



DET KONGELIGE  
KULTURDEPARTEMENT

## Høringsnotat

---

Adressefelt

Nr.

Vår ref

Dato

---

### HØRING – UTKAST TIL LOV OM NORSK KULTURRÅD

1.	Bakgrunn for lovforslaget .....	2
2.	Oversikt over lovforslagets innhold .....	3
3.	Gjeldende rett .....	3
3.1	Konstituerende vedtak .....	3
3.2	Forskrift for Norsk kulturråd .....	4
3.3	Delegasjonsreglement .....	5
3.4	Vedtekter og retningslinjer for Norsk kulturfond .....	5
3.5	Andre styringsdokumenter .....	5
3.6	Instruks for direktørstillingen .....	6
3.7	Saksbehandlingsregler .....	6
3.8	Instruksjonsmyndigheten .....	7
4.	Kulturrådets organisering og arbeidsform .....	9
4.1	Rådet .....	9
4.2	Fagadministrasjonen .....	10
5.	Rådets faglige uavhengighet .....	11
6.	Rådet som øverste fagorgan for tildelte oppgaver .....	13
7.	Utvalg og intern delegasjon .....	14
8.	Arbeidsdeling .....	14
9.	Sammensetning av rådet .....	15
10.	Klageadgang .....	16
11.	Omgjøringsmyndighet .....	16
12.	Forskriftshjemmel .....	17
13.	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	17
14.	Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget .....	17
15.	Forslag til lov om Norsk Kulturråd .....	21

## 1. BAKGRUNN FOR LOVFORSLAGET

Planene om å utforme et nytt regelverk for Norsk kulturråd har vært presentert for Stortinget ved flere anledninger. I St. meld. nr. 48 (2002 – 2003) *Kulturpolitikk fram mot 2014* heter det:

”Jamvel om behovet ikkje er akutt, bør det setjast i gang eit arbeid med å forma ut eit nytt regelverk for Norsk kulturråd. \_ \_ \_  
Det grunnleggjande regelverket bør utformast i lov, ikkje som no i plenarvedtak. \_ \_ \_”

I Innst. S. nr. 155 (2003 – 2004) støtter stortingskomiteens flertall et slikt arbeid og uttaler:

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

Planene har også vært presentert i Prop. 1 S (2010 – 2011) og i Prop. 120 S (2010 – 2011) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2011*. I Innst. 420 S (2010 – 2011) fra finanskomiteen tas redegjørelsen i sistnevnte proposisjon til orientering.

Det grunnleggende regelverket som fungerer som det formelle styringsgrunnlaget for Norsk kulturråd, stammer i all hovedsak fra etableringen av rådet i 1965 og avspeiler i mindre grad virksomheten slik den er i dag.

Det har gjennom årene funnet sted en betydelig delegering av oppgaver og nye funksjoner har kommet til. Kulturrådets administrasjon er 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 tilskudsstrukturen er lagt om. Samtidig er viktige spørsmål som instruksjonsmyndigheten og rådets autonomi i fagsaker ikke tilstrekkelig avklart i det gjeldende regelverket.

Det er med andre ord behov for å utarbeide et nytt grunnleggende regelverk som er bedre tilpasset dagens forhold.

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

## 2. OVERSIKT OVER LOVFORSLAGETS INNHOLD

Lovforslaget er en rammelov hvor kun det ytre rammeverket for Kulturrådets virksomhet fastsettes. Formålet med lovforslaget er å oppdatere og presisere det grunnleggende organisatoriske regelverket om Kulturrådet og spesielt å 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 administrasjon. Administrasjonen er underlagt overordnede myndigheters instruksjonsmyndighet. Oppgaver som legges til administrasjonen forblir under overordnede myndigheters styring. Rådskollegiet ble opprettet og utviklet for bl.a. å ivareta det såkalte "armlengdes avstand-prinsippet" ved fordeling av tilskudd på grunnlag av kunst- og kulturfaglig skjønn.

Det er i samsvar med god lovteknikk at en lovregulering bare omfatter sentrale organisasjonsbestemmelser.<sup>1</sup> Departementet foreslår i tråd med dette at man kun lovfester det nødvendige, og at man i liten grad lovfester intern organisering av Kulturrådet. Det bør skje i annet regelverk på lavere nivå for å beholde den nødvendige fleksibilitet slik at man i ettertid lettere kan foreta interne omorganiseringer etter behov.

Regler om fordeling av tilskudd og tilskuddsordninger, herunder hvilke kriterier som det skal legges vekt på ved fordelingen, er regler av annen karakter og reguleres også i regelverk på lavere nivå, nemlig i forskrifter og retningslinjer for de enkelte tilskuddsordningene. 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 således en bestemmelse som presiserer hva Kulturrådet er (§ 2), en formålsbestemmelse (§ 1), en rammebestemmelse 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).

## 3. GJELDENDE RETT

### 3.1 Konstituerende vedtak

Norsk kulturråd ble opprettet ved stortingsvedtak 11. desember 1964 med følgende ordlyd:

---

<sup>1</sup> Se Justisdepartementets veileder Lovteknikk og lovforberedelse side 120

”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. Av disse grunnlagsdokumentene fremgår den tette koblingen det er mellom Norsk kulturråd og Norsk kulturfond. Kulturfondet ble opprettet ved samme stortingsvedtak som Kulturrådet.

### **3.2 Forskrift for Norsk kulturråd**

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

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

”Rådet skal ha 10 medlemmer med fire nummeriske varamedlemmer som oppnevnes av Kongen etter tilråding fra Kultur- og kirke departementet. 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. De 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 fremgår 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.”

I § 3 fremgår at rådet kan oppnevne et arbeidsutvalg og nedsette utvalg til å arbeide med særskilte saker eller saksområder. Paragraf 5 bestemmer hvor mange møter som 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.

### **3.3 Delegasjonsreglement**

Et delegasjonsreglement er 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 skjønn som bare kan utøves av et samlet Kulturråd.

### **3.4 Vedtekter og retningslinjer for Norsk kulturfond**

Stortinget fastsatte vedtekter for Norsk kulturfond og retningslinjer for bruken av midlene den 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 styringsdokument etter hvert som enkelte av oppgavene er blitt overført til andre organer, og nye oppgaver og prioriteringer er kommet til.

### **3.5 Andre styringsdokumenter**

I tillegg kommer andre styringsdokumenter, så som omtalen av Norsk kulturråd i St.prp. nr. 1 og i budsjettinnstillingen fra stortingskomiteen, tildelingsbrev fra departementet, egen økonomiinstruks for Kulturrådet og Kulturrådets egen virksomhetsplan.

Av tildelingsbrevet fra Kulturdepartementet framgår de beløp som stilles til disposisjon for rådet i det angjeldende året og hvilke krav som stilles til rapporteringen tilbake til departementet. Tildelingsbrevet 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” er fastsatt 13. januar 2005 av Kulturdepartementet. Instruksen inneholder bestemmelser om intern oppgave- og ansvarsdeling, budsjett disponeringsmyndighet, løpende økonomiforvaltning, rapporteringer og kontroll og resultatoppfølging. I instruksens punkt 2.1 heter det:

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

### **3.6 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. Instruksens reflekterer således ikke de organisatoriske endringene fra 2000. Disse er imidlertid ivare tatt i økonomiinstruks, 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 særpreg”. Av § 3 framgår at direktøren er den daglige leder av administrasjonen og at direktøren 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 fremgår 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.

### **3.7 Saksbehandlingsregler**

Når det gjelder saksbehandlingsregler gjelder forvaltningsloven, offentleglova og arkivlova for alle organer i Kulturrådet. Egne saksbehandlingsregler for Kulturrådet i tilskuddsaker er i tillegg 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 tilskuddsak fra utgangspunktet i fondets rammer og formål til en søker eventuelt påklager vedtaket til Kulturdepartementet. Paragraf 2 beskriver Kulturfondets formål og er naturlig nok liktlydende 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. Det er historiske grunner til at støtte til scenekunst er skilt ut i en egen forskrift, nemlig forskrift 12. oktober 1998 nr. 1440 om støtteordningen for fri scenekunst.

Innkjøpsordningen for litteratur er regulert ved avtale mellom forlagene og Kulturrådet.

### **3.8 Instruksjonsmyndigheten**

Gjeldende rett når det gjelder 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. Sitatet som følger nedenfor, er så vidt omfattende fordi det er relevant og gir bakgrunnen og den viktigste foranledning til dette lovarbeidet. 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 budsjettførehavinga eller utan tilknytning til budsjettførehaving. 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 klart 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 retningslinene om bruken av midlar frå Norsk kulturfond. Men sidan båe desse forskriftene er fastsette ved plenarvedtak i Stortinget, 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 klårt 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 retningsliner 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 noe 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 kultur *fond* 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 uttrykkjeleg 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.

## 4. KULTURRÅDETS ORGANISERING OG ARBEIDSFORM

### 4.1 Rådet

Rådet består av ti medlemmer, oppnevnt for fire år av gangen. Oppnevningene er rullerende, slik at halvparten av rådets medlemmer oppnevnes annen 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 ellers på bakgrunn av kompetanse på det angjeldende området og sammensetningen skal ivareta hensyn til kjønnsmessig likevekt og geografisk spredning. Det er i dag fagutvalg for følgende fagområder: musikk, litteratur og tidsskrift, billedkunst og kunsthåndverk, scenekunst, dans, kulturvern, rom for kunst, 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 og godkjent av departementet 10. september 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 behandlingsmåter avhengig av type tilskudd, for eksempel har innkjøpsordningene for litteratur sin egen saksgang, men det følgende er den vanlige saksgangen for en søknad til Norsk kulturfond: Fagadministrasjonen forbereder saken og lager en innstilling til utvalget som skal behandle den. Utvalget møtes og fatter beslutning. Beslutningen kan enten være et

vedtak i saken eller en tilråding til neste instans (normalt rådsmøtet). Etter delegasjonsreglementet kan fagutvalg fatte vedtak om tilskudd opp til kr 300 000 dersom saken ikke har prinsipielle sider. For faste ordninger kan rådet delegerer vedtaksmyndighet til utvalgene uavhengig av beløpsgrense. Referat fra utvalgsmøtet legges fram for rådet. Dersom utvalget fremmer 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.

## 4.2 Fagadministrasjonen

Fagadministrasjonen ledes av en direktør i åremålsstilling. Den er sekretariat for tre selvstendige styrende organ: 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 organers ansvarsområder, har fagadministrasjonen en selvstendig faglig rolle. Denne er først og fremst knyttet til utviklings- og forvaltningsoppgaver 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 og å være Kulturdepartementets faglige rådgiver i spørsmål som gjelder museumspolitikk generelt og det nasjonale museumsnettverket spesielt. For disse oppgavene rapporterer fagadministrasjonen direkte til departementet.

Fagadministrasjonen har ansvar for å følge opp UNESCO-konvensjonen om immateriell kulturarv i nært samarbeid med departementet og 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 gjennomføring på en rekke områder. Som kontaktpunkt for EUs kulturprogram sørger Kulturrådet for informasjon og søknadshjelp til norske kulturaktører. Kulturrådet skal dessuten følge opp EØS-finansieringsordninger gjennom programutvikling, prosjektutvikling og informasjon om ordningene. Andre oppgaver er oppfølging av kultursamarbeid under Østersjørådet og deltakelse i Utenriksdepartementets arbeidsgruppe for videre oppfølging av kulturarv og bistand.

## 5. RÅDETS FAGLIGE UAVHENGIGHET

Norsk kulturråd ble opprettet og utviklet for bl.a. å ivareta det såkalte armlengdes avstand-prinsippet. Innholdet i ”armlengdes avstand-prinsippet”, slik det er formet på bakgrunn av erfaringene i det britiske Arts Council, er at beslutningene skal fattes av organ med nødvendig faglig kompetanse og at de politiske myndigheter ikke skal styre hvordan kunst og kultur innholdsmessig skal utvikle seg. De politiske myndigheter skal legge forholdene til rette ved å stå for de overordnede målene, foreta de overordnede prioriteringene, tilrettelegge infrastruktur og fastsette omfanget av den økonomiske støtten, mens rådet som besitter fagkompetansen, skal avgjøre hvem og hva som skal få støtte fra en avsetning. Rådsmedlemmene skal være uavhengige, oppnevnt på kunst- og kulturfaglig grunnlag.

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

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 det gjeldende regelverk 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 midlana 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 Kulturrådet får under *kap. 320 post 74 Tilskot til tiltak under Norsk kulturråd, \_ \_ \_*.”

Kulturrådet behandlar årlig et meget stort antall søknader til ulike kunst- og kulturformål. Rådet fordeler midlene ut fra et kunst- og kulturfaglig skjøn som krever stor kunstfaglig kompetanse. Medlemmene i rådet og utvalgene er oppnevnt på grunnlag av slik faglig kompetanse. Meningen er at rådet skal utøve sitt kunst- og kulturfaglige skjøn 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 de best mulig faglig kvalifiserte avgjørelsene.

Også det faktum at klageadgangen er begrenset i forskrift på en slik måte at Kulturrådets faglige kunstneriske skjøn i tilskuddsaker ikke kan påklages, bygger opp under rådets faglige uavhengighet. Kulturrådets organisering og arbeidsform peker i retning av faglig uavhengighet. Dette bør få et klart uttrykk i regelverket.

Formålet med det nye regelverket vil altså i hovedsak være å tydeliggjøre rådets faglige uavhengighet og klargjøre ansvarsdelingen mellom politisk nivå og rådet. Dette oppnås gjennom regler om instruksjonsmyndighet. 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 instruks om enkeltvedtak om fordeling av tilskudd som foreslås begrenset i lovs form. Dette vil gjelde alle tilskuddssaker som rådet er gitt kompetanse til å avgjøre, dvs. tildelinger fra Kulturfondet, og andre bevilgninger som delegeres til rådet for fordeling etter skjøn. Utøvelsen av det kunst- og kulturfaglige skjønnet ved fordeling av midlene i den enkelte tildelingssak overlates til rådet. Generelle instruks om lovforståelse og rettsanvendelse, saksbehandling, skjønnsutøvelse osv. vil fortsatt kunne gis.

Lovforslaget bestemmer ikke hvilke andre tilskudd enn de som stammer fra Kulturfondet, som 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 instruksjonsmyndighet begrenses i avgjørelsene av enkeltsaker. Det følger av Grunnloven § 75 d at det er Stortinget som bevilger midlene til statsutgiftene. Det er Stortinget som vedtar den årlige bevilgningen til Norsk kulturfond og andre avsetninger som Kulturrådet disponerer, og 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.

Ved utforming av lovteksten er tilsvarende regler i bl.a. universitets- og høyskoleloven og konkurranseloven 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) læreinholdet i undervisningen og innholdet i forskningen eller i det kunstneriske og faglige utviklingsarbeidet
  - b) individuelle ansettelser eller utnevnelser

I konkurranseloven § 8 heter det:

Konkurransetilsynet kan ikke instrueres om avgjørelser i enkeltsaker. \_ \_ \_

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.

## **6. RÅDET SOM ØVERSTE FAGORGAN FOR TILDELTE OPPGAVER**

Gjennom sin uavhengighet vil rådet ha det samlede, øverste 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 likartede tilskudd til ett organ vil sikre likebehandling og gi bedre sammenheng og helhetsperspektiv i prioriteringene. Forvaltningen av de ulike postene utgjør en helhet, og har 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 styringssystem som både ivaretar faglighet, likebehandling og helhetlig forvaltning.

I tillegg kommer det faktum at kulturbudsjettene har vokst kraftig gjennom regjeringens program Kulturløftet og som har som mål at én prosent av statsbudsjettet skal gå til kultur innen 2014. Når kulturbudsjettene vokser slik vi har sett de siste årene, er det en fare for at den politiske styringen av kunsten kan øke. Dette forsøkes motvirket ved at ansvaret for fordelingen av tilskudd i større grad flyttes ut av departementet og inn i Kulturrådet, samtidig som rådets uavhengighet avklares og presiseres i lovs form. Det settes opp et 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 kunstfaglig og annen kulturfaglig kompetanse. I sammensetning 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.

## **7. 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 etter delegasjon. Rådet delegerer vedtaksmyndighet på vilkår og med avgrensninger som er fastsatt i eget delegasjonsreglement som er godkjent av departementet. Fagutvalgene oppnevnes på grunnlag av kunstfaglig og annen 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.

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

## **8. ARBEIDSDELING**

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. Og med den nye poststrukturen og overføring av budsjettposter fremlagt i Prop 1 S (2010-2011), og Stortingets behandling av denne, er det tatt grunnleggende grep for bedre å klargjøre arbeidsdelingen mellom politiske myndigheter, departementet og Kulturrådet.

Prosjekttilskudd fra Norsk kulturfond skal framover fordeles av Kulturrådet under post 55 som ettårig prosjekttilskudd og under post 56 som flerårig prosjekttilskudd. Drifts-

og grunntilskudd gis under post 74. Når det gjelder 74-posten er det så langt lagt opp til at Kulturrådet som kollegialt organ fra og med 2011 skal foreta den konkrete fordelingen av tilskuddet innenfor rammen av bevilgningen på posten og innenfor de overordnede føringene som er angitt av de politiske myndigheter. Det er en forutsetning at tilskuddet til det enkelte tiltak skal ha en viss stabilitet fra år til år og at det enkelte tilskuddet skal ha samme beløpsnivå ut 2012 som en overgangsordning. Etter tre års virketid skal det foretas en evaluering av erfaringene med bl.a. post 74.

Disse grepene styrker Kulturrådet som fagorgan. 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 tidsavgrensede forsøk. Med den nye poststrukturen har rådet fått et klart grunnlag for å støtte flerårige prosjekter og til å gi driftsstøtte.

## **9. SAMMENSETNING AV RÅDET**

Når det gjelder oppnevning og sammensetning av rådet, ble reglene 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 i sin helhet oppnevnes 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. De skal være uavhengige og ikke representere organisasjoner eller institusjoner. De skal arbeide etter prinsippet om armlengdes avstand både fra politiske myndigheter og ulike interesser.

Rådskollegiet er etter endringene blitt et rent kunst- og kulturfaglig råd hvor den kunst- og kulturfaglige kompetansen er det sentrale. Regelendringene var delvis en oppfølging av Løken-utvalgets forslag.

Erfaringer de siste årene har imidlertid vist at fire varamedlemmer kan være for lite til å dekke behovet. Ved flere anledninger har rådet måtte settes uten å være fulltallig. Ettersom forfall iblant må meldes på kort varsel og varamedlemmer ikke kan forventes å reservere alle møtedatoer, er det viktig å ha flere varamedlemmer som kan forespørres.

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. 10 rådsmedlemmer inkludert leder og numeriske varamedlemmer etter behov oppnevnes av Kongen etter tilråding fra departementet. Behovet for nestledere vurderes og bestemmes ved hver oppnevning. Oppnevningene skal være rullerende og gjelde for fire år fra 1. januar etter valgår.

## **10. KLAGEADGANG**

Når instruksjonsmyndigheten begrenses som i dette tilfellet, er det normalt at det gis klageregler som er i samsvar med instruksjonsreglene. En naturlig følge av at det kunst- og kulturfaglige skjønnnet er forbeholdt rådet å utøve på selvstendig grunnlag, er at klageadgangen over vedtak fattet av rådet begrenses i samme grad.

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 skjønnnet som ligger til grunn for vedtakene fattet av Kulturrådet. Det er kun feil ved saksbehandlingen og rettsanvendelsen og uriktig faktagrunnlag som kan påklages. Regelen gjelder så vel for rådets vedtak som vedtak fattet etter delegasjon fra rådet. Det er etablert en betryggende ordning for klagebehandlingen i Norsk kulturråd.

Unntaket fra den alminnelige klageadgangen er begrunnet dels med at departementet mangler tilstrekkelig faglig kompetanse til å foreta reell overprøving av rådets avgjørelser og dels med at rådet er ment å skulle arbeide uavhengig av overordnede myndigheter. Dessuten kan det betraktes som prinsipielt uheldig at et sentralt politisk organ som Kulturdepartementet skal foreta en kvalitetsvurdering av kunstnere og kunstneriske prestasjoner.

Det foreslås å videreføre denne regelen om unntak i klageadgangen i loven hvor den settes i sammenheng og utgjør en helhet med begrensningen i instruksjonsretten. Uttrykket "faglige kunstneriske skjønn" i den gamle forskriften er erstattet med uttrykket "kunst- og kulturfaglige skjønn" for bedre å presisere at det er rådets faglige 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. 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 offentleglova og forvaltningsloven, er det de alminnelige reglene som gjelder med hensyn til klageadgang og klageinstans.

## **11. OMGJØRINGSMYNDIGHET**

Etter forvaltningsloven § 35 har departementet på visse vilkår myndighet til å omgjøre rådets enkeltvedtak på eget initiativ. 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.

Det er ingen automatikk mellom avskjæring av instruksjonsmyndighet i enkeltsaker eller begrensning i klageadgangen og en tilsvarende avskjæring av adgangen for overordnet myndighet til å omgjøre et enkeltvedtak etter § 35. Etter at rådet har fattet sitt vedtak kan altså departementet bruke adgangen til å omgjøre vedtaket.

Selv om denne adgangen ikke har vært brukt, vil departementet likevel foreslå en regel hvor adgangen til omgjøring etter 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 etter forvaltningsloven § 35 på grunnlag av et annet kunst- og kulturfaglig skjønn. Regelen vil gjelde både for rådets vedtak og vedtak fattet etter delegasjon fra rådet.

Dette mener departementet er nødvendig for ytterligere å tydeliggjøre og gjennomføre rådets faglige autonomi.

## **12. FORSKRIFTSHJEMMEL**

Loven vil også kunne være hjemmel for tilskuddsforskriftene. Nå er det slik at en forskrift om tildeling av tilskudd ikke trenger 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 vedrørende tilskuddsordninger. Departementet vil derfor foreslå en slik lovhjemmel.

## **13. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER**

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

## **14. MERKNADER TIL DE ENKELTE BESTEMMELSENE I LOVFORSLAGET**

### *Til § 1 Formål*

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

Bestemmelsen angir Kulturrådets ansvarsområde ved at det skal stimulere samtidens mangfoldige kunst- og kulturuttrykk. Kulturrådet skal bidra til at kunst og kultur skapes, bevares, dokumenteres og formidles.

Uttrykkene "kulturvern" og "verne vår norske kulturarv" i eldre bestemmelser er erstattet med uttrykket "bidra til at kunst og kultur blir bevart, dokumentert og gjort 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 av kunst- og kulturuttrykk, og at dette gjøres tilgjengelig for flest mulig.

### *Til § 2 Organisering*

Bestemmelsen slår fast at Kulturrådet er et statlig forvaltningsorgan. Kulturrådet plasseres i en offentlig forvaltningsmessig sammenheng, og det understrekes at Kulturrådet har hele landet som virkeområde.

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.

Det er behov for en slik begrepsavklaring. Da Norsk kulturråd ble etablert, ble navnet gitt for å betegne det kollegiale organet. Etter hvert som Kulturrådets administrasjon fikk nye oppgaver, er betegnelsen brukt på hele Kulturrådets virksomhet, altså både det kollegiale organet og administrasjonen. Betegnelsen ble tvetydig og ikke tilstrekkelig presis i sammenhenger hvor det er behov for å skille.

Betegnelsen Kulturrådet er brukt som kortform for Norsk kulturråd.

### *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 delegere avgjørelsesmyndighet til utvalg, rådets leder og direktøren.

*Tredje ledd* gir mulighet for et større antall varamedlemmer i forhold til 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. 10 rådsmedlemmer inkludert leder og numeriske varamedlemmer etter behov oppnevnes av Kongen etter tilråding fra departementet. Medlemmene oppnevnes på grunnlag av kunst- og kulturfaglig kompetanse innenfor Kulturrådets forskjellige ansvarsområder. 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*

Lovbestemmelsen 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 tilskuddsaker som rådet er gitt kompetanse til å avgjøre etter eget skjønn. Generelle instruksjoner om lovforståelse og rettsanvendelse, saksbehandling, skjønnsutøvelse vil fortsatt kunne gis.

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

Stortinget har selvfølgelig sin bevilgningsmyndighet i behold selv om instruksjonsmyndigheten begrenses i avgjørelsene av enkeltsaker. Det er Stortinget som vedtar den årlige bevilgningen til Norsk kulturfond og andre avsetninger som Kulturrådet disponerer, og 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 faglige 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.

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

Regelen gjelder for både rådets vedtak og vedtak fattet etter delegasjon fra rådet. Bestemmelsen er en naturlig følge av at det kunst- og kulturfaglige skjønnet er forbeholdt rådet å utøve på selvstendig grunnlag.

#### *Til § 7 Omgjøringsmyndighet*

Bestemmelsen er ny med dette lovforslaget.

Regelen bestemmer at adgangen til omgjøring etter eget tiltak i forvaltningsloven § 35 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.

Bestemmelsen gjelder for både rådets vedtak og vedtak fattet etter delegasjon fra rådet. Regelen er en naturlig følge av formålet med loven 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 vedrørende tilskuddsordninger.

## **15. FORSLAG TIL LOV OM NORSK KULTURRÅD**

### *§ 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.