

ENDRINGER I KULTURLOVA

UTTALELSE TIL PROP. 6 L (2024-2025)

Til: Stortingets familie- og kulturkomité
Kopi: Kultur- og likestillingsdepartementet

Dato: 17.12.2024

Nedenfor følger uttalelse fra Norsk teater- og orkesterforening (NTO) til [Prop. 6 L \(2024–2025\) - Endringer i kulturlova \(føremål, armlengd og kommunal planlegging\)](#).

NTO er en interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for profesjonelle, offentlig støttede virksomheter innenfor musikk og scenekunst. Vi representerer en omfattende infrastruktur av forskjelligartede, profesjonelle virksomheter innenfor musikk og scenekunst. Våre [50 medlemmer](#) omfatter alle landets større offentlig støttede institusjoner innenfor områdene teater, dans, opera og musikk.

Vennlig hilsen

Norsk teater- og orkesterforening

Bodil Kjelstrup
styreleder

Morten Gjelten
direktør

OPPSUMMERING

NTO støtter en styrking av kulturloven, og vi har tidligere gitt omfattende [innspill](#) til lovarbeidet og [høringssvar](#) til departementets utkast. Vi er glade for at flere av våre forslag er lyttet grundig til og tatt med i departementets vurderinger både av presisert formålsbestemmelse og lovfesting av armlengdeprinsippet.

Oppsummert har vi følgende konkrete merknader til Kultur- og likestillingsdepartementets forslag:

Til § 1 **Føremål**

NTO støtter departementets forslag til en presisert formålsbestemmelse med en uttalt henvisning til infrastrukturkravet, jf. [Grunnloven § 100](#) sjette ledd, og en uttalt henvisning til prinsippet om en armlengdes avstand i målformuleringens ordlyd.

Samtidig ber vi om at komiteen i sine merknader presiserer de profesjonelle kunst- kulturinstitusjonenes rolle som fundamentet i ytringsfrihetens infrastruktur på kunstens og kulturens område, og derav offentlige myndigheters særlige ansvar for å sikre disse institusjonene forutsigbare økonomiske rammer.

Til ny § 2 a **Avstand til politiske styresmakter i enkeltsaker**

NTO støtter første leddet første og andre punktum som slår fast at: *Avgjerder som i hovudsak skal baserast på kunstnarleg eller kulturfagleg skjønn, skal treffast av personar med relevant fagkompetanse. Politiske styresmakter kan ikkje overprøva eller instruera innhaldet i slike avgjerder.*

Vi anmoder om at tredje punktum – *dette er ikkje til hinder for overordna styring gjennom økonomiske og juridiske rammer og generelle mål* – tas ut av selve lovformuleringen, og at denne selvsagte presiseringen kun gis i forarbeidene etter modell av [kulturrådsloven](#).

Videre ber vi om at «enkeltsaker» strykes fra bestemmelsens tittel, slik at den forenkles til *Avstand til politiske styresmakter*. Det er etter vårt syn viktig for å unngå at ordlyden utilsiktet kan innskrenke tolkningen av bestemmelsen eller avgrense hvilke kunstneriske og kulturfaglige beslutninger som omfattes av armlengdeprinsippet.

Til § 4 nytt andre ledd

Vi støtter intensjonen med en planbestemmelse som er å sikre at kommuner og fylkeskommuner tar det ansvaret de har for å fremme og legge til rette for et bredt spekter av kulturvirksomhet. Samtidig ber vi komiteen om å understreke at forpliktelsen ikke må medføre unødig byråkrati på bekostning av den frie kunsten, og at armlengdeprinsippet selvsagt må ligge til grunn for planarbeidet.

MYNDIGHETENES ANSVAR OG KUNSTENS FRIHET

I [Prop. 6 L \(2024–2025\) - Endringar i kulturlova \(føremål, armlengd og kommunal planlegging\)](#) foreslår Kultur- og likestillingsdepartementet endringer på tre punkter: 1) Forankre det ansvaret myndighetene har på kulturområdet i «infrastrukturkravet», jf. Grunnlova § 100 (6). 2) Todelt lovfesting av prinsippet om en armlengdes avstand. 3) En bestemmelse om fylkeskommunal og kommunal planlegging.

Vi er glade for en slik styrking av kulturloven som tydeliggjør at de frie kunst- og kulturinstitusjonene er en betydelig del av ytringsfrihetens infrastruktur, og at en tilretteleggende kulturpolitikk dermed er sentral for å sikre og fremme ytringsfriheten i samfunnet og for et velfungerende demokrati.

I et beredskapsperspektiv er det også viktig at de frie kunst- og kulturinstitusjonene gis et formelt vern mot omskiftelige rammevilkår og politiske vinder nå i en tid og under omstendigheter hvor det er mulig. Når kunstens frihet eventuelt allerede er under reelt press fra myndighetene, slik som i autoritære styreformers, er det for sent.

I tillegg vil vi understreke betydningen av at lovendringene kan sikre at fylkeskommuner og kommuner tar det ansvaret de har for å fremme og legge til rette for et bredt spekter av kulturvirksomhet, herunder sin

del av ansvaret for å sikre en nasjonal infrastruktur av profesjonelle kunst- og kulturinstitusjoner over hele landet.

Vi ser fram til at lovendringene kan bidra til en bevisstgjøring av kunstens iboende demokratiske verdier, og at en slik styrking av loven kan fremme forståelsen av hvor viktig den kunstneriske friheten og dermed armlengdeprinsippet er.

I lovproposisjonen gis det etter vårt syn gode og viktige begrunnelser for lovendringene. Den grunnleggende demokratiske verdien som kunsten og kulturen har løftes tydelig fram gjennom presiseringene av hvordan kunsten bidrar til ytringsfrihetens tre begrunnelser – sannhetsprinsippet, demokratiprinsippet og autonomiprinsippet. Samtidig understrekes det og forklares godt hvordan kunstens frihet er en forutsetning for at kunsten, i kraft av sin egenverdi og sitt særegne språk, kan ha denne uunnværlige rollen i et velfungerende demokrati.

LOVFORMÅL OG INFRASTRUKTURKRAVET

NTO støtter departementets forslag til en presisert formålsbestemmelse med en uttalt henvisning til infrastrukturkravet, jf. [Grunnloven § 100](#) sjette ledd. Samtidig ber vi om at komiteen i sine merknader presiserer de profesjonelle kunst- og kulturinstitusjonenes rolle som fundamentet i ytringsfriheten infrastruktur på kunstens område, og derav offentlige myndigheters særlige ansvar for å sikre disse institusjonene forutsigbare økonomiske rammer.

Vi er glade for at koblingen mellom kulturloven og det ansvaret som offentlige styresmakter har for å legge til rette for et åpen og opplyst offentlig ordskifte kommer tydelig fram i selve ordlyden i forslaget til ny formålsbestemmelse. En slik presisering, etter modell av [§ 1 i medieansvarsloven](#), er i tråd med NTOs innspill, som også ble støttet av [Ytringsfrihetskommisjonen](#).

Denne politiske programerklæringen er viktig for å markere at det kulturpolitiske ansvaret som staten, fylkeskommunene og kommunene har grunnleggende sett dreier seg om å sikre demokratiets og ytringsfrihetens infrastruktur.

Etter vårt syn bør det presiseres at økonomiske virkemidler som sikrer en sterk infrastruktur av frie kunst- og kulturinstitusjoner er vesentlig for å realisere infrastrukturkravet fordi disse institusjonene utgjør fundamentet i kulturlivet. Dette kommer tydelig fram av forarbeidene til [forarbeidene til Grunnloven § 100](#), og ligger til grunn for NTOs juridiske ekspertutvalgs følgende forslag til et nytt annet ledd til dagens formålsparagraf:

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.

En presisering i merknaden til formålsparagrafen av dette særlige ansvaret som offentlige myndigheter har, kan bidra til å styrke kulturlovens funksjon som et rammeverktøy for utformingen av et solid finansieringssystem for disse institusjonene som svarer på infrastrukturkravets intensjon og ambisjoner.

ARMLENGDEPRINSIPPET

NTO støtter en todelt lovfesting av prinsippet om en armlengdes avstand som omfatter 1) en uttalt henvisning til prinsippet i formålsbestemmelsen, og 2) en ny bestemmelse i form av en mer konkret rettsregel som slår fast at beslutninger som i hovedsak skal baseres på kunstnerisk eller kulturfaglig skjønn, skal treffes av personer med relevant fagkompetanse uavhengig av politiske myndigheter, og at politiske styresmakter ikke kan overprøve eller instruere om innholdet i slike beslutninger.

Imidlertid anmoder vi om at første leddet tredje punktum § 2a – som slår fast at «dette er ikkje til hinder for overordna styring gjennom økonomiske og juridiske rammer og generelle mål» – tas ut av selve lovformuleringen, og at denne selvsagte presiseringen kun gis i forarbeidene etter

modell av [kulturrådsloven](#). Videre ber vi om at «enkeltsaker» strykes fra bestemmelsens tittel for å unngå at det kan innskrenke tolkningen av bestemmelsen eller avgrense hvilke kunstneriske og kulturfaglige beslutninger som omfattes av armlengdeprinsippet.

Intensjonen

Vi er glade for at en direkte lovfesting av prinsippet om en armlengdes avstand kan tydeliggjøre dette prinsippet som en permanent grunnforutsetning i kulturpolitikken, og at armlengdeprinsippet dermed ikke er noe som staten, fylkeskommunene og kommunene kan velge å prioritere opp eller ned. Vi ser fram til at en slik lovfesting kan underbygge og fremme armlengdes avstand som kulturpolitisk prinsipp, bidra til bevisstgjøring på alle forvaltningsnivåene og motvirke politisk overstyring av det kunst- og kulturfaglige skjønnet.

I tråd med dette bør selve intensjonen etter vårt syn være å lovfeste prinsipper som sikrer den kunstneriske og kulturfaglige autonomien, snarere enn å lovfeste prinsipper for *avveiningen* mellom politisk styring og kunstnerisk og kulturfaglig autonomi.

For å unngå at oppmerksomheten skyves bort fra målet om en formell beskyttelse av den kunstneriske friheten, mener vi at første leddet tredje punktum bør tas ut av selve lovformuleringen. Det kan fortsatt presiseres i forarbeidene til lovforslaget at autonomien selvsagt vil gjelde innenfor de overordnede målene og generelle økonomiske og juridiske rammene som er fastsatt.

Dette vil være i samsvar med [kulturrådsloven](#), hvor det i selve lovformuleringen slås fast at «Kulturrådet er faglig uavhengig i sitt arbeid og kan ikke instrueres når det gjelder enkeltvedtak om fordeling av tilskudd». Presiseringen av at Kulturrådets status som armlengdeorgan i praksis innebærer at politiske myndigheter setter de økonomiske og juridiske rammene, samt overordnede mål for midlene rådet forvalter, finnes kun i [forarbeidene](#) til loven.

Forenklet ordlyd

Vi savner en begrunnelse for at tittelen på ny § 2 a er endret fra *Prinsippet om armlengdes avstand* i høringsutkastet til *Avstand til politiske styresmakter i enkeltsaker* i proposisjonen.

Det er uklart for oss hva som menes med beslutninger «i enkeltsaker». Dersom meningen er å skille beslutningene som skal skje på armlengdes avstand fra den overordnede, generelle styringen som skjer gjennom «økonomiske og juridiske rammer og generelle mål», kan det igjen bedre presiseres i forarbeidene.

For å unngå at formuleringen «i enkeltsaker» kan innskrenke tolkningen av bestemmelsen utover dette, eller avgrense hvilke kunstneriske og kulturfaglige beslutninger som omfattes av armlengdeprinsippet, ber vi om at det strykes slik at tittelen på ny § 2 a forenkles til *Avstand til politiske styresmakter*.

En slik forenkling vil også stemme bedre overens med departementets spesialmerknad til bestemmelsen som sier at for eksempel programmering av forestillinger ikke vil være «enkelttiltak», men at slike beslutninger likevel kan være omfattet av bestemmelsen.

For å unngå forvirring bør samtidig «konkrete saker» etter vårt syn utgå i følgende merknad: «[...] der det er bestemt at avgjerder skal vere basert på slikt skjønn, til dømes avgjerder om tildeling av tilskot eller avgjerder om programmering eller produksjon i ein kulturinstitusjon, skal skjønnet i konkrete saker [vår uthevelse] utøvast uavhengig av politiske styresmakter».

Vi mener at dette er viktig for å sikre og tydeliggjøre at den helhetlige programmeringen og innholdsproduksjonen i en institusjon skal være skjermet fra politiske styring, og at det ikke bare gjelder konkrete enkeltbeslutninger.

Rammeverk

Det er gledelig at departementet understreker at armlengdeprinsippet legger tydeligere føringer for hvordan tilskuddsordninger bør utformes og forvaltes så vel som for utforming av regelverk, organisering og utnevning. Departementet nevner at prinsippet for eksempel taler mot omfattende bruk av øremerkede midler, at det tilsier at kunstnerisk eller kulturfaglig skjønn bør være et sentralt element ved tildeling av midler til innholdsproduksjon, og at kunst- og kulturfaglige vurderinger blir lagt til uavhengige fagfelleutvalg o.l.

Vi ber komiteen særlig om å presisere at armlengdeprinsippet fordrer en gjennomslutlig organisering av politikk og forvaltning med tydelig rolle- og ansvarsdelinger som sikrer klare skillelinjer mellom politiske beslutninger på den ene siden og kunstneriske og kulturfaglige beslutninger på den andre siden.

Videre mener vi at det bør presiseres 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.

I tillegg bør det presiseres at armlengdeprinsippet tilsier at de varige kunst- og kulturinstitusjonene bør organiseres som selvstendige rettssubjekt, og at den offentlige finansiering i all hovedsak bør være innrettet i form av rammetilskudd fremfor prosjektmidler eller øremerkede midler knyttet til bestemte formål.

Vi ber også komiteen om å understreke at mål- og resultatstyring må være underlagt armlengdeprinsippet, og at prinsippet skal ligge til grunn i styrings- og plandokumenter på alle forvaltningsnivåene.

Videre ber vi om at det presiseres at enhver politisk innflytelse som undergraver kunstens uavhengighet må ansees som en indirekte instruksjon som bryter med armlengdeprinsippet. For eksempel vil instrumentelle føringer for tilskuddet, detaljert målstyring og rapporteringskrav – som i sum styrer institusjonenes ressurser bort fra den frie kunstneriske kjernevirksomheten – være en utilbørlig inngripen i den kunstneriske friheten. Vi viser til NTOs juridiske ekspertutvalg som i vårt [innspill til lovrevisjonen](#) peker på at dette kan innebære en ulovlig overskridelse av armlengdeprinsippet.

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

Ulovlige overskridelser

Vi ber om at komiteen kritisk kommenterer departementets vurderinger av eksemplene, hentet fra rapporten [En armlengdes avstand eller statens forlengede arm?](#), som er ment å gi en veiledning for vurdering av grensene mellom legitim politisk styring og inngrep i den kunstneriske friheten.

Ifølge departementet vil det for eksempel være i tråd med armlengdeprinsippet å gi føringer i form av vilkår eller forutsetninger for tilskudd om at inkludering og mangfold skal bli prioritert, og fører til at eksempler kan være bevilgninger rettet mot minoritetsgrupper eller minoritetsspråk. Videre kan det etter departementets vurdering også være akseptabelt å stille forventninger om konkrete arrangementer knyttet til et bestemt jubileum e.l. så lenge det nærmere innholdet i arrangementet blir overlatt til kunstneriske og kulturfaglige vurderinger.

Etter vårt syn vil derimot begge disse tilfellene klart falle innenfor det armlengdeprinsippet er ment å skjerme fra politisk styring, all den tid føringene innebærer forventninger til hva institusjonene skal legge vekt på eller prioritere i programmeringen, jf. også [NTOs juridiske ekspertutvalg](#). Krav og forventninger om at kunstneriske virksomheter i innhold og programmering skal fremme et spesielt formål er uakseptabelt, uavhengig av om formålet i seg selv er «godt» eller «dårlig».

KOMMUNAL OG FYLKESKOMMUNAL PLANLEGGING

Vi støtter intensjonen med en planbestemmelse som er å sikre at kommuner og fylkeskommuner tar det ansvaret de har for å fremme og legge til rette for et bredt spekter av kulturvirksomhet. Samtidig ber vi komiteen om å understreke at forpliktelsen ikke må medføre unødig byråkrati på bekostning av den frie kunsten, og at armlengdeprinsippet selvsagt må ligge til grunn for planarbeidet.

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

Det er samtidig en viktig presisering fra departements side at armlengdeprinsippet skal ligge til grunn for planverket, og at mål og strategier skal være på et overordnet nivå. I tråd med dette vil vi understreke at kommunene og fylkeskommunene nettopp skal *legge til rette*, og ikke selv være utviklingsaktører på kulturfeltet. Den kunstneriske og kulturfaglige utviklingen skal finne sted på egne premisser i hver enkelt av de selvstendige virksomhetene.

Vi vil også understreke at dialog mellom forvaltningsnivåene må styrkes. En slik gjensidig kunnskapsfremmende dialog er viktig for å fremme forståelsen av den fundamentale verdien som den nasjonale infrastrukturen av uavhengig og profesjonelle kunst- og kulturinstitusjoner har for å realisere infrastrukturkravets ambisjoner. Videre kan dette bygge opp under det delte ansvaret som forvaltningsnivåene har for å sikre disse institusjonene som en sentral del av den demokratiske infrastrukturen for fri ytring.

Styrket dialog kan også bidra til en bedre samordnet tilskuddsforvaltning innenfor rammene av omforente overordnede kulturpolitiske mål og prinsipper og felles kriterier for hva som er en god styringsdialog i tråd med armlengdeprinsippet.