



DET KONGELIGE
KULTURDEPARTEMENT

Prop. 67 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om Norsk kulturråd (kulturrådsloven)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	6	Fremmed rett	21
			6.1	Danmark	21
2	Bakgrunn for lovforslaget	7	6.2	Finland	21
2.1	Oversikt	7	6.3	Sverige	21
2.2	Høringen	7	6.4	England	22
2.3	Tidligere dokumenter med drøftelse av nytt regelverk	9	7	Høringsnotatets innhold	23
2.3.1	Innledning	9	8	Høringsinstansenes syn og departementets vurderinger	24
2.3.2	St.meld. nr. 48 (2002–2003) Kulturpolitikk fram mot 2014	9	8.1	Kulturrådets formål	24
2.3.3	Løken-utvalget	10	8.2	Kulturrådets virkeområde	24
2.3.4	Meld. St. 20 (2009–2010) Omorganisering av ABM-utvikling	11	8.3	Oppnevning av rådet, rådets sammensetning og kompetanse ..	25
2.3.5	Prop. 1 S (2010–2011) for Kulturdepartementet	11	8.4	Rådets faglige uavhengighet	26
2.3.6	Prop. 120 S (2010–2011) Tilleggs- bevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2011	11	8.5	Rådet/fagadministrasjonen	26
			8.6	Klageordningen	27
			8.7	Offentlighet, begrunnelse av vedtak	28
			8.8	Språklig klargjøring	28
3	Historikk	12	9	Begrunnelse for lovforslaget	29
3.1	Bakgrunn for opprettelsen av Kulturrådet	12	9.1	Rådets faglige uavhengighet	29
3.2	Beskrivelse av arbeid og innsats over tid	12	9.1.1	Problemformulering	29
3.3	Rådets sammensetning og profil	13	9.1.2	Generelle føringer	29
			9.1.3	Spesielle føringer og vurderinger	31
			9.2	Rådet som øverste fagorgan for tildelte oppgaver	33
4	Gjeldende rett	15	9.3	Sammensetning av rådet	33
4.1	Konstituerende vedtak	15	9.4	Utvalg og intern delegasjon	33
4.2	Forskrift for Norsk kulturråd	15	9.5	Arbeidsdeling og styringsdialog ...	34
4.3	Delegasjonsreglement	15	9.6	Klageadgang	34
4.4	Vedtekter og retningslinjer for Norsk kulturfond	16	9.7	Omgjøringsmyndighet	35
4.5	Andre styringsdokumenter	16	9.8	Forskriftshjemmel	35
4.6	Instruks for direktørstillingen	16	10	Økonomiske og administrative konsekvenser og eventuelt andre konsekvenser	36
4.7	Saksbehandlingsregler	17	11	Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget ..	37
4.8	Instruksjonsmyndigheten	17			
5	Kulturrådets organisering og arbeidsform	19			
5.1	Rådet	19			
5.2	Fagadministrasjonen	19			
				Forslag til lov om Norsk kulturråd (kulturrådsloven)	40



DET KONGELIGE
KULTURDEPARTEMENT

Prop. 67 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om Norsk kulturråd (kulturrådsloven)

*Tilråding fra Kulturdepartementet 1. mars 2013,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Kulturdepartementet legger med dette fram forslag til lov om Norsk kulturråd.

Det gjeldende regelverket stammer i hovedsak fra etableringen av Norsk kulturråd (Kulturrådet) i 1964 og avspeiler i begrenset grad virksomheten slik den er i dag. Det har gjennom årene funnet sted en betydelig delegering av oppgaver fra departementet, og nye funksjoner har kommet til. Samtidig er viktige spørsmål, som Kulturrådets faglige uavhengighet og instruksjonsmyndigheten over rådet, ikke tilstrekkelig avklart i det gjeldende regelverket.

Lovforslaget er en rammelov hvor kun det ytre rammeverket for Kulturrådets virksomhet fastsettes. Formålet med forslaget er å oppdatere og presisere det grunnleggende, organisatoriske regelverket om Kulturrådet og avklare og tydeliggjøre rådskollegiets faglige selvstendighet.

Lovforslaget tar utgangspunkt i Kulturrådet slik det er i dag uten å foreslå gjennomgripende endringer. Kulturrådet skal fortsatt være et statlig forvaltningsorgan med hele landet som virkefelt, delt i to enheter, et rådskollegium og en adminis-

trasjon. Administrasjonen skal være underlagt overordnede myndigheters instruksjonsmyndighet. Oppgaver som legges til administrasjonen, forblir under overordnede myndigheters styring. Rådskollegiet, som ble opprettet og utviklet for bl.a. å ivareta det såkalte «armlengdes avstandsprinsippet», skal være faglig uavhengig ved fordeling av tilskudd.

Departementet foreslår at man i liten grad lover internt organisering av Kulturrådet. Det bør skje i annet regelverk på lavere nivå for å beholde den nødvendige fleksibilitet slik at man lettere kan foreta interne omorganiseringer etter behov.

Regler om fordeling av tilskudd og tilskuddsordninger reguleres i forskrifter og retningslinjer for de enkelte tilskuddsordningene. I disse regelverkene fastsettes mål for tilskuddsordningene, kriterier som det skal legges vekt på ved fordelingen, eksempelvis kunstnerisk kvalitet, mangfold og geografisk spredning av tilskuddsmidlene, prosedyre- og saksbehandlingsregler så som begrunnelse for vedtak, oppfølging og kontroll. Innenfor rammer gitt av Stortinget fastsettes forskrifter av

departementet, mens retningslinjer normalt fastsettes av rådet. Dette er bestemmelser som regulerer forholdet mellom rådet og tilskuddsmottakerne, mens lovforslaget på sin side regulerer organiseringen av Kulturrådet og forholdet mellom rådet, departementet og Stortinget.

Lovforslaget inneholder på denne bakgrunn en formålsbestemmelse (§ 1), en bestemmelse som presiserer hva Kulturrådet er (§ 2), en ram-

mebestemmelse om rådets oppgaver, delegasjonsmyndighet og sammensetning (§ 3), en rammebestemmelse om direktøren og fagadministrasjonen (§ 4), en bestemmelse om begrensning i instruksjonsmyndigheten over rådet (§ 5), bestemmelser om begrensning i klageadgangen til departementet og departementets omgjøringsmyndighet (§§ 6 og 7) og en forskriftshjemmel for tilskuddsforskrifter (§ 8).

2 Bakgrunn for lovforslaget

2.1 Oversikt

Planene om å utforme et nytt regelverk for Norsk kulturråd har vært presentert for Stortinget ved flere anledninger, således i St.meld. nr. 48 (2002–2003) *Kulturpolitikk fram mot 2014*, Prop. 1 S (2010–2011) og i Prop. 120 S (2010–2011) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2011*, jf. kap. 2.3 hvor disse dokumentene er nærmere behandlet.

Regelverket som i dag fungerer som det formelle styringsgrunnlaget for Norsk kulturråd, stammer i all hovedsak fra etableringen av rådet i 1964 og avspeiler i begrenset grad virksomheten slik den er i dag. Det er behov for å utarbeide et nytt grunnleggende regelverk som er bedre tilpasset dagens forhold.

Departementet har gjennom årene delegert en rekke oppgaver til Kulturrådet, og nye funksjoner har kommet til. Kulturrådets administrasjon er i dag ikke bare sekretariat for rådskollegiet, men også for Utvalget for statens stipend og garantiinntekter for kunstnere og styret for Fond for lyd og bilde. Overføring av oppgaver innenfor arkiv- og museumsområdet fra tidligere ABM-utvikling har lagt nye oppgaver til Kulturrådet, og tilskuddsstrukturen er lagt om. Samtidig er viktige spørsmål som instruksjonsmyndigheten og rådets autonomi i fagsaker ikke tilstrekkelig avklart i det gjeldende regelverket.

Begrepsavklaring: Da Norsk kulturråd ble etablert, ble navnet gitt for å betegne det kollegiale organet. Etter hvert som administrasjonen har vokst i takt med nye oppgaver, er betegnelsen Norsk kulturråd brukt på hele virksomheten, altså både rådet og administrasjonen. Når vi i teksten nedenfor snakker om faglig uavhengighet og selvstendighet for Norsk kulturråd, relaterer det seg til det kollegiale organet, også kalt rådet.

Kulturrådet brukes som kortform for Norsk kulturråd.

2.2 Høringen

Kulturdepartementet nedsatte våren 2011 en arbeidsgruppe med representasjon fra departementet og Kulturrådet. Arbeidsgruppen fikk i oppdrag å utforme en rammelov med motiver som skulle inneholde de grunnleggende organisatoriske bestemmelsene for Kulturrådets virksomhet.

Arbeidsgruppen utarbeidet et høringsnotat som ble sendt på høring 9. mai 2012. Fristen for å inngi eventuelle merknader var 1. september 2012. Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Departementene
Fylkeskommunene
Kommunene
Sametinget
Arts & Business Norway (Forum for Kultur og Næringsliv)
Bildende Kunstneres Hjelpesfond
Danse- og teatersentrum
Danseinformasjonen
Den norske Bokhandlerforening
Den norske Forfatterforening
Den norske Forleggerforening
FolkOrg
Fond for lyd og bilde
Fond for utøvende kunstnere
Forbundet Frie Fotografer
Grafill
GramArt
Kopinor
KORO
KS
Landsforeningen Norske Malere
Landslaget for lokal- og privatarkiv
Music Export Norway
Musikernes fellesorganisasjon
Nasjonalbiblioteket
NOPA
NORLA
NOTAM
Noregs Ungdomslag
Norges Fotografforbund
Norges Husflidslag

Norges Korforbund	Språkrådet
Norges kulturvernforbund	Tegnerforbundet
Norges museumsforbund	Unge Kunstneres Samfunn
Norges Musikkorps Forbund	Utvalget for statens stipend og garantiinntekter
Norsk Bibliotekforening	
Norsk Billedhoggerforening	Det kom inn svar fra 51 høringsinstanser. Følgende instanser hadde ingen særskilte merknader til lovforslaget:
Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening	Arbeidsdepartementet
Norsk Filmforbund	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Norsk Filmkritikerlag	Fiskeri- og kystdepartementet
Norsk film- og TV-produsenters forening	Fond for lyd og bilde
Norsk filminstitutt	Forsvarsdepartementet
Norsk folkedraktforum	Fredrikstad kommune
Norsk Folkeminnelag	Helse- og omsorgsdepartementet
Norsk Form	Justis- og beredskapsdepartementet
Norsk ICOM	Kommunal- og regionaldepartementet
Norsk jazzforum	Kopinor
Norsk Journalistlag	Kunnskapsdepartementet
Norsk Komponistforening	Landbruks- og matdepartementet
Norsk kritikerlag	Miljøverndepartementet
Norsk kulturforum (NOKU)	Møre og Romsdal fylkeskommune
Norsk kulturråd	Nasjonalbiblioteket
Norsk musikkinformasjon, MIC	Nærings- og handelsdepartementet
Norsk musikkråd	Riksantikvaren
Norsk Oversetterforening	Sametinget
Norsk publikumsutvikling	Samferdselsdepartementet
Norsk Redaktørforening	Stavanger kommune
Norsk Rockforbund	Utenriksdepartementet
Norsk Sceneinstruktørforening	
Norsk scenekunstbruk	Følgende instanser hadde realitetsmerknader:
Norsk Skuespillerforbund	Bergen kommune
Norsk Skuespillersenter	Den norske Forfatterforening
Norsk Teater og Orkesterforening (NTO)	Direktoratet for forvaltning og IKT
Norsk Tidsskriftforening	Fond for utøvende kunstnere
Norsk tonekunstnersamfund	Førnyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
Norske arkitekters landsforbund	Hedmark fylkeskommune
Norske Dramatikeres Forbund	Kristiansand kommune
Norske Barne- og Ungdomsforfattere	Landslaget for lokal- og privatarkiv
Norske Billedkunstnere	Musikernes fellesorganisasjon
Norske Dansekunstnere	Nordland fylkeskommune
Norske Festivaler	Norges museumsforbund
Norske Filmregissører	Norsk Arkivråd
Norske Grafikere	Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening
Norske interiørarkitekters og møbeldesigneres landsforbund	Norsk filminstitutt
Norske Kunsthåndverkere	Norsk Komponistforening
Norske Scenografer	Norsk kulturråd (direktøren)
Ny Musikk	Norsk kulturråd (rådet)
OCA	Norske Kunsthåndtverkere
Riksarkivaren	Norsk Redaktørforening
Riksantikvaren	Riksarkivaren
Rikskonsertene	Rogaland fylkeskommune
Riksteatret	Råde kommune
Rådet for folkemusikk og folkedans	
Samisk Kunstnerråd	
Samspill	

Sandnes kommune
 Sarpsborg kommune
 Sogn og Fjordane fylkeskommune
 Statens kunstnerstipend
 Sør-Trøndelag fylkeskommune
 Trondheim kommune
 Troms fylkeskommune
 Utvalget for statens stipend og garantiinntekter

Høringsinstansene har generelt en positiv holdning til at lovforslaget fremmes og til innholdet i forslaget. Merknadene dreier seg i hovedsak om vektlegging og tydeliggjøring av forskjellige aspekter ved lovforslaget. Merknadene og departementets vurderinger er behandlet i kap. 8.

2.3 Tidligere dokumenter med drøftelse av nytt regelverk

2.3.1 Innledning

Behovet for nytt regelverk for Norsk kulturråd har vært drøftet ved flere tidligere anledninger. I det følgende siteres det fra de viktigste dokumentene hvor dette behandles. Sitatene gir bakteppet og grunnlaget for dette lovarbeidet.

Først presenteres kulturmeldingen fra 2003, St.meld. nr. 48 (2002–2003) *Kulturpolitikk fram mot 2014*. Meldingen viser hvor uklart og uoversiktlig det gjeldende regelverket er på en rekke punkter, særlig når det gjelder spørsmålet om Kulturrådets uavhengighet. Så følger Løken-utvalgets rapport og utdrag fra stortingsmeldingen om omorganisering av ABM-utvikling, Meld. St. 20 (2009–2010). Deretter følger utdrag fra budsjettproposisjoner for 2011, Prop. 1 S (2010–2011) og Prop. 120 S (2010–2011).

2.3.2 St.meld. nr. 48 (2002–2003) Kulturpolitikk fram mot 2014

I kulturmeldingen fra 2003, St.meld. nr. 48 (2002–2003) *Kulturpolitikk fram mot 2014*, gjorde departementet følgende vurdering av regelverket for Kulturrådet:

«Generelt er regelverket prega av at det er vorte til på ulike tidspunkt, og at det ikkje på noko tidspunkt etter at Kulturrådet vart skipa, er gjort ei samla gjennomgåing av det formelle grunnlaget. I den vidare vurderinga er det tenleg å skilja mellom forskriftene for tilskotsordningane og regelverket elles.

Forskriftene for tilskotsordningane er i all hovudsak uproblematisk. Det er historiske

grunnar for at støtte til scenekunst er skild ut i ei særskild forskrift, medan andre støtteordningar vert regulerte generelt. Departementet vil vurdere om det vil vera tenleg å slå dei to forskriftene saman til ei. I denne forskrifta vil ein så også kunna ta inn andre tilskotsordningar.

(...)

Regelverket for Kulturrådet og Kulturfondet har ei knapp form, men § 4 i forskrifta for Kulturrådet gjev på ein treffande måte uttrykk for det som framleis er oppgåvene for rådet. Regelverket har likevel nokre veikskapar. For det fyrste inneheld regelverket ikkje særleg klare reglar for kor sjølvstendig Kulturrådet skal vera i høve til Stortinget og til departementet når det disponerer over Kulturfondet. For det andre inneheld det heller ikkje noko om at tilskot over Kulturfondet ikkje skal gå til permanente tiltak, slik arbeidsdelinga er vorten i praksis, og slik det går fram av dei to tilskotsforskriftene. For det tredje går det ikkje fram av regelverket at Kulturrådet har ei oppgave som forvaltningsorgan også ved fordeling av ordinære løyvingar over kap. 320 post 74. Og for det fjerde er regelverket litt ufullstendig på den måten at det berre er det kollegiale organet, som i realiteten er leiinga for Kulturrådet, som går fram av føresegnene.

Arbeidsdelinga mellom departementet og Kulturrådet har i all hovudsak fungert godt. Likevel vil det vera tenleg å sjå nærare på korleis det samla regelverket kan gjevast ei meir samla og heilskapleg form, mellom anna for å klårgjera kompetansetilhøva ytterlegare.»

Deretter følger en relativt detaljert behandling og diskusjon av Kulturrådets uavhengige stilling og spørsmålet om instruksjonsrett. Det framkommer at det gjeldende regelverket på flere punkter ikke er særlig klart når det gjelder instruksjonsretten. Diskusjonen om instruksjonsretten er inntatt under kap. 4.8 Instruksjonsmyndigheten.

Kulturmeldingen konkluderer slik med hensyn til nytt regelverk:

«Det nye samla regelverket bør ordnast i to delar, ein del som regulerer organiseringa av Kulturrådet og tilhøvet mellom rådet, departementet og Stortinget, og ein del som regulerer tilskotsordningane og dermed tilhøvet mellom tilskotsmottakarar og rådet.

(...)

Det grunnleggjande regelverket bør utformast i lov, ikkje som no i plenarvedtak. Det

høver som lovgjeving av di det har synt seg å vera lite behov for endringar over tid, og av di lovs form vil vera betre eigna til å regulera instruksjonsrett for Stortinget. Ei tilskotsforskrift vil då kunna vera heimla i lova.

Når det gjeld det materielle innhaldet av det grunnleggjande regelverket, er avklaring av grensene for instruksjonsrett det sentrale.»

I Innst. S. nr. 155 (2003–2004) støtter komiteens flertall (alle unntatt medlemmene fra Frp og SV) departementets vurdering mht. behovet for en gjennomgang av regelverket. Det siteres fra side 86 i innstillingen:

«(...) Flertallet støtter departementets vurderinger i forhold til behovet for en gjennomgang av regelverket med sikte på en revisjon der reglene tilpasses dagens behov.»

2.3.3 Løken-utvalget

Kulturdepartementet nedsatte 10. oktober 2007 et utvalg ledet av Lene Løken for å gjennomgå ordningene for tildeling av statstilskudd til kulturformål. Utvalget ble bedt om å fremme forslag som bl.a. kunne bidra til å legge til rette for nyskaping og utvikling, redusere kostnadskrevende byråkrati og frigjøre ressurser til kunstnerisk virksomhet, gi større ansvar og frihet til de enkelte institusjonene, desentralisere og spre beslutninger og skjønnsutøvelse og styrke prinsippet om armlengdes avstand mellom politikk og kunstfaglig skjønn.

Et av punktene i mandatet var å gjennomgå ansvars- og arbeidsdelingen mellom departementet og Norsk kulturråd og arbeidsorganiseringen og arbeidsmåten ved fordelingen av tilskudd i Kulturrådet.

Løken-utvalget la fram sin rapport «Forenklet, samordnet og uavhengig. Om behov for endringer i tilskuddsforvaltningen for kunst- og kulturfeltet» 5. juni 2008. Rapporten konkluderer bl.a. slik i sin oppsummering når det gjelder Kulturrådets organisering:

«Utvalget mener at Norsk kulturråd bør omfatte en autonom funksjon, der Rådet som kollegialt organ autonomt foretar beslutningene, og en forvaltningsfunksjon underlagt departementet og forvaltet av Kulturrådets direktør. Skillet mellom disse funksjonene bør

tydeliggjøres og kommuniseres godt internt og eksternt.

Rådet foreslås oppnevnt av Kulturdepartementet etter kunst- og kulturfaglige kriterier. Rådet bør ha 7-9 medlemmer. Rådsleder bør ikke ha andre posisjoner der vedkommende er underlagt departementet. Det foreslås rulle-ende oppnevning av rådsmedlemmer.»

Punkt to i oppsummeringen er fulgt opp ved at reglene om oppnevning og sammensetning av rådet ble endret ved kgl.res. 19. juni 2009 og St.prp. nr. 65 (2008–2009).

Når det gjelder det første punktet i Løken-utvalgets oppsummering, om å tydeliggjøre rådskollegiets autonome funksjon, begrunner utvalget dette bl.a. på følgende måte:

«Hovedproblemstillingen synes altså ikke å være at Kulturrådet både forvalter 74-posten og 55-postene. Hovedproblemet synes snarere å være at det for omverdenen er vanskelig å oppfatte når Kulturrådet har faglig autonomi i enkeltsaker, og når Kulturrådet er et ledd i styringskjeden fra departementet. Dersom Kulturrådet skal kunne håndtere 55-postene og 74-posten på en god måte, bør det gjøres klart både internt i forvaltningen og overfor omverdenen når Kulturrådet opptre autonomt og når Kulturrådet er et ordinært forvaltningsorgan. Det bør også gjøres klart at armlengdes avstand-prinsippet tilsier at verken Kulturdepartementet eller Stortinget vedtar ordninger som binder opp fondsdelen (55-postene).»

Løken-rapporten ble sendt på bred høring. Samtlige av høringsinstansene som uttalte seg om et klarere skille mellom funksjonene, var positive, og mange understreket viktigheten av at Kulturrådet har en autonom funksjon. Kulturrådet (rådskollegiet for perioden 2005–2008) uttalte at en slik rolleavklaring er nyttig, og støttet vektleggingen av rådet som et selvstendig, tverrfaglig organ hvor beslutningene treffes på grunnlag av faglig og kunstnerisk skjønn. Rådet støttet videre forslaget om at det bør være et todelt regelverk for Kulturrådet, et grunnleggende regelverk i lovs form som regulerer forholdet mellom rådet, departementet og Stortinget, og en forskriftsdell som regulerer tilskuddsordningene. Kulturrådets administrasjon uttalte at dette innebærer en rolleavklaring som lenge har vært etterlyst.

2.3.4 Meld. St. 20 (2009–2010) Omorganisering av ABM-utvikling

I denne meldingen redegjorde Kulturdepartementet for endringer i arbeidsdelingen mellom de statlige institusjonene på arkiv-, bibliotek- og museumsfeltet, med overføring av bibliotekoppgavene til Nasjonalbiblioteket og Norsk vitenskapsindeks, og samorganisering av den resterende delen av ABM-utvikling med Norsk kulturråd.

Med relevans for regelverksarbeidet og Norsk kulturråd siteres følgende fra meldingen side 3:

«Departementet forbereder parallelt et arbeid for å utforme et nytt regelverk for Norsk kulturråd som skal klargjøre forholdet mellom Kulturrådet som et *faglig autonomt og kollegialt organ* som yter prosjektstøtte fra Kulturfondet, og Kulturrådets *administrasjon* som et eget forvaltningsorgan underlagt departementet med delegerte forvaltningsoppgaver i tillegg til sekretariatsfunksjoner.»

2.3.5 Prop. 1 S (2010–2011) for Kulturdepartementet

Fra meldingen om ABM-utvikling ble lagt fram 11. juni 2010 til budsjettproposisjonen Prop. 1 S (2010–2011) ble lagt fram 17. september 2010 ble det arbeidet videre med hvordan forvaltningen av prosjekter og tiltak best kunne gis en helhetlig og logisk organisering. Dette arbeidet ble varslet i budsjettproposisjonen for 2010 og er en oppfølging av Løkenutvalgets rapport. I budsjettproposisjonen for 2011 ble det framlagt endringer i poststrukturen og foreslått overføringer av budsjettposter for bedre å klargjøre arbeidsdelingen mellom politiske myndigheter, departementet og Kulturrådet.

Med relevans for regelverksarbeidet siteres følgende fra side 61:

«Endring av reglene for oppnevning og sammensetning av Norsk kulturråd ble gjennomført i 2009, jf. St.prp. nr. 65 (2008–2009). Norsk kulturråd er etter dette et kunst- og kulturfaglig organ der alle medlemmer oppnevnes av Kongen. Fra 2011 legges det også opp til å klargjøre ansvarsdelingen mellom det politiske nivået Regjeringen og Stortinget på den ene siden og Norsk kulturråd som kollegialt organ på den andre siden. Det er redegjort nærmere for denne ansvarsdelingen som bl.a. innebærer at Norsk kulturråd fra 2011 får økt beslutningsmyndighet. Dette nødvendiggjør at det er det kollegiale organet som er besluttsmyndighet og ikke administrasjonen.

Det vil bli utarbeidet nytt regelverk for Norsk kulturråd i tråd med dette.»

2.3.6 Prop. 120 S (2010–2011) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2011

I Prop. 120 S (2010–2011) beskrives ytterligere premisser og kriterier for den nye budsjettmessige strukturen. Med relevans for regelverksarbeidet siteres følgende fra side 28:

«Kulturdepartementet vil gjennomgå regelverket for Norsk kulturråd. Det gjeldende regelverket er i all hovedsak fra etableringen av Norsk kulturråd i 1965, og avspeiler i for liten grad virksomheten slik den er i dag.»

I Innst. 420 S (2010–2011) fra finanskomiteen om revidert nasjonalbudsjett for 2011 tas redegjørelsen til orientering.

3 Historikk

3.1 Bakgrunn for opprettelsen av Kulturrådet

Opprettelsen av Norsk kulturfond (Kulturfondet) og Norsk kulturråd i 1964 har sin bakgrunn i utviklingen etter andre verdenskrig. I slutten av femtiårene vokste det fram en erkjennelse av at staten måtte ta på seg et større ansvar for kulturlivet på samme måte som for andre samfunnsområder.

Utviklingen viste bl.a. at andelen av utgitte norske skjønnlitterære verk sank fra 68 pst. i 1931 til 31 pst. i 1959. Forskjellige forslag til hvordan utviklingen kunne snus ble lagt fram. I forslaget til statsbudsjett for 1965 ble innføring av omsetningsavgift på ukeblad og opprettelsen av et kulturfond og en innkjøpsordning for norsk skjønnlitteratur foreslått. Norsk kulturfond og Norsk kulturråd ble foreslått opprettet i St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (1964–65). I proposisjonen ble det pekt på at norske kulturtradisjoner og kulturaktiviteter var truet, og det ble foreslått en innkjøpsordning for ny norsk skjønnlitteratur. Ordningen skulle styrke forfatterens økonomi, redusere forlagernes risiko og bedre bibliotekenes formidling av skjønnlitteratur.

I tillegg ble områder som kulturbygg, vern om kulturminner, kulturarbeid i distriktene, musikk, innkjøp av kunst og produksjon av opplysningsfilm nevnt. Det ble videre foreslått å tilføre Norsk kulturfond en årlig sum som tilsvarte omsetningsavgiften på periodiske publikasjoner, som det første året ble satt til 10 mill. kroner. Norsk kulturråd skulle forvalte Norsk kulturfond og være statens rådgiver i kulturspørsmål. Kulturrådet skulle oppnevnes av Kongen og bestå av sju medlemmer. Forslaget fikk full tilslutning på alle punkter utenom sammensetningen av Kulturrådet. Stortinget besluttet at i tillegg til de sju medlemmene som skulle oppnevnes av Kongen, skulle Stortinget oppnevne fire.

Norsk kulturråd holdt sitt første møte 3. mars 1965.

3.2 Beskrivelse av arbeid og innsats over tid

I henhold til vedtekter vedtatt av Stortinget i 1965, er Kulturfondets formål å «stimulere skapende åndsliv i litteratur og kunst, verne den norske kulturarven og arbeide for at flest mulig kan få del i kulturgodene». Formålsparagrafen har vært dekkende for rådets virksomhet i alle årene siden opprettelsen, selv om fondets størrelse og betydning, oppgaver og ansvar, prioriteringer og satsinger har endret seg.

Norsk kulturråd skulle være statens rådgivende organ i kulturspørsmål, og det skulle i praksis ha fri råderett over Kulturfondet. Rådet skulle føre en aktiv og offensiv kulturpolitikk på bakgrunn av generelle kulturpolitiske retningslinjer. I retningslinjer for bruken av Norsk kulturfonds midler fastsatt av Stortinget 19. juni 1965, heter det bl.a.: «Rammen for fondets virksomhet er kunst og kulturvern. Rådets tiltak bør ha den dobbelte hensikt å stimulere kunsten og kulturvernet, og samtidig gjøre kunst- og kulturverdiene tilgjengelige for flest mulig. Innenfor denne rammen vil Rådet til enhver tid måtte vurdere hvilke oppgaver som bør prioriteres.»

Det lå fra starten av i rådets mandat å ta initiativ til særskilte tiltak der rådet mente det var behov for det. Dette innebar alt fra å sette i gang utredninger, nedsette arbeidsgrupper for særskilte formål til å sette i gang enkeltprosjekter eller ta på seg større tidsbestemte satsingsområder.

Spørsmål om innretningen på fondsmidlene, arbeidsdelingen mellom rådet og departementet og rådets handlefrihet i fordeling og bruk av fondsmidlene har vært tilbakevendende i rådets historie. Etter vedtektene skulle rådet «hvert år gi tilråding til Kultur- og vitenskapsdepartementet om fordeling av midler som bevilges til Kulturfondet. Det har ansvar for bruken av de midler som ved fordelingen blir stilt til rådets disposisjon». Etter at Stortinget hadde fastsatt samlet sum til Kulturfondet for angjeldende år, ble fondsfordelingen gjennomført ved at rådet sendte departementet sin tilråding om fondets hovedfordeling, dvs.

hvor mye som skulle settes av til de forskjellige hovedavsetningene, som musikk, litteratur, billedkunst, kulturvern osv. Når departementet meldte tilbake om godkjent hovedfordeling, kunne rådet vedta sitt mer spesifiserte fordelingsbudsjett innenfor hovedavsetningene, f.eks. hvordan musikkavsetningen skulle fordeles på ulike typer musikktiltak, og fordele enkelttilskudd i samsvar med dette.

I St.prp. nr. 1 (2007–2008) ble budsjetteringen av Kulturfondet foreslått omlagt. I stedet for en samlet avsetning til kap. 320 post 50 Norsk kulturfond ble det opprettet en post 55 Norsk kulturfond på de respektive fagkapitlene i budsjettet med spesifiserte forslag til underavsetninger innen hver hovedavsetning. Fondsfordelingen ble dermed vedtatt gjennom Stortingets budsjettvedtak.

På grunn av behovet for fleksibilitet innenfor et stadig skiftende kunstliv og økt klarhet i arbeidsdelingen mellom de politiske myndigheter og Norsk kulturråd, ble systemet igjen foreslått endret i Prop. 1 S (2010–2011). Hovedfordelingen, dvs. fondsmidlenes fordeling på relevante budsjettkapitler, ble beholdt, men uten spesifisering innenfor hver hovedavsetning. Departementet og Stortinget kan fortsatt legge føringer på overordnet nivå for særskilte satsninger og innsatsområder.

Fondet har vokst fra en bevilgning på 10 mill. kroner i 1965 til ca. 512 mill. kroner i 2011. I den første fireårsperioden etter at fondet ble opprettet, utgjorde fondet 20 pst. av alt staten bevilget til kunst- og kulturvernformål. I 1972 var andelen sunket til 13 pst., i 1975 til 10 pst., i 1983 til 7 pst., i 2000 til 6,9 pst. og i 2011 var den 6,5 pst. Fylkeskommunenes og kommunenes økte kultursatsing har også påvirket Kulturrådets plassering og betydning i det kulturpolitiske landskapet. Selv om Kulturfondet slik sett er mindre viktig enn ved oppstarten, står fondet likevel i en særstilling som den viktigste statlige finansieringskilden for kunst og kultur utenfor de faste institusjonene.

Disponeringen av fondsmidlene viser en klar utvikling fra at fondet, med unntak av innkjøpsordningene for litteratur, i prinsippet bare besto av frie midler til at det i stigende grad ble bundet opp i faste ordninger. Dette kommer dels av at fondsmidlene i stadig større grad ble brukt til et sterkt stigende antall søknader utenfra, og at rådet selv la opp til en budsjettering i samsvar med dette, og dels av at tilskuddsordninger ble overført til fondet fra andre statlige virksomheter eller at nye ordninger ble lagt til fondet gjennom politiske vedtak.

Over tid er forvaltningen av et betydelig antall enkelttilskudd overført til Kulturrådet sammen med enkelte tilskuddsordninger som tidligere lå i Riksteatret og Rikskonsertene. Fra 2000 ble ansvaret for administrasjonen for Fond for lyd og bilde og Utvalget for statens stipend og garantiinntekter for kunstnere overført til Kulturrådets administrasjon.

I 2010 ble bibliotekdelen av ABM-utvikling overført til Nasjonalbiblioteket, og fra 2011 ble oppgaver og stillinger innen arkiv og museum fra tidligere ABM-utvikling samorganisert med Kulturrådets administrasjon, noe som betydde at administrasjonens selvstendige faglige stilling ble styrket.

3.3 Rådets sammensetning og profil

I samsvar med stortingsvedtaket om opprettelsen av Norsk kulturfond og Norsk kulturråd besto det første rådet av sju medlemmer oppnevnt ved kongelig resolusjon og fire medlemmer oppnevnt av Stortinget. Dette ble fremmet i Budsjett-innst. S. nr. 235 (1964–65) uten ytterligere begrunnelse. Slik fikk Kulturrådet fra begynnelsen 11 medlemmer med personlige varamedlemmer.

Rådets profil var sterkt kunstnerpreget, med medlemmer som var blant tidens framstående kunstnere. Det var et poeng at rådsmedlemmene satt i rådet på bakgrunn av sin kompetanse og ikke på bakgrunn av interesserepresentasjon. Siden rådet både skulle være særlig egnet til å vurdere kunstfeltenes behov og utfordringer og kunne utøve faglig kunstnerisk skjønn, var det naturlig at kunstnerne selv var sterkt representert.

I 1977 ble antallet medlemmer utvidet til 13. Ytterligere to medlemmer skulle oppnevnes av Kongen etter forslag fra Kommunenes Sentralforbund (KS). Grunnen var et ønske om å opprette kontakt med kulturforvaltningen i kommuner og fylker etter at den nye kulturpolitikken midt i 70-årene hadde økt den offentlige satsingen, bl.a. med en ordning med statstilskudd for lokalt kulturarbeid fra 1975.

Politikerne fikk styrket sin representasjon i rådet, men fortsatt var det slik at kompetansen knyttet til litteraturområdet og de store kunstrområdene ble sikret gjennom oppnevning av kunstnere fra disse områdene.

I 2009 ble det lagt fram en egen stortingsproposisjon, St.prp. nr. 65 (2008–2009), om oppnevning og sammensetning av Norsk kulturråd. Stortinget vedtok de foreslåtte endringene. Stortingets opp-

nevningsrett og Kommunenes Sentralforbunds forslagsrett falt bort, og rådet ble redusert til ti medlemmer. I proposisjonen ble det vist til at Kulturrådets rolle ikke var den samme som i 1965, og at den måtte ses i sammenheng med det endrete politiske og forvaltningsmessige landskapet rådet nå befant seg i. Opprettelsen av et eget Kulturdepartement, oppbyggingen av mange nye kulturinstitusjoner og den store veksten i offentlige kulturmidler på regionalt og lokalt nivå betydde at Kulturrådet ikke lenger hadde den samme kulturpolitiske rollen. Proposisjonen viser dessuten til Løken-utvalgets anbefaling om rådets sammensetning og reduksjon i antall rådsmedlemmer. Begrunnelsen for endringene er tredelt: 1) Siden rådets beslutninger er basert på et kunst- og kulturfaglig skjønn, bør

rådets sammensetning reflektere dette. 2) En helhetlig sammensetning av rådet, som ivaretar hensynet til faglig bredde og representativitet, kan best sikres ved at alle medlemmene oppnevnes av Kongen/departementet. 3) Rullerende utskifting av rådsmedlemmer vil motvirke at et bestemt kunst- og kulturfaglig syn fester seg, samtidig som kontinuiteten i rådets arbeid ivaretas.

Endringene i rådets sammensetning og profil reflekterer dermed også utviklingen i synet på hva rådets og fondets rolle skal være, og hvordan fordelingen av de samlede statlige kulturmidlene ble foretatt. Rollene som kulturpolitisk aktør er blitt mindre viktig, mens det legges større vekt på rollen som tilskuddsforvalter innenfor fastsatte økonomiske rammer og til bestemte formål.

4 Gjeldende rett

4.1 Konstituerende vedtak

Norsk kulturråd ble opprettet ved stortingsvedtak 11. desember 1964:

«Det opprettes et råd – Norsk kulturråd på 11 medlemmer hvorav 7 oppnevnes av Kongen og 4 av Stortinget. Kulturrådet skal være rådgivende organ for Kirke- og undervisningsdepartementet i saker som vedrører kulturfondets virksomhet.»

Grunnlaget for stortingsvedtaket var St.prp. nr. 1. Tillegg nr. 1 (1964–65) om Norsk kulturfond, Innst. S. nr. 294 (1964–65) og Budsjett-innst. S. nr. 235 (1964–65), og videre St.prp. nr. 130 (1964–65) om vedtekter for Norsk kulturfond og retningslinjer for bruken av fondets midler. Dokumentene viser den tette koblingen det er mellom Norsk kulturråd og Norsk kulturfond. Kulturfondet ble opprettet ved samme stortingsvedtak som Kulturrådet.

4.2 Forskrift for Norsk kulturråd

Når det gjelder den nærmere organiseringen av Kulturrådet, forutsatte Stortinget at dette ble gjort ved kongelig resolusjon. Organisatoriske bestemmelser ble gitt i forskrift fastsatt ved kgl. res. 27. august 1965 nr. 3554.

Reglene om oppnevning og sammensetning av rådet er siden endret ved to anledninger, sist ved endringsforskrift 19. juni 2009. Paragraf 2 lyder slik etter siste endring:

«Rådet skal ha 10 medlemmer med fire numeriske varamedlemmer som oppnevnes av Kongen etter tilråding fra Kultur- og kirkedepartementet. Kongen oppnevner rådets leder og nestleder. Oppnevningene gjelder for fire år. Oppnevningene skal være rullerende slik at halvparten av medlemmene oppnevnes hvert annet år. Oppnevningene skal gjelde fra 1. januar etter valgår.»

Medlemmene oppnevnes på grunnlag av kunst- og kulturfaglig kompetanse. Ved oppnevningen tas det også hensyn til geografisk spredning og annen representativitet. Rådets medlemmer skal være uavhengige og arbeide etter prinsippet om armlengdes avstand både fra politiske myndigheter og ulike interesser, jf. St.prp. nr. 65 (2008–2009) *Endring av reglene om oppnevning og sammensetning av Norsk kulturråd*.

Formål og arbeidsoppgaver for rådet framgår av § 4, som lyder slik:

«Rådet har til oppgave å arbeide for kunst og kulturvern i samsvar med de vedtekter for Norsk kulturfond og de retningslinjer som Stortinget fastsetter. Det er Kultur- og vitenskapsdepartementets rådgivende organ i saker som gjelder Norsk kulturfond, og skal gi uttalelser i andre spørsmål som departementet legger fram for det, eller som Rådet selv ønsker å ta opp.

Rådet skal hvert år gi tilråding til Kultur- og vitenskapsdepartementet om fordeling av midler som bevilges til Kulturfondet. Det har ansvaret for bruken av de midler som ved fordelingen blir stilt til Rådets disposisjon.

Rådet skal innen 15. februar gi melding til Kultur- og vitenskapsdepartementet om fondets virksomhet i det foregående år.»

Ifølge § 3 kan rådet oppnevne et arbeidsutvalg og nedsette utvalg til å arbeide med særskilte saker eller saksområder. Paragraf 5 bestemmer hvor mange møter rådet minst må holde i året og hva som skal til for at rådet er vedtaksfør. Paragraf 6 inneholder enkelte saksbehandlingsregler og en hjemmel for rådet til å delegere avgjørelser til rådets leder, direktør og til faglige utvalg oppnevnt av rådet.

4.3 Delegasjonsreglement

Et delegasjonsreglement ble fastsatt 4. juni 1996, sist med endringer av 28. september 2010. I reglementet er de faglige utvalgene gitt myndighet til

ved enstemmighet å treffe vedtak i saker om tilskudd opp til et beløp på 300 000 kroner. For faste ordninger hvor rådet har vedtatt egne tilskuddskriterier for ordningen, og hvor rådet gir slik fullmakt til utvalgene, kan utvalgene treffe vedtak også i saker hvor tilskudd overstiger 300 000 kroner. Utvalgene kan ikke treffe vedtak hvis saken er viktig eller prinsipiell i den forstand at den krever det brede skjøn som bare kan utøves av et samlet råd.

4.4 Vedtekter og retningslinjer for Norsk kulturfond

Stortinget fastsatte vedtekter for Norsk kulturfond og retningslinjer for bruken av midlene 19. juni 1965. I vedtektene § 2 heter det at Norsk kulturfond har som formål å stimulere skapende åndsliv i litteratur og kunst, verne vår norske kulturarv og virke for at flest mulig skal få del i kulturgodene. Paragraf 4 i vedtektene bestemmer at Norsk kulturråd gir tilråding om fordeling av fondsmidlene og har ansvaret for de beløp som ved fordelingen blir stilt til rådets disposisjon.

Retningslinjene har følgende innledning:

«Rammen for fondets virksomhet er kunst og kulturvern. Rådets tiltak bør ha den dobbelte hensikt å stimulere kunsten og kulturvernet og samtidig å gjøre kunst- og kulturverdiene tilgjengelige for flest mulig. Innenfor denne rammen vil rådet til enhver tid måtte vurdere hvilke oppgaver som bør prioriteres.»

Retningslinjene bestemmer deretter hvilke formål og oppgaver rådet skal legge særlig vekt på. De er til en viss grad blitt uaktuelle som styringsdokumenter etter hvert som enkelte av oppgavene er overført til andre organer, og nye oppgaver og prioriteringer er kommet til.

4.5 Andre styringsdokumenter

I tillegg kommer andre styringsdokumenter, så som omtalen av Norsk kulturråd i de årlige budsjettproposisjonene og i budsjettinnstillingen fra stortingskomiteen, tildelingsbrev fra departementet, egen økonomiinstruks for Kulturrådet og Kulturrådets egen virksomhetsplan.

Tildelingsbrevet fra Kulturdepartementet angir de beløp som stilles til disposisjon for rådet i det angjeldende året og hvilke krav som stilles til rapporteringen til departementet. Tildelingsbre-

vet angir dessuten særskilte forutsetninger og føringer, bl.a. som følge av Stortingets budsjettbehandling.

Gjeldende økonomiinstruks for Kulturrådet «Økonomiinstruks for Norsk kulturråd, Fond for lyd og bilde og Statens stipend og garantiinntekter for kunstnere, samt deres felles administrasjon» ble fastsatt 13. januar 2005 av Kulturdepartementet. Instruksen inneholder bestemmelser om intern oppgave- og ansvarsdeling, budsjett disponeringsmyndighet, løpende økonomiforvaltning, rapporteringer og kontroll og resultatoppfølging.

I instruksen punkt 2.1 heter det:

«Norsk kulturråd (i denne instruksen benevnt *rådet*) har ansvar for fordeling av midler som stilles til disposisjon, jf. uttømmende liste gitt i tildelingsbrev.»

4.6 Instruks for direktørstillingen

Norsk kulturråds administrasjon ledes av en direktør tilsatt av Kulturdepartementet. Administrasjonen er fra 2000 også administrasjon for styret for Fond for lyd og bilde og Utvalget for statens stipend og garantiinntekter for kunstnere. Disse er ikke underlagt det kollegiale organet i Norsk kulturråd, men er egne styrende organer. Direktøren rapporterer til Kulturdepartementet for driftsbudsjettet, som inkluderer kostnader knyttet til styre, råd og utvalg. Instruks for direktørstillingen er fastsatt av Kulturdepartementet 24. september 1996 og er ikke endret siden. Instruksen reflekterer således ikke de organisatoriske endringene fra 2000. Disse er imidlertid ivarettatt i økonomiinstruksen, hvor det framkommer at direktøren alene har ansvar for administrasjonens organisering og drift.

Ifølge instruksens § 1 har direktøren ansvar for å tilrettelegge saksforberedelsen «... slik at man på best mulig måte ivaretar og styrker rådets kollegiale særpreget». Av § 3 framgår det at direktøren er daglig leder av administrasjonen og har ansvar for å legge fram forslag til virksomhetsplan, budsjett og årsmelding for rådets virksomhet. Etter § 4 er det direktørens ansvar å sette i verk rådets vedtak og andre vedtak gjort av utvalg som rådet har delegert kompetanse til. Av § 6 framgår at direktøren «uttaler seg på vegne av Norsk kulturråd, rådets utvalg m.v. innen rammen av vedtak eller retningslinjer». Direktøren skal dessuten lede kontaktarbeidet med myndigheter, organisasjoner og andre samarbeidspartnere.

4.7 Saksbehandlingsregler

Forvaltningsloven, offentlighetsloven og arkivloven gjelder for alle organer i Kulturrådet. Egne saksbehandlingsregler for Kulturrådet i tilskuddsaker er gitt i forskrift 29. januar 1999 nr. 187 om tilskudd fra Norsk kulturfond.

Som det fremgår av forskriften § 1, er rådets beslutninger basert på et selvstendig kunst- og kulturfaglig skjønn:

«Norsk kulturråd forvalter Norsk kulturfond, og fordeler fondets midler til kunst- og kulturtiltak ut fra et faglig og kunstnerisk skjønn i samsvar med fondets formål.»

Rådets selvstendige rolle er ytterligere regulert ved forskrift 20. november 1987 nr. 924 hvor det bestemmes at det ikke er adgang til å klage til departementet over Kulturrådets faglige kunstneriske skjønn. Det kan kun klages over feil i saksbehandlingen eller rettsanvendelsen.

Forskriften om tilskudd fra Norsk kulturfond angir gangen i en typisk tilskuddssak. Paragraf 2 beskriver Kulturfondets formål og er likelydende med formålsangivelsen i Kulturfondets vedtekter § 2. Målgruppen for Kulturfondet er beskrevet i § 3 og lyder:

«Søkere til Norsk kulturfond kan være private eller offentlige organisasjoner, institusjoner og virksomheter eller privatpersoner. Tilskudd fra Kulturfondet gis i første rekke til enkelttiltak og til forsøksvirksomhet på kunst- og kulturområdet. Det gis ikke støtte til ordinær drift av institusjoner og organisasjoner.»

Deretter følger regler om bl.a. kunngjøring av fondsmidlene, krav til søknaden, nærmere regler om søknadsbehandlingen, rapportering, oppfølging og kontroll, bortfall av tilskudd og klageadgang.

I tillegg til den generelle reguleringen i forskriften har Kulturrådet lagt ut retningslinjer for de enkelte tilskuddsordningene på sine nettsider. Støtte til scenekunst er skilt ut i en egen forskrift, forskrift 12. oktober 1998 nr. 1440 om støtteordningen for fri scenekunst.

Innkjøpsordningene for litteratur er regulert ved avtaler mellom forlagene og Kulturrådet.

4.8 Instruksjonsmyndigheten

Stortingets og departementets instruksjonsmyndighet overfor rådet er grundig utredet i St.meld. nr. 48 (2002–2003) *Kulturpolitikk fram mot 2014*, hvor det framgår at reglene på dette området er uoversiktlige og til dels uklare. Det siteres fra side 225 flg.:

«Det andre spørsmålet som melder seg, er om Stortinget har høve til å instruera om bruken av Norsk kulturfond. I utgangspunktet er det råd å tenkja seg at Stortinget kan ha slik instruksjonsrett som lekk i budsjettføreringa eller utan tilknytning til budsjettførering. Instruksjonsretten kan gjelda generelle eller individuelle instruksar.

Dette reiser problemstillinga om Stortinget ved plenarvedtak kan vedta generelle instruksar for bruken av Norsk kulturfond. I forskrifta om Norsk kulturfond er det fastsett i § 3 at disponeringa av midlane til Norsk kulturfond skjer «i samsvar med retningslinjer som Stortinget har fastsett». Det framgår av samanhengen i Innst. S. nr. 294 (1964–65) at dette er dei retningslinjene som Stortinget fastsette 19. juni 1965, og som no er kalla «Forskrift om bruken av midlar frå Norsk kulturfond». Og det må vera klårt at Stortinget, om det ynskjer, kan vedta nye generelle instruksar.

Den neste problemstillinga er om Stortinget som lekk i budsjetthandsaminga kan vedta individuelle instruksar. Generelt er det i statsretten for lengst lagt til grunn at Stortinget i tilknytning til budsjettvedtaket har kompetanse til gje pålegg om bruk av løyvingar. Slik instruksjonsrett kan tenkjast å vera avskoren ved lov, av di lovvedtak står over plenarvedtak. Men om Kulturrådet og Norsk kulturfond er det ikkje gjort noko lovvedtak, og difor er instruksjonsretten ikkje avskoren på det grunnlaget.

Forskrifta om Norsk kulturfond er fastsett ved plenarvedtak i Stortinget. Den regulerer tilsynelatande instruksjonsspørsmålet. I § 4 er det fastsett at «Norsk kulturråd gir tilråding om fordeling av fondsmidlane og har ansvaret for dei summar som ved fordelinga blir stilte til rådvelde for Rådet». Av samanhengen med § 3 framgår det at dette ved ei språkleg tolking må innebera at det er Kulturrådet sjølv som vedtek den konkrete fordelinga av midlar. Dette vert òg støtta av det som er framgår av dei stortingsfastsette retningslinjene om bruken av midlar frå Norsk kulturfond. Men sidan bae desse forskriftene er fastsette ved plenarvedtak i Stor-

tinget, kan dei statsrettsleg ikkje binda Stortingets kompetanse til seinare ikkje å vedta noko anna ved plenarvedtak. Rettsleg må difor Stortinget stå fritt til å vedta individuelle instruksar som lekk i budsjettvedtaket. Derimot vil plenarvedtaket avskjera instruksjonsrett for departementet.

Den tredje problemstillinga er om Stortinget, utan samanheng med budsjettføreavinga, ved plenarvedtak kan instruera om bruken av midlane som vert løyvde til Norsk kulturfond. Svaret på dette må òg klart vera ja. Ved eit nytt plenarvedtak er ikkje Stortinget statsrettsleg bunde av eit tidlegare plenarvedtak. Men det ville framstå som merkeleg om ein slik instruks vart vedteken utan at ein samstundes diskuterte det prinsipielle i å leggja om ordninga slik ho er etablert og har vore respektert.

Eit tredje hovudspørsmål er om Kultur- og kyrkjedepartementet kan instruera om bruken av midlar i Norsk kulturfond generelt eller individuelt. Utgangspunktet er at eit departement har instruksjonsrett i høve til eigne underliggjande etatar. Men slik instruksjonsrett kan vera avskoren ved Stortingets plenarvedtak eller ved lov. På dette feltet er det inga lovgjeving, og spørsmålet er difor korleis ein skal tolka dei plenarvedtaka som vart gjorde i samband med opprettinga av Norsk kulturråd.

Tolkinga gjeld særleg §§ 3 og 4 i *forskrift om Norsk kulturråd* sett i samanheng med innleiinga til *forskrift om bruken av midlar frå Norsk kulturfond*. Systemet som forskrifta om Kulturrådet etablerer, er eit system der Stortinget har gjeve retningslinjer og Kultur- og kyrkjedepartementet gjev tilråding til regjeringa om disponeringa ved kgl. res. tufta på tilråding frå Kulturrådet, men at Kulturrådet så har «ansvaret for dei summar som ved fordelinga blir stilte til rådvelde».

Språkleg er ikkje desse føresegnene heilt heldig utforma, men det er naturleg å leggja til grunn at det siterte uttrykket nettopp tek sikte på at det er Kulturrådet som sjølvstendig avgjer dei individuelle tildelingane. Og det har òg ei viss støtte i innleiinga til forskrifta om bruken av midlar. I tillegg kjem at når Stortinget på

grunn av plenarvedtaket slik det no lyder, er avskore frå å gje individuelle instruksar, er det eit støtteargument for at forskrifta må lesast slik også i høve til departementet.

I tillegg kjem at teknikken med å løyva pengane som ei samla løyving og å kalla denne løyvinga eit *kulturfond* i seg sjølv peikar på at forvaltninga skal vera sjølvstendig, jamvel om fondet ikkje er eit fond i tydinga eit sjølvstendig rettssubjekt. Dersom det hadde vore eit fond i denne meininga, ville det rettsleg sett vera ei stifting, dvs. ein sjølveigande formue. Eit slikt fond ville ikkje kunna instruerast dersom ikkje det uttrykkeleg var fastsett i den disposisjonen som oppretta det.

Vidare kjem at fleire tilhøve underbyggjer at det i praksis er lagt til grunn at departementet ikkje kan instruera i individuelle saker. I alle fall er det fastsett i dei to tilskotsforskriftene at søkjarar ikkje har rett til å klaga til departementet over tildelingsvedtak «hva angår Rådets faglige kunstneriske skjønn», og dette framgår òg av forskrifta om unnatak frå klagerett etter forvaltningslova. At overprøving er avskoren i høve til klage, er ein sterk indikasjon på at retten til å gje detaljerte instruksar samstundes er avskoren.

Konklusjonen er difor at departementet ikkje har rett til å instruere Kulturrådet om individuelle avgjerder om tildeling frå Norsk kulturfond.

Når det gjeld generelle instruksar om saksførebuing og kva for omsyn ein bør leggja vinn på ved avgjerdene, er det lite grunnlag for å seia at denne retten er avskoren. Og praksis har altså vore at departementet mellom anna har fastsett dei generelle forskriftene om tilskotsordningar i 1998 og 1999. Konklusjonen på dette er difor at departementet har rett til å gje generelle instruksar.

For løyvinga til Kulturrådet under kap. 320 post 74 *Tilskot til tiltak under Norsk kulturråd* er det ingen særskilde haldepunkt for at instruksjonsrett er avskoren. Dermed må ein her følgja hovudregelen om at både departementet og Stortinget kan instruera individuelt, både gjennom særskilde instruksjonar og i samband med budsjettvedtak.»

5 Kulturrådets organisering og arbeidsform

5.1 Rådet

Rådet består av ti medlemmer, oppnevnt for fire år av gangen. Oppnevningene rullerer, slik at halvparten av rådets medlemmer oppnevnes annet hvert år.

I henhold til § 3 i forskrift for Norsk kulturråd, kan rådet oppnevne et arbeidsutvalg på inntil fem medlemmer der rådets leder og nestleder er med. Arbeidsutvalget består i dag av tre medlemmer som møtes for å behandle hastesaker eller for å forberede særskilte saker for rådet. Rådet kan også nedsette utvalg til å arbeide med særskilte saker eller saksområder.

Fagutvalgene oppnevnes av rådet for to år av gangen og har vanligvis et rådsmedlem som leder. Medlemmer av fagutvalgene oppnevnes på bakgrunn av kompetanse på det gjeldende området, og sammensetningen skal bl.a. ivareta hensyn til kjønnsmessig likevekt og geografisk spredning. Det er i dag fagutvalg på følgende områder: musikk (tre utvalg), litteratur og tidsskrift, billedkunst og kunsthåndverk, scenekunst, dans, kulturvern, rom for kunst og andre formål, barne- og ungdomskultur, forskning og utvikling. I tillegg har rådet oppnevnt utvalg for særlige ordninger og formål. Det finnes dessuten en rekke vurderingsutvalg for innkjøpsordningene for litteratur og andre utvalg for særskilte formål.

Fagutvalgene er delegert vedtaksmyndighet etter et eget delegasjonsreglement, fastsatt av rådet 4. juni 1996, sist endret 28. september 2010.

Rådet møtes fem til seks ganger i året og behandler normalt søknader i fire av disse møtene: i mars, juni, september og desember. I tillegg til søknader behandler rådet forskjellige typer saker, som egne initiativ til forsøks- og utviklingsprosjekter, evalueringer og utredninger, høringssaker fra Kulturdepartementet, strategi- og årsplaner, retningslinjer for ordninger og for utvalgenes arbeid, budsjettsøknad og rapport til departementet mv.

Kulturrådet forvalter tilskuddsmidler til forskjellige typer formål og tiltak, delvis lagt til særskilte ordninger. Det kan være noe variasjon i behandlingsmåte avhengig av type tilskudd, men

den vanlige saksgangen for en søknad til Norsk kulturfond er som følger: Fagadministrasjonen forbereder saken og lager en innstilling til fagutvalget som skal behandle den. Fagutvalget møtes og fatter beslutning. Beslutningen kan enten være et vedtak eller en tilråding til neste instans (normalt rådsmøtet). Referat fra utvalgsmøtet legges fram for rådet. Dersom utvalget fremmer en tilråding, legges saken fram med en saksframstilling og forslag til vedtak. Dersom utvalget har fattet vedtak, legges saken fram som del av en kortfattet tabelloversikt til rådets orientering.

5.2 Fagadministrasjonen

Fagadministrasjonen ledes av en direktør i åremålsstilling. Den er sekretariat for tre selvstendige styrende organer: rådet, styret for Fond for lyd og bilde og Utvalget for statens stipend og garantiinntekter for kunstnere. Det innebærer at fagadministrasjonen forbereder og følger opp alle søknader (i 2011 ca. 16 000 søknader) og andre saker som gjelder disse tre organene. Rådet, styret for Fond for lyd og bilde og Utvalget for statens stipend og garantiinntekter for kunstnere disponerer hver sine tilskuddsmidler ut fra regler og retningslinjer for de aktuelle ordningene og Stortingets budsjettvedtak for angjeldende år. Informasjon, søknadsbehandling og oppfølging av gitte tilskudd utgjør en stor del av fagadministrasjonens oppgaver. Den skal dessuten sørge for at forslag til plandokumenter og rapportering for de styrende organer utarbeides i samsvar med retningslinjer og regelverk.

I tillegg til de oppgavene som er direkte knyttet til de tre styrende organenes ansvarsområder, har fagadministrasjonen en selvstendig faglig rolle. Denne er først og fremst knyttet til utviklings- og forvaltningsoppgavene som ble overført fra tidligere ABM-utvikling i 2011. Disse oppgavene omfatter blant annet ansvar for fordeling av tilskudd til prosjekt- og utviklingstiltak på museums- og arkivfeltet og til sikringstiltak ved museene, samt å være Kulturdepartementets faglige rådgiver i spørsmål som gjelder museumspo-

litikk generelt og det nasjonale museumsnettverket spesielt. I disse sakene rapporterer fagadministrasjonen direkte til departementet.

Fagadministrasjonen har ansvar for å følge opp UNESCO-konvensjonen om immateriell kulturarv i nært samarbeid med departementet og å bidra til rapportering i henhold til konvensjonens krav. Fagadministrasjonen har dessuten ansvar for sentral oppfølging av Den kulturelle skolesekken, rådgiving til departementet, oppfølging av tilskudd, rapporter og statistikk, informasjonsarbeid og bidrag til faglig utvikling og samarbeid.

Når det gjelder internasjonalt kultursamarbeid, har Kulturrådet ansvar for praktisk gjen-

nomføring på en rekke områder. Som kontaktpunkt for EUs kulturprogram sørger Kulturrådet for informasjon og søknadshjelp til norske kulturaktører. Kulturrådet skal dessuten følge opp EØS-finansieringsordningene gjennom programutvikling, prosjektutvikling og informasjon om ordningene. Andre oppgaver er forvaltning av norsk-islandsk kulturfond i samarbeid med Det islandskiske ministeriet for utdanning, forskning og kultur og oppfølging av kultursamarbeid under Østersjørådet og deltakelse i Utenriksdepartementets arbeidsgruppe for videre oppfølging av kulturarv og bistand.

6 Fremmed rett

Nedenfor følger en beskrivelse av formål, organisering og lovregulering for de forskjellige kulturrådsmodellene i Danmark, Finland, Sverige og England.

6.1 Danmark

Statens Kunstråd har som formål å fremme utvikling av kunst i Danmark og dansk kunst i utlandet, primært innenfor de fire kunstfaglige områdene litteratur, scenekunst, billedkunst og musikk. Rådets to hovedoppgaver er å gi tilskudd til kunstformål og å være rådgiver for offentlige myndigheter for saker innenfor rådets virkeområde. Rådet kan iverksette egne initiativ som fremmer bl.a. internasjonale satsinger og tverrkunstneriske satsinger.

Rådet består av en rådsleder og ni medlemmer. Medlemmene av Statens Kunstråd og utvalgene oppnevnes av kulturministeren og av rådets representantskap. Ministeren utpeker lederen for Statens Kunstråd samt lederne av utvalgene. Rådet er oppnevnt for fire år av gangen. Det finnes fagutvalg for henholdsvis litteratur, scenekunst, billedkunst, musikk samt internasjonal billedkunst. De fem fagutvalgene har fått delegert stor grad av vedtaksmyndighet.

Statens Kunstråd ble opprettet i 2003 og rådets arbeid er regulert i lov om Statens Kunstråd. Statens Kunstråd støtter kunstneriske formål i henhold til loven og de formål som er lagt til rådet i billedkunstloven, litteraturloven, musikkloven og teaterloven.

Ved siden av Statens Kunstråd finnes *Statens Kunstfond*, som har som formål å fremme dansk skapende kunst gjennom støtte til alle former for kunstnerisk virksomhet. Statens Kunstfond dekker arbeids- og reisestipender, komponisthonorarer og innkjøp av kunst. Midlene fordeles av åtte sakkyndige utvalg, oppnevnt dels av Statens kunstfonds representantskap og dels av kulturministeren. Det er laget en samarbeidsavtale mellom Statens Kunstråd og Statens Kunstfond.

Fra 2014 samles Statens Kunstfond og Statens Kunstråd i én organisasjon, under navnet Statens Kunstfond.

6.2 Finland

Centralkommisionen för konst er det finske undervisnings- og kulturdepartementets sakkyndige organ på kunstområdet. Centralkommisionen har bl.a. som oppgave å være rådgiver for departementet og andre statlige myndigheter i kunstspørsmål, ta initiativ til tiltak som kan fremme kunsten, dele ut forskjellige stipendier, statlige tilskudd og priser. Centralkommisionen er samordnende organ for ni kunstkomisjoner for henholdsvis film, litteratur, billedkunst, formgivning, scenekunst, arkitektur, tonekunst, dans og foto. De ni kunstkomisjonene deler ut kunstnerstipender, statlige tilskudd og statens kunstpris på sine respektive områder, og avgir uttalelser til Centralkommisionen. Det finnes også tretten regionale kunstkomisjoner som har som oppgave å fremme kunst innenfor sine regioner.

Centralkommisionen er sammensatt av de ni lederne for statens kunstkomisjoner i tillegg til seks andre medlemmer. Regjeringen oppnevner leder og nestleder. Kunstkomisjonenes medlemmer oppnevnes av regjeringen for tre år av gangen etter forslag fra sentrale organisasjoner og institusjoner på ulike kunstområder. De regionale kunstkomisjonene oppnevnes av sine respektive landskapsforbund.

Centralkommisionen ble etablert gjennom en egen lov av 1967, *Lag om organisering av konstens främjande*.

6.3 Sverige

Statens kulturråd er et statlig organ under det svenske Kulturdepartementet som har som overordnet oppgave å fremme utviklingen på kunstområdet. Statens kulturråd skal gjennom sin virksomhet bidra til å virkeliggjøre nasjonale kulturpolitiske mål bestemt av riksdagen og regjeringen. Kulturrådet fordeler statlige tilskudd på kunst- og kulturområdet, sørger for evaluering av statlig innsats på kulturområdet og informerer om kultur og kulturpolitikk.

Statens kulturråd ledes av et styre på opp til ni medlemmer som oppnevnes av regjeringen. Statens kulturråd oppnevner arbeidsgrupper og referansegrupper. Arbeidsgruppene har delegert vedtaksmyndighet i tilskuddssaker, mens referansegruppene kun har en rådgivende funksjon.

Statens kulturråds oppgaver og organisasjon er sist fastsatt av regjeringen ved *Förordning (2012:515) med instruktion för Statens kulturråd*. I tillegg har regjeringen fastsatt forordninger om forskjellige tilskuddsordninger.

Ved siden av Statens kulturråd finnes *Konstnärsnämnden*, en statlig virksomhet som har som oppgave å støtte kunstnere i deres virksomhet. Konstnärsnämnden er underlagt Kulturdepartementet og har som hovedoppgave å gi statlige tilskudd og stipender til yrkesaktive kunstnere.

6.4 England

Arts Council England er et organ under den britiske regjeringens departement for kultur, medier og idrett. Arts Council England har som

formål å fremme utvikling, forståelse, praktisering, bruk og tilgjengeliggjøring av kunst og kultur. Arts Council England gir tilskudd til prosjekter og organisasjoner innenfor kunstfeltene dans, utdanning, litteratur, musikk, forskning, scenekunst, turneer, visuell kunst, tverrfaglige prosjekter og fra 2011/2012 også tilskudd til museum og bibliotek.

Arts Council England ledes av et National Council som oppnevnes av ministeren for kultur, medier og idrett for fire år av gangen. De 16 medlemmene oppnevnes på grunnlag av kunst- og kulturfaglig kompetanse, ni av dem sitter også i hvert sitt av de ni regionale kulturrådene som ligger under Arts Council England. The National Council har fire faste utvalg under seg: Arts Policy Committee, Arts Investment Committee, Performance and Audit Committee, Remuneration Committee.

Det opprinnelige Arts Council of Great Britain, som siden ble delt opp i nasjonale kulturråd for henholdsvis England, Skottland, Wales og Nord-Irland, ble etablert gjennom Royal Charter i 1946. I dag er det Royal Charter av 1994, sist endret i 2011, som regulerer Arts Council England.

7 Høringsnotatets innhold

Høringsnotatet inneholdt i hovedsak det som fremgår av punktene 9.1.3 til 9.8 i denne proposisjonen, samt et forslag til lovtekst. Lovteksten lød slik:

§ 1 Formål

Norsk kulturråd har som formål å stimulere samtidens mangfoldige kunst- og kulturuttrykk og bidra til at kunst og kultur blir bevart, dokumentert og gjort tilgjengelig for flest mulig.

§ 2 Organisering

Norsk kulturråd er et statlig forvaltningsorgan som har hele landet som virkeområde. Norsk kulturråd består av et kollegialt organ (rådet) og en fagadministrasjon.

§ 3 Rådet

Rådet har som oppgave å forvalte Norsk kulturfond og andre statlige tilskudd som er lagt til rådet. Det skal bl.a. være et rådgivende organ for staten i kulturspørsmål.

Rådet kan nedsette utvalg til forberedelse av saker. Det kan delegere avgjørelsesmyndighet til utvalg, rådets leder og direktøren.

Rådet skal ha 10 medlemmer inkludert leder og numeriske varamedlemmer etter behov som oppnevnes av Kongen etter tilråding fra departementet. Oppnevningene skal være rullerende. Oppnevningene gjelder for fire år fra 1. januar etter valgår.

§ 4 Direktør/fagadministrasjon

Fagadministrasjonen ledes av en direktør som tilsettes av departementet.

Stillingsinstruks for direktøren fastsettes av departementet.

§ 5 Instruksjonsmyndighet

Rådet er faglig uavhengig i sitt arbeid. Rådet kan ikke instrueres når det gjelder enkeltvedtak om fordeling av tilskudd.

§ 6 Klage

Vedtak fattet av rådet eller den rådet delegerer til kan ikke påklages til departementet når det gjelder det kunst- og kulturfaglige skjønn.

§ 7 Omgjøringsmyndighet

Departementet kan ikke omgjøre etter forvaltningsloven § 35 vedtak om tilskudd fattet av rådet eller den rådet delegerer til på grunnlag av et annet kunst- og kulturfaglig skjønn.

§ 8 Forskriftshjemmel

Departementet kan gi forskrift om tilskuddsordninger.

§ 9 Ikraftsetting

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

8 Høringsinstansenes syn og departementets vurderinger

Departementet har mottatt svar fra 51 høringsinstanser. Av disse har 21 ingen særskilte merknader, jf. kap. 2.2. Høringsinstansene er positive til at det fremmes en lov om Norsk kulturråd som fastsetter rammer for rådets virksomhet og som regulerer forholdet mellom Kulturrådet og departementet.

Nedenfor følger en tematisk gjennomgang av de viktigste merknadene, med departementets vurderinger.

8.1 Kulturrådets formål

Kulturrådets formål framgår av § 1 i høringsnotatets lovforslag, se ovenfor kap. 7.

Norsk kulturråd (rådet) foreslår at begrepet «kulturarv» inkluderes i formålsparagrafen. Rådet skriver:

«Begrepet er innarbeidet både nasjonalt og internasjonalt (Cultural heritage), og kan ikke sies å være ekskluderende for noen grupper. Vårt forslag til endring er: (. . .) bidra til at kunst, kultur og kulturarv blir bevart (. . .).»

Sarpsborg kommune har lignende synspunkter.

Departementet bemerker at begrepet «kulturarv» brukes i flere sammenhenger om materielle og immaterielle objekter og kilder som blant annet arkiv, bibliotek og museum har ansvar for. Begrepet «kultur» er imidlertid et vidt begrep som omfatter «kulturarv». I lov 29. juni 2007 om offentlige styresmaktens ansvar for kulturverksemd (kulturlova) § 1 fastlegger loven offentlige myndigheters ansvar for å legge til rette for et vidt spekter av «kulturverksemd» slik at alle får delta i kulturaktiviteter og oppleve kulturuttrykk. I § 2 er «kulturverksemd» definert blant annet som det å verne om, fremme innsikt i og videreføre kulturarv. Gjennom at et samfunn bevarer materiell og immateriell kunst og kultur får dette status som kulturarv. Omfanget av hva som er kulturarv er et resultat av hva samfunnet velger å bevare. Arkiv, bibliotek, museum og andre kulturarvinstitusjoner bidrar til at kultur blir bevart, dokumentert og

gjort tilgjengelig. Departementet mener på denne bakgrunn at lovforslagets formulering er en tilstrekkelig beskrivelse av det som ønskes uttrykt.

Norsk komponistforening, Den norske Forfatterforening, Norske Kunsthåndverkere og Sandnes kommune ønsker at begrepet «skape» skal med i lovteksten slik at formålsparagrafen blir slik: «(. . .) bidra til at kunst og kultur blir skapt, bevart, dokumentert og gjort tilgjengelig for flest mulig».

Departementet mener at Kulturrådets bidrag til å skape kunst og kultur kommer til uttrykk i første del av paragrafen, hvor det beskrives at Kulturrådets formål er å stimulere samtidens mangfoldige kunst- og kulturuttrykk. Likevel ser departementet at dette kan gjøres tydeligere ved at begrepet «skape» tas inn i andre del av paragrafen, og vil derfor følge høringsinstansenes anbefaling.

8.2 Kulturrådets virkeområde

Kulturrådets virkeområde er beskrevet i høringsnotatets lovforslag § 2, se ovenfor kap. 7.

Sandnes kommune er opptatt av geografisk spredning av tilskuddsmidlene og skriver:

«(. . .) den viktige underskogen av frilans kulturaktører er avhengig av statlige tilskudd fra Norsk kulturråd. Det er derfor en nødvendighet at midler fra kulturrådet er tilgjengelige for alle, uavhengig av virkeregion. Det er viktig at dette er sentralt i det grunnleggende regelverket (. . .).»

Departementet vil påpeke at høringsnotatets forslag til § 2 fastslår at Kulturrådet er et statlig forvaltningsorgan som har hele landet som virkeområde. Dette innebærer at hensynet til geografisk spredning ligger som et overordnet premiss for Kulturrådets funksjon, og at det dermed også vil være et av kriteriene for fordeling av tilskuddsmidler.

Kulturrådet har et nasjonalt ansvar. Tilskuddsmidlene som Kulturrådet disponerer, er innrettet mot forskjellige typer formål og søkere og for-

deles etter søknader fra hele landet. Kriteriet om geografisk spredning forutsetter et mest mulig representativt søknadstilfang. Kulturrådet har ansvar for at alle aktuelle søkere over hele landet får god søknadsinformasjon og veiledning som kan sikre dette hensynet.

8.3 Oppnevning av rådet, rådets sammensetning og kompetanse

Det vises til høringsnotatets lovforslag § 3, se ovenfor kap. 7.

Råde kommune, Kristiansand kommune, Trondheim kommune, Bergen kommune, Troms fylkeskommune, Rogaland fylkeskommune, Sogn og Fjordane fylkeskommune og Nordland fylkeskommune er opptatt av geografisk representasjon i rådet og medvirkningsprosesser med regionale og kommunale aktører. Det foreslås ulike måter å innarbeide dette i loven. *Kristiansand kommune* skriver:

«Kristiansand kommune støtter Kulturdepartementets forslag til lov om Norsk kulturråd, med følgende merknad: Tillegg til § 3: Rådet skal ha en sammensetning som ivaretar hensynet til kjønnsmessig likevekt og geografisk spredning.»

Trondheim kommune skriver:

«Trondheim kommune foreslår at det i lovens § 3 tilføyes at Kulturrådet skal ha medlemmer fra alle landets regioner og de tre største byene.»

Norsk kulturråd (rådet), Norsk kulturråd (direktøren) og Fond for utøvende kunstnere mener at antall rådsmedlemmer ikke bør lovfestes for å bevare en viss fleksibilitet.

Departementet bemerker at antall rådsmedlemmer er fastsatt ut fra hensynet til at rådet ikke skal være for stort, samtidig som det skal dekke kunst- og kulturfaglig kompetanse på sentrale områder. I tillegg tas det hensyn til geografisk spredning og annen representativitet, som kjønn, alder og kulturelt mangfold. Ved oppnevning av medlemmer til rådet er det mange hensyn som skal veies opp mot hverandre. Departementet mener denne samlede vurderingen best kan foretas dersom de enkelte elementene ikke er låst i bestemte nøkler. Når det gjelder kjønnsmessig fordeling, følger imidlertid kravene av likestillingslovens bestemmelser om representasjon av

begge kjønn i offentlig oppnevnte utvalg, styrer, råd, nemnder mv.

Det er forståelig at det stilles spørsmål om antall rådsmedlemmer bør være fleksibelt ut fra behovet for å få inn kompetanse på særskilte, kanskje tidsbestemte, områder. Departementet vil imidlertid peke på at det finnes flere måter rådet kan supplere sin kompetanse på. Rådet oppnevner selv faglige utvalg etter behov, og kan selv regulere antall utvalg, hvilke oppgaver utvalgene skal ivareta, og hvordan utvalgene skal trekkes inn i rådets arbeid. Etter departementets mening vil dette ivareta behovet for fleksibilitet på en tilfredsstillende måte.

Direktoratet for Forvaltning og IKT (Difi) skriver følgende om oppnevningen av rådet:

«Forslaget om at Rådets medlemmer oppnevnes for fire år og at oppnevningen gjelder fra 1. januar etter et valgår framstår uten nærmere begrunnelse. Det er nærliggende å anta at dette er gjort for å gi en påtroppende regjering muligheten til – på politisk grunnlag – å justere Rådets sammensetning. Vi stiller spørsmål om dette er egnet til å inngi tillit til at Kulturrådets tilskuddstildelinger er rent kunstfaglig fundert.

Spørsmålet om adgang til gjenoppnevning er ikke nevnt. Vi vil anbefale at denne adgangen reguleres og begrunnes eksplisitt. Hvis man ønsker å styrke uavhengigheten, bør det være en relativt lang oppnevningsperiode (f.eks. 6–7 år), men uten adgang til gjenoppnevning.»

Departementet viser til at det i lovforslaget § 3 framgår at oppnevningen til rådet skal rullere. I merknadene til § 3 forklares rulleringssystemet slik at halvparten av medlemmene og varamedlemmene oppnevnes hvert annet år. Dette betyr at oppnevning fra 1. januar etter valgår bare vil gjelde halvparten av rådets medlemmer. Det vil være den sittende regjering som oppnevner, men rulleringssystemet betyr at rådet vil kunne bestå av medlemmer oppnevnt av forskjellige regjeringer. Slik vil en rullerende oppnevning sikre et bredere oppnevningsgrunnlag og motvirke eventuell fare for ensretting av rådet. Departementet ser imidlertid at dette kan tydeliggjøres i lovforslaget, og foreslår å ta inn denne setningen: «Oppnevningene skal være rullerende slik at halvparten av medlemmene oppnevnes hvert annet år».

Departementet mener at det er gode argumenter både for og mot gjenoppnevning av rådsmedlemmer. Faktorer som kontinuitet, fornyelse

og behovet for å sikre den rette fagkompetansen må avveies mot hverandre. Departementet ønsker å opprettholde en oppnevningsperiode på fire år. Departementet mener det bør være mulighet for gjenoppnevning, men at den bør begrenses til å gjelde én ny fireårsperiode. Dette vil ivareta alle hensynene nevnt over og samtidig motvirke at et bestemt kunst- og kulturfaglig syn fester seg. Departementet foreslår en slik regel i lovteksten.

Norsk kulturråd (rådet), Norsk kulturråd (direktøren), Norske kunsthåndverkere, Den norske Forfatterforening og Fond for utøvende kunstnere mener at rådets kompetanse er så sentral at det bør fremgå av loven at medlemmene oppnevnes på grunnlag av kunst- og kulturfaglig kompetanse.

Departementet påpeker at det vil fremgå flere steder i proposisjonen, bl.a. i merkningene til de enkelte bestemmelsene, at rådet oppnevnes på grunnlag av kunst- og kulturfaglig kompetanse. Departementet er likevel enig i at dette er et så sentralt poeng at det bør fremgå av loven, og foreslår en slik tilføyelse i § 3 tredje ledd.

8.4 Rådets faglige uavhengighet

Høringsnotatets lovforslag §§ 5, 6 og 7 inneholder bestemmelser om rådets faglige uavhengighet, se ovenfor kap. 7.

En rekke høringsinstanser uttrykker tilfredshet med avklaringen og tydeliggjøringen av rådets faglige uavhengighet. *Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet* mener at «reglene om hvor langt uavhengigheten strekker seg, og reguleringen av klageadgangen og omgjøringsadgangen synes å være fornuftig».

Norsk kulturråd (rådet) og Norsk kulturråd (direktøren) mener at uavhengigheten ytterligere bør forsterkes ved at uttrykket «faglig» strykes i § 5 første punktum. Videre foreslår de at uttrykket «kunst- og kulturfaglig skjønn» i §§ 6 og 7 erstattes av «faglig skjønn». I tillegg mener *rådet* at uttrykket enkeltvedtak i § 5 er uklart og bør erstattes av «vedtak».

Departementet vil bemerke at rådet er et forvaltningsorgan oppnevnt av Kongen og underlagt Kulturdepartementet i et hierarkisk forvaltningssystem. Det er kun i faglige spørsmål rådet har en uavhengig stilling. Det er derfor nødvendig at ordet «faglig» bevares i lovteksten.

Begrensningene i klage- og omgjøringsadgangen i §§ 6 og 7 er dyptgripende ordninger, og må begrunnes i særlige hensyn. Det må framgå tyde-

lig og presist hvor langt begrensningene går. Uttrykket «kunst- og kulturfaglig» skjønn er mer presist enn uttrykket «faglig skjønn». Uttrykket må ses på bakgrunn av begrunnelsen for instruksjonsbegrensningen, nemlig at tilskuddsfordelingen i enkeltsaker skal skje upåvirket av politiske myndigheter så langt det dreier seg om et kunst- og kulturfaglig skjønn.

Uttrykket «enkeltvedtak» er definert i forvaltningsloven § 2. Definisjonen, sammen med langvarig praksis, har gitt uttrykket et presist innhold som dekker intensjonen bak bestemmelsen i § 5, nemlig at det dreier seg om vedtak som gjelder en eller flere bestemte tilskuddsmottakere.

Den norske Forfatterforening og Norsk Faglitterær forfatter- og oversetterforening understreker viktigheten av at rådet og rådets medlemmer gis full uavhengighet og selvstendighet. *Den norske Forfatterforening* mener at «(. . .) det bør fremgå av loven at hvert rådsmedlem er fritt og uavhengig (. . .)».

Departementet understreker at rådets uavhengighet, og dermed rådsmedlemmenes uavhengighet, framgår av lovforslagets § 5. I tillegg framgår det flere steder i proposisjonen at rådsmedlemmene skal være uavhengige.

Difi anbefaler utvidet begrunnelse for Kulturrådets uavhengighet, knyttet mer eksplisitt til kunst- og kulturfeltets egenart, særlig med vekt på å sikre den kunstneriske friheten og det kunstfaglige skjønnet mot instruksjon fra politiske myndigheter.

Departementet viser her til kap. 9.1.2 Generelle føringer.

8.5 Rådet/fagadministrasjonen

Når det gjelder den overordnede organiseringen av Kulturrådet, framgår den av bestemmelsene i §§ 2, 3 og 4 formulert i høringsnotatets forslag, se ovenfor kap. 7.

Norsk kulturråd (rådet) anfører at avgrensningen mellom rådet og fagadministrasjonen ikke er tilstrekkelig avklart, og at fagadministrasjonens roller og oppgaver ikke er tydelig definert. Rådet foreslår at det eventuelt utarbeides forskrifter/instrukser for å klargjøre forholdet mellom råd og administrasjon. Også *Riksarkivaren, Norges Museumsforbund, Difi, Musikernes fellesorganisasjon* og *Utvalget for statens stipend og garantiinntekter for kunstnere* uttrykker behov for å klargjøre forholdet mellom det kollegiale organet og fagadministrasjonen. *Riksarkivaren* skriver følgende:

«For det første skal direktøren ha ansvar for forberedelse og oppfølging av saker som gjelder rådet, for det andre være rådgiver for departementet i kulturspørsmål og for det tredje ha ansvar for oppgaver som delegeres fra departementet. Oppgaven med å være sekretariat for rådet er altså bare en av flere oppgaver. Det er mulig kommentaren i høringsbrevet, som vel må antas å bli gjentatt i eventuell proposisjon, som rettskilde kan være tilstrekkelig avklarende, men Riksarkivaren synes for sin del at denne delingen og innretningen av fagadministrasjonens arbeid bør komme klarere fram i selve lovteksten. Vårt forslag er at det i § 4 i loven gis en bredere beskrivelse av fagadministrasjonens oppgaver, og at skillet mellom administrasjonen som sekretariat for rådet på den ene siden og som selvstendig forvaltningsorgan under departementet på den andre siden, kommer tydeligere til uttrykk i lovteksten.»

Landslaget for lokal- og privatarkiv innvender at lovforslaget ikke tar hensyn til arkivfagets organisatoriske behov. *Bergen kommune* ønsker å få tydeliggjort rollefordelingen mellom Riksarkivet og Kulturrådet.

Norsk kulturråd (direktøren) bemerker på sin side at det vil være u hensiktsmessig å regulere administrasjonens oppgaver i detalj i lovs form. Bakgrunnen er at Kulturrådets virksomhet stadig er i endring. Det foreslås at bestemmelsene om fagadministrasjonen utgår fra lovutkastet og erstattes med en bestemmelse om at «(. . .) Rådets arbeid støttes, faglig og administrativt, av et sekretariat som ledes av en direktør».

D e p a r t e m e n t e t viser til at formålet med loven er å tydeliggjøre rådets faglige uavhengighet og klargjøre ansvarsfordelingen mellom politisk nivå og rådet. Lovforslaget slår fast at betegnelsen Norsk kulturråd/Kulturrådet dekker både rådet og fagadministrasjonen. Dette er i samsvar med faktisk bruk, og det reflekterer den nære tilknytningen mellom rådet og fagadministrasjonen. For å tydeliggjøre avgrensingen mellom de to delene av organisasjonen, får de hver sin betegnelse i loven, nemlig rådet og fagadministrasjonen. Men loven inneholder med hensikt ingen beskrivelse av fagadministrasjonens oppgaver og ansvar. Etter departementets mening er avgrensningen tilstrekkelig, og ytterligere beskrivelse av fagadministrasjonens oppgaver hører ikke hjemme i loven. Dette er oppgaver som vil variere over tid og som reguleres gjennom regelverk på lavere nivå og årlige tildelingsbrev fra departementet.

Difi reiser spørsmål om at det forhold at fagadministrasjonen skal tjene to herrer (rådet og departementet), kan skape forvirring.

D e p a r t e m e n t e t ser ikke at det skal råde noen forvirring eller uklarhet om den faktiske oppgave- og ansvarsfordelingen, hvilke fullmakter som gjelder eller hvilke rapporteringslinjer som skal følges. Avgrensning av oppgaver, ansvar og fullmakter skjer gjennom departementets instruks om økonomi- og virksomhetsstyring, direktørinstruksen og departementets årlige tildelingsbrev. Fagadministrasjonens forhold til sine oppdragsgivere reguleres i disse styringsdokumentene.

8.6 Klageordningen

Rogaland fylkeskommune mener at klageadgangen bør bedres.

Difi skriver følgende om klageordningen:

«Det framgår av høringsnotatet at det ikke gis adgang til å klage til departementet over det kunstfaglige skjønnet som ligger til grunn for tilskuddstildelinger i Kulturrådet. Samtidig heter det at «*Det er etablert en betryggende ordning for klagebehandlingen i Norsk Kulturråd*». Men vi savner en omtale av den ordningen. Når instruksjonsmyndighet og klageadgang skal avskjæres, er det særlig viktig at det er åpent tilgjengelig for allmennheten hvordan vedkommende organ ivaretar de nødvendige hensyn.»

D e p a r t e m e n t e t er enig i at klagebehandlingen bør beskrives:

Etter at det er truffet vedtak i en sak, informeres søkeren skriftlig om vedtaket. Søkeren informeres samtidig om klageadgangen. En klage vurderes først administrativt for å se om vilkårene for å behandle klagen foreligger. Det kan klages over feil i saksbehandlingen, rettsanvendelsen eller faktumgrunnlaget. Det kunst- og kulturfaglige skjønnet kan ikke overprøves. Unntaket i klageadgangen er dels begrunnet med at departementet mangler tilstrekkelig kunstfaglig kompetanse til å foreta en reell overprøving og dels med at rådet skal arbeide uavhengig av og på armlengdes avstand fra overordnede myndigheter. Dersom det er tvil om vilkårene for klagebehandling foreligger, legges saken fram for det faglige utvalget som har behandlet saken. Om man finner at klagegrunnlaget ikke er til stede, blir klagen avvist, jf. forvaltningsloven § 33 annet ledd, og brev om

dette sendes klager. I brevet opplyses det at vedtaket om avvisning også kan påklages.

Klager som ikke avvises, eller hvor avvisningsvedtaket påklages, følger i utgangspunktet samme saksgang som en søknad. Den går først til det aktuelle faglige utvalg. Utvalget kan velge å opprettholde eller omgjøre vedtaket. Dersom vedtaket opprettholdes, går saken videre til behandling i rådet. Rådet kan velge å opprettholde eller endre vedtaket. Dersom klagen ikke imøtekommes i rådet, informeres klager om dette. Hvis klageren ønsker å opprettholde klagen etter vedtak i rådet, oversendes saken til departementet for endelig avgjørelse.

Departementet mener at dette er betryggende ordning for klagebehandlingen.

8.7 Offentlighet, begrunnelse av vedtak

Norsk redaktørforening mener loven bør fastslå at Kulturrådet er underlagt offentlighetsloven, forvaltningsloven og arkivloven. Det bør slås fast i forskrift at rådets postjournal skal publiseres på rådets hjemmesider. De foreslår også at rådets møter som utgangspunkt bør holdes for åpne dører, og at dette slås fast i loven.

Departementet påpeker at det framgår av de respektive lovers virkeområde at offentlighetsloven, forvaltningsloven og arkivloven gjelder for Kulturrådet. Det er derfor ikke nødvendig å gjenta det i denne loven. Det er dessuten framhevet i proposisjonens kap. 4 Gjeldende rett.

Både når det gjelder forslaget om å regelfeste at rådets postjournal skal publiseres på rådets hjemmesider og at rådets møter som utgangspunkt bør være offentlige, bemerker departementet at dette praktiseres i dag og at slik regulering ikke hører hjemme i denne loven.

Norsk Arkivråd foreslår at det i lovteksten framkommer at vedtak skal begrunnes og at begrunnelsen skal gis samtidig med at vedtakene treffes. *Bergen kommune* har lignende innspill.

Departementet bemerker at Kulturrådet (fagadministrasjonen) behandler ca. 16 000 søknader i året. Kulturrådet følger forvaltningslovens krav til begrunnelse av vedtak. Når de gir avslag på søknader i første svarbrev går de lenger enn lovens krav. Departementet mener at det ikke bør stilles ytterligere krav til begrunnelse i lovs form.

8.8 Språklig klargjøring

Hedmark fylkeskommune anfører at det bør vurderes «(. . .) å innføre separate egennavn på henholdsvis Norsk kulturråd som faglig kollegialt organ (faglig råd) og Norsk kulturråd som administrasjon (. . .)».

Departementet viser til det som er skrevet under kap. 8.5 og understreker at de to delene av organisasjonen har fått hver sin betegnelse i lovforslagets § 2, nemlig rådet og fagadministrasjonen. Ytterligere betegnelser for å tydeliggjøre avgrensningen, mener departementet ikke er nødvendig.

Norsk kulturråd (direktøren) mener det er behov for ytterligere begrepsavklaringer med hensyn til rådet og administrasjonen og foreslår bl.a. på den bakgrunn at rådet gjennomgående skrives med stor R.

Departementet ser ikke bort fra at det kan bidra til tydeliggjøring å skrive rådet med stor R for slik å få fremhevet det kollegiale organets status. Dette vil imidlertid være i strid med alminnelige skriveregler og Språkrådets anbefaling.

Norsk filminstitutt, Fond for utøvende kunstnere og *Nordland fylkeskommune* foreslår språklige endringer i § 3. Norsk filminstitutt foreslår en språklig avklaring i § 3 tredje ledd som departementet ønsker å følge. Tredje ledd vil etter endringene lyde:

«Rådet skal ha ti medlemmer og numeriske varamedlemmer etter behov. Rådets medlemmer, inkludert leder, og varamedlemmer oppnevnes av Kongen etter tilråding fra departementet. Rådsmedlemmene kan gjenoppnevnes én gang. Medlemmene oppnevnes på grunnlag av kunst- og kulturfaglig kompetanse. Oppnevningene gjelder for fire år fra 1. januar etter valgår. Oppnevningene skal være rullerende slik at halvparten av medlemmene oppnevnes hvert annet år.»

Fond for utøvende kunstnere foreslår å tilføye et «også» i § 3 første ledd annen setning. Departementet tar dette til følge. Annen setning vil etter endringen lyde:

Rådet skal bl.a. også være et rådgivende organ for staten i kulturspørsmål.

9 Begrunnelse for lovforslaget

9.1 Rådets faglige uavhengighet

9.1.1 Problemformulering

Kulturrådet ble opprettet og utviklet for å ivareta det såkalte armlengdes avstand-prinsippet og sørge for at det skapes muligheter og rom for kunstnerisk arbeid upåvirket av politiske myndigheter og andre interesser. Selv om intensjonen om faglig autonomi har vært klar, har regelverket på dette punktet vært uklart. Det er derfor behov for å tydeliggjøre rådets faglige selvstendighet i lovs form.

9.1.2 Generelle føringer

Valg og utforming av organisasjonsform (tilknytningsform) for statlig virksomhet legger rammen for hvordan staten kan styre underliggende virksomheter, og bestemmer grunnlaget for styrings-, kommunikasjons- og kontrollrelasjonene. Med styrings- og organisasjonsformen fastlegges myndighets- og ansvarsfordelingen og hvordan virksomheten kan styres fra overordnet politisk nivå. Dermed fastsettes også hvilke rammer som skal gjelde for virksomhetens handlefrihet.

Valg av organisasjonsform må baseres på en helhetsvurdering der ulike hensyn avveies. Hensyn som virksomhetens art og behov for handlefrihet må avveies mot behovet for direkte politisk styring og kontroll. Gjennom avveining av de ulike hensynene vil en i det enkelte tilfellet finne balansepunktet mellom overordnet styring og institusjonell handlefrihet.

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

På samme måte som vitenskapen, forskningen og kunnskapsforvaltningen er kunsten i utgangspunktet et eget autonomt felt. Kunsten representerer et rom der man kan uttrykke det som ikke kan komme fram på annen måte. Kunstneriske

ytringer tjener vår evne til å se nye sammenhenger og forme visjoner og nye forståelsesformer. Kunsten må være fri for å tjene disse formålene. Den må være fri i den forstand at utøvelsen er uavhengig av myndighetenes politiske idégrunnlag, snevre moralske normer, religiøse trosretninger og andre særinteresser. Det institusjonelle rammeverket må være formet slik at det skaper de rette betingelser for en slik frihet.

I denne sammenhengen bør også nevnes Grunnloven § 100 sjette ledd hvor det såkalte infrastrukturkravet er grunnlovfestet, det vil si kravet om at staten aktivt skal medvirke til at individer og grupper har en faktisk ytringsmulighet. 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 struktur, saksbehandling og avveiningsprosesser.

En grunnleggende og systematisk gjennomgang av organisasjonsformene for statlig virksomhet er gitt i Hermansen-utvalgets utredning NOU 1989: 5 *En bedre organisert stat*. Utvalget har vurdert organiserings- og tilknytningsformer tilpasset ulike statlige oppgaver i samfunnet. Utvalgets utredning har hatt stor betydning for senere organisering av statlig virksomhet. Når det gjelder staten som verdi- og kulturforvalter uttales følgende (side 58 og 59):

«Staten står også som beskytter og bevarer av en rekke verdier som framstår som grunnleggende samfunnsmessige fellesverdier, og som ikke er gjenstand for en tilsvarende politisk uenighet og kamp som en rekke andre verdier og mål.

(...)

Et tilsvarende ansvar har staten for kunnskapsforvaltning, fagkyndighet og forskning, kulturell utfoldelse og kunstnerisk frihet, kirke og kristenliv osv. Statens forhold til slike verdier er primært å legge forholdene til rette for virksomhet som er knyttet til realiseringen av dem, og forvaltningen av disse fellesverdiene skjer i stor utstrekning gjennom institusjo-

ner som har til oppgave å beskytte og bevare disse verdiene, og å fremme dem gjennom sin virksomhet. Karakteristisk for disse institusjonene er at de står som bærere og forsvarere av verdiene på et grunnlag som er preget like mye av selvstendighet som av at de er et instrument for statsmakten. Typiske eksempler i denne forbindelse er statlige kulturinstitusjoner, forskningsinstitusjoner, rettsvesenet og Kirken.

(...)

Dette innebærer at tilknytningsformen til de sentrale statsmyndighetene bør kunne utformes med vekt på å gi slike institusjoner en mer grunnleggende autonom stilling – dels gjennom den kompetanse loven selv gir institusjonene, og dels i form av fullmakter ved delegering fra vedkommende departement.»

På samme måte som verdiforvaltning kan tale for større selvstendighet for en institusjon, viser Hermansen-utvalget at kravet til faglig kvalitet kan tilsi det samme. Med henblikk på virksomheter som krever høyt spesialisert, faglig kompetanse uttales følgende i utredningen side 68:

«Det ligger i slike virksomheters art at de bare delvis kan styres politisk, ved at det gis generelle retningslinjer for virksomheten. Den konkrete utøvelsen av virksomheten krever mye informasjon, nærhet til selve området og høy faglig kompetanse. Dette stiller krav til at tilknytningsformene må åpne for en kombinasjon av politisk styring på et overordnet strategisk nivå og et betydelig rom for selvstendig faglig arbeid. På noen områder vil en åpenhet i forhold til selve feltet og brukerne eller klientene være det mest sentrale (for eksempel helsesektoren). På andre områder vil verdiforankret autonomi og frihet for det faglige arbeid stå mer sentralt. Eksempelvis gjelder dette forskning og kulturell virksomhet.

(...)

Selve utøvelsen av faglig og verdiforankret virksomhet vil her utgjøre et fundament for økt selvstendighet for institusjonene i forhold til regjering og departement.»

De forvaltningspolitiske retningslinjene som gjelder for styring og organisering av statlige virksomheter og valg av tilknytningsform i dag, er i stor grad basert på Hermansen-utvalgets utredning. Retningslinjer ble nedfelt på overordnet plan i St.meld. nr. 35 (1991–1992) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk* og i senere tid i St.meld.

nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap* og i flere veiledningshefter.

I St.meld. nr. 35 (1991–1992) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk* heter det:

«Som hovedregel bør forvaltningsorgan med særskilte og vide fullmakter velges når det gjelder institusjoner som staten tar det politiske og økonomiske ansvaret for, men der oppgavens karakter tilsier at den løpende virksomheten må eller bør styres mer uavhengig eller selvstendig i forhold til politiske myndigheter. Etter Regjeringens mening kan man gjennom denne organisasjonsformen forene statens ansvar for nærmere definerte strategiske styringsoppgaver med full respekt for institusjonens faglige integritet og dens rolle.» (side 34)

I St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap* heter det:

«Ved å leggje oppgåver til eigne fagorgan som er skilde ut frå departementa, kan ein verne det faglege sjølvstendet mot påverknad frå dei dagsaktuelle politiske vurderingane som gjerne pregar arbeidet i eit departement. Underliggjande verksemder, til dømes direktorata, er meir skjerma mot den daglege politiske styringa og kan leggje eit meir langsiktig fagleg perspektiv på verksemnda si. I somme tilfelle kan legitimitetsomsyn og krav til rettstryggleik krevje bruk av fagleg skjøn som ikkje er påverka av politiske preferansar eller politisk overprøving.» (side 61)

«For forvaltningsorgana må eventuelle innskrenkingar i statsråden sin styringsrett over enkeltvedtak vere uttrykkeleg fastsette. Vanlegvis vert det gjort i lova som regulerer det verksemnda skal drive med. Då er statsråden sitt ansvar avgrensa tilsvarende. Avskjering av instruksjonsretten vert særleg brukt i saker der det er viktig å vise at avgjerdene er tekne på reint fagleg og lovbasert grunnlag og utan omsyn til politiske preferansar statsråden måtte ha, eller i sektorar der ein av andre grunnar ønskjer å signalisere ein særleg fri-dom, slik som innafor kultur, undervisning og forskning.» (side 62)

«Institusjonar på område som forskning, religiønsutøving, kultur og kunnskap der staten tek ansvaret, bør organiserast med stor grad av fagleg sjølvstende, sjølv om dei er ein del av staten som rettssubjekt.» (side 73)

I veiledningsheftet «En veileder ved utskilling av virksomhet fra staten», utgitt av Moderniseringsdepartementet i 2005, heter det:

«For forvaltningsorganer innenfor forskning, utdanning og kultur, vil faglig uavhengighet være viktig. Slik uavhengighet kan være lovfestet, slik det er for universiteter og høyskoler gjennom § 2 i universitets- og høyskoleloven.»

Liknende bestemmelser som etablerer uavhengighet for forvaltningsorganer gjennom begrensninger i instruksjonsmyndigheten finner vi bl.a. i konkurranseloven § 8, utlendingsloven § 76, personopplysningsloven § 42, diskrimineringsloven § 2, medieeierskapsloven § 6 og lotteriloven § 4.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet er i ferd med å utforme en ny veileder om organisering av statlig virksomhet basert på St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*.

Gjennomgangen ovenfor viser at virksomhet der staten både har det økonomiske ansvaret og ansvaret for at oppgavene løses i samsvar med politiske mål og prioriteringer, bør organiseres som en del av staten som forvaltningsorgan. Ifølge retningslinjer nedfelt i bl.a. St.meld. nr. 19 (2008–2009) bør virksomhet på områder som forskning, kultur osv. organiseres med stor grad av faglig selvstendighet selv om de er en del av staten som rettssubjekt. Virksomheter som Norsk kulturråd organiseres best med stor grad av faglig selvstendighet.

9.1.3 Spesielle føringer og vurderinger

Norsk kulturråd ble opprettet og utviklet bl.a. for å ivareta det såkalte armlengdes avstand-prinsippet. «Armlengdes avstand-prinsippet» innebærer at statlig støtte til kunst skal gis av uavhengige organer med nødvendig faglig kompetanse og at de politiske myndigheter ikke skal styre hvordan kunst og kultur innholdsmessig skal utvikle seg. Etter annen verdenskrig ble prinsippet i varierende grad og form lagt til grunn for organiseringen av statlig støtte til kunst i mange land. For Kulturrådet gjelder at de politiske myndigheter skal legge forholdene til rette ved å fastsette overordnede mål, foreta overordnede prioriteringer, tilrettelegge infrastruktur og fastsette økonomiske rammer. Rådet, som besitter fagkompetansen, skal avgjøre hvem og hva som skal få støtte. Rådsmedlemmene skal være uavhengige og oppnevnt på kunst- og kulturfaglig grunnlag.

Kulturrådet ble etablert som et kollegialt forvaltningsorgan. Kollegiale organer er i forvaltningsretten kjennetegnet ved at de ofte har stor grad av selvstendighet. Dette er særlig vanlig når sammensetningen av det kollegiale organet er gjort ut fra hensynet til spesiell fagkompetanse.

Helt fra etableringen av Kulturrådet har den faglige uavhengigheten vært en forutsetning for rådets arbeid. I forbindelse med etableringen heter det i Budsjett-innst. S nr. 235 (1964–65):

«Medlemmene av dette råd må ikke være utpekt som representanter for de ulike kunstnergrupper eller organisasjoner, men være uavhengige og med en overbevisende almen kulturell bakgrunn.»

Under behandlingen i Stortinget uttalte komiteens formann og saksordfører at fondet bør styres og administreres mest mulig uavhengig. Dette ble bifalt av andre talere under debatten.

Også i St.meld. nr. 65 (2008–2009) *Endring av reglene om oppnevning og sammensetning av Norsk kulturråd* er den faglige uavhengigheten understreket. Det heter:

«Medlemmene bør være uavhengige og ikke representere organisasjoner eller institusjoner. De skal arbeide etter prinsippet om armlengdes avstand både fra politiske myndigheter og ulike interesser. Rådet bør ha full autonomi i sin kunstfaglige skjønnsutøvelse.»

Men selv om intensjonen har vært at Kulturrådet skulle være uavhengig i sitt faglige arbeid, har ikke dette gitt seg nevneverdig utslag i regelverket. Det er påpekt i kulturmeldingen fra 2003 at regelverket ikke har klare regler for hvor selvstendig eller autonomt Kulturrådet skal være i sine faglige beslutninger. I St.meld. nr. 48 (2002–2003) *Kulturpolitikk fram mot 2014* (side 224) heter det:

«Reguleringa av kor fritt Kulturrådet står i å nytta midlane som vert løyvde til Norsk kulturfond, er vag. Dette er eit sentralt spørsmål, og det er grunn til å vurdere spørsmålet om instruksjonsrett for departementet og Stortinget noko nærare.

(...)

Dei viktigaste spørsmåla gjeld instruksjonsrett knytt til løyvinga på statsbudsjettet under *kap. 320 post 50 Norsk kulturfond*. Tilsvarande spørsmål kan reisast i høve til den løyvinga Kul-

turrådet får under *kap. 320 post 74 Tilskot til tiltak under Norsk kulturråd, (. . .)*»

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) utga i 2010 et notat «Statlig, men uavhengig?», hvor art og omfang av forvaltningsorganers uavhengighet er kartlagt. Difis kartlegging viser at det er et relativt gjennomgående trekk at departementenes underliggende organers uavhengighet ikke er klart regelfestet, og at det i mange tilfeller synes å herske uklarhet om det rettslige hjemmelsgrunnlaget for uavhengigheten. Dette kan føre til uklare ansvarsforhold. Det kreves inngående tolking for å få klarhet i hvordan ansvars- og myndighetsforhold er regulert, hvis det i det hele tatt er mulig. En løsning er mer presise og detaljerte regler når det gjelder uavhengighet i myndighetsutøvelsen.

Kulturrådets organisering og arbeidsform peker i retning av faglig uavhengighet. Dette bør få et klart uttrykk i regelverket.

Kulturrådet behandler årlig et meget stort antall søknader til ulike kunst- og kulturformål. Rådet fordeler midlene ut fra et kunst- og kulturfaglig skjønn som krever stor faglig kompetanse. Medlemmene i rådet og utvalgene er oppnevnt på grunnlag av slik faglig kompetanse. Rådet skal utøve sitt kunst- og kulturfaglige skjønn og fatte sine enkeltvedtak uavhengig av og på armlengdes avstand fra politiske myndigheter.

Beslutningsmyndigheten må ligge i det organet som har den nødvendige faglige kompetansen. Det kreves utpreget faglig kompetanse for å vurdere kunstnerisk kvalitet, som er det viktigste kriterium for tildeling av tilskudd. Kun på den måten vil man kunne sikre faglig kvalifiserte avgjørelser.

Det faktum at klageadgangen gjennom forskrift er begrenset på en slik måte at Kulturrådets faglige kunstneriske skjønn i tilskuddsaker ikke kan overprøves, bygger også opp under rådets faglige uavhengighet.

Formålet med det nye regelverket vil i hovedsak være å tydeliggjøre rådets faglige uavhengighet og å klargjøre ansvarsdelingen mellom rådet og politisk nivå. Etablering av rådskollegiets autonomi i tildelingssaker gjøres gjennom å begrense de politiske og overordnede myndigheters instruksjonsmyndighet. Begrensning i instruksjonsmyndigheten kan gjøres mer eller mindre omfattende. I dette tilfellet er det bare adgangen til å gi instruksjoner om enkeltvedtak om fordeling av tilskudd som foreslås begrenset i lovs form. Dette vil gjelde alle tilskuddssaker som rådet har kompetanse til å avgjøre, dvs. tildelinger fra Kul-

turfondet og andre bevilgninger som delegeres til rådet for fordeling etter skjønn. Utøvelsen av det kunst- og kulturfaglige skjønnet ved fordeling av midlene i den enkelte tildelingssak overlates til rådet. Generelle instruksjoner om lovforståelse og rettsanvendelse, saksbehandling, skjønnsutøvelse osv. kan fortsatt gis.

Lovforslaget bestemmer ikke om andre tilskudd enn de som stammer fra Kulturfondet skal delegeres til rådet. Spørsmålet om hva som skal legges til rådet utover Kulturfondet, og dermed unntas overordnede myndigheters instruksjonsmyndighet når det gjelder det faglige skjønnet, kan fortløpende bestemmes av politiske myndigheter.

Det er de politiske og overordnede myndigheter som får sin instruksjonsmyndighet begrenset gjennom den foreslåtte lovbestemmelsen. Stortinget har selvfølgelig sin bevilgningsmyndighet i behold selv om instruksjonsmyndigheten begrenses i avgjørelsen av enkelt saker. Det følger av Grunnloven § 75 d at det er Stortinget som bevilger midlene til statsutgiftene. Stortinget vedtar den årlige bevilgningen til Norsk kulturfond og andre avsetninger som Kulturrådet disponerer, og står fritt til å ta inn i statsbudsjettet også slikt som ikke er med i budsjettframlegget fra regjeringen. Stortinget bevilger midlene som rammebevilgninger, men både Stortinget og departementet vil kunne legge føringer på overordnet nivå. Den nødvendige politiske styringen er ivaretatt gjennom lovgivningsmyndighet, bevilgningsmyndighet og instruksjonsmyndighet på overordnet nivå.

Ved utforming av lovteksten er tilsvarende regler i bl.a. universitets- og høyskoleloven og konkurranse-loven delvis brukt som forbilder.

I universitets- og høyskoleloven § 1-5 (3) heter det:

- «(3) Universiteter og høyskoler kan ikke gis pålegg eller instruksjoner om
- a) læreinnholdet i undervisningen og innholdet i forskningen eller i det kunstneriske og faglige utviklingsarbeidet
 - b) individuelle ansettelses eller utnevnelser»

I konkurranse-loven § 8 heter det:

«Konkurransetilsynet kan ikke instrueres om avgjørelser i enkelt saker. (. . .)»

Departementet vil foreslå en lovregel med følgende ordlyd:

«Rådet er faglig uavhengig i sitt arbeid. Rådet kan ikke instrueres når det gjelder enkeltvedtak om fordeling av tilskudd.»

9.2 Rådet som øverste fagorgan for tildelte oppgaver

Gjennom sin uavhengighet vil rådet ha det øverste, samlede kunst- og kulturfaglige ansvaret for så vel fordelingen av kulturfondsmidlene som fordeling av andre statlige tilskudd som er lagt til rådet. Fra og med 2011 ble en rekke tiltak omplassert fra departementets post 78 Ymse faste tiltak til Kulturrådets ansvarsområde.

Det å samle ansvaret for fordelingen av mer eller mindre likeartede tilskudd til ett organ, sikrer likebehandling og gir bedre sammenheng og helhetsperspektiv i prioriteringene. De ulike postene utgjør en helhet, og det er behov for en sammenhengende og helhetlig forvaltning basert på faglige vurderinger. Ved at det kollegiale organet med sitt kunst- og kulturfaglige skjønn har ansvaret for helheten i forvaltningen, får vi et styringsystem som både ivaretar faglighet, likebehandling og helhetlig forvaltning.

Ansvaret for fordelingen av tilskudd har de siste årene i større grad blitt flyttet ut av departementet og inn i Kulturrådet. Samtidig avklares og presiseres nå rådets uavhengighet i lovs form. På denne måten skapes et tydelig skille mellom hvilke beslutninger som er politiske og som gjelder overordnede prioriteringer, og hvilke beslutninger som må tas selvstendig på et kunst- og kulturfaglig grunnlag. Dette er en videreføring av grunntanken om å sikre armlengdes avstand mellom politiske vurderinger og kunstfaglig skjønn.

Rådet oppnevnes på grunnlag av kunst- og kulturfaglig kompetanse. I sammensetningen av rådet legges det også vekt på geografi, kjønnsmessig likevekt og kulturelt mangfold. De grunnleggende kriteriene ved fordeling av tilskudd er basert på kunstnerisk kvalitet, mangfold og geografisk spredning.

9.3 Sammensetning av rådet

Reglene for oppnevning og sammensetning av rådet ble endret ved kgl.res. 19. juni 2009 og St.prp. nr. 65 (2008–2009) *Endring av reglene om oppnevning og sammensetning av Norsk kulturråd*. Etter de nye reglene består rådet nå av ti medlemmer og fire numeriske varamedlemmer, som opp-

nevnes av Kongen etter tilråding fra departementet. Oppnevningene er rullerende, slik at halvparten av medlemmene og varamedlemmene oppnevnes hvert annet år. Oppnevningsperioden er fire år.

Medlemmene oppnevnes på grunnlag av kunst- og kulturfaglig kompetanse. Ved oppnevningen tas det hensyn til geografisk spredning, kjønnsmessig likevekt og kulturelt mangfold. Medlemmene skal være uavhengige og ikke representere organisasjoner eller institusjoner. De skal arbeide etter prinsippet om armlengdes avstand både fra politiske myndigheter og ulike interessegrupper.

Rådskollegiet er etter endringene blitt et rent kunst- og kulturfaglig råd hvor den faglige kompetansen er det sentrale.

Erfaringer de siste årene har imidlertid vist at fire varamedlemmer kan være for lite til å dekke behovet. Ved flere anledninger er rådet blitt satt uten å være fulltallig. Ettersom forfall iblant meldes på kort varsel, er det viktig å ha flere varamedlemmer å forespørre.

Departementet vil derfor foreslå at antall numeriske varamedlemmer ikke fastsettes som et fast antall, men bestemmes etter en nærmere vurdering av behovet ved hver oppnevning. Dette vil gi den nødvendige fleksibilitet for å kunne oppnevne det til enhver tid tilstrekkelige antall varamedlemmer til å representere den nødvendige innsikt og kompetanse innenfor Kulturrådets mange ansvarsområder.

Antall rådsmedlemmer for øvrig holdes uforandret. Ti rådsmedlemmer, inkludert leder, og numeriske varamedlemmer etter behov oppnevnes av Kongen etter tilråding fra departementet. Rådsmedlemmene kan gjenoppnevnes én gang, jf. kap. 8.3. Oppnevningene skal være rullerende og gjelde for fire år fra 1. januar etter valgår. Ettersom rulleringsordningen allerede ble innført ved kongelig resolusjon i 2009, er det ikke behov for overgangsregler i loven.

9.4 Utvalg og intern delegasjon

For at arbeidsmengden ikke skal bli for stor, må rådet vurdere hvilke beslutninger som skal underlegges behandling i rådet og hva som kan delegeres til lavere nivå i organisasjonen, for eksempel faglige utvalg.

Etter dagens ordning oppnevner rådet en rekke faglige utvalg til å forberede saker og til å treffe vedtak i enkeltsaker. Rådet delegerer vedtaksmyndighet på vilkår og med avgrensninger

som er fastsatt i eget delegasjonsreglement som er godkjent av departementet. Fagutvalgene oppnevnes på grunnlag av kunst- og kulturfaglig kompetanse. I sammensetningen av utvalgene legges det også vekt på geografi, alder, kjønnsmessig likevekt og kulturelt mangfold. Det er rådet som bestemmer sammensetningen av utvalgene uten innstilling fra kunstnerorganisasjonene. Selv om det er mange kunstnere som sitter i utvalgene, er de oppnevnt som fagkyndige medlemmer og ikke som representanter for ulike kunstnerorganisasjoner. Utvalgsmedlemmene skal være uavhengige i sitt arbeid, og liksom rådsmedlemmene skal de arbeide etter prinsippet om armlengdes avstand både fra politiske myndigheter og ulike organisatoriske interesser.

Rådet er nærmest til å vurdere behovet for avlastning og å se dette i sammenheng med administrasjonens forberedende arbeid. I samsvar med gjeldende rett vil departementet foreslå en lovregel hvor rådet selv bestemmer om og i hvilket omfang utvalg skal nedsettes og hvor rådet gis adgang til å delegerer avgjørelsesmyndighet til utvalg, rådets leder og direktøren.

9.5 Arbeidsdeling og styringsdialog

Et tilbakevendende tema gjennom det meste av Kulturrådets historie har vært arbeidsdelingen mellom departementet og Norsk kulturråd. Gjennom årene er stadig flere oppgaver blitt delegert til Kulturrådet. Med den nye poststrukturen og overføring av budsjettposter framlagt i Prop. 1 S (2010–2011), og Stortingets behandling av denne, er det tatt grunnleggende grep for å klargjøre arbeidsdelingen mellom politiske myndigheter, departementet og Kulturrådet.

Prosjekttilskudd fra Norsk kulturfond skal fordeles av Kulturrådet under post 55 som ett-årig prosjekttilskudd og under post 56 som fler-årig prosjekttilskudd. Drifts- og grunntilskudd gis under post 74. Når det gjelder 74-posten, har Kulturrådet som kollegialt organ fra og med 2011 foretatt den konkrete fordelingen av tilskuddet innenfor rammen av bevilgningen på posten og de overordnede føringene som er gitt av politiske myndigheter. Det ble ved overføringen fra departementet satt som forutsetning at tilskuddet til det enkelte tiltak skulle ha en viss stabilitet fra år til år og at det enkelte tilskuddet som en overgangsordning skulle ha samme beløpsnivå ut 2012. Etter tre års virketid skal det foretas en evaluering av erfaringene med bl.a. post 74.

78-postene, som forblir under departementets forvaltning, vil omfatte tilskudd til institusjoner og enkelttiltak med kulturpolitisk og strategisk begrunnelse.

Opprinnelig var det meningen at rådet skulle nytte kulturfondsmidlene til enkelttiltak og tidsavgrænsende forsøk. Med den nye poststrukturen har rådet fått et klart grunnlag for å støtte fler-årige prosjekter og til å gi driftsstøtte. Dette vil styrke Kulturrådet som fagorgan.

Gjennom den årlige budsjettbehandlingen kan Stortinget gi føringer for disponeringen av midler som stilles til Kulturrådets disposisjon. I budsjettproposisjonen presenteres økonomiske rammer og formål og andre hovedelementer i ordningene, i tillegg til eventuelle forslag til nye ordninger eller vesentlige endringer i de eksisterende ordningene. Styringsdialogen med Kulturrådet ivaretas ellers av Kulturdepartementet. De sentrale elementene i denne dialogen er departementets tildelingsbrev og Kulturrådets budsjettforslag og årsrapport. I departementets tildelingsbrev redegjøres det for økonomiske rammer og fullmakter, rapportkrav, mål og prioriteringer, inkludert føringer som følger av Stortingets budsjettbehandling.

9.6 Klageadgang

Når instruksjonsmyndigheten begrenses og det kunst- og kulturfaglige skjønnet forbeholdes rådet, må klageadgangen over vedtak fattet av rådet begrenses i samme omfang.

En slik regel eksisterer allerede. Ifølge forskrift av 20. november 1987 nr. 927 er det ikke adgang til å klage til departementet over det faglige kunstneriske skjønnet som ligger til grunn for vedtakene fattet av Kulturrådet. Det er kun feil ved saksbehandlingen og rettsanvendelsen og uriktig faktagrunnlag som kan overprøves.

Unntaket fra den alminnelige klageadgangen er dels begrunnet med at departementet mangler tilstrekkelig faglig kompetanse til å foreta reell overprøving av rådets avgjørelser, dels med at rådet er ment å skulle arbeide uavhengig av overordnede myndigheter.

Departementet foreslår å videreføre regelen om unntak i klageadgangen i loven, hvor den settes i sammenheng med begrensningen i instruksjonsretten. Det kan fortsatt klages over feil ved rettsanvendelsen og saksbehandlingen og uriktig faktagrunnlag.

Når det gjelder sakskostnader etter forvaltningsloven § 36 og klage over avgjørelser om dokumentinnsyn etter offentlighetsloven og for-

valtningsloven, gjelder de alminnelige reglene for klageadgang og klageinstans.

9.7 Omgjøringsmyndighet

Etter forvaltningsloven § 35 har departementet på visse vilkår myndighet til å omgjøre rådets enkeltvedtak av eget tiltak. Blant annet kan departementet omgjøre vedtak dersom endringene ikke er til skade for noen som vedtaket retter seg mot. Departementet kan også omgjøre vedtaket innen visse frister dersom hensynet til privatpersoner eller offentlige interesser tilsier det. Omgjøringsadgang kan også følge av uskrevne regler.

Det er ingen automatisk sammenheng mellom avskjæring av instruksjonsmyndighet i enkelt saker eller begrensning i klageadgangen og en tilsvarende avskjæring av adgangen for overordnet myndighet til å omgjøre av eget tiltak. Etter at rådet har fattet sitt vedtak, kan altså departementet omgjøre vedtaket.

Selv om denne adgangen ikke har vært brukt, vil departementet likevel foreslå en regel hvor adgangen til omgjøring av eget tiltak avskjæres i samme omfang som klageadgangen er begrenset. Det vil innebære at tilskuddsvedtak som rådet er gitt kompetanse til å avgjøre, ikke kan omgjøres

på grunnlag av et annet kunst- og kulturfaglig skjønn.

Departementet mener dette er nødvendig for å tydeliggjøre og gjennomføre rådets faglige autonomi.

9.8 Forskriftshjemmel

Loven vil også kunne være hjemmel for tilskuddsforskriftene. En forskrift om tildeling av tilskudd trenger ikke hjemmel i lov. Men plikten til å oppgi hjemmel ved forskriftsvedtak gjelder også for forskrifter som er fastsatt på annet grunnlag enn formell lov. Forvaltningsloven § 38 bestemmer at «en forskrift skal inneholde en uttrykkelig henvisning til den eller de bestemmelser som gir forvaltningsorganet hjemmel til å utferdige forskriften (. . .).»

Det vanlige har vært å hjemle tilskuddsforskriftene i Stortingets budsjettvedtak så langt det dreier seg om selve tildelingen av midler. Budsjettvedtakene gjelder imidlertid kun ett år av gangen. Man har derfor tolket det slik at det er det til enhver tid gjeldende budsjettvedtak som hjemler tilskuddsforskriftene.

Ved å utforme hjemmelen i loven vil man få en permanent, ryddig og enkel hjemmel for forskrifter om tilskuddsordninger. Departementet foreslår en slik lovhjemmel.

10 Økonomiske og administrative konsekvenser og eventuelt andre konsekvenser

Loven vil ikke ha økonomiske konsekvenser av betydning. Ettersom loven i hovedsak har som formål å oppdatere og presisere gjeldende regelverk, vil loven heller ikke ha administrative konsekvenser av betydning.

Loven vil erstatte forskrift for Norsk kulturråd fastsatt ved kgl.res. 27. august 1965 nr. 3554. Forskriften vil bli opphevet ved kongelig resolusjon.

11 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Til § 1 Formål

Formålsbestemmelsen er i hovedsak en videreføring av eldre bestemmelser. Bestemmelsen er gitt en mer moderne språkdrakt og enkelte nye elementer er kommet til.

Bestemmelsen angir Kulturrådets ansvarsområde. Kulturrådet skal stimulere samtidens mangfoldige kunst- og kulturuttrykk og bidra til at kunst og kultur skapes, bevares, dokumenteres og gjøres tilgjengelig for flest mulig.

Uttrykkene «kulturvern» og «verne vår norske kulturarv» i eldre bestemmelser er erstattet med uttrykket «bidra til at kunst og kultur skapes, bevares, dokumenteres og gjøres tilgjengelig» for bedre å reflektere arbeidet som gjøres på dette området. Den nye formuleringen omfatter alle kunst- og kulturuttrykk og gir rom for et mer dynamisk kunst- og kulturvern.

Bestemmelsen angir et særskilt ansvar for at Kulturrådets virksomhet gjenspeiler mangfoldet og stimulerer bredden av kunst- og kulturuttrykk, samt at disse gjøres tilgjengelig for flest mulig.

Til § 2 Organisering

Bestemmelsen slår fast at Kulturrådet er et statlig forvaltningsorgan. Kulturrådet plasseres i en offentlig forvaltningsmessig sammenheng. Kulturrådet har hele landet som virkeområde og skal tilstrebe en god geografisk fordeling av tilskuddsmidlene.

Det slås fast at navnet Norsk kulturråd omfatter både det kollegiale organet og administrasjonen, samtidig som hver av enhetene får sin egen faste betegnelse, henholdsvis *rådet* og *fagadministrasjonen*.

Betegnelsen «fagadministrasjonen» er valgt i stedet for den tidligere betegnelsen «administrasjonen» for å gi uttrykk for at organet i tillegg til å ha ansvar for administrative oppgaver, også har betydelige kunst- og kulturfaglige oppgaver.

Til § 3 Rådet

Bestemmelsen inneholder regler om rådets oppgaver, delegeringsmyndighet og sammensetning, og viderefører i hovedsak gjeldende rett.

Første ledd: Rådets primære oppgave er å fordele midler fra Norsk kulturfond og andre statlige tilskudd. Rådet har en rådgivende funksjon overfor staten i kulturspørsmål. Den rådgivende funksjonen innebærer ikke bare at rådet uttaler seg i forelagte saker, men også at rådet tar egne initiativ overfor departementet. Oppgavene nevnt i første ledd er ikke uttømmende.

Annet ledd bestemmer at rådet kan nedsette utvalg til forberedelse av saker. For at arbeidsmengden ikke skal bli for stor, må rådet vurdere hvilke beslutninger som skal underlegges behandling i rådet og hva som kan delegeres til lavere nivå i organisasjonen. Rådet gis adgang til å delegerer avgjørelsesmyndighet til utvalg, rådets leder og direktøren.

Tredje ledd gir mulighet for et større antall varamedlemmer sammenlignet med gjeldende rett. Erfaringer de siste årene har vist at fire varamedlemmer kan være for lite til å dekke behovet. Departementet vil derfor foreslå at antall varamedlemmer ikke fastsettes som et fast antall, men bestemmes etter en nærmere vurdering av behovet ved hver oppnevning.

Antall rådsmedlemmer for øvrig holdes uforandret. Ti rådsmedlemmer inkludert leder og numeriske varamedlemmer etter behov oppnevnes av Kongen etter tilråding fra departementet. Rådsmedlemmene kan gjenoppnevnes én gang, slik at et medlem maksimalt kan sitte to perioder sammenhengende. Behovet for nestledere vurderes og bestemmes ved hver oppnevning. Medlemmene oppnevnes på grunnlag av kunst- og kulturfaglig kompetanse innenfor Kulturrådets forskjellige ansvarsområder. Ved oppnevning av medlemmene skal det også tas hensyn til geografisk spredning, kjønnsmessig likevekt og kulturelt mangfold. Oppnevningene skal være rullerende slik at halvparten av medlemmene og varamedlemmene oppnevnes hvert annet år. Oppnevningene gjelder for fire år fra 1. januar etter valgår.

Til § 4 Direktøren/fagadministrasjonen

Bestemmelsen fastsetter kun det ytre rammeverket for direktøren/fagadministrasjonen.

Fagadministrasjonen ledes av en direktør som tilsettes av departementet. Direktøren har bl.a. ansvar for forberedelse og oppfølging av saker som gjelder rådet. Fagadministrasjonen er sekretariat for rådet og har en rådgivende funksjon overfor departementet i kulturspørsmål. I tillegg har direktøren ansvar for oppgaver som er delegert fra departementet og hvor direktøren rapporterer direkte til departementet.

Stillingsinstruks for direktøren fastsettes av departementet.

Til § 5 Instruksjonsmyndigheten

Regelen bestemmer at rådet er faglig uavhengig i sitt arbeid. Instruksjonsmyndigheten begrenses slik at rådet ikke kan instrueres når det gjelder enkeltvedtak om fordeling av tilskudd. Utøvelsen av det kunst- og kulturfaglige skjønn ved fordeling av midler i den enkelte tildelingssak overlates til rådet. Dette gjelder alle tilskuddssaker som rådet er gitt kompetanse til å avgjøre etter eget skjønn. Generelle instruksjoner om lovforståelse og rettsanvendelse, saksbehandling og skjønnsutøvelse kan fortsatt gis.

Etter mønster fra universitets- og høyskoleloven og konkurranseloven begrenses de politiske og overordnede myndigheters instruksjonsadgang.

Det er Stortinget som vedtar den årlige bevilgningen til Norsk kulturfond og andre avsetninger som Kulturrådet disponerer. Stortinget står fritt til å ta inn i statsbudsjettet også slikt som ikke er med i budsjettframlegget fra regjeringen. Stortinget bevilger midlene som rammebevilgninger, men både Stortinget og departementet vil kunne legge føringer på overordnet nivå. Den nødvendige politiske styringen er ivaretatt gjennom lovgivningsmyndighet, bevilgningsmyndighet og instruksjonsmyndighet på overordnet nivå.

Til § 6 Klage

Bestemmelsen er en videreføring av regelen i forskrift av 20. november 1987 nr. 927. Forskriftens

uttrykk «faglige kunstneriske skjønn» er erstattet med uttrykket «kunst- og kulturfaglige skjønn» for bedre å presisere at det er rådets kunst- og kulturfaglige skjønn i sin helhet i tilskuddssaker det dreier seg om. Dette må ses i sammenheng med de oppgaver som er overlatt rådet til avgjørelse på selvstendig grunnlag og etter eget skjønn. Uttrykket «påklage» er erstattet med uttrykket «overprøve», som mer presist angir hva begrensningen i klageadgangen innebærer.

Regelen bestemmer at det ikke er adgang til å klage til departementet over det kunst- og kulturfaglige skjønn som ligger til grunn for vedtak fattet av rådet. Feil ved saksbehandlingen og rettsanvendelsen og uriktig faktagrunnlag kan overprøves.

Bestemmelsen er en naturlig følge av at det kunst- og kulturfaglige skjønn utøves av rådet på selvstendig grunnlag.

Til § 7 Omgjøringsmyndighet

Bestemmelsen er ny med dette lovforslaget.

Regelen bestemmer at adgangen til omgjøring av eget tiltak etter forvaltningsloven § 35 og etter uskrevne regler, begrenses i samme omfang som klageadgangen er begrenset. Det innebærer at tilskuddsvedtak som rådet er gitt kompetanse til å avgjøre, ikke kan omgjøres av departementet på grunnlag av et annet kunst- og kulturfaglig skjønn.

Regelen er en naturlig følge av lovens formål som er å tydeliggjøre rådets faglige autonomi.

Til § 8 Forskriftshjemmel

Bestemmelsen er ny med dette lovforslaget.

Tilskuddsforskriftene har tidligere vært hjemlet i Stortingets budsjettvedtak så langt det dreier seg om selve tildelingen av tilskudd. Budsjettvedtakene gjelder imidlertid kun ett år av gangen. Man har tolket det slik at det er det til enhver tid gjeldende budsjettvedtak som hjemler tilskuddsforskriftene.

Ved å utforme hjemmelen i loven vil man få en permanent, ryddig og enkel hjemmel for forskrifter om tilskuddsordninger.

Kulturdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under
et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om
lov om Norsk kulturråd (kulturrådsloven).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om Norsk kulturråd (kulturrådsloven) i samsvar med et
vedlagt forslag.

Forslag

til lov om Norsk kulturråd (kulturrådsloven)

§ 1 Formål

Norsk kulturråd har som formål å stimulere samtidens mangfoldige kunst- og kulturuttrykk og å bidra til at kunst og kultur skapes, bevares, dokumenteres og gjøres tilgjengelig for flest mulig.

§ 2 Organisering

Norsk kulturråd er et statlig forvaltningsorgan som har hele landet som virkeområde. Norsk kulturråd består av et kollegialt organ (rådet) og en fagadministrasjon.

§ 3 Rådet

Rådet har som oppgave å forvalte Norsk kulturfond og andre statlige tilskudd som er lagt til rådet. Rådet skal bl.a. også være et rådgivende organ for staten i kulturspørsmål.

Rådet kan nedsette utvalg til forberedelse av saker. Det kan delegere avgjørelsesmyndighet til utvalg, rådets leder og direktøren.

Rådet skal ha ti medlemmer og numeriske varamedlemmer etter behov. Rådets medlemmer, inkludert leder, og varamedlemmer oppnevnes av Kongen etter tilråding fra departementet. Rådsmedlemmene kan gjenoppnevnes én gang. Medlemmene oppnevnes på grunnlag av kunst- og kulturfaglig kompetanse. Oppnevningene gjelder for fire år fra 1. januar etter valgår. Oppnevningene skal være rulle-ende slik at halvparten av medlemmene oppnevnes hvert annet år.

§ 4 Direktør/fagadministrasjon

Fagadministrasjonen ledes av en direktør som tilsettes av departementet.

Stillingsinstruks for direktøren fastsettes av departementet.

§ 5 Instruksjonsmyndighet

Rådet er faglig uavhengig i sitt arbeid. Rådet kan ikke instrueres når det gjelder enkeltvedtak om fordeling av tilskudd.

§ 6 Klage

Departementet kan ikke overprøve vedtak fattet av rådet når det gjelder det kunst- og kulturfaglige skjønnet.

§ 7 Omgjøringsmyndighet

Departementet kan ikke på grunnlag av et annet kunst- og kulturfaglig skjønn omgjøre vedtak om tilskudd fattet av rådet.

§ 8 Forskriftshjemmel

Departementet kan gi forskrift om tilskuddsordninger.

§ 9 Ikraftsetting

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

