

# ALLMENN KULTURLOV I NORGE: MELLOM JUSS OG KULTURPOLITIKK

STURE KVARV  
HØGSKOLEN I TELEMARK, NORGE

Publisert i *Nordisk kulturpolitisk tidskrift* nr. 1 2007. Högskolan i Borås.

## **Legislating Cultural Affairs in Norway: Between Law and Cultural Politics.**

*The article discusses the political process in connection with a general law regulating the cultural field in Norway. This particular question will be related to the area of cultural politics and to the development of the central bureaucracy/public administration over the last twenty years. The bill is already under way. The deadline for the hearing was 1 February, and the bill will be passed into law in the course of 2007. We will be discussing dilemmas, justifications and resistance in connection with the legal regulation of the cultural field in general and with the specific law in particular. We ask why this is happening right now, and about necessary political and legal clarifications. One important issue is the distribution of authority between the state and the municipalities with regard to the cultural field. Our conclusion is that a general law regulating the cultural field may in its turn produce a law which will commit the municipal level to a minimum effort in the cultural field, but which will also contain the kind of flexibility that will enable the individual municipality to prioritise in accordance with changing needs among its inhabitants.*

Keywords: Cultural Politics, Norway, the State, Municipalities, General Law  
Kulturpolitikk, Norge, Staten, Kommunene, Generell lov

## **Innledning**

Denne artikkelen handler om den politiske behandlingen av en allmenn kulturlov i Norge. Spørsmålet om kulturlov skal relateres til den kulturpolitiske og forvaltningsmessige utviklingen i de siste 20 årene. Det foreligger et lovutkast, fristen for høringsuttalelser gikk ut 1. februar og en slik lov vil bli innført i løpet av 2007. Vi skal ta for oss dilemmaer,

begrunnelser og motstand som knytter seg til lovregulering av kulturområdet generelt og til allmenn kulturlov spesielt. Vi spør oss hvorfor dette skjer nå, og hvilke kulturpolitiske og juridiske avklaringer som må skje gjennom lovarbeidet. Et viktig spørsmål er statens og kommunenes ansvar og myndighet på kulturområdet.

I Norge er kulturområdet lite lovregulert, og foreløpig har vi ikke noe generelt lovverk som omfatter hele kulturområdet. Finansielle, organisatoriske og andre politiske virkemidler har regulert kulturområdet der det har manglet lover. Kulturdepartementet har ment at disse virkemidlene har vært mer effektive enn de legale. Departementets innstilling bunner i en begrenset tro på lover som statlig virkemiddel, mens tiltroen til de finansielle virkemidlene, særlig på kulturområdet, har vært betydelig.<sup>1</sup> Dette kommer klart til uttrykk både i stortingsmeldinger, i det politiske ordsiftet og gjennom de siste 20 årenes omlegging av virkemiddelapparatet.

Det er på mange måter et tankekors at departementet, der legalisme som grunnverdi tradisjonelt har stått så sterkt, har vært såpass tilbakeholdent overfor en ny kulturlov. Til dels kan dette skyldes at effektivitet har vært en vel så viktig verdi for myndighetene, særlig på 1980-tallet med mål- og resultatstyring. En annen grunn kan være at etablering av lover er en langt mer omfattende, tidkrevende og statisk prosess enn å opprette budsjettposter for bestemte formål innenfor et politisk område. Kanskje er det slik at Kulturdepartementet har ansett finansielle virkemidler som mer i overensstemmelse med kulturområdets omskiftelige karakter.

Fra annet hold er det formulert prinsipielle innvendinger mot å utsette kulturtilbud og kulturell utfoldelse for lovregulering. Den norske filosofen Hans Skjervheim har hevdet at dilemmaet i kulturpolitikken er at en prøver å rasjonalisere og planlegge et kulturliv som ikke kan gripes av den formale rasjonaliteten, og som i sitt vesen ikke kan planlegges. En prøver å gripe i forvaltningskategorier det som overskrider alle forvaltningskategorier (Skjervheim 1976:319). Også de historiske erfaringene med diktaturer gjør at mange vil kvie seg for å regulere kulturområdet gjennom lover. Historien viser at lovregulering av kultur kan misbrukes politisk.

De fleste organisasjonene innenfor kulturlivet har gitt uttrykk for at tiden er moden for en allmenn kulturlov i Norge. I forbindelse med «Kulturløftet» i regjeringserklæringen «Soria

Moria» høsten 2005, fremmet flere kulturorganisasjoner et ønske om en allmenn kulturlov overfor komiteen på Stortinget. I det meste av etterkrigstiden har det eksistert sterke bånd mellom kulturlivet og de politiske myndighetene, bånd som ble knyttet gjennom fagforeningskamp, kunst- og kulturpolitiske tiltak samt utviklingen av forhandlingsøkonomien for øvrig innenfor vårt politiske system.

I enkelte kunstnermiljøer finner vi samtidig en prinsipiell og instinktiv skepsis til å besmitte kultur med juridiske og administrative tenke- og arbeidsmåter. Kunsten skal være fri og uavhengig av religiøse, politiske og økonomiske makthavere og institusjoner, heter det i henhold til den romantiske kunstnermyten. Med andre ord finner vi ambivalente holdninger til lovregulering av kulturtilbud og kulturelle aktiviteter. Theodor Adorno har behandlet denne problematikken i *The Culture Industry*. Her skriver han at den som taler om kultur, samtidig taler om administrasjon. Det er vanskelig å tenke seg kunstnerisk og kulturell virksomhet i et samfunn uten samtidig å tenke på den politiske og sosiale konteksten virksomheten inngår i (Adorno 2001:93).

Norsk kulturpolitikk og kulturadministrasjon inngår i en velferdsstatlig kontekst. Med dette menes at kulturområdet har vært regulert gjennom hele etterkrigstiden først og fremst med tanke på å gi befolkningen lik tilgang på kulturgoder, i betydningen velferdsgoder. Den kulturloven som nå i ferd med å formuleres, har nettopp som formål å bidra til at alle skal få tilgang til kultur, også i økonomiske nedgangstider.

### **Lovbeskyttelse av kulturområdet**

En kulturlov er først og fremst et politisk virkemiddel. Det er foreløpig uklart hva som vil bli det endelige innholdet i en allmenn kulturlov. I Soria Moria-erklæringen fra oktober 2005 heter det at Regjeringen vil *Innføre en enkel, generell kulturlov som gir uttrykk for det offentliges ansvar på kulturfeltet.*<sup>2</sup> Intensjonen er altså at en slik lov skal bidra til en større politisk anerkjennelse og forpliktelse overfor kultur, i tillegg til å sikre et visst mangfold av kulturtilbud og -aktiviteter. Initiativet til en allmenn kulturlov inngår i Kulturloftet, som er de tre regjeringspartienes felles kulturpolitiske prioriteringer over en tiårsperiode. Partiene har forpliktet seg til at én prosent av statsbudsjettet skal gå til kulturformål innen 2014.

Et utkast til kulturlov som også inneholdt en drøfting av spørsmålet om grunnlovsfesting av kulturhensyn, ble sendt ut på høring fra Kultur- og kirke departementet i november 2006.<sup>3</sup> Det

heter i høringsnotatet at formålet med loven er å fastlegge myndighetenes ansvar for å fremme og legge til rette for bredde i kulturvirksomhet, og at alle skal få anledning til å delta i og oppleve et mangfold av kulturuttrykk. Intensjonene og det meste av hovedinnholdet i høringsnotatet er gjenkjennelig for de som har fulgt prosessen siden offentliggjøringen av Soria Moria-erklæringen. Samtidig slås det fast at det med den tiltakende globaliseringen er behov for å videreutvikle det internasjonale avtaleverket på kulturområdet.<sup>4</sup>

De statlige myndighetene bruker gjerne lover som virkemiddel for å sikre et visst nivå på tilbudet av offentlige goder og tjenester. Naturlig nok er helse- og sosialtjenester grundig lovregulert. Men også delområder innenfor kulturfeltet er regulert gjennom lover, som kulturminnevern og bibliotek. For å kunne si noe om mulige sammenhenger mellom lovbeskyttelse og offentlig støtte til kultur, er det nærliggende å foreta sammenligninger med andre nordiske land. Men her finnes det lite forskning å bygge på. Både i Danmark og i Finland har man hatt en mer omfattende lovgivning for kulturområdet enn i Norge. I Finland ble det innført lov om kulturvirksomhet i kommunene i 1981. Loven er en av flere som spesifikt regulerer ulike deler av den kommunale kulturvirksomheten.<sup>5</sup>

Sverige innførte en biblioteklov så sent som i 1996. Den stadfester at utlån skal være avgiftsfritt og at det skal finnes et folkebibliotek i hver kommune.<sup>6</sup> Imidlertid er loven kortfattet og generell, og regulerer ikke spørsmål om kompetanse og personale, i motsetning til den norske bibliotekloven. Men bidrar lovverket på bibliotekområdet til et bedre tilbud og økt utlån? Det er vanskelig å måle effekten av lovregulering på kulturområdet. Johs. Aanderaa, ekspedisjonssjefen som spilte en hovedrolle i utformingen av kunst- og kulturpolitikken på 1970-tallet, hevdet at Norge kom dårligere ut på bibliotekområdet enn resten av Norden – det til tross for en lang tradisjon for sterk lovregulering av bibliotek her hjemme. Han tok utgangspunkt i bibliotekstatistikk for 1987. Gjennom å sammenligne med Sverige, før den svenske bibliotekloven ble vedtatt, konkluderte han med at lovgivning på bibliotekområdet i Norge på ingen måte har kunnet garantere for et godt tilbud eller hyppig bruk (Aanderaa 1994:70).

Spørsmålet er om lovregulering på et kulturpolitisk delområde som bibliotek har kunnet sikre et forsvarlig nivå på tilbudet når det kommer til den politiske hverdagen og pengene skal fordeles. På den annen side er det et åpent spørsmål hva som ville skjedd med norske

biblioteker uten en biblioteklov. Sannsynligvis ville man hatt et bibliotektilbud som hadde variert i mye sterkere grad fra kommune til kommune enn det som er tilfellet i dag.

### **Legitimering av offentlige kulturbevilgninger**

En type allmenn kulturlov kan angi, mer eller mindre spesifisert, en minimumsstandard på ulike kulturtilbud. Det er mulig å tenke seg også andre typer allmenn kulturlov (Mestad 2006):

- En lov som gir borgerne rettskrav på kulturopplevelser fra stat eller kommune
- En lov som gir kunstnere rettskrav mot stat eller kommune
- En lov som pålegger staten organisatoriske løsninger, som etablering av institusjoner, kulturutvalg, kultursjef osv.
- En lov som pålegger stat og kommuner å drive kulturplanlegging

En forutsetning for at en slik lov skal kunne fungere er at den har *legalitet*, dvs. at den bygger på rettskilder, praksis eller sedvane. Dette har å gjøre med de formelle sidene ved etablering av lover.

Enda viktigere enn de legale, formelle sidene ved en slik lovfesting er *legitimiteten* en lov har. Helt avgjørende for om en ny kulturlov vil fungere, er om den vil få allmenn legitimitet – dvs. om den vil anerkjennes i befolkningen (se Bernt og Doublet 1996:428-444). Legitimiteten henger sammen med hvilke kulturelle verdier som fremmes, beskyttes og reguleres gjennom lovverket. Med andre ord er lovgrunnlagets legitimitet på kulturområdet avhengig av enighet om grunnprinsippene i kulturpolitikken.

Det kan hevdes at norsk kulturpolitikk i etterkrigstiden bærer preg av enighet om at befolkningen skal ha tilgang til kulturgoder – uavhengig av geografiske og sosiale skillelinjer. I stortingsmeldingen *Kultur i tiden* (1991-92) heter det at kulturlivet ideelt sett skal være åpent for alle, og at ingen skal stenges ute fra de tilbud som gis. Videre heter det at ingen skal hindres fra å gi uttrykk for kulturelle ytringer.<sup>7</sup> Kulturmeldingene fra 1970- og 1980-årene gir uttrykk for den samme hovedintensjonen.

Også i valg av virkemidler, som oppretting av institusjoner med et særskilt kulturpolitisk mandat, har det vært lite strid. Et eksempel på slike institusjoner er Riksteateret (1948),

Riksgalleriet (1952) og Rikskonsertene (1968), som ble opprettet med tanke på å løse problemene med lave befolkningsterskler og geografiske avstander. «Riksene» formidlet veletablerte og klassiske kunst- og kulturformer. Parallelt med denne utviklingen skjedde det en etablering av et avgifts- og inntektssystem som baserte seg på «Lystskattprinsippet» (Mangset 1992:45). Dette gikk ut på at de kulturaktivitetene som hadde et svakt kommersielt potensial, dvs. som ikke kunne overleve på grunnlag av billettinntekter etc., skulle nyte godt av offentlige overføringer – som igjen baserte seg på avgiftsbelegging av kommersiell virksomhet. At en allmenn kulturlov må basere seg på bred enighet om grunnprinsippene i kulturpolitikken, gjør spørsmålet til et mer politisk enn juridisk anliggende.

Selv om en ny kulturlov må fange bredt og sikres allmenn oppslutning, vil nok prosessen frem til at en allmenn kulturlov endelig blir vedtatt, presse frem en diskusjon i storting og regjering om hvilke prioriteringer som skal gjøres på kulturområdet. Vil en slik lov fremme en elitekultur eller en breddekultur, en urban sentrumskultur eller en bygdekultur, et smalere eller et bredere kulturbegrep? Dette er spørsmål som vil tvinge seg frem. Et annet spørsmål er hvilken politisk og samfunnsmessig rolle de relativt fristilte institusjonene og organisasjonene på kulturområdet, som Norsk kulturråd, skal spille i fremtiden.

Når det gjelder «armlengdes-avstand-prinsippet», institusjonalisert gjennom Kulturrådet, er dette stadfestet i lovutkastet.<sup>8</sup> Her heter det at prinsippet skal sikre kulturlivets uavhengighet i forhold til politiske myndigheter. Kanskje vil den nye loven sette i gang en grunnleggende kulturdebatt blant politikere og aktører innen kulturfeltet om denne uavhengighetens status i dag og opprettholdelse i fremtiden?

I Norge er det tradisjon for å betrakte kulturgoder som velferdsgoder, dette til tross for at kultursektoren langt fra har den lovbeskyttelsen som helse- og sosialsektoren har (Roshauw 1980). Velferdsstatens målsetninger er forsøkt realisert blant annet gjennom *Lov om sosiale tjenester*. Lovgrunnlaget sier noe om både fordelingen av materielle goder og om rettighetene for den enkelte borger (Bernt og Doublet 1996:441). Dette lovverket er omfattende og grundig fordi det på en direkte måte berører liv og helse, mens kulturgodene derimot har en lav plassering i behovshierarkiet. Kultur- og kirkeminister Trond Giske har sagt at en allmenn kulturlov skal være noe mer enn en symbollov. *Vi skal lovfeste det offentlige ansvaret for at kultur er et like viktig felt som skole og helse*, uttalte han i april 2006 (Giske 2006). Det er

tvilsomt om kulturgoder kan oppnå en like sterk rettslig beskyttelse som lovvernet for det vi ellers forbinder med velferdsgoder. Men igjen er det et spørsmål om innholdet i en slik lov, og hva som endelig vil falle inn under lovgrunnlagets gyldighetsområde. Så langt er avgrensningen nokså generell, men med den spesifiseringen at idrettsfeltet ikke inngår i lovens virkeområde.<sup>9</sup>

### **Tilhengere og motstandere av allmenn kulturlov**

Tilhengere og motstandere av en allmenn kulturlov har ulikt syn på statens rolle og lovregulering generelt, og har samtidig ulike kulturoppfatninger. Høyre og Fremskrittspartiet har i mange sammenhenger markert sin motstand mot en slik lov, noe som henger sammen med disse partienes prinsipielle reservasjoner mot statlig styring, regulering og administrering. Når det gjelder partiene på venstre side i norsk politikk, går Arbeiderpartiet sammen med Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet inn for en kulturlov som del av “Kulturløftet”. Senterpartiet og SV har for øvrig programfestet en kulturlov. Tradisjonelt har disse partiene vært velvillig innstilt til statlig styring og regulering, også på kulturområdet.

Spørsmålet om en generell lov på kulturområdet har vært reist flere ganger av stortingskomiteen for kultursaker. På midten av 1980-tallet, i forbindelse med behandlingen av de to forutgående kulturmeldingene, kom komiteen med en henstilling til departementet om å vurdere en slik lov i forhold til ansvarsfordelingen mellom stat, fylke og kommune og de ulike særlovene på kulturområdet. Komiteen ønsket å samordne de ulike særlovene på kulturområdet i en samlet kulturlov.<sup>10</sup>

Komiteen tok opp spørsmålet på nytt i slutten av 1980-årene. Bakgrunnen var den anstrengte kommuneøkonomien. Komiteen knyttet den vanskelige situasjonen for lokale kulturaktiviteter til innføringen av *Nytt inntektssystem* i 1986, en ordning som la vekt på rammestyring i stedet for detaljstyring gjennom øremerking av midler.<sup>11</sup> Også i forbindelse med budsjettinnstillingen til 1991- og 1992-budsjettene, bad et flertall i komiteen om at departementet måtte vurdere behovet for en kulturlov.

Men også organisasjonene innenfor kulturlivet har ivret for å få vedtatt en allmenn kulturlov. Senest i forbindelse med Soria Moria-erklæringen, har flere kulturorganisasjoner henvendt seg til komiteen på Stortinget for å markere oppslutning om en slik lov: Kulturforbundet, Musikernes fellesorganisasjon, Musikk i skolen, Landsrådet for Norges Barne- og

Ungdomsorganisasjoner, Noregs Mållag, Museumsforbundet, Amatørteaterrådet, Komponistforeningen og Norsk kulturforum (NOKU).

I tillegg til organisasjonenes uttrykte ønske om å oppgradere kulturens status og posisjon som politikkområde, har enkelte organisasjoner lagt vekt på at en slik lov kan sikre et mer forutsigbart bevilgningsgrunnlag. I mange kommuner har den uforutsigbare situasjonen gjort det vanskelig å drive kulturplanlegging med en tidshorisont på over ett år. På en konferanse i april 2006 om Soria-Moria-erklæringens kulturpolitiske ambisjoner sa leder for NOKU, Ingrid Grandum Berget, at loven bør sikre stabil finansiering. I følge henne kan ikke kulturtilbudet i Norge være bekjent av sin avhengighet av nordmenns spillegalskap (Grandum Berget 2006).

De store yrkes- og interesseorganisasjonene har hatt ulik holdning til en kulturlov. Landsorganisasjonen (LO) har uttalt seg positivt vedrørende en slik lov. Kommunenes Sentralforbund (KS) derimot, har gjentatte ganger uttalt seg negativt om statlige pålegg og øremerkinger av midler som binder kommuneøkonomien. KS har imidlertid innsett at en allmenn kulturlov kommer, og vil stille krav til utformingen av en slik lov. En allmenn kulturlov bør bli rammepreget, slik at den lokale handlefriheten på det kulturelle området opprettholdes, i følge KS. For øvrig forventer KS at med en ny lov følger det penger (Lian 2006).

I utkastet til kulturlov fra november 2006 presiseres det at det nettopp er en rammelov som er på trappene. Av hensyn til det lokale selvstyret skal loven være enkel og overordnet uten detaljerte føringer for bevilgningsnivå, prioriteringer eller organisering av kulturområdet i fylkeskommunen og kommunen, heter det.<sup>12</sup>

### **Departementets syn på allmenn kulturlov**

En viktig grunn til at Kirke- og undervisningskomiteen ikke fikk gjennomslag for en allmenn kulturlov, til tross for mange initiativ gjennom flere år, har vært departementets negative innstilling til en slik lov. Departementet innstilling har ikke vært mindre negativ under ledelse av de sosialistiske regjeringene enn under de borgerlige. Vi skal se nærmere på departementets argumentasjon mot en allmenn kulturlov.



På vegne av Korvald-regjeringen la Kirke- og undervisningsminister Anton Skulberg frem meldingen *Om organisering og finansiering av kulturarbeid*, for perioden 1973-74. I denne meldingen står det at de legale virkemidlene kan ha mindre heldige sider. Det trekkes frem at de fleste legale virkemidler er relativt sentralistiske i sin form og reduserer ansvaret og spillerommet for de som i praksis står for kulturarbeidet. I meldingen blir det også reist tvil om hvor effektive legale virkemidler er i forhold til andre typer virkemidler, som finansielle og organisatoriske sådanne.<sup>13</sup>

Det er tydelig at skepsisen i hovedsak knytter seg til særlover som pålegger kommunene å innfri statlig formulerte krav. Med andre ord kan denne uttalte skepsisen mot ytterligere lovutvikling på kulturområdet sees i lys av datidens politiske situasjon med et betydelig gjennomslag for distriktsverdier, lokalt forankret kultur og utbyggingen av det lokale nivået i kulturforvaltningen.

Høsten 1981, tre uker før Willoch dannet sin borgerlige samlingsregjering, la Kirke- og undervisningsminister for Arbeiderpartiet Einar Førde frem meldingen *Kulturpolitikk for 1980-åra*.<sup>14</sup> Hovedargumentet mot en allmenn kulturlov var at den nødvendigvis måtte bli svært omfattende og detaljert på grunn av det mangfoldige og skiftende kulturområdet.<sup>15</sup> Et alternativ ville være å utforme en rammelov med vide fullmakter til statlige organ, men da med fare for en sterkere sentralstyring av kulturområdet. I stedet for et utvidet lovgrunnlag, som for departementet fortonet seg som en mulig "papirtiger", satte man sin lit til de statlige tilskuddsordningene.

Heller ikke da Åse Kleveland la frem meldingen *Kultur i tiden* for Arbeiderpartiregjeringen i juni 1992, var tiden inne for en allmenn kulturlov. Kleveland pekte på de antatt store problemer med å fastsette et nivå for kulturbevilgninger og ytelser til kultur i den enkelte kommune. Med de store forskjellene i økonomi og behov fra kommune til kommune, ville en slik lov nødvendigvis få et preg av vilkårlighet, ifølge Kleveland.<sup>16</sup> Derfor ville det være lite hensiktsmessig å pålegge kommunene å yte bestemte tjenester eller opprette bestemte institusjoner eller aktiviteter. Kommunene selv vil ha de beste forutsetningene for å foreta prioriteringer, heter det i meldingen.<sup>17</sup> I tillegg ble mulighetene for å håndheve en slik lov problematisert. I stedet anbefalte Kleveland å etablere en klarere ansvarsfordeling mellom stat, fylke og kommune i kulturpolitikken, og da basert på finansielle virkemidler.

Departementets skepsis må settes inn i en bredere samfunnsmessig kontekst. Mens velferdskommunen ble bygd ut på 1970-tallet, ble kommunene gitt frihet til å disponere statlige midler innenfor et rammestyringsregime på 1980- og 90-tallet. Det går klart frem av Stortingsmelding nr. 35, *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk* for perioden 1991-92, at den generelle forvaltningsutviklingen skulle dreies i retning av mindre detaljstyring og mer rammestyring.<sup>18</sup> Også *Det nye inntektssystemet*, fra midten av 1980-tallet, må sees i lys av intensjonene om rammestyring.

Heller ikke i den siste kulturmeldingen, Stortingsmelding nr. 48 (2002-2003), som ble utarbeidet av Bondevikregjeringen, er det noe entusiasme å spore fra departementets side for en allmenn kulturlov. Her heter det at dersom departementet skal gå videre med vurderinger av en eventuell kulturlov, vil det være uaktuelt å gå inn for et fremlegg som innebærer å lovfeste prosentsatser til kultur.<sup>19</sup> Bruken av offentlige midler skal være tuftet på politiske prosesser og beslutninger. Det vil være feil å binde Stortingets budsjettkompetanse i lovs form, heter det. Samtidig satte den forrige regjeringen døra på gløtt for en allmenn kulturlov, men da som en symbollov – dvs. et signal om å ta kultur på alvor.<sup>20</sup>

### **Kulturlov og kommunalt selvstyre**

Det finnes både interne, politiske og eksterne samfunnsmessige forklaringer på at tiden først nå er moden for en allmenn kulturlov. I tillegg til at den politiske situasjonen er gunstig, har utviklingen innenfor kulturområdet i de siste 15 årene gjort spørsmålet mer aktuelt. Selv om den kommunale kultursektoren jevnt over har vært relativt økonomisk stabil på 1990-tallet, skjedde det store endringer av organiseringen som mange steder fikk direkte negative følger for kulturbevilgningene lokalt. Kommuneloven, som trådte i kraft i januar 1993, ga kommunene stort spillerom til å organisere sin virksomhet etter egne forutsetninger og behov.

Mange kommuner gikk bort fra egen kulturetat og slo kultursektoren sammen med andre sektorer, som skole og næring. Disse kommunene har hatt lavere utgifter til kultur enn de kommunene som valgte å beholde kultur som egen sektor (Myrvold 1998:79). Trine Monica Myrvold fastslår i sin rapport om kommunal kultursektor fra 1998:

*Hvis kommunene ser det som et overordnet mål å begrense de kommunale utgiftene, vil det være nyttig å bryte opp sektoriseringen av forvaltningen. Hvis derimot målet er å utvikle kultursektoren, synes det som om det er formålstjenelig å ha et eget*

*kulturutvalg og en selvstendig kulturetat. En selvstendig kulturetat er i denne forbindelse viktigere enn et eget hovedutvalg for kultur (1998:80).*

Gjennom de siste 30 årene er det skiftende kulturdepartementer som gjennomgående har vært den største bremseklossen for å få vedtatt en allmenn kulturlov. Departementets skepsis har tatt utgangspunkt i de kommunale selvstyreverdiene. Viktige verdier har vært lokal autonomi, demokrati og økonomisk effektivitet.

Mot denne argumentasjonen kan det innvendes at det finnes lover som nettopp har til hensikt å ivareta lokalsamfunnsinteressene – som et vern mot sentralstyring. Den nye kommuneloven som trådte i kraft i 1993, hadde nettopp som formål å styrke lokalsamfunnets handlefrihet og selvstendighet. Men en skal ikke glemme at den kommunale handlefriheten, som ivaretas av kommuneloven, slippes løs først etter at kommunene har innrettet seg etter statens pålegg. Kommuneloven har virkning kun i forhold til det som blir til overs etter at staten har bestemt sitt. Med den statlig pålagte standarden som i dag eksisterer for velferdsytelser i norske kommuner, blir det lite til overs.

For øvrig er spenningen mellom lokal autonomi og nasjonale likhetsstandarder nøye beskrevet og er en gjenganger som tema i norsk politisk historie. Francesco Kjellberg og Tore Hansen har sagt det slik:

*Graden av autonomi for den enkelte kommune – som tildels vil betinge det reelle innhold i det lokale demokrati – vil ikke bare måtte balanseres med effektivitetshensynet, men også med hensynet til en reell likhet i samfunnet (1986:17-18).*

En kan ikke gi kommunene betydelig større selvstendighet i forhold til disponering av egne ressurser og samtidig tro at det er mulig å oppnå et likt tilbud av velferdsgoder fra kommune til kommune. Når det innføres en allmenn kulturlov, er det med tanke på å sikre en minimumsstandard og en viss bredde på kulturtilbudet i kommune-Norge. Men i verste fall kan en samtidig få en situasjon der den kommunale handlefriheten på kulturområdet blir ytterligere begrenset. Med andre ord stilles det høye krav til både utformingen og praktiseringen av en slik lov, slik at denne evner å balansere behovet for lokale tilpasninger av kulturtilbudet og behovet for en statlig formulert forpliktelse på kulturområdet.

### **Armlengdes-avstand-prinsippet**

I utkastet til ny kulturlov heter det at det skal sikres gode rammevilkår for kulturlivet med utgangspunkt i «armlengdes-avstand-prinsippet».<sup>21</sup> Dette prinsippet fastholder en viss avstand mellom de politiske myndighetene og kulturlivet. Formålet er å sikre frihet i kulturell utfoldelse, men uten at myndighetene løper fra sitt ansvar på kulturområdet. Prinsippet om armlengdes avstand harmonerer til en viss grad med en av Harry Hillman-Chartrand og Claire McCaugheys «arkitektmodell», i deres beskrivelser av forholdet mellom staten og kulturlivet (Mangset 2003:21-22). I denne modellen har egeninntjening, for eksempel inntekter fra billettsalg, relativt liten betydning for den enkelte kulturinstitusjonens økonomi. Velferdsmessige, sosiale vurderinger ligger til grunn for den offentlige støtten til kulturvirksomhet. Et annet typisk trekk ved modellen er det betydelige innslaget av byråkrati, med et kulturdepartement som overordnet forvaltningsmessig myndighet på kulturområdet. Samtidig er armlengdes-avstand-organet Norsk kulturråd et vesentlig element i norsk kulturpolitikk.

I løpet av de siste 20 årene har den norske kulturpolitikken gjennomgått en endring bort fra offentlig velferdspaternalisme og i retning deregulering, med innslag av mer marked og egeninntjening. Hillman-Chartrand og McCaugheys modeller er mindre gyldige i dag. Det har skjedd en konvergering av modellene, de er mindre tydelige og de har fått mer preg av hybrider. I denne sammenhengen er det interessant at armlengdes-avstand-prinsippet stadfestes i lovs form. Med en kulturlov formaliseres prinsippet om avstand mellom stat og kulturliv, noe som kan åpne opp for mer kommersialisering. Alternativt kan en se for seg en utvikling der en nordisk variant av arkitektmodellen reetableres. Men hvilken utvikling en vil få, er avhengig av hvilken rolle Norsk kulturråd og andre armlengdes-avstand-organer vil tillegges i et fremtidig norsk kulturpolitisk regime.

### **Mulige konsekvenser av allmenn kulturlov**

Det er vanskelig å forutse hvilke konsekvenser en allmenn kulturlov vil få for kulturpolitikken og kulturlivet. Vi står her overfor en politikkers systemverden, med dens mål-middelrasjonalitet, strategier osv., som koloniserer en kulturlivets livsverden bestående av mangesidige sosiale relasjoner, flertydighet osv. Jürgen Habermas, og som nevnt Hans Skjervheim, har formulert koloniseringen som et kulturproblem med vidtrekkende

konsekvenser. En må bare innse at det kanskje aldri har eksistert eller vil eksistere noen klar grense mellom system- og livsverden.

En allmenn kulturlov vil stille krav til de statlige myndighetene om å gjøre politiske prioriteringer innenfor kulturfeltet. Som nevnt er det særlig organisasjonene innenfor kulturfeltet som har ivret for en lov som forplikter myndighetene overfor kulturområdet også i økonomiske nedgangstider. At en ny kulturlov knyttes til kravet om én prosent av statsbudsjettet til kulturformål, og at det må gjøres prioriteringer innenfor en slik ramme, vil kanskje vitalisere den kulturpolitiske debatten. Men det er også en viss fare for at en slik debatt vil perverteres til en prinsipløs kiving om offentlige midler.

En allmenn kulturlov kan få betydning på flere måter. Den kan gi et politisk signal om kulturens samfunnsmessige betydning, dvs. at den får en funksjon som symbollov. Loven vil understreke en politisk vilje og forpliktelse til å ta kultur på alvor. Dette vil kanskje bli den viktigste funksjonen en lov kan få. Dessuten kan den bidra til å opprettholde en minstestandard på kulturtilbud, tilbud av stor betydning for mange grupper. Bredden og nivået på kulturtilbudet varierer fra kommune til kommune. En kulturlov vil kunne gjøre sitt til å oppgradere kulturtilbudet i enkelte kommuner og i tillegg lettere innpasses i stedsutviklingsstrategier.

Det har også vært hevdet at en kulturlov er viktig ut fra hensynet til kulturens egenverdi. Blant annet har Fagforbundet fremmet et slikt synspunkt.<sup>22</sup> For å holde oss til Habermas' terminologi, er det et paradoks å skulle skjerme livsverden fra systemverden gjennom statlige tiltak. Det er grunn til å tvile på om en allmenn kulturlov vil bidra til å styrke kulturens egenverdi i den betydningen at kultur blir mindre instrumentell. I kulturpolitisk sammenheng vil kultur alltid være knyttet til forestillinger om samfunnsmessig nytte. For øvrig kan det ikke være noe prinsipielt galt i at store ressurser går til noe som er nyttig for samfunnet. Spørsmålet er hvordan man definerer og måler samfunnsnytte.

Når en allmenn kulturlov blir vedtatt, vil den bli møtt med både begeistring og skepsis. Enkelte vil frykte en ytterligere byråkratisering av kulturområdet. En allmenn kulturlov skal håndheves, og det betyr gjerne flere administratorer, kontrollører, evaluatorer og rapportører. Vil en byråkratisering bety avkortning av de midlene som ellers ville gått direkte til kulturelle

aktiviteter? Dette og mange andre spørsmål vil vi få svar på først etter at loven har virket noen år.

### **Avslutning**

Frontene mellom tilhengere og motstandere av en allmenn kulturlov har vært stabile og preget av de samme typene argumenter. Enkelte har vært bekymret for at en allmenn kulturlov vil bli en «papirtiger», mens andre har ment at en slik lov vil svekke det kommunale selvstyret. Departementet har vært den viktigste motstanderen, mens komiteen for kultursaker på Stortinget jevnlig har tatt initiativ til en allmenn kulturlov. At tiden er blitt moden for en kulturlov, har kanskje mest å gjøre med svekkelsen av den kommunale kulturadministrasjonen på 1990-tallet gjennom kommuneloven og den rammestyringen av sektorene som ble etablert.

Det er umulig si noe sikkert om konsekvensene av en allmenn kulturlov, men vi kan se for oss to faser i en utvikling der loven vil sette spor. I første omgang vil en i den lovformulerende fasen få i gang en viktig og forhåpentligvis prinsipiell diskusjon om mål og visjoner i kulturpolitikken. I neste omgang vil loven, etter at den trår i kraft, gjøre kultur mer synlig som politisk ansvars- og arbeidsområde.

En allmenn kulturlov vil fremtvinge en politisk stillingstaking til hvilke kulturformer og kulturpolitiske delområder som skal prioriteres. Samtidig må de statlige myndighetene ta stilling til hvordan utformingen av en slik lov vil berøre forholdet mellom statlig og kommunal styring på kulturområdet. I hele etterkrigstiden har de kulturpolitiske myndighetene i Norge forholdt seg til kultur som velferdsgoder. I hvilken grad myndighetene skal ta hensyn til lokal autonomi og statlige standarder på kultur som velferdsgoder, er spørsmål som må avklares gjennom det lovforberedende arbeidet.

I løpet av de siste 30 årene har det skjedd en delegering av velferdsoppgaver til kommunene. Ifølge Terje P. Hagen ble den tradisjonelle norske kommunemodellen for produksjon av velferdsgoder samtidig utfordret på flere måter (2005). Ifølge Hagen er det i flere sektorer behov for et bedre utbygd tjenestetilbud. Også på det kulturelle området etterlyses det tilbud som ikke alle kommuner kan gi. Dernest stilles det høyere krav til bredde, til valgfrihet på det kulturelle området i norske kommuner. Det er rimelig å tro at en kulturlov vil fungere som en rettighetsfesting av kvalitet og bredde på kulturtilbudet i norske kommuner.

Umiddelbart kan det innvendes at en rettighetsfesting på kulturområdet kan føre til en svekkelse av lokal autonomi ved at den enkelte kommune må strekke seg langt for å imøtekomme de krav og forventninger som knyttes til en slik rettighet. Dermed blir det mindre handlingsfrihet generelt for den enkelte kommune. Men denne innebygde spenningen i vårt styringssystem gjelder på nær sagt alle samfunnsområder. Det handler om å utvikle lover som balanserer mellom lokal handlefrihet og selvstendighet på den ene siden, og storsamfunnets forventninger til nasjonale standarder og variasjon i velferdstilbud på den andre siden.

Det er grunn til å tro at kulturpreferansene varierer betydelig mellom grupper innad i en kommune. En kan anta at variasjonene i preferanser er størst i kommuner med en uensartet befolkning i økonomisk, sosial og demografisk forstand. I slike kommuner er det vanskelig å oppnå oppslutning i lokalbefolkningen om tiltak på kulturområdet.

Det som likevel kan tale for en betydelig grad av selvstendighet for den enkelte kommune på kulturområdet, er at de kommunale kulturmyndighetene raskt må kunne respondere på endringer i behov og ønsker. I lovutkastet heter det at en lovfesting ikke må skape rigiditet, men ta hensyn til nødvendig tilpasning til lokale behov og fortløpende endringer i kulturpolitikken.<sup>23</sup> Etterspørselen av kultur er sensitiv i forhold til alder, sosial og økonomisk situasjon. Med den samfunnsmessige mobilitet og kompleksitet en står overfor, stilles det høye krav til de kommunale myndighetene om raskt å kunne omstille seg innenfor kulturområdet.

Konklusjonen er at med en allmenn kulturlov kan en se for seg en type rettighetslov som forplikter kommunene til en minimumsinnsats på kulturområdet, men som samtidig har en type fleksibilitet som gjør det mulig for den enkelte kommune å gjøre prioriteringer og omprioriteringer i henhold til skiftende behov hos lokalbefolkningen. Dermed kommer en ikke utenom en økt statlig ressursinnsats på kulturområdet, midler som gjør det kommunale handlingsrommet reelt på kulturområdet.

---

*Sture Kvarv er førsteamanuensis i kulturpolitikk ved Institutt for kultur- og humanistiske fag, Høgskolen i Telemark. Han har publisert artikler om kulturpolitikk, kulturforvaltning, idrettspolitikk, by- og samfunnsplanlegging. Kvarv har skrevet boken Forvaltningen – Fra embetsstyring til management (2000) og doktoravhandlingen Yrkesroller og fagideologiske brytninger i fysisk planlegging i Norge, 1920-1970 (2003).*

---

## NOTER

- <sup>1</sup> Se Kulturdepartementet. St.meld. nr. 61 (1991-92): *Kultur i tiden*, s. 54-55.
- <sup>2</sup> Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet: *Soria Moria-erklæringen 2005*, s. 61.
- <sup>3</sup> Kultur- og kirkedepartementet: *Høring – utkast til lov om offentlige myndigheters ansvar for kulturvirksomhet og drøfting av spørsmålet om grunnlovsfesting av kulturhensyn*. Høringsnotat, 6. november 2006.
- <sup>4</sup> Kultur- og kirkedepartementet: Høringsnotat av 6. november 2006, pkt. 5, Internasjonale utfordringer.
- <sup>5</sup> Kulturdepartementet. St.meld. nr.61 (1991-92): *Kultur i tiden*, s. 53-54
- <sup>6</sup> Se *Bibliotekaren. Tidsskrift for Bibliotekarforbundet*. 10. årgang 2002, nr. 12, s. 7.
- <sup>7</sup> Kulturdepartementet. St.meld. nr. 61 (1991-92): *Kultur i tiden*, s. 100.
- <sup>8</sup> Kultur- og kirkedepartementet: *Høring – utkast til lov om offentlige myndigheters ansvar for kulturvirksomhet og drøfting av spørsmålet om grunnlovsfesting av kulturhensyn*. Høringsnotat, 6. november 2006. Pkt. 9 merknader til enkelte bestemmelser, til § 1. Formål.
- <sup>9</sup> Kultur- og kirkedepartementet: Høringsnotat av 6. november 2006, pkt. 9, Merknader til enkelte bestemmelser til § 2. Definisjoner.
- <sup>10</sup> Kulturdepartementet. St.meld. nr. 61 (1991-92): *Kultur i tiden*, s. 53.
- <sup>11</sup> Kulturdepartementet. St.meld. nr. 61 (1991-92), s. 53.
- <sup>12</sup> Kultur- og kirkedepartementet: *Høring – utkast til lov om offentlige myndigheters ansvar for kulturvirksomhet og drøfting av spørsmålet om grunnlovsfesting av kulturhensyn*. Høringsnotat, 6. november 2006. Pkt. 7. Generelle merknader til lovutkastet.
- <sup>13</sup> Kyrkje- og undervisningsdepartementet. St.meld. nr.8 (1973-74): *Om organisering og finansiering av kulturarbeid*, s. 52.
- <sup>14</sup> Kyrkje- og undervisningsdepartementet. St.meld. nr. 23 (1981-82): *Kulturpolitikk for 1980-åra*, s. 50-51.
- <sup>15</sup> Kyrkje- og undervisningsdepartementet. St.meld. nr. 23 (1981-82), s. 51.
- <sup>16</sup> Kulturdepartementet. St.meld. nr. 61 (1991-92): *Kultur i tiden*, s. 54.
- <sup>17</sup> Kulturdepartementet. St.meld. nr. 61 (1991-92), s. 54.
- <sup>18</sup> Arbeids- og administrasjonsdepartementet. St.meld. nr. 35 (1991-92): *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk. Fundament for fellesskap*.
- <sup>19</sup> Kultur- og kyrkjedepartement. St.meld. nr. 48 (2002-2003): *Kulturpolitikk fram mot 2014*, s. 230.
- <sup>20</sup> Kultur- og kyrkjedepartement. St.meld. nr. 48 (2002-2003), s. 230.
- <sup>21</sup> Kultur- og kirkedepartementet: *Høring – utkast til lov om offentlige myndigheters ansvar for kulturvirksomhet og drøfting av spørsmålet om grunnlovsfesting av kulturhensyn*. Høringsnotat, 6. november 2006. Pkt. 9. Merknader til enkelte bestemmelser.
- <sup>22</sup> Fagforbundet. *Allmenn kulturlov. Fagforbundets svar på St.meld. nr. 48: Kulturpolitikk fram mot år 2014*. Oslo 9. februar 2004.
- <sup>23</sup> Kultur- og kirkedepartementet: *Høring – utkast til lov om offentlige myndigheters ansvar for kulturvirksomhet og drøfting av spørsmålet om grunnlovsfesting av kulturhensyn*. Høringsnotat, 6. november 2006. Pkt. 7. Generelle merknader til lovutkastet.

## LITTERATUR

BERNT, JAN FRIDTJOF OG DOUBLET, DAVID R. (1996). *Juss, Samfunn og rettsanvendelse. En introduksjon til rettsvitenskapen*. Ad Notam Gyldendal, Oslo.

GISKE, TROND (2006). Kulturlov om et år?, i *Scenekunst* fredag 21. april 2006.

GRANDUM BERGET, INGRID (2006). Kulturlov. *Konferanse om kulturlov*. Black Box, Oslo 21. april 2006.

HAGEN, TERJE P. (2005). Kommuner, velferdsstat og demokrati, i NOU 2005:06: *Samspill og tillitt*. Kommunal- og regionaldepartementet.

KJELLBERG, FRANCESCO OG HANSEN, TORE (1986). *Det kommunale hamskifte*. Gyldendal Norsk Forlag, Oslo.



---

LIAN, EVA (2006). Innspill fra KS. *Konferanse om kulturlov*. Black Box, Oslo 21. april 2006.

MANGSET, PER (1992). *Kulturliv og forvaltning. Innføring i kulturpolitikk*. Universitetsforlaget, Oslo.

MANGSET, PER (2003). Vi og de andre. Norsk kulturpolitikk i et internasjonalt og komparativt perspektiv. Foreløpig/uavsluttet manus i prosjektet *Norsk kulturpolitikk 1814-2014*.

MESTAD, OLA (2006). Formål og innhold i ei generell kulturlov. *Konferanse om kulturlov*. Black Box, Oslo 21. april 2006.

MYRVOLD, TRINE MONICA (1998). *Kultursektor i forvitring? Økonomiske og organisatorisk utvikling i kommunal og fylkeskommunal kultursektor på 90-tallet*. Prosjektrapport 18, NIBR Oslo.

ROSHAUW, HELENE (1980). *Fra mesénvirksomhet til velferdspolitik*. *Utviklinga av norsk kulturpolitikk*. Hovedoppgave i statsvitenskap. Oslo 1980.

SKJERVHEIM, HANS (1976). Kultur og kulturpolitikk – er dei vindskeive i høve til kvarandre?, i Skjervheim: *Deltakar og tilskodar og andre essays*. Tanum Norli, Oslo.

AANDERAA, JOHS. (1994). Femten år med `Ny kulturpolitikk`, i Georg Arnestad: *Kulturårboka 1994*. Det Norske Samlaget, Oslo.