

NTO

NORSK TEATER- OG ORKESTERFORENING

UTKAST TIL ENDRINGER I KULTURLOVA

HØRINGSSVAR

Til: Kultur- og likestillingsdepartementet

Dato: 30.06.2023

Vi viser til Kultur- og likestillingsdepartementets høringsbrev av 30. mars d.å. med forslag til endringer i lov 29. juni 2007 nr. 89 om offentlige styresmakters ansvar for kulturverksemd (kulturlova)

Nedenfor følger høringssvar fra Norsk teater- og orkesterforening (NTO).

NTO er en interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for profesjonelle, offentlig støttede virksomheter innenfor musikk og scenekunst.

NTOs [50 medlemmer](#) er blant de fremste produsentene og formidlerne av levende musikk og scenekunst, og foreningen representerer en omfattende infrastruktur av forskjelligartede virksomheter. NTOs medlemmer består av programmerende og produserende teatre, scener, orkestre, musikkensembler og kor, samt andre virksomheter med annen særlig tilknytning til bransjen.

Vennlig hilsen
Norsk teater- og orkesterforening

Marta Færevaa Hjelle
styreleder

Morten Gjeltén
direktør

FORSLAG TIL ENDRINGER I KULTURLOVA – HØRINGSSVAR

I departementets høringsnotat foreslås:

- En presisert formålsbestemmelse som forankrer myndighetenes ansvar på kulturfeltet i "infrastrukturkravet", jf. Grl. § 100 sjette ledd.
- En todelt lovfesting av armlengdesprinsippet, i formålsparagrafen og en ny bestemmelse som vil gjelde der konkrete beslutninger i hovedsak skal fattes på bakgrunn av kunstnerisk eller kulturfaglig skjønn.
- En bestemmelse om kommunal og fylkeskommunal planlegging på kulturfeltet.

Etter at en gjennomgang av [kulturlova](#) ble varslet i [Meld. St. 8 \(2018-2019\) Kulturens Kraft](#) leverte Norsk teater- og orkesterforening (NTO) i 2022 et [innspill til revisjon av kulturlova](#) utformet med bistand fra vårt juridiske ekspertutvalg.

Her tok vi til orde for at en revidert kulturlov i sterkere grad bør bidra til å styrke strukturene rundt de frie kunstinstitusjonene for å fremme ytringsfrihetens begrunnelser, og dermed realisere kunstens samfunnsbyggende potensial.

For det første foreslo vi at formålet forankres tydeligere i infrastrukturkravet, og at det ansvaret offentlige myndigheter har for å sikre de profesjonelle kunstinstitusjonene forutsigbare rammevilkår eksplisitt fremheves i kulturlovas formålsbestemmelse. Slik understrekes også profesjonelle kunstinstitusjoner som en bærebjelke for ytringsfrihetens infrastruktur. For det andre foreslo vi en konkret lovtekst som kodifiserer armlengdeprinsippet.

Det er gledelig at NTOs innspill og konkrete forslag til endringer i kulturlova er tatt med i departementets vurderinger både av presisert formålsbestemmelse og lovfesting av armlengdeprinsippet, og at våre forslag på grundig vis diskuteres i høringsnotatet.

FORMÅLSBESTEMMELSEN – FORANKRING I INFRASTRUKTURKRAVET

Vi er glade for at formålet knyttes tettere og mer eksplisitt til infrastrukturkravet i tråd med NTOs innspill. Dette ble også støttet i ytringsfrihetskommisjonens utredning [NOU 2022: 9 En åpen og opplyst offentlig samtale](#), med henvisning til NTO, og forslaget fikk bred støtte i høringen av kommisjonens utredning.

I vårt konkrete forslag til en utvidet målformulering fremheves imidlertid eksplisitt offentlige myndigheters ansvar for å sikre forutsigbare rammevilkår for profesjonelle kunstinstitusjoner. Vi foreslo et nytt annet ledd til dagens formålsbestemmelse som følger:

Offentlege 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.

Selv om NTOs konkrete forslag ikke er tatt inn i utkastet til presisering av formålet, er vi glade for at departementet deler intensjonen bak forslaget og anerkjenner at de profesjonelle kunstinstitusjonenes sentrale rolle går tydelig fram i forarbeidene til Grl. § 100 sjette ledd.

NTO støtter departementets forslag til en presisert formålsbestemmelse. Samtidig ber vi om at de profesjonelle kunstinstitusjonenes rolle som fundamentet i ytringsfriheten infrastruktur på kunstens område, og derav offentlige myndigheters særlige ansvar for å sikre disse institusjonene forutsigbare økonomiske rammer, presiseres i forarbeidene til lovendringene.

Samtidig vil vi understreke at «forutsigbare økonomiske rammer» ikke behøver å vise til et konkret bevilgningsnivå eller komme i noen større konflikt med det lokale selvstyret enn det allerede eksisterende målet om forutsigbare rammevilkår som følger av kulturlova § 5, bokstav a. *Staten, fylkeskommunen og kommunen skal syta for a. at kulturlivet har føreseielege utviklingskår.*

Det er viktig at kulturlova danner et godt rammeverktøy for utformingen og forvaltningen av tilskuddsordninger som nettopp sikrer institusjonene nødvendig økonomisk forutsigbarhet i tråd med infrastrukturkravets ambisjoner.

I høringsnotatet spør departementet om formålsparagrafen bør løfte frem de særskilte forpliktelsene som myndighetene iht. internasjonale konvensjoner har overfor bestemte grupper, eksempelvis barn og unge med funksjonsnedsettelse. Vi mener formålsparagrafen bør holdes på et overordnet nivå slik som i utkastet. Det rokker selvsagt ikke ved det ansvaret myndighetene har for å følge opp internasjonale konvensjoner.

LOVFASTING AV ARMLENGDEPRINSIPPET

Behovet for lovfesting

Etter vårt syn gis det gode begrunnelser i høringsnotatet for nødvendigheten av å lovfeste armlengdeprinsippet, delvis med henvisning til både [Ytringsfrihetskommisjonen](#) og [NTOs innspill](#).

Myndighetens forpliktelse etter GrL § 100 sjette ledd dreier seg ikke bare om en positiv tilrettelegging for et mangfold av kulturvirksomhet, men også om at de kulturpolitiske virkemidlene innrettes og forvaltes på en måte som sikre ytringenes uavhengighet. Det er derfor nødvendig at også armlengdeprinsippet mer direkte lovfestes.

Vi er også enige i at en formell beskyttelse mot omskiftelige rammebetingelser og politiske vinder med fordel kan gjøres nettopp når det er rolige tider, snarere enn når kunstens frihet eventuelt skulle komme under reelt press fra myndighetene slik som i mer autoritære styreformer.

Videre vil en lovfesting av armlengdeprinsippet ikke bare understreke prinsippets betydning på kulturrettens område, men også kunne bidra til å presisere innholdet og eksemplifisere prinsippets anvendelse.

Todelt lovfesting

NTO støtter løsningen med en todelt lovfesting av armlengdeprinsippet som innebærer (1) en «fanebestemmelse» i formålsparagrafen og (2) en ny bestemmelse i form av en mer konkret og bindende rettsregel for tilfeller der konkrete beslutninger i hovedsak skal fattes på bakgrunn av kunstnerisk eller kulturfaglig skjønn.

Formålsparagrafen

En slik bestemmelse i formålsparagrafen om armlengdeprinsippet er viktig ettersom den kan, slik departementet presiserer, legge føringer bl.a. for utforming og forvaltning av tilskuddsordninger, utforming av regelverk og organisering og utnevning.

Det er bra at prinsippet på denne måten tydelig knyttes til hele bredden av offentlige myndigheters virkemidler for å fremme og legge til rette for et bredt spekter av kulturvirksomhet.

Etter vårt syn bør det i forarbeidene til lovendringen presiseres at armlengdeprinsippet fordrer en gjennomslutning av politikk og forvaltning som sikrer tydelige skillelinjer mellom politiske beslutninger på den ene siden og kunstneriske eller kulturfaglige beslutninger på den andre siden.

Det bør også understrekes at armlengdeprinsippet må ivaretas i både tilskuddsforvaltning, eierstyring og styreoppnevning på alle forvaltningsnivåene, så vel som i selskapskontroller utført av Riksrevisjonen eller på fylkeskommunalt og kommunalt nivå.

Videre bør det tydeliggjøres at mål- og resultatstyring må være underlagt armlengdeprinsippet, og at prinsippet eksplisitt skal ligge til grunn i styrings- og plandokumenter på alle forvaltningsnivåene.

Det bør også presiseres at en slik bestemmelse taler for at de faste/varige institusjonene i all hovedsak finansieres gjennom rammetilskudd fremfor prosjektmidler eller øremerkede tilskudd knyttet til bestemte formål som begrenser institusjonenes muligheter til selv å prioritere ressursene innenfor gitte juridiske rammer og overordnede kulturpolitiske mål.

Vi viser ellers til [NTOs syv hovedpunkter](#) som oppsummerer hvordan vi mener at armlengdeprinsippet best kan ivaretas i forholdet mellom politiske myndigheter og kunstinstitusjonene.

Bindene rettsregel

I tillegg til bestemmelsen i formålsparagrafen foreslår departementet en mer konkret og bindende rettsregel for tilfeller der konkrete beslutninger i hovedsak skal fattes på bakgrunn av kunstnerisk eller kulturfaglig skjønn:

§ 2a Prinsippet om armlengds avstand

Avgjerdar 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 avgjerdar. Dette er ikkje til hinder for overordna styring gjennom økonomiske og juridiske rammer og generelle mål.

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

Avgrensning til kunstfeltet?

I høringsnotatet reiser departementet spørsmålet om en slik lovbestemmelse bør avgrenses til kunstfeltet og til beskyttelsen av den kunstneriske yringsfriheten, som må anses å utgjøre kjernen av armlengdeprinsippet, alternativt om den bør avgrenses til kunstfeltet og arkiv, bibliotek og museumssektoren.

NTO tar ikke til orde for at en lovbestemmelse bør avgrenses til kunstfeltet. Likevel mener vi at det bør presiseres i forarbeidene at det profesjonelle kunstfeltet utgjør kjernen i armlengdeprinsippet, og at det må kunne utledes av Grunnlovens infrastrukturkrav at prinsippet står særlig sterkt når det gjelder økonomiske tilskudd til og offentlig eierskap av profesjonelle kunstinstitusjoner som garantister for yringsfrihetens infrastruktur på kunstens område.

Avgrensning mot kulturmiljøområdet

Departementet vurderer at en armlengdebestemmelse bør avgrenses mot kulturmiljøområdet, jf. § 2a andre ledd. For at unntaket skal komme til anvendelse på beslutninger om tilskudd til ivaretagelse av tradisjonshåndverk, må tilskuddet være knyttet til kulturmiljøtiltak.

I høringsnotatet understrekes det at dette ikke innebærer noen innskrenkning av armlengde som kulturpolitisk prinsipp, og at unntaket ikke vil begrense armlengdeprinsippets rekkevidde på arkiv-, bibliotek- og museumsområdet (ABM), eller innskrenke uavhengige ABM-institusjoners autonomi.

Det er uklart for oss om en slik avgrensning også kan vedrøre profesjonelle kunstinstitusjoner. For eksempel ivaretar scenekunstinstitusjonene tradisjonshåndverk som er essensielle for teaterkunsten.

Etter vårt syn bør avgrensningen tydeliggjøres og begrepet kulturmiljø presiseres nærmere. Videre bør det presiseres at dette unntaket heller ikke begrenser armlengdeprinsippet på kunstområdet eller innskrenker uavhengige profesjonelle kunstinstitusjoners autonomi.

Intensjonen med lovfesting

Etter departementets vurdering bør en lovbestemmelse reflektere og gi føringer for en avveining mellom på den ene siden legitim politisk styring, som sikrer at bevilgede midler i kultursektoren benyttes i henhold til Stortingets forutsetninger og bidrar målrettet til å oppfylle gjeldende kulturpolitiske mål, og på den andre siden at kunstneriske og kulturfaglige vurderinger og beslutninger overlates til uavhengige fagpersoner og fattes uavhengig av politiske myndigheter.

Vi mener at intensjonen bør være å lovfeste prinsipper som *sikrer den kunstneriske og kulturfaglige autonomien innenfor selvfølgerlige rammer* av politisk styring og kontroll, snarere enn å «lovfeste prinsipper for avveiningen mellom politisk styring og kunstnerisk og kulturfaglig autonomi».

Siste punktum første ledd § 2a – [d]ette er ikke til hinder for overordna styring gjennom økonomiske og juridiske rammer og generelle mål – bør derfor etter vårt syn tas ut av selve lovformuleringen.

Det er en selvfølge at beslutninger basert på kunstnerisk eller kulturfaglig skjønn tas innenfor juridiske rammer og overordnede kulturpolitiske mål som begrunner de offentlige bevilgningene. Dette kan slå fast i forarbeidene i stedet for å forskyve oppmerksomheten i selve lovformuleringen bort fra hovedpoenget som er «å unngå politisk styring av kunst og kultur» og beskytte den kunstneriske og kulturfaglige autonomien.

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

I tråd med formålet i kulturlova tar NTO til orde for en *tilretteleggende* kulturpolitikk. Vi stiller oss i det perspektivet spørrende til hva motivasjonen er for politisk styring som faktisk fordrer en avveining opp mot kunstnerisk og kulturfaglig autonomi.

Er det et ønske om å bruke kunstneriske virksomheter som virkemidler for å oppnå eksterne mål eller å styre den kunstneriske utviklingen i en bestemt retning? Eller bunner det i manglende tillit til at det er institusjonene selv som tar de beste beslutningene for å sikre måloppnåelsen?

Risikoen ved politisk styring ligger i selve infrastrukturkravet og er godt beskrevet i høringsnotatet, men hva er risikoen ved kunstnerisk og kulturfaglig autonomi?

Selve inngangen bør etter vårt syn være en kulturpolitikk som legger til rette for at de kunstneriske virksomhetene skal kunne dyrke sin egenart og utvikle seg i henhold til egne visjoner og mål, og som anerkjenner at dette er selvstendige virksomheter med en egen kunstnerisk vilje og *ikke* politiske virkemidler til bruk for å oppnå eksterne politiske mål.

Vi vil understreke at føringer om at programmering og innhold som skal fremme bestemte formål faller klart innenfor det armlengdeprinsippet er ment å skjerme fra politisk styring. Dette er uavhengig av om formålene er «gode» eller «onde»; det handler om å lovfeste prinsipper som sikrer den kunstneriske friheten under skiftende politiske regimer.

I tillegg vil vi understreke at både detaljert målstyring, instrumentelle føringer og andre krav som i sum styrer institusjonenes ressursbruk bort fra den kunstneriske kjernevirksomheten og kvalitetsmålet, så vel som indirekte styring i form av rapporteringskrav som griper inn i kunstneriske valg, etter vårt syn er utilbørlig inngripen i den kunstneriske friheten og dermed innebærer en ulovlig overskridelse av armlengdeprinsippet.

Dette betyr at departementets eksempler i høringsnotatet om føringene på institusjonenes programmering og innhold som kom i kjølvannet av [Inkluderingsmeldingen](#) i 2012, er brudd på armlengdeprinsippet slik vi forstår det.

Utredning av hvordan armlengdeprinsippet forstås og praktiseres

Vår erfaring er at armlengdeprinsippet forstås og praktiseres forskjellig blant politikere og byråkrater på de ulike forvaltningsnivåene, i underliggende direktorater, i Riksrevisjonen og i fylkeskommunale/kommunale kontrollutvalg og blant aktører i bransjen så vel som i mediernes analyserende og kommenterende kulturjournalistikk.

Vi oppfordrer derfor til at en lovfesting av armlengdeprinsippet ledsages av en kartlegging av hvordan prinsippet tolkes og anvendes blant alle disse aktørene, og viser til at en slik utredning også [støttes av Ytringsfrihetskommisjonen](#).

Sammen med en lovfesting, vil en slik kartlegging kunne bidra til en større grad av felles forståelse av armlengdeprinsippet innhold og bruk, og skape større innsikt i og bevissthet om verdien av dette prinsippet.

BESTEMMELSE OM KOMMUNAL OG FYLKESKOMMUNAL PLANLEGGING

NTO støtter departementets formål med en bestemmelse om kommunal og fylkeskommunal planlegging som 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).

Bestemmelsen vil pålegge kommuner og fylkeskommuner å utarbeide en skriftlig oversikt over status og utviklingsbehov på kulturfeltet som 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.

Vi er enige i at kommunens og fylkeskommunenes forpliktelser bør tydeliggjøres, og vi anerkjenner at økte krav til systematikk, kunnskapsbaserte tiltak og integrering av kulturhensyn i planarbeidet kan bidra til større oppmerksomhet om kulturen i fylkeskommunale og kommunale budsjettprosesser og demme opp mot at kultur blir en salderingspost i trange kommunebudsjetter.

Samtidig er det viktig at en planbestemmelse ikke fører til sterkere politisk styring, instrumentelle føringer og målkonflikter, eller til at fylkeskommunene/kommunene blir en utviklingsaktør på kunstfeltet som griper inn i den kunstneriske og kulturfaglige utviklingen.

Det er derfor viktig at det er de selvstendige kunstneriske virksomhetene som selv definerer utviklingsbehovene, fremfor at planverket gir politiske styringssignaler til disse virksomhetene, men uten at administrativt arbeid går ut over den kunstneriske kjernevirksomheten.

Vi viser i den anledning til den svenske rapporten [En regional resurs på konstnärlig grund: Länsteatrarna och kultursamverkansmodellen](#) hvor det kommer fram at krav til dialogprosesser og planarbeid har ført til en dreining fra kunstnerisk lederskap til administrativt arbeid som går på bekostning av kjernevirksomheten. Teatersjefene opplever også at de må forholde seg til overordnede regionale visjoner når de tar kunstneriske beslutninger.

Videre er det like viktig at krav til fylkeskommunal og kommunal planlegging ikke bidrar til oppbygging av unødig byråkrati i kommuner og fylkeskommuner på bekostning av midler til selvstendig kunstnerisk virksomhet.

Vi vil også understreke betydningen av dialog og samarbeid mellom forvaltningsnivåene, også for å unngå at virksomheter med delt finansiering blir utsatt for et krysspress mellom motstridende mål.