

Notat

Til Folketingets Kulturudvalg

9. marts 2015

Oplæg vedrørende armslængdeprincippet

Den 19. marts 2015, kl. 11-12, er Folketingets Kulturudvalg inviteret til at drøfte definitioner af armslængdeprincippet og selvforvaltningsprincippet på kulturens område med kulturministeren.

Kulturministeren redegjorde på et samråd om armslængdeprincippet den 28. januar 2015 for ministerens opfattelse af princippet. Ministeren udtalte bl.a. følgende:

"I Danmark har vi et armslængdeprincip, fordi vi grundlæggende anerkender, at den kunstneriske frihed er vigtig. Kunsten skaber grundlag for vores samfundsdebat, vores ideer og vores fællesskab, og derfor er det vigtigt, at den kan udvikle sig frit. Vi har et ønske om at støtte kunsten, fordi vi anerkender, at det er vigtigt, at vi har et mangfoldigt og frodigt kunst- og kulturliv. Men for at undgå, at "den, der betaler for musikken, også bestemmer, hvad der skal spilles", har vi knæsat armslængdeprincippet.

Kunsten skal kunne udvikle sig ud fra sin indre æstetiske logik og ikke ud fra politikernes skiftende luner eller opfattelser af kunst. Der skal være afstand mellem de politiske og de kunstfaglige beslutninger. Der skal være armslængde.

Armslængdeprincippet handler grundlæggende om tillid. Tillid til, at de personer og institutioner, der har ansvar for et område, også er dem, der er bedst til at træffe de faglige beslutninger, der har med løsning af institutionens opgaver at gøre.

Selvom der muligvis er forskellige udlægninger af armslængdeprincippet, så er det min opfattelse, at det er bedst for institutionerne, at vi får en fælles forståelse af, hvad grundtanken og meningen med armslængdeprincippet er. Nemlig at lade ansvaret for de faglige prioriteringer ligge hos dem, der har de faglige kompetencer hertil."

Historisk

Der refereres traditionelt til armslængdemodellen som opstået i årene efter 2. verdenskrig i Storbritannien, hvor det britiske Arts Council of Great Britain (etableret i 1946) betegnes som den oprindelige model for armslængde. The Arts Council skulle i sin oprindelige model være helt uafhængigt af politiske miljøer og af fagforeninger/interesseorganisationer. Medlemmerne skulle alene vælges i kraft af deres personlige status. Dvs. at den oprindelige betydning af armslængdeprincippet henviser til, at sådanne medlemmer ikke måtte repræsentere interesseorganisationer.

Som en mulig modpol til Storbritanniens kulturpolitik med armslængdeorganer betragtes historisk set Frankrig, hvor kulturpolitikken generelt styres fra et centralt kulturdepartement, ofte med direkte politisk indgriben.

De nordiske lande (Danmark, Sverige, Finland og Norge) placerer sig alle et sted mellem de idealtypiske britiske og franske modeller, hvor der i alle lande er kulturadministrationer og samtidig findes en form for kulturråd, som fordeler statslig støtte til kunstnere og kunstprojekter i armslængde fra politiske myndigheder.¹ I Danmark har vi dog ikke tradition for anvendelse af armslængdeprincippet i den forstand, at medlemmerne af sådanne råd skal være uafhængige af interesseorganisationer.

Definitioner

Armslængdeprincippet er ikke et præcist defineret begreb. Det er et begreb, der er genstand for fortolkninger og udvikles løbende.² Armslængdeprincippet udgør et ”kamp- og diskussionsfelt”, jf. Jørn Langsted. Ifølge Langsted fungerer armslængdeprincippet, så længe det opererer inden for en ramme af politisk udsagt enighed.³

I Kunststøtteudvalgets rapport fra 2011 definerede udvalget, for så vidt angår kunststøtteområdet, armslængdeprincippet således: *”Armslængdeprincippet indebærer, at kunststøtten, inden for overordnede politisk fastlagte rammer, fordeles af uafhængige organer, der arbejder på afstand af og uden indflydelse fra det politiske system.”*

Brugen af armslængdeprincippet begrænser sig i praksis dog ikke til organiseringen af kunststøtteorganer; det bruges både på andre fagområder, f.eks. på skatteområdet og inden for forskning, ligesom der kulturområdet har været refereret til princippet mere generelt, dvs. ud over kunststøtteområdet.

Den norske forsker Per Mangset peger i en analyse af armslængdeprincippet m.v. på, at armslængdeprincippet befinder sig i et vanskeligt grænseland mellem overordnede kunstpolitiske prioriteringer og konkrete kunstneriske valg. Ifølge Mangset bør man ikke opfatte armslængdeprincippet som et entydigt enten-eller-princip, men snarere som en *kontinuerlig dimension mellem kunstnerisk autonomi og kulturpolitisk styring*.⁴

Grundtanken bag armslængdeprincippet anvendes i dag på forskellige dele af Kulturministeriets område som udtryk for den tanke, at der bør være en adskillelse mellem på den ene side den politiske beslutningsproces og fastlæggelsen af overordnede rammer og på den anden side tildeling af støttemidler og udfoldelsen af de kulturelle tilbud. I visse tilfælde er kulturministerens mulighed for indblanding afskåret ved lov.

¹ Mangset, Per: En Armslængdes afstand eller statens forlængede arm?, 2012

² Ahlberg, Tom: ”Armslængde for begyndere – og kulturministre”, 2014

³ Langsted, Jørn: Spændvidder – om kunst og kunstpolitik, 2010

⁴ Mangset, Per: En Armslængdes afstand eller statens forlængede arm?, 2012

Kunststøtteudvalget sondrede mellem armlængdeprincippet og selvforvaltningsprincippet, sidstnævnte vedrører ifølge Kunststøtteudvalget ”*de tilfælde, hvor staten efter politisk beslutning støtter kulturinstitutioner, der ledes af en bestyrelse, der ansætter den kunstneriske ledelse, og som har et ret stort frirum til ledelse af egne faglige aktiviteter, og hvor der er armlængde mellem den ledelse, der træffer de kunstneriske dispositioner, og det politiske system.*”⁵

I kulturpolitisk sammenhæng henviser Peter Duelund til begrebet og beskriver, at det har rod i den frihedstradition i organiseringen af det danske samfund, som blev grundlagt med højskole, andels- og arbejderbevægelsen under det moderne samfunds gennembrud i slutningen af det forrige århundrede, hvor andelsmejerier og højskoler blev grundlagt på princippet om kollektiv selvforvaltning⁶. Brugen af begrebet selvforvaltning er dog ikke entydigt, og det bruges også i bredere sammenhæng, f.eks. inden for pædagogik og som betegnelsen for kommunernes selvstyre.

Per Mangset beskriver, at kombinationen af armlængdeprincippet og interesserepræsentation har særlig høj legitimitet i Danmark, hvilket f.eks. kommer til udtryk ved, at kunstnernes interesseorganisationer udpeger medlemmer til repræsentantskabet for Statens Kunstfond, og at der ofte refereres til dette som selvforvaltning. Ifølge Per Mangset ville det være mere rammende at betragte interessegrupperepræsentation i statslige råd og udvalg på kulturområdet som den mere almene nordiske *korporatisme*⁷, hvilket nok bedre ville svare til, hvordan interesseorganisationsindflydelse på andre samfundsområder i Danmark betegnes.

Sondringen mellem armlængdeprincippet og selvforvaltningsprincippet i Kunststøtteudvalgets rapport må derfor tages som udtryk for Kunststøtteudvalgets definitoriske valg i den opgave, udvalget var stillet overfor, med at beskrive det danske kunststøttesystem.

I forhold til de kulturinstitutioner, der indgår i Kulturministeriets administrative hierarki, anvendes begrebet *faglig autonomi*⁸. Begrebet faglig autonomi indeholder elementer af de samme overvejelser som vedrørende armlængdeprincippet og selvforvaltningsprincippet. Udgangspunktet er, at statsinstitutioner under Kulturministeriet – f.eks. Det Kongelige Bibliotek - indgår i en samlet hierarkisk organisation, dvs. i et over/underordningsforhold. Den overordnede myndighed kan formelt udstede generelle og konkrete tjenestebefalinger vedrørende såvel formelle som materielle spørgsmål m.v. Dette udgangspunkt gælder, med mindre andet er fastsat i lovgivning, f.eks. ved regler, der afskærer ministerens beføjelser eller ved lovgivning, der tildeler institutionerne en selvstændig kompetence.⁹ Det er generelt set sjældent tilfældet vedrørende Kulturministeriets statsinstitutioner. Vedrørende disse institutioner anvendes i praksis princippet om faglig autonomi.

⁵ Kunststøtteudvalgets rapport om det statslige kunststøttesystem, 2011

⁶ Duelund, Peter: Den danske kulturmodel, bind 18, 1995, side 55ff

⁷ Mangset, Per: En armlængdes afstand eller statens forlængede arm?, 2012

⁸ Kulturministeriets politik for resultatstyring, senest revideret i 2014

⁹ Garde, Jens m.fl.: Forvaltningsret, Almindelige emner, 5. udgave, side 20f

Grundlaget herfor er decentraliseringen; at der er en grundlæggende arbejdsdeling mellem forvaltningsopgaver (departement og styrelser) og kulturelle serviceopgaver. Arbejdsdeling gennem decentralisering skyldes normalt væsensforskel mellem opgaverne, og at det kræver helt forskellige kompetencer at løse dem. Antagelsen er, at de, der er de bedste til den ene slags opgaver, ikke kan forventes at være lige så kompetente til at løse de andre. Centrale enheder og ledelser kan f.eks. ikke forventes at have tilstrækkelige kompetencer til at træffe faglige valg om varetagelse af kulturfaglige opgaver. Derfor følger der af decentraliseringen også nødvendigvis faglig autonomi til de decentrale enheder, dvs. at decentralisering ikke giver mening uden autonomi. Med andre ord er der i decentraliseringen indeholdt en principiel tillid: man lægger til grund, at der på alle led i organisationen er ansat kompetente ledere og medarbejdere til at løse opgaverne. Det betyder også, at ministeriet sigter mod ikke at blande sig i og tage medansvar for faglige beslutninger om hvordan institutionerne løser deres opgaver; dvs. valget af metoder. Den indholdsmæssige styring af kulturinstitutioner, der indgår i Kulturministeriets administrative hierarki, sker gennem tildeling af opgaver og overordnede formål, som typisk er fastlagt i lovgivningen, og gennem en supplerende mål- og resultatstyring.

Eksempler fra dansk kulturpolitik

Statens Kunstfond bliver betragtet som et armslængdeorgan. Her uddeler 12 udvalg bestående af kunstfaglige eksperter, udpeget for en tidsbegrænset periode, statslig kunststøtte. Medlemmerne af de 12 udvalg udpeges af et repræsentantskab, der består af 48 medlemmer, der udpeges af en lang række organisationer og uddannelsesinstitutioner inden for de enkelte kunstområder, samt af kulturministeren, dvs. at der er indbygget "dobbelt armslængde". Dog er der, jf. ovenfor ikke tale om samme definition som den oprindelige betydning af armslængdeprincippet, hvor medlemmer er uafhængige af f.eks. interesseorganisationer. Statens Kunstfond har en koordinerende bestyrelse, der består af formændene for de 12 udvalg samt en af kulturministeren udpeget bestyrelsesformand.

På idrætssområdet er der en række offentlige selvejende institutioner, der tildeler støttemidler i armslængde fra politisk indblanding. Det er f.eks. Sport Event Danmark og Team Danmark. Disse offentlige selvejende institutioner ledes af bestyrelser på henholdsvis 6 og 8 medlemmer, der udpeges dels af interesseorganisationer, dels af kulturministeren. Ifølge Finansministeriets publikation om selvejende institutioner fra 2009 har organisationsformen selvejende institutioner på kulturområdet været *"en måde at praktisere det kulturpolitiske armslængdeprincip på"*.

Vedrørende statsinstitutioner under Kulturministeriet henvises til begrebet faglig autonomi som beskrevet ovenfor.

I modsætning til sådanne institutioner under Kulturministeriet er DR en *selvstændig offentlig institution*, hvilket fremgår af radio- og fjernsynsloven. Ifølge forarbejderne til loven fremgår, at lovgiver med denne status har ønsket, at DR skulle have en selvstændig stilling i forhold til staten – ikke kun med hensyn til

programlægning, men også i forhold til administrative og økonomiske dispositioner. Det er hensynet til informations- og ytringsfriheden samt den kunstneriske frihed, der ifølge forarbejderne tilsiger, at DR skal have en fri og uafhængig stilling i forhold til statsmagten. Det skal også sikre, at DR skal kunne klare sig i konkurrence med institutioner, der ikke er undergivet samme kompleks af regler og systemer. DR's uafhængige stilling understreges yderligere af, at DR er finansieret af licensmidler – og ikke er på finansloven. En kulturminister kan med andre ord ikke pålægge DR en bestemt redaktionel linje og kan ikke blande sig i programlægningen eller i opfyldelsen af de fastlagte public service-forpligter. For DR består rammerne for institutionens virksomhed af lovgivningen, af fire-årige mediaftaler og af en fire-årig public service-kontrakt, der indgås mellem kulturministeren og DR, og som bl.a. udmønter det i mediaftalen fastsatte indhold.