

Høringsnotat

Endringer i kulturrådsloven

**(tydeliggjøring av skillet mellom armlengdesoppgaver og
direktoratsoppgaver mv)**

1 Hovedinnholdet i høringsnotatet

Kultur- og likestillingsdepartementet foreslår i dette høringsnotatet endringer i lov 7. juni 2013 nr. 31 om Norsk kulturråd (kulturrådsloven).

Endringene har til hensikt å tydeliggjøre skillet mellom armlengdesoppgaver og direktoratsoppgaver ved å rendyrke kulturrådsloven som en lov om armlengdesorganet Kulturrådet. Forvaltningsorganer er i utgangspunktet omfattet av det regelverket som gjelder for statsforvaltningen. Det er derfor lite behov for egen lovregulering av direktoratsoppgavene.

Det er også nødvendig med noen justeringer i loven som følge av at virksomheten med virkning fra 1. januar 2023 vil hete Kulturdirektoratet, mens Rådet som forvalter Norsk kulturfond vil beholde navnet Kulturrådet. Kultur- og likestillingsdepartementet understreker at selve navneendringen ikke er en del av høringen.

I tillegg foreslår departementet en justering i § 3, tredje ledd, for å gjøre bestemmelsene om oppnevning av rådet mer fleksible. Formålet er å åpne for tilpasninger av oppnevningstidspunkt eller -periode der dette er nødvendig for å sikre at rådet er fulltallig, f.eks. i situasjoner hvor et medlem trekker seg fra vervet før utløpet av perioden.

Lovforslaget innebærer ingen endringer i virksomhetens organisering eller oppgaver.

2 Gjeldende rett

Kulturrådsloven (lov 7. juni 2013 nr 31 om Norsk kulturråd) § 2 *Organisering* lyder i dag:

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

Norsk kulturråd er dermed en virksomhet som består av to enheter. Dette bekreftes av forarbeidene, jf. spesielle merknader til § 2 i Prop. 183 L (2012-2013):

"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.

Samtidig er både lovtekst og forarbeider litt tvetydige på dette punktet, i og med at rådet og fagadministrasjonen i andre sammenhenger kan synes å bli omtalt som to separate organer. Jf. loven § 2 andre pkt. som omtaler rådet som "et kollegialt organ", separat fra fagadministrasjonen. Mens fagadministrasjonen i Prop. 183 L omtales som "sekretariat for tre selvstendige styrende organ: rådet, styret for Fond for lyd og bilde og Utvalget for statens stipend og garantiinntekter for kunstnere".

Kulturrådsloven § 3 tredje ledd inneholder regler om oppnevningen av rådet. Bestemmelsen slår bl.a. fast at rådet skal ha ti medlemmer som oppnevnes for fire år gjeldende fra 1. januar etter et valgår. Videre skal oppnevningene være rullerende slik at «halvparten av medlemmene oppnevnes hvert annet år».

3 Bakgrunn for forslaget

Norsk kulturråd ble etablert i 1965 som et uavhengig organ som skulle forvalte det nyopprettede Norsk kulturfond på armlengdes avstand fra myndighetene. Kulturfondet var på 10 mill. kroner, og Kulturrådets fagadministrasjon, den gang bestående av én person, var sekretariat for rådet.

I dag har både Kulturfondet, rådsstrukturen og fagadministrasjonen vokst, men prinsippet bak er fortsatt det samme. Norsk kulturfond utgjør i 2022 905,7 mill. kroner, og rådet forvalter fondet gjennom en struktur med faglige utvalg som er delegert myndighet til å fatte de fleste tildelingsvedtak. Rådet er autonomt både i fordelingen av midlene og i oppnevningen av utvalg, og vedtakene kan ikke påklages til Kultur- og likestillingsdepartementet når det gjelder det kunst- og kulturfaglige skjønnet. I løpet av de siste drøyt tjue årene har fagadministrasjonen i Norsk kulturråd også fått en rekke andre forvaltningsoppgaver, som kommer i tillegg til sekretariatsfunksjonen for de kollegiale organene som forvalter hhv. Norsk kulturfond, Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde. I dag har virksomheten ca. 140 ansatte fordelt på kontorer i Oslo, Trondheim og Bodø.

Organisasjonsformen til Norsk kulturråd har vært utredet flere ganger tidligere. Regjeringen Stoltenberg II nedsatte i 2007 et utvalg ledet av Lene Løken med mandat å gjennomgå tildeling av statstilskudd til kulturformål. Utvalget leverte rapporten "Forenklet, samordnet og uavhengig" i 2008. Løken-utvalget drøftet spørsmålet om å dele Norsk kulturråd i to funksjoner: En autonom funksjon, der rådet på kunstfaglig grunnlag forvalter Norsk kulturfond, og en forvaltningsfunksjon, med direktøren som øverste ansvarlig, underlagt departement og Storting på linje med andre direktorater. Løken-utvalget drøftet om de to funksjonene burde ligge i hver sin virksomhet, men kom til at "en oppsplitting i to atskilte virksomheter ikke er hensiktsmessig fordi det ville svekke fagmiljøet i administrasjonen i Kulturrådet." Utvalget konkluderte med at "[d]en samme administrasjonen som arbeider med den autonome funksjonen bør altså også håndtere forvaltningsdelen".

Ifølge Løken-utvalget var hovedproblemet ikke at Norsk kulturråd forvalter både forvaltningsoppgaver og kunstfaglige oppgaver. "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," skrev utvalget. Utvalget mente at det burde "gjøres klart både internt i forvaltningen og overfor omverdenen når Kulturrådet opptrer autonomt og når Kulturrådet er et ordinært forvaltningsorgan."

Kulturutredningen 2014 (NOU 2013:4), oppnevnt ved kongelig resolusjon 18. mars 2011, drøftet også Norsk kulturråds organisering og oppgaver. Utvalget, ledet av Anne Enger, pekte på den «tiltakende sammenblandingen av armlengdeoppgaver og delegerte forvaltningsoppgaver» i Norsk kulturråd som problematisk. I følge utvalget burde det derfor gjøres et tydeligere skille mellom det kollegiale organet og administrasjonen gjennom en navneendring. Utvalget sa seg enig i Løkenutvalgets argumentasjon om at en deling av Norsk kulturråd vil svekke fagmiljøet i administrasjonen, gitt at fagmiljøet på dette området i Norge er lite.

I 2013 nedsatte regjeringen Solberg en utredningsgruppe som fikk i oppdrag å gjennomgå Norsk kulturråd. Rapporten *Gjennomgang av Norsk kulturråd* ble levert i 2014. Spørsmålet om å skille Norsk kulturråd i to ulike virksomheter ble drøftet av utredningsgruppen. Flertallet anbefalte at kombinasjonen av armlengdesoppgaver og direktoratsoppgaver videreføres, blant annet på grunn av "hensynet til synergieffekter og best mulig utnyttelse av kompetanse og ressurser". Samtidig så også denne utredningsgruppen behov for å tydeliggjøre de ulike rollene, og pekte på at det "er ekstra utfordrende for forståelsen av Kulturrådets virksomhet at det kollegiale organet som forvalter tilskudd etter armlengdesprinsippet, og fagadministrasjonens mer direktoratspregede virksomhet, bærer samme navn".

8. april 2021 la representantene Freddy André Øvstegård (SV), Karin Andersen (SV) og Mona Fagerås (SV) fram et Dokument 8-forslag for Stortinget der de bl.a. foreslo at Stortinget skulle be regjeringen "utrede og komme tilbake til Stortinget med en sak om mulige endringer i kulturforvaltningen, inkludert å skille Kulturrådet i to funksjoner, slik at armlengdesoppgavene og direktoratsoppgavene ivaretas i hver sine separate organisasjoner". Forslaget ble behandlet i Stortinget 7. juni 2021 og fikk ikke flertall, jf. Innst. 538 S (2020-2021).

4 Lovforslaget

4.1 Skillet mellom armlengdeoppgaver og direktoratsoppgaver

Fordelingen av midler fra Kulturfondet var Norsk kulturråds eneste oppgave i flere tiår. Men siden 1990-tallet har Norsk kulturråd hatt en kombinasjon av direktoratsoppgaver og armlengdesoppgaver. I begynnelsen gikk oppgavene til rådskollegiet, ikke som separate oppgaver til fagadministrasjonen slik som praksis er i dag. Fagadministrasjonens oppgave var fortsatt å bistå rådskollegiet i deres arbeid.

Dette har endret seg gradvis fra 2000. Da ble sekretariatene for Statens kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde overført til Norsk kulturråd. Fagadministrasjonen fikk dermed for første gang oppgaver som ikke var knyttet til rådets arbeid. Samtidig hadde oppgavene det til felles at de innebar å være sekretariat for kollegiale organer som opererte på armlengdes avstand fra myndighetene.

Den største endringen kom derfor da Norsk kulturråd ble slått sammen med ABM-utvikling i 2011. Sammenslåingen fordoblet størrelsen på virksomheten og medførte at det som så langt hadde fungert som en administrasjon for de tre kollegiale organene fikk sine første selvstendige direktoratsoppgaver, frikoblet fra de tradisjonelle sekretariatsoppgavene. I 2011 gjaldt dette i hovedsak forvaltning av museumssektoren. I de ti årene som har gått siden sammenslåingen har fagadministrasjonen blitt tilført oppgaver knyttet til utvikling av kulturell og kreativ næring, internasjonalt kultursamarbeid, tilskuddsforvaltning for en rekke kunst- og kulturinstitusjoner, statistikk og analyse, forvaltning av oppreisningsmidler til nasjonale minoriteter, forvaltning av statsstipendiater, samt rollen som nasjonal koordinator for økt mangfold, inkludering og deltakelse i kultursektoren.

I tillegg har virksomheten i 2020, 2021 og 2022 forvaltet omfattende, ekstraordinære tilskuddsordninger knyttet til covid-19-pandemien. Norsk kulturråd fikk, i samarbeid med Norsk filminstitutt, også i oppdrag å analysere effekten pandemien har hatt på kultursektoren, og vurdere tiltak for å bidra til gjenoppbygging av sektoren. Gjennom pandemien har både Norsk kulturråd og Kultur- og likestillingsdepartementet erfart ytterligere behov for å tydeliggjøre rollene.

Norsk kulturråd gjennomførte i 2020 en omorganisering med mål om å dra størst mulig nytte av den samlede kompetansen i hele virksomheten. Verken de nye oppgavene som har kommet til over tid, eller omorganiseringen av fagadministrasjonen, har berørt de kollegiale organenes virke. Rådet er, som det alltid har vært, autonomt i sin forvaltning av Norsk kulturfond og i utviklingen av fondets tilskuddsordninger.

Rådskollegiet har drøftet spørsmålet om hensiktsmessigheten av å dele Norsk kulturråd i to separate enheter. I et innspill til departementet 16. august 2021 ga et samlet råd uttrykk for at organisasjonen ikke bør deles. Rådet mener også det er behov for å tydeliggjøre grensene mellom armlengdesoppgaver og direktoratsoppgavene. Rådskollegiet peker på at særlig siden sammenslåingen med ABM-utvikling i 2011 har direktoratsoppgavene blitt utvidet, i tillegg til sekretariatsansvaret for de tre kollegiale organene. Utvidelsene har medført økende forvirring i kulturfeltet og allmennheten omkring roller, oppgaver og beslutninger. Betegnelsene Norsk kulturråd/Kulturrådet benyttes i dag om det kollegiale organets virkeområde og hele virksomheten om hverandre.

Etter departementets syn bidrar dagens organisering, med en kombinasjon av armlengdesoppgaver og direktoratsoppgaver, til at Norsk kulturråd kan utnytte sin samlede kompetanse til å løse sine oppgaver på best mulig måte. Som nevnt i brev til Stortinget 3. mai 2021, i forbindelse med behandlingen av Dokument 8:251 S (2020-2021), ser departementet derfor ikke behov for ytterligere utredning av en ny struktur for Kulturrådet.

Departementet ser likevel et behov for å tydeliggjøre de ulike rollene virksomheten har. Kultur- og likestillingsdepartementet foreslår derfor lovendringer som rendyrker kulturrådsloven som en lov om armlengdesorganet "Kulturrådet".

Dette innebærer at lovbestemmelsene om fagadministrasjon foreslås opphevet. Forvaltningsorganer er hovedformen for organisering av statlig virksomhet, og er i utgangspunktet omfattet av det regelverket som gjelder for statsforvaltningen, inkludert Stortingets bevilgningsreglement, regelverket for økonomiforvaltningen i staten, offentlighetsloven og forvaltningsloven. De tilsatte er stats tjenestemenn underlagt tjenestemannsloven og tjenestetvistloven. Forvaltningsorganer kan instrueres løpende av overordnet myndighet, med mindre de i lov er gitt en særlig uavhengig stilling. Statsbudsjettet og de årlige tildelingsbrevene vil inneholde mer detaljerte krav og instruksjoner til det enkelte forvaltningsorganet. Det er derfor lite behov for særlig lovregulering av slike ordinære forvaltningsoppgaver.

Grunnen til at det derimot er behov for lovregulering av "Kulturrådets" virksomhet er at dette er et armlengdesorgan, der de alminnelige prinsippene om instruksjonsmyndighet, klage og omgjøring fravikes.

Konkret foreslår departementet å oppheve § 2 andre punktum, som i dag slår fast at "*Norsk kulturråd består av et kollegialt organ (rådet) og en fagadministrasjon*". Endringen gjenspeiler at det ikke er behov for særskilt lovregulering av en sekretariatsfunksjon eller rene direktoratsoppgaver. Opphevingen innebærer imidlertid ikke noen organisatorisk endring. Kulturrådet vil derfor fortsatt være en del av virksomheten som nå vil gå under navnet Kulturdirektoratet.

Tilsvarende foreslår departementet å oppheve § 4 *Direktør/fagadministrasjon*. Bestemmelsen omfatter funksjoner som kan ivaretas direkte med grunnlag i statens rett til å organisere og instruere egen virksomhet, jf. Grunnloven § 3.

I loven og forarbeidene beskrives Norsk kulturråd både som én virksomhet bestående av to deler (kollegialt organ og en fagadministrasjon) og som en etat med oppgaver for "tre selvstendige organer" (rådet, styret for Fond for lyd og bilde og Utvalget for statens stipend og garantiinntekter for kunstnere). Dette bidrar til å skape klarhet. Ved å rendyrke loven som en lov om armlengdesorganet Kulturrådet, tydeliggjøres rollen til rådet uten at den formelle organiseringen endres. Skillet mellom armlengdesoppgaver og direktoratsoppgaver vil ytterligere tydeliggjøres ved at virksomheten med virkning fra 1. januar 2023 skifter navn til Kulturdirektoratet.

4.2 Oppnevning

Bestemmelsen om oppnevning av medlemmer til rådet åpner i dag ikke for unntak. Dersom et medlem eller lederen trekker seg fra rådet før utløpet av perioden, er det derfor uklart hvordan situasjonen skal håndteres innenfor gjeldende regler. Lovbestemmelsen synes ikke å åpne for å la rådet være undertallig fram til neste oppnevningsperiode, i og med at rådet ifølge bestemmelsen skal ha ti medlemmer. Samtidig synes bestemmelsen heller ikke å gi muligheter for å supplere med et nytt medlem i slike situasjoner, i og med at både oppnevningsperiode og oppnevningstidspunkt er lovfestet uten at det åpnes for unntak. Departementet mener derfor at det er behov for en mer fleksibel lovregel, som samtidig sikrer at formålene bak bestemmelsen ivaretas.

Det framgår av lovforarbeidene, jf. Prop. 67 L (2012-2013), at bestemmelsen om oppnevning av Kulturrådet skal ivareta ulike hensyn. Kravet om at rådet skal bestå av ti medlemmer skal sikre at rådet ikke er for stort, men likevel kan dekke kunst- og kulturfaglig kompetanse på sentrale områder. Kravet til rullerende oppnevning skal sikre et bredere oppnevningsgrunnlag og motvirke ensretting av rådet. Bestemmelsene om oppnevningsperiode og grenser for gjenoppnevning skal sikre kontinuitet, fornyelse og rett fagkompetanse, og samtidig motvirke at et bestemt kunst- og kulturfaglig syn fester seg. Departementet legger til grunn at disse hensynene kan ivaretas selv om det åpnes for unntak ved behov.

Departementet foreslår derfor å ta inn en bestemmelse om at reglene om oppnevningsperiode og -tidspunkt kan fravikes i særlige tilfeller. Unntaket vil først og fremst være aktuelt i konkrete situasjoner der ett eller flere medlemmer trekker seg fra vervet før utløpet av oppnevningsperioden, men kan også tenkes å komme til anvendelse i

andre situasjoner hvor det er nødvendig å fravike reglene for å sikre at Kulturrådet er fulltallig og operativt. På bakgrunn av hensynene som bestemmelsen skal ivareta, ser departementet det ikke som aktuelt å åpne for unntak fra reglene om antall medlemmer, kompetansesammensetning eller gjenoppnevning.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget innebærer mindre justeringer som ikke medfører administrative eller økonomiske konsekvenser.

Forslag til lov om endringer i kulturrådsloven (tydeliggjøring av skillet mellom armlengdesoppgaver og direktoratsoppgaver)

I lov 7. juni 2013 om Norsk kulturråd gjøres følgende endringer:

Lovens tittel skal lyde:

Lov om Kulturrådet (kulturrådsloven).

§ 2 skal lyde:

§ 2 Organisering og oppgaver

Kulturrådet er et statlig forvaltningsorgan som har hele landet som virkeområde.

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

Kulturrådet kan nedsette utvalg til forberedelse av saker. Det kan delegere avgjørelsesmyndighet til utvalg, rådets leder og sekretariatet.

Kulturrådet skal ha ti medlemmer og numeriske varamedlemmer etter behov. Kulturrådets 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. Departementet kan i særlige tilfeller fravike bestemmelsene om oppnevningsperiode og -tidspunkt i femte og sjette punktum.

§ 3 og 4 oppheves.