



Rammer for fylkeskommunal virkemiddelbruk på kultur- og folkehelseområdet

Kultur- og folkehelseområdet består av folkehelsearbeid, kunst, allmenn kultur, kulturformidling, idrett og friluftsliv, frivillig arbeid, forskningsinstitusjoner, kulturmiljø og kulturarv, museum, arkiv og kulturhistorie, den kulturelle grunnmuren, organisasjonslivet, kulturskolene, møteplasser, bibliotek og kulturhus, anlegg for fysisk aktivitet og for kunst og kulturelle virksomheter, og kreativ næring.

Kultur- og folkehelseområdet er mangfoldig i både organisering og aktivitet. Møteplasser kan organiseres av frivilligheten, merking av stier kan gjennomføres av en kommune, opplysningskampanjer kan koordineres av fylkeskommunen og museer kan driftes av staten. Dette styringsdokumentet skal klargjøre fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler, og lovpålagte oppgaver på kultur- og folkehelseområdet. Dokumentet bidrar derfor til å avgrense egen innsats og tydeliggjøre hvilke oppgaver som ligger på andre forvaltningsnivå og bidrar til å strategisk forankre egen virkemiddelbruk. Styringsdokumentet skal utfylle Balansekunst frem til strategien revideres og innholdet eventuelt tilføyes strategien.

1. Kulturpolitikk og armlengdes avstand

1.1 Kulturbegrep

For enkeltmennesket er muligheten til å delta, skape og oppleve en viktig del av kulturens betydning. Samtidig har kunst og kultur en samfunnsbyggende kraft. Denne kraften ligger først og fremst i evnen til å være verdiskapende i kulturell betydning. Det vil si at kulturen står for foredling av verdier knyttet til dannelse, nyskaping, mangfold, kvalitet, ytringsfrihet, identitet og toleranse.

Hvordan offentlige styresmakter har forstått, og beskrevet, kulturbegrepet har lagt føringer for kulturpolitikken i Norge og dermed det offentliges engasjement på området. Det er et bredt kulturbegrep som benyttes i fylkeskommunal sammenheng, det vil si at også idrett, friluftsliv, frivillighet, kunst, kulturarv og kulturnæring inkluderes. I tillegg er folkehelsedimensjonen et gjennomgående tema som berører befolkningen i en eller annen grad.

1.2 Egenverdi og samfunnsverdi

Som KS skriver i sin veileder, handler kulturpolitikk om å peke på verdier og utvikle mål, prioriteringer og virkemidler som gjør kultur til en integrert del av samfunnsutviklingen. Balansekunst, kulturstrategien for Trøndelag, peker på at det er kulturens egenverdi som først og fremst må ligge til grunn for politikkutforming og offentlig satsing og prioriteringer av virkemidler.

I strategien anerkjennes kultur som et verktøy og en viktig drivkraft i samfunnsbyggingen, og det understrekes samtidig at kultur har en verdi i seg selv. Det legges til grunn at disse to rollene



eller egenskapene – egenverdi og samfunnsnyttan – ikke er motstridende, men virker sammen og samtidig.

Kultur har samtidig en generell nytteverdi og kan derfor bidra til økonomisk vekst, sysselsetting, bolyst, opplevelsesnæring og lignende. Men det er egenverdien som er grunnlaget for merverdien for den enkelte og samfunnet.

1.3 Armlengdes avstand

Prinsippet om armlengdes avstand er en viktig del av kulturpolitikken. I Meld. St. 8, Kulturens kraft, står det at «Prinsippet om armlengdes avstand er blitt omtalt som kulturpolitikken grunnlov og peikar grunnleggjande sett på den oppfatninga at kunsten må vere fri. Armlengdsprinsippet representerer dermed idealet om kunstnarisk fridom. Prinsippet har samanheng med at demokratiske statar har behov for å hindre at staten som maktorgan utøver press, sensurerer eller skeivfordeler ressursar til kunstnarar. På denne måten dreier prinsippet seg òg om å sikre yringsfridom og eit mangfald av kulturytringar».

Armlengdes avstand handler om å opprette avstand mellom politikk og kunst og kultur, for eksempel i valg av program eller tildeling av støtte, for å beskytte den kunstneriske yringsfriheten og praksisen. Muligheten for fri og uavhengig kunst og kultur er et viktig demokratisk prinsipp. Beslutninger som forutsetter kunstfaglig skjønn, må ikke gjøres av politikere, men av personer med kunstfaglig kompetanse. Dette kan være i kulturvirksomhetene selv, eller i oppnevnte kunstsakkyndige utvalg. Det kan også være ansatte med kunstfaglig kompetanse i fylkesdirektørens stab i saker der kunst- eller kulturfaglig skjønn i hovedsak legges til grunn for beslutning.

Praksis har vært at statlige tilskudd til sektoren har vært uten politiske bindinger knyttet til produksjon, formidling eller uttrykk, men at styresmaktene kan formulere retning og overordna mål. Samtidig har offentlige styresmakter hatt kulturpolitiske satsinger knyttet til mangfold og deltagelse, både med tanke på innhold, aktivitet og muligheten for den enkelte til delta, skape og oppleve.

Samtidig må det være et felles mål for fylkeskommunen og virksomhetene på kultur- og folkehelseområdet å utforske handlingsrommet som eksisterer mellom kulturens egenverdi og dens samfunnsbyggende kraft til det beste for kunsten, kulturen og samfunnet generelt. Samskaping og samhandling mellom fylkeskommunen og aktørene på kultur- og folkehelseområdet kan bidra til å innfri samfunnsoppdraget og mandatet til både aktørene og fylkeskommunen.

2. Lovpålagte oppgaver og samfunnsutvikling

2.1 Lovpålagte oppgaver

[Kommuneloven](#), [forvaltningsloven](#) og [offentlighetsloven](#) er lover som regulerer fylkeskommunen generelt. I tillegg regulerer [folkehelseloven](#), [folkebibliotekloven](#), [friluftsløven](#), [kulturminneløven](#), og [kulturloven](#) kultur- og folkehelseområdet spesielt. Samfunnsutviklerrollen, og politikernes ombudsrolle, kan føre fylkeskommunen inn på flere samfunnsområder enn fylkeskommunens ansvars- og tjenesteområder. Samtidig er det de lovpålagte oppgavene som er



fylkeskommunens ansvars- og tjenesteområder på kultur- og folkehelseområdet. Når fylkeskommunen arbeider opp mot frivillighet, ungdom eller organisasjonsarbeid, vil det være i forbindelse med de lovpålagte oppgavene.

Folkehelseloven gir fylkeskommunen ansvar for å fremme folkehelse. Dette skal fylkeskommunen innen de oppgaver og med de virkemidler som fylkeskommunen er tillagt. Dette skal skje gjennom regional utvikling og planlegging, forvaltning og tjenesteyting og tiltak. Fylkeskommunen skal understøtte folkehelsearbeidet i kommunene, blant annet ved å gjøre opplysninger og kunnskap tilgjengelig. Fylkeskommunen skal være pådriver for, og samordne folkehelsearbeidet i fylket, for eksempel gjennom partnerskap.

Folkebibliotekloven skal sikre at folkebibliotekene kan bidra til demokrati og ytringsfrihet i samfunnet ved å sikre tilgang til informasjon og å gi arenaer for en åpen og opplyst offentlig samtale. Fylkeskommunen skal ivareta regionale bibliotekoppgaver og regional bibliotekutvikling, herunder gi råd til lokale myndigheter, yte bibliotekfaglig veiledning og assistanse, og arrangere møter og kurs om bibliotekspørsmål.

Friluftsløven regulerer personers rettigheter og plikter for opphold i, og bruk av naturen i Norge. Friluftsförvaltningen skal skje i friluftorganene, som er departement, direktorat, statsforvalter, fylkeskommune og kommune. Som friluftorgan skal fylkeskommunen arbeide for å fremme friluftsmål innen sitt område og har et generelt ansvar for å fremme allmenhetens friluftinteresser. I tillegg kan Klima- og miljødepartementet tillegge fylkeskommunen ansvaret for nærmere bestemte oppgaver for å fremme og tilrettelegge for friluftslivet.

Kulturminneløven skal bidra til å ivareta og verne kulturminner og kulturmiljø. Ifølge loven skal fylkeskommunen kontaktes i forhold knyttet til fredning. Fylkeskommunen er ansvarlig for kulturmiljø i fylkene og har vedtaksmyndighet etter kulturminneløven. I tillegg til å forberede saker for Riksantikvaren, har fylkeskommunene ansvar for å lede arbeidet med regional planstrategi, regionale planer og regionale planbestemmelser. Fylkeskommunen skal også sørge for at det tas hensyn til kulturmiljø i planleggingen, også på kommunenivå.

Kulturloven fastslår myndighetenes ansvar for å fremme og legge til rette for et bredt spekter av kulturvirksomhet, slik at alle kan få mulighet til å delta i kulturaktiviteter og oppleve et mangfold av kulturuttrykk. Fylkeskommunen skal sørge for økonomiske, organisatoriske, informerende og andre relevante virkemidler og tiltak som fremmer og legger til rette for et bredt spekter av kulturvirksomhet regionalt. I tillegg skal stat, fylke og kommune i fellesskap sørge for at kulturlivet har forutsigbare utviklingskår, fremme profesjonalitet og kvalitet i kulturtilbudet og legge rette for deltagelse i kulturaktiviteter, og sørge for at personer, organisasjoner og institusjoner har tilgang til informasjon om ordninger med økonomisk støtte og om andre virkemidler og tiltak.

2.2 Ansvars- og oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene

Lovene fastslår styresmaktenes ansvar og virksomhetene på de ulike områdene. Lovene beskriver også oppgavefordelingen mellom de tre forvaltningsnivåene, og hvordan ulike nivåene skal sørge for relevante virkemidler som legger til rette for aktivitet på alle nivå. For å innfri forventningene i loven kreves det samhandling mellom forvaltningsnivåene, men også en



forståelse hos aktørene på kultur- og folkehelseområde for hvem som har ansvar for hva. Dette gjelder for alt fra frivillige lag og organisasjoner til konsoliderte museumsenheter og kunstinstitusjoner.

Statens oppgaver

Statens engasjement varierer stort på de ulike områdene. I sektorovergripende områder, som folkehelse, berøres flere statlige virksomheter av loven. Dette er snevret inn i folkebibliotekloven, hvor statlige oppgaver omfatter bibliotekformål som ikke naturlig hører inn under den enkelte kommunes ansvarsområde, eller som er av særlig betydning for opprettholdelse av et nasjonalt biblioteksystem.

Friluftsløven har flere paragrafer som skal verne friluftslivets naturgrunnlag og sikre allmenhetens rett til ferdsel, opphold i naturen. Samtidig gis statens et mer generelt ansvar for å fremme allmenhetens friluftsinnteresser. Videre er kulturminneløven den mest detaljrike løven, men også her pekes det på et nasjonalt ansvar, å ivareta landets kulturminner og kulturmiljø.

Kulturloven er en overordnet rammeløv som gir et generelt ansvar. Paragraf 3 sier at staten skal fremme og legge til rette for et bredt spekter av kulturvirksomhet over hele landet gjennom rettslige, økonomiske, organisatoriske, informerende og andre relevante virkemidler og tiltak, og at staten skal utforme virkemidler og gjennomføre tiltak for å fremme og verne et mangfold av kulturuttrykk i samsvar med internasjonale retter og plikter.

Fylkeskommunen

Løvene på kultur- og folkehelseområdet gir fylkeskommunen ansvar for å fremme, tilrettelegge, samordne og gi råd. I tillegg pålegger enkelte av løvene oppgaver, ut over generell regional utvikling og planlegging, forvaltning, tjenesteyting og tiltak.

Folkehelseløven pålegger for eksempel fylkeskommunen å føre oversikt over helsetilstand og påvirkningsfaktorer i fylket.

Fylkeskommunens hovedinnsats vil ligge innenfor de lovpålagte oppgavene. Fylkeskommunens ansvar innen plan og bygningsloven, og rollen som regional samfunnsutvikler, er en styrke i forhold til de nasjonale forventningene til regional planlegging og oppgaver som går på tvers av kommunegrenser. Samtidig vil samfunnsutviklerrollen føre til innsats ut over de lovpålagte oppgavene, i tråd med definisjonen av rollen, men innenfor fylkeskommunens tjenesteområder. For kultur- og folkehelseområdet gjelder dette tjenestene under kultur, folkehelse, idrett, kulturminner og friluftsliv. Samtidig vil fylkestingets ombudsrolle kunne føre til at saker utenfor fylkeskommunens ansvarsområde settes på dagsorden, eller utredes.

Kommunene

Kommunene har hovedansvar for det mer direkte tjenestetilbudet til innbyggerne, frivillig sektor og lokal tilrettelegging av kulturvirksomhet. SSBs kulturstatistikk viser at norske kommuners bevilgning til kultur er større enn stat og fylkeskommune til sammen. Kommunene er derfor den viktigste aktøren for et variert kulturliv. De har også ansvar for den kulturelle grunnmuren, som er basis for innbyggernes kulturtilbud.



Grensene mellom forvaltningsnivåenes ansvar er i utgangspunktet logiske og forståelige. Staten skal ha et nasjonalt blikk, fylkeskommunene et regionalt og kommunene ha ansvar for det som er lokalt. I praksis kan likevel rollene blandes.

2.3 Fylkeskommunens regional rolle

Fylkeskommunen sin regionale rolle er blant annet nedfelt i plan- og bygningsloven. I tillegg arbeider Trøndelag fylkeskommune ut fra en forståelse av samfunnsutviklerrollens tre dimensjoner, som beskrevet av NIBR, og gjengitt i regional planstrategi 2024-2027:

- 1) gi strategisk retning til samfunnsutviklingen
- 2) mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn
- 3) samordne, koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk

Hensyn til den regionale dimensjonen er en forutsetning for tildeling av fylkeskommunalt tilskudd til drift, prosjekt og tiltak. Den regionale dimensjonen kan beskrives ut fra to prinsipielle hovedkriterier:

Geografisk kriterium: geografisk nedslagsfelt og virkeområde

Det geografiske kriteriet vurderer hvorvidt den aktuelle virksomheten omfatter flere kommuner og/eller om tiltaket blir gjennomført eller har deltagere fra flere kommuner.

Rent lokale tiltak blir ikke prioritert og lokal offentlig finansiering skal være hovedkilden til finansieringen av lokale tiltak.

Funksjonskriterium: regional funksjon i kraft av oppdrag, størrelse, faglig tyngde, kvalitet og særpreget

Funksjonskriteriet tar utgangspunkt i innholdet og karakteren til virksomheten/tiltaket. Videre hvilken verdi dette har lokalt, regionalt, og i noen tilfeller nasjonalt og internasjonalt. For større institusjoner følger det av virksomhetens omfang, faglige tyngde, og betydning for beboerne i fylket, at virksomheten har en slik regional funksjon. Størrelse og omfang trenger ikke være avgjørende. Hensynet til faglig kvalitet og grad av nyskaping kan også ligge til grunn for at en institusjon, eller tiltak, har en regional rolle.

Ved vurdering av om kravet til regionalt betydninger er oppfylt, vil det i praksis være nødvendig å se de to kriteriene i sammenheng.

Med grunnlag i denne forståelse kan en avgrense og harmonisere det regionale ansvaret med kommunene og staten. Dette innebærer at fylkeskommunen for eksempel ikke skal tildele tilskudd ut fra en lokalpolitisk begrunnelse. Dette vil være et kommunalt ansvar. Fylkeskommunal kulturpolitikk skal være utviklende og samordnende, men ikke en erstatning for manglende eller mangelfull kommunal eller statlig kulturpolitikk. Samtidig skal fylkeskommunen, i samarbeid med kommune, stat eller private, bidra på en måte som samlet sett gir bedre finansiering. Forutsetningen er at fylkeskommunen sitt bidrag speiler og tar hand om regional interesse og prioritering.



3. Bærekraft

FNs bærekraftsmål er utgangspunkt for all regional planlegging. Trøndelagsplanen definerer regionens overordna mål fram mot 2030. Balansekunst, kulturstrategien i Trøndelag, med tilhørende handlingsplaner bygger på Trøndelagsplanen og er en retningsgivende regional strategi. Fylkeskommunen som regional samfunnsutviklingsaktør har gjennom regional planlegging et særlig ansvar for at aktører trekker i samme retning for å utvikle Trøndelag.

FNs bærekraftsmål krever omstilling av samfunnet. Målene er globale, men løsningene er lokale. Bærekraftsmålene skal være førende for samfunnsutviklinga, og kulturlivet har et medansvar for å nå de. Kultur og folkehelse har et potensial til å skape et samfunn sterkere orientert om lokale/regionale opplevelser, kultur og fritidsaktiviteter framfor forbruk av varer. Dette vil være et godt bidrag til å oppnå FNs bærekraftsmål. Et fritt kulturliv kan utfordre og overraske, og fremme samfunnsverdier som skaper sosial og demokratisk bærekraft.



4. Kilder

Balansekunst - kulturstrategi for Trøndelag: <https://www.trondelagfylke.no/vare-tjenester/plan-og-areal/regional-planlegging/regionale-strategier2/balansekunst---kulturstrategi-for-trondelag/>

Hvordan ivareta kunstnerisk frihet og samtidig drive en aktiv kulturpolitikk? - Et refleksjonshefte om armlengdes avstand-prinsippet for folkevalgte og ledere i kultursektoren: <https://www.ks.no/contentassets/5e2997aeb414be1b488a8fec7648431/23290-KS-Refleksjonshefte-F41-Interactive.pdf>

Lov om offentlege styresmakters ansvar for kulturverksemd (kulturlova): <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2007-06-29-89>

NIBR-rapport 2015:17. Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå: Videreutvikling av rollen gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging: https://www.regjeringen.no/contentassets/98e85f1aca7c4d4d9393506ee3e165bc/samfunnsutviklerrollen_regionalt_folkevalgt-niva.pdf

NOU 2013: 4 – Kulturutredningen 2014: <https://www.regjeringen.no/contentassets/1e88e03c840742329b9c46e18159b49c/no/pdfs/nou201320130004000dddpdfs.pdf>



Ot.prp. nr. 50 (2006-2007) Om lov om offentlege styresmakters ansvar for kulturverksemd (kulturlova), 7 Merknader til føresegnene i lovframlegget:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-50-2006-2007-/id462799/?ch=7>

Stortingsmelding 8 (2018-2019) Kulturens kraft — Kulturpolitikk for framtida:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-8-20182019/id2620206/>

Prop. 6 L (2024–2025) Endringar i kulturlova

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-6-l-20242025/id3067766/>