



DET KONGELEGE  
KULTUR- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT

# Prop. 6 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

Endringer i kulturlova  
(føremål, armlengd og kommunal planlegging)



# Innhald

<b>1</b>	<b>Hovudinnhaldet i proposisjonen</b> .....	5	7.5.2	Grensa mellom politisk styring og autonomi .....	25
<b>2</b>	<b>Bakgrunnen for lovforslaget</b> ....	7	7.5.3	Behovet for lovregulering .....	26
<b>3</b>	<b>Høyringa</b> .....	9	7.5.4	Avgrensing .....	27
<b>4</b>	<b>Gjeldande rett</b> .....	12	7.5.5	Nærmare om innhaldet i lovforslaget .....	28
<b>5</b>	<b>Ytringsfridom i kunsten, fagleg autonomi og styresmaktene sitt ansvar på kulturfeltet</b> .....	14	<b>8</b>	<b>Kommunal planlegging</b> .....	31
5.1	Innleiing .....	14	8.1	Bakgrunn .....	31
5.2	Ytringsfridom .....	14	8.2	Gjeldande rett .....	31
5.3	Infrastrukturkravet .....	14	8.2.1	Kulturlova .....	31
5.4	Retten til å delta i det kulturelle livet .....	15	8.2.2	Plan- og bygningslova .....	31
<b>6</b>	<b>Lovføremålet</b> .....	18	8.2.3	Kommunelova .....	32
6.1	Gjeldande rett .....	18	8.2.4	Døme på andre lover med reglar om kommunal planlegging .....	32
6.2	Forslaga i høyringsnotatet .....	18	8.3	Forslaga i høyringsnotatet .....	33
6.3	Høyringsinstansane sitt syn .....	18	8.4	Høyringsinstansane sitt syn .....	33
6.4	Departementet sine vurderingar og forslag .....	19	8.5	Departementet sine vurderingar og forslag .....	34
<b>7</b>	<b>Armlengds avstand</b> .....	21	8.5.1	Kultur i kommunal planlegging ..	34
7.1	Bakgrunn .....	21	8.5.2	Oversikt over status og utviklingsbehov på kulturfeltet ....	35
7.2	Gjeldande rett .....	21	8.5.3	Mål og strategiar for kulturfeltet i planverket .....	36
7.3	Forslaga i høyringsnotatet .....	22	<b>9</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvensar</b> .....	39
7.4	Høyringsinstansane sitt syn .....	22	<b>10</b>	<b>Merknader til lovforslaget</b> .....	40
7.5	Departementet sine vurderingar og forslag .....	24		<b>Forslag til lov om endringar i kulturlova (føremål, armlengd og kommunal planlegging)</b> .....	43
7.5.1	Om «armlengdsprinsippet» i norsk kulturpolitikk .....	24			





DET KONGELEGE  
KULTUR- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT

# Prop. 6 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

## Endringar i kulturlova (føremål, armlengd og kommunal planlegging)

*Tilråding frå Kultur- og likestillingsdepartementet 1. november 2024,  
godkjend i statsråd same dagen.  
(Regjeringa Støre)*

### 1 Hovudinnhaldet i proposisjonen

Kultur- og likestillingsdepartementet føreslår i denne proposisjonen endringar i lov 29. juni 2007 nr. 89 om offentlege styresmakters ansvar for kulturverksemd (kulturlova).

Departementet føreslår lovendringar på tre punkt.

Det blir føreslått å forankra ansvaret styresmaktene har på kulturfeltet i «infrastrukturkravet», jf. Grunnlova § 100 sjette leddet. Det vil seie plikta styresmaktene har til å «leggje til rette for eit ope og opplyst offentleg ordskifte». Føresegna er ei politisk programerklæring, som i seg sjølv ikkje utløyser juridiske rettar eller plikter. Føremålet er å tydeleggjere at offentleg politikk og offentlege verkemiddel på kulturfeltet er sentrale i innsatsen for å leggje til rette for yringsfridom i samfunnet.

Vidare føreslår departementet ei todelt lovfesting av prinsippet om armlengds avstand («armlengdsprinsippet») på kulturfeltet. Forslaget inneber for det første ei føresegn i føremålsparagrafen. For det andre føreslår departementet ein meir konkret rettsregel for tilfelle der avgjerder heilt eller i hovudsak blir fatta på bakgrunn av kunst-

narleg eller kulturfagleg skjønn. Innanfor fastsette økonomiske og juridiske rammer og overordna mål skal slike avgjerder treffast uavhengig av politiske styresmakter og av personer med relevant fagkompetanse. Føremålet er å leggje til rette for yringsfridom ved å lovfeste prinsipp for avveginga mellom politisk styring og kunstnarleg og kulturfagleg autonomi. Departementet føreslår ikkje konkrete regler om sanksjonar eller andre rettslege konsekvensar av brot. I praksis vil regelen derfor hovudsakeleg ha ein normativ funksjon.

Det blir endeleg føreslått ei føresegn om fylkeskommunal og kommunal planlegging på kulturfeltet. Føresegna vil påleggje fylkeskommunar og kommunar å utarbeide ei skriftleg oversikt over status og utviklingsbehov på kulturfeltet. Oversikta skal liggje som grunnlag for planarbeidet. Vidare vil føresegna påleggje fylkeskommunar og kommunar å fastsetje overordna mål og strategiar for kulturfeltet. Måla og strategiane skal vere eigna til å møte dei utfordringane som er identifiserte. Kravet vil kunne oppfyllest gjennom samfunnsdelen i kommuneplanen. Føremå-

let er å sikre at fylkeskommunar og kommunar tar det ansvaret dei har for å «fremja og leggja til

rette for eit breitt spekter av kulturverksemd» (jf. § 1).

## 2 Bakgrunnen for lovforslaget

Det følgjer av Hurdalsplattforma 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.

Eit overordna mål er derfor at kunst- og kulturlivet skal vere tilgjengeleg for alle. Det er òg eit mål å oppmuntre den einskilde til å oppleve og delta i kulturaktivitetar, uavhengig av til dømes bustad.

Kulturlova (lov 29. juni 2007 nr. 89 om offentlege styresmakters ansvar for kulturverksemd) tredde i kraft i 2007 og har som 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 oppleve eit mangfald av kulturuttrykk».

Lova, som var den første generelle kulturlova i Noreg, gjekk inn som eitt av fleire tiltak i «Kulturløftet» under regjeringa Stoltenberg II. Tanken var at ei overordna, generell lov som slår fast ansvaret til offentlege styresmakter, kunne gi kulturfeltet «tyngd og klårare status som offentlig ansvarsområde». Det var samstundes ein uttalt føresetnad at lova skulle vere «enkel utan detaljerte føringar for løyvningsnivå, prioriteringar eller organisering av kulturområdet i staten, fylkeskommunar og kommunar». Lova skulle ikkje gi føringar som ville hindre tilpassingar til lokale føresetnader og behov. Lova inneheld derfor få konkrete rettslege plikter og ingen sanksjonar eller reaksjonar ved brot.

Kulturlova har vore ei prinsipielt viktig understreking av at styresmakter på alle forvaltningsnivå har eit ansvar for å leggje positivt til rette for ei breidd av kulturverksemd. I ettertid tyder likevel erfaringane på at lova ikkje fullt ut

har fungert etter føresetnadene. I Meld. St. 8 (2018–2019) *Kulturens kraft – kulturpolitikk for framtida* (heretter *kulturmeldinga*) 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 varsla derfor ein gjennomgang av lova «med sikte på at ho skal vere eit styringsverktøy for oppgåve- og ansvarsfordelinga mellom forvaltningsnivåa og reflektere nasjonale mål for kulturpolitikken».

Ytringsfridomskommisjonen hadde mellom anna som mandat å vurdere tiltak for å sikre og fremje kunstnarleg ytringsfridom, med utgangspunkt i den demokratiske rolla som kunsten og kulturen har. I utgreiinga som blei levert 15. august 2022 (NOU 2022: 9 *En åpen og opplyst offentlig samtale – Ytringsfridomskommisjonens utredning*), viste kommisjonen til at kunst har eigenarta funksjonar som ytringar. Kunsten kan til dømes opne det offentlege rommet for ytringar om privatlivet. Kunsten kan uttrykkje intime og menneskelege erfaringar på måtar som journalistikken og vitskapen ikkje kan. Vidare kan kunsten utforske moral og etikk på ein eigen måte. Kommisjonen konkluderte med at ytringsfridomen er godt beskytta for kunstnarar i Noreg. Samstundes viste kommisjonen til infrastrukturkravet i Grunnlova § 100 sjetle leddet, og peika på at ytringsfridom i form av fridom frå rettslege inngrep ikkje er nok. I tillegg må ein sikre reelle ytringshøve for kunstnarar:

Den kunstneriske produksjonen og mottakelsen fordrer et finmasket nett av institusjoner og arenaer: Fra muligheter for arbeidsfellesskap som teatergrupper eller skriveverksted til distribusjonskanaler som teatre, strømmetjenester, forlag og salgskanaler, bibliotek og en offentlighet der kunsten kan leve videre blant mottakere, formidlere, kritikere og så videre.

Kommisjonen tilrådde at infrastrukturkravet blir forankra i kulturlova, og understreka kor viktig det er med ein godt utbygd og breitt tilgjengeleg infrastruktur for kunst og kultur. Vidare viste

kommisjonen til at prinsippet om armlengds avstand skal sikre at kunsten er fri frå politisk styring, og foreslo at dette prinsippet òg blir lovfesta.

Forslaget frå Ytringsfridomskommisjonen og responsen i høyringa blir nærmare kommentert i pkt. 6 og 7.



### 3 Høyringa

Departementet sende 30. mars 2023 eit utkast til endringar i kulturlova på høyring. Høyringsfristen var 30. juni 2023. Utkastet blei sendt til desse høyringsinstansane:

Arkivverket  
 Fond for lyd og bilde  
 Fond for utøvande kunstnarar  
 Kulturdirektoratet  
 Kulturrådet  
 Kulturtanken – Den kulturelle skolesekken Norge  
 Kunst i offentlege rom – KORO  
 Nasjonalbiblioteket  
 Norsk filminstitutt  
 Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek  
 Riksantikvaren  
 Riksteatret  
 Språkrådet  
 Statens kunstnarstipend

Norges institusjon for menneskerettar  
 Sametinget

Fylkeskommunane  
 Kommunane

Office for Contemporary Art Norway  
 Kulturrom  
 Music Norway  
 NORLA – Senter for norsk skjønn- og faglitteratur i utlandet  
 Norwegian Crafts

Arbeidsgiverforeningen Spekter  
 Bokhandlerforeningen  
 BONO – Billedkunst Opphavsrett i Norge  
 Creo – forbundet for kunst og kultur  
 Danse- og teatersentrum  
 Den Norske Advokatforening  
 Den norske Forfatterforening  
 Den norske Forleggerforening  
 Den norske kyrkja  
 Det Mosaiske Trossamfund  
 Det Norske Akademi for Språk og Litteratur  
 Fagforbundet

FolkOrg – organisasjon for folkemusikk og folkedans  
 Foreningen lles  
 Forfatterforbundet  
 Forskerforbundet  
 Fortidsminneforeningen  
 Fri Bokhandel SA  
 Fritt Ord  
 Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon  
 Grafill – norsk organisasjon for visuell kommunikasjon  
 GramArt  
 Hovedorganisasjonen Virke  
 Human-Etisk Forbund  
 Kainun institutti – Kvensk institutt  
 Kopinor  
 KS – Kommunesektorens organisasjon  
 Kulturalliansen  
 Kulturforbundet  
 Kunstnernettverket  
 Kunstsentrene i Norge  
 Kvensk Finsk Riksforbund  
 Landsorganisasjonen for romanifolket  
 Landssamanslutninga av nynorsk kommunar  
 Leser søker bok  
 LNU – Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner  
 NOPA – Norsk forening for komponister og tekstforfattere  
 Noregs Mållag  
 Norges Døveforbund  
 Norges Kulturvernforbund  
 Norges Museumsforbund  
 Norges Musikkhøgskole  
 Norsk barnebokinstitutt  
 Norsk Bibliotekforening  
 Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening  
 Norsk filmforbund  
 Norsk Forfattersentrum  
 Norsk jazzforum  
 Norsk Komponistforening  
 Norsk kritikerlag  
 Norsk Kulturarv  
 Norsk Musikkforleggerforening  
 Norsk Målungdom  
 Norsk Oversetterforening

Norsk PEN  
 Norsk Skuespillerforbund  
 Norsk teater- og orkesterforening  
 Norske Barne- og Ungdomsbokforfattere  
 Norske Billedkunstnere  
 Norske Dansekunstnere  
 Norske Dramatikeres Forbund  
 Norske Festivaler  
 Norske Filmregissører  
 Norske konsertarrangører  
 Norske Kunsthåndverkere  
 Nynorsk Pressekontor  
 Riksmålsforbundet  
 Safemuse – Safe Havens for Artists  
 Samisk Kunstnerråd  
 Skogfinneforeningen  
 Stiftinga Nynorsk avissenter  
 Taternes Landsforening  
 Unge Kunstneres Samfund  
 Viken Filmsenter AS

Departementet fekk inn til saman 110 høyrings-svar. Høyringssvara ligg på heimesida til departementet.

Desse instansane har hatt merknader til høyringsnotatet:

Arkivverket  
 Fond for lyd og bilde  
 Kulturdirektoratet  
 Kulturrådet  
 Kunst i offentlege rom – KORO  
 Nasjonalbiblioteket  
 Norsk filminstitutt  
 Språkrådet  
 Statens kunstnarstipend

Agder fylkeskommune  
 Innlandet fylkeskommune  
 Møre og Romsdal fylkeskommune  
 Rogaland fylkeskommune  
 Troms og Finnmark fylkeskommune  
 Trøndelag fylkeskommune  
 Vestfold og Telemark fylkeskommune  
 Vestland fylkeskommune  
 Viken fylkeskommune

Alver kommune  
 Arendal kommune  
 Asker kommune  
 Aurskog-Høland kommune  
 Bergen kommune  
 Bjørnafjorden kommune  
 Bærum kommune  
 Fredrikstad kommune

Halden kommune  
 Indre Fosen kommune  
 Kristiansand kommune  
 Kristiansund kommune  
 Kvinherad kommune  
 Levanger kommune  
 Lillestrøm kommune  
 Malvik kommune  
 Modum kommune  
 Molde kommune  
 Namsos kommune  
 Oppdal kommune  
 Oslo kommune  
 Rælingen kommune  
 Røyrvik kommune  
 Sandefjord kommune  
 Sarpsborg kommune  
 Skien kommune  
 Smøla kommune  
 Sola kommune  
 Sortland kommune / Kulturfabrikken Sortland

KF

Stavanger kommune  
 Surnadal kommune  
 Tromsø kommune  
 Trondheim kommune  
 Verdal kommune  
 Øvre Eiker kommune  
 Ålesund kommune

Kulturrom  
 Vestfoldmuseene IKS

Arbeidsgiverforeningen Spekter  
 Arkivforbundet  
 Bibliotekarforbundet  
 Bokhandlerforeningen  
 Creo – forbundet for kunst og kultur  
 Danse- og teatersentrum  
 De Unges Orkesterforbund  
 Den norske kyrkja, Kyrkjerådet  
 Ekko fritidsklubb, Farsund kommune  
 Fagforbundet  
 Forskerforbundet  
 Hyperion – Norsk forbund for fantastiske fritidsinteresser

Kopinor  
 KS – Kommunesektorens organisasjon  
 Kulturalliansen  
 Kultur Vest AS  
 Kunstnernettverket  
 Kunstsentrene i Norge  
 Museum Vest  
 Musikk i Innlandet  
 Nettverk for regionale teaterråd

Noregs Mållag	Shadow fritidsklubb, Farsund kommune
Norges Kulturvernforbund	Slekt og Data
Norges Museumsforbund	Studieforbundet kultur og tradisjon
Norges musikkhøgskole	Ungdom og Fritid
Norsk Bibliotekforening	Unge Kunstneres Samfund
Norske Billedkunstnere	Vest-Agder-museet
Norske Dansekunstnere	Viken filmsenter
Norske Historiske Spel	Virke
Norske kulturarrangører	Voksenopplæringsforbundet
Norske kulturhus	To privatpersonar
Norske kunsthåndverkere	
Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening	Følgjande høyringsinstansar sa at dei ikkje hadde
Norsk filmforbund	merknader:
Norsk Fyrforening	
Norsk jazzforum	Frøya kommune
Norsk komponistforening	Stord kommune
Norsk kulturforum	
Norsk kulturskoleråd	Dei fleste høyringsinstansane, både frå kommunal
Norsk musikkråd	sektor og kultursektoren, støtta forslaga i høyringsnotatet. Høyringssvara blir omtala meir inn-
Norsk Oversetterforening	gåande nedanfor.
Norsk teater- og orkesterforening	
Redd Barna	

## 4 Gjeldande rett

Lov 29. juni 2007 nr. 89 om offentlege styremakters ansvar for kulturverksemd (kulturlova) slår fast ansvaret som staten, fylkeskommunane, og kommunane har 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». Lova er dermed ei rammelov som gir uttrykk for det overordna ansvaret som offentlege styresmakter har for tilrettelegging for eit levande kulturliv.

I lova § 2 heiter 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 blir med andre ord lagt til grunn ein brei definisjon av kulturverksemd, som omfattar både profesjonell kulturverksemd og aktiviteten i den frivillige delen av kulturlivet.

Etter førearbeida, sjå Ot.prp. nr. 50 (2006–2007), omfattar 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 omfattar mellom anna «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 brukaren sitt perspektiv og omfattar både det å vere tilskodar og det å sjølv delta i kunst- og kulturaktivitetar, inkludert frivillig kulturliv, fritidsklubbar, UKM og andre «kulturfridstilbod» for barn og unge.

Bokstav d omfattar «kunst- og anna kulturfagleg opplæring og utdanning, både innanfor grunnopplæring, inkludert obligatorisk grunnskule og kulturskulane, dessutan innanfor høgare utdanning og vaksenopplæring». Med andre ord omfattar lova dei pliktene staten, fylkeskommunane og kommunane har på opplæringsfeltet, sjølv om dei konkrete pliktene til å ha eit kulturskoletilbod, følgjer av opplæringslova.

Både stat, fylkeskommune og kommune har etter lova eit ansvar for «økonomiske, organisatoriske, informerande og andre relevante verkemiddel og tiltak» som kan bidra til å oppnå lovføremålet, jf. §§ 3 og 4. Staten har ansvar for heile landet, medan fylkeskommunen og kommunen har ansvaret regionalt og lokalt. Staten har i tillegg ansvar for rettslege verkemiddel og tiltak, og «skal utforma verkemiddel og gjennomføra tiltak for å fremja og verna eit mangfald av kulturuttrykk i samsvar med internasjonale rettar og plikter», jf. § 3 Statens oppgåver.

Lova fastset i tillegg ei rekke oppgåver som dei ulike forvaltningsnivåa skal ivareta i fellesskap. I § 5 Felles oppgåver heiter 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 førearbeida til lova blei dei felles oppgåvene særleg understreka, og det blei lagt vekt på verdien av samarbeid mellom staten, fylkeskommunane og kommunane.

Da lova blei vedtatt, blei det samstundes lagt vekt på at ho ikkje måtte leggje føringar som hindrar nødvendige tilpassingar til lokale behov og løpande endringar i kultursektoren. Lova er derfor enkel og overordna, og gir handlingsrom og fleksibilitet til å utforme og gjennomføre ein kul-

turpolitikk som er tilpassa og forankra i regionale og lokale føresetnader. Det er i tillegg lagt vekt på at kulturpolitikken heile tida må kunne tilpasse seg ein sektor i rask endring og fange opp nye behov. Lova er derfor eit resultat av ei avveging

mellom omsynet til å styrkje kulturverksemd som politikkområde, omsynet til fleksibilitet og omsynet til lokalt sjølvstyre. Som følgje av dette inneheld lova ingen sanksjonar og i liten grad konkrete rettslege plikter.

## 5 Ytringsfridom i kunsten, fagleg autonomi og styresmaktene sitt ansvar på kulturfeltet

### 5.1 Innleiing

---

Som nemnt under pkt. 4 har staten i medhald av lova § 3 mellom anna ansvar for rettslege verke-middel og skal utforme desse «i samsvar med internasjonale rettar og plikter». Når kulturlova skal reviderast, er det derfor naturleg å ta utgangspunkt i dei overordna rettslege rammene for verksemda og ansvaret som styresmaktene har på området, slik dei følgjer både av Grunnlova og internasjonale konvensjonar på området. Det følgjande er ikkje ei uttømmende oversikt over konvensjonsforpliktingar og liknande som kan gjelde kulturfeltet.

### 5.2 Ytringsfridom

---

Ytringsfridom er både ein individuell rett og ein føresetnad for eit fungerande demokrati og utøvinga av andre grunnleggjande rettar.

I Grunnlova § 100 blir ytringsfridomen grunn-gitt i tre prosessar eller prinsipp; sanningsprinsippet, demokratiprinsippet og autonomiprinsippet. Sanningsprinsippet inneber at sanninga best kan nåast gjennom meningsutveksling der framsette påstandar blir korrigerert i konfrontasjon med andre meininger. I autonomiprinsippet ligg det at det er nødvendig med ein viss kompetanse for å kunne fungere som sjølvstendig individ i eit ope samfunn. Denne kompetansen oppnår den einskilde ved å møte andre, høyre argumenta deira og prøve dei alternative perspektiva deira. Demokratiprinsippet føreset ei open og kritisk politisk meningsutveksling som kan bidra til betre innsikt og dermed betre avgjerder.

Kunst og kultur bidrar til alle desse proses-sane. Kunst- og kulturuttrykk kan spegle røynda på måtar som kan fremje sams forståing for samanhengar og kompleksiteten i ulike problemstillinger og bringe oss nærare sanninga. Å oppleve kunst og kultur kan begeistre, påverke, pro-vosere, underhalde og forme oss som menneske.

Den demokratiske verdien som kunsten og kulturen har, ligg særleg i at dei er kanalar og arenaer for den openheita og kritikken eit demokratisk samfunn er avhengig av. Kunsten og kulturen sin funksjon i samfunnet er mellom anna å reise debatt og kritisere makta.

Ein føresetnad for at kunst- og kulturuttrykk skal kunne bidra til desse prosessane er at dei blir produsert og formidla med nødvendig avstand til og fridom frå dei same maktstrukturane dei skal overvake og kommentere. Ikkje minst føreset det at allmenta kan ha tillit til denne fridomen. Berre da vil kunst- og kulturuttrykk kunne vere grunnlag for fri refleksjon, debatt og meningsdanning. Det er denne avstanden og fridomen som blir omtala som «armlengdsprinsippet», sjå nærmare nedanfor i pkt. 7.

Ytrings- og informasjonsfridomen er også beskytta i ei rekke konvensjonar, inkludert Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 10, FN-konvensjonen om sivile og politiske rettar (SP) artikkel 19, Barnekonvensjonen artikkel 13 og Konvensjonen om rettane til menneske med nedsett funksjonsevne artikkel 21.

### 5.3 Infrastrukturkravet

---

EMK artikkel 10 og SP artikkel 19 krev at det finst eit visst rom for ytring, og vil dermed indirekte påleggje dei statlege styresmaktene ei plikt til å leggje aktivt til rette for ytringsmoglegheiter. Grunnlova § 100 sjetle leddet går lenger og inneber ei uttrykkjeleg plikt til å leggje til rette for «eit ope og opplyst offentleg ordskifte». Dette såkalla «infrastrukturkravet» inneber eit ansvar for å sikre ytringsfridom i praksis ved å sørge for vel-fungerande kanalar for utveksling av informasjon og meningsytringar i samfunnet. Kunst- og kulturinstitusjonar er ein sentral del av denne infrastrukturen, jf. St.meld. nr. 26 (2003–2004) *Om endring av Grunnlova § 100*, pkt. 7.4.1:

Den almindennende 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 styresmaktene sitt generelle ansvar på kunst- og kulturfeltet, men òg «armlengdsprinsippet», forankrast i dette «infrastrukturkravet», jf. St.meld. nr. 26 (2003–2004) pkt. 7.6.4:

Kulturpolitikens 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 rokker ved det statlige ansvaret for å legge forholdene til rette for deres aktivitet.

Behovet for sjølvstende og autonomi blir òg understreka for andre delar av infrastrukturen for den offentlege samtala:

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 høgskoler § 2 nr. 3, som slår fast at institusjonene ikke kan gis pålegg om læreinholdet i under visningen og innholdet i forskingen 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 legg til grunn at tilsvarende omsyn gjer seg gjeldande for til dømes den faglege autonomien til museumssektoren, som er tett kobla mot dei andre delane av kunnskapssektoren, særleg universiteta.

Om det nærmare innhaldet i infrastrukturkravet seier førearbeida, jf. St.meld. nr. 26 (2003–2004) pkt. 9.3.7, mellom anna:

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 legg derfor til grunn at føresegna mellom anna inneber ei forpliktning til å «ta infrastrukturkravet i betraktning» ved ein revisjon av kulturlova.

## 5.4 Retten til å delta i det kulturelle livet

Retten til å delta i det kulturelle livet er verna av FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettår (ØSK, 1966) 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.

Retten barn har til å delta i det kulturelle og kunstnarlege livet, blir òg slått fast i FN-konvensjonen om barnet sine rettar (barnekonvensjonen, 1989) 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.

I dette ligg det mellom anna ein rett til å få oppleve kunst og kultur som teater, film, utstillingar og til å lese bøker, men også ein rett til å delta aktivt gjennom skapande og kreativ verksemd. Konvensjonen slår vidare fast at medlemsstatane 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». Innhaldet i barnehage, SFO, grunnskole og vidaregåande opplæring, kulturskole og Den kulturelle skolesekken reflekterer denne retten ved å gi eit tilbod til alle barn. Det handlar om å oppleve kunst, å lære om kunst og sjølv ta i bruk kunstnarlege og kulturelle uttrykk. Opplæringa skal gi eit kvalifisert grunnlag for eigne val, for vidare fordjuping og studiar.

Barnekomitéen i FN har gitt ut ein generell kommentar om artikkel 31 som retningsline for tolking og bruk av barnekonvensjonen (CRC/C/GC/17). Her heiter det mellom anna at retten til å delta fullt ut i det kulturelle og kunstnarlege livet har tre samanvovne og gjensidig forsterkande dimensjonar:

- i. **Tilgang** er betinget av at barna gis muligheter til å oppleve kulturelt og kunstnerisk liv, og til å lære om et breitt 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 akti-

viteter, 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 rettane til menneske med nedsett funksjonsevne (CRPD, 2006) slår fast at dei alminnelege menneskerettane gjeld fullt ut for menneske med funksjonsnedsettingar, og gjer greie for korleis menneskerettane er å forstå, og korleis dei skal gjennomførast for personar med funksjonsnedsettingar. I Artikkel 30 (*Deltakelse i kulturliv, fritidsaktiviteter, fornøyelser og idrett*) erkjenner partane at menneske med nedsett funksjonsevne har rett til å delta i kulturlivet på linje med andre, og at dei skal treffe alle hensiktsmessige tiltak for å sikre at menneske med nedsett 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.

Andre relevante konvensjonar er:

- *Konvensjonen om vern og fremme av et mangfold av kulturuttrykk (2005)* forpliktar partane å leggje til rette for eit mangfold av kulturuttrykk. I konvensjonen blir det understreka at eit kulturelt mangfold som får utfolde seg i et klima med demokrati, toleranse, sosial rettferd og gjensidig respekt mellom folk og kulturar, er nødvendig for fred og tryggleik på lokalt, nasjonalt og internasjonalt plan.
- *Faro-konvensjonen (2005)* slår fast menneska sin rett til å definere, delta i og dra nytte av sin eigen kulturarv, og framhevar verdien som kulturarven har for menneskerettar og demokrati.
- *UNESCO-konvensjonen om vern av den immaterielle kulturarven (2003)* definerer immateriell kulturarv som munnlege tra-



disjonar og uttrykk, inkludert språk som eit uttrykksmiddel for immateriell kultur; utøvande kunst; sosiale skikkar, ritual og høgtidsfestar; kunnskap og praksis som gjeld naturen og universet; og tradisjonelt handverk.

- *UNESCOs verdsarvkonvensjon (1972)* er eit instrument for utvikling av beste praksis,

standardar og regelverk for bevaring av kultur- og naturarv globalt. Konvensjonen forpliktar landa til å identifisere, bevare, formidle og vidareføre den mest unike kultur- og naturarven i verda til framtidige generasjonar.

## 6 Lovføremålet

### 6.1 Gjeldande rett

Føremålsføresegna i § 1 lyder i dag:

Lova har til føremål å fastleggja offentlege styresmaktens 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 oppleve eit mangfald av kulturuttrykk.

Det følgjer av førearbeida, jf. Ot.prp. nr. 50 (2006–2007) s. 22, at ein med «offentlege styresmakter» meiner både stat, fylkeskommune og kommune. Desse skal «fremja og leggja til rette for eit breitt spekter av kulturverksemd».

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

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

Dette breie spekteret skal gi «alle» høve til å delta i kulturaktivitetar og til å oppleve eit mangfald av kulturuttrykk. Med «alle» meiner ein «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.

### 6.2 Forslaga i høyringsnotatet

I høyringsnotatet føreslo Kultur- og likestillingsdepartementet ei presisert føremålsføresegn som forankrar styresmaktene sitt ansvar på kulturfeltet i «infrastrukturkravet», jf. Grunnlova § 100 sjette leddet. Departementet viste til at offentlig politikk og verkemiddel på kulturfeltet er ein sentral del av det styresmaktene gjer for å leggje til rette for ytringsfridom og «eit ope og opplyst offentlig ordskifte». Departementet presiserte at føresegna vil vere ei politisk programerklæring som i seg sjølv ikkje utløyser juridiske rettar og plikter.

### 6.3 Høyringsinstansane sitt syn

Alle som uttaler seg støttar forslaget til revidert lovføremål. Dette inkluderer dei fylkeskommunane som har sendt inn høyringssvar, og 27 kommunar. Til dømes uttaler *Asker kommune*:

Dette grepet vil fremme og tydeliggjøre at kulturpolitikken er et viktig politikkområde for å fremme demokratiforståelse og ytringsfrihet i samfunnet. Disse er sentrale områder å bygge opp under for å ivareta en god samfunnsutvikling, spesielt i dagens politiske klima.

Frå kultursektoren får forslaget støtte frå 26 høyringsinstansar, inkludert *Kulturalliansen*, *Kulturdirektoratet*, *Kulturrådet*, *Nasjonalbiblioteket*, *Norsk filminstitutt*, *Norsk kulturforum (NOKU)* og *Norsk teater- og orkesterforening (NTO)*.

I tillegg blir forslaget støtta av *Kyrkjerådet*, *Norsk fyrforening*, *Virke* og *Voksenopplæringsforbundet*.

Nokre instansar har likevel mindre forslag til forbetringar av lovtekst eller presiseringar i førearbeida, eller meiner føresegna er for lite forpliktande. Nokre føreslår å leggje til andre element – som berekraft, opphavsrett eller fysisk infrastruktur. Det er likevel inga eintydig retning i desse kommentarane. *Kulturrådet*, *Statens kunstarstipend* og *Fond for lyd og bilde* føreslår i ei felles fråsegn ei språkleg klargjering av lovteksten.

I høyringsnotatet bad departementet om innspel på om føremålsføresegna bør reflektere dei særskilde pliktene som styresmaktene etter internasjonale konvensjonar har for særskilte grupper, til dømes barn og unge eller personar med nedsett funksjonsevne. Med unntak av *Språkrådet* meiner høyringsinstansane som kommenterer spørsmålet, at dette ikkje er nødvendig eller naturleg. *Språkrådet* meiner at føremålsparagrafen bør spegle det særlege ansvaret det offentlege har for språka som er dekte av språklova, dvs. norsk (bokmål og nynorsk), dei samiske språka, kvensk, romani, romanes og norsk teiknspråk.

## 6.4 Departementet sine vurderingar og forslag

Kultursektoren er som nemnt ein sentral del av infrastrukturen for ytringar og informasjon i samfunnet. Kunst- og kulturuttrykk er ytringar. Teater, kinoar, konsertscener, museum, galleri, forlag, bibliotek osv. er arenaer for formidling av ytringar, tankar, idear og debatt.

Lovføresegnene om staten, fylkeskommunane og kommunane sitt ansvar, myndigheit og aktivitet på kulturfeltet dreiar seg om korleis styresmaktene oppfyller infrastrukturkravet på dette politikkområdet, og er i seg sjølv eit verkemiddel for å ivareta styresmaktene sitt ansvar for ytringsfridomen.

Førearbeida til kulturlova er tydelege på denne koplinga 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 oppfylla 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 vidare i kapittel 2.3:

[...] det offentlege ansvaret for kulturpolitikk [er] indirekte forankra i føresegna om ytringsfridom i Grunnlova § 100 sjettedelen. ... 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 oppfylla infrastrukturkravet.

Trass i dette går koplinga ikkje fram av verken ordlyden i § 1 eller dei spesielle merknadene til føresegna i Ot.prp. nr. 50 (2007–2008).

I NOU 2022: 9 føreslår Ytringsfridomskommissjonen, mellom anna med referanse til ei utgreiing frå Norsk teater- og orkesterforening (NTO), å forankre kulturlova i infrastrukturkravet i Grunnlova § 100:

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 lovfestingen kan utformes. Ekspertgruppen foreslo å knytte kulturlo-

vas 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.

Kultur- og likestillingsdepartementet er einig med Ytringsfridomskommissjonen i at føremålsføresegna bør utformast slik at lovføremålet blir knytt uttrykkjeleg til infrastrukturkravet i Grunnlova. Departementet føreslår derfor å endre lova § 1 slik at det framgår at det er eit mål med lova å leggje til rette for «eit ope og opplyst offentleg ordskifte», jf. infrastrukturkravet i Grunnlova § 100 sjettedelen. Forslaget er utforma etter modell av § 1 i medieansvarslova (lov 29. mai 2020 nr. 59 om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier).

Departementet viser til at Ytringsfridomskommissjonen sitt forslag om å knytte føremålsføresegna til infrastrukturkravet fekk brei støtte i høyringa av NOU 2022: 9. Det konkrete lovforslaget frå departementet fekk òg brei støtte i høyringa av utkastet til endringar i kulturlova, jf. pkt. 6.3 over.

Føremålsføresegna er ei politisk programerklæring som i seg sjølv ikkje vil utløyse juridiske rettar eller plikter. Føresegna vil likevel kunne ha vekt ved tolkinga av lova, ved at dei andre føresegnene i lova må lesast i lys av føremålet. Lovføremålet vil også kunne gi rettleiing ved framtidige vurderingar av behovet for endringar i regelverket.

Ei revidert føremålsføresegn vil vere ei tydeleg markering av at kulturpolitikken er forankra i Grunnlova og infrastrukturkravet. Dermed kan føresegna fungere som ei påminning om at kulturpolitikk ikkje berre dreier seg om estetiske opplevingar, underhaldning og fritidsaktivitetar, men òg om demokratisk infrastruktur. Det er ikkje noko materielt nytt i dette. Koplinga følgjer allereie i dag av førearbeida til § 100 i Grunnlova, jf.

St.meld. nr. 26 (2003–2004) pkt. 7.6.4, men bør òg tydeleggjerast i kulturlova. I tillegg meiner departementet at føremålsføreseigna bør reflektere det kulturpolitiske «armlengdsprinsippet» på overordna nivå. Dette blir drøfta i pkt. 7 nedanfor.

Generelt meiner departementet at føremålsføreseigna bør vere overordna og dekkje heile verkeområdet til lova, utan å trekkje fram delar av sektoren som særskilt verdifull eller viktig. I dag skil føremålsføreseigna heller ikkje mellom ulike grupper i befolkninga, men gjer uttrykk for eit mål om at «alle» skal kunne delta i kulturaktivitetar og oppleve kultur. Føremålsføreseigna inkluderer dermed også til dømes barn og unge og personar med nedsett funksjonsevne. Departementet ser derfor ikkje grunn til å trekkje fram konkrete grupper som styresmaktene har eit sær-

skilt ansvar overfor etter internasjonale konvensjonar. Dei av høyringsinstansane som kommenterte spørsmålet, var einige i dette.

Forslaget er justert noko samanlikna med høyringsforslaget for å tilpasse ordlyden til den offisielle nynorske versjonen av Grunnlova. Departementet har elles ikkje funne grunn til å gjere endringar på grunnlag av høyringa. Forslaget frå Kulturrådet, Statens kunstnarstipend og Fond for lyd og bilde inneber ei relativt omfattande omskriving og utviding av føremålsføreseigna, med til dels nye materielle element som økonomisk, sosial og miljømessig berekraft. Departementet meiner dette forslaget reiser ein større diskusjon som eventuelt må følgjast opp i ein annan samanheng.

## 7 Armlengds avstand

### 7.1 Bakgrunn

I Meld. St. 8 (2018–2019) *Kulturens kraft – kulturpolitikk for framtida* varsla departementet at det som eit ledd i revisjonen av kulturlova ville vurdere lovfesting av det såkalla «armlengdsprinsippet»:

Departementet vil òg vurdere ei ny føresegn om armlengdsprinsippet i kulturlova. Det er alminneleg politisk semje om å leggje prinsippet om armlengds avstand til grunn på kulturområdet på både statleg, fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Likevel er det fleire aktørar som i høyringssvar og innspel har uttrykt uro for oppfølginga av dette prinsippet ved overføring av oppgåver frå staten til fylkeskommunane. Ei lovfesting kan medverke til å stadfeste at armlengdsprinsippet blir lagt til grunn av offentlege styresmakter. På den andre sida kan ei for streng regulering av armlengdsprinsippet gi nokre avgrensingar som kan vere uheldige for sektoren. Dette er omsyn som må vegast opp mot kvarandre.

I Innst. 258 S (2018–2019) var det brei semje om verdien av «armlengdsprinsippet», og fleirtalet uttrykte at det var «tilfreds med at regjeringen vil vurdere en ny bestemmelse om armlengdeprinsippet i kulturen».

Ytringsfridomskommissjonen i NOU 2022: 9 gjekk òg inn for å lovfeste prinsippet om armlengds avstand. Kommisjonen gir følgjande grunnar for forslaget:

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 styreformer.

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

27 av dei 29 høyringsinstansane som kommenterte forslaget til Ytringsfridomskommissjonen, støtta det. Berre KS gjekk tydeleg imot Ytringsfridomskommissjonen sitt forslag.

### 7.2 Gjeldande rett

Prinsippet om armlengds avstand er ikkje lovfesta på generelt grunnlag i dag.

Prinsippet går likevel indirekte fram av kulturlova, ved at det er eit sentralt premiss for føresegna om styresmaktene sitt ansvar på kulturfeltet. Styresmaktene sitt ansvar er ifølgje lova å «fremja og leggja til rette for» kulturverksemd. Ifølgje førearbeida inneber dette å sikre gode rammevilkår for kulturverksemd «med utgangspunkt i prinsippet om armlengdeavstand mellom styresmaktene og kulturlivet», jf. Ot.prp. nr. 50 (2006–2007) 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 elles reflektert i lov 7. juni 2013 nr. 31 om Kulturrådet (kulturrådslova), som slår fast Kulturrådet sin status som eit «armlengdsorgan» ved å avskjere departementet si instruksjonsmakt i enkeltsaker, og høvet til å overprøve (etter klage eller eige initiativ) Kulturrådet sitt «kunst- og kulturfaglige» skjønnet.

I kulturrådslova § 5 blir det slått fast at «[r]ådet er faglig uavhengig i sitt arbeid», og at det ikkje «kan [...] instrueres når det gjelder enkeltvedtak om fordeling av tilskudd». Føresegna inneber at det er rådet som skal utøve det kunst- og kulturfaglege skjønnet ved fordeling av tilskot i enkeltsaker. Dette gjeld alle tilskotssaker som rådet er gitt kompetanse til å avgjere etter eige skjønnet (p.t. i praksis forvaltninga av Norsk kulturfond). Lova er likevel ikkje til hinder for generelle instruksar om lovforståing og rettsbruk, saksbehandling og skjønnsutøving.

Kulturrådslova § 6 avskjer høvet til å klage til departementet over det kunst- og kulturfaglege skjønnet som ligg til grunn for vedtak fatta av rådet. Feil ved saksbehandlinga og rettsbruken og feil faktagrunnlag kan bli overprøvd. På same vis avskjer kulturrådslova § 7 departementet sitt høve til å gjere om vedtak etter eige tiltak, jf. forvaltningslova § 35.

Førearbeida i Prop. 67 L (2012–2013) understreker elles at «[d]en nødvendige politiske styringen er ivaretatt gjennom lovgivningsmyndighet, bevilgningsmyndighet og instruksjonsmyndighet på overordnet nivå».

I perioden 2019–2023 var «armlengdsprinsippet» òg reflektert i nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging, der det mellom anna blei vist til at det «er viktig at kulturlivet blir utvikla sjølvstendig, og at offentlege styresmakter ikkje grip inn i kunstnariske val». Det finst ikkje noko tilsvarande omtale i dei nye nasjonale forventningane for perioden 2023–2027.

### 7.3 Forslaga i høyringsnotatet

I høyringsnotatet foreslo Kultur- og likestillingsdepartementet ei todelt lovfesting av prinsippet om armlengds avstand:

1. Forslaget innebar for det første ei føresegn i føremålsparagrafen som var meint som ei rettesnor for myndigheitsutøving på heile kultur-

feltet, men som i seg sjølv ikkje vil gi direkte rettslege plikter eller rettar.

2. For det andre foreslo departementet ein meir konkret og bindande rettsregel for tilfelle der konkrete avgjerder i hovudsak blir fatta på bakgrunn av kunstnarleg eller kulturfagleg skjønnet. Innanfor fastsette økonomiske og juridiske rammer og overordna mål skal slike avgjerder treffast av personar eller verksemdar med relevant fagkompetanse, uavhengig av politiske styresmakter.

I høyringsnotatet bad Kultur- og likestillingsdepartementet særskilt om innspel til forslaget om å ikkje avgrense føresegna til kunstfeltet og til den nærare grensedraginga mellom politisk styring og kunstnarleg og kulturfagleg autonomi.

### 7.4 Høyringsinstansane sitt syn

Eit stort fleirtal (86 høyringsinstansar) støttar forslaget i høyringsnotatet om lovfesting av «armlengdsprinsippet». Dette inkluderer 35 høyringsinstansar frå kommunal sektor. Til dømes uttaler *Malvik kommune*:

«Armlengdesprinsippet» er helt sentralt for å sikre kunsten og kulturens mulighet til fri ytring og samfunnskritikk, inkludert ytringer som kritiserer eiere, bevilgende myndigheter og andre makthavere i samfunnet. Malvik kommune støtter forslaget til ny § 2 i kulturloven, som innebærer en lovfesting av dette prinsippet.

«Armlengdesprinsippet» kan være utfordrende i praksis, da det handler om balansen mellom politisk styring og kunstnerisk frihet. Den kunstneriske autonomien bør gjelde innenfor de generelle, overordnede rammene som er fastsatt. Typisk vil det dreie seg om fastsatte budsjetter, vedtatt regelverk og overordnede politiske mål. Malvik kommune mener den foreslåtte bestemmelsen ivaretar dette hensynet.

Frå kultursektoren blir forslaget støtta av 51 høyringsinstansar, inkludert *Kulturdirektoratet*, *Norsk bibliotekforening*, *Norsk Kulturforum* og *Norsk film-institutt*. *Kulturdirektoratet* uttaler mellom anna:

Kulturdirektoratet mener at forslaget til ny § 2a vil bidra til en innstramming og opprydding i beslutningsprosesser i offentlig kulturforvaltning. I forvaltningen i fylker og kommuner er

det en utbredt praksis at enkeltbeslutninger om tilskudd til kultur tas på politisk nivå, også der det dreier seg om søkbare tilskuddsordninger med tildelingskriterier som i hovedsak baseres på kunstnerisk og kulturfaglig kvalitet. [...] Forslaget til ny kulturlov vil bidra til at politiske valgte myndigheter i større grad styrer gjennom å fastsette mål og økonomiske rammer, i stedet for å gjøre enkeltvedtak om kulturtilskudd.

Nokre av dei som støttar forslaget, tar likevel større eller mindre atterhald, særleg knytt til tvil om forslaget vil innebære krav om etablering av eigne «armlengdsorgan». Nokre ser ut til å tolke forslaget slik at eit organisatorisk skille eller ei etablering av eigne organ vil vere eit krav. Andre meiner dette er uklart i høyringsnotatet, eller legg til grunn at det ikkje er slik meint, men at det uansett bør presiserast. Nokre tar atterhald om kompetansekrav eller den nærmare grenseoppgangen mellom armlengd og legitim politisk styring.

Åtte høyringsinstansar går imot forslaget, inkludert KS og fem enkeltkommunar. KS uttaler:

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.

Forslaget om å ikkje avgrense armlengdsføreseigna til kunstfeltet, dvs. at ABM-feltet også vil vere omfatta, får støtte av det store fleirtalet av dei som kommenterer spørsmålet. I tillegg er det nokre som meiner føreseigna bør gjelde for kunstfeltet og museumssektoren. *Bibliotekarforbundet* meiner føreseigna må gjelde det kunstfaglege feltet og biblioteka. *Norsk Kulturforum* er aleine om «under tvil» å meine at lovføreseigna bør vere avgrensa til kunstfeltet.

Forslaget om å gjere unntak for kulturmiljøområdet får også støtte frå eit stort fleirtal av dei som kommenterer spørsmålet. Her er det samstundes ein del som er bekymra for konsekvensane for museumssektoren. *Museumsforbundet* uttaler:

Museumsforbundet mener imidlertid at andre ledd i forslaget er en alvorlig trussel mot armlengdes avstands-prinsippet fordi museene ofte

både arbeider innenfor det som er Kultur- og likestillingsdepartementets, Kunnskapsdepartementets eller andre departementers område samt Klima- og miljødepartementets forvaltning av kulturmiljøfeltet.

Andre meiner at avgrensinga bør vere tydelegare, og at omgrepet «kulturmiljø» bør få ei nærare presisering.

Departementet sitt forsøk på å trekkje opp grensa mellom armlengd og legitim politisk styring ved hjelp av døme får noko blanda respons. *Norsk filminstitutt* meiner forslaget er «godt balansert, og lykkes i å ivareta omsyn som til dels kan være motstridende». *Bergen kommune* stiller seg bak vurderinga og ser «oppteignelsen av slike grenseoppganger som svært nyttig». *Danse- og teatersentrum* og *Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening* støttar også gjennomgangen. *Noregs Mållag* presiserer at prinsippet ikkje må stå i vegen for å stille språkkrav til produksjonar og produsentar. *Museumsforbundet* meiner derimot at eksemplifisering i seg sjølv er uheldig «fordi dette kan skifte med politiske vinder og retningar for kulturpolitiske mål». *KORO*, *NTO* og *Fagforbundet* trekkjer fram enkeltdøme dei er ueinige i. Førstnemnde meiner departementet sitt døme om utsmykking av det offentlege rom er uheldig formulert og ber om ei omskriving, slik at det framgår at statlege kunstproduksjonar i offentlege rom er eit døme på god praktisering av «armlengdsprinsippet» gjennom klare avtalar med byggherre eller oppdragsgivar om andre omsyn enn dei kunstnarlege og kulturfaglege.

Enkelte av høyringsinstansane meiner at departementet bør ta ut omgrepet «verksemder» i utkastet til § 2a første leddet og viser mellom anna til at meininga er uklar og at det vil variere kva som blir rekna som éi verksemd. I tillegg viser dei til at det uansett er personar som vil utøve skjønn. *Danse- og teatersentrum* og *Norske kunsthåndverkere* meiner «relevant fagkompetanse» bør få ein tydelegare definisjon. *Kulturdirektoratet* meiner omgrepet også bør omfatte kompetanse til å vurdere «gjennomførbarhet, organisering, ressursutnyttelse og økonomi». *Kulturalliansen*, *Voksenopplæringsforbundet*, *Studieforbundet kultur og tradisjon*, *Slekt og Data*, og *Norsk Fyrforening* meiner at føreseigna bør presisere at avgjerder på det frivillige kulturfeltet skal byggje på fagkompetanse på dette konkrete feltet. Nokre høyringsinstansar, mellom anna *Kunstnernettverket*, peikar også på at det er viktig med ei jamleg utskifting av kompetansen, mellom anna for å unngå maktkon-

sentrasjon og sementering av eit bestemt kunst- og kulturfagleg syn.

Åtte høyringsinstansar, inkludert *Kulturdirektoratet*, meiner det er behov for ein rettleiar der det kan bli gitt føringar for legitime måtar å praktisere «armlengdsprinsippet» på. 13 høyringsinstansar, i hovudsak på kulturfeltet, går inn for ei kartlegging eller utgreiing av korleis prinsippet blir forstått og brukt i praksis. Dei viser til at ei slik utgreiing også blir føreslått av Ytringsfridoms-kommisjonen.

## 7.5 Departementet sine vurderingar og forslag

### 7.5.1 Om «armlengdsprinsippet» i norsk kulturpolitikk

Prinsippet om armlengds avstand er i dag fastsett i Kultur- og likestillingsdepartementet sin budsjettproposisjon, jf. Prop. 1 S (2023–2024):

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.

«Armlengdsprinsippet» har lenge vore eit berande prinsipp i norsk kulturpolitikk. Den førre Ytringsfridoms-kommisjonen (NOU 1999: 27) drøfta det historiske og ideologiske grunnlaget for kunstnarlege ytringar som eit særleg 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 infrastruktur oppgave å skape betingelser for et slikt mangfold.

Den prinsipielle grunngevinga for eit «armlengdsprinsipp» kom òg til uttrykk i førearbeida til kulturrådslova, jf. Prop. 67 L (2012–2013) pkt. 9.1.2:

Ytringsfridets-kommisjonen omtaler i utredningen NOU 1999: 27 Ytringsfridhet 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.

Prinsippet blir òg omtala utfyllande i Meld. St. 22 (2022–2023) *Kunstnarkår*.

Kunst og kultur spelar ei viktig rolle for ytringsfridom og demokrati fordi dei er kanalar og arenaer for den openheita og kritikken som demokratiske samfunn er avhengige av. Å reise debatt og kritisere makta er noko av samfunnsfunksjonen til kunsten og kulturen. Ein føresetnad for dette er at kunst- og kulturuttrykka vert produserte og formidla med naudsynleg avstand og fridom frå dei same maktstrukturane som dei skal overvake og kommentere. Ikkje minst føreset det at allmenta kan ha tillit til denne fridomen. Berre då vil kunst- og kulturuttrykk kunne gje grunnlag for fri refleksjon, debatt og meiningsdanning i samfunnet. Det er denne fridomen som vert kalla prinsippet om



armlengds avstand, eller «armlengdsprinsippet».

At kunst- og kulturfaglege avgjerder ikkje skal vere underlagde direkte politisk styring, er derfor både eit innarbeidd prinsipp og gjeldande politikk.

### 7.5.2 Grensa mellom politisk styring og autonomi

«Armlengdsprinsippet» blir ofte omtala som ei «kulturell grunnlov» og eit absolutt prinsipp. Dette er ikkje heilt treffande. I praksis vil det aldri vere tale om å avskjere alle former for politisk innverknad eller kontroll over bruk av offentlege verkemiddel. I omtalen av «armlengdsprinsippet» i Meld. St. 8 (2018–2019) *Kulturens kraft*, pkt. 5.1, går det klart fram at omsynet til sjølvstende og armlengd må bli avvege mot andre omsyn:

Samtidig må armlengdsprinsippet vegast opp mot andre legitime omsyn, for eksempel omsynet til at kunst- og kulturtilbodet skal nå flest mogleg. Når det blir formulert generelle politiske føringar overfor kulturverksemdar 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.

Tilsvarende framgår av Meld. St. 22 (2022–2023) *Kunstnarkår*, pkt. 4.1:

Armlengdsprinsippet inneber ikkje at kunst og kultur er heilt frie frå reguleringar og politisk styring. Det er eit klart politisk ansvar å sørge for at løyvingar til kultursektoren vert nytta etter dei føresetnadene Stortinget har sett, og at dei bidreg til å oppfylle dei kulturpolitiske måla som er vedtekne. Det sentrale er at denne styringa skjer på overordna nivå, medan alle konkrete kunstnarlege og kulturfaglege avgjerder vert tekne på armlengds avstand, altså uavhengig av politiske styresmakter. Hovudpoenget er å sikre at kunsten og kulturen har høve til fri ytring og samfunnskritikk.

Eit sentralt spørsmål er derfor kor grensa nærare bør gå mellom legitim og forsvarleg styring av offentlege budsjettmiddel på den eine sida, og

ei overprøving av kunstfaglege vurderingar som inneber inngrep i den kunstnarlege (ytrings-)fridomen på den andre.

I notatet «En armlengdes avstand eller statens forlengede arm? Et notat om armlengdeprinsippet i norsk og internasjonal kulturpolitikk», drøftar Per Mangset grensa mellom politisk styring og kunstnarleg autonomi drøfta. Notatet blei skriva på oppdrag frå Kulturutgreiinga 2014 (NOU 2013: 4). Det heiter i notatet:

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.

Nokre vil hevde at problemet oppstår når dei overordna føringane blir så spesifikke at dei påverkar innhaldsproduksjon og programmering. Men heller ikkje dette gir ei klar grense, i og med at også juridiske rammer, budsjettmessige føresetnader og overordna målsettingar eller føringar uunngåeleg vil påverke innhaldsproduksjon og programmering i større eller mindre grad, avhengig av kor detaljert dei er utforma.

Førearbeida til kulturrådslova omtalar balansegangen mellom politisk styring og autonomi slik, jf. Prop. 67 L (2012–2013) pkt. 9.1.3:

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 kultur-  
faglig grunnlag.

I praksis inneber Kulturrådet sin status som armlengdsorgan derfor at politiske styresmakter set dei økonomiske og juridiske rammene, samt overordna mål og prioriteringar for midlane dei forvaltar. Men innanfor desse overordna rammene blir kunst- og kulturfaglege vurderingar og avgjerder overlatne til uavhengige fagpersonar.

Etter departementet si vurdering må ei generell lovfesting av «armlengdsprinsippet» ivareta ein tilsvarende balanse.

Ein føresetnad for den demokratiserende og kritiske krafta til kunst- og kulturuttrykk er at avgjerder og prioriteringar som omfattar kunstnarlege, innhaldsmessige eller kulturfaglege spørsmål blir tatt av fagekspertar på området. Hovudpoenget er å sikre kunsten og kulturen sitt høve til fri ytring og samfunnskritikk, inkludert ytringar som kritiserer eigarar, løyvande styresmakter og andre maktthavarar i samfunnet. Når det gjeld den kunstnarlege ytringsfridomen, dreiar det seg om å sikre at kunsten er fri «i den forstand at utøvelsen er uavhengig av styresmaktene politiske idégrunnlag, snevre moralske normer, religiøse trosretningar og andre særinteresser», jf. Prop. 67 L (2012–2013) pkt. 9.1.2. Som uttrykt i kulturmeldinga dreiar det seg om «å hindre at staten som maktorgan utøver press, sensurerer eller skeivfordeler ressursar til kunstnarar».

Ikkje minst må «armlengdsprinsippet» bli sikra på ein måte som gjer at befolkninga kan ha tillit til denne fridomen. Dette er ein parallell til behovet for redaksjonell fridom i media, jf. Meld. St. 17 (2018–2019) *Mangfald og armlengds avstand – Mediepolitikk for ei ny tid*, pkt. 1.4:

Ein viktig føresetnad for tillit er at media er uavhengige i redaksjonelle spørsmål, både frå myndigheiter og andre politiske eller økonomiske interesser. Lesarane av ei avis må kunne stole på at omtalen av eit politisk spørsmål eller det standpunktet avisa tek til spørsmålet på leiarplass, er uavhengig redaksjonelt grunnleggitt og ikkje styrt av økonomiske eller politiske bindingar til eigarar, myndigheiter eller andre.

Grunnen til at både kulturuttrykk og journalistikk må vere produsert og bli formidla med armlengds avstand frå styresmaktene, er at dei er ytringar som i vid forstand inngår i den demokratiske samfunnsdebatten. Som det blir uttrykt av den førre Ytringsfridomskommissjonen kan kunst «gjennom sin appell til vår fantasi, vår evne til å se sammen-

henger og forme visjoner, nye forståelsesformer [...] tjene vårt engasjement i utviklingen av samfunnet». Dersom publikum skal kunne bruke desse ytringane som grunnlag for eiga meiningsdanning og utvikling, krev det at dei kan ha tillit til at innhaldet ikkje er styrt av eigarar eller løyvande styresmakter.

Samstundes er det eit klart politisk ansvar å sørge for at løyvingar og andre verkemiddel i kultursektoren blir brukt i samsvar med Stortinget sine føresetnader og bidrar målretta til å oppfylle gjeldande kulturpolitiske mål. Det er her viktig å ha i mente at «styring» i denne samanheng ikkje dreiar seg om direkte kontroll av kva for ytringar som skal kunne fremjast på kunst- og kulturfeltet generelt, men om i kor stor grad det er legitimt å knytte vilkår eller føresetnader til løyvingar av offentlege økonomiske tilskot og liknande.

Etter departementet si vurdering bør ei lovføresegn reflektere og gi føringar for denne avveginga. Det må på den eine sida gå fram av lova at det er legitimt med overordna kulturpolitisk styring og oppfølging av løyvingar, inkludert styring som på ein eller annan måte fastset overordna rammer for det kunstnarlege og kulturfaglege innhaldet. På den andre sida må ei lovføresegn sikre at konkrete kunstnarlege og kulturfaglege avgjerder blir fatta uavhengig av politiske styresmakter.

### 7.5.3 Behovet for lovregulering

Prinsippet om armlengds avstand er lagt til grunn i forholdet mellom politiske styresmakter og fage-tatar på nasjonalt nivå, jf. mellom anna omtalen av kulturrådslova og Kultur- og likestillingsdepartementet sin budsjettproposisjon ovanfor. Som nemnt ligg prinsippet òg som eit premiss og ei sentral ramme for føresegnene i kulturlova om styresmaktene (staten, fylkeskommunane og kommunane) sitt ansvar og verksemd på kulturfeltet. Trass i dette er prinsippet ikkje direkte lovfesta i dag.

Styresmaktene sitt ansvar for å leggje aktivt til rette for «eit ope og og opplyst offentleg ordskifte», jf. Grl. § 100 sjette leddet, kan i denne samanhengen sjåast som todelt. Dels dreiar det seg om eit ansvar for aktiv tilrettelegging for eit mangfald av kulturverksemd. Dels dreiar det seg om å sikre vid kunstnarleg og fagleg fridom for innhaldsproduserande kulturaktørar og armlengds avstand i forvaltninga av kulturpolitiske verkemiddel. Offentleg kulturpolitikk må derfor basere seg på ein balanse mellom desse to til dels

motstående forpliktingane til aktivitet og passivitet, til inngrep og fristilling.

I dag er det berre den eine sida av dette – plikta til å leggje aktivt til rette for kulturverksemd – som er direkte reflektert i lova. Dersom lova skal gi eit dekkande bilete av grunnlaget og rammene for offentleg kulturpolitikk, er det nødvendig at også «armlengdsprinsippet» blir lovfesta meir direkte.

I *Nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging 2019–2023* understreka regjeringa at «[d]et er viktig at kulturlivet blir utvikla sjølvstendig, og at offentlege styresmakter ikkje grip inn i kunstnariske val». I dette låg det i praksis ei forventning om at kommunane ville ivareta armlengdsprinsippet i planlegginga på kulturfeltet. Dei nye forventningane som gjeld for perioden 2023–2027 inneheld ikkje tilsvarande føringar. Dette viser at slike tidsavgrensa instrument ikkje kan ivareta behovet, og at det er nødvendig med ei meir permanent forankring av «armlengdsprinsippet». Armlengd på kulturfeltet er ikkje eit behov som varierer over tid eller noko som kommunane kan velje å prioritere opp eller ned. Det er ein grunnføresetnad for eit fritt kulturliv.

Endeleg sluttar departementet seg til Ytringsfridomskommisjonen sin argumentasjon for å lovfeste «armlengdsprinsippet», sjå pkt. 7.1. Som det framgår her var det brei støtte til forslaget blant dei som kommenterte det i høyringa av kommisjonen si utgreiing.

Forslaget om lovfesting fekk òg brei støtte i høyringa av utkast til endringar i kulturlova, sjå pkt. 7.4.

Departementet opprettheld derfor forslaget om å lovfeste «armlengdsprinsippet» i kulturlova.

#### 7.5.4 Avgrensing

Kulturpolitisk styring kan skje gjennom vilkår og føresetnadar knytt til økonomisk støtte eller finansiering, gjennom regulering eller gjennom instruksjonsmakt eller eigarstyring. Spørsmål om styring versus sjølvstende kan derfor komme opp i ei rekke ulike samanhengar.

Det vil vidare vere relativt store skilnader i føresetnader og behov, både geografisk og mellom ulike delar av kulturfeltet. For det første kan kulturverksemda til fylkeskommunane og kommunane vere organisert ganske ulikt, jf. prinsippet om lokalt sjølvstyre. For det andre omfattar kulturlova alt frå store profesjonelle kunstinstitusjonar til lokalt frivillig kulturliv, og alt frå arkivbibliotek- og museumsområdet til kunst- og kulturfagleg opplæring og utdanning.

Kultur- og likestillingsdepartementet legg derfor til grunn at det verken er mogleg eller ønskeleg å detaljregulere «armlengdsprinsippet» på ein måte som treffer det konkrete behovet og dei praktiske føresetnadene i alle aktuelle situasjonar i alle delar av feltet. Risikoen for at det kan oppstå tilfelle og omsyn som reguleringa ikkje har tatt tilstrekkeleg høgd for, vil i så fall vere stor. Også omsynet til lokalt sjølvstyre taler etter departementet si vurdering for å leggje reguleringa på eit overordna, prinsipielt nivå.

Den føreslåtte føresegna vil som utgangspunkt gjelde heile verkeområdet til kulturlova, sjå likevel nedanfor om kulturmiljøområdet. Samstundes føreslår departementet ikkje reglar om tilsyn, sanksjonar eller andre rettslege konsekvensar ved brot på føresegna. Ho vil heller ikkje gi individuelle rettar som kan gjennomførast ved domstolane. Dersom ei avgjerd blir treft av eit overordna forvaltningsorgan eller ein overordna person i eit organ i strid med regelen, vil det ikkje foreligge nokon kompetansesvikt. Som utgangspunkt vil brot på føresegna derfor ikkje gjere at vedtaket er ugyldig.

I praksis vil føresegna derfor vere normgivande. Føremålet er å underbyggje og fremje armlengds avstand som kulturpolitisk prinsipp, bidra til bevisstgjering på alle forvaltningsnivå og motverke politisk overstyring av det kunst- og kulturfaglege skjønnet. Det vil i praksis vere openheit og offentleg diskusjon som vil sikre at lovføresegna blir overheldt, til dømes ved at brot på regelen blir tatt opp av opposisjonspolitikarar, lokalmedium eller innbyggjarar i kommunen. Ei tydeleg plikt vil òg gi eit rettsleg grunnlag for oppfølging gjennom internkontroll etter reglane i kommunelova kapittel 25, sjå nærmare pkt. 8.2.3. Departementet utelukker ikkje at samfunnsutviklinga kan tilseie at føresegna etter kvart kan utvidast eller sanksjonera. Per i dag er det likevel mest hensiktsmessig med ei generell, normativ føresegn.

I høyringsnotatet ba departementet om innspel frå høyringsinstansane om ei lovføresegn bør vere avgrensa til kunstfeltet og til vern av den kunstnarlege ytringsfridomen, som utgjer ein kjerne i «armlengdsprinsippet», jf. pkt. 7.5.1. Mellom anna på bakgrunn av responsen i høyringa går departementet ikkje inn for ei slik avgrensing. Departementet viser til at det vil kunne gi eit inntrykk av at prinsippet blir innskrenka i forhold til gjeldande kulturpolitikk og forvaltningspraksis. Det er eit reelt behov for eit lovvern av prinsippet også på andre delar av kulturfeltet, til dømes på museumsområdet. I Kulturrådet si museumsun-

dersøking frå 2018 blei det frå fleire museum rapportert om situasjonar der «armlengdsprinsippet» har blitt utfordra – spesielt i forholdet mellom musea og det kommunale forvaltningsområdet.

Departementet vurderer likevel at ei armlengdsføresegn bør vere avgrensa mot kulturmiljøområdet. Kulturarv er omfatta av verkeområdet for kulturlova, 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 [...]». I omgrepet kulturarv er òg kulturmiljø inkludert. Kulturmiljø ligg etter departementet si vurdering utanfor kjerneområdet for det kulturpolitiske «armlengdsprinsippet». Kulturmiljøområdet skil seg frå kunst- og kulturfeltet elles, særleg fordi ein i avgjerdene må vege kulturmiljøomsyn opp mot andre miljøomsyn, arealbruk og andre samfunnsmessige omsyn. Slike avvegingar vil ofte kunne vere gjenstand for politiske prioriteringar. Enkelte tilskotsordningar er dessutan direkte forbundne med avgjerder som vil måtte bli tatt på bakgrunn av slike avvegingar og prioriteringar. Samstundes praktiserer forvaltninga armlengds avstand også på kulturmiljøområdet – dette ved at konkrete avgjerder blir fatta etter utøving av fagleg skjønn, av personar med kulturmiljøfagleg kompetanse, utan at politiske prioriteringar påverkar avgjerdene på andre måtar enn gjennom overordna føringar. I samråd med Klima- og miljødepartementet har Kultur- og likestillingsdepartementet likevel komme fram til at det er behov for eit eksplisitt unntak for kulturmiljøområdet i ei lovføresegn om armlengds avstand. Departementet understrekar at dette ikkje inneber noka innskrenking av armlengds avstand som kulturpolitisk prinsipp, jf. føremålsparagrafen § 1. Unntaket er ikkje meint å utvide eller innskrenke rekkjevidda «armlengdsprinsippet» i praksis har på kulturmiljøområdet i dag. Det inneber berre at den konkrete reguleringa i forslaget til § 2a første leddet ikkje vil gjelde for denne delen av verkeområdet til lova.

### 7.5.5 Nærmare om innhaldet i lovforslaget

Kultur- og likestillingsdepartementet føreslår å ta inn ei tilvising til det kulturpolitiske «armlengdsprinsippet» i føremålsparagrafen. Som det går fram av pkt. 7.5.4 omfattar kulturlova eit stort mangfald av aktørar og aktivitetar, og behovet og føresetnadene for ei streng praktisering av det kulturpolitiske «armlengdsprinsippet» vil variere både geografisk og mellom ulike delar av sektoren. Føremålsføresegna vil vere ei politisk pro-

gramerklæring, som i seg sjølv ikkje utløyser juridiske rettar og plikter.

Det kulturpolitiske «armlengdsprinsippet» kan mellom anna leggje føringar for korleis tilskotsordningar bør bli utforma og forvalta, inkludert til dømes budsjettprosessen (der prinsippet til dømes kan tale mot omfattande bruk av øyremerkte tilskot), utforming av regelverk (der det kan tilseie at kunstnarleg eller kulturfagleg skjønn bør vere eit sentralt element ved tildeling av midlar til innhaldsproduksjon innanfor kunst og kultur) eller organisering og utnemning (der det til dømes kan tale for at kunst- eller kulturfaglege vurderingar, der det er mogleg, blir lagt til uavhengige nemnder e.l. samansett av fagfellar – eller at utnemning av fagpersonar ikkje bør vere ei rein politisk avgjerd, men at ein bør hente råd eller innstilling frå relevante organisasjonar i sektoren).

I tillegg føreslår departementet ein meir konkret regel for tilfelle der avgjerder heilt eller i hovudsak blir tatt på bakgrunn av kunstnarleg eller kulturfagleg skjønn. Innanfor fastsette økonomiske og juridiske rammer og overordna mål skal slike avgjerder treffast uavhengig av politiske styresmakter og av personar med relevant fagkompetanse. Som nemnt vil det ikkje vere mogleg å regulere i detalj korleis prinsippet skal praktisert på tvers av verkeområdet til lova. Forslaget er derfor meint som ei normgivande føresegn, og departementet føreslår ikkje sanksjonar eller andre konkrete rettslege konsekvensar ved brot.

Sjølv om det var brei støtte til forslaget i høyringa, var det òg nokre høyringsinstansar som var usikre på kva for praktiske konsekvensar forslaget vil få. Departementet ser derfor behov for enkelte presiseringar og avklaringar, særleg når det gjeld konsekvensane for fylkeskommunal og kommunal organisering og styring.

Departementet understrekar at forslaget ikkje inneber noko krav om at konkrete avgjerder på feltet *skal* vere basert på kunst- eller kulturfagleg skjønn. Forslaget inneber berre at der det er tatt eit (politisk) val om å innrette ei ordning slik, skal skjønnet i enkeltsaker utøvast uavhengig av politiske styresmakter. Dette betyr til dømes at forslaget ikkje vil vere til hinder for at eit kommunestyre treffer avgjerder om å tildele stipend e.l. til kunstnarar. Men dersom kommunestyret bestemmer at stipendtildelinga utelukkande eller «i hovudsak» skal vere basert på kunstnarleg eller kulturfagleg skjønn, må dei konkrete avgjerdene overlatast til personar med fagkompetanse, til dømes i kommuneadministrasjonen eller ein kunstfagleg komité.

Vidare vil føresegna berre gjelde der avgjerder «i hovudsak» er basert på slikt skjønn. Med andre ord vil ikkje føresegna gjelde avgjerder som er basert på ei breiare samfunnsmessig eller politisk vurdering. Dermed vil forslaget til dømes ikkje hindre at ein komité eller liknande får i oppdrag å komme med eit kunst- eller kulturfagleg råd, medan den endelege avgjerda blir tatt av kommunestyret etter ei breiare politisk vurdering.

Det er òg viktig å få fram at det uansett vil vere rom for politisk styring, også der regelen vil gjelde. Den politiske leiinga vil kunne styre tildelingane på overordna nivå gjennom regelverk, vedtekter, målformuleringar mv., sjå nedanfor om omgrepet «overordna styring».

Lovforslaget krev heller ikkje at det blir oppretta eigne «armlengdsorgan» eller andre organisatoriske skilje. Forslaget vil med andre ord ikkje vere til hinder for at personar i kommuneadministrasjonen utøver det kunstarlege eller kulturfaglege skjønnet. Nokre av høyringsinstansane har etterlyst ei avklaring av tilhøvet til reglane om delegering i kommunelova § 5-3. Departementet viser her til at lovforslaget berre inneber at konkrete kunst- og kulturfaglege avgjerder skal treffast uavhengig av politiske styresmakter. Forslaget seier ingenting om korleis dette skal gjerast. Her vil dei alminnelege reglane om organisering, vedtaksmyndigheit og delegasjon i kommunelova og forvaltningslova komme inn.

Nokre høyringsinstansar er bekymra for at eit bestemt kunstarleg eller kulturfagleg syn kan bli institusjonalisert, til dømes dersom det er fast tilsette personar i ein kommuneadministrasjon som utøver kunstarleg skjønn. Desse tar til orde for ei tidsavgrensing for å sikre ei jamleg utskifting av personar som tar kunst- og kulturfaglege avgjerder. Departementet forstår argumentet, men går likevel ikkje inn for å lovfeste ei tidsavgrensing. Ei lovfesta tidsavgrensing ville reise økonomiske, arbeidsrettslege og andre spørsmål som ikkje er utgreia eller har vore på høyring. Departementet legg uansett til grunn at den viktigaste føresetnaden for å sikre at kunsten og kulturen er fri og kan fylle sine demokratiske oppgåver, er å sikre mot politisk overstyring av kunst- og kulturfaglege vurderingar. Departementet vil likevel oppfordre fylkeskommunar og kommunar til å gjere det dei kan, innanfor lovverk og økonomiske ramar, for å hindre at eit bestemt kunst- eller kulturfagleg syn sementerer seg over lang tid.

Somme høyringsinstansar meiner at det er behov for å avklare tilhøvet til klagereglane i forvaltningslova. Departementet er einig i dette.

I sentraladministrasjonen vil politisk samansette organ, som departement, i liten grad handsame klagesaker over kunst- og kulturfagleg skjønn. Kulturrådslova slår fast at departementet ikkje kan «overprøve vedtak fattet av Kulturrådet når det gjelder det kunst- og kulturfaglege skjønnet», jf § 6. Tilsvarande gjeld for vedtak i Norsk filminstitutt, der søkarar i staden har rett på ei ny og uavhengig kunstarleg vurdering hos Norsk filminstitutt. I tillegg er klagehandsaming på fleire område delegert til uavhengige klagenemnder. I den grad departementet likevel skulle handsame slike klagesaker, vil lovforslaget innebære at den politiske leiinga ikkje skal overprøve den konkrete kunst- eller kulturfaglege vurderinga til administrasjonen.

For vedtak treft av organ for fylkeskommune eller kommune er klageinstansen i utgangspunktet politisk samansette organ, som fylkestinget, kommunestyret, fylkesutvalet eller formannskapet, eller eit særskilt fylkeskommunalt eller kommunalt klageutval, jf. forvaltningslova § 28 andre leddet. Dette reiser spørsmålet om ei lovfesting av «armlengdsprinsippet» vil innebære at det i fylkeskommunar og kommunar i praksis ikkje er klagerett på vedtak fatta på bakgrunn av kunstarleg eller kulturfagleg skjønn. Departementet meiner at klageretten i fylkeskommunar og kommunar bør oppretthaldast fullt ut og viser til at den er ein viktig rettstryggleiksgaranti. Klagehøvet vil gi rett til ei ny vurdering der administrasjonen – på grunnlag av eit i utgangspunktet uavhengig kunst- eller kulturfagleg skjønn i førsteinstansen – ikkje har gitt medhald i ein søknad om tilskot eller liknande. Klagehøvet vil dermed redusere faren for at eit spesielt kunst- eller kultursyn sementerer seg i kommuneadministrasjonen, jf. over. Departementet føreslår derfor å slå fast at den særskilte føresegna om armlengds avstand i § 2a ikkje vil gjelde ved klage etter forvaltningslova § 28 andre leddet.

Departementet er samd med dei høyringsinstansane som meiner at omgrepet «verksemd» i den føreslåtte ordlyden er overflødig. Departementet vurderer at eit kompetansekrav uansett vil vere knytt til personar, uavhengig av om dei er del av ein kulturfagleg verksemd, og føreslår derfor å stryke omgrepet frå føresegna. Departementet vurderer også at «kunstarleg» er eit betre omgrep enn «kunstarisk», som blei brukt i høyringsforslaget.

Som nemnt vil lovforslaget ikkje hindre «overordna styring gjennom økonomiske og juridiske ramar og generelle mål». Det sentrale er derfor at politisk styring av «avgjerder som i hovudsak er baserte på kunstarleg eller kulturfagleg skjønn»

skjer på tilstrekkeleg overordna nivå. Det er utfordrande å setje ei tydeleg grense mellom legitim styring av offentlege verkemiddel og inngrep i den kunstnarlege fridomen. Her kan føremålsbeaktningar gi rettleiing, jf. over om forslaget til ny føremålsføresegn.

Med utgangspunkt i døma i rapporten til Per Mangset, jf. pkt 7.5.2 over, vil det etter departementet si vurdering til dømes kunne vere i tråd med «armlengdsprinsippet» å gi føringar i form av vilkår eller føresetnader for tilskot om at inkludering, mangfald eller universell utforming e.l. skal bli prioritert. Eksempel kan vere løyvingar retta mot minoritetsgrupper eller minoritetsspråk.

Forventningar om at det blir planlagt konkrete arrangement eller tiltak knytt til eit konkret nasjonalt jubileum eller liknande vil ligge noko nærmare grensa, men bør framleis kunne vere akseptabelt så lenge det nærmare innhaldet i arrangement og tiltak blir overlate til uavhengige kunstnarlege og kulturfaglege vurderingar. Det kan òg vere høve der slike forventningar likevel ikkje bør vere akseptable, til dømes der eit jubileum inneheld eit meir politisk element. Dette blir ei konkret vurdering.

Derimot vil det som hovudregel vere eit brot på prinsippet dersom politiske styresmakter stiller konkrete krav til *korleis* temaet (jubileet e.l.) skal bli handtert, til dømes om kva for kunstnarlege

verk som skal bli vist eller framført, kva for perspektiv som skal bli løfta i ei utstilling, kven som skal vere involvert, eller om konkrete innholdsmessige val knytt til presentasjon og framføring.

Det klassiske brotet på «armlengdsprinsippet» vil vere å gi føringar om at ei historisk hending, ein person, ei statleg styresmakt, ei politisk retning eller eit parti skal bli omtala i positive ordeleg, eller at ein skal unngå eller tone ned kritiske ytringar mot slike, jf. pkt. 7.5.1 om grunngevinga for prinsippet.

Departementet understreker at dette berre er meint som døme som kan gi ei viss rettleiing for vurderinga. Til sjuande og sist må det uansett gjerast ei konkret vurdering.

Som nemnt vil framlegget i hovudsak ha ein normativ funksjon. Ei god praktisering og etterleving av lova vil derfor vere avhengig av at offentlege organ har kunnskap om lova. Departementet legg til grunn at god rettleiing og internkontroll etter kommuneloven vil bidra til at kulturlova blir etterlevd på ein god måte. Departementet vil vurdere å utarbeide rettleiingsmateriell til praktiseringa av «armlengdsprinsippet» dersom erfaringane med gjennomføringa av føresegna tilseier det. Her vil det, som fleire av høyringsinsansane nemner, vere naturleg å konsultere mellom andre KS.

## 8 Kommunal planlegging

### 8.1 Bakgrunn

Det er Stortinget si behandling av kulturmeldinga frå 2018 som danner dei politiske rammene for arbeidet med å revidere kulturlova. I meldinga blei det orientert om at departementet ville gå gjennom kulturlova med sikte på å gjere ho til eit «styringsverktøy». Ei konkret løysing som blei omtalt som aktuell, var å styrkje fylkeskommunane og kommunane sitt ansvar ved å «utvide kulturlova med planføresegner etter mønster frå folkehelselova». Føre målet skulle vere 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 innstillinga støtta fleirtalet (H, FrP, V og KrF) «regjeringens intensjon om å styrkje og samordne planleggingen for kulturvirksomhet regionalt og lokalt, og gi dette en tydelig forankring på nasjonalt nivå». Mindretallet (Ap, Sp og SV) ønska på si side «en kulturlov som stiller tydeligere krav til kulturforvaltning lokalt og regionalt». Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti uttrykte i tillegg ei forventning om «klare krav til den lokale forvaltningen, og krav om kulturplan i alle kommuner».

Det var derfor brei støtte i Stortinget til å revidere og styrkje lova, og til å vurdere ei eiga planføresegn for kulturfeltet.

### 8.2 Gjeldande rett

#### 8.2.1 Kulturlova

Fylkeskommunane og kommunane sitt ansvar og oppgåver på kulturfeltet er regulert i kulturlova §§ 4 og 5. Føresegnene slår mellom anna fast at kommunar og fylkeskommunar skal sørge for økonomiske, organisatoriske, informerande og andre relevante virkemiddel og tiltak som fremjar og legg til rette for eit breitt spekter av kulturverksemd regionalt og lokalt.

Førearbeida til kulturlova, jf. Ot.prp. nr. 50 (2006–2007), omtalar planarbeid som inkluderer

kultursektoren som eit viktig ansvar for fylkeskommunar og kommunar:

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.

#### 8.2.2 Plan- og bygningslova

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningslova) inneheld fleire føresegn som er relevante for kulturområdet. Planlegging etter lova skal bidra til å samordne statlege, regionale og kommunale oppgåver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressursar. Eit av omsyna som skal takast i planlegginga er at det skal setjast mål for den kulturelle utviklinga i kommunar og regionar, jf. § 3-1 første leddet bokstav a.

Kommunane er lokal planstyresmakt. Gjennom plan- og bygningslova er alle kommunar pålagde å ha ein kommunal planstrategi, og ein kommuneplan som omfattar ein samfunnsdel med handlingsdel og ein arealdel.

Den kommunale planstrategien er eit hjelpemiddel for kommunestyret til å avklare kva for planoppgåver kommunen skal prioritere i valperioden for å møte behova i kommunen. Eit viktig siktemål er å styrkje den politiske styringa av kva for planoppgåver som skal prioriterast. Den kom-

munale planstrategien er ikkje ein plan i seg sjølv, men skal drøfte utviklingstrekk i kommunane som samfunn og organisasjon, som grunnlag for å vurdere planbehovet i kommunestyreperioden.

Kommuneplanen er styrande for all planlegging i kommunen, og skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien, jf. plan- og bygningslova § 10-1. Kommunane kan utarbeide kommunedelplanar for bestemte område, tema eller delar av verksemda. Kommunedelplanane skal ha ein handlingsdel som seier korleis planen skal følgjast opp dei fire påfølgjande åra eller lenger. Handlingsdelen skal reviderast årleg, jf. plan- og bygningslova § 11-1. Ein kommunedelplan, til dømes for kultur, vil vere forpliktande for kommunestyret. Samfunnsdelen til kommuneplanen er det overordna styringsdokumentet til kommunestyret og skal ta stilling til langsiktige utfordringar, mål og strategiar for kommunesamfunnet som heilskap og kommunen som organisasjon. Samfunnsdelen i kommuneplanen skal vere grunnlag for planane og verksemda til dei ulike sektorane i kommunen. Samfunnsdelen skal ha ein handlingsdel som viser korleis planen skal følgjast opp. Handlingsdelen gir grunnlag for kommunen si prioritering av ressursar, planleggings- og samarbeidsoppgåver og konkretiserer tiltaka innanfor kommunen sine økonomiske rammer, jf. plan- og bygningslova § 11-2. Handlingsdelen har ein fireårig horisont, og skal reviderast årleg saman med økonomiplanen og budsjettet i kommunen. Økonomiplanen etter kommunelova § 14-2 kan inngå i eller utgjere handlingsdelen.

I regional planstrategi blir dei regionale planbehova i fylkestingsperioden avklart, inkludert korleis pågåande og nye regionale planoppgåver skal følgjast opp, jf. plan- og bygningslova §§ 7-1 og 7-2.

Regjeringa fastset nasjonale forventingar som peiker på mål, oppgåver og interesser som regjeringa meiner fylkeskommunane og kommunane bør leggje vekt på i planlegginga etter plan- og bygningslova i kommande fireårsperiode.

Ifølgje plan- og bygningslova kan Kongen mellom anna gi pålegg om å utarbeide regional plan for særskilte område og gjennom forskrift fastsetje nærmare føresegner om innhald og organisering, jf. § 8-1.

### 8.2.3 Kommunelova

Kommunelova §§ 2-1 og 2-2 slår fast at kommunane utøver sjølvstyre innanfor nasjonale rammer, og at sjølvstyret ikkje skal avgrensast meir enn det som er nødvendig for å nå nasjonale mål.

Hovudprinsippet for statleg styring av kommunar er økonomisk og juridisk rammestyling. Det inneber mellom anna at ein skal unngå detaljert regulering av organisatoriske høve i kommunane, og unngå detaljert regulering av korleis kommunane skal løyse sine oppgåver.

I kapittel 25 har kommunelova reglar om internkontroll. Kommunar og fylkeskommunar skal ha internkontroll med verksemda til administrasjonen for å sikre at lover og forskrifter blir følgt, og det er kommunedirektøren som er ansvarleg. Internkontrollen skal vere systematisk og tilpassa storleiken, eigenarten, aktivitetane og risikotilhøva til verksemdene. Det følgjer av kommunelova § 25-2 at kommunedirektøren skal rapportere minst ein gong i året til kommunestyret eller fylkestinget om mellom anna internkontrollen.

### 8.2.4 Døme på andre lover med reglar om kommunal planlegging

#### *Folkehelselova*

Etter folkehelselova § 5 første leddet skal kommunen ha «nødvendig oversikt over helsetilstanden i befolkningen og de positive og negative faktorer som kan virke inn på denne». Oversikta skal mellom anna baserast på opplysningar frå statlege, fylkeskommunale og kommunale helsestyresmakter, i tillegg til «kunnskap om faktorer og utviklingstrekk i miljø og lokalsamfunn som kan ha innvirkning på befolkningens helse». Tilsvarende reglar gjeld for fylkeskommunen etter folkehelselova § 21.

Folkehelseinstituttet (FHI) skal etter folkehelselova § 25 gjere tilgjengeleg opplysningar som grunnlag for oversiktene til kommunane og fylkeskommunane. FHI gir kvart år ut folkehelseprofilar med mellom anna befolkningsdata, data om oppvekst og levekår, miljø, skader og ulykker, helsereelatert åtferd og helsetilstand. I tillegg gjer FHI gjennom statistikkbankane Norgeshelsa og Kommunehelsa tilgjengeleg opplysningar som kommunane nyttar i oversiktsarbeidet saman med lokalkunnskap og andre relevante kjelder. Oversikta skal vere ein del av grunnlaget for arbeidet med kommunen sin planstrategi.

Etter § 6 andre leddet skal kommunen i kommuneplanen «fastsette overordnede mål og strategier for folkehelsearbeidet som er egnet til å møte» dei utfordringane som er identifisert i oversikta. Måla og strategiane skal vere eigna til å møte dei utfordringane som kommunen står overfor med utgangspunkt i oversikta. Helsedirektora-



tet har etter § 24 i oppgave å gi råd til mellom anna kommunar og fylkeskommunar om strategiar og tiltak i folkehelsearbeidet.

#### *Alkohollova*

Kommunen har etter alkohollova § 1-7d ei plikt til å utarbeide ein alkoholpolitisk handlingsplan. Lova gir ingen direkte krav om kva planen skal innehalde, men den bør innehalde dei alkoholpolitiske hovudmåla og dei delmåla kommunen legg til grunn for alkoholpolitikken, samt dei verke- midla som vil bli tatt i bruk for å nå desse måla. Til dømes kan verkemiddel som tak på talet sals- og skjenkestader, opningstider og kontrolltiltak vere med i planen. Planen bør konkretisere kva for tiltak kommunen vil satse på for å nå den landsomfattande målsettinga om å redusere alkoholforbru- ket. Planen bør behandlast i kvar kommunestyre- periode. Det er ikkje utarbeidd nærmare forskrif- ter til føresegna.

#### *Lov om kommunane sitt ansvar på det bustadsosiale feltet*

Lov 20. desember 2022 nr. 121 om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet presiserer kom- munen sitt ansvar for organisering og samord- ning, og pålegg kommunen å ta bustadsosiale omsyn i planlegginga. Lova presiserer også at kommunen skal samarbeide med andre offentlege aktørar som kan bidra i arbeidet for vanskelegstilte på bustadmarknaden. Kommunen blir gitt ei plikt til å ha ei oversikt over behovet for ordinære og tilpassa bustader for vanskelegstilte på bustad- marknaden, og denne oversikta skal vere ein del av grunnlaget for arbeidet med planstrategien i kommunen. Lova slår også fast at kommunen i arbeidet med kommuneplan etter plan- og byg- ningslova kapittel 11 skal fastsetje overordna mål og strategiar for det bustadsosiale arbeidet. Lova blei sett i kraft 1. juli 2023.

### **8.3 Forslaga i høyringsnotatet**

I høyringsnotatet føreslo departementet ei føre- segn om kommunal og fylkeskommunal planleg- ging på kulturfeltet. Føresegna pålegg kommunar og fylkeskommunar å utarbeide ei skriftleg over- sikt over status og utviklingsbehov på kulturfeltet. Oversikta vil inngå som grunnlag for arbeidet med kommuneplanar etter plan- og bygningslova. Vidare pålegg føresegna fylkeskommunar og kommunar å fastsetje overordna mål og strategiar

for kulturfeltet. Måla og strategiane bør vere eigna til å møte dei utfordringane som er identifi- sert i oversikten. Kravet vil kunne oppfyllest gjen- nom samfunnsdelen i kommuneplanen. Føremå- let er å sikre at kommunar og fylkeskommunar kan ta det ansvaret dei har for å «fremja og leggja til rette for eit breitt spekter av kulturverksemd», jf. føremålsføresegna i § 1.

### **8.4 Høyringsinstansane sitt syn**

Av dei 96 høyringsinstansane som uttalte seg støt- tar 92 forslaget til føresegn om kommunal og fyl- keskommunal planlegging. Dette inkluderer sju av totalt ni fylkeskommunar og 23 av totalt 36 kommunar. I tillegg til desse er det åtte høyr- ingsinstansar, inkl. fire kommunar, som berre kommenterer – og støttar – forslaget om skriftleg oversikt.

Til dømes uttaler *Viken fylkeskommune*:

Viken fylkeskommune støtter forslaget om en ny bestemmelse i § 4 om at fylkeskommunen og kommunen skal ha en skriftlig oversikt over status og utviklingsbehov på kulturfeltet, og utarbeide mål og strategier gjennom sitt arbeid med planer etter plan og bygningslovens kapitel 8 og 11. Viken fylkeskommune mener dette gir et godt utgangspunkt for å styrke kulturpoli- tikkens posisjon og betydning lokalt og regio- nalt, og bidra til å synliggjøre kultursektorens status og utviklingsbehov i planarbeidet.

Kultursektoren er i kontinuerlig endring, og et krav om en kunnskapsbasert tilnærming til lokalt og regionalt planarbeid vil etter Viken fylkeskommunes oppfatning være en viktig presisering for å i større grad «fremja og leggja til rette for eit breitt spekter av kulturverk- semd.

*Kristiansand kommune* uttaler:

En bestemmelse om kommunal og fylkeskom- munal planlegging på kulturfeltet vil styrke og synliggjøre fagområdet på en god måte. For Kristiansand, og andre liknende kommuner, vil det være naturlig at egne kulturplaner og kul- turfagets tilstedeværelse i overordet planverk allerede er etablert. Det er likevel ikke til å unngå at kunst- og kulturfeltets tilstedeværelse i plandokumenter ofte er etablert på individ- nivå, og er avhengig av godt samarbeid, kjenn- skap til kolleger i ulike deler av organisasjonen og interesse ut over eget fagområde. For at kul-

turfeltet som fag i større grad skal kunne få en posisjon i kommunal og fylkeskommunal planlegging må det etableres bestemmelser som gjør at dette fungerer på systemisk- og ikke på individnivå.

*Kristiansund kommune* uttaler:

Å utarbeide en oversikt over status og utviklingsbehov på kulturfeltet gir mulighet for medvirkning fra kommunens innbyggere, herunder ulike grupperinger i kulturlivet, og fra tilgrensende aktivitet der kulturen har instrumentell betydning. Som politisk redskap vil en oversikt være helt vesentlig for å kunne arbeide målrettet med kultur som en drivkraft for samfunnsutviklingen. At oversikten skal være skriftlig gir status som kunnskapsgrunnlag for politikere og administrasjon.

Fire høyringsinstansar går imot forslaget. Dette er *KS – Kommunesektorens organisasjon, Levanger kommune, Verdal kommune og Vestland fylkeskommune*.

*KS* uttaler:

*KS* mener at en styrking av kulturfeltets plass i kommunale planer best ivaretas gjennom veiledning og utviklingsarbeid, og ikke gjennom en spesifikk lovregulering som undergraver muligheten for å inkludere kulturfeltet som en del av en helhetlig kommunal planlegging. Det er imidlertid positivt at lovforslaget innebærer at plikten kan oppfylles gjennom kommuneplanens samfunnsdel.

*Vestland fylkeskommune* uttaler:

Fylkesdirektøren er kritisk til den konkrete setninga i lovforslaget som set krav til kommunar og fylkeskommunar om skriftleg oversikt over status og utviklingsbehov på kulturfeltet i sin kommune/sitt fylke. Vi ser dette som ein del av kunnskaps- og planarbeid som det ikkje skal setjast krav om frå statlege mynde. I Vestland og andre store fylke og kommunar vil dette også medføre at ressursar om omprioriterast frå tilskot til kulturfeltet til arbeid med analyse.

Samstundes meiner fleire høyringsinstansar at forslaget ikkje går langt nok. 27 høyringsinstansar – i hovudsak innanfor kultursektoren, men òg seks kommunar – meiner at lova bør stille krav om eigen kulturplan i alle kommunar.

Til dømes uttaler *Ålesund kommune*:

Ålesund kommune mener lovforslaget vil styrke kulturlivet, men mener ordlyden «Kravet vil kunne oppfylles gjennom kommuneplanens samfunnsdel» er ødeleggende for lovforslagets muligheter til virkelig å gjøre en forskjell. Vi mener at en lovfesting av kulturplan er nødvendig.

Ei rekkje høyringsinstansar argumenterer for at lova på andre måtar bør stille strengare eller meir detaljerte krav til den kommunale planlegginga enn departementet har føreslått, til dømes planlegging for fysisk infrastruktur og krav til inkludering av det lokale og regionale kulturlivet i planleggingsprosessen.

Fleire meiner òg at departementet bør utarbeide rettleiingsmateriell til oversikts- og planarbeidet, og nokre peiker på at dette bør gjerast i samarbeid med *KS*. Nokre få trekkjer fram behovet for informasjon og statistikk til bruk i planarbeid, til dømes frå Kulturdirektoratet og andre offentlege organ. *KORO* peiker her på seg sjølv som ein kunnskapsressurs i arbeidet for kommunal og fylkeskommunal infrastruktur, planverk og gjennomføring av prosjekt knytt til kunst i offentlege rom.

## 8.5 Departementet sine vurderingar og forslag

### 8.5.1 Kultur i kommunal planlegging

I rapporten *Ung kultur – et kunnskapsgrunnlag* (TF-rapport nr. 493) peiker Telemarksforskning på heilskapleg kommunalt planarbeid som ein viktig faktor for kulturtilbodet i ein 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.

Samstundes er det store variasjonar i kva grad kultursektoren får merksemd i lokale planprosessar.

På oppdrag frå Norsk kulturforum og Fagforbundet gjennomførte Telemarksforskning i 2019 to undersøkingar om kommunal organisering av kultur og kompetanse blant kulturarbeidarar (TF-rap-

port nr. 532). Undersøkingane viste at berre 36 prosent av kommunane har ein dedikert kulturplan, det vil seie at kultur ikkje berre inngår i til dømes samfunnsdelen i kommuneplanen. Det er særleg små kommunar som ikkje har ein eigen kulturplan. Undersøkinga viste vidare at kommunar som har ein kulturplan, bruker opp mot 25 prosent meir pengar på kultur og idrett (netto driftsutgifter) per innbyggjar enn kommunar som ikkje har dette.

Rapporten *Kultur + skole = sant – et kunnskapsgrunnlag om kulturskolen i Norge* (TF-rapport nr. 489) slår fast at kulturskolesektoren manglar politisk styring både på nasjonalt og lokalt nivå, og at det lokale planverket ofte er mangelfullt, noko som gjer at kulturskolane får lite merksemd i politiske organ lokalt.

I ein rapport frå 2021 (*Kulturfeltet i kommune-sektoren. En fri, mangfoldig og skapende kraft*) har Oxford Research mellom anna gjennomført ei spørjeundersøking, der alle dei 356 kommunane i landet blei invitert til å delta. I undersøkinga svarte dei fleste av respondentane at kulturfeltet har ei eller anna forankring i planverket. Dei fleste kommunane har utarbeidd, eller held på med å utarbeide, ein strategiplan for kulturfeltet. Omtrent ein av fire kommunar har likevel ikkje strategiplan for kulturfeltet, og har heller ikkje mål om å få det. Oxford research kommenterer til dette at: «Nå er det heller ikke slik at det er lovfestet at kulturfeltet skal behandles i kommunens planverk». Undersøkinga viser at «en del kommuner utelater kulturfeltet i sine planer». Når det gjeld kva for konsekvensar dette kan få, uttalar Oxford Research:

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.

Nokre høyringsinstansar kommenterte dette spørsmålet særskilt i høyringa. Til dømes uttaler Fagforbundet:

Svak kommuneøkonomi rammer hele tjenesteapparatet. Kultur- og fritidssektoren er særlig utsatt, fordi de ikke anses som lovpålagt tjenester, og fordi de har lite ressurser i utgangspunktet. Ifølge KS er ikke-lovpålagte tjenester i kommuner med dårlig økonomi under press, og i ROBEK-kommuner blir kulturtilbudet «omtrent borte». Tall fra Redd Barna/Ungdom og Fritid fra 2020 viste at halvparten av fritidsklubbene hadde blitt truet med nedleggelse eller nedskjæringer det siste året.

Ålesund kommune uttaler:

Kulturloven har til nå vært generell og lite forpliktende, og har ikke fungert som et styringsverktøy for kommunene. Det at loven ikke skulle legge detaljerte føringer for tildeling, prioriteringer eller organiseringen av det offentlige kulturområdet har gjort loven lite funksjonell. Resultatet har vært at kulturfeltet i mange kommuner, herunder Ålesund kommune, har blitt salderingspost og ofte omtalt som «ikke lovpålagt», stikk i strid med lovens hensikt. Lovforslaget som blir presentert i høringen medfører en styrking av kulturloven, men vi frykter at mangel på etterprøvarhet og krav fortsatt vil gjøre loven for generell.

Departementet legg etter dette til grunn at kombinasjonen av varierende merksemd i kommunale planprosessar og få rettslege plikter inneber ein klar risiko for at kultursektoren kan bli ein «salderingspost», særleg i tider med anstrengd kommuneøkonomi. Fleire av høyringsinstansane kommenterer at kulturlova ikkje har fungert slik det var tenkt da lova blei vedtatt i 2007. Det uttalte føremålet med lova var «å gje kultursektoren større tyngd og status som offentlig ansvarsområde», jf. Ot.prp. nr. 50 (2006–2007) pkt. 5.1. Departementet vurderer derfor at det er behov for å styrkje kulturlova som styringsverktøy for fylkeskommunar og kommunar.

### 8.5.2 Oversikt over status og utviklingsbehov på kulturfeltet

Kulturlova gir kommunar og fylkeskommunar eit sjølvstendig ansvar for å leggje til rette for kulturverksemd lokalt og regionalt. Dette har samanheng med at dei lokale behova og utfordringane

vil vere ulike, jf. Ot.prp. nr. 50 (2006–2007) pkt. 5.1:

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 løyvningsnivå og prioriteringar bør difor vera gjenstand for politiske vedtak og ikkje bindast i lovs form.

Pliktreglane i lova er derfor basert på ein føresetnad om at behova vil variere, både geografisk og over tid. Plikta som kommunane og fylkeskommunane har etter lova § 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», føreset derfor innsikt i status og utviklingsbehov.

Å ha god oversikt over lokale tilhøve er, slik departementet ser det, nødvendig for å kunne oppfylle målet om at alle innbyggjarar skal ha høve til å oppleve og delta i kulturaktivitetar. Det er òg ein føresetnad for å kunne identifisere og føreseie utfordringar og behov framover. Identifisering av status og utviklingsbehov vil gi kommunane eit grunnlag for å møte utfordringane og ta det ansvaret dei har etter kulturlova, og eit grunnlag for å treffe avgjerder i det løpande arbeidet og i planlegginga etter plan- og bygningslova.

Sjølv om slik oversikt etter departementet si vurdering er ein føresetnad for å kunne ivareta pliktene etter gjeldande kulturlov, er det ikkje eit uttalt krav i lova i dag. Departementet opprettheld derfor forslaget om ei føresegn som gir kommunar og fylkeskommunar ei plikt til å skaffe seg oversikt over status og utviklingsbehov på kulturfeltet. Forslaget fekk brei støtte i høyringa, jf. pkt. 8.4.

Oversikta bør vere skriftleg. Krav om skriftlegheit legg til rette for at oversikta kan inngå som grunnlag for planarbeidet. Slik kan oversikta bidra til ei faktabasert tilnærming til kulturfeltet. Eit krav om at det skal utarbeidast eit skriftleg grunnlag, kan i seg sjølv bidra til at kulturfeltet får auka merksemd i planprosessane. Dokumentet vil òg vere tilgjengeleg for kommunestyret, fylkestinget og andre folkevalde organ. Desse vil ha høve til å ta det opp dersom behov eller utfordringar identifisert i oversikta ikkje blir tilstrekkeleg reflektert eller følgt opp i planverket. Publikum vil også kunne få innsyn i dokumentet etter reglane i

offentleglova og plan- og bygningslova (pbl). I medhald av pbl. § 1-9 har ein kvar 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 offentliglova». Endelig vil dette vere eit lovkrav som vil vere underlagt internkontroll etter reglane i kommunelova kapittel 25, jf. pkt. 8.2.3 over.

Departementet føreslår ingen andre konkrete krav til oversikta enn at den skal vere skriftleg. I denne samanhengen legg departementet vekt på at fylkeskommunar og kommunar vil ha ulike føresetnader og behov – også med omsyn til kva innhald og omfang oversikta vil ha, kva for kjelder som skal brukast, korleis kulturlivet bør inkluderas i arbeidet osv. Dette tilseier at kommunane må gjere ei vurdering lokalt av kva som er nødvendig for føremålet. Departementet legg òg vekt på prinsippet om kommunalt sjølvstyre, som tilseier at ein skal unngå detaljert regulering av organisatoriske tilhøve i kommunane og generelt unngå detaljert regulering av korleis oppgåver skal løysast, sjå pkt. 8.2.3.

Forslaget skil seg med dette vesentleg frå systemet i folkehelselova, der kommunane og fylkeskommunane sitt oversiktsarbeid er omfattande, detaljert regulert og i stor grad understøtta av Folkehelseinstituttet, sjå pkt. 8.2.4. Departementet viser likevel til at statlege etatar som Kulturdirektoratet, Kulturtanken og KORO produserer ein del statistikk og annan relevant informasjon og legg til grunn at dette vil kunne fungere som kunnskapsressursar for kommunane i planarbeidet.

Kultur- og likestillingsdepartementet vil vurdere å utarbeide rettleingsmaterieil til oversikts- og planarbeidet dersom erfaringane med gjennomføringa av føresegna tilseier det. Her vil det, som fleire av høyringsinsansane nemner, vere naturleg å konsultere mellom andre KS.

### 8.5.3 Mål og strategiar for kulturfeltet i planverket

Førearbeida til kulturlova omtaler planarbeidet i kommunane som ein sentral del av det kommunale ansvaret på kulturfeltet, jf. pkt. 8.2.1. Trass i dette inneheld kulturlova ingen konkrete referansar eller krav til dette arbeidet.

I plan- og bygningslova blir kulturfeltet omfatta av § 3-1, som handlar om oppgåver og omsyn i planlegging etter lova. Det følgjer til dømes av bokstav a) at planar etter lova skal «sette mål for den fysiske, miljømessige, økono-

miske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og regioner, avklare samfunnsmessige behov og oppgaver, og angi hvordan oppgavene kan løses». Ifølgje førearbeida nemner § 3-1 «en del viktige oppgaver og hensyn som skal ivaretas i planleggingen». Generelt blir det slått fast at «uttrykkene som er valgt skal forstås i vid betydning». Kva som meir konkret ligg i omgrepet «kulturell utvikling», blir ikkje kommentert.

*Nasjonale forventingar til regional og kommunal planlegging* er eit dokument som gir ei oversikt over nasjonale forventingar og samla nasjonal politikk av betydning for planlegginga. Den nasjonale politikken som blir formidla gjennom dokumentet skal gi meir føreseielegheit og vere eit grunnlag for statlege styresmakter si medverknad i planlegginga regionalt og lokalt. I gjeldande nasjonale forventingar for perioden 2023–2027 har regjeringa uttrykt ei forventing om at «[d]et legges til rette for kultur, kunst, idrett og frivillighet i planleggingen og settes av tilstrekkelige arealer til kultur- og idrettsformål». I grunngevinga blir det mellom anna vist til:

Et variert og inkluderende kulturliv bidrar til å skape levende lokalsamfunn og et godt liv for den enkelte. Kunst og kultur, idrett og øvrig frivillighet bidrar til sosiale fellesskap og gjør lokalsamfunn mer attraktive. Det er viktig at det i planleggingen avsettes tilstrekkelige arealer for kulturutøvelse, idrett og øvrig frivillighet, og at disse behovene ses i sammenheng. Frivilligheten har behov for tilgang til kommunale og fylkeskommunale bygg, og både profesjonelt og frivillig kulturliv har behov for egnede lokaler til kulturaktivitet.

Oppsummert følgjer det av plan- og bygningslova at kulturfeltet er omfatta av fylkeskommunane og kommunane sine oppgaver i planarbeidet. Det er likevel ingen nærmare reglar om kva dette ansvaret inneber eller korleis det skal ivaretakast. Dei nasjonale forventingane, som er litt meir konkrete, i denne perioden særleg når det gjeld areal og lokale til kulturføremål, er på si side tidsavgrensa.

Samstundes er det som nemnt variasjonar i kor stor merksemd kultursektoren får i planarbeidet, og ein del kommunar har ikkje med kulturfeltet i planane, jf. pkt. 8.5.1.

Kultur- og likestillingsdepartementet føreslår derfor å ta inn eit krav i kulturlova om at fylkeskommunar og kommunar skal fastsetje overordna mål og strategiar for kulturfeltet i arbeidet med planar etter plan- og bygningslova kapittel 8 og 11.

Departementet viser til at forslaget fekk støtte frå eit stort fleirtal av dei som uttalte seg i høyringa.

Mål og strategiar kan til dømes inkludere tilhøvet til andre forvaltningsnivå eller nabokommunar, andre sektorer i kommunen og fylkeskommunen og dessutan tilhøvet til private aktørar og frivillig kulturliv.

Den skriftlege oversikta, jf. pkt. 8.5.2, vil inngå som grunnlag for arbeidet med kommuneplanar, særleg samfunnsdelen til kommuneplanen. Måla og strategiane bør svare på dei utfordringane som er identifisert i oversikta over status og utviklingsbehov.

Kommuneplanen er forpliktande for verksemda i kommunen. Samfunnsdelen i kommuneplanen skal leggjast til grunn for verksemda til både kommunen sjølv og statlege og regionale styresmakter si verksemd i kommunen. Til dømes vil handlingsdelen, som handlar om korleis planen skal følgjast opp, gi grunnlag for prioriteringa av ressursar, planleggings- og samarbeidsoppgåver. Handlingsdelen i kommuneplanen skal konkretisere tiltaka innanfor dei økonomiske rammene i kommunen, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) pkt. 6.11.

Som det framgår av gjennomgangen av høyringa i pkt. 8.4, er det relativt mange høyringsinstansar som etterlyser strengare eller meir detaljerte krav til planlegginga, særleg i form av eit krav om eigen kommunedelplan for kultur. Departementet føreslår ikkje å stille krav om ein eigen kommunedelplan for kultur, og heller ikkje anna detaljert regulering av planprosessen eller innhaldet i planverket. Departementet viser for det første til at det kan vere store lokale skilnader i føresetnader og behov, og for det andre til omsynet til det kommunale sjølvstyret, sjå pkt. 8.5.2 over. Etter forslaget vil det dermed vere kommunane sjølv som vurderer om dei skal oppfylle plikta gjennom samfunnsdelen i kommuneplanen eller om dei til dømes skal utarbeide ein eigen tematisk kommunedelplan for kultur. Det vil òg vere opp til kommunane å vurdere kva slags mål og strategiar dei treng med bakgrunn i oversikta over status og utviklingsbehov.

Som nemnt gjekk KS imot forslaget, og viste til at sektorvise plankrav kan svekke den heilskapelege planlegginga etter plan- og bygningslova og mangle nødvendig forankring. Departementet viser til at forslaget nettopp har som føremål å sikre at kultursektoren blir trekt inn i den ordinære planlegginga i kommunen. Det er til dømes ikkje tale om å skilje feltet ut i egne planar eller separate planprosessar. Det blir heller ikkje føreslått andre krav som kan hindre eller vanske-

leggjere inkludering av kulturfeltet den heilskapelege planlegginga.

Norsk teater- og orkesterforeining kommenterte i høyringa at det er viktig at ei planføresegn ikkje fører til sterkare politisk styring, instrumentelle føringar og målkonflikter. Departementet understreker at det ikkje vil vere eit motsetningsforhold mellom ei planføresegn og ei lovfesting av «armlengdsprinsippet». Kulturpolitisk styring er både legitimt og nødvendig, sjå drøftinga i pkt. 7.5. «Armlengdsprinsippet» inneber i praksis at styring må skje på tilstrekkeleg overordna nivå og at konkrete kunst- og kulturfaglege avgjerder der-

for skal fattast uavhengig av politiske styresmakter. Planverket vil vere eit av dei mest sentrale verktøya for nettopp den *overordna* politiske styringa i kommunen. At det er tale om styring på overordna nivå, går òg fram av omgrepet «mål og strategiar» i lovforslaget. Departementet føreset uansett at planverket på kulturområdet blir utforma innanfor rammene av «armlengdsprinsippet».

Som nemnt vil Kultur- og likestillingsdepartementet vurdere å utarbeide rettleiingsmateriell til oversikts- og planarbeidet dersom erfaringane med gjennomføringa av føresegna tilseier det.

## 9 Økonomiske og administrative konsekvensar

Kultur- og likestillingsdepartementet legg til grunn at forslaga til føremålsføresegn og føresegn om avstand til politiske styresmakter i enkeltsaker ikkje vil ha større økonomiske eller administrative konsekvensar. Forslaget om å forankre føremålsføresegna i infrastrukturkravet i Grunnlova § 100 er i praksis ei påminning om ei kopling som alle-reie eksisterer, medan forslaget til føresegn om «armlengdsprinsippet» er ei lovfesting av eit grunnleggjande og innarbeidd kulturpolitisk prinsipp.

Også forslaget til føresegn om fylkeskommunal og kommunal planlegging er i hovudsak ei presisering og klargjering av plikter som allereie ligg – meir eller mindre uttalt – i kulturlova og førearbeida til lova. Det ligg òg føringar i plan- og bygningslova sitt føremål og opplistinga av oppgåver og omsyn i planlegginga i kommunane og fylkeskommunane. Forslaget vidarefører og klargjer derfor fylkeskommunane og kommunane sitt ansvar for å fremje og leggje til rette for eit breitt spekter av kulturverksemd, men med nye krav til integrering av kulturomsyn i planarbeidet.

Fordi dette likevel var noko usikkert, bad departementet i høyringsnotatet særskilt om innspel frå kommunesektoren om dei økonomiske og administrative konsekvensane av forslaget til planføresegn. Det er 17 høyringsinstansar som kommenterer spørsmålet (av i alt 47 kommunar og fyl-

keskommunar som uttalte seg i høyringa). Av desse meiner åtte at forslaget ikkje vil ha nemneverdige konsekvensar. Fire meiner at forslaget vil ha konsekvensar, men ingen av desse talfester konsekvensane nærmare. I tillegg er det tre høyringsfråsegner der spørsmålet ikkje blir kommentert i sjølve høyringssvaret, men der saksframstillinga syner at administrasjonen har vurdert at forslaget kan få konsekvensar. Endeleg er det éin fylkeskommune og éin kommune som ikkje kommenterer spørsmålet direkte, men som likevel gir uttrykk for ei forventning om at dei økonomiske rammene til kommunane vil bli styrkt som følgje av ei ny planføresegn.

Kravet om oversikt over status og utviklingsbehov på kulturfeltet er i dag berre underforstått i lova. Forslaget inneber at kravet blir uttalt og presisert, mellom anna ved at oversikta skal vere skriftleg. Eit krav om skriftleg oversikt vil vere ei formalisering og skjerping av pliktene til fylkeskommunane og kommunane. Ut over dette inneheld forslaget ingen formkrav og opnar i stor grad for lokale tilpassingar. Det er derfor grunn til å tru at det i all hovudsak vil dreie seg om samanstilling av informasjon som kommunane allereie har tilgang til. Departementet legg derfor til grunn at forslaget ikkje fører med seg vesentlege økonomiske konsekvensar for fylkeskommunane og kommunane.

## 10 Merknader til lovforslaget

### Til § 1

I føremålsføresegna blir det lagt til ei tilvising til infrastrukturkravet, jf. Grunnlova § 100 sjette leddet, og til det kulturpolitiske prinsippet om «armlengds avstand». Forslaget inneber inga materiell endring, men framhevar samanhengar som alle-reie følgjer av førearbeida til kulturlova og Grl. § 100.

### Til § 2 a

*Første leddet første punktum* slår fast at «avgjerder som i hovudsak skal baserast på kunstnarleg eller kulturfagleg skjønn, skal treffast av personar med relevant fagkompetanse». Føresegna regulerar ikkje kva for avgjerder som skal vere basert på slikt skjønn. Men 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 utøvast uavhengig av politiske styresmakter.

Omgrepet «avgjerder» er valt for å ikkje avgrense prinsippet til vedtak slik dette er definert i forvaltningslova § 2, dvs. avgjerder som «treffes under utøving av offentlig styresmakt og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer». Avgjerder om tildeling av økonomiske tilskot vil som regel vere enkeltvedtak. Derimot vil avgjerder om programmering av framsyningar, samansetting av utstillingar, innkjøp, leie- eller låneavtalar osv. normalt ikkje vere enkeltvedtak. Slike avgjerder kan likevel vere omfatta av føresegna, som da vil sikre fagleg autonomi og at politisk styring vil skje på overordna nivå.

Omgrepet «kunstnarleg eller kulturfagleg skjønn» svarer til omgrepet brukt i reguleringa av «armlengdsprinsippet» i lov 7. juni 2013 nr. 31 om Norsk kulturråd. I utgangspunktet vil det derfor vere naturleg å forstå omgrepet på same vis i dei to lovene. Sjølv om omgrepet ikkje er nærmare definert i kulturrådslova, kan ein lese ei viss rettleiing ut av forskrift om tilskot frå Norsk kulturfond § 7, som tilseier at skjønnsmessige kvalitets-

vurderingar av kunst eller kulturprodukt og -prosjekt i alle fall utgjer ei kjerne. Departementet legg til grunn at dette også stemmer overeins med alminneleg oppfatning og praksis på feltet. Føresegna bør derfor bli forstått slik at den gjeld der avgjerder blir treft på bakgrunn av vurderingar der kunstnarleg eller kulturfagleg kvalitet er eit vesentleg element i skjønnet. Avgjerder som ikkje inneheld slike vurderingar, vil ikkje vere omfatta.

Føresegna gjeld vidare berre der avgjerder heilt eller «i hovudsak» er basert på slikt skjønn. Konkrete avgjerder kan vere basert på ein kombinasjon av kunstnarlege eller kulturfaglege, økonomiske, juridiske og andre tilhøve. Føresegna vil ikkje avgrense den politiske avgjerdsmyndigheita i slike meir samansette saker.

Kravet til «relevant fagkompetanse», inneber ikkje eit vilkår om formell utdanning. Relevant realkompetanse – opparbeidd gjennom betalt eller ubetalt arbeid, etterutdanning, fritidsaktivitetar, osv. – er òg tilstrekkeleg. Meininga er i det heile ikkje å stille spesifikke krav til fagkompetansen, men å få fram at vurderinga i slike høve skal vere fagleg i motsetnad til politisk.

*Første leddet andre og tredje punktum* konkretiserer det overordna prinsippet i første punktum ved å nedfelle ei avveging mellom legitim politisk styring og kunstnarleg og kulturfagleg autonomi. Dette blir gjort ved å slå fast at autonomien vil gjelde innanfor dei generelle, overordna rammene som er fastsett. Typisk vil det dreie seg om vedtatte budsjett, regelverk og overordna politiske mål. Sjå elles drøftinga under pkt. 7.5.5. Føresegna får dermed fram at politiske styresmakter har ein rett til overordna styring og kontroll med bruken av offentlege ressursar. Men innanfor desse generelle rammene skal konkrete avgjerder basert på kunst- eller kulturfagleg skjønn treffast uavhengig av politiske styresmakter. Føresegna gjeld slike avgjerder som er nemnt i første leddet første punktum, det vil seie «[a]vgjerder som i hovudsak er basert på kunstnarleg eller kulturfagleg skjønn», jf. over.

«[P]olitiske styresmakter» sikter til det politiske nivået i alle delar av statleg, fylkeskommunal



og kommunal forvaltning, uavhengig av korleis forvaltninga er organisert. Det kan derfor sikte til den politiske leiinga innad i eit organ eller til tilhøvet mellom eit direkte politisk styrt organ og underliggjande organ. Departementet har dermed valt å ikkje bruke det omgrepet som definerer pliktsubjekta i lova for øvrig, det vil seie «offentlege styresmakter». Årsaka er at kunstfaglege institusjonar sjølv kan vere ein del av dei «offentlege styresmaktene», jf. til dømes Kulturdirektoratet eller kulturetaten i ein kommune. Lova vil ikkje vere til hinder for slike løysingar, men føreset då at politisk styring av dei kunstnarlege og kulturfaglege vurderingane skjer på overordna nivå.

*Andre leddet, bokstav a.* slår fast at den særskilde lovreguleringa av «armlengdsprinsippet» i kulturlova § 2 a ikkje gjeld for kulturmiljøområdet. «[A]vgjerder om tildeling av tilskot til tiltak knytta til kulturmiljø» inkluderer mellom anna istandsetjing-, skjøtsel-, vedlikehald-, sikring-, dokumentasjon- eller konserveringstiltak av kulturminne og kulturmiljø. For at unntaket skal gjelde for avgjerder om tilskot til «ivaretaking av tradisjonshandverk», må tilskotet vere knytt til kulturminne- eller kulturmiljøtiltak.

*Andre leddet, bokstav b.* gjer unntak for behandling av klage etter forvaltningslova § 28 andre leddet, det vil seie klagar over enkeltvedtak som er treft av forvaltningsorgan oppretta i medhald av lov om kommunar og fylkeskommunar. Grunnen er at slike klagar som utgangspunkt blir handsama av politisk samansette organ som kommunestyre eller fylkesting, i motsetnad til på statleg nivå, der kunstnarleg og kulturfaglig skjønn som utgangspunkt ikkje blir vurdert på politisk nivå i klagesaker.

#### *Til § 4 andre leddet*

*Første punktum* set krav om at fylkeskommunen og kommunen skal ha oversikt over status og utviklingsbehov på kulturfeltet. Omgrepet «kulturfeltet» vil i prinsippet omfatte heile verkeområdet til kulturlova, sjå pkt. 4 om gjeldande rett.

Som eit rettleiande utgangspunkt bør ei oversikt over «status» beskrive aktørar og tilbod på kulturfeltet, samt organisering, forvaltning og samarbeidsstruktur på feltet. Ei oversikt over «utviklingsbehov» bør beskrive utviklingstrekk som kan påverke behova over tid – til dømes i talet på innbyggjarar, alders- og kjønnsfordeling, sosioøkonomiske faktorar, geografisk fordeling osv. Det kan også vere relevant å vise korleis kulturfeltet samverkar med eller blir påverka av andre delar av fylkeskommunal og kommunal forvaltning og eventuelt anna relevant planverk. Departementet legg til grunn at det kan vere særleg aktuelt å sjå kultur- og utdanningssektorane i samanheng for å fremje eit breitt spekter av kulturverksemd for, med og av barn og unge, jf. mellom anna føreseigna om kulturskole i opplæringslova.

Oversikta skal vere skriftleg. Om oversikta blir utforma som eit eige dokument eller inngår i anna skriftleg grunnlag for planarbeidet, vil vere opp til fylkeskommunane eller kommunane å vurdere.

Fylkeskommunen og kommunen skal fastsetje overordna mål og strategiar for kulturfeltet. Måla og strategiane skal inngå i planar etter plan- og bygningslova kapittel 8 (Regional plan og planbestemmelse) og kapittel 11 (Kommuneplan). «[M]ål og strategiar» kan omfatte korleis fylkeskommunen eller kommunen vil arbeide for å følgje opp pliktene i lova, inkl. å fremje og leggje til rette for eit breitt spekter av kulturverksemd (jf. kulturlova § 4), at kulturlivet har føreseielege utviklingskår, profesjonalitet og kvalitet i kulturtilbodet, og tilgang til relevant informasjon (jf. kulturlova § 5). Mål og strategiar kan òg omtale tilhøvet til andre forvaltningsnivå eller nabokommunar, andre sektorar i fylkeskommunen og kommunen og dessutan tilhøvet til private aktørar og frivillig kulturliv.

*Andre punktum* slår fast at måla og strategiane bør vere eigna til å møte dei utfordringane som er identifisert i den skriftlege oversikta.

Kultur- og likestillingsdepartementet

t i l r å r :

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringar i kulturlova (føremål, armlengd og kommunal planlegging).

---

**Vi HARALD**, Noregs Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjere vedtak til lov om endringar i kulturlova (føremål, armlengd og kommunal planlegging) i samsvar med eit vedlagt forslag.

---

## Forslag

### til lov om endringar i kulturlova (føremål, armlengd og kommunal planlegging)

#### I

I lov 29. juni 2007 nr. 89 om offentlege styresmakters ansvar for kulturverksemd skal det gjerast følgende endringar:

§ 1 skal lyde:

#### § 1 *Føremål*

Lova skal leggja til rette for eit øpe og opplyst offentlig ordskifte gjennom å fastleggja offentlege styresmakters 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:

#### § 2 a *Avstand til politiske styresmakter i enkeltsaker*

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 om innhaldet i slike avgjerder. Dette er ikkje til hinder for overordna styring gjennom økonomiske og juridiske rammer og generelle mål.

Første leddet gjeld ikkje

- a. 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
- b. ved behandling av klage etter forvaltningslova § 28 andre leddet.

§ 4 nytt andre ledd skal lyde:

Fylkeskommunen og kommunen skal ha ei skriftleg oversikt over status og utviklingsbehov på kulturfeltet og fastsetja overordna mål og strategiar for dette feltet i arbeidet med planar etter plan- og bygningslova kapittel 8 og 11. Måla og strategiane bør vera eigna til å møta dei utfordringane som går fram i den skriftlege oversikta.

#### II

Lova gjeld frå den tida Kongen fastset. Kongen kan fastsetja at dei ulike føresegnene skal ta til å gjelde til ulik tid.

---

---

