satsinger som bidrar til å forsterke det lokale kulturtilbudet for barn og unge. I mange tilfeller organiseres aktivitetene i nært samspill med frivillige organisasjoner, og ofte står kulturorganisasjonene for en vesentlig del av tilbudet. Kultur- og musikkskolene kan både forsterke det frivillige tilbudet og supplere nye tilbud som ikke finnes fra før. Det er imidlertid en forutsetning at kommunen unngår å havne i en konkurransesituasjon med frivillige aktører, enten i form av ressurser, rekruttering eller leiepriser og tilgang på offentlige lokaler.

Staten har ytt tilskudd til opprettelse av Frivillighetssentralene i flere år. Det er varierende i hvor stor grad disse har blitt en ressurs for kulturorganisasjonene lokalt. Mens offentlig støtte til lokalt, frivillig kulturarbeid har vært i reduksjon, er det gradvis bygget opp kommunale tiltak som helt eller delvis griper inn i de frivillige organisasjonenes aktiviteter og temaområder.

Det frivillige og de kommunale kulturtilbudene må samarbeide på en slik måte at det i størst mulig grad kommer kulturlivet og lokalsamfunnet til gode. Det innebærer at organisasjonene må søke å påvirke kulturpolitikken i kommunene og at kommunene ikke inntar en forventning om at organisasjonene adresserer samfunnsutfordringer utenfor organisasjonenes kjerneaktivitet.

I samarbeidsavtalen mellom KS og Frivillighet Norge heter det at frivillig sektor kan supplere, men ikke erstatte offentlige tjenester. Det bør utvikles partnerskap der dette er naturlig og løsninger på utfordringer i lokalsamfunnet bør drøftes. For at dette skal realiseres bør kulturorganisasjonene selv være tydelige på forutsetninger og samarbeidsformer, og kommunene må aktivt bidra til å finne frem til løsninger som kan ivareta og forsterker kulturfrivilligheten lokalt.

Kompetansearbeid

Lokalt påvirkningsarbeid

Systemkunnskap og innsikt i offentlig styring og politikk er et viktig verktøy i et målrettet påvirkningsarbeid og i rollen som et uavhengig talerør. For mange frivillige organisasjoner eksisterer det en nær kobling mellom aktivitet, organisasjonsbygging og politisk påvirkning. Spesielt for de sakspolitiske organisasjonene vil en sterk organisasjon og grad av politisk gjennomslag være nært forbundet med hverandre og en del av medlemmenes organisasjonskultur.

Mens noen organisasjoner er strukturert for å skape slagkraft i påvirkningsarbeidet, vil det organisatoriske og det politiske arbeidet i kulturorganisasjonene ikke nødvendigvis prioriteres like høyt. Konsekvensen er at terskelen for å påvirke de lokale rammebetingelser oppleves høyere enn nødvendig. Legitimiteten som en vesentlig kulturaktør blir dermed heller ikke tatt i bruk i det lokale påvirkningsarbeidet.

I følge arbeidsgruppen vil mange av de aktive medlemmene i en kulturorganisasjon ikke identifiserer seg med begrepet frivillig. Å være «frivillig» knyttes snarere til dugnadsaktivitet enn utøvelse av et kulturuttrykk. En utilsiktet konsekvens er at kulturorganisasjoner lokalt distanserer seg fra den lokale frivillighetspolitikken og ikke når frem i spørsmål som tilgang på lokaler eller utmåling av kommunale tilskudd.

Forvaltning av støtteordninger

Kulturorganisasjonenes behov for støtteordninger kan knyttes både til midlenes størrelse, forutsigbarhet fra et budsjettår til et annet og rapporteringskrav til organisasjonene. Et annet viktig anliggende er anerkjennelse av kulturorganisasjonenes mange ulike kulturuttrykk og aktiviteter. Arbeidsgruppen peker på at det er opprettet en rekke tilskuddsordninger som retter seg mot et spesifikt felt, fremfor generelle ordninger som har hele bredden av kulturorganisasjoner som målgruppe.

Departementene skal gå gjennom sine tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner med sikte på å forenkle dem. I dette ligger også gjenbruk av informasjon og at eventuelle overlappende ordninger kan slås sammen. Kulturorganisasjonene ser også en mulig samordningsgevinst av et felles forvaltningsmiljø som forvalter de fleste tilskuddsordningene på kulturfeltet, som både kan realiseres samordningsgevinster og som kan anerkjenne bredden av uttrykk og aktiviteter innenfor kulturorganisasjonene.

Aktuelle tilskuddsordninger er:

- Driftstilskudd til landsomfattende kulturorganisasjoner
- Frifond til kulturorganisasjonene lokale arbeid
- Prosjektstøtteordninger (sjangerspesifikke eller generelle)
- Tilskuddsordninger som i dag forvaltes av Norsk kulturråd

Tilskuddsforvaltning kan bidra til å realisere målsetningene for samarbeidet mellom kulturorganisasjonene. Det betinger et visst fagmiljø for å sikre en god forvaltning, at det preges av en uavhengig saksbehandling, gjennomsiktighet, troverdighet og nærhet til og likebehandling av søkerne.

3. Oppgaver for en ny sammenslutning

3.1. En tydelig stemme i kulturpolitikken

Behovskartleggingen peker på at en ny sammenslutning kan gi kulturorganisasjonene en økt innflytelse i kulturpolitikken. Dette gjelder blant annet arbeid for en bedre innretning av tilskuddsordninger, spillpolitikk, og utforming av kompensasjonsordninger.

En ny sammenslutning for kulturorganisasjonene vil kunne ta en rollen som et talerør i kulturdebatten. Å være en relevant aktør handler om å være en konstruktiv rådgiver for myndighetene og en tydelig samfunnsdebattant når det er hensiktsmessig. En sammenslutning kan innhente og formidle fakta og innsikt om kulturfeltet, som vil muliggjøre dette arbeidet.

Troverdighet som talerør avhenger imidlertid av oppslutning. For å sikre legitimitet må sammenslutningen derfor lykkes med å etablere en inkluderende arena der bredden av kulturorganisasjonene opplever et eierskap til samarbeidet, og samarbeidsklimaet og til problemstillingene og forslagene som utarbeides.

3.2. En ny møteplass for kulturfeltet

Kulturfeltet spenner vidt og kulturpolitikken er delvis fragmentert, og mange miljøer har ikke et samarbeid i dag. For å kunne påvirke kulturpolitikken, vil det være en styrke å etablere nye samarbeidsflater utover de frivillige organisasjonene, både med profesjonelle kulturaktører, institusjoner og kommunale aktører. Å skape oppslutning om initiativ som kommer hele kulturlivet til gode vil over tid fremme en høyere deltakelse i kulturlivet og bedre kulturtilbud. Sammenslutningen kan skape nye arenaer for samtaler og debatt, og skape samarbeid på tvers av miljøer som ikke samarbeider i dag.

En ny møteplass for kulturfeltet vil kunne bidra til:

- At kulturorganisasjonene får en tydeligere posisjon, med standpunkt som er drøftet og forankret i et inkluderende fellesskap av kulturorganisasjoner og kulturaktører
- Å viser hvilke gevinster som oppnås ved å legge til rette for kulturfrivilligheten - og dermed et aktivt liv med utfoldelse, mestring og opplevelser
- Det skjer en kompetanseutvikling mellom aktører på kulturfeltet gjennom nye samarbeidsflater mellom frivillige, profesjonelle og offentlige kulturtilbud

3.3. Et bedre kulturtilbud

Kulturfrivilligheten skaper møteplasser med kultur og aktiviteter hvor deltakerne kan være aktører, frivillige medhjelpere, utøvere og publikum. De tilbyr møteplasser som skaper opplevelser og utvikler relasjoner mellom mennesker i alle aldre. Kulturhus, grendehus, ungdomshus og bydelshus er ofte de lokale kraftsentra i kulturlivet. Kirken er også en viktig arena med kulturscener som i økende grad benyttes av både amatører og profesjonelle.

Kulturfrivillighet skjer i lokalsamfunn. Et stort potensiale for å gjøre en forskjell på kort sikt finnes i det lokale, kulturpolitiske arbeidet. Selv om påvirkningen må skje lokalt, betinger det også et nasjonalt, overordnet grep. Den pågående kommune- og regionsreformen vil i mange lokalsamfunn endre betingelsene for å nå frem. Dette representerer også en mulighet for kulturorganisasjonene til å redefinere hvordan samarbeidet med det kommunale tilbudet skal utformes.

Et bedre kulturtilbud kan blant annet utvikles ved:

- At kulturorganisasjoner i langt større grad involveres i stedsplanleggingen
- At kommunale kulturtilbud utvikles i nært samspill med kulturorganisasjonene

- At lokale kulturråd etableres, prioriteres, styrkes og utvikles
- At kulturorganisasjonenes fysiske møteplasser prioriteres på høyde med idrettsanlegg

Aktivitet, opplæring og formidling av et mangfold av kulturuttrykk gjør organisasjonene til viktige kulturbærere og kulturskapere. Kulturtilbudet opprettholdes av organisasjonenes aktivitet og egen opplæring. Gjennom et organisert kulturtilbud, har organisasjonene innsikt i hvordan kulturlivet og kulturtilbudet kan videreutvikles. Det handler om å øke rammesetterenes kunnskap om kultursektoren, men også å videreutvikle organisasjonenes egen kompetanse.

En ny sammenslutning kan ta rollen som rådgiver, pådriver og faglig støtte for å skape flere og bedre lokale kulturtilbud, der kulturorganisasjonene får en tydeligere rolle og en høyere anerkjennelse enn i dag. Kultur har en egenverdi, men bidrar også til å løse et samfunnsutfordringer. I dette bildet kan kulturorganisasjonene legge tydeligere føringer på samarbeidet med fylker og kommuner.

3.4. Tilskuddsforvaltning på vegne av kulturorganisasjonene

En rekke aktører yter tilskudd til frivillige organisasjoner. Flere av dagens paraplyer er tildelt rollen som forvalter av offentlige tilskudd. I tillegg er studieforbundene en viktig aktør for organisasjonenes opplæringsarbeid.

En ny sammenslutning for kulturorganisasjonene vil på sikt kunne være aktør som tar på seg forvaltningsoppgaver. Oppgaver knyttet til forvaltning av tilskuddsordninger bør ses i lys av følgende:

- Utsikter til en administrativ kapasitet med et forvaltningsmiljø av en viss størrelse
- Et klart skille mellom sammenslutningens organer som sikrer gjennomsiktighet og etterprøvbarhet
- Forventninger om bedre måloppnåelse for midlene og en kostnadseffektiv forvaltning

Organisasjonene kan også ha en egeninteresse av å forvalte tilskuddsordninger i fellesskap. En ny sammenslutning for kulturorganisasjonene vil kunne ta på seg forvaltningsoppgaver dersom det skaper nye eller urealiserte synergier. Det er også naturlig at en ny sammenslutning evaluerer hvilke støtteordninger som er rettet kulturfeltet i dag, hvor det er mer hensiktsmessig at denne forvaltes i organisasjonenes regi. Dette vil blant annet bero på hvilke organisasjoner som slutter seg til en ny sammenslutning.

4. Organisasjonsmodell

Utarbeides frem mot midtveisseminaret 30. mai.

5. Kulturpolitisk plattform

Utarbeides i etterkant av midtveisseminaret 30. mai.