

Høringsnotat

Forslag til endringer i lov om offentlige styresmakters ansvar for kulturverksemd (kulturlova)

Høringsfrist 30. juni 2023

Innhold

1	Innledning og bakgrunn.....	4
2	Hovedpunkter i lovforslaget	6
3	Kulturloven.....	7
4	Ytringsfrihet i kunsten, faglig autonomi og myndighetenes ansvar på kulturfeltet	9
4.1	Ytringsfrihet.....	9
4.2	Infrastrukturkravet	10
4.3	Retten til å delta i det kulturelle liv.....	11
5	Formålsbestemmelsen – forankring i infrastrukturkravet	13
5.1	Bakgrunn.....	13
5.2	Gjeldende rett.....	15
5.3	Departementets vurdering	15
6	Armlengdes avstand	18
6.1	Bakgrunn.....	18
6.2	Gjeldende rett.....	20
6.3	Departementets vurdering	21
6.3.1	Armlengdeprinsippet i norsk kulturpolitikk.....	21
6.3.2	Behovet for lovregulering	22
6.3.3	Avgrensningen av en lovbestemmelse	22
6.3.4	Nærmere om grensen mellom politisk styring og autonomi	24
6.3.5	Lovforslag	26
7	Kommunal planlegging	30
7.1	Bakgrunn.....	30
7.1.1	Stortingets behandling av kulturmeldingen.....	30
7.1.2	Innspill.....	30
7.1.3	Kultur i kommunal planlegging	31
7.2	Gjeldende rett.....	32
7.2.1	Kulturloven.....	32
7.2.2	Plan- og bygningsloven	32
7.2.3	Kommuneloven	33
7.2.4	Eksempel på andre lover med regler om kommunal planlegging	33
7.3	Departementets vurdering	34

7.3.1	Innledning.....	34
7.3.2	Oversikt over status og utviklingsbehov på kulturfeltet.....	36
7.3.3	Mål og strategier for kulturfeltet i planverket	37
7.3.4	Lovforslag	38
8	Økonomiske og administrative konsekvenser	40
9	Lovforslag.....	41

1 Innledning og bakgrunn

I dette høringsnotatet foreslår Kultur- og likestillingsdepartementet endringer i lov 29. juni 2007 nr. 89 om offentlige styresmakters ansvar for kulturverksemd (kulturlova).

Kulturloven (lov 29. juni 2007 nr. 89 om offentlige styresmakters ansvar for kulturverksemd) trådte i kraft i 2007 og har som formål *«å fastleggja offentlege styresmakters ansvar for å fremja og leggja til rette for eit breitt spekter av kulturverksemd, slik at alle kan få høve til å delta i kulturaktivitetar og oppleva eit mangfald av kulturuttrykk»*.

Loven, som var landets første generelle kulturlov, gikk inn som ett av flere tiltak i «Kulturloftet» under regjeringen Stoltenberg II. Tanken var at en overordnet, generell lov som nedfeller offentlige myndigheters ansvar kunne gi kulturfeltet *«tyngd og klårare status som offentlig ansvarsområde»*. Det var samtidig en uttalt forutsetning at loven skulle være *«enkel utan detaljerte føringar for løyvingnivå, prioriteringar eller organisering av kulturområdet i staten, fylkeskommunar og kommunar»*.

Kulturloven har vært en prinsipielt viktig understrekning av at myndighetene på alle forvaltningsnivåer har et ansvar for å legge positivt til rette for en bredde av kulturvirksomhet. I ettertid tyder likevel erfaringene på at loven ikke fullt ut har fungert etter hensikten. I Meld St. 8 (2018-2029) *Kulturens kraft – kulturpolitikk for framtida* (heretter kulturmeldingen) la departementet til grunn at *«[u]lempa er at lova i liten grad fungerer som eit styringsverktøy og derfor har liten innverknad på politikktutforminga lokalt og regionalt»*. Departementet varslet derfor en gjennomgang av loven *«med sikte på at ho skal vere eit styringsverktøy for oppgave- og ansvarsfordelinga mellom forvaltningsnivåa og reflektere nasjonale mål for kulturpolitikken»*.

Et annet hovedtema for lovrevisjonen er å vurdere en lovfesting av det såkalte «armlengdeprinsippet». Prinsippet, som har blitt omtalt som «kulturpolitikken grunnlov», dreier seg i praksis om å ivareta den kunstneriske/kulturelle ytringsfriheten, både ved å sikre en nødvendig avstand til politiske interesser og ved å sørge for at organiserte interesser ikke påvirker utøvelsen av det frie kunst- og kulturfaglige skjønnet.

I kulturmeldingen ble forslaget om lovfesting av armlengdeprinsippet særlig knyttet til den varslede regionreformen. På grunnlag av omfattende dialog med fylkeskommuner, kommuner, berørte kulturvirksomheter, interesseorganisasjoner, KS og Sametinget det siste året, besluttet regjeringen Solberg i mai 2020 å ikke gå videre med forslaget om å overføre et større ansvar på kulturområdet til fylkeskommunene.

Ytringsfrihetskommisjonen hadde bl.a. som mandat å vurdere tiltak for å sikre og fremme kunstnerisk ytringsfrihet, med utgangspunkt i kunstens og kulturens demokratiske betydning. I utredningen som ble avlevert 15. august 2022 (*NOU 2022: 9 En åpen og opplyst offentlig samtale— Ytringsfrihetskommisjonens utredning*) viser kommisjonen til at kunst har egenartede funksjoner som ytringer. Kunsten kan for eksempel åpne det offentlige rom for ytringer om private forhold. Kunsten kan uttrykke intime og menneskelige erfaringer på måter journalistikken og vitenskapen ikke kan. Videre kan kunsten utforske moral og etikk på en egen måte. Kommisjonen konkluderer med at ytringsfriheten er godt beskyttet for

kunstnere i Norge. Samtidig viser kommisjonen, med henvisning til infrastrukturkravet i GrL § 100 sjette ledd, til at ytringsfrihet i form av frihet fra rettslige inngrep må ledsages av reelle ytringsmuligheter for kunstnere. Kommisjonen anbefaler at dette forankres i kulturlova, og understreker betydningen av en godt utbygd og bredt tilgjengelig infrastruktur for kunst og kultur. Videre viser kommisjonen til at prinsippet om armlengdes avstand skal sikre at kunsten er fri fra politisk styring, og foreslår at også dette prinsippet lovfestes. Kommisjonens utredning har vært på en omfattende høring med frist 16. januar 2023. Kommisjonens forslag og responsen i høringen kommenteres nærmere i kap. 5 og 6.

Kultur- og likestillingsdepartementet har ikke arrangert noen formell innspillsrunde i forkant av høringen, men har likevel mottatt enkelte innspill. I brev 11. desember 2019 oversendte Norsk kulturforum (NOKU) innspill utarbeidet av NOKUs «Utvalg for kulturloven». I brev 2. oktober 2020 oversendte Norsk teater- og orkesterforening (NTO) et innspill til lovrevisjonen. Innspillet er utarbeidet med bistand fra et juridisk ekspertutvalg. Endelig mottok departementet i brev 9. juni 2022 noen innspill til arbeidet fra KS Hovedstyre.

2 Hovedpunkter i lovforslaget

Kultur- og likestillingsdepartementet foreslår lovendringer på tre punkter:

1. En presisert formålsbestemmelse som forankrer myndighetenes ansvar på kulturfeltet i «infrastrukturkravet», jf. GrL. § 100 sjette ledd.

Bestemmelsen er en politisk programmerklæring, som i seg selv ikke utløser juridiske rettigheter og plikter. Formålet er å tydeliggjøre at offentlig politikk og virkemidler på kulturfeltet er en viktig del av myndighetenes innsats for å legge til rette for ytringsfrihet og «*en åpen og opplyst offentlig samtale*».

2. En todelt lovfesting av «armlengdeprinsippet»:

- a) Forslaget innebærer for det første en «fanebestemmelse» i formålsparagrafen som er ment som en rettesnor for myndighetsutøvelse på hele kulturfeltet, men som i seg selv ikke vil gi direkte rettslige forpliktelser eller rettigheter.

- b) For det andre foreslås en mer konkret og bindende rettsregel for tilfeller der konkrete beslutninger i hovedsak skal fattes på bakgrunn av kunstnerisk eller kulturfaglig skjønn. Innenfor fastsatte økonomiske og juridiske rammer og overordnede mål skal slike beslutninger treffes uavhengig av politiske myndigheter og av personer eller virksomheter med relevant fagkompetanse.

Formålet er å legge til rette for ytringsfrihet ved å lovfeste prinsipper for avveiningen mellom politisk styring og kunstnerisk og kulturfaglig autonomi.

3. En bestemmelse om kommunal og fylkeskommunal planlegging på kulturfeltet. Bestemmelsen vil pålegge kommuner og fylkeskommuner å utarbeide en skriftlig oversikt over status og utviklingsbehov på kulturfeltet. Oversikten skal benyttes som grunnlag for planarbeidet. Videre vil bestemmelsen pålegge fylkeskommuner og kommuner å fastsette overordnede mål og strategier for kulturfeltet som er egnet til å møte de utfordringene som er identifisert. Kravet vil kunne oppfylles gjennom kommuneplanens samfunnsdel.

Formålet er å sikre at kommuner og fylkeskommuner tar det ansvaret de har for å «*fremja og leggja til rette for eit breitt spekter av kulturverksemd*» (jf. § 1).

Departementet ber om høringsinstansenes innspill og understreker at regjeringen ikke har tatt endelig stilling til forslagene.

3 Kulturloven

Lov 29. juni 2007 nr. 89 om offentlige styremakters ansvar for kulturverksemd (kulturlova) fastslår ansvaret til staten, fylkeskommunene, og kommunene for å *«fremja og leggja til rette for eit breitt spekter av kulturverksemd, slik at alle kan få høve til å delta i kulturaktivitetar og oppleva eit mangfald av kulturuttrykk»*. Loven er dermed en rammelov som gir uttrykk for det overordnede ansvaret som offentlige myndigheter har for tilrettelegging for et levende kulturliv.

I lovens § 2 *Definisjonar* heter det:

«Med kulturverksemd meiner ein i denne lova å

- a. skapa, produsera, utøva, formidla og distribuera kunst- og andre kulturuttrykk,
- b. verna om, fremja innsikt i og vidareføra kulturarv,
- c. delta i kulturaktivitet,
- d. utvikla kulturfagleg kunnskap og kompetanse.»

Det legges med andre ord til grunn en bred definisjon av kulturvirksomhet, som omfatter både profesjonell kulturvirksomhet og aktiviteten i den frivillige delen av kulturlivet.

I henhold til forarbeidene¹ omfatter bokstav a. *«verksemd utført av kunstnarar og andre kulturarbeidarar, organisasjonar og institusjonar som opera, teater, orkester og ensemble for å skapa, produsera, utøva, distribuera og formidla alle former for kunstuttrykk, slike som biletkunst, arkitektur, design, kunsthåndverk, duodji, musikk-, scenekunst-, film- og litteraturuttrykk i tillegg til ulike blandingsformer»*.

Bokstav b. omfatter bl.a. *«arbeid innanfor arkiv-, bibliotek- og museumsområdet med mottak, innsamling, forskning, dokumentasjon, bevaring, vidareføring og formidling av kunnskap om og innsikt i kultur og levesett i Noreg og i andre land»*.

Bokstav c. tar brukerens perspektiv og omfatter både det å være tilskuer og det å selv delta i kunst- og kulturaktiviteter, inkludert frivillig kulturliv, fritidsklubber, UKM og andre «kulturfritidstilbud» for barn og unge.

Bokstav d. omfatter *«kunst- og anna kulturfagleg opplæring og utdanning, både innanfor grunnopplæring, inkludert obligatorisk grunnskule og kulturskulane, dessutan innanfor høgare utdanning og vaksenopplæring»*. Med andre ord omfatter loven statens, fylkeskommunenes og kommunenes forpliktelser på opplæringsfeltet, selv om kommunenes konkrete forpliktelse til å ha et kulturskoetilbud følger av opplæringsloven.

Både stat, fylkeskommune og kommune har i henhold til loven et ansvar for *«økonomiske, organisatoriske, informerande og andre relevante verkemiddel og tiltak»* som kan bidra til å oppnå lovens formål. Staten har ansvar for hele landet, mens fylkeskommunen og kommunen har ansvaret hhv. regionalt og lokalt. Staten har i tillegg ansvar for rettslige virkemidler og tiltak, og *«skal utforma verkemiddel og gjennomføra tiltak for å fremja og*

¹ Ot.prp. nr. 50 (2006-2007)

verna eit mangfald av kulturuttrykk i samsvar med internasjonale rettar og plikter», jf. § 3 Statens oppgåver.

Loven fastsetter i tillegg en rekke oppgaver som de ulike forvaltningsnivåene skal ivareta i fellesskap. I lovens § 5 *Felles oppgåver* heter det:

«Staten, fylkeskommunen og kommunen skal syta for

- a. at kulturlivet har føreseielege utviklingskår,
- b. å fremja profesjonalitet og kvalitet i kulturtilbodet og leggja til rette for deltaking i kulturaktivitetar,
- c. at personar, organisasjonar og institusjonar har tilgang til informasjon om ordningar med økonomisk støtte og om andre verkemiddel og tiltak.»

I forarbeidene til loven ble de felles oppgavene særlig understreket, og det ble lagt vekt på betydningen av samarbeid mellom staten, fylkeskommunene og kommunen.

Da loven ble vedtatt, ble det samtidig lagt vekt på at den ikke måtte gi føringer som hindret nødvendige tilpasninger til lokale behov og løpende endringer i kultursektoren. Loven er derfor enkel og overordnet, og gir handlingsrom og fleksibilitet til å utforme og gjennomføre en kulturpolitikk som er tilpasset og forankret i regionale og lokale forutsetninger. Det er i tillegg lagt vekt på at kulturpolitikken hele tiden må kunne tilpasse seg en sektor i rask endring og fange opp nye behov. Loven er derfor et resultat av en avveining mellom hensynet til å styrke kulturvirksomhet som politikkområde, hensynet til fleksibilitet og hensynet til lokalt selvstyre. Som følge av dette inneholder loven ingen sanksjonsmuligheter og i liten grad konkrete rettslige forpliktelser.

4 Ytringsfrihet i kunsten, faglig autonomi og myndighetenes ansvar på kulturfeltet

Som nevnt under pkt. 3 har staten iht. lovens § 3 bl.a. ansvar for rettslige virkemidler og skal utforme disse «i samsvar med internasjonale rettar og plikter». Ved en revisjon av kulturloven er det derfor naturlig å ta utgangspunkt i de overordnede rettslige rammene for myndighetenes virksomhet og ansvar, slik de følger både av Grunnloven og internasjonale konvensjoner på området. Det følgende er ikke en uttømmende oversikt over konvensjonsforpliktelser o.l. som kan berøre kulturfeltet.

4.1 Ytringsfrihet

Ytringsfrihet er både en individuell rettighet og en forutsetning for et fungerende demokrati og for utøvelsen av andre grunnleggende rettigheter.

I Grunnlovens § 100 begrunnes ytringsfriheten i tre prosesser eller prinsipper; sannhetsprinsippet, demokratiprinsippet og autonomiprinsippet. *Sannhetsprinsippet* innebærer at sannheten best nås gjennom meningsutveksling der framsatte påstander korrigeres i konfrontasjon med andre meninger. I *autonomiprinsippet* ligger det at det kreves en viss kompetanse for å kunne fungere som selvstendig individ i et åpent samfunn. Denne kompetansen oppnår den enkelte ved å møte andre, høre deres argumenter og prøve deres alternative perspektiver. *Demokratiprinsippet* forutsetter en åpen og kritisk politisk meningsutveksling som kan bidra til bedre innsikt og dermed bedre beslutninger.

Kunst og kultur bidrar til alle disse prosessene. Kunst og kulturuttrykk kan speile virkeligheten på måter som kan fremme felles forståelse for sammenhenger og kompleksiteten i ulike problemstillinger og bringe oss nærmere sannheten. Å oppleve kunst og kultur kan begeistre, berøre, provosere, underholde og forme oss som mennesker. Kunsten og kulturens demokratiske betydning ligger særlig i at de er kanaler og arenaer for den åpenheten og kritikken et demokratisk samfunn er avhengig av. Kunstens og kulturens samfunnsfunksjon er blant annet å reise debatt og kritisere makten.

En forutsetning for at kunst- og kulturuttrykk skal kunne bidra til disse prosessene er at de produseres og formidles med nødvendig avstand og uavhengighet fra de samme maktstrukturene de skal overvåke og kommentere. Ikke minst forutsetter det at allmennheten kan ha tillit til denne uavhengigheten. Bare da vil kunst- og kulturuttrykk kunne inngå som grunnlag for fri refleksjon, debatt og meningsdannelse. Det er denne uavhengigheten som omtales som «armlengdeprinsippet», se nærmere nedenfor i pkt. 6.

Ytringsfriheten er også beskyttet av en rekke konvensjoner, inkludert Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 10, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 19, Barnekonvensjonen artikkel 13 og Konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne artikkel 21.

4.2 Infrastrukturkravet

EMK artikkel 10 og SP artikkel 19 krever at det finnes et visst rom for ytring, og vil dermed indirekte pålegge statens myndigheter en plikt til å legge aktivt til rette for ytringsmuligheter. Grunnloven § 100 sjette ledd går lengre og innebærer en uttrykkelig plikt til å legge til rette for en «åpen og opplyst offentlig samtale». Dette såkalte «infrastrukturkravet» innebærer et ansvar for å sikre ytringsfrihet i praksis ved å sørge for at det finnes velfungerende kanaler for utveksling av informasjon og meningsytringer i samfunnet. Kunst- og kulturinstitusjoner er en viktig del av denne infrastrukturen, jf. St.meld. nr. 26 (2003-2004) *Om endring av Grunnloven § 100*, pkt. 7.4.1:

«Den almindelige skole er som sagt den viktigste offentlige institusjon i utviklingen av det offentlige rom og det myndige menneske. Videre kommer de institusjonelle forutsetninger for vitenskapen og kunsten, mangfold i media osv., det vil si offentlige kulturinstitusjoner som universiteter, biblioteker, museer, kringkasting o.l. foruten hele rekken av private institusjoner regulert og støttet av det offentlige, som medier, forlag, teatre, kinoer eller andre offentlige møteplasser. Det er det offentliges forpliktelser i forhold til hele denne institusjonaliseringen av det offentlige rom som det refereres til som infrastrukturkravet.»

I dag kan både myndighetenes generelle ansvar på kunst- og kulturfeltet og armlengdeprinsippet forankres i dette «infrastrukturkravet», jf. St.meld. nr. 26 (2003-2004) *Om endring av Grunnloven § 100*, pkt. 7.6.4:

«Kulturpolitikkenes betydning for å spre og danne grunnlaget for nye ytringer kan knyttes til infrastrukturkravet i utkastet til ny Grunnlov § 100 sjette ledd.

Det statlige ansvaret innenfor kulturpolitikken er i høy grad knyttet til finansiering av kulturlivet. Et rikt og mangfoldig kulturliv kan ikke være avhengig av markedskrefter alene. Skal kulturlivet i Norge kunne tilby det eksperimentelle og nyskapende, må det foreligge økonomiske virkemidler som gjør kulturlivet i stor grad uavhengig av rent kommersielle krav. De fleste store kulturinstitusjoner mottar størsteparten av sin driftsfinansiering fra staten. Dette er ledd i en bevisst politikk, der staten skal stimulere til kulturaktivitet i hele landet. Et eksempel er ordningene for innkjøp av litteratur. Innkjøpsordningene skal stimulere til at det blir skrevet en rik og variert litteratur på norsk, og at denne litteraturen blir gjort tilgjengelig gjennom folkebibliotekene. Fritak for merverdiavgift på bøker er også eksempel på statlige tiltak som skal fremme vitaliteten og mangfoldet innenfor litteraturfeltet.

Et viktig element i den statlige kulturpolitikken er å gi institusjoner og andre kulturaktører stor frihet og fleksibilitet i sin kulturfaglige aktivitet. Dette gjøres blant annet ved å ha en armlengdes avstand mellom politiske myndigheter og de enkelte institusjonene. Mange av de viktigste kulturinstitusjonene er derfor organisert som aksjeselskaper eller stiftelser for å gi faglig frihet og fleksibilitet, uten at det røkkes ved det statlige ansvaret for å legge forholdene til rette for deres aktivitet.»

Behovet for uavhengighet og autonomi understrekes også for andre deler av ytringsfrihetens infrastruktur:

«Kvalitet i høyere utdanning fremmes best ved å gi handlingsrom og frihet til institusjonene. Den akademiske friheten har lange tradisjoner. Prinsippet er nedfelt i lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler § 2 nr. 3, som slår fast at institusjonene ikke kan gis pålegg om læreinnholdet i under visningen og innholdet i forskningen eller det kunstneriske og faglige utviklingsarbeid. Universiteter og høyskoler har en fundamental rolle som institusjoner for

uavhengig tenkning og lærefrihet, og representerer en plattform for kritisk vurdering av samfunnsutviklingen på grunnlag av uavhengig forskning.»

Departementet legger til grunn at tilsvarende hensyn gjør seg gjeldende for f.eks. museumssktorens faglige autonomi, som er tett koblet mot den øvrige kunnskapssektoren, særlig universitetene.

Om det nærmere innholdet i infrastrukturkravet sier forarbeidene² bl.a.:

«Bestemmelsen innebærer en forpliktelse til å ta infrastrukturkravet i betraktning når myndighetene vurderer lovgivning eller andre tiltak på områder med betydning for ytringsfriheten. Dette kan stille krav til saksbehandlingen og avveiningsprosessen. Tilsvarende vil bestemmelsen innebære en forpliktelse til å vurdere positivt tilretteleggende tiltak dersom det offentlige rom ikke fungerer som forutsatt. Det nærmere innholdet i og omfanget av myndighetenes positive tiltak må avgjøres på grunnlag av politiske og økonomiske prioriteringer innenfor de til enhver tid tilgjengelige ressurser.»

Kultur- og likestillingsdepartementet legger derfor til grunn at bestemmelsen bl.a. innebærer en forpliktelse til å «*ta infrastrukturkravet i betraktning*» ved en revisjon av kulturloven.

4.3 Retten til å delta i det kulturelle liv

Retten til å delta i det kulturelle liv er beskyttet av FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 15:

1. Konvensjonspartene anerkjenner retten til for enhver til
 - a) Å delta i det kulturelle liv,
 - b) Å nyte godt av vitenskapens fremskritt og anvendelse av disse,
 - c) Å nyte godt av beskyttelse av de åndelige og materielle interesser som stammer fra ethvert vitenskapelig, litterært eller kunstnerisk verk som han er opphavsmann til.

Barns rett til å delta i det kulturelle og kunstneriske liv slås også fast i FNs konvensjon om barnets rettigheter (Barnekonvensjonen) artikkel 31:

1. Partene anerkjenner barnets rett til hvile og fritid og til å delta i lek og fritidsaktiviteter som passer for barnets alder og til fritt å delta i kulturliv og kunstnerisk virksomhet.
2. Partene skal respektere og fremme barnets rett til fullt ut å delta i det kulturelle og kunstneriske liv og skal oppmuntre tilgangen til egnede og like muligheter for kulturelle, kunstneriske, rekreasjons og fritidsaktiviteter.

I dette ligger det bl.a. en rett til å få oppleve kunst og kultur som teater, film, utstillinger og til å lese bøker, men også en rett til å delta aktivt gjennom skapende og kreativ virksomhet. Konvensjonen slår videre fast at medlemsstatene skal «*respektere og fremme barnets rett til fullt ut å delta i det kulturelle og kunstneriske liv og [...] oppmuntre tilgangen til egnede og like muligheter for kulturelle, kunstneriske, rekreasjons- og fritidsaktiviteter.*» Innholdet i barnehage, SFO, grunnskole og videregående opplæring, kulturskole og Den kulturelle skolesekken reflekterer denne retten ved å gi et tilbud til alle barn. Det handler om å oppleve

² St.meld. nr. 26 (2003-2004), pkt. 9.3.7.

kunst, å lære om kunst og selv ta kunstneriske og kulturelle uttrykk i bruk. Opplæringen skal gi kvalifisert grunnlag for egne valg, for videre fordypning og studier.

FNs barnekomité har utgitt en generell kommentar om artikkel 31 som en retningslinje for tolking og anvendelse av barnekonvensjonen.³ Her heter det bl.a. at retten til å delta fullt ut i det kulturelle og kunstneriske liv har tre sammenvevde og gjensidig forsterkende dimensjoner:

- i. **Tilgang** er betinget av at barna gis muligheter til å oppleve kulturelt og kunstnerisk liv, og til å lære om et bredt spekter av uttrykksformer;
- ii. **Deltakelse** krever at konkrete muligheter er garantert for barna, enkeltvis eller som gruppe, til å uttrykke seg fritt, til å kommunisere, handle og delta aktivt i kreative aktiviteter, med sikte på full utvikling av deres personlighet;
- iii. **Bidrag til kulturlivet** omfatter barns rett til å bidra til det åndelige, materielle, intellektuelle og følelsesmessige uttrykket for kultur og kunst, og dermed fremme utvikling og transformasjon av samfunnet som han eller hun tilhører.

FN-konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD) slår fast at de alminnelige menneskerettighetene gjelder fullt ut for mennesker med funksjonsnedsettelse, og redegjør for hvordan menneskerettighetene skal forstås og gjennomføres for personer med funksjonsnedsettelse. I Artikkel 30 (*Deltakelse i kulturliv, fritidsaktiviteter, fornøyer og idrett*) erkjenner partene at mennesker med nedsatt funksjonsevne har rett til å delta i kulturlivet på linje med andre, og at de skal treffe alle hensiktsmessige tiltak for å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne

- a) har tilgang til kulturmateriale i tilgjengelige formater,
- b) har tilgang til fjernsynsprogrammer, filmer, teateroppsetninger og andre kulturaktiviteter, i tilgjengelige formater,
- c) har tilgang til steder som tilbyr kulturell framføring eller kulturelle tjenester, slik som teatre, museer, kinoer, biblioteker og reiselivstjenester, og så langt det er mulig har tilgang til minnesmerker og steder av nasjonal kulturell betydning.

³ FNs konvensjon om barns rettigheter. Komitéen for barns rettigheter (2013) Generell kommentar om barnets rett til hvile, fritid, lek, fritidsaktiviteter, kulturliv og kunstnerisk virksomhet (art. 31). CRC/C/GC/17, 17. april 2013.

5 Formålsbestemmelsen – forankring i infrastrukturkravet

5.1 Bakgrunn

I brev til departementet 11. desember 2019 la Norsk kulturforum fram et konkret forslag til ny formålsbestemmelse i kulturloven:

«Loven har til formål å fastlegge de offentliges styresmakters ansvar for å utvikle, formidle og legge til rette for et bredt spekter av kulturvirksomhet iverksatt gjennom rettslige, økonomiske, organisatoriske, informerende og andre relevante virkemiddel og tiltak for å oppnå de nasjonale målsettingene:

1. Et fritt og uavhengig kulturliv som:
2. Skaper kunst- og kulturuttrykk av ypperste kvalitet
3. Fremmer danning og kritisk refleksjon
4. Tar vare på og formidler kulturarven
5. Skaper og formidler et kulturtilbud som oppleves som relevant, og som representerer befolkningen
6. Er tilgjengelig for alle og oppmuntrer den enkelte til å oppleve og delta i kulturaktiviteter
7. Tilbyr møteplasser og bygger felleskap
8. Fornyer seg og viser evne til omstilling
9. Har internasjonal gjennomslagskraft og fremmer interkulturell forståelse
10. Styrker norsk språk, de samiske språkene, de nasjonale minoritetsspråkene og norsk tegnspråk som grunnleggende kulturbærere.

Loven skal legge til rette for et langsiktig og systematisk kulturarbeid.»

I et innspill 2. oktober 2020 foreslo Norsk teater- og orkesterforening (NTO) å *«eksplisitt fremheve offentlige myndigheters ansvar for å sikre forutsigbare rammevilkår for profesjonelle kunstinstitusjoner i kulturlovas formålsbestemmelse»*. Med dette ønsker NTO å *«understreke[s] også profesjonelle kunstinstitusjoner som en bærebjelke for ytringsfrihetens infrastruktur»*.

Konkret foreslo NTO følgende som nytt annet ledd i formålsbestemmelsen, § 1:

«Offentlige styresmakter har eit særleg ansvar for å leggja til rette for eit ope og opplyst offentleg ordskifte ved å sikra føreseielege økonomiske rammer for profesjonelle kunstinstitusjonar.»

Forslaget har til hensikt å *«presisere statens ansvar etter infrastrukturkravet hva gjelder økonomisk støtte til profesjonelle kunstinstitusjoner som en grunnleggende del av ytringsfrihetens infrastruktur»*.

Uttrykket *«føreseielege økonomiske rammar»* er ment å *«presisere at forutsigbar finansiering er en viktig forutsetning for at kunsten fritt skal kunne utvikle seg og være et viktig bidrag i det offentlige ordskifte. Den generelle ordlyden er ikke ment å gi anvisning på et spesifikt nivå for finansiering, men snarere vise til det nivået på finansiering som*

statens myndigheter tradisjonelt har sørget for, i tråd med infrastrukturkravets forarbeider, for å sikre kunstens samfunnsbyggende rolle og fremme av ytringsfrihetens begrunnelser.» Med «profesjonelle kunstinstitusjoner» sikter NTO til «varige kunstinstitusjoner som eksisterer uavhengig av den eller de kunstnerne som etablerte virksomheten».

I NOU 2022:9 foreslår Ytringsfrihetskommisjonen, bl.a. med henvisning til NTOs utredning, å forankre kulturloven i Grunnlovens infrastrukturkrav:

«Etter at en revisjon av kulturlova ble varslet fra den daværende regjeringen i 2018, leverte en juridisk ekspertgruppe nedsatt av Norsk teater- og orkesterforening (NTO) i 2020 et innspill til hvordan denne lovfesting kan utformes. Ekspertgruppen foreslo å knytte kulturlovas formålsbestemmelse tettere opp mot myndighetenes ansvar for å tilrettelegge for en åpen og offentlig samtale i kunst- og kulturlivet, gjennom infrastrukturkravet.

Kommisjonen vil anbefale at formålsbestemmelsen i kulturlova blir omformulert slik at det blir tydelig at formålet med loven er å realisere infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 for kunstneriske ytringer og sikre at slike ytringer kan bli en del av den offentlige samtalen. Lignende presiseringer er gjort blant annet i medieansvarsloven, som har hentet inn formuleringen «en åpen og opplyst offentlig samtale» fra Grunnloven § 100 i formålsbestemmelsen til loven. En tilsvarende presisering i kulturlova vil tydeliggjøre at offentlig politikk for kulturfeltet er en viktig del av myndighetenes ansvar for å legge til rette for en åpen og offentlig samtale.»

I høringen fikk kommisjonens forslag bred støtte. Fra kultursektoren støttes forslaget av Danse- og teatersentrum, Kulturrådet, Kunstnernettverket, Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening, Norsk filmforbund, Norske kunsthåndverkere, Norske Filmregissører, NTO, Styret for Fond for lyd og bilde, Unge kunstneres samfund, Utvalget for Statens kunstnerstipend og Viken filmsenter. Danse- og teatersentrum mener at forslaget

«... vil styrke vernet av kunst og kultur som ytringer, forståelsen av slike ytringer i samfunnet som en likestilt og vesentlig del av en offentlig og åpen samtale, og videre at disse ytringene er viktige for demokratiet som helhet. I tillegg vil en styrket formålsbestemmelse tydeliggjøre myndighetenes forpliktelser om å legge til rette for en god infrastruktur for kunst- og kulturfeltet gjennom en aktiv kulturpolitikk.»

Innenfor kommunal sektor støttes forslaget av Asker kommune, Bergen kommune, Fredrikstad kommune, Troms og Finnmark Fylkeskommune, Trondheim kommune, Trøndelag fylkeskommune, Vestfold og Telemark fylkeskommune og Vestland fylkeskommune. Bergen kommune viser bl.a. til at:

«Det er offentlige myndigheters, deriblant kommunens, oppgave å legge til rette for en solid infrastruktur for kunst og kultur. Kommunen skal legge til rette for at alle byens innbyggere skal ha tilgang til å utøve og oppleve kunst og kultur av høy kvalitet, aktualitet og relevans. Dette innebærer også å legge til rette for et funksjonsmangfold gjennom universell utforming av kulturtilbud og -arenaer. Alle skal få anledning til å delta og utfolde seg i et fritt og uavhengig kunst- og kulturliv.»

I tillegg støttes forslaget av Advokatforeningen og Spekter. Spekter er «enig med kommisjonen i at en tilsvarende presisering i kulturlova, som er gjort i medieansvarslova, vil tydeliggjøre at offentlig politikk for kulturfeltet er en viktig del av myndighetenes ansvar for å legge til rette for en åpen og opplyst samtale». Norsk presseforbund kommenterer

også forslaget, og mener det samme i så fall må gjøres også i andre lover med samme formål, inkl. mediestøtteleven.

5.2 Gjeldende rett

Formålsbestemmelsen i loven § 1 lyder i dag:

«Lova har til føremål å fastleggja offentlege styresmakters ansvar for å fremja og leggja til rette for eit breitt spekter av kulturverksemd, slik at alle kan få høve til å delta i kulturaktivitetar og oppleva eit mangfald av kulturuttrykk.»

Med «offentlege styresmakter» menes i denne sammenheng både stat, fylkeskommune og kommune. Disse skal *«fremja og leggja til rette for eit breitt spekter av kulturverksemd»*.

I «fremja og leggja til rette for» ligger å *«sikra gode rammevilkår med utgangspunkt i prinsippet om armlengdeavstand mellom styresmaktene og kulturlivet»*.

Med «breitt spekter» menes en *«variasjon i kulturuttrykk og -aktivitetar som møter behov i ein samansatt folkesetnad»*.

Dette brede spekteret skal gi «alle» anledning til å delta i kulturaktivitet og å oppleve et mangfald av kulturuttrykk. Med «alle» menes *«ulike lag og delar av befolkninga i Noreg på tvers av geografi, økonomi, kjønn, alder, etnisitet og religiøse, sosiale og kulturelle skiljelinjer»*, jf. Ot.prp. nr. 50 (2006-2007) s. 22.

5.3 Departementets vurdering

Kultursektoren er som nevnt en sentral del av ytringsfrihetens infrastruktur. Kunst og kulturuttrykk er ytringer. Og teatre, kinoer, konsertscener, museer, gallerier, forlag, biblioteker osv. er arenaer for formidling av ytringer, tanker, ideer og debatt.

Lovbestemmelser om statens, fylkeskommunenes og kommunenes ansvar, myndighet og aktiviteter på kulturfeltet omhandler hvordan myndighetene oppfyller infrastrukturkravet på dette politikkområdet, og er i seg selv et virkemiddel for å ivareta myndighetenes ansvar for ytringsfriheten.

Forarbeidene til kulturloven er tydelige på denne koblingen til infrastrukturkravet, jf. Ot.prp. nr. 50 (2007-2008) pkt. 2.1:

«Saman med utdannings-, forskings- og mediepolitikken kan delar av kulturpolitikken medverka til å oppfylle infrastrukturkravet, jf. St.meld. nr. 26 (2003–2004) Om endring av Grunnloven § 100. Til liks med fleire av dei eksisterande lovene på kulturfeltet kan ei generell kulturlov indirekte ha innverknad på regulering av og vern om ytringsfridomen.»

Og videre i kapittel 2.3:

«... det offentlege ansvaret for kulturpolitikk [er] indirekte forankra i føresegna om ytringsfridom i Grunnlova § 100 sjettemte ledd. ... Dette såkalla infrastrukturkravet viser til dei pliktene det offentlege har, gjennom ulike former for institusjonar, for å leggja til rette for ytringsfridom. Delar av kulturpolitikken kan sjåast på som ein lekk i å oppfylle infrastrukturkravet.»

Til tross for dette går koblingen ikke fram av verken ordlyden i § 1 eller de spesielle merknadene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 50 (2007-2008).

Kultur- og likestillingsdepartementet mener at lovens formålsbestemmelse bør utformes slik at lovformålet knyttes uttrykkelig til Grunnlovens infrastrukturkrav. Departementet foreslår derfor å endre lovens § 1 slik at det framgår at det er et mål med loven å legge til rette for en «åpen og opplyst offentlig samtale», jf. infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 sjette ledd. Forslaget er utformet etter modell av § 1 i medieansvarsloven (lov 29. mai 2020 nr. 59 om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier). Departementet viser i tillegg til Ytringsfrihetskommisjonens argumentasjon og forslag, som fikk bred støtte i høringen, jf. pkt 5.1.

Formålsbestemmelsen er en politisk programerklæring som i seg selv ikke vil utløse noen juridiske rettigheter eller plikter. Bestemmelsen vil likevel ha betydning ved tolkningen av loven, ved at lovens øvrige bestemmelser må leses i lys av formålet. Lovformålet vil også kunne gi veiledning ved framtidige vurderinger av behovet for endringer i regelverk.

Ikke minst vil en revidert formålsbestemmelse være en tydelig markering av kulturpolitikkenes forankring i Grunnloven og infrastrukturkravet. Dermed kan bestemmelsen fungere som en påminnelse om at kulturpolitikk ikke bare dreier seg om estetiske opplevelser, underholdning og fritidsaktiviteter, men om sentrale demokratiske verdier.

Formålsbestemmelsen skiller ikke mellom ulike grupper, men gir uttrykk for et mål om at «alle» skal kunne delta i kulturaktiviteter og oppleve kultur. Formålsbestemmelsen vil dermed også f.eks. inkludere barn og unge og personer med nedsatt funksjonsevne. Departementet ber likevel om innspill på om formålsbestemmelsen bør reflektere de særskilte forpliktelsene som myndighetene iht internasjonale konvensjoner har overfor disse gruppene, jf. pkt. 4 over.

Forslaget følger delvis opp innspillet til justert formålsbestemmelse fra NTO, jf. pkt. 5.1 over. NTO har imidlertid foreslått å markere koblingen til infrastrukturkravet i et nytt andre ledd om myndighetenes særlige ansvar for å sikre forutsigbare økonomiske rammer for «*profesjonelle kunstinstitusjoner*». Departementet går ikke inn for en slik løsning.

Departementet støtter langt på vei NTOs argumentasjon rundt de profesjonelle kunstinstitusjonenes rolle i infrastrukturen for ytrings- og informasjonsfrihet. Departementet mener likevel at en slik særlig utheving av én del av kultursektoren ikke er nødvendig eller naturlig i en formålsbestemmelse til en lov som dekker hele kultursektoren. For det første viser departementet til at forslaget vil knytte infrastrukturkravet særskilt til de profesjonelle kunstinstitusjonene, noe som ikke vil være dekkende for det rettslige innholdet i Grl. § 100 sjette ledd. Ytringsfrihetens infrastruktur på kulturfeltet og myndighetenes ansvar i medhold av Grunnlovens infrastrukturkrav omfatter langt mer enn de profesjonelle kunstinstitusjonene, inkludert f.eks. rammebetingelser for enkeltkunstnere og frivillig kulturliv, kunst- og kulturfaglig opplæring og utdanning, arkiv-, bibliotek- og museumsområdet osv. For det andre framstår det som unødvendig fordi de profesjonelle kunstinstitusjonenes sentrale rolle går tydelig fram i forarbeidene til Grl. § 100 sjette ledd.

Departementet legger derfor til grunn at intensjonen bak forslaget ivaretas tilstrekkelig gjennom en generell henvisning til infrastrukturkravet. Vi viser her særlig til omtalen i St.meld. nr. 26 (2003-2004) pkt. 7.6.4.

For det tredje registrerer departementet at forslaget ifølge NTO ikke er ment å «*gi anvisning på et spesifikt nivå for finansiering*», men at det snarere innebærer en henvisning til «*det nivået på finansiering som statens myndigheter tradisjonelt har sørget for*». Departementet er likevel redd for at et særlig lovfestet mål om å sikre forutsigbare økonomiske rammer for profesjonelle kunstinstusjoner kan bli feiltolket som en forpliktelse til å opprettholde (og ev. øke) konkrete bevilgningsnivåer. Myndighetenes forpliktelser på området, etter både gjeldende kulturlov og infrastrukturkravet, er å tilrettelegge for et bredt spekter av kulturvirksomhet. Hvilke konkrete virkemidler som skal brukes for å oppnå dette, og i utgangspunktet også nivået på den offentlige innsatsen, vil være opp til myndighetene å vurdere – bl.a. basert på behov, økonomiske rammer, politiske prioriteringer osv. Det framgår av forarbeidene til kulturloven at den ikke har til hensikt å legge «*detaljerte føringar for løyvningsnivå, prioriteringar eller organisering av kulturområdet i staten, fylkeskommunar og kommunar*», og at forutsetningen er at nivået på bevilgninger vil være gjenstand for politiske vurderinger og prioriteringer. Tanken var at en lov som fastsetter bevilgningsnivå eller organisatoriske løsninger i for stor grad vil gripe inn i det lokale selvstyret og virke i motsatt retning av kommuneloven. Etter departementets vurdering er dette fortsatt et tungtveiende argument. Tilsvarende innebærer Grunnlovens infrastrukturkrav først og fremst «*demokratiske og politiske forpliktelser*», og ikke rettigheter til finansiering eller konkrete bevilgningsnivåer. Det følger av forarbeidene at bestemmelsen også kan innebære en mer konkret forpliktelse til å opprettholde et minimumsnivå av faktisk ytringsfrihet i samfunnet, uavhengig av tilgjengelige ressurser og politiske prioriteringer. Det er likevel klart at terskelen her vil være høy og at det siktes til situasjoner der «*ytringsfriheten er grunnleggende truet*», jf. St.meld. nr. 26 (2003-2004) pkt. 7.6.2. Et mål om forutsigbare rammevilkår følger for øvrig allerede av kulturloven § 5, bokstav a.

Departementet ser det ikke som aktuelt med en konkret lovfesting av gjeldende kulturpolitiske mål, slik NOKU argumenterer for i sitt innspill 11. desember 2019. Kulturpolitiske mål revideres og videreutvikles i politiske prosesser, inkludert behandlingen av meldinger til Stortinget og årlige budsjettproposisjoner, og egner seg etter departementets vurdering ikke for direkte lovfesting.

I tillegg til en forankring i Grunnlovens infrastrukturkrav, mener departementet at formålsbestemmelsen bør reflektere det kulturpolitiske armlengdeprinsippet på overordnet nivå. Dette drøftes i kap. 6 nedenfor.

6 Armlengdes avstand

6.1 Bakgrunn

I Meld. St. 8 (2018-2019) *Kulturens kraft* (kulturmeldingen) varslet departementet at en lovfesting av armlengdeprinsippet var ett av temaene som ville bli vurdert som ledd i lovrevisjonen. Det ble bl.a. vist til at lovfesting kan «medverke til å stadfeste at armlengdsprinsippet blir lagt til grunn av offentlige styresmakter». I innstillingen⁴ uttrykte flertallet tilfredshet med at departementet ville vurdere en ny bestemmelse om armlengdeprinsippet i kulturen.

I innspillet 2. oktober 2020 foreslo Norsk teater- og orkesterforening (NTO) en konkret lovbestemmelse om armlengdeprinsippet:

«Offentlige midlar til finansiering av kulturføremål skal forvaltest etter prinsippet om armlengds avstand. Offentlige styresmakter kan ikkje instruere om avgjerder som krev kunst- og kulturfagleg skjønn.»

I begrunnelsen viser NTO til at «*armlengdeprinsippet forstås og praktiseres forskjellig blant politikere og byråkrater på de ulike forvaltningsnivåene, i Riksrevisjonen og i fylkeskommunale/kommunale kontrollutvalg, blant aktører i bransjen og i mediens analyserende og kommenterende kulturjournalistikk*» og at det er «*behov for å komme til en større grad av felles forståelse av prinsippets innhold og anvendelse*».

NTO etterlyser også en «*kartlegging av hvordan prinsippet tolkes og anvendes blant alle disse aktørene*» og foreslår at dette f.eks. kan gjøres «*innenfor den nye ytringsfrihetskommisjonens mandat*».

Bl.a. med henvisning til NTOs innspill, går Ytringsfrihetskommisjonen i NOU 2022:9 inn for å lovfeste prinsippet om armlengdes avstand. Kommisjonen begrunner forslaget slik:

«Det er viktig at de kunstneriske institusjonene har en formell beskyttelse mot omskiftelige rammebetingelser og politiske vinder. Erfaringene fra land som Polen og Ungarn de siste årene har demonstrert hvor utsatt den kunstneriske friheten kan være når det skjer politiske endringer mot mer autoritære styreformers.»

Prinsippet om armlengdes avstand skal ivareta denne friheten. Dette er kalt kulturlivets grunnlov, men er ikke lovfestet. Kommisjonen mener en slik lovfesting bør gjøres og at det er naturlig at kulturlova gir uttrykk for at prinsippet skal gjelde generelt for kulturforvaltningen. En lovfesting vil styrke den formelle uavhengigheten til kunst- og kulturinstitusjonene og slik være en formell styrking av ytringsfriheten i kunsten. En lovfesting kan også bidra til å presisere hva som ligger i prinsippet og hvordan det skal anvendes dersom det oppstår uklarheter om mulig politisk styring av den frie kunsten. En slik formell sikring kan med fordel gjøres når det er rolige tider, ikke når kunstens frihet eventuelt skulle komme under reelt press fra myndighetene.

Den forrige regjeringen varslet i 2018 at en slik lovfesting skulle gjøres i forbindelse med en revisjon av kulturlova. Fire år senere er det ennå ikke sendt ut et lovforslag på høring.

⁴ Innst. 258 S (2018-2019)

Kommisjonen oppfordrer til at dette gjøres og viser for øvrig til innspillet fra NTOs juridiske ekspertgruppe for forslag til hvordan en lovfesting kan utformes.»

Kommisjonens forslag får bred støtte i høringen, inkl. fra Advokatforeningen, Fagforbundet, Forskerforbundet, Human-Etisk Forbund, Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner og Spekter. For eksempel uttaler Spekter:

«Spekter mener det er helt avgjørende for kunstens kraft at institusjonene selv har styring på det kunstneriske innholdet, uten politisk innblanding, og er enig med kommisjonen i at det er viktig at de kunstneriske institusjonene har en formell beskyttelse mot omskiftelige rammebetingelser og politiske endringer. Spekter er også enig med kommisjonen i at en lovfesting vil bidra til å tydeliggjøre hva som ligger i prinsippet og hvordan det skal anvendes dersom det oppstår uklarheter om mulig politisk styring av den frie kunsten og autonome kunstinstitusjoner.»

Fra kultursektoren støttes forslaget av Danse- og teatersentrum, Fond for utøvende kunstnere, Forfatterforeningen, Kulturrådet, Kunstnernetverket, Norges museumsforbund, Norsk bibliotekforening, Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening, Norsk filmforbund, Norsk skuespillerforbund, Norske billedkunstnere, Norske dansekunstnere, Norske filmregissører, Norske kunsthåndverkere, NTO, Styret for Fond for lyd og bilde, Utvalget for Statens kunstnerstipend, Unge kunstneres samfund og Viken filmsenter. For eksempel kommenterer Kunstnernetverket:

«Vurdering av faglig kvalitet, er det fagfolk som gjør best. Det har derfor vært avgjørende for de statlige støtteordningenes legitimitet at de fordeles av kunstnere, og at disse i størst mulig grad oppnevnes demokratisk av fagfeller. Viktigheten av å opprettholde og styrke prinsippet om armlengdes avstand kan ikke understrekes nok – både for å sikre at samfunnet får den mangfoldige kunsten det behøver og for å sikre at de individuelle kunstnerskapene som mottar statsstøtte ivaretar sin kredibilitet.»

Innenfor kommunal sektor støttes forslaget av Asker kommune, Bergen kommune, Fredrikstad kommune, Troms og Finnmark fylkeskommune, Trondheim kommune, Trøndelag fylkeskommune, Vestfold og Telemark fylkeskommune og Vestland fylkeskommune. I tillegg mener Oslo kommune det «kan være behov» for å formalisere prinsippet om armlengdes avstand i lov, men tar forbehold om evt. konsekvenser for organiseringen av Munchmuseet, Vigelandsmuseet og Popsenteret. Troms og Finnmark fylkeskommune uttaler:

«Det er en statlig oppgave å legge til rette for at kunst og kultur kan ytres og oppleves, men staten skal ikke bestemme hva kunstnerne gjør og hvordan de utøver sitt virke. Prinsippet om armlengdes avstand skal ivareta den kunstneriske friheten, selv under skiftende politiske vinder. I en uforutsigbar tid som nå bør prinsippet lovfestes i kulturlova og gjelde for kulturforvaltningen. Det vil styrke den formelle uavhengigheten til kunst- og kulturinstitusjonene og dermed den kunstneriske ytringsfriheten.»

KS går imot forslaget. KS er enig med kommisjonen i at armlengdeprinsippet er et grunnleggende og viktig prinsipp som bidrar til å ivareta ytringsfriheten. KS mener imidlertid at det er behov for «*tiltak som bidrar til god forståelse og bevissthet om prinsippet om armlengdes avstand, og at det er viktigere enn lovfesting av prinsippet*». Tilsvarende synspunkter ble fremmet i et eget innspill til arbeidet med revisjon av kulturloven fra KS Hovedstyre, datert 9. juni 2022:

«Prinsippet om armlengdes avstand er godt kjent og akseptert i kommunesektoren, og trenger ikke lovfestes. Dersom prinsippet skal lovfestes, forutsettes dette å gjelde på samme måte både i staten og i kommunesektoren. Det må fortsatt sikres en legitim demokratisk rett til å gi politiske rammer og prioriteringer for kulturpolitikken, uten å gripe inn i kunstnerisk innhold og uttrykk.»

6.2 Gjeldende rett

Armlengdeprinsippet er ikke lovfestet på generelt grunnlag i dag.

Prinsippet går likevel indirekte fram av kulturloven, ved at det er et sentralt premiss for bestemmelsene om myndighetenes ansvar på kulturfeltet. Myndighetenes ansvar er ifølge loven å *«fremja og leggja til rette for»*. Med dette menes ifølge forarbeidene å sikre gode rammevilkår for kulturvirksomhet *«med utgangspunkt i prinsippet om armlengdeavstand mellom styresmaktene og kulturlivet»*, jf. Ot.prp. nr 59 s. 22:

«Dette prinsippet skal sikra at kulturlivet er uavhengig av politiske styresmakter når det gjeld kulturfagleg innhald. Prinsippet rokkar likevel ikkje ved det ansvaret offentlege styresmakter har for å skaffa kultursektoren føremålstenlege rammevilkår.»

Prinsippet er for øvrig reflektert i kulturrådsloven⁵ som nedfeller Kulturrådets status som et armlengdeorgan ved å avskjære departementets instruksjonsmyndighet i enkeltsaker og myndigheten til å overprøve (etter klage eller eget initiativ) Kulturrådets «kunst- og kulturfaglige» skjønn.

I § 5 slår loven fast at *«[r]ådet er faglig uavhengig i sitt arbeid»* og at det ikke *«kan ... instrueres når det gjelder enkeltvedtak om fordeling av tilskudd»*. Bestemmelsen innebærer at utøvelsen av det kunst- og kulturfaglige skjønnet ved fordeling av midler i den enkelte tildelingssak overlates til rådet. Dette gjelder alle tilskuddssaker som rådet er gitt kompetanse til å avgjøre etter eget skjønn (p.t. i praksis forvaltningen av norsk kulturfond). Loven er likevel ikke til hinder for generelle instruksjoner om lovforståelse og rettsanvendelse, saksbehandling og skjønnsutøvelse.

§ 6 avskjærer adgangen til å klage til departementet over det kunst- og kulturfaglige skjønnet som ligger til grunn for vedtak fattet av rådet. Feil ved saksbehandlingen og rettsanvendelsen og uriktig faktagrunnlag kan overprøves. Tilsvarende avskjærer lovens § 7 departementets adgang til å omgjøre vedtak etter eget tiltak, jf. forvaltningsloven § 35.

Forarbeidene⁶ understreker for øvrig at *«[d]en nødvendige politiske styringen er ivaretatt gjennom lovgivningsmyndighet, bevilgningsmyndighet og instruksjonsmyndighet på overordnet nivå.»*

Det kan også nevnes at armlengdeprinsippet nå er reflektert i *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023*, der fylkeskommunene og kommunene forventes å *«ivareta[r] kunst og kultur som del av kommunal og regional planlegging, og legger til rette for et fritt og uavhengig kulturliv»*. I begrunnelsen vises det bl.a. til

⁵ Lov 7. juni 2013 nr. 31 om Norsk kulturråd

⁶ Prop. 67 L (2012-2013)

viktigheten av at «*kulturlivet utvikles selvstendig og at offentlige styresmakter ikke griper inn i kunstneriske valg*». De nasjonale forventningene er gjort bindende for kommunenes planlegging gjennom plan- og bygningsloven § 11-1.

6.3 Departementets vurdering

6.3.1 Armlengdeprinsippet i norsk kulturpolitikk

Den første Ytringsfrihetskommisjonen (NOU 1999:27) drøftet det historiske og ideologiske grunnlaget for kunstneriske ytringer som et særlig autonomt felt, og oppsummerte slik:

«Kunstneriske ytringer kan ikke være unndradd samfunnets reguleringer. Det er imidlertid sterke grunner for at kunsten skal beholde den relativt frie stilling den har. Kunstens fiktive verden kan tjene såvel åpenheten som sannheten. Men fremfor alt tjener den, gjennom sin appell til vår fantasi, vår evne til å se sammenhenger og forme visjoner, nye forståelsesformer som blant annet kan tjene vårt engasjement i utviklingen av samfunnet. Samfunnets usikkerhet med hensyn til kunstens politiske og moralske innhold kan i realiteten ses på som et bevis på nettopp kunstens virkelighetsskapende potensiale.

Forutsetningen for kunstens fri stilling er imidlertid at kunstens sosiale funksjon og dens forførelsesaspekt fritt kan diskuteres som det den er – virkelighetsskapning og forførelse. Også på dette område kommer vi således tilbake til det institusjonelle rammeverk som en forutsetning for frihet. Der må være mangfold, kritikk og diskusjon. Også her må det være en offentlig infrastrukturoppgave å skape betingelser for et slikt mangfold.»

Den prinsipielle begrunnelsen for et armlengdesprinsipp kom også til uttrykk i forarbeidene til kulturrådsloven (lov 7. juni 2013 om Norsk kulturråd). I forarbeidene⁷ begrunnes armlengdeprinsippet på kunst- og kulturfeltet bl.a. med henvisning til Ytringsfrihetskommisjonens utredning:

«Ytringsfrihetskommisjonen omtaler i utredningen NOU 1999: 27 Ytringsfrihed bør finde Sted (særlig side 32) kunstnerisk virksomhet som et autonomt felt. Kommisjonen gir på sett og vis et prinsipielt idémessig grunnlag for institusjonell selvstendighet for tilskuddsgivere til kunstneriske ytringer. Det kan oppsummeres slik:

På samme måte som vitenskapen, forskningen og kunnskapsforvaltningen er kunsten i utgangspunktet et eget autonomt felt. Kunsten representerer et rom der man kan uttrykke det som ikke kan komme fram på annen måte. Kunstneriske ytringer tjener vår evne til å se nye sammenhenger og forme visjoner og nye forståelsesformer.

Kunsten må være fri for å tjene disse formålene.

Den må være fri i den forstand at utøvelsen er uavhengig av myndighetenes politiske idégrunnlag, snevre moralske normer, religiøse trosretninger og andre særinteresser. Det institusjonelle rammeverket må være formet slik at det skaper de rette betingelser for en slik frihet.»

I dag er armlengdeprinsippet nedfelt i Kultur- og likestillingsdepartementets budsjettproposisjon, jf. St.prp 1 (2022-2023):

⁷ Prop. 67 L (2012-2013)

«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.»

Det framgår av dette at kjernen av prinsippet er knyttet til den kunstneriske ytringsfriheten. I gjeldende kulturpolitikk rekkes prinsippet likevel ut over kunstfeltet i snever forstand og innebærer et mer generelt vern mot overstyring av faglig skjønn over bredden av kunstfeltet.

6.3.2 Behovet for lovregulering

Det følger av gjennomgangen ovenfor at prinsippet om armlengdes avstand er et bærende prinsipp i kulturpolitikken. Det er lagt til grunn i forholdet mellom politiske myndigheter og fagetater på nasjonalt nivå, jf. bl.a. omtalen over av kulturetatsloven og Kultur- og likestillingsdepartementets budsjettproposisjon. Som nevnt over ligger prinsippet også som et sentralt premiss for kulturlovens bestemmelser om myndighetenes ansvar på kunstfeltet. Til tross for dette er det ikke direkte uttalt i lovteksten.

Som det framgår av drøftelsen over er armlengdeprinsippet en helt sentral ramme for de temaene som reguleres i kulturloven, dvs. statens, fylkeskommunenes og kommunenes ansvar og virksomhet på kunstfeltet.

Myndighetenes ansvar for å legge aktivt til rette for «*en åpen og opplyst offentlig samtale*», kan på kunstfeltet anses som todelt. Dels dreier det seg om et ansvar for positiv tilrettelegging for et mangfold av kulturvirksomhet. Dels dreier det seg om å sikre vid kunstnerisk og faglig frihet for innholdsproduserende kulturaktører og armlengdes avstand i forvaltningen av kulturpolitiske virkemidler. Offentlig kulturpolitikk må derfor baseres på en balanse mellom disse to til dels motstående forpliktelsene til aktivitet og passivitet, til inngrep og fristilling.

I dag er det bare den ene siden av dette – myndighetenes plikt til å legge aktivt til rette for kulturvirksomhet – som er direkte reflektert i loven. Dersom loven skal gi et dekkende bilde av grunnlaget og rammene for offentlig kulturpolitikk, er det nødvendig at også armlengdeprinsippet lovfestes mer direkte.

Endelig viser departementet til Ytringsfrihetskommisjonens argumentasjon og forslag om en lovfesting av armlengdeprinsippet, jf. pkt. 6.1. Som det framgår av omtalen, var det også bred støtte til forslaget blant de som kommenterte det i høringsrunden.

6.3.3 Avgrensningen av en lovbestemmelse

Kulturpolitisk styring kan skje gjennom vilkår og forutsetninger knyttet til økonomisk støtte/finansiering, gjennom regulering eller gjennom instruksjonsmyndighet eller eierstyring.

Spørsmål om styring vs. uavhengighet kan derfor komme opp i en rekke ulike sammenhenger. Ikke bare ved utøvelse av kunstnerisk og kulturfaglig skjønn ved beslutninger om tildeling av økonomiske tilskudd osv., men også for eksempel ved utforming av regelverk og budsjettforslag, ved kommunale investeringsbeslutninger og

innkjøp (f.eks. av utsmykning av bygninger etc), ved utforming av vedtekter og eierstrategier, ved gjennomføring av eierstyring og generalforsamlinger eller ved utnevning av enkeltpersoner til stillinger eller verv i styrer, råd eller utvalg.

Det vil videre være relativt store forskjeller i forutsetninger og behov, både geografisk og mellom ulike deler av kulturfeltet. For det første kan kommunenes og fylkeskommunenes kulturvirksomhet være organisert ganske ulikt, jf. prinsippet om lokalt selvstyre. For det andre omfatter kulturloven alt fra store profesjonelle kunstinstitusjoner til lokalt frivillig kulturliv, og alt fra arkiv- bibliotek- og museumsområdet til kunst- og kulturfaglig opplæring og utdanning.

Kultur- og likestillingsdepartementet legger derfor til grunn at det verken er mulig eller ønskelig å detaljregulere armlengdeprinsippet på en måte som treffer det konkrete behovet og de praktiske forutsetningene i alle aktuelle situasjoner i alle deler av feltet. Risikoen for at det kan oppstå tilfeller og hensyn som reguleringen ikke har tatt tilstrekkelig høyde for vil i så fall være stor. Også hensynet til lokalt selvstyre taler etter departementets vurdering for å legge reguleringen på et overordnet, prinsipielt nivå.

Dette reiser også spørsmålet om en lovbestemmelse bør avgrenses til kunstfeltet og til beskyttelsen av den kunstneriske ytringsfriheten, som må anses å utgjøre kjernen av armlengdeprinsippet, jf. pkt. 6.3.1. Under noe tvil vil departementet *ikke* foreslå en slik avgrensning. Departementet viser til at det vil kunne gi inntrykk av at prinsippet innskrenkes i forhold til gjeldende kulturpolitikk og forvaltningspraksis. Det er for øvrig et reelt behov for en lovbeskyttelse av prinsippet også på andre deler av kulturfeltet, f.eks. på museumsområdet. I *Kulturrådets museumsundersøkelse 2018* ble det fra flere museer rapportert om situasjoner der armlengdeprinsippet har vært utfordret – spesielt i forholdet mellom museet og det kommunale forvaltningsområdet. Samtidig ser departementet en risiko for at innholdet i og anvendelsen av bestemmelsen kan bli noe uklar dersom den skal dekke hele lovens virkeområde. Departementet ber derfor om høringsinstansenes innspill på spørsmålet om bestemmelsen bør avgrenses til kunstfeltet. Alternativt om den bør avgrenses til kunstfeltet og arkiv, bibliotek og museumssektoren, dvs. de områdene som dekkes av loven § 2 bokstav a) og b).

Departementet vurderer imidlertid at en armlengdebestemmelse bør avgrenses mot kulturmiljøområdet. *Kulturarv* er omfattet av virkeområdet for kulturloven, jf. § 2 bokstav b), og er i Ot.prp. nr. 50 (2006–2007) definert som «... *det som til kvar tid vert identifisert som kulturarv, t.d. i medhald av kulturminnelova ...*». Under kulturarv finnes også kulturmiljøområdet, slik det er definert i Meld. St. 16 (2019-2020). Dette området ligger etter departementets vurdering utenfor kjerneområdet for det kulturpolitiske armlengdeprinsippet. Selv om konkrete beslutninger som forvaltningen gjør på kulturmiljøfeltet i hovedsak tas av personer med kulturmiljøfaglig kompetanse, vil det være tilfeller, både generelt og konkret, hvor kulturmiljøfaglige hensyn vil måtte avveies mot øvrige samfunnsmessige hensyn. Slike avveininger bør kunne være gjenstand for politiske prioriteringer. Dette vil eksempelvis være nødvendig for å oppnå de nasjonale målene i kulturmiljøpolitikken og andre miljømål. Enkelte tilskuddsordninger er i sin innretning dessuten direkte forbundet med avgjørelser som vil måtte tas på bakgrunn av slike

avveininger og prioriteringer. I samråd med Klima- og miljødepartementet, har Kultur- og likestillingsdepartementet derfor kommet til at det er behov for et eksplisitt unntak for kulturmiljøområdet i en lovbestemmelse om armlengdes avstand. Departementet understreker at dette ikke innebærer noen innskrenkning av armlengde som kulturpolitisk prinsipp. Unntaket vil således ikke endre gjeldende rett eller begrense armlengdeprinsippet rekkevidde på arkiv-, bibliotek- og museumsområdet (ABM), eller innskrenke uavhengige ABM-institusjoners autonomi. Det innebærer bare at den foreslåtte særbestemmelsen ikke vil gjelde for denne delen av lovens virkeområde. Se konkret lovforslag under pkt. 6.3.5. Departementet ber om høringsinstansenes innspill til hvordan en slik avgrensning kan utformes mest mulig treffsikkert.

6.3.4 Nærmere om grensen mellom politisk styring og autonomi

Boks 6.1 En armlengdes avstand eller statens forlengede arm?

«Det er også nylig vært reist en opphetet debatt om armlengden mellom departementet og kulturinstitusjonene, blant annet utløst av føringer eller pålegg fra departementet om at institusjonene bør gjøre større innsats for inkludering (av innvandrere med mer), og at de bør planlegge spesifikke arrangementer knyttet til grunnlovsjubileet 1814-2014. Her går det utvilsomt et skille mellom sterk sosialdemokratisk styringsvilje og borgerlig-liberale prinsipper om at politikerne skal holde fingrene fra kunstfattet. Men det kan virke som om debattantene spisser uenigheten til å være større enn den egentlig er – eller iallfall burde være. For begge parter er nok egentlig enige i at både a) overordnet kulturpolitisk styring av institusjonene og b) frihet for den enkelte institusjon til å ta sine spesifikke kunstneriske valg bør kunne foregå side om side. Hvis departementet hadde formulert seg med litt mer ”fingerspitzengefühl”, og hvis opposisjonen hadde utvist litt mer ”sang-froid”, hadde det antakelig ikke oppstått noe stort kulturpolitisk problem.»

«En armlengdes avstand eller statens forlengede arm? Et notat om armlengdesprinsippet i norsk og internasjonal kulturpolitikk», Per Mangset (2014).

Armlengdeprinsippet omtales ofte som en «kulturell grunnlov» og et absolutt prinsipp. Dette er ikke helt treffende. I praksis vil det aldri være tale om å avskjære enhver form for politisk innflytelse eller kontroll over bruk av offentlige midler. I omtalen av armlengdeprinsippet i kulturmeldingen går det klart fram at hensynet til uavhengighet og armlengde må avveies mot andre hensyn:

«Samtidig må armlengdesprinsippet vegast opp mot andre legitime omsyn, for eksempel omsynet til at kunst- og kulturtilbudet skal nå flest mogleg. Når det blir formulert generelle politiske føringer overfor kulturverksemder som mottek offentlig støtte, anten det handlar om at dei skal arbeide for å nå ut til ulike publikumsgrupper eller oppfylle mål om kvalitet, understrekar det at kunsten og kulturen har reell innverknad i samfunnet. Det er viktig at det er ein prinsipiell og vedvarande debatt om spenningsforholdet mellom kunstnarisk og kulturfagleg fridom og andre legitime politiske mål.»

Et sentralt – og krevende – spørsmål er derfor hvor grensen skal trekkes mellom legitim og forsvarlig styring av offentlige midler og en overprøving av kunstfaglige vurderinger som innebærer inngrep i den kunstneriske (ytrings)friheten.

Noen vil hevde at problemet oppstår når de overordnede føringene blir så spesifikke at de påvirker innholdsproduksjon og programmering. Men heller ikke dette gir en klar grense, i og med at også juridiske rammer, budsjettmessige forutsetninger og overordnede målsetninger/føringer nødvendigvis vil påvirke innholdsproduksjon og programmering i større eller mindre grad, avhengig av hvor detaljert de er utformet.

Forarbeidene til kulturrådsloven omtaler balansegangen mellom politisk styring og autonomi slik⁸:

«For Kulturrådet gjelder at de politiske myndigheter skal legge forholdene til rette ved å fastsette overordnede mål, foreta overordnede prioriteringer, tilrettelegge infrastruktur og fastsette økonomiske rammer. Rådet, som besitter fagkompetansen, skal avgjøre hvem og hva som skal få støtte. Rådsmedlemmene skal være uavhengige og oppnevnt på kunst- og kulturfaglig grunnlag.»

I praksis innebærer Kulturrådets status som armlengdeorgan derfor at politiske myndigheter setter de økonomiske og juridiske rammene, samt overordnede mål og prioriteringer for midlene de forvalter. Men innenfor disse overordnede rammene overlates kunst- og kulturfaglige vurderinger og beslutninger til uavhengige fagpersoner.

Etter departementets vurdering må en bestemmelse i kulturloven ivareta en tilsvarende balanse som kulturrådsloven.

En forutsetning for kulturuttrykkenes demokratiserende og kritiske kraft er at beslutninger og prioriteringer som omfatter kunstneriske, innholdsmessige eller kulturfaglige spørsmål tas av fagekspertene på området. Hovedpoenget er å sikre kunsten og kulturens mulighet til fri ytring og samfunnskritikk, inkludert ytringer som kritiserer eiere, bevilgende myndigheter og andre makthavere i samfunnet. Når det gjelder den kunstneriske ytringsfriheten dreier det seg om å sikre at kunsten er fri «*i den forstand at utøvelsen er uavhengig av myndighetenes politiske idégrunnlag, snevre moralske normer, religiøse trosretninger og andre særinteresser*», jf. Prop. 67 L (2012–2013). Som uttrykt i kulturmeldingen dreier det seg om «*å hindre at staten som maktorgan utøver press, sensurerer eller skeivfordeler ressursar til kunstnarar*».

Ikke minst må armlengdeprinsippet sikres på en måte som gjør at befolkningen kan ha tillit til denne uavhengigheten. Dette er en parallell til behovet for redaksjonell uavhengighet i mediene. Grunnen til at både kulturuttrykkene og journalistikken må produseres og formidles med armlengdes avstand fra myndighetene er at de er ytringer som i vid forstand inngår i den demokratiske samfunnsdebatten. Som det uttrykkes av Ytringsfrihetskommisjonen (1999) kan kunst «*gjennom sin appell til vår fantasi, vår evne til å se sammenhenger og forme visjoner, nye forståelsesformer ... tjene vårt engasjement i utviklingen av samfunnet*». Dersom publikum skal kunne bruke disse ytringene som grunnlag for sin egen meningsdannelse og utvikling, krever det at de kan ha tillit til at innholdet ikke er styrt av eiere eller bevilgende myndigheter.

⁸ Prop. 67 L (2012-2013), pkt. 9.1.3.

Samtidig er det et klart politisk ansvar å sørge for at bevilgede midler i kultursektoren benyttes i henhold til Stortingets forutsetninger og bidrar målrettet til å oppfylle gjeldende kulturpolitiske mål. Det er her viktig å ha i mente at styring i denne sammenheng ikke dreier seg om direkte kontroll av hvilke ytringer som skal kunne fremmes på kunst- og kulturfeltet, men om i hvilken grad det er legitimt å knytte vilkår eller forutsetninger til bevilgninger av offentlig økonomiske tilskudd o.l.

Etter departementets vurdering bør en lovbestemmelse reflektere og gi føringer for denne avveiningen. Det må på den ene siden framgå av loven at det *er* legitimt med overordnet kulturpolitisk styring og oppfølging av bevilgninger, inkludert styring som på en eller annen måte fastsetter *overordnede* rammer for det kunstneriske og kulturfaglige innholdet. På den andre siden må en lovbestemmelse sikre at konkrete kunstneriske og kulturfaglige beslutninger fattes uavhengig av politiske myndigheter.

Det sentrale er derfor at enhver form for styring må utøves på tilstrekkelig overordnet nivå. Det er vanskelig å gi et definitivt svar på hvor denne grensen vil gå i alle aktuelle praktiske tilfeller, men her kan formålsbetraktninger gi veiledning, jf. over om forslag til ny formålsbestemmelse.

Med henvisning til eksemplene nevnt i rapporten til Per Mangset, jf. innledningen til avsnittet, vil det etter departementets vurdering for eksempel kunne være i tråd med armlengdeprinsippet å gi føringer i form av vilkår/forutsetninger for tilskudd om at inkludering, mangfold eller universell utforming e.l. skal prioriteres. Forventninger om at det planlegges konkrete arrangementer eller tiltak knyttet til et konkret nasjonalt jubileum eller liknende vil ligge noe nærmere grensen, men bør fortsatt kunne være akseptabelt så lenge det nærmere innholdet i arrangementer og tiltak overlates til uavhengige kunstneriske og kulturfaglige vurderinger. Derimot vil det som hovedregel være et brudd på prinsippet dersom myndighetene stiller konkrete krav til *hvordan* temaet (jubileet e.l.) skal behandles, for eksempel om hvilke kunstneriske verk som skal vises/framføres, hvilke perspektiver som skal løftes i en utstilling, hvilke personer som skal være involvert eller om konkrete innholdsmessigevalg knyttet til presentasjon og framføring. Det klassiske bruddet på armlengdeprinsippet vil være å gi føringer om at en historisk hendelse, en person, en statlig myndighet, en politisk retning eller et parti skal omtales i positive ordelag eller at man skal unngå eller nedtone kritiske ytringer mot slike, jf. over om begrunnelsen for prinsippet.

Departementet ber om innspill fra høringsinstansene om den nærmere grenseoppgangen mellom politisk styring og kunstnerisk og kulturfaglig autonomi.

6.3.5 Lovforslag

Kultur- og likestillingsdepartementet foreslår etter dette en todelt lovfesting av armlengdeprinsippet.

For det første foreslår departementet å ta inn en henvisning til armlengdeprinsippet i formålsparagrafen. Forslaget er ment som en lovforankring av armlengde som kulturpolitisk prinsipp og rettesnor for myndighetsutøvelse på området. Som det framgår av pkt. 6.3.3 omfatter kulturloven et stort mangfold av aktører og aktiviteter, og behovet og

forutsetningene for en streng praktisering av et armlengdesprinsipp vil variere både geografisk og mellom ulike deler av sektoren. Bestemmelsen vil derfor være en politisk programmerklæring, som i seg selv ikke utløser juridiske rettigheter og plikter.

Det kulturpolitiske armlengdeprinsippet kan bl.a. legge føringer på hvordan tilskuddsordninger bør utformes og forvaltes, inkludert f.eks. budsjettprosessen (der det f.eks. kan tale mot utstrakt bruk av øremerkede tilskudd), utforming av regelverk (der det tilsa at kunstnerisk eller kulturfaglig skjønn bør være et sentralt element ved tildeling av midler til innholdsproduksjon innenfor kunst og kultur) eller organisering og utnevning (der det kan tilsa at utnevning av fagpersoner ikke bør være en rent politisk beslutning, men at det bør innhentes råd/innstilling fra berørte organisasjoner e.l.).

For det andre foreslår departementet en mer konkret og bindende rettsregel som ny § 2 a i kulturloven:

Avgjerder som i hovudsak er baserte på kunstnerisk eller kulturfagleg skjønn, skal treffast av personar eller verksemder med relevant fagkompetanse. Politiske styresmakter kan ikkje overprøva eller instruera om innhaldet i slike avgjerder. Dette er ikkje til hinder for overordna styring gjennom økonomiske og juridiske rammer og generelle mål.

Første ledd gjeld ikkje avgjerder basert på kulturmiljøfagleg skjønn, inkludert avgjerder om tildeling av tilskot til tiltak knytta til kulturmiljø, eller til ivaretaking av tradisjonshandverk når tilskotet har samanheng med slike tiltak.

Første ledd første punktum slår fast at kunstnerisk- og kulturfaglig skjønn skal utøves av personer med relevant fagkompetanse. Bestemmelsen krever ikke at beslutninger på feltet skal være basert på kunst- eller kulturfaglig skjønn, men når de er det følger det av bestemmelsen at det konkrete skjønnnet skal utøves av fagpersoner. I likhet med andre punktum gjelder bestemmelsen dermed bare der ordningen/virkemidlet er innrettet slik at konkrete beslutninger er basert på slik skjønnsutøvelse. Se nærmere om avgrensningen i merknadene til andre og tredje punktum nedenfor. Autonomi hindrer politisk overstyring, men sikrer i seg selv ikke at beslutninger fattes på bakgrunn av kunst- og kulturfaglig kompetanse. Dette kan framstå som åpenbart, men uten en slik presisering kunne man se for seg at kunst- og kulturfaglige beslutninger kunne tas av alle andre enn politiske myndigheter, jf. andre punktum. «Relevant fagkompetanse» innebærer ikke noe krav om formell utdanning. Relevant realkompetanse, opparbeidet gjennom betalt eller ubetalt arbeid, etterutdanning, fritidsaktiviteter osv, kan også være tilstrekkelig.

Første ledd andre og tredje punktum konkretiserer det overordnede prinsippet i første punktum ved å nedfelle en avveining mellom legitim politisk styring og kunstnerisk og kulturfaglig autonomi. Dette gjøres ved å slå fast at autonomien vil gjelde innenfor de generelle, overordnede rammene som er fastsatt. Typisk vil det dreie seg om fastsatte budsjetter, vedtatt regelverk og overordnede politiske mål. Se for øvrig drøftelsen under pkt. 6.3.4 om avveiningen mellom politisk styring og faglig autonomi. Dette er parallelt

med reguleringen av redaksjonell uavhengighet i mediene⁹, som slår fast at redaktørens særlige uavhengige stilling gjelder «*innenfor rammen av mediets grunnsyn og formål*». Bestemmelsen slår fast at politiske myndigheter har en rett til styring og kontroll med offentlige midler på overordnet nivå. Men innenfor disse generelle rammene skal konkrete avgjørelser basert på kunst- eller kulturfaglig skjønn fattes uavhengig av politiske myndigheter.

Bestemmelsen gjelder slike beslutninger som er nevnt i andre ledd første punktum, dvs. «*[a]vgjerder som i hovudsak er basert på kunstnerisk eller kulturfagleg skjønn*». Bestemmelsen vil dermed ikke innebære noen plikt til at beslutninger på kulturfeltet skal være basert på kunst- eller kulturfaglig skjønn. Men der de *er* det, skal skjønnet i enkeltsaker utøves uavhengig av politiske myndigheter. Bestemmelsen vil omfatte avgjørelser som utelukkende eller i all hovedsak er basert på kunstnerisk eller kulturfaglig skjønn, f.eks. å fastsette det innholdsmessige programmet av kunstneriske oppsetninger og tilbud.

Begrepet «kunstnerisk eller kulturfaglig skjønn» er brukt i reguleringen av armlengdeprinsippet i lov 7. juni 2013 nr. 31 om Norsk kulturråd. I utgangspunktet vil det derfor være naturlig å forstå begrepet på samme måte i de to lovene. Begrepet er imidlertid ikke nærmere definert, verken i lovteksten eller i forarbeidene til kulturrådsloven. En viss veiledning kan likevel leses ut av Forskrift om tilskudd fra Norsk kulturfond¹⁰ § 7, som regulerer hvilke kriterier armlengdeorganet Kulturrådet skal legge vekt på ved tildeling av tilskudd. Mens det følger av første ledd at vedtakene skal baseres på «*kunst- og kulturfaglig skjønn*», presiseres det i andre ledd at dette innebærer en helhetsvurdering av innkomne søknader ut fra «*[k]valitetsmessige kriterier*». Dette tilsier at skjønnsmessige kvalitetsvurderinger av kunst eller kulturprodukter/-prosjekter i alle fall utgjør en kjerne i begrepet. Departementet legger til grunn at dette også stemmer overens med alminnelig forståelse og praksis på feltet. Bestemmelsen bør derfor forstås slik at den kommer til anvendelse der beslutninger treffes på bakgrunn av vurderinger der kunstnerisk eller kulturfaglig kvalitet er et vesentlig element i skjønnet. Beslutninger som ikke inneholder slike vurderinger, vil ikke være omfattet. Konkrete beslutninger vil ofte være basert på en kombinasjon av kunstneriske/kulturfaglige, økonomiske, juridiske og andre forhold. Som eksempel kan nevnes beslutninger om innkjøp av et monument eller en installasjon til utsmykning av det offentlige rom. Selv om det dreier seg om et kunstverk, og selv om kunstfaglig skjønn da vil være et (viktig) moment i beslutningen, vil det også kunne være en rekke andre hensyn som spiller inn i en slik avgjørelse, inkludert hensyn til arealplanlegging, trafiksikkerhet og økonomiske hensyn. Bestemmelsen vil derfor ikke avskjære politiske myndigheters beslutningsmyndighet i slike saker.

Med «politiske styresmakter» menes i bestemmelsen alle deler av statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning som ligger under politisk styring. Departementet har dermed valgt å ikke bruke det begrepet som definerer pliktsubjektene i loven for øvrig, dvs. «offentlige

⁹ Lov 29. mai 2020 nr. 59 om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier (medieansvarsloven).

¹⁰ Forskrift 31. oktober 2014 nr. 1387.

styresmakter». Grunnen til dette er at kunstfaglige institusjoner selv kan være en del av den offentlige forvaltningen, jf. for eksempel Kulturrådet og Norsk filminstitutt. Loven vil ikke være til hinder for slike løsninger, men vil da forutsette at styringslinjene mellom politisk ledelse og de konkrete kunstneriske og kulturfaglige vurderingene kuttet. Dette får også fram at hovedpoenget er å unngå *politisk* styring av kunst og kultur.

Begrepet «avgjerder» er valgt for å ikke avgrense prinsippet til enkeltvedtak slik dette er definert i forvaltningsloven § 2, dvs. avgjørelser som «*treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer*». Beslutninger om tildeling av økonomiske tilskudd vil som regel være enkeltvedtak. Derimot vil beslutninger om programmering av forestillinger, sammensetning av utstillinger, innkjøp, leie- eller låneavtaler osv normalt ikke være enkeltvedtak. Slike beslutninger kan likevel omfattes av bestemmelsen, som da vil sikre faglig autonomi og at politisk styring vil skje på overordnet nivå.

En slik lovbestemmelse vil for eksempel kunne ha betydning for vurderingen av et enkeltvedtak etter den alminnelige forvaltningsrettslige ugyldighetslæren. Bestemmelsen kan gi veiledning om hvilke hensyn som i en konkret sak må regnes som utenforliggende eller hvilke hensyn som skulle ha inngått i vurderingen. Det kan også avgjøre om en forskjellsbehandling kan regnes som «saklig» eller om en avgjørelse må anses som «grovt urimelig». Ut over dette vil bestemmelsen ikke gi konkrete rettigheter eller plikter som kan påberopes av enkeltpersoner.

Andre ledd slår fast at den særlige lovreguleringen av armlengdeprinsippet i kulturloven § 2a ikke gjelder for kulturmiljøområdet, slik det er definert i Meld. St. 16 (2019-2020). Forslaget er begrunnet i pkt. 6.3.3. Med «tiltak knytta til kulturmiljø» menes blant annet istandsetting-, skjøtsel-, vedlikehold-, sikring-, dokumentasjon-, eller konserveringstiltak av kulturminner og kulturmiljø. For at unntaket skal komme til anvendelse på beslutninger om tilskudd til ivaretagelse av tradisjonshåndverk, må tilskuddet være knyttet til kulturmiljøtiltak. Andre ledd endrer ikke gjeldende rett eller innskrenker det kulturpolitiske armlengdeprinsippet på arkiv-, bibliotek og museumsområdet.

7 Kommunal planlegging

7.1 Bakgrunn

7.1.1 Stortingets behandling av kulturmeldingen

Det er Stortingets behandling av kulturmeldingen fra 2018 som danner de politiske rammene for arbeidet med å revidere kulturloven.

I meldingen ble det orientert om at departementet ville gjennomgå kulturlova med sikte på å gjøre den til et «styringsverktøy». En konkret løsning som ble omtalt som aktuell var å styrke kommunenes og fylkeskommunenes ansvar ved å *«utvide kulturlova med planføresegner etter mønster frå folkehelselova»*. Formålet skulle være å *«styrkje og samordne planlegginga for kulturverksemd regionalt og lokalt og gi dette arbeidet ei tydeleg forankring på nasjonalt nivå, der staten òg er forplikta til å delta»*.

I innstillingen støttet flertallet (H, FrP, V og KrF) *«regjeringens intensjon om å styrke og samordne planleggingen for kulturvirksomhet regionalt og lokalt, og gi dette en tydelig forankring på nasjonalt nivå»*. Mindretallet (AP, SP og SV) ønsket på sin side *«en kulturlov som stiller tydeligere krav til kulturforvaltning lokalt og regionalt»*. AP og SV uttrykte i tillegg forventning om *«klare krav til den lokale forvaltningen, og krav om kulturplan i alle kommuner»*.

Det var derfor bred støtte i Stortinget til å revidere og styrke loven, og til å utrede en egen planbestemmelse for kulturfeltet.

7.1.2 Innspill

I innspillet fra 11. desember 2019 viser Norsk kulturforum (NOKU) til omtalen av kulturfeltet i *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (2019-2023)*, og anser dette som *«en viktig utvikling og et viktig tiltak»*. NOKU mener likevel det er behov for *«en ytterlig planforankring i Kulturloven, gjennom å revidere loven etter modell fra folkehelseloven»*. NOKU foreslår derfor at loven stiller krav til fylkeskommunen og kommunen om hvert fjerde år å lage et oversiktsdokument hvor tilstanden til kulturlivet i fylkeskommunen og kommunen vurderes sett opp mot de nasjonale målsettingene. Oversikten skal inngå som grunnlag for arbeidet med fylkeskommunens og kommunens planstrategi i kommunen. NOKU foreslår videre å lovfeste en plikt til at kommunen skal planlegge kulturarbeidet, i tillegg til krav om dialog og samarbeid om nasjonale målsetninger, fylkeskommunes samarbeid og kunnskapsutveksling med kommunene, samt statsforvalterens tilsynsansvar.

I brev 9. juni 2022 presenterte KS Hovedstyre noen innspill til arbeidet med ny kulturlov. KS peker bl.a. på at kulturfeltet allerede er inkludert i kommunale planer i de fleste kommuner. Med henvisning til statens veileder for styring av kommunesektoren mener KS at *«en styrking av kulturfeltets plass i kommunale planer bør skje gjennom utviklingsarbeid og ikke gjennom lovregulering av sektorvise særkrav»*. Innspillet viser også til at KS har utviklet et eget kurs i samfunnsplanlegging, og at KS som utviklingspartner for

kommunesektoren bidrar til å styrke kommunesektorens eget arbeid med å forankre kulturfeltet i kommunale planer, blant annet ved å vise kulturfeltets betydning for å nå bærekraftsmålene.

7.1.3 Kultur i kommunal planlegging

I rapporten «Ung kultur»¹¹ peker Telemarksforskning på helhetlig kommunalt planarbeid som en viktig faktor med betydning for kulturtilbudet i en kommune (side 115):

«Hvordan planprosessen er organisert, forankret og gjennomført kan således ha stor betydning for prioritering og gjennomføring på politikkområdet. Som på andre politikkområder vil det også være lettere å utløse regionale og statlige midler til tiltak for barn og unge, dersom tiltaket er forankret i kommunalt planverk.»

Samtidig er det store variasjoner i hvilken grad kultursektoren får oppmerksomhet i lokale planprosesser.

På oppdrag fra Norsk kulturforum og Fagforbundet gjennomførte Telemarksforskning i 2019 to undersøkelser om henholdsvis kommunal organisering av kultur og kompetanse blant kulturarbeidere.¹² Undersøkelsene viste at bare 36 prosent av kommunene har en dedikert kulturplan, det vil si at kultur ikke bare inngår i for eksempel kommuneplanens samfunnsdel. Det er særlig små kommuner som ikke har en egen kulturplan. Undersøkelsen viste videre at kommuner som har en kulturplan bruker opp mot 25 prosent mer penger på kultur og idrett (netto driftsutgifter) per innbygger enn kommuner som ikke har dette.

Rapporten "*Kultur + skole = sant – et kunnskapsgrunnlag om kulturskolen i Norge*"¹³ slår fast at kulturskolesektoren mangler politisk styring både på nasjonalt og lokalt nivå, og at det lokale planverket ofte er mangelfullt, noe som gjør at kulturskolene får liten oppmerksomhet i politiske organer lokalt.

I en rapport fra 2021 har Oxford research kartlagt kulturfeltet i kommunesektoren¹⁴. Som ledd i kartleggingen ble det bl.a. gjennomført en breddestudie som survey, der samtlige av landets 356 kommuner ble invitert til å delta. I surveyen svarte de fleste av respondentene at kulturfeltet har en eller annen forankring i planverket. De fleste kommunene har, eller holder på med, å utarbeide strategiplan for kulturfeltet. Omtrent én av fire kommuner har likevel ikke strategiplan for kulturfeltet, og har heller ikke mål om å få det. Til dette kommenterer Oxford research at: «*Nå er det heller ikke slik at det er lovfestet at kulturfeltet skal behandles i kommunens planverk*». Surveyen viser at «*en del kommuner utelater kulturfeltet i sine planer*». Oxford research kommenterer til dette:

¹¹ Hylland, O. M., Haugsevje, Å. D., Schnell, A. J. & Miland, K. P. (2019). Ung kultur – et kunnskapsgrunnlag (TF-rapport nr. 493). Bø i Telemark: Telemarksforskning.

¹² Miland, K. P. & Kleppe, B. (2019). Organisering og kompetanse i kommunal kultursektor (TF-rapport nr. 532). Bø i Telemark: Telemarksforskning.

¹³ Berge, O., Angelo, E., Heian, M. T. & Emstad, A.B. (2019). Kultur + skole = sant Kunnskapsgrunnlag om kulturskolen i Norge (TF-rapport nr. 489). Bø i Telemark: Telemarksforskning.

¹⁴ Oxford Research AS. (2021). Kulturfeltet i kommunesektoren. En fri, mangfoldig og skapende kraft. Kommunesektorens organisasjon/ FOU.

«I møte med flere kulturpolitikere understrekes viktigheten av at kulturfeltet er behandlet i planverket. Flere av politikerne tar opp bekymringer rundt at dersom feltet ikke en gang er nevnt i kommunens planer, blir kultur lett et lite aktuelt politikkområde som ansees for å være lite nyttig og viktig i samfunnsutviklingen. I ytterste konsekvens kan det føre til at kulturfeltet innskrenkes og nedskaleres i kommunebudsjettet. Da mister kommunene mye av mulighetene til å kunne gi innbyggerne tilgang til kunst og kultur av høy kvalitet og til å stimulere mekanismer som gjør at lokalsamfunn blir attraktive og levende. Samtidig innskrenkes muligheten til å bruke kunst og kultur som virkemiddel for samfunnsutvikling på tvers av politikkområder.»

7.2 Gjeldende rett

7.2.1 Kulturloven

Kommunenes og fylkeskommunenes ansvar og oppgaver på kulturfeltet er regulert i kulturloven §§ 4 og 5. Bestemmelsene slår bl.a. fast at kommuner og fylkeskommuner skal sørge for økonomiske, organisatoriske, informerende og andre relevante virkemiddel og tiltak som fremmer og legger til rette for et bredt spekter av kulturvirksomhet regionalt og lokalt.

Forarbeidene til kulturloven, jf. Ot.prp. nr. 50 (2006-2007), omtaler planarbeid som inkluderer kultursektoren som et viktig ansvar for fylkeskommuner og kommuner:

«Den innsatsen *fylkeskommunane* gjer på kulturområdet, dreiar seg om enkelte lovpålagde oppgåver, om medansvar for oppgåver som òg er forankra på statleg nivå, og om sjølvdefinerte oppgåver. *Lovpålagde oppgåver* er først og fremst knytt til fylkesbibliotek og -arkiv og til planarbeid som òg omfattar kulturverksemd.

[...]

Det *kommunale forvaltningsnivået* har i dag eit omfattande engasjement på kulturområdet. Til liks med fylkeskommunane omfattar det medansvar for oppgåver som òg er forankra på statleg nivå, det gjeld enkelte lovpålagde oppgåver og sjølvdefinerte oppgåver. [...] Plan- og bygningslova pålegg kommunane planleggingsoppgåver med sikte på å samordna den fysiske, økonomiske, sosiale, estetiske og kulturelle utviklinga i kommunane.»

7.2.2 Plan- og bygningsloven

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) inneholder flere bestemmelser som er relevante for kulturområdet. Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser. Kommunene er lokal planmyndighet. Gjennom plan- og bygningsloven er alle kommuner pålagt å ha en kommunal planstrategi, og en kommuneplan som omfatter en samfunnsdel med handlingsdel og en arealdel.

Den kommunale planstrategien er et hjelpemiddel for kommunestyret til å avklare hvilke planoppgaver kommunen skal prioritere i valgperioden for å møte kommunens behov. Et viktig siktemål er å styrke den politiske styringen av hvilke planoppgaver som skal prioriteres. Den kommunale planstrategien er ikke en plan i seg selv, men skal drøfte

utviklingstrekk i kommunene som samfunn og organisasjon som grunnlag for å vurdere planbehovet i kommunestyreperioden.

Kommuneplanen er styrende for all planlegging i kommunen, og skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien. Det kan utarbeides kommunedelplaner for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder. Kommunedelplaner skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal føles opp de fire påfølgende år eller mer. Handlingsdelen skal revideres årlig. En kommunedelplan, f.eks. for kultur, vil være juridisk forpliktende for kommunestyret. Kommuneplanens samfunnsdel er kommunestyrets overordnede styringsdokument og skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Kommuneplanens samfunnsdel skal være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen. Kommuneplanens samfunnsdel skal ha en handlingsdel som viser hvordan den skal følges opp. Handlingsdelen gir grunnlag for kommunens prioritering av ressurser, planleggings- og samarbeidsoppgaver og konkretiserer tiltakene innenfor kommunens økonomiske rammer. Handlingsdelen har en fireårig horisont, og skal revideres årlig sammen med kommunens økonomiplan og budsjett. Økonomiplanen etter kommuneloven § 14-2 kan inngå i eller utgjøre handlingsdelen.

I regional planstrategi avklares de regionale planbehovene i fylkestingsperioden, herunder hvordan pågående og nye regionale planoppgaver skal følges opp.

Regjeringen fastsetter nasjonale forventninger som peker på mål, oppgaver og interesser som regjeringen mener fylkeskommunene og kommunene bør legge vekt på i sin planlegging etter plan- og bygningsloven i kommende fireårsperiode. I *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023* er det for første gang uttrykt klare forventninger om at fylkeskommuner og kommuner må ivareta kunst og kultur som del av kommunal og regional planlegging.

Staten kan også utarbeide planretningslinjer og bestemmelser som legger rammer for kommunene. I følge plan- og bygningsloven kan Kongen bl.a. gi pålegg om å utarbeide regional plan for bestemte områder og gjennom forskrift fastsette nærmere bestemmelser om innhold og organisering, jf. § 8-1.

7.2.3 Kommuneloven

Kommuneloven kapittel 25 har regler om internkontroll. Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges, og det er kommunedirektør som er ansvarlig. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetenes størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Det følger av kommuneloven § 25-2 at kommunedirektør skal rapportere minst en gang i året til kommunestyret eller fylkestinget om blant annet internkontroll.

7.2.4 Eksempel på andre lover med regler om kommunal planlegging

Folkehelsesloven

I henhold til folkehelseloven § 5 første ledd skal kommunen ha «*nødvendig oversikt over helsetilstanden i befolkningen og de positive og negative faktorer som kan virke inn på denne*». Oversikten skal bl.a. baseres på opplysninger fra statlige, fylkeskommunale og kommunale helsemyndigheter, samt «*kunnskap om faktorer og utviklingstrekk i miljø og lokalsamfunn som kan ha innvirkning på befolkningens helse*». Folkehelseinstituttet (FHI) skal etter loven § 25 gjøre tilgjengelig opplysninger som grunnlag for kommunenes og fylkeskommunenes oversikter. FHI utgir hvert år folkehelseprofiler med blant annet befolkningsdata, data om oppvekst og levekår, miljø, skader og ulykker, helserelatert atferd og helsetilstand. Videre tilgjengeliggjør FHI gjennom Norgeshelse og KommuneHelse statistikkbanker opplysninger som kommunene benytter i oversiktsarbeidet sammen med lokalkunnskap og andre relevante kilder. Oversikten skal inngå som grunnlag for arbeidet med kommunens planstrategi. Etter § 6 andre ledd skal kommunen i kommuneplanen «*fastsette overordnede mål og strategier for folkehelsearbeidet som er egnet til å møte*» de utfordringene som er identifisert i oversikten. Målene og strategiene skal være egnet til å møte de utfordringene som kommunen står overfor med utgangspunkt i oversikten. Kommunen skal etter § 7 iverksette nødvendige tiltak for å møte folkehelseutfordringene. Helsedirektoratet har etter § 24 i oppgave å gi råd til blant annet kommuner og fylkeskommuner om strategier og tiltak i folkehelsearbeidet.

Alkoholloven

Kommunen har etter alkoholloven § 1-7d en plikt til å utarbeide en alkoholpolitisk handlingsplan. Loven gir ingen direkte anvisninger om hva planen skal inneholde, men den bør angi de alkoholpolitiske hovedmålene og de delmål kommunen legger til grunn for sin alkoholpolitikk, samt de virkemidlene som vil tas i bruk for å nå disse målene. For eksempel kan virkemidler som tak på antall salgs- og skjenkesteder, åpningstider og kontrolltiltak nedfelles i planen. Planen bør konkretisere hvilke tiltak kommunen vil satse på for å nå den landsomfattende målsetningen om å redusere alkoholforbruket. Planen bør behandles i hver kommunestyreperiode. Det er ikke utarbeidet nærmere forskrifter til bestemmelsen.

Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet (ikke i kraft)

Lov 20. desember 2022 nr. 121 om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet presiserer kommunens ansvar for organisering og samordning, og pålegger kommunen å ta boligsosiale hensyn i planleggingen. Loven presiserer også at kommunen skal samarbeide med andre offentlige aktører som kan bidra i arbeidet for vanskeligstilte på boligmarkedet. Kommunen gis en plikt til å ha en oversikt over behovet for ordinære og tilpassede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet, og at denne oversikten skal inngå som grunnlag for arbeid med kommunens planstrategi. Departementet foreslår også å lovfeste at kommunen skal fastsette overordnede mål og strategier for det boligsosiale arbeidet i kommuneplanen. Loven trer i kraft 1. juli 2023.

7.3 Departementets vurdering

7.3.1 Innledning

Det følger av Hurdalsplattformen at:

«Kulturen bidrar til å skape både levande lokalsamfunn og eit godt liv for den enkelte. Regjeringas kulturpolitikk vil derfor støtte opp under eit ope, inkluderande og mangfaldig kulturliv i heile landet og leggje til rette for eit kontinuerleg samspel mellom den profesjonelle og den frivillige kulturen. Regjeringa vil gjennomføre eit nytt kulturløft som skal komme heile landet til gode, og særleg satse på den lokale og regionale kulturen. Folk skal ha tilgang til kunst og kultur, uavhengig av kven dei er, og kor dei bur.»

Et overordnet mål er derfor at kunst- og kulturlivet skal være tilgjengelig for alle og oppmuntre den enkelte til å oppleve og delta i kulturaktiviteter, uavhengig av for eksempel bosted.

Kulturloven er en rammelov som understreker statens, fylkeskommunenes og kommunenes overordnede ansvar for å «*fremja og leggja til rette for eit breitt spekter av kulturverksemd*». Da Stortinget vedtok loven ble det lagt vekt på at den ikke måtte gi føringer som hindret tilpasninger til lokale forutsetninger og behov. Loven inneholder derfor i liten grad konkrete rettslige forpliktelser og ingen reaksjonsmuligheter.

Det framgår av undersøkelsene referert under pkt. 7.1.3 at det varierer hvor stor oppmerksomhet kultursektoren får i kommunal planlegging. Kombinasjonen av få klare rettslige forpliktelser og varierende oppmerksomhet i kommunale planprosesser innebærer etter departementets vurdering en risiko for at kultursektoren kan bli en salderingspost, særlig i tider med anstrengt kommuneøkonomi.

Kommuneloven §§ 2-1 og 2-2 slår fast at kommunene utøver selvstyre innenfor nasjonale rammer, og at selvstyret ikke skal begrenses mer enn det som er nødvendig for å nå nasjonale mål. Stortingsmeldingen *Stat og kommune - styring og samspel*, Meld. St. 12 (2011-2012), slo fast at økonomisk og juridisk rammestyring skal være hovedprinsippet for statlig styring av kommuner. Det vil si at man skal unngå detaljert regulering av organisatoriske forhold i kommunene, og generelt unngå detaljert regulering av hvordan oppgaver skal løses.

I det følgende vurderer Kultur- og likestillingsdepartementet derfor hvordan kulturloven kan gjøres til et bedre styringsverktøy og hvordan planleggingen for kulturvirksomhet kan styrkes i tråd med Stortingets forventninger, samtidig som kommunens virksomhet detaljstyres i så liten grad som mulig. Konkret vurderer departementet om en særbestemmelse om kommunal og fylkeskommunal planlegging på kulturfeltet kan sikre at kulturfeltet blir trukket inn i ordinære kommunale planprosesser. Departementet har sett hen til folkehelsesloven som blant annet har bestemmelser om planforankring av folkehelsearbeidet. Samtidig må eventuelle krav om planforankring av fylkeskommunen og kommunens kulturarbeid være tilpasset kulturfeltet.

Departementet mener det kan være aktuelt at kulturloven får et krav om kommunal og fylkeskommunal planlegging som går lenger enn plan- og bygningsloven § 3-1.

Det vil ikke være noe motsetningsforhold mellom et slikt krav og en lovfesting av armlengdeprinsippet. Kulturpolitisk styring er både legitimt og nødvendig. Planverket er her et sentralt verktøy. Armlengdeprinsippet innebærer i praksis at styring må skje på tilstrekkelig overordnet nivå og at konkrete kunst- og kulturfaglige avgjørelser skal fattes uavhengig av politiske myndigheter.

7.3.2 Oversikt over status og utviklingsbehov på kulturfeltet

I kulturloven er kommuner og fylkeskommuner gitt et selvstendig ansvar for å legge til rette for kulturvirksomhet lokalt og regionalt. Årsaken er at de lokale behovene og utfordringene vil være ulike. I forarbeidene¹⁵ kommenteres dette slik i tilknytning til lovens formål:

«I lovframlegget er det lagt vekt på at lovfesting ikkje må skapa firkanta rammevilkår som hindrar nødvendig tilpassing til lokale behov og kontinuerlege endringar i kultursektoren. Kulturpolitikken må heile tida kunna tilpassa seg ein sektor i rask endring og fanga opp nye behov. Både løyvingnivå og prioriteringar bør difor vera gjenstand for politiske vedtak og ikkje bindast i lovs form.»

Pliktreglene i loven er basert på en forutsetning om at behovene vil variere, både geografisk og over tid. Kommunene og fylkeskommunenes plikt etter loven § 4 til å *«syta for økonomiske, organisatoriske, informerande og andre relevante verkemiddel og tiltak som fremjar og legg til rette for eit breitt spekter av kulturverksemd regionalt og lokalt»* forutsetter dermed innsikt i lokale forhold og utviklingsbehov.

Å ha god oversikt over lokale forhold og forutsetninger er nødvendig for å kunne oppfylle målet om at alle innbyggere skal ha mulighet for å oppleve og delta i kulturaktiviteter. Oversikt over utviklingstrekk er en forutsetning for å identifisere og forutsi utfordringer og behov på kultursektoren. Identifisering av status og utviklingsbehov vil i sin tur gi kommunene et grunnlag for å møte utfordringene og ta det ansvaret de har etter kulturloven, og et grunnlag for å treffe beslutninger i det løpende arbeidet og i planleggingen etter plan- og bygningsloven.

Selv om slik oversikt etter departementets vurdering er en forutsetning for å kunne ivareta pliktene etter kulturloven, er det ikke et uttalt krav i loven i dag. Departementet foreslår derfor en bestemmelse som gir kommuner og fylkeskommuner i oppgave å ha oversikt over status og utviklingsbehov på kulturfeltet.

Oversikten bør være skriftlig. Krav om skriftlighet har til hensikt å sikre at oversikten kan inngå som grunnlag for planarbeidet. Slik kan oversikten legge til rette for en faktabasert prioritering av kulturfeltet. Et krav om at det skal utarbeides et skriftlig grunnlag kan også bidra til at kulturfeltet får økt oppmerksomhet i planprosessene og dokumentet vil være tilgjengelig for kommunestyret, fylkestinget og andre folkevalgte organer. Disse vil ha mulighet for å ta det opp dersom utviklingsbehov identifisert i oversikten ikke har blitt tilstrekkelig reflektert eller ivare tatt i planverket. Publikum vil også kunne få innsyn i dokumentet etter reglene i offentleglova og plan- og bygningsloven (pbl). I henhold til pbl § 1-9 har enhver rett til å *«gjøre seg kjent med alternative utkast til planer etter denne lov, herunder dokumenter som ligger til grunn for planutkastene med de unntak som følger av § 13 eller §§ 20 til 26 i offentleglova»*. Endelig vil dette være et lovkrav underlagt internkontroll i henhold til reglene i kommuneloven kapittel 25, jf. pkt. 7.2.3 over.

Ut over skriftlighet innebærer forslaget ingen konkrete krav til «oversikten». Fylkeskommuner og kommuner vil ha ulike forutsetninger og behov, også med hensyn til

¹⁵ Ot.prp. nr. 50 (2006-2007) pkt. 5.1.

innhold, omfang og hvilke kilder som skal brukes. Dette tilsier at det må gjøres en vurdering lokalt av hva som anses nødvendig for formålet. Om den skriftlige oversikten utformes som et eget dokument eller inngår i annet skriftlig grunnlag for planarbeidet, vil være opp til den enkelte kommune/fylkeskommune å vurdere. Forslaget skiller seg dermed vesentlig fra systemet i folkehelseloven, der kommunene og fylkeskommunenes oversiktsarbeid støttes av blant annet Folkehelseinstituttet som har i oppgave å overvåke utviklingen av folkehelsen, utarbeide oversikt over befolkningens helsetilstand og faktorer som påvirker denne, samt utføre helseanalyser og drive forskning på folkehelseområdet.

Som et veiledende utgangspunkt bør «*status*» inneholde en beskrivelse av aktører og tilbud på kulturfeltet, samt organisering, forvaltning og samarbeidsstrukturer på feltet. «*Utviklingsbehov*» bør omfatte en beskrivelse av utviklingstrekk – f.eks. i befolkningens størrelse, alders- og kjønnsfordeling, sosioøkonomiske faktorer, geografiske fordeling mv. – som kan påvirke behovene over tid.

"*Kulturfelter*" i fylkeskommunen/kommunen vil i prinsippet omfatte hele lovens virkeområde. Det kan også være relevant å vise hvordan kulturfeltet samvirker med eller påvirkes av andre deler av fylkeskommunal/kommunal forvaltning og eventuelt annet relevant planverk. Departementet legger til grunn at det kan være særlig aktuelt å se kultur- og utdanningssektorene i sammenheng for å fremme et bredt spekter av kulturvirksomhet for, med og av barn og unge, jf. blant annet opplæringslovens bestemmelse om kulturskole.

Kultur- og likestillingsdepartementet vil vurdere å utarbeide en veileder til bestemmelsen, dersom erfaringene med praktiseringen skulle tilsi det.

7.3.3 Mål og strategier for kulturfeltet i planverket

Som nevnt under pkt. 7.2.1 omtaler forarbeidene til kulturloven kommunenes planarbeid som en sentral del av kommunenes ansvar på kulturfeltet. Til tross for dette inneholder kulturloven ingen konkrete referanser eller krav til dette arbeidet.

I plan- og bygningsloven omfattes kulturfeltet av § 3-1 som angir oppgaver og hensyn i planlegging etter loven. Det følger f.eks. av bokstav a) at planer etter loven skal «*sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og regioner, avklare samfunnmessige behov og oppgaver, og angi hvordan oppgavene kan løses*» (departementets utheving). Ifølge forarbeidene¹⁶ angir § 3-1 «*en del viktige oppgaver og hensyn som skal ivaretas i planleggingen*». Generelt slås det fast at «*uttrykkene som er valgt skal forstås i vid betydning*». Hva som mer konkret ligger i begrepet «*kulturell utvikling*» kommenteres ikke.

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023 gir en oversikt over nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging og skal gi en oversikt over samlet nasjonal politikk av betydning for planleggingen. Den nasjonale politikken som formidles gjennom oversikten skal gi økt forutsigbarhet og være et grunnlag for statlige

¹⁶ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)

myndigheters medvirkning i planleggingen regionalt og lokalt. I gjeldende Nasjonale forventninger for perioden 2019–2023 har regjeringen for første gang uttrykt en forventning om at fylkeskommunene og kommunene «*ivaretar kunst og kultur som del av kommunal og regional planlegging, og legger til rette for et fritt og uavhengig kulturliv*». I begrunnelsen vises det bl.a. til:

«Regjeringen er opptatt av at kommunene utvikler gode virkemidler for å sikre at alle inkluderes i skole, arbeids- og samfunnsliv. God inkludering på sentrale livsarenaer bidrar til å opprettholde et samfunn med små forskjeller, høy tillitt og god livskvalitet. Kulturlivet og andre former for fritidsaktiviteter er viktige arenaer for hverdagsintegrering og fellesskap basert på mangfold, likestilling, ytringsfrihet og toleranse. Det er viktig at kulturlivet utvikles selvstendig og at offentlige styresmakter ikke griper inn i kunstneriske valg. Offentlige virkemidler må legge til rette for et godt samspill mellom det profesjonelle og det frivillige kulturlivet. Regjeringen mener at det er viktig at kommuner og fylkeskommuner sørger for at alle har reell tilgang på kulturgodene, uavhengig av bakgrunn.»

Oppsummert følger det av plan- og bygningsloven at kulturfeltet er omfattet av fylkeskommunenes og kommunenes planansvar. Det er likevel ingen nærmere regler om hva dette ansvaret innebærer og hvordan det skal ivaretas. De nasjonale forventningene, som er noe mer konkrete, er på sin side tidsavgrensede.

Samtidig er det variasjoner i hvor stor oppmerksomhet kultursektoren får i planarbeidet, og en del kommuner utelater kulturfeltet i sine planer, jf. pkt 7.1.3.

Kultur- og likestillingsdepartementet foreslår derfor å ta inn et krav i kulturloven om at fylkeskommuner og kommuner skal fastsette overordnede mål og strategier for kulturfeltet i planverket. Målene og strategiene bør svare på de behovene som er identifisert i oversikten over status og utviklingsbehov, jf. pkt. 7.3.2.

Fordi det vil kunne være lokale forskjeller i forutsetninger og behov, foreslår departementet ikke noen deltajert regulering av planprosessen eller innholdet i planverket. Mål og strategier kan for eksempel inkludere forholdet til andre forvaltningsnivåer eller nabokommuner, andre sektorer i kommunen og fylkeskommunen samt forholdet til private aktører og frivillig kulturliv. Det vil være opp til den enkelte kommune å vurdere om plikten skal oppfylles gjennom kommuneplanens samfunnsdel eller om det eksempelvis skal utarbeides en egen kommunedelplan for kultur.

7.3.4 Lovforslag

Konkret ber Kultur- og likestillingsdepartementet om høringsinstansenes innspill til en bestemmelse om planarbeid på kulturfeltet som nytt andre ledd i § 4:

Fylkeskommunen og kommunen skal ha oversikt over status og utviklingsbehov på kulturfeltet. Oversikta skal vere skriftleg. Fylkeskommunen og kommunen skal i arbeidet sitt med planar etter plan- og bygningsloven kapittel 8 og 11 fastsetja overordna mål og strategiar for kulturfeltet. Måla og strategiane bør vere eigna til å møte dei utfordringane fylkeskommunen og kommunen står overfor med utgangspunkt i oversikten nevnt i første punktum.

Forslaget innebærer at fylkeskommunen og kommunen skal fastsette overordnede mål og strategier for kulturfeltet i arbeidet med planer etter plan- og bygningsloven kapittel 8 og 11. Den skriftlige oversikten vil inngå som grunnlag for arbeidet med kommuneplaner.

Kommuneplanen er forpliktende for kommunens virksomhet. Kommuneplanens samfunnsdel skal legges til grunn for både kommunens og statlige og regionale myndigheters virksomhet i kommunen. For eksempel vil handlingsdelen, som angir hvordan planen skal følges opp, gi grunnlag for kommunens prioritering av ressurser, planleggings- og samarbeidsoppgaver. Kommuneplanens handlingsdel skal konkretisere tiltakene innenfor kommunens økonomiske rammer, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) punkt 6.11.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Kultur- og likestillingsdepartementet legger til grunn at forslagene til formålsbestemmelse (pkt. 5) og bestemmelse om armlengdes avstand (pkt. 6) ikke vil ha økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning. Forslaget om å forankre formålsbestemmelsen i infrastrukturkravet i Grunnloven § 100 er en tydeliggjøring av en kobling som allerede eksisterer, mens forslaget til bestemmelse om armlengdeprinsippet er en lovfesting av et grunnleggende og innarbeidet kulturpolitisk prinsipp.

Også forslaget til bestemmelse om fylkeskommunal og kommunal planlegging er i hovedsak en presisering og tydeliggjøring av forpliktelser som allerede ligger – mer eller mindre uttalt – i kulturloven og lovens forarbeider. Høringsforslaget viderefører fylkeskommunene og kommunenes ansvar for å fremme og legge til rette for et bredt spekter av kulturvirksomhet, men med økte krav til systematikk, kunnskapsbaserte tiltak og integrering av kulturhensyn i planarbeidet.

Kravet til å ha oversikt over status, behov og utvikling på kulturfeltet er i dag bare underforstått i loven. Forslaget innebærer at kravet blir uttalt og presisert, blant annet ved at oversikten skal være skriftlig. Et krav om skriftlig oversikt vil være en formalisering og skjerping av fylkeskommunenes og kommunenes forpliktelser. Ut over dette inneholder forslaget ingen formkrav, og det åpner i stor grad for lokale tilpasninger til behovet. I utgangspunktet legger departementet derfor til grunn at forslaget ikke medfører vesentlige økonomiske konsekvenser for fylkeskommunene og kommunene. Det er likevel knyttet en usikkerhet til dette. Departementet ber derfor særlig om innspill fra kommunesektoren om de økonomiske og administrative konsekvensene av et slikt forslag.

9 Lovforslag

I

I lov 29. juni 2007 nr. 89 om offentlege styresmaktens ansvar for kulturverksemd gjøres følgende endringer:

§ 1 skal lyde:

§ 1 *Føremål*

Lova skal leggja til rette for ei open og opplyst offentleg samtale gjennom å fastleggja offentlege styresmaktens ansvar for å fremja og leggja til rette for eit breitt spekter av kulturverksemd i tråd med prinsippet om armlengds avstand, slik at alle kan få høve til å delta i kulturaktivitetar og oppleve eit mangfald av kulturuttrykk.

Ny § 2 a skal lyde:

§ 2a *Prinsippet om armlengds avstand*

Avgjerder som i hovudsak er baserte på kunstnerisk eller kulturfagleg skjønn, skal treffast av personar eller verksemdar med relevant fagkompetanse. Politiske styresmakter kan ikkje overprøva eller instruera om innhaldet i slike avgjerder. Dette er ikkje til hinder for overordna styring gjennom økonomiske og juridiske rammer og generelle mål.

Første ledd gjeld ikkje avgjerder basert på kulturmiljøfagleg skjønn, inkludert avgjerder om tildeling av tilskot til tiltak knytta til kulturmiljø, eller til ivaretaking av tradisjonshandverk når tilskotet har samanheng med slike tiltak.

§ 4 skal lyde:

§ 4 *Fylkeskommunens og kommunens oppgåver*

Fylkeskommunen og kommunen skal syta for økonomiske, organisatoriske, informerande og andre relevante verkemiddel og tiltak som fremjar og legg til rette for eit breitt spekter av kulturverksemd regionalt og lokalt.

Fylkeskommunen og kommunen skal ha oversikt over status og utviklingsbehov på kulturfeltet. Oversikta skal vere skriftleg. Fylkeskommunen og kommunen skal i arbeidet sitt med planar etter plan- og bygningslova kapittel 8 og 11 fastsetja overordna mål og strategiar for kulturfeltet. Måla og strategiane bør vere eigna til å møte dei utfordringane fylkeskommunen og kommunen står overfor med utgangspunkt i oversikten nevnt i første punktum.

II

Loven trer i kraft fra den tiden Kongen bestemmer.