

Kulturpolitikk og festivaler

Marianne Takle, Erik Henningsen, Kjetil Klette-Bøhler, Heidi Bergsli, Jan Sverre Knudsen, Therese Dokken og Karl Ingar Kittelsen Røberg

10.1 Generelle funn

Denne rapporten drøfter om Kulturrådets tilskuddsordninger til festivaler fungerer etter hensikten som kunst- og kulturpolitisk virkemiddel. Det sentrale spørsmålet vi reiser, er: *I hvilken grad og hvordan fører tilskuddet til festivalene til oppnåelse av sentrale mål og intensjoner i norsk kulturpolitikk og Kulturrådets virksomhet?*

For å belyse dette har vi valgt to ulike tilnæringer. Den ene tilnærmingen tar utgangspunkt i forvaltningen av tilskuddsordningene til festivaler. Den andre tar utgangspunkt i festivalarrangørens og publikums iverksetting av og tilpasning til tilskuddsordningene. I følgende avsnitt oppsummerer vi hovedfunn i undersøkelsene.

Første hovedfunn: pragmatisk tilpasning

Det første hovedfunnet er at Kulturrådets forvaltningspraksis er preget av en pragmatisk tilpasning til et sammensatt og mangfoldig landskap av festivaler. Festivaler er et svært sammensatt fenomen. Faglitteraturen om festivaler viser ikke bare hvilken sentral rolle de har inntatt i norsk kulturliv de senere år, men også hvor mangfoldige de er. Kulturrådet har gjennom sine tilskuddsordninger i stor grad tilpasset seg dette mangfoldet. Våre undersøkelser viser at Kulturrådet har hatt en kontinuerlig justering av tilskuddsordningene som omfatter festivaler det seneste tiåret. Disse

endringene har i stor grad vært tilpasset særegenhetene ved de enkelte fagområdene i Kulturrådet. Dette vitner om at Kulturrådet står for en pragmatisk tilpasning til utfordringene på hvert fagområde, i dialog med sentrale aktører på områdene.

I tråd med dette har vi også drøftet at Kulturrådet legger til grunn et åpent festivalbegrep som gjenspeiler det kulturelle fenomenets karakter. Dette innebærer at den administrative kategorien festival har blitt etablert gjennom praksis, har skiftet over tid, er uklart avgrenset og varierer fra område til område. En konsekvens av dette er at det administrative festivalbegrepet vanskelig lar seg fange. Dette øker kompleksiteten i en jungel av tilskuddsordninger som den enkelte festivalarrangør skal forstå for å kunne søke. Samtidig representerer det uklare festivalbegrepet Kulturrådets kontinuerlige tilpasninger til utfordringene på feltet. Dette kan ha vært en nødvendig praksis for å tilpasse tilskuddsordningene til behovene på de enkelte fagområdene. Man kan likevel spørre om Kulturrådet burde utarbeide en mer detaljert beskrivelse av hva de mener med ordet festival, og eventuelt lage undergrupper av ulike festivaler. Videre kunne man laget tilskuddsordninger som utelukkende omfatter festivaler.

Andre hovedfunn: økende institusjonalisering

Det andre hovedfunnet er at vi ser en økende grad av institusjonalisering av Kulturrådets tilskudd til festivaler, selv om denne ikke er helt ny. Dette kan se ut til å stå i motsetning til funnet om en pragmatisk, kontinuerlig tilpasning til det enkelte området, men vi vil argumentere for at det ikke nødvendigvis er slik. Det er i stor grad de samme festivalene som mottar tilskudd fra år til år. I sine måldokumenter legger Kulturrådet stor vekt på fleksibilitet og nyskaping, men samtidig er det et sterkt behov både hos festivalarrangørene og hos Kulturrådet for å sørge for forutsigbarhet. I svært mange sammenhenger ser det ut til at i balansen mellom fleksibilitet og forutsigbarhet legges det mest vekt på det siste. Dette peker i retning av en institusjonalisering.

Kulturrådets kollegiale organ og fagutvalg fatter beslutninger om hvem som skal få tilskudd til festivaler, fordi beslutningene skal være skjønnsbaserte og tas på grunnlag av kunstfaglig kompetanse. Dette var også en viktig grunn til at de tidligere knutepunktfestivalene ble overført fra statsbudsjettet til Kulturrådet (og Norsk kulturfond) i 2016. De ble dermed underlagt kvalitetsvurderinger hvert år på lik linje med andre sammenlignbare festivaler. Intensjonen den gangen var at det skulle skje en utjevning av tilskuddene til festivalene, som skulle stå på lik linje i konkurransen om midler. Dette har ikke skjedd. En årsak ser ut til å være

motstridende signaler fra Stortinget, som både ønsker et nasjonalt nettverk av festivaler og at de samtidig skal konkurrere om de samme midlene. En annen årsak kan ligge i Kulturrådets forvaltning av tilskuddene til festivaler. Den ser ut til å være preget av tette bånd mellom festivalarrangører, det kollegiale rådet og fagutvalg og fagadminstrasjonen i Kulturrådet, som fungerer som sekretariat for fagutvalgene. Det kollegiale rådet og fagutvalgene kommer stort sett fra kunst- og kulturfeltet, er utnevnt på grunnlag av sin kompetanse på feltet og kjenner sine områder svært godt. Dette skaper grunnlag for den pragmatiske tilpasningen vi trakk frem ovenfor, men kan samtidig gi grunnlag for en institusjonalisering ved at de samme festivalene mottar tilskudd. Det kan også innebære at visse kunstfelt og estetiske uttrykk blir prioritert over andre. Til tross for at vi finner tette bånd, ser vi også at Kulturrådet er bevisst i skillet mellom tette bånd som er egnet til å svekke habilitet og kunnskap som brukes til å vurdere søknader, slik også Eivind Smith drøfter i et notat fra 2000.

Festivalarrangørene uttrykker et sterkt ønske om forutsigbar finansiering. For dem som mottar tilskudd, er dette helt klart nødvendig for å planlegge og organisere festivaler. I våre undersøkelser har vi funnet at arrangørkompetanse er avgjørende for å motta tilskudd. Vi har også sett at det er utfordrende for mange å finne frem i mylderet av tilskuddsordninger og kriterier for hvem som kan søke. Søkere som ikke har mottatt tilskudd, er spesielt kritiske til det de ser som et ugjennomsiktig og uklart grunnlag for tildelinger. De uttrykker et ønske om å få en mer grundig tilbakemelding på søknadene sine, og mange velger å ikke søke igjen fordi søknadsskriving er ressurskrevende. Funn fra spørreundersøkelsen som ble sendt ut til festivalledere, og fra kvalitative dybdeintervjuer med festivalsjefer viser at flere festivalsjefer opplever at dagens støtteordninger til festivaler marginaliserer og favoriserer spesifikke kunst- og kulturuttrykk.

Tredje hovedfunn: konkurrerende kvalitetsbegreper

Det tredje hovedfunnet er knyttet til kvalitetsbegrepene som ligger til grunn for beslutninger slik som tildelinger. Både innad i Kulturrådet og blant festivalarrangørene har vi sett tydelige forskjeller i hva de legger i begrepet kvalitet. Som ramme for våre undersøkelser har vi gått ut fra et klassisk skille mellom en type mål–middel rasjonalitet og en verdibasert rasjonalitet, som er beskrevet i kapittel 1. Selv om den første er sentral i Kulturrådets hensikt med tilskudd til festivaler og den andre er typisk for festivaler, skjer det en sammenblanding av dem i de fleste vurderingsprosesser. Vi har observert en kontinuerlig diskusjon om kvalitetsbegrepet på alle nivåer.

I våre undersøkelser av festivaler har vi i hovedsak funnet to hovedposisjoner. Den ene legger vekt på kvalitet ut fra kunstneriske vurderinger kombinert med gjennomføringsevne, profesjonalitet og arrangørkompetanse. Andre hensyn blir det vi kan kalle tilleggdimensjoner, som kulturpolitiske mål slik som mangfold, stedsutvikling, bredde og geografisk spredning. Den andre posisjonen sidestiller kunst- og kulturfaglige verdier med kulturpolitiske mål. Disse regnes ikke som tilleggdimensjoner, men sidestilles med kunstfaglige vurderinger i et felles sett av likestilte mål. Skillet ligger i at den første posisjonen opererer med et klart hierarki mellom de to typene prosesser.

Vi har ikke funnet et klart skille mellom hvem som opererer med den første eller den andre posisjonen. Det vi har sett, er at det er tendenser til at festivalarrangørene opererer med den første posisjonen når de søker om midler fra Kulturrådet. De opererer med et hierarki hvor kunstneriske vurderinger er viktigst. Mange av dem legger samtidig vekt på dimensjoner som fellesskap og stedstilhørighet for sin egen del når de arrangerer festivaler. En annen tendens er at Kulturrådet i økende grad går inn for å sidestille kunst- og kulturfaglige verdier med kulturpolitiske mål. I stedet for å snakke om kunstfaglig kompetanse går noen over til å snakke om faglig kompetanse. Dette er imidlertid ikke entydig.

Våre undersøkelser viser at Kulturrådets kollegiale organ og fagutvalg i hovedsak må komme frem til en samlet vurdering, som i praksis betyr at de inntar den andre posisjonen. Dette er antakelig nødvendig for å legitimere det kollegiale rådets og fagutvalgenes eksistens. Kulturinstitusjoner i Norge har behov for å legitimere sin virksomhet, både for et bredt og et smalt publikum. I tilskuddene til festivaler gjør Kulturrådet dette ved å kommunisere at de har en ambisjon om å tjene alle sosiale og økonomiske sjikt i hele Norge, nasjonal kultur og demokrati.

Videre viser våre undersøkelser at dette ikke opphever den innebygde spenningen mellom de ulike typene av mål. Gjennomgangen av mål og intensjoner med tilskuddene viser at det å håndtere denne typen spenninger er en av det kollegiale rådets og fagutvalgenes sentrale oppgaver. Når man skal håndtere slike motsetninger i et landskap med svært ulike aktører, er det antakelig nødvendig med en pragmatisk tilnærming.

10.2 Konkrete funn fra våre undersøkelser

Vi har en rekke funn fra våre undersøkelser som vi best kan gjøre rede for ved å vise til de enkelte undersøkelsene.

I **kapittel 2**, *Festivaler i spenningsfeltet mellom politikk og faglig skjønn*, tegnet vi et bilde av hvordan forvaltningen av Kulturrådets tilskudd til festivaler foregår i spenningsfeltet mellom politikk og faglig skjønn. Nærmere bestemt belyste vi spørsmål om hvordan beslutningsprosessen rundt søknader om tilskudd til festivaler fra Kulturrådet arter seg, og hvordan denne formen for kulturforvaltning skiller seg fra direkte tilskudd fra Kulturdepartementet. Vi har belyst spørsmålet om hva kunst- og kulturfaglige kvalitetsvurderinger innebærer i denne sammenhengen, og hvordan dette veies opp mot andre typer hensyn og målsettinger i beslutningene fagutvalgene fatter. Vi har også belyst spørsmålet om hvilket handlingsrom fagutvalgene har til å fatte skjønnsbaserte beslutninger, og om hvorvidt og hvordan dette eventuelt innskrenkes av politiske føringer. Endelig tok vi opp spørsmål om hvilke mekanismer for å sikre gjennomsiktighet og likebehandling i behandlingen av søknader om tilskudd som ligger innbakt i forvaltningen av Kulturrådets tilskudd til festivaler.

I kapittelet konkluderer vi med en diskusjon hvor vi problematiserer praksisen med at mye av tilskuddene til festivalene har form av mer eller mindre faste tilskudd. Dette kan være problematisk ut fra en forventning om at Norsk kulturfond skal gi tidsavgrensede tilskudd. Det er problematisk også fordi det gir liten fleksibilitet og mulighet til utskifting. Mer spesifikt har det gjort det vanskelig å oppfylle intensjonen om utjevning av tilskuddsnivå mellom sammenlignbare festivaler. Her bør det tas noen veivalg med hensyn til i hvilken grad deler av tilskuddene skal ha en fast form, og om dette skal ligge innenfor Kulturfondet.

Vi diskuterer også kvalitetsforståelsene som gjøres gjeldende i forvaltningen av tilskuddsmidlene. Det er uklart hva kvalitetsbegrepet i søknadsbehandlingen rommer, og hvordan det veies opp mot andre hensyn som fordelings- og rettferdighetsmål og mål om miljømessig bærekraft, eller om det også rommer disse målene. Vi har også vist at det skjer en opphopning av kulturpolitiske mål og intensjoner i enkelte av tilskuddsordningene, dels som følge av direkte press fra Stortinget. Dette bidrar til den nevnte utydigheten i kvalitetsbegrepet. For å sikre at praksisen med at offentlig finansiering av kulturlivet gjennom kunst- og kulturfaglig kvalitetsvurdering ikke uthules og mister legitimitet på sikt, og at ikke fagutvalgenes skjønnsrom blir utflytende, bør det gjøres en avklaring av hva kvalitetsbegrepet grunnleggende sett skal romme, og av forholdet mellom kvalitetsvurderinger og andre kulturpolitiske hensyn i søknadsbehandlingen.

Forvaltningen av tilskuddene til festivaler er også preget av at det er lite skriftlig dokumentasjon av beslutningsprosesser. Dette er antakelig en praktisk nødvendighet når det gjelder søknadsbehandling, men mer

problematisk når det gjelder beslutninger som angår premissene for søknadsbehandlingen. Beslutninger som gjelder fastsettelse av retningslinjer, kriterier for tilskudd og avgrensning av målgrupper, bør i større grad dokumenteres skriftlig, og i disse sammenhengene bør det kollegiale organet / Rådet ha en tydeligere offentlig stemme.

Kapittel 3, Opprettelsen og avviklingen av knutepunktordningen har belyst endringene av knutepunktordningen ut fra tre faser. Disse viser hvordan en ny institusjonell ordning ble opprettet, deretter hvordan den ble evaluert, etterfulgt av avvikling, og til sist hvordan knutepunktinstitusjonene ble overført fra Stortinget til Kulturrådet. På bakgrunn av disse endringene har vi drøftet et overordnet spørsmål om hvilke funksjoner Stortinget og Kulturdepartementet tilla knutepunktordningen, og hvordan disse funksjonene har blitt omdefinert over tid. Dette har vi belyst med utgangspunkt i institusjonsteori og begreper om institusjonalisering og de-institusjonalisering.

I den første fasen (1991–2008) ble funksjonene Kulturdepartementet ønsket å dekke med knutepunktordningen, gradvis omdefinert. Ordningen ble i utgangspunktet laget for etablerte institusjoner, og de skulle være et funksjonelt nettverk mellom regionale/lokale institusjoner og staten. De etablerte institusjonene ble imidlertid ikke sentrale i ordningen. Statusen som knutepunktinstitusjon ble tildelt festivaler, i all hovedsak musikkfestivaler. Festivalene er løser organisert enn etablerte institusjoner. Etter at flere festivaler hadde fått status som knutepunktinstitusjon, la Kultur- og kirke departementet en melding frem for Stortinget. Hensikten var å endre innholdet i begrepet knutepunktordning slik at det ble bedre tilpasset festivaler. Knutepunktfestivalene ble tillagt nye forventninger og suksesskriterier. Samtidig la den nye tolkningen av knutepunktinstitusjonenes funksjoner grunnlaget for evalueringen departementet gjennomførte.

De nye suksesskriteriene, evalueringen så vel som avviklingen, skapte offentlig debatt. Denne har vi belyst som fase to (2009–2015) med utgangspunkt i spørsmålet om kulturaktørens syn på knutepunktordningens funksjoner, forvaltning og endringer. Debatten viser politisk uenighet. Den viser også en evalueringsprosess som fremstår som uprofesjonell, og som heller ikke ble brukt til å legitimere avviklingen. Det ble lagt lokk på evalueringen etter at den var avsluttet. Prosessen viser uenighet om både ressursfordeling og legitimiteten til begrunnelsene for hvilke funksjoner knutepunktfestivalene skulle ha. Den institusjonelle ordningen, som var utviklet som en nettverksmodell i den første fasen, ble omdefinert i denne andre fasen. Suksesskriteriene var omstridt, og det var en tiltakende uenighet om festivalene hadde klart å fylle rollen tildelt gjennom status som knutepunktinstitusjon.

På bakgrunn av denne uenigheten, og begrunnelsene som ble brukt i disse to første fasene, har vi trukket ut to forskjellige institusjonelle modeller: en nettverksmodell, som består av etablerte lokale institusjoner spredt ut over hele landet, og som til sammen skaper et nettverk som samler nasjonen i ett rike, og en konkurransemodell, som består av løse organiserte festivaler, som i større grad vurderes enkeltvis og konkurrerer om ressurser, artister og publikum.

I våre analyser av den tredje og siste fasen (2016–2022), som også pågår i dag, finner vi elementer av begge disse modellene. Vi har vist at 15 av de 16 festivalene som tidligere var tildelt statusen knutepunkt, ble overført fra Stortinget til Norsk kulturfond og dermed lagt under Kulturrådet fra og med 2016. Mens de 12 musikkfestivalene ble overført til musikkformål, ble de øvrige tre overført til andre relevante ordninger. Med denne overføringen skal tidligere knutepunktfestivaler søke tilskudd og vurderes av Kulturrådet, sett i sammenheng med øvrige festivaler og arrangører.

Dette innebærer to viktige endringer. Den ene er at Kulturrådet skal forvalte tilskuddet. Den andre viktige endringen er at de tidligere knutepunktfestivalene skal vurderes enkeltvis og på lik linje med de øvrige festivalene. Dermed står de i et konkurranseforhold til andre festivaler, og nettverksfunksjonen får mindre betydning. Både i Kulturrådet, Kulturdepartementet og i Stortinget argumenteres det for en utjevning i tilskuddsnivå mellom sammenlignbare festivaler. Samtidig argumenterer de samme aktørene ut fra en nettverksmodell, hvor hver festival vil være en del av en nasjonal helhet som bygger på samarbeid og geografisk fordeling av tilskuddet til festivaler. Disse ulike argumentene viser til ulike former for organisering, som virker i hver sin retning. Konsekvensene av dette kan være en dragkamp mellom aktører som går inn for stadig nye former for organisering av tilskuddsordningene til festivaler.

I **kapittel 4**, *Tilskuddsordning for musikkfestivaler: svøpt og helstøpt?* tar vi utgangspunkt i at Kulturrådets Tilskuddsordning for musikkfestivaler skal være et virkemiddel for å «sikre offentlige konsertarenaer et mangfold av norsk og utenlandsk musikk og bidra til kunstnerisk fornyelse og utvikling av musikklivet i Norge, til beste for publikum over hele landet». Da ordningen fra 2018 også skulle treffe små og nyere festivaler som tidligere hadde fått arrangørtilskudd, samt festivalene som hadde hatt knutepunktstatus, ble spennet stort og portvokterfunksjonen til ordningen sentral.

I kapittelet diskuterer vi hvordan og hvorvidt Kulturrådets ambisjoner for støtte til musikkfestivaler opprettholdes gjennom ordningens formål, forvaltning og tilskudd. Vi har vurdert hva som kjennetegner utviklingen av Kulturrådets Tilskuddsordning for musikkfestivaler, primært mellom 2016 og 2021, med utgangspunkt i spørsmålene: Hvilken utvikling har

tilskuddsordningen hatt siden 2016 når det gjelder å ivareta ulike hensyn som utjevning, bredde og mangfold i tildelinger? Hva betyr tilskudd for landets musikkfestivaler, og hvordan oppfatter de at ordningen fungerer overfor deres virksomhets behov og formål?

Ordningen har vært justert kontinuerlig siden 2016 for å tilpasse seg og være fleksibel overfor festivalenes behov på tvers av en betraktelig strekk i størrelse og grad av profesjonalisering. Tildelingene spenner fra 50 000 kroner til 20 millioner kroner, og forvaltningen har vært preget av forutsigbare tilskudd for rundt 150 festivaler. Antallet nye søkere som får tilskudd, er lavt. Den lave utskiftningen begrunnes i at det har vært lite økning i avsetningen, og at festivalene som får forutsigbart tilskudd, har hatt en positiv utvikling over tid. Disse har også bygd opp en festivalorganisasjon, noe som også betyr at Kulturrådet bidrar til institusjonaliseringen av musikkfestivaler.

Forutsigbarheten i tilskudd for arrangørene ligger også i at Kulturrådet for det første varsler om betydelige kutt eller bortfall av tilskudd for festivaler som mottar betydelig støtte. Kutt skal eventuelt skje gradvis og/eller etter forutgående varsling. For det andre innebærer ordningen ordinært sett mulighet for flerårige tilsagn, selv om denne muligheten har blitt satt på hold i en periode siden 2019. Bakgrunnen er at Kulturrådet ønsker å vurdere og justere praksisen i påvente av evaluering. For flere festivalledere oppleves kortvarige tilsagn som uforutsigbart og byråkratisk.

Likebehandling for sammenlignbare festivaler har vært et sentralt tema siden 2018, da de tidligere knutepunktfestivalene ble realitetsbehandlet på linje med øvrige søkere til ordningen. Utviklingen i tilskuddsnivå viser at det har vært en viss utjevning: Tilskuddsnivået til knutepunktfestivaler har vært holdt jevnt eller svakt økende, mens sammenlignbare festivaler har fått en større økning i midler. Kulturrådets mål er at festivaltilskuddene utjevnes over tid.

Mangfoldet i festivaler og deres geografiske spredning avgjøres i stor grad av festivalfeltet selv. Kulturrådet presiserer at hvilke typer festivaler som søker og hvor de er lokalisert, er avhengig av at det er søkere som tar initiativet. Det er et stort antall festivalarrangører som søker hvert år på en tilskuddsordning som ikke har hatt store økninger i bevilgning. Som Riksrevisjonens undersøkelse av tilskuddsforvaltningen i Norsk Kulturråd i 2013 pekte på, er det også i dag (2021) geografiske skjevheter i tilskudd til arrangementer og i spredning av kulturkroner per innbygger fordelt på fylker.

Kulturrådets nasjonale ansvar for støtte og tilskudd til musikkfestivaler innebærer at den ujevne geografiske fordelingen får betydning for spørsmålet om statlige virkemidlers rekkevidde og innretting.

Når det gjelder bredde i tilskudd fordelt på sjangre, er det mange festivaler som identifiserer seg innenfor kategorien *Flere sjangre festival*, noe som gjør kategorisering vanskelig. Samtidig er det forskjeller i tilskuddsnivå fordelt på sjangre som kan vurderes nærmere for at ordningen kan nå målet om å bidra til kunstnerisk fornyelse og utvikling av musikk i alle sjangre. Eksempelvis er hiphop og country sjangre som er lite representert blant festivaler som får tilskudd. For både bredde i sjanger og geografisk spredning avgjøres dette ikke bare av Kulturrådets forvaltningspraksis, men også av søknadsinitiativ fra festivalarrangørene selv. Sistnevnte kan til en viss grad legitimere skjevheter i tilskuddsnivå, men det kan også reises spørsmål ved om Kulturrådet, for å møte kulturpolitiske mål for ordningen, kan utvikle virkemidler for å stimulere underrepresenterte festivalsjangre eller festivaler i fylker uten stor dekning.

En ny problemstilling for Kulturrådet gjelder tilskudd til festivaler som tar utbytte, som har bidratt til at enkelte festivaler ikke lenger får tilskudd. Den økonomiske organiseringen av festivaler og dens betydning for tilskudd fortjener mer oppmerksomhet og muligens en mer konsistent forvaltning.

Kapittel 5, Kulturrådets tilskudd til festivaler innen musikk, litteratur, scenekunst, visuell kunst og tverrfaglige tiltak har som utgangspunkt at Kulturrådets tilskudd til festivaler er en sentral del av Norsk kulturfonds bevilgninger. Kulturrådets virksomhet er fordelt på åtte fagområder, og for hvert av dem er det utarbeidet en egen områdeplan. Fem av disse fagområdene, og dermed områdeplanene, omfatter tilskudd til festivaler. Dette er musikk, litteratur, scenekunst, visuell kunst og tverrgående og tverrfaglige satsinger. Hvert av områdene har sine særtrekk med ulike utfordringer og behov, som Kulturrådet forholder seg til gjennom sine tilskuddsordninger.

I dette kapitlet drøfter vi formål og forvaltningspraksis på hvert område. Spørsmålet vi reiser, er: Finnes det utpregete mønstre i formål og forvaltningspraksis, og hvordan henger disse sammen med særtrekk i hvert enkelt område?

Vi undersøker dette på bakgrunn av en gjennomgang av formålene og forvaltningen av tilskuddet til festivaler på de enkelte fagområdene. Formålet med Kulturrådets tilskudd til festivaler er ordnet i et hierarki. Områdeplanene har overordnede formål, mens de enkelte tilskuddsordningene har mer spesialiserte formål. Tilskudd til festivaler er i hovedsak en del av en bredere ordning som formidling og arrangørstøtte, og for hvert område ser vi på en av tilskuddsordningene. Vi analyserer forvaltningen av tilskuddsordningen med utgangspunkt i hvor mye midler som deles ut i tilskudd og tilsagn hvert søknadsår, og hvordan disse fordeles mellom søkerne i perioden fra 2016 til 2021.

Vår gjennomgang viser at målene for Kulturrådets virksomhet varierer fra område til område. Disse forskjellene reflekterer deres ulike utfordringer. Alle tilskuddordningene som forvaltes gjennom Norsk kulturfond, med unntak av tverrfaglige festivaler, ligger ved siden av et fast institusjonalsert kunst- og kulturliv. På både litteratur- og musikkområdet er den frie virksomheten forholdsvis tett knyttet til etablerte institusjoner. Når det gjelder den frie scenekunsten, er båndene mellom de frie gruppene og institusjonen langt løsere. På dette området ser Kulturrådet det som sin oppgave å styrke institusjonstilknøyningen. På området visuell kunst, er målet å kompensere for inntektssvikt for dem som står utenfor det kommersielle kunstmarkedet. De særegne kjennetegnene ved områdene preger hvordan tilskuddene til festivaler er organisert. Dette vitner om at Kulturrådet har gjort en pragmatisk tilpasning til utfordringene på hvert område.

Samtidig er det en rekke felles trekk ved områdene. Det er en tendens til mer vektlegging av forutsigbarhet i tilskuddsordningene for festivaler. Til tross for at det i noen ordninger er mindre vanlig å få bevilget tilskudd og tilsagn for flere år, er det de samme festivalene som mottar tilskudd år etter år. En sterk institusjonalisering av tilskuddene vil stå i motsetning til Kulturrådets kollegiale organs frie stilling.

Vår analyse viser at festivaler utgjør en stadig viktigere del av Kulturrådets tilskuddsordninger. Tilskudd til festivaler er klart økende på alle de fem områdene, og de dominerer på områdene musikk, litteratur og scenekunst. På områdene visuell kunst og tverrfaglige tiltak er festivalandelen av totale tilskudd på ordningen imidlertid under 50 prosent, men også her finner vi en tendens til økning. Dette bekrefter at det pågår en festivalisering av det norske kulturlivet, som skaper behov for å etablere festivaler som administrativ kategori. Denne kategorien har ikke klare grenser. Vi har vist hvordan festivalbegrepet blir brukt ulikt fra område til område, og hvordan dette viser seg i praksis gjennom tildeling av tilskudd. Den store variasjonen i hva som kalles en festival, skyldes stor variasjon i aktiviteten på områdene. Kulturrådet demonstrerer her en evne til pragmatisk tilpasning, og det uklare festivalbegrepet kan tolkes som en konsekvens av dette.

Kapittel 6, Reflekterer festivalsjefenes prioriteringer formålene med Kulturrådets tilskuddsordninger? diskuterer i hvilken grad prioriteringene til festivalsjefene reflekterer formålene med Kulturrådets tilskuddsordninger på festivalfeltet med utgangspunkt i analyse av en spørreundersøkelse som ble sendt ut til alle festivaler som hadde mottatt støtte i 2019 og 2020. For å kontekstualisere de kvantitative dataene diskuterer vi disse i lys av kvalitative dybdeintervjuer med utvalgte festivalsjefer og eksisterende forskning på feltet. I analysen fokuserer vi særlig på hvordan festivalsjefene vektlegger kunstnerisk kvalitet og popularitet versus andre kulturpolitiske

hensyn. Med utgangspunkt i disse dataene diskuterer vi også hva tilskuddet betyr for realiseringen av festivalene.

Funn fra analysen tyder på at festivalsjefenes prioriteringer i stor grad reflekterer formålene med Kulturrådets tilskuddsordninger. Samtlige festivalsjefer understrekte betydningen av å ivareta kunstnerisk kvalitet som en hovedambisjon med festivalen. Kulturpolitiske mål knyttet til bærekraft, likestilling og ytringsfrihet ble også vurdert som viktige av festivalsjefene. Et overarskende funn var at popularitet, og rekruttering av kunstneriske uttrykk med publikumsappell ble rangert som mindre viktig. Flere aktører på populærmusikkfeltet virket mindre fornøyd med dagens tilskuddsordning ifølge våre undersøkelser, og nyskapende kunstuttrykk ble vurdert som langt viktigere enn populære kunstuttrykk med publikumsappell.

Et annet interessant funn var at festivalsjefer prioriterte å rekruttere kunstnere med etnisk minoritetsbakgrunn og seksuelle minoriteter fremfor kunstnere med funksjonsnedsettelse. Dette er i tråd med andre studier som viser at personer med funksjonsnedsettelse ofte blir nedprioritert i et likestillingsperspektiv, og understreker behovet for å ivareta personer med funksjonsnedsettelse i større grad i festivallivet og i kultursektoren generelt. Undersøkelsen viste også at støtte fra Kulturrådet hadde omfattende ringvirkninger og stor betydning for realiseringen av festivalene. Støtte fra Kulturrådet ga både status i kunstmiljøet og økonomisk handlingsrom til å ivareta kunstnerisk kvalitet. I tillegg resulterte det ofte i mer støtte fra kommune, fylke og næringsliv. Dette illustrerer at tilskuddsordningene fungerer etter hensikten, og at festivalene bidrar til å støtte og videreutvikle ulike deler av kunst og kulturlivet. Det aktualiserer samtidig debatten om hvorvidt støtte til festivalene er konkurransevridende, da de som ikke mottar støtte, risikerer å bli marginalisert. Vår undersøkelse fokuserte primært på analyse av prioriteringene til festivalsjefer som får støtte fra Kulturrådet.

Kapittel 7, *Sjanger som stedskonstruktør* undersøker Notodden Blues Festival med søkelys på festivalenes rolle for stedsutvikling og identitetsbygging. Dette handler om å drøfte forholdet mellom kunstformidling og lokale regionalpolitiske og sosialpolitiske agendaer og logikker. Kapittelet er basert på feltobservasjoner på festivalen, samt intervjuer med festivalsjef, publikum, frivillige og artister. I tillegg gjennomgås tidligere markeds- og omdømmeundersøkelser. Casetilnærmingen som ligger til grunn, gir også en generell innsikt i forholdet mellom kunstformidling, stedsutvikling og ulike kulturpolitiske føringer, som er relevant for hele festivalfeltet.

Det teoretiske grunnlaget bygger på forskning om hvordan stedsidentitet oppfattes, konstrueres, vedlikeholdes og overføres i musikkfeltet, og hvordan dette også har sammenheng med globale tendenser og perspektiver. Kapittelet gir eksempler på hvordan forståelser av sted konstrueres,

artikuleres og promoteres, og hvordan dette er med på å forme diskursen om bluesen og Notodden. Sted konstrueres gjennom språk, symboler, kunstneriske uttrykk og fysiske markører som alle er knyttet til bluesen og festivalen.

Et sentralt tema er koblingen mellom sjanger og stedskonstruksjon. Bluessjangeren har historiske konnotasjoner og betydninger som resonerer med Notoddens egen historie, og som settes i spill gjennom festivalen. Sjangeren blues inngår som en naturlig del av festivalens sosiale profil, med en sterk kobling til arbeiderkultur og fagbevegelse. En nøkkelfortelling er hvordan bluesen «reddet» byen etter nedleggingen av industrien på slutten av 1980-tallet.

Kapittelet går nær inn på selve festivalopplevelsen ved å løfte fram gleden, behaget og de gode konsertopplevelsene innenfor den helt spesielle atmosfæren som en festival kan skape, noe som også løftes fram i Notoddens stedskonstruksjon og markedsføringen av både byen og festivalen. Kapittelet drøfter avslutningsvis den lokale promoteringen av sted i forhold til Kulturrådets retningslinjer og praksis for festivaltilskudd og vurderer dette i lys av rådende diskusjoner om kunstsyn og kunstnerisk kvalitet.

Undersøkelsen av Notodden Blues Festival viser at det er en spenning mellom de to formålene stedsutvikling og kunstnerisk kvalitet. De bygger på to ulike kunstsyn: nyttetenkning og kunstnerisk kvalitet. Arrangørene fremhever at kriteriene for tilskudd som gjelder stedsaspektet, er underkommunisert av Kulturrådet. Det er tydelig at arrangørene prioriterer kunstnerisk kvalitet og sjangerutvikling i både søknader og rapportering. I intervjuene viser de derimot til at de ser stedsaspektet og kunstnerisk kvalitet som en enhet. Dette tyder på strategisk tilpasning til Kulturrådets måldokumenter. For å synliggjøre dette kan det være en fordel om Kulturrådet åpner for at det finnes mange ulike rasjonaliteter og drivende agendaer blant festivalledere og ildsjelene som gjør en festival mulig.

I **Kapittel 8, Formidlingens kunst – LIAF som kunstarena og møteplass i Lofoten** diskuterer vi festivalers geografiske betydning for kunstformidling, fra det lokale til det internasjonale, og hvilke hensyn som brynes mellom kulturpolitiske og kunstfaglige mål.

Kapittelet beskriver hvordan LIAF skaper en internasjonal arena for det regionale kunstfeltet i Nord-Norge, og hvordan festivalen etterstreber å formidle kunsten til et større publikum. Biennaler kan også bidra til kunstformidling som interaksjon og arenabygging, som kan utvide kunstens rolle og nedslagsfelt i lokalsamfunn.

Festivalformatet tilrettelegger for en oppsøkende og aktiverende formidlingsform i motsetning til en mer passiv formidling i et visningsrom for kunst. Den andre aktiverende formidlingsformen LIAF benytter, er rettet

mot barn og unge, som festivalen har et målrettet fokus mot i likhet med Kulturrådets målsettinger.

Samtidig ser vi i kapittelet spenningene som ligger i formidling av samtidskunst, når ulike målgrupper skal nå samtidig. Samtidskunst kan oppleves som vanskelig tilgjengelig og vanskelig å formidle. LIAF søker som kapittelet diskuterer, både å plassere seg på det internasjonale samtidskunstkartet med det bransjetreffet som festivalen utgjør, og å treffe regionens innbyggere gjennom stedsspesifikke formidlingsformer og målrettede program. Spenningene vi ser i LIAF, handler først og fremst om tilgjengelighet og målgrupper. Arrangøren er en kunstforening som har nordnorske kunstnere som medlemmer, der festivalen tilbyr en infrastruktur for nettverk, samarbeid og inspirasjon for denne målgruppen. Å nå ut med samtidskunst til et lokalt publikum krever incitament til å følge opp kulturpolitiske mål gjennom nye former for kunstformidling, som festivalorganisering tilrettelegger for.

I likhet med kapittel 7 viser analysen av LIAF hvordan stedsutvikling og kunstformidling er tett sammenvevd som festivalarenaer. LIAF viser samtidig hvordan kunstformidlingsmål om kunstnerisk fornyelse på den ene siden og mål om formidling i en sosial og geografisk kontekst på den andre innebærer spenninger, som også vil gjenfinnes i Kulturrådets måldokumenter og forvaltning.

Kapittel 9, Pandemiens virkning på festivalene. Fokuset for dette kapitelet var å analysere pandemiens påvirkning på festivalfeltet med hovedvekt på analyse av dybdeintervjuer med festivalledere. For å kontekstualisere disse funnene diskuterte vi også eksisterende forskning, og utredningsarbeid på feltet, samt funn fra spørreundersøkelsen relatert til pandemiens påvirkning. Litteraturgjennomgangen viser at pandemien har hatt en omfattende påvirkning på festivalfeltet. En rekke festivaler måtte arrangere digitale eller hybride løsninger i 2020 og 2021. Flere måtte også avlyse festivalen disse årene. Selv om ulike kompensasjonsordninger til festivalene og til kulturlivet generelt har vært med på å begrense skadene av pandemien, gir festivallederne uttrykk for at de fortsatt er bekymret for effekten av pandemien.

Dette kan oppsummeres i tre hovedfunn. For det første rammet pandemien det frivillige engasjementet rundt festivalene. Engasjering av frivillige var sentralt for alle festivalene, og mange var bekymret for at pandemien har endret etablerte frivillighetskulturer, og at det ville bli vanskelig å rekruttere frivillige fremover. For det andre medførte pandemien konkrete utfordringer for festivaler innen scenekunst, da det gjorde at mange kuratorer ikke kunne reise til festivalene. Et tredje funn var knyttet til usikkerhet og bekymring for økonomien og fremtidens

festivalpublikum. Mange festivalledere var bekymret for om de ville greie å rekruttere publikum fremover, og om deler av festivaalkulturen hadde blitt endret eller borte. De var særlig bekymret for rekrutteringen av unge, i og med at mange festivaler hadde et kjernepublikum med en relativt høy gjennomsnittsalder.

Flere av informantene beskrev samtidig at pandemien hadde hatt flere utilsiktede positive konsekvenser, da de hadde blitt «tvunget» til å tenke nytt når det gjaldt digitale løsninger og tilstedeværelse på sosiale medier. En annen positiv effekt var at reiserestriksjoner som følge av pandemien i visse tilfeller hadde bidratt til mer samarbeid med lokalsamfunnet og fokus på ulike kortreiste løsninger som var mer bærekraftige. Selv om en del utilsiktede positive konsekvenser kom ut av pandemien, har likevel effektene hovedsakelig vært negative, og mange var bekymret for potensielle langtidseffekter av pandemien med tanke på publikum, frivillighet og festivaalkultur.

10.3 Anbefalinger

Våre anbefalinger er empirisk fundert og springer ut av funnene presentert i de ulike kapitlene. Vi legger spesielt vekt på de tre generelle hovedfunnene, som er: 1) Kulturrådets pragmatiske tilpasning til et sammensatt og mangfoldig landskap av festivaler, 2) en økt institusjonalisering av tilskuddet til festivaler med mange faste mottakere, og 3) konkurrerende kvalitetsbegreper.

Bakgrunnen for undersøkelsen er avviklingen av de tidligere knutepunktfestivalene og overføringen av festivalene fra statsbudsjettet til Kulturrådet i 2016. I denne sammenhengen planla Kulturrådet at tilskuddsordningene til festivaler skulle evalueres i 2020, og hovedvekten skulle legges på musikkfestivalordningen. Dette ble fulgt opp av Stortinget, som uttrykte en bekymring for at noen festivaler får mer tilskudd enn andre. Våre undersøkelser viser at det i Stortinget, Kulturdepartementet og Kulturrådet er en intensjon om å utjevne tilskuddet til tidligere knutepunktfestivaler og andre sammenlignbare festivaler som mottar tilskudd fra Kulturfondet. Samtidig ønsker spesielt Stortingets kulturkomité å beholde noen festivaler som spydspisser i et nettverk av festivaler. De går inn for både utjevning og spydspisser, både konkurranse og nettverk. En slik politikk skaper uklar legitimering og legger grunnlaget for stadige omkamper om ordningenes innretning.

Første anbefaling: velge utjevning eller nettverk

Vi vil anbefale at man velger enten å sørge for en utjevning mellom sammenlignbare festivaler eller at noen festivaler eksplisitt blir gitt rollen som spydspisser i et nasjonalt nettverk av festivaler. Begge alternativer vil skape en rekke utfordringer.

En utjevning av tilskuddet mellom sammenlignbare festivaler vil forutsette at alle festivaler som mottar tilskudd, skal vurderes av Kulturrådet. Ingen av festivalene overføres til statsbudsjettet, og vurderingene om hvilke festivaler som skal motta tilskudd, vil da være underlagt Kulturrådets kollegiale råd og fagutvalgene. Festivalene blir vurdert årlig ut fra faglig skjønn. Dette vil kunne oppfattes som rettferdig, forutsatt at det er en viss åpenhet i beslutningene og kontinuerlige utskiftninger i hvem som sitter i råd og utvalg. Våre undersøkelser viser imidlertid at mange beslutninger i Kulturrådet bygger på implisitt kunnskap, som ikke alltid blir like godt formidlet til søkere og publikum. En slik utjevning bør også kombineres med Kulturrådets praksis med å gi festivaler over en viss størrelse advarsler om muligheter for kutt i tilskuddene påfølgende år. Dette skaper større forutsigbarhet.

Alternativet der noen festivaler eksplisitt blir gitt rollen som spydspisser i et nasjonalt nettverk av festivaler, vil være i tråd med det Kulturdepartementet skrev senest i statsbudsjettet for 2022. Som vi viste i kapittel 1, vil departementet «vurdere innretningen av fast, statlig tilskudd til festivaler og festspill». Det er uklart hva Kulturdepartementet legger i denne formuleringen. Vil et fast, statlig tilskudd innebære at noen, mange eller samtlige festivaler er sikret tilskudd hvert år? Et fast tilskudd vil skape forutsigbarhet for de festivalene det omfatter, men det vil være lite hensiktsmessig for Kulturrådets fagutvalg å innlemme disse i sine skjønnsbaserte beslutninger. De festivalene som får fast tilskudd, må da overføres fra Norsk kulturfond til statsbudsjettet. Hvis tilskuddet er fast for noen festivaler som skal være spydspisser, slik Stortinget har lagt vekt på, vil man bevege seg i retning av den gamle ordningen med knutepunktfestivaler. Hvordan dette utformes, vil være avhengig av hvilke kriterier man setter for å motta tilskudd. De politiske signalene er motstridende og må avklares på politisk hold.

Andre anbefaling: avklare festivalbegrepet

I statsbudsjettet for 2022 skrev Kulturdepartementet også dette: «Ordningene på området bør utformes slik at de balanserer hensynet til forutsigbarhet, utvikling og nyskaping for både små og store aktører.» Spørsmålet her er i hvilken grad man åpner for utvikling og nyskaping

hvis Kulturdepartementet oppretter et fast, statlig tilskudd til festivaler og festspill. Forutsetter ikke dette at man også etablerer et klarere administrativt festivalbegrep? Kan vi forestille oss en «norsk festivalstandard»? Her ligger det også en avveining mellom forutsigbarhet og fleksibilitet.

På den ene siden kan man etablere et mer konsistent festivalbegrep med klare kriterier for hva som er en festival. Det kan for eksempel modelles over tilskuddsordningen for musikkfestivaler, som opererer med en klar beskrivelse av hva som skal regnes som en festival.

På den andre siden vil et slikt festivalbegrep ganske raskt påvirke arrangørene slik at de tilpasser seg. Det er ikke sikkert at dette passer like godt på alle områder. Våre analyser har vist at Kulturrådet praktiserer en pragmatisk tilpasning til mangfoldet av festivaler, fordi festivalene på de ulike områdene har forskjellige utfordringer og behov. Man kan imidlertid også nærme seg det uklare festivalbegrepet ved at det å kalle et arrangement som en festival forstås som en strategi fra arrangørens side for å sikre tilgangen på publikum og tilskuddsmidler.

Tredje anbefaling: skille ut institusjonaliserte festivaler

Det bør uansett ryddes opp i tilskuddsordningene som fordeler Kulturrådets festivaltilskudd mellom festivaler som har en tilnærmet institusjonalisert offentlig finansiering, og andre tilskuddsmottakere. Om festivalinstitusjonene flyttes ut av tilskuddsordningene eller blir værende, bør fordelingen av tilskudd fra Norsk kulturfond i sterkere grad vektlegge dynamikk og utskifting.

Fjerde anbefaling: videre avklaring av kvalitetsbegrepet

Selv om vi ser nødvendigheten av pragmatisme i beslutningene, krever presisering av festivalbegrepet og en eventuell utskilling av institusjonaliserte festivaler større klarhet i bruken av kvalitetsbegrepet. Dette henger igjen sammen med prinsippet om armlengdes avstand, som skal sikre uavhengigheten til Kulturrådets kollegiale organ. Det kollegiale organet skal utøve sitt kunst- og kulturfaglige skjønn uten politisk innblanding. Samtidig skal fagutvalgene gjøre sine vurderinger i tråd med politiske signaler. De politiske signalene formidles gjennom tildelingsbrev fra Kulturdepartementet. Formålsdokumentene vi har undersøkt, er formulert av fagutvalgene og godkjent av det kollegiale rådet.

I denne prosessen oppstår det en spenning mellom ulike kvalitetsbegreper. Den kunst- og kulturfaglige kompetansen til det kollegiale rådet og fagutvalgene forvalter kvalitetsvurderinger som er særegne for

kulturfeltet. Det har lenge foregått, og foregår fortsatt, en kontinuerlig diskusjon om kvalitetsbegrepet. Våre undersøkelser og funn er et bidrag til denne diskusjonen.

I våre undersøkelser har vi funnet det nyttig å skille mellom to hovedposisjoner. Som vi har drøftet ovenfor, ligger hovedskillet mellom posisjonene i om man skal operere med et hierarki mellom kunst- og kulturfaglige verdier og kulturpolitiske mål som mangfold, stedsutvikling, bredde og sosial og geografisk spredning. Prinsippet om armlengdes avstand bygger på dette hierarkiet, hvor de kunst- og kulturfaglige verdiene står høyest. Derfor må de skjermes mot politisk styring. Dette forutsetter en kontinuerlig og åpen debatt om kvalitetsbegrepene som anvendes i Kulturrådet.

Vår anbefaling er at Kulturrådet eksplisitt anerkjenner at det finnes ulike kvalitetskriterier (både kunstneriske, sosialpolitiske og andre) så vel som ulike rasjonaliteter som er den sentrale drivkraften hos dem som arrangerer festivaler. Kulturrådet kunne med fordel verdsette dette mangfoldet og la det ha innflytelse på tildeling av tilskudd. Slik vi har funnet i våre to enkeltstudier, lå det en viktig drivkraft for Notodden Blues Festival å konstruere og bevare stedstilhørighet, mens en viktig drivkraft for LIAF var å alminneliggjøre samtidskunsten (en demokratiserende misjon). Ut fra våre funn vil vi anbefale Kulturrådet å legge inn en setning eller to i retningslinjene som på et generelt nivå anerkjenner betydningen av denne typen drivkrefter og agendaer, og at slike agendaer også kan verdsettes ved tildelinger.

Femte anbefaling: mer dokumentasjon og større åpenhet

Vi vil anbefale mer åpenhet i beslutningsprosessene. Forvaltningen av tilskuddene til festivaler er preget av at det er lite skriftlig dokumentasjon av beslutningsprosessene. Dette kan være praktisk når det gjelder søknadsbehandling, men blir mer problematisk når det gjelder premissene for søknadsbehandlingen. Vi anbefaler at Kulturrådet blir tydeligere med hensyn til hvilke kriterier de legger til grunn for beslutningene. Fastsettelse av retningslinjer, kriterier for tilskudd og avgrensning av målgrupper bør i større grad dokumenteres skriftlig. I slike sammenhenger bør det kollegiale organet / Rådet ha en tydeligere offentlig stemme.

Referanser

Smith, E. (2000). *Inhabil eller inkompetent? Om kravene til habilitet i Norsk kulturråd*. Notat nr. 39. Norsk kulturråd.