



## Minnisblað til ráðherra

Viðtakandi	Allsherjar- og menntamálanefnd	Dagsetning	13. maí 2024
Sendandi	Menningar- og viðskiptaráðherra	Málsnúmer	MVF23120018

### Svör við fyrirspurnum vegna máls 936: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um sviðslistir, nr. 165/2019 (Þjóðarópera).

- I. *Nefndin óskar eftir nánari útskýringu á því hvernig staðið verður að fjármögnun laganna, sérstaklega hvað varðar framsögu ráðuneytisins um að nauðsyn sé að byrja í smærri skrefum með innleiðingu laganna og hvað það þýðir m.t.t. fjármögnunar á tímabili fjármálaáætlunar 2025-2029. Mun t.d. krafa um aðhald á þessu málefnasviði lenda á Þjóðaróperunni á tímabili fjármálaáætlunarinnar?*

Frumvarpið um stofnun Þjóðaróperu stillir upp hvernig best megi styrkja stoðir óperuflutnings á Íslandi. Frumvarpið er afrakstur margra ára forvinnu og viðtæks samráðs við fag- og hagaðila og miðar að því að fullnýta þá innviði sem fyrir eru í gegnum sameiningu og samstarf við Þjóðleikhúsið, Hörpu og fleiri aðila, auk þess að búa til starfsgrundvöll fyrir atvinnusöngvara á Íslandi. Um leið skapast grundvöllur fyrir samfelldri starfsemi er styrkir til muna hið listræna starf og gerir mögulega margvíslega tengingu út í samfélagið m.a. gegnum fræðslu- og þróunarstarf, stuðning við grasrót og samstarf við landsbyggðina.

Í fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar 2025-2029 er ekki gert ráð fyrir að Þjóðarópera verði fullfjármögnuð miðað við áætlanir ráðuneytisins á tímabili áætlunarinnar. Það breytir þó ekki því að frumvarpið leggur til hvert stefnt skuli og hvernig slíka starfsemi eigi að reka á sem skilvirkastan og hagkvæmastan máta. Með frumvarpinu er sköpuð umgjörð um Þjóðaróperu, en þar er ekki kveðið á um hvernig hverri krónu sem veitt er til starfseminnar skuli ráðstafað. Því kallar það ekki á éfnislegar breytingar á frumvarpinu, þótt fjármögnun Þjóðaróperu næstu árin verði lægri en áætlanir ráðuneytisins um fullfjármagnaða Þjóðaróperu gerðu ráð fyrir. Lögin geta þannig staðið óbreytt þótt breytingar verði á umfangi þeirrar fjármögnunar sem fæst til málaflokksins hverju sinni.

Líkt og fram kemur í greinargerð frumvarpsins gera áætlanir ráðuneytisins ráð fyrir að þegar Þjóðarópera verði komin í fulla starfsemi muni rekstur hennar kosta 650 millj. kr. á ári, en fyrirhugað er að stofnunin verði byggð upp í áföngum. Fjármögnun Þjóðaróperu tekur þannig mið af því erfiða efnahagsástandi er ríkir um þessar mundir í landinu.

Fyrsta starfsárið, 2025, er gert ráð fyrir að heildarframlag til Þjóðaróperu verði 275 millj. kr. og annað árið, 2026, er reiknað með 150 millj. kr. hækkun. Til samanburðar má nefna að uppreiknað framlag til Íslensku óperunnar frá árinu 2019 samsvarar 310 millj. kr. Þriðja árið, 2027, gerðu áætlanir ráðuneytisins ráð fyrir 150 millj. kr. hækkun og fjórða árið, 2028, 75 millj. kr. hækkun.

Þar eð sú umgjörð sem frumvarpið stillir upp fyrir rekstur Þjóðaróperu býður upp á sveigjanleika í rekstri óperunnar er vel mögulegt að uppbygging hennar taki lengri tíma ef ekki næst að tryggja tiltekna fjárveitingu hverju sinni og stofnunin geti þannig sniðið sér stakk eftir vexti. Á sama tíma verður þó áfram unnið að

frekari samþættingu Þjóðaróperu við Þjóðleikhúsið, Sinfóníuhljómsveit Íslands og Íslenska dansflokkinn, með enn frekari hagræðingu og samlegðaráhrif fyrir augum.

## **II. Nefndin óskar eftir viðbrögðum ráðuneytisins við framkomnum umsögnum.**

Alls bárust 34 umsagnir hvaðanæva að á landinu, m.a. frá einstaklingum, fagaðilum, stéttarfélögum, menntastofnunum, sjálfstæðum leikhópum og ríkisstofnunum. Í öllum nema einni var lýst yfir stuðningi við frumvarpið. Þó komu nokkrar efnislegar athugasemdir sem hér skal svarað í þeirri röð sem þær bárust.

### **1. Páll Baldvin Baldvinsson, dbnr. 2150:**

Í umsögn Páls Baldvins Baldvinssonar til nefndarinnar kemur fram að í ljósi þeirra breytinga sem verða á starfsemi Þjóðleikhússins, verði frumvarpið að lögum, þurfi að vera hafið yfir allan vafa hvort heimilt sé að láta skipunartíma þjóðleikhússtjóra endurnýjast sjálfkrafa eða hvort auglýsa verði embættið laust til umsóknar vegna breytinganna.

Meginreglan um að skipunartími embættismanna endurnýist sjálfkrafa um fimm ár, sé viðkomandi ekki tilkynnt sex mánuðum áður en skipunartíma lýkur að embættið verði auglýst laust til umsóknar, kemur fram í 2. mgr. 23. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Um skipun í embætti þjóðleikhússtjóra er fjallað í 4. gr. laga um sviðslistir, nr. 165/2019. Þar eru skipun þjóðleikhússtjóra settar þær skorður að hann má eingöngu skipa tvö samfelld skipunartímabil. Ekki er fyrir að fara fleiri undantekningum frá framangreindri meginreglu starfsmannalaga. Þegar frumvarp til laga um sviðslistir var lagt fram á 150. löggjafarþingi (276. mál, þskj. 305) var lagt til að skylt yrði að auglýsa embættið laust til umsóknar í lok hvers skipunartímabils. Sú regla var hins vegar felld brott í þinglegri meðferð frumvarpsins, að tillögu allsherjar- og menntamálanefndar. Í nefndaráliti nefndarinnar (þskj. 651) var breytingartillagan þannig rökstudd, að ekki væri tilefni til að ráðast í tímafrekt og kostnaðarsamt ferli við að auglýsa embættið, þegar til stæði að endurnýja skipun þjóðleikhússtjóra.

Af þessu er ljóst að heimilt er að láta skipunartíma þjóðleikhússtjóra endurnýjast, án auglýsingar, í samræmi við meginreglu 2. mgr. 23. gr. starfsmannalaga, enda hafi þjóðleikhússtjóri eingöngu setið eitt skipunartímabil. Lagabreyting væri nauðsynleg til að breyta þeirri túlkun. Með frumvarpinu sem nú er til umfjöllunar er ekki lagt til að breyting verði gerð á 4. gr. laga um sviðslistir um skipunartíma þjóðleikhússtjóra, eða endurnýjun hans. Sú breyting sem verður á starfsemi Þjóðleikhússins, verði frumvarpið samþykkt, verður ekki til þess að breyta framangreindri túlkun á samspili 1. mgr. 4. gr. laga um sviðslistir og 2. mgr. 23. gr. starfsmannalaga. Með samþykkt frumvarpsins stofnast með öðrum orðum ekki skylda til að auglýsa embætti þjóðleikhússtjóra laust til umsóknar umfram það sem leiðir af gildandi lögum. Ráðherra verður heimilt, en ekki skylt, að auglýsa embættið og hefur svigrúm til að leggja sjálfstætt mat á hvor leiðin er valin.

### **2. Selma Guðmundsdóttir (Richard Wagner félagið á Íslandi), dbnr. 2203:**

Í umsögn Selmu Guðmundsdóttur lýsir hún undrun á að ekki skuli fjallað nánar um samstarf við Sinfóníuhljómsveit Íslands í frumvarpinu, enda liggja beint við að nýta krafta hljómsveitarinnar í þágu óperuflutnings.

Það skal tekið undir að hljómsveitin er vissulega bæði stór og mikilvægur þáttur af hverri óperuuppfærslu enda hefur talsvert samráð verið haft við framkvæmdastjórn SÍ við undirbúning frumvarpsins. Til að SÍ fái formlegt hlutverk innan Þjóðaróperu er hins vegar nauðsynlegt að aðlaga bæði stofnana- og kjarasamninga hljómsveitarinnar, og hugsanlega einnig tónlistarlögin. Þá þyrfti hljómsveitin að aðlaga efnisskrá sína og fylgir því einnig umtalsverður undirbúningur, en það er ekki hlutverk þessa frumvarps að leggja til breytingar

á starfsháttum SÍ. Þetta er því samstarf sem þegar er farið að undirbúa en verður betur þróað og byggt upp þegar frumvarp um stofnun Þjóðaróperu er orðið að lögum.

### 3. Íslenska óperan ses., dbnr. 2319:

Íslenska óperan lýsir yfir mikilli óánægju með frumvarpið í langri og gagnrýnni umsögn og skal reynt að fylgja uppsetningunni á henni við svörin:

1. *Tilgangur.* ÍÓ telur það tilgang frumvarpsins að færa óperustarfsemi undir stýringu ráðherra.

Tilgangur frumvarpsins er að styrkja stöðu óperulistar á Íslandi. Um leið verði tryggð samfelld starfsemi er skapar starfsgrundvöll fyrir söngvara og gerir óperunni kleift að sinna margskonar verkefnum á borð við nýsköpun, fræðslustarf, samstarf við landsbyggðina og þróun óperuformsins. Einnig er verið að samnýta betur þá innviði sem til eru fyrir sviðslistir. Þjóðarópera verður ekki undir beinni stýringu yfirvalda fremur en aðrar listastofnanir á Íslandi og er ætlað að standa undir nafni með fjölþættum tengslum við landsbyggðina og samfélagið í heild.

2. *Markmið.* ÍÓ segir frumvarpið skorta markmið önnur en að auka kostnað.

Hlutverk frumvarpsins er að skapa faglega umgjörð utan um listræna starfsemi, ekki að útfæra listræna stefnu. Markmiðið með Þjóðaróperu er að sinna óperuarfleifðinni en einnig nýsköpun og framþróun með sterkum tengslum við samfélagið. Gert er ráð fyrir að um helmingur kostnaðar verði fastur en helmingur breytilegur.

3. *Sjáfstæði.* ÍÓ segir að verið sé að fórna sjálfstæði óperustarfsemi.

Sjálfstæði Þjóðaróperu er vel skilgreint í frumvarpinu, þrátt fyrir að hún verði stofnuð innan Þjóðleikhússins. Þannig hefur ráðherraskipaður óperustjóri fullt listrænt vald yfir starfsemi óperunnar, þ.m.t. yfir verkefnum og vali á starfsfólki, en einnig aðgreint fjármagn, auk þess sem fólk af vettvangi óperulista bætist við þjóðleikhúsráð og veitir óperustjóra stuðning. Þjóðarópera verður því, fyrst um sinn, líkara dótturstofnun Þjóðleikhússins heldur en deild innan þess, en í framtíðarsýn er gert ráð fyrir að þetta verði systurstofnanir. Ráðherra mun ekki hafa meira vald yfir Þjóðaróperu en hann hefur yfir öðrum listastofnunum á vegum ríkisins, enda skýr ákvæði um skipun óperustjóra eftir tillögum nefndar fagaðila, og skýr ákvæði um að óperan sé ábyrg gagnvart þjóðleikhúsráði.

4. *Rekstrarform.* ÍÓ segir rekstrarformið sem frumvarpið leggur til vera víkjandi á Vesturlöndum.

Fyrirhugað rekstrarform Þjóðaróperu er sambærilegt við Þjóðleikhúsið og Íslenska dansflokkinn, en með því verður mögulegt að kanna enn frekari samlegðartækifæri meðal sviðslistastofnana ríkisins. Að sama skapi opnast möguleikar á nánari samfléttingu við aðrar listastofnanir í eigu ríkisins, líkt og Sinfóníuhljómsveit Íslands og Hörpu.

5. *Sjónunarlegur óskýrleiki.* ÍÓ telur fyrirkomulagið ávísun á stjórnunarlega óreiðu.

Með samrekstri Þjóðaróperu og Þjóðleikhúss er verið að reyna nýtt fyrirkomulag er hefur í för með sér marga kosti en einnig áskoranir. Til þess að skýra stjórnskipulega ábyrgð hefur átt sér stað ítarlegt samtal við Þjóðleikhúsið og þjóðleikhúsráð. Óperustjóri ákveður það starfsfólk sem undir hann heyrir, þ.m.t. tónlistarstjóra og framleiðslustjóra óperuverkefna sem og söngvara og kór, og ræður hvernig vinnu þeirra er háttáð. Óperustjóri ræður einnig listrænt teymi fyrir allar uppfærslur óperunnar, stýrir listrænni stefnu og verkefnavali en hefur samráð við þjóðleikhússtjóra með tilliti til verkefna leikhússins og fjárhagsramma. Óperustjóri vinnur fjárhagsáætlanir verkefna Þjóðaróperu í samráði við þjóðleikhússtjóra og

framkvæmdastjóra Þjóðleikhússins og vinnur eftir þeim. Þjóðleikhúsráð hefur eftirlit með áætlunum Þjóðaróperu á sama hátt og það hefur eftirlit með áætlunum Þjóðleikhússins. Óperustjóri hefur samráð við verkefnavalsnefnd og listráð Þjóðleikhússins í þeim tilgangi að auka samlegð og samræmingu verkefna. Óperustjóra er heimilt að setja saman sitt eigið listráð sér til ráðgjafar.

6. *Kostnaðar-ábatagreining.* ÍÓ telur þreföldun framlaga til óperuflutnings ekki vera réttlætta í frumvarpinu.

Ef ársframlag til Íslensku óperunnar frá 2019 er uppfært samkvæmt vísitölu nemur það um 310 millj. kr. Hér er því um að ræða ríflega tvöföldun á framlagi, ekki þreföldun. Þá er ábatinn talinn ótvíræður, því með samfelldri starfsemi er ekki aðeins hægt að ná blómlegri og fjölbreyttari starfsemi heldur einnig mun betri nýtingu á tíma fasts starfsfólks og á rýmum Hörpu, auk þess sem samnýting á fag- og stoðdeildum leikhússins eykur á hagkvæmni.

7. *Meðferð „jármuna.“* ÍÓ telur að fastur kostnaður Þjóðaróperu verði of hár og að ÍÓ gæti nýtt það fé betur.

Þær forsendur sem hér eru settar fram eru rangar. Með samlegð við Þjóðleikhúsið fækkar föstu starfsfólki á skrifstofu og í stoðdeildum þannig að hægt er að nýta húsnæðið í Hörpu betur. Þannig verður hægt að gera saumastofuna að tónlistarherbergi, leikmyndageymsluna að æfingasal o.s.frv. Um leið losnar pláss til sameiginlegrar vinnu- og hvíldaraðstöðu fyrir listafólkið. Þegar Þjóðarópera verður komin í fulla starfsemi er reiknað með að rúmlega helmingur framlagsins fari í fastan kostnað, en með fastráðið listafólk er talsverð starfsemi þegar innifalin í því. Til samanburðar má benda á að hér er ítrekað gengið út frá að Þjóðarópera muni fá þrefalt framlag og er þá verið að miða við óuppreiknað 220 millj.kr. framlag ÍÓ frá 2019. Þar af hafði ÍÓ 150 millj.kr., eða rúmlega tvo þriðju framlagsins, í fastan kostnað.

8. *Skortur á greiningu.* ÍÓ gagnrýnir að greining hafi ekki farið fram meðal almennings og áheyranda.

Það er rétt að bróðurparturinn af þeirri miklu vinnu sem hefur farið í undirbúning frumvarpsins undanfarin ár hefur snúið að því hvað væri ákjósanlegasta rekstrarform óperu á Íslandi og hvaða hlutverki slík stofnun ætti að gegna. Ýmsar sviðsmyndir hafa verið skoðaðar og kostnaðargreindar all ítarlega í því samhengi. Því miður hafa áhorfendarannsóknir innan sviðslistanna, og menningar á Íslandi almennt, verið litlar sem engar og það væri sannarlega mikilvægt að bæta úr því. Almennt hefur þó verið gengið út frá því að þar eð ópera hefur alltaf verið vinsæl á Íslandi þá sé áhorfendahópurinn til staðar.

Umsögn ÍÓ fjallar nú nánar um þessi atriði, en hér verður reynt að stikla á stóru í viðbrögðum:

#### *Tilgangur og markmið.*

- Tilgangur frumvarpsins er hvorki að koma óperustarfsemi undir stjórn ríkisins né að fella hana inn í rekstur Þjóðleikhússins heldur að gera umgjörð óperustarfsemi sterkari og leita um leið samlegðar við aðra öflugra sviðslistastofnun.
- Þegar talað er um bolmagn til að fylgja stefnu hins opinbera er átt við að með bættri umgjörð utan um samfellda starfsemi, breytt fyrirkomulag og skýr réttindi og skyldur geti Þjóðarópera betur sinnt kröfum um jafnrétti, inngildingu og fjölbreytileika, m.a. í gegnum fræðslu-, nýsköpunar-, skóla-, samstarfs- og þróunarverkefni.
- Hlutverk frumvarpsins er að búa til umgjörð fyrir óperustarfsemi út frá þeirri greiningu og því samráði sem hefur verið átt við hag- og fagaðila síðustu árin. Það er ekki hlutverk frumvarpsins að segja nákvæmlega fyrir um hvernig sú starfsemi eigi að vera.
- Forsendurnar sem hér eru settar fram um fastan kostnað Þjóðaróperu eru rangar, en einnig staðhæfingin að setja eigi upp 6-7 stór verk á ári. Gert er ráð fyrir að Þjóðarópera setji upp eina stóra sýningu í Eldborg og eina sýningu á stóra sviði Þjóðleikhússins ár hvert, auk minni verkefna og samstarfsverkefna á landsbyggðinni, fræðslu- og skólaverkefna, óperustúdíós með LHÍ, stuðnings

við grasrót og þróunarvinnu fyrir ný verk. Áherslan er á samfellda starfsemi og sönghóp sem þroskast og dafnar um leið og hann styrkir óperumenningu á Íslandi á sem fjölbreytilegastan hátt.

- Lagaleg heimild ríkislistastofnunar til að taka aðgangseyri er nauðsynleg í frumvarpi en ekki er við hæfi að binda sértekjukurfu í lögum, enda breytist hún gjarnan milli ára. Þjóðarópera mun lúta opinberri stefnu ríkisins hvað varðar sjálfbærni og það er tekið fram í frumvarpinu að Þjóðaróperu sé heimilt að eiga í erlendu samstarfi.
- Hinn langi tími sem er gefinn nefndinni til að kanna frekari samlegðaráhrif meðal sviðslistastofnana ríkisins er hugsaður út frá því að Þjóðarópera á að fara af stað í áföngum og samstarfið við Þjóðleikhúsið verði þróað um leið. Þessi framtíðarsýn hefur í för með sér umtalsverðar breytingar sem þarf að innleiða í góðu samráði og samtali við listgreinarnar og stofnanirnar á sama tíma og Þjóðarópera fótur sig.

#### *Rekstrarform og stjórnunarhættir:*

- Varðandi sjálfstæði Þjóðaróperu, stjórnunarlegan óskýrleika og nefnd um frekari samlegð vísast til svara hér að ofan. Þess skal þó getið að reglugerðarheimild ráðherra er fyrst og fremst til þess að tryggja sjálfstæði óperunnar innan leikhússins, en ekki til að færa ráðherra vald yfir stofnuninni enda getur reglugerð ekki gengið lengra en þau lög sem hún byggir á.
- Kostirnir við samlegð við Þjóðleikhúsið eru ágætlega útlistaðir í kafla 3.2. í greinargerð frumvarpsins. Það er vafalítið hagkvæmara að bæta við manneskju t.d. í saumadeild heldur en að búa til deild frá grunni, með tilsettum húsnæðis- og tækjakosti, að ekki sé minnst á þekkinguna sem er þegar til staðar í leikhúsinu.
- Um markmið og ávinning með stofnun Þjóðaróperu skal einnig vísað til fyrri svara. Þó skal þess getið að frumvarpið er ekki lagt fram samkvæmt kröfum pólitísks valds heldur til komið eftir margra ára samtal og náið samráð við fjölda fagfólks innan óperu og sviðslista.
- Það er ekki við hæfi að tala um þekkingarskort við undirbúning frumvarpsins, enda hefur samráð verið víðtækt, mörg dæmi og fyrirmyndir verið skoðaðar og reynsla fjölmargs fagfólks nýtt. Þá er mikilvægt þegar einstökum stofnunum er stillt upp til samanburðar að allar staðhæfingar um þær standist.

#### *Nýja óperan.*

- Ekki er ljóst hvernig hægt er að vinna þær breytingar sem hér eru settar fram inn í frumvarpið í núverandi mynd.

#### **4. Félag íslenskra listamanna í sviðslistum og kvikmyndum (FÍL), dbnr. 2420:**

FÍL lýsir stuðningi við frumvarpið en lætur þó fylgja afrit af ítarlegri umsögn sem félagið sendi inn í opinbera samráðsgátt í byrjun mars. Sú umsögn var að mestu leyti framsetning á atriðum sem haft var samráð um og tekið tillit til við undirbúning frumvarpsins. Þeim var engu að síður ítarlega svarað í skýrslu ráðuneytisins um opinbert samráð og skal hér vísað til hennar:

<https://samradapi.island.is/api/Documents/584d6531-8ddc-ee11-9bc1-005056bcce7e>

FÍL dregur áherslu sína fram á ný í umsögninni og leggur aftur áherslu á þá afstöðu sína að ávallt beri að auglýsa stöðu þjóðleikhússtjóra, jafnvel ef áhugi er á að endurráða hann. Er vísað á svarið við umsögn Páls Baldvins Baldvinssonar hér að ofan en um leið skal það undirstrikað að löggjafinn tók mjög skýra afstöðu gegn þessu viðhorfi við setningu sviðslistalaga 2019 með því að fella slíkt ákvæði brott úr frumvarpinu. Löggjafinn hefur mætt þeim sjónarmiðum sem teflt er fram um mikilvægi endurnýjunar forstöðumanna menningarstofnana með því að setja 10 ára hámark á skipunartímann, en ekki með því að krefjast auglýsingar í lok hvers fimm ára tímabils.