

Festivaler i spenningsfeltet mellom politikk og faglig skjønn

Erik Henningsen og Marianne Takle

2.1 Innledning

Denne rapporten dreier seg om Kulturrådets tilskudd til festivaler i perioden etter at ordningen med knutepunktfestivaler ble avviklet. Det var gjennom denne endringen at Kulturrådets tilskudd til festivaler fant sin nåværende form. I kapittel 3 skal vi gå nærmere inn på historien om opprettelsen og nedleggingen av knutepunktfestivalene. Inntil videre vil vi nøye oss med å konstatere at dette er en historie om hvordan knutepunktfestivalene ble overført fra ett forvaltningsregime som var basert på politisk myndighet, til søknadsbaserte tilskuddsordninger under Norsk kulturfond. Etter overføringen fattes beslutninger om tildeling av tilskudd på bakgrunn av kunst- og kulturfaglige kvalitetsvurderinger og på «arm-lengdes avstand» fra politiske myndigheter. Historien om nedleggingen av knutepunktordningen er også en historie om hvordan Kulturrådets festivaltilskudd har vokst i omfang og betydning. Med overføringen av de tidligere knutepunktfestivalene ble tilskuddsordningene under Norsk kulturfond som gir tilskudd til festivaler, tilført femten nye søkere. Ikke minst førte nedleggingen av knutepunktfestivalene til at disse tilskuddsordningene fikk en betydelig økning av midlene de disponerer.

Dette gjelder imidlertid først og fremst på musikkområdet, som har den i særklasse største tilskuddsordningen for festivaler målt både i antall søkere og budsjett. Før nedleggingen av knutepunktfestivalene hadde Tilskuddsordningen for musikkfestivaler et budsjett på rundt 50 millioner. Etter at midlene til tolv knutepunktfestivaler hadde blitt innlemmet i ordningen, lå budsjettet i 2018 på om lag 150 millioner, noe som altså innebærer en tredobling av budsjettet. Med dette ble Tilskuddsordningen for musikkfestivaler den klart største enkeltposten for avsetninger fra Norsk kulturfond, på tvers av alle fagområdene og større enn alle innkjøpsordningene for litteratur sett under ett. I tillegg kommer tilskuddet til festivaler fra tilskuddsordninger på andre fagområder (Arrangørstøtte scenekunst, Arrangørstøtte visuell kunst, Tilskuddsordningen for litteraturformidling og Tverrfaglig tiltak – prosjektstøtte), som til sammen disponerte om lag 64 millioner i 2020, men hvor bare deler av midlene går til festivaler. For enkelhetens skyld vil vi omtale alle disse tilskuddsordningene som «Kulturrådets tilskudd til festivaler» eller «Kulturrådets festivaltilskudd».

Gjennom disse grepene ble altså mye av de statlige tilskuddene til festivaler på områdene musikk, litteratur, scenekunst, visuell kunst og tverrfaglige tiltak (fra 2021) konsentrert i Kulturrådet. Dermed skjedde det en tyngdeforskyvning fra politikk til faglig skjønn i forvaltningen av statlige tilskudd til festivaler. Dette gjelder først og fremst på musikkområdet, men også tilskuddsordningene Arrangørstøtte scenekunst, Arrangørstøtte visuell kunst og Tilskuddsordningen for litteraturformidling fikk større budsjetter etter overføringen av en tidligere knutepunktfestival til hver av disse tilskuddsordningene. Alle fagutvalgene som fatter beslutninger om tildeling av tilskudd til festivaler, fikk mer penger å fordele og flere søkere å forholde seg til og derfor mer makt. Dette understreker betydningen av fagutvalgenes portvokterrolle, som aktører som kontrollerer fordelingen av viktige ressurser innenfor ulike kulturfelt (Mangset, 2013a). Mest opplagt dreier dette seg om tilgangen til pengene som fordeles direkte gjennom tilskuddsordningen, men anerkjennelsen og prestisjen som hefter ved tildelinger av slike økonomiske tilskudd, har også stor betydning. I Norge er det å vinne fram i kampen om statlig økonomisk tilskudd på kulturfeltet, og særlig gjelder dette tilskuddet som fordeles av Kulturrådets ulike fagutvalg, ansett som et viktig kvalitetsstempel (Mangset & Hylland, 2017). For mottakerne av slike tilskudd kan dette være en kilde til legitimitet innenfor ulike kunst- og kulturfelt og noe som bidrar til å utløse ytterligere økonomisk tilskudd fra andre offentlige eller private bidragsytere.

Maktforskyvningen fra politikk til fagekspertise i forvaltningen av de statlige tilskuddene til festivaler var en endring som var uttalt fra Stortingets side, som i all hovedsak var opptatt av musikkfestivalene. Men i Stortingets

beslutning om nedlegging av knutepunktfestivalene lå det et «mixed message». På samme tid som Stortinget besluttet å gi fagutvalgene i Kulturrådet et utvidet mandat til å fordele offentlige midler til festivaler gjennom kunst- og kulturfaglige kvalitetsvurderinger, sendte politikerne utvalgene en bestillingsliste for hvilke resultater som skulle oppnås gjennom utøvelsen av denne makten. Dels dreide dette seg om forventningen om at det skulle oppnås en utjevning i tilskuddsnivået mellom de tidligere knutepunktfestivalene og andre sammenlignbare musikkfestivaler. Dels dreide det seg om en rekke innspill, som blant annet oppfordret til at tilskuddsordningene skulle bidra til utviklingen av «spydspiss»-festivaler, at de skulle bidra til forutsigbarhet og fleksibilitet for mottakerne av tilskudd, og at de skulle bidra til mangfold i festivalfeltet og til geografisk spredning av tilskuddet til festivaler. Som vi skal se i dette kapitlet, har disse signalene fått betydning for fagutvalgenes beslutninger og arbeid. På dette området er altså grensdragningen mellom politikk og faglig skjønnsutøvelse ikke så enkel og entydig som man først kan få inntrykk av. Forvaltningen av Kulturrådets tilskudd til festivaler kan snarere sies å foregå i et spenningsfelt mellom faglig skjønnsutøvelse og politikk.

I dette kapitlet vil vi forsøke å tegne et bilde av hvordan forvaltningen av Kulturrådets tilskudd til festivaler foregår i dette spenningsfeltet mellom faglig skjønn og politikk. Våre analyser omfatter først og fremst musikkfestivalene, som vi har sett er den desidert største av tilskuddsordningene for festivaler. Vi vil imidlertid også trekke noen linjer over til de øvrige tilskuddsordningene som festivaler er en del av. Nærmere bestemt vil vi belyse spørsmål om hvordan beslutningsprosessen rundt søknader om festivaltilskudd fra Kulturrådet arter seg, og hvordan denne formen for kulturforvaltning skiller seg fra direkte tilskudd fra Kulturdepartementet. Vi belyser 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 belyser også spørsmålet om hvilket handlingsrom fagutvalgene har til å fatte skjønnsbaserte beslutninger, og om hvorvidt og hvordan dette eventuelt innskrenkes av politiske føringer. Endelig vil vi ta 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.

For å kunne belyse disse spørsmålene vil vi se nærmere på de formaliserte bestemmelsene og målsettingene som gjelder for de aktuelle tilskuddsordningene, slik dette framkommer i formålsdokumenter, retningslinjer og andre relevante dokumenter. Men som vi skal se, er beslutningsprosessene som er knyttet til Kulturrådets forvaltning av tilskudd til festivaler, i nokså liten grad berammet av skriftlige krav og prosedyrer. De relevante dokumentene gir derfor ikke et tilstrekkelig grunnlag for

å tegne et bilde av hvordan forvaltningen av tilskudd til festivaler foregår. For å utfylle dette bildet vil vi derfor støtte oss på beskrivelser informanter fra Kulturrådets fagadministrasjon og medlemmer av de aktuelle fagutvalgene har gitt oss av praksisene som er knyttet til disse beslutningsprosessene. Vi vil også støtte oss på fagutvalgenes håndtering av noen viktige saker, som ønsket om å oppnå en utjevning i tilskudd mellom de tidligere knutepunktfestivalene og andre festivaler, og beslutningene om å kutte tilskudd til festivaler som har betydelige overskudd fra driften som går til utbytte for eierne.

2.2 Statlig kulturpolitikk og Kulturrådets festivaltilskudd

Som vi har vært inne på, skiller Kulturrådets forvaltning av festivaltilskudd seg fra mye annen statlig kulturpolitikk ved at beslutninger om tildeling av tilskudd gjøres av et fagutvalg hvor medlemmene er oppnevnt på bakgrunn av sin kunst- og kulturfaglige ekspertise snarere enn av politiske myndigheter. Gitt at den delen av Kulturrådet som er ansvarlig for forvaltningen av Norsk kulturfond, er et lovfestet «armlengdesorgan», og at mye av den faglige og politiske debatten om Kulturrådet dreier seg om hva armlengdeprinsippet kan eller bør innebære, er det nærliggende å framheve nettopp denne siden ved virksomheten. Men forvaltningen av Kulturrådets festivaltilskudd skiller seg fra mye av den øvrige statlige kulturpolitikken også på andre måter.

I en utredning om oppgave- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene på kulturområdet fastslår Kulturdepartementet at «noe av det som er særskilt på kulturområdet, er praksisen med å fordele enkelttilskudd til navngitte mottakere i forbindelse med budsjettbehandlingen» (KUD, 2018, s. 45). Utredningen fastslår også at en betydelig del av virkemiddelbruken i den statlige kulturpolitikken har form av slike øremerkede tilskudd til enkeltstående virksomheter, og at dette er «besluttet ved ulike vedtak gjennom flere tiår, noen basert på meldinger og utredninger fra departementet, andre ved direkte behandling i Stortinget» (KUD, 2018, s. 51). Som det påpekes i utredningen, strekker denne praksisen seg tilbake til mellomkrigstiden, men den har vokst i omfang, særlig siden 1970-tallet. Siden det forekommer nokså sjelden at enkeltstående virksomheter som er mottakere av øremerkede statlige tilskudd på kulturfeltet, mister disse tilskuddene, får kulturpolitikken preg av å være en historisk akkumulert portefølje av institusjonaliserte finansieringsforpliktelse.

Mye av den statlige kulturpolitikken i Norge kan dermed sies å svare til det statsviteren Theodore Lowi (1964) kaller en «distributiv politikk».¹ Begrepet viser til offentlig politikk («policy»), som nettopp tar form av ansamlinger av enkeltstående beslutninger om fordeling av offentlige ressurser til individuelle aktører som oppstår over tid på ulike politikkområder. Et kjennetegn ved den distributive politikken er at den kan tilsløre de prioriteringsmessige sidene ved politikken, fordi politikken kan deles opp til en mengde partikulære beslutninger. Beslutninger om fordeling av offentlige ressurser innebærer i realiteten alltid en prioritering (fordi det blir mindre ressurser igjen til andre formål), men i den distributive politikken blir det utydelig hvem som er «vinnere» og «tapere» i kampen om ressursene. Ifølge Lowi preges distributive politikkområder av politisk stabilitet og av at makt og interessekamper i første rekke tar form av enkeltstående aktørers påvirkningsarbeid overfor sentrale beslutningstakere for å få gjennomslag for at det er de som står for tur til å bli prioritert.²

Kulturrådets festivaltilskudd har en innretning som bryter med den distributive politikken. Forvaltningen av denne festivalstøtten ligger i utgangspunktet nærmere det Lowi kaller «regulativ politikk», fordi den på en tydelig måte er knyttet til universelle regler, kriterier og verdier. Disse midlene fordeles gjennom tilskuddsordninger på ulike fagområder. Fordelingen av midlene fra tilskuddsordningene skal bidra til å oppfylle ordningenes uttrykte formål (om kunst- og kulturfaglig kvalitet, geografisk fordeling, mangfold osv.), den skal være i tråd med de formelle retningslinjene og reglene som gjelder for ordningene, og tilskuddsmidlene skal tilfalle søkere som oppfyller kriteriene for å være i ordningenes målgrupper. Hver tilskuddsordning har et fastlagt budsjett, som skal fordeles til en søkermasse som til sammen ber om langt mer midler enn det som ligger i budsjettet. Det blir derfor tydelig for aktørene som er involvert i denne delen av kulturpolitikken, enten de er beslutningstakere eller på mottakersiden, at forvaltningen av ordningene handler om valg av prioritering av knappe ressurser. En beslutning om å bevilge et tilskudd på en million til en festival innebærer på en åpenbar måte at det blir en million mindre å fordele til andre festivaler; en beslutning om å kutte en million i støtten til en festival betyr at disse midlene er tilgjengelige for å fordeles til andre festivaler, osv.

1 I sin klassiske artikkel skiller Lowi (1964) mellom «distributiv», «regulativ» og «omfordelende» offentlig politikk.

2 Til grunn for Lowis sondering mellom ulike former for offentlig politikk ligger det en antagelse om at «policy determines politics», at den offentlige politikken innretning på ulike beslutningsarenaer har avgjørende betydning for hvordan makt- og interessekampen på disse ulike arenaene arter seg.

I tråd med Lowis (1964) analytiske skjema kan man forvente at den politiske interessekampen og debatten som knytter seg til Kulturrådets festivalstøtte, har en annen dynamikk enn den som er knyttet til den distributive politikken, og at den i større grad inviterer til åpen interessekamp og uenighet mellom grupper av aktører om rettmessigheten i prioriteringer av tilskuddsmidler. Som vi skal se i kapittel 3, stemmer denne forventningen godt overens med de politiske prosessene som lå til grunn for at knutepunkt-festivalene ble avviklet. Her foregikk det en form for politisk mobilisering av aktører i festivalfeltet, knyttet til krav om en mer rettferdig og formålstjenlig fordeling av statlige midler mellom ulike grupper av festivaler.

2.3 Fast eller midlertidig tilskudd?

En annen forskjell mellom forvaltningen av Kulturrådets festivaltilskudd og annen statlig kulturpolitikk har å gjøre med den faktiske og forestilte forutsigbarheten av disse formene for økonomisk støtte for tilskuddsmottakerne, eller graden av institusjonalisering av tilskuddene. Som det blir påpekt i den overnevnte utredningen fra Kulturdepartementet, er det en utbredt oppfatning blant aktørene i kulturfeltet at det å være nevnt i statsbudsjettet gir en større trygghet og forutsigbarhet enn det å søke finansiering fra en tilskuddsordning. I likhet med mange andre virksomheter i kulturlivet er festivaler aktører som er utsatt for mye økonomisk usikkerhet, som må hente inntekter fra mange ulike kilder, og som ofte opplever at driften over tid balanserer på kanten av det mulige. Det er derfor grunn til å anta at det å få tilgang til stabile og trygge inntektskilder har en særlig verdi for disse aktørene. I likhet med de fleste andre former for organisasjoner søker de mot institusjonalisering (Bjørkås, 2001). Etter det vi har blitt kjent med gjennom undersøkelsene i dette prosjektet, er det flere festivaler (deriblant tidligere knutepunkt-festivaler) som har et klart ønske om å bli overført fra Kulturrådets tilskuddsordninger til en fast plass på statsbudsjettet, og det er nærliggende å anta at dette er basert på et slikt ønske om økonomisk trygghet og forutsigbarhet.

Kulturrådets tilskuddsordninger er søknadsbaserte, og fordelingen av midlene skal være formålsbasert snarere enn øremerket for enkeltstående virksomheter. I prinsippet løper derfor alle mottakerne av disse tilskuddene en risiko for å miste tilskuddet. Det er likevel grunn til å nyansere inntrykket av at disse tilskuddsordningene ikke legger til rette for trygghet og forutsigbarhet for mottakerne, eller av at skillet mellom finansiering fra Kulturdepartementet eller Kulturrådet / Norsk kulturfond er et skille mellom

institusjonalisering og midlertidighet. I NOU 2013:4 *Kulturutredningen 2014* ble det pekt på at deler av tilskuddene fra Norsk kulturfond hadde blitt dreid i retning av institusjonalisering, det vil si fra tidsavgrenset prosjektstøtte mot mer faste og forutsigbare tilskudd. Et uttrykk for dette er etableringen av basisfinansieringsordningen for fri scenekunst på 2000-tallet (jf. Hylland mfl., 2011). Et annet er etableringen av tilskuddsordningen for driftstilskudd på tvers av Kulturrådets fagfelt på 2010-tallet. Vektleggingen av forutsigbarhet kommer tydelig til uttrykk i strategien for rådet og Norsk kulturfond fra 2021, hvor det heter at målet er å «balansere kunst- og kulturfeltets behov for stabilitet og langsiktighet med behovet for endringer og nye initiativ» (Kulturrådet, 2021). I strategien fra 2021 har vektleggingen av stabilitet og forutsigbarhet blitt forsterket sammenlignet med den tidligere strategien.³

Vektleggingen av forutsigbarhet kommer også til uttrykk i Kulturrådets ulike tilskuddsordninger som gir tilskudd til festivaler. I intervjuer og samtaler vi hadde med representanter for fagadminstrasjonen og fagutvalg for tilskuddsordningene i Kulturrådet som gir støtte til festivaler, ble det flere ganger pekt på at en del av festivalene som sogner til disse tilskuddsordningene, «er institusjoner». Implikasjonen var at dette pålegger aktørene som forvalter tilskuddsmidlene, et ansvar for å sørge for at disse festivalene får en stabil og tilstrekkelig finansiering. Et kjennetegn ved alle tilskuddsordningene under Norsk kulturfond som gir støtte til festivaler, er at mange av festivalene som får tilskudd, i praksis har en rolle som «faste» tilskuddsmottakere. Det kan variere noe mellom de ulike tilskuddsordningene hvor en stor andel av faste tilskuddsmottakere er, noe vi skal komme tilbake til i senere kapitler. En representant for fagadminstrasjonen som har ansvar for Arrangørstøtte for visuell kunst, påpekte i et intervju at vedkommende hadde inntrykk av at fagutvalget som fordeler disse midlene, legger større vekt på dynamikk og utskifting av tilskuddsmottakere enn de andre fagutvalgene som tildeler støtte til festivaler. På Tilskuddsordningen for musikkfestivaler framstår et stort flertall av festivalene som er tilskuddsmottakere, som mer eller mindre faste tilskuddsmottakere. Som vi ble forklart av representanter for fagadminstrasjonen og fagutvalget, har denne festivalstøtteordningen hatt en slik innretning fra tiden før ordningen ble lagt til Kulturrådet.

3 Her het det: «Kulturrådet skal utvikle støtteordninger som er i stand til å fange opp og legge til rette for nye og ukjente stemmer, som ivaretar sjangermessig og geografisk bredde, og som ikke minst når ut til nye aktører og publikumsgrupper. Dette skal balanseres med ivaretagelsen av etablerte kunstnerskap» (Norsk kulturråd 2019, ikke lenger tilgjengelig på nettsidene).

I de senere årene har praksisen med å ha faste tilskuddsmottakere blitt mer formalisert på de ulike tilskuddsordningene som gir støtte til festivaler. Dels viser dette seg i at begrepet «forutsigbarhet» framheves i tilskuddsordningenes formålsbeskrivelser (riktignok sammen med «fleksibilitet»), dels viser det seg ved at tilskuddsordningene har vedtatt retningslinjer som gjør at dersom fagutvalgene ønsker å gjøre kutt i støtten til festivaler som har tilskudd over et visst nivå, har festivalene krav på å bli varslet om dette ett år i forkant (dvs. i forbindelse med at de innvilges tilskudd). Dette gjør at mange av festivalene på disse ordningene er sikret mot å få kutt i tilskudd «over natten». I intervjuer ble vi også forklart at fagutvalgene som fordeler festivalstøtten, forholder seg til regler som gjør at dersom de ønsker å fjerne en festival som mottaker av tilskudd, må dette skje som en gradvis utfasing over flere år og med prosentvise grenser for hvor mye som kan kuttes hvert enkelt år i utfasingsperioden.⁴ På tilskuddsordningene Tverrfaglig tiltak – prosjektstøtte og Arrangørstøtte visuell kunst er tilskuddsmottakerne sortert i ulike kategorier, og her er en av kategoriene navngitt som «faste» tilskuddsmottakere.

På denne bakgrunnen framhevet representanter for fagadministrasjonen og fagutvalg i Kulturrådet at forskjellen mellom tilskudd til festivaler direkte fra Kulturdepartementet eller fra Kulturrådet ikke så mye dreier seg om tilskuddene er faste eller midlertidige, som om selve grunnlaget for tildeling av midler og om relasjonen mellom aktørene som tildeler og mottar tilskuddsmidler. I et intervju med en representant for fagadministrasjonen ble det pekt på at festivaler som får finansiering over statsbudsjettet, er gjenstand for en rent administrativ behandling, med kontroll av regnskapsmessig korrekthet og at andre formelle krav er oppfylt. Dersom festivalene ønsker å få økt støtten, påpekte vedkommende, må de engasjere seg i påvirkningsarbeid rettet mot politikere. Til forskjell fra dette, ble det påpekt, inngår festivalene som søker tilskudd fra Kulturrådet, i en relasjon hvor de blir gjort til gjenstand for en kritisk faglig vurdering fra fagadministrasjonens og fagutvalgenes side, og hvor de blir bevisstgjort om at disse vurderingene av faglig kvalitet er avgjørende for tildelinger av tilskudd. Slik disse faglige vurderingene ble beskrevet av informanten, arter de seg mer som et korrektiv på festivalenes løpende utvikling (programmering, gjennomføringsevne, profesjonalitet m.m.), som uttrykkes gjennom økning eller mangel på økning i tilskudd, enn som beslutninger om enten innvilgelse eller avslag på søknader. Det dreier seg med andre ord om en vedvarende styringsrelasjon, som utøves gjennom behandlingen av

4 Etter det vi kan forstå, er disse reglene overtatt fra retningslinjene for Kulturrådets driftsstøtteordning, uten at de formelt er innlemmet i retningslinjene for alle ordningene.

årlige (eller flerårige) søknader. Det er vanlig praksis at fagutvalgene tildeler festivaler lavere beløp enn det de søker om, og dette gir fagutvalgene rom for å justere tildelingen opp mot det omsøkte beløpet, dersom de oppfatter at festivalene har en god faglig utvikling. I tilfeller hvor festivaler får varsel om kutt, ble vi forklart, kan det bli mye kontakt mellom fagadminstrasjonen og festivalene om hvordan de kan heve nivået på arrangementene på måter som gjør at de unngår kutt.

Også i intervjuer med andre representanter for fagadminstrasjonen og fagutvalg ble den løpende styringen som utøves gjennom faglige vurderinger, som kan gi seg utslag i justeringer i nivået på tilskudd, framhevet som det særegne ved Kulturrådets finansiering av festivaler. En representant for et fagutvalg forklarte at festivalene som får støtte fra Kulturrådets tilskuddsordninger, «må være påpasselige» fordi de vet at de blir «fulgt med på» med hensyn til faglig kvalitet og profesjonalitet. Informantene fra fagutvalg og fagadminstrasjonen framhevet også denne formen for styring over tid som en viktig styrke ved Kulturrådets tilskuddsordninger sammenlignet med det å «være på statsbudsjettet». Som vi skal se i senere kapitler (se for eksempel kapittel 4), finner disse synspunktene gjenklang i flere intervjuer med festivalledere, som gir uttrykk for at de foretrekker en forvaltning av offentlige tilskudd som er basert på kunst- og kulturfaglige kvalitetsvurderinger. I forlengelsen av dette er det verdt å påpeke at når noen festivaler foretrekker å være øremerkede tilskuddsmottakere på statsbudsjettet, behøver ikke dette kun skyldes at de oppfatter dette som en tryggere finansiering. En annen mulig grunn kan være at festivalene har gode korporative kontakter eller lobbyrelasjoner til politiske beslutningstakere og derfor foretrekker en forvaltning basert på politisk styring framfor en forvaltning basert på faglig skjønn.

Vi skal komme tilbake til spørsmålet om balansen mellom forutsigbarhet og fleksibilitet i forvaltningen av Kulturrådets festivaltilskudd i dette og andre kapitler. Det som virker klart, er at mange av festivalene som er mottakere av tilskuddsmidler, etterspør stabilitet og forutsigbarhet i finansieringen, og at de har gode faglige grunner for å gjøre dette. Samtidig er det grunn til å spørre om praksisen med å ha mer eller mindre faste tilskuddsmottakere har trukket forvaltningen av tilskuddsordningene for nært opp mot en øremerking av tilskuddsmidler til bestemte mottakere, og mot det vi har kalt en distributiv politikk. I noen av tilskuddsordningene ser vektleggingen av forutsigbarhet for mottakerne av tilskuddsmidler ut til å være så sterk at den står i veien for andre viktige kulturpolitiske mål og ambisjoner som er knyttet til tilskuddsordningene. En konsekvens av at mange av festivalene som støttes av Kulturrådet, er mer eller mindre faste tilskuddsmottakere, er at muligheten for å gi tilskudd til nye festivaler og

for utskifting av tilskuddsmottakere innskrenkes. En annen konsekvens av denne praksisen er at fagutvalgene som fordeler tilskudd til festivaler, ikke har kunnet oppfylle ambisjonen om å oppnå en utjevning av tilskuddsnivået mellom sammenlignbare festivaler, som lå til grunn for avviklingen av ordningen med knutepunktfestivaler.

2.4 Beslutningsprosessen i fordelingen av Kulturrådets festivaltilskudd

Tilskuddsordningene for musikkfestivaler, Arrangørstøtte scenekunst, Tilskuddsordningen for litteraturformidling, Arrangørstøtte visuell kunst og Tverrfaglig tiltak – prosjektstøtte har en, to eller fire årlige frister, hvor festivaler kan søke ett- eller flerårige tilskudd gjennom Kulturrådets elektroniske søknadsportal. Som vi har vært inne på i kapittel 1, legger ikke Kulturrådet noen enhetlig definisjon av festivaler til grunn for festivaltilskuddet på de ulike fagområdene, og det kan variere hvem som er berettiget til støtte på de ulike ordningene. Tilskuddsordningen for musikkfestivaler definerer målgruppen som «musikkfestivaler i Norge med offentlige konserter som sitt primære virkeområde, som arrangeres årlig eller annethvert år og varer i minst to dager». På de andre fagområdene kompliseres bildet av at målgruppen for tilskuddsordningene ikke bare omfatter festivaler, men også andre typer arrangører. Det varierer også om tilskuddsordningene stiller krav om at søkerne representerer profesjonell kunst- og kulturvirksomhet. Dette bygger opp under bildet som ble tegnet i kapittel 1 av Kulturrådets forvaltning av festivaltilskudd som en pragmatisk tilpasning til særegenheter ved ulike kunst- og kulturfelt.

Som det framgår av Kulturrådets nettsted, må festivaler som søker om tilskudd, redegjøre for sin nåværende rolle og posisjon i kulturfeltet og for faglige programmer og ambisjoner for tilskuddsperioden. Tilskuddsordningen for musikkfestivaler ber for eksempel om at søknadene redegjør for «festivalens særegne formål og rolle i kunst- og kulturlivet», og om at det legges ved festivalprogram for tidligere år og en programskisse for tilskuddsperioden. Tilskuddsordningen Arrangørstøtte scenekunst ber om at søknadene beskriver scenekunstgruppene og forestillingene som skal inngå i programmet, at de angir når produksjonene har premiere, at de inneholder refleksjoner over programmets helhetlige sammensetning, og at de beskriver hvilket publikum arrangøren retter seg mot. For begge tilskuddsordningene gjelder det at søkerne må redegjøre for hvordan arrangementene skal bidra til mangfold og inkludering og til miljømessig bærekraft. Tilskuddsordningen for Arrangørstøtte visuell kunst,

Tilskuddsordning for litteraturformidling og Tverrfaglig tiltak – prosjektstøtte har lignende krav til søknadene, bortsett fra kravene om redegjørelser for bidrag til mangfold og bærekraft.

Behandlingen av søknader til de ulike tilskuddsordningene under Kulturrådet som gir støtte til festivaler, skjer gjennom en totrinns prosess, hvor fagadminstrasjonen lager innstillinger og fagutvalgene fatter vedtak om tildeling av tilskudd. Hver søknad får tildelt en saksbehandler fra det aktuelle fagområdet, som er ansvarlig for behandlingen av søknadene fram til beslutninger om tildelinger gjøres på fagutvalgenes møter. Saksbehandlerne deltar på fagutvalgenes møter og håndterer også kontakter og dialog med søkere før, under og i etterkant av søknadsprosessen. I rollen som sekretariat for fagutvalgene sørger saksbehandlerne for at søknader som har formelle feil eller mangler, blir avvist, og de gjør faglige vurderinger av søknader som legges til grunn for innstillinger til fagutvalgene. I en rapport om forvaltningspraksis i Kulturrådet blir det pekt på at fagadminstrasjonen på de ulike tilskuddsordningene preges av at saksbehandlere har en sterk tilknytning til tilskuddsordningene og kunst- og kulturfeltene de retter seg mot (Thorbjørnsrud, 2019). Dette inntrykket bekreftes av intervjuene vi gjorde med representanter for fagadminstrasjonen på fire av de fem tilskuddsordningene som gir støtte til festivaler, i den forstand at disse personene hadde lang erfaring med å jobbe med tilskuddsordningene og/eller med kunstfeltene ordningene retter seg mot. Flere av de ordningsansvarlige har bistått i behandlingen av søknader til statsbudsjettet i mars/april 2021 og 2022, men ikke alle har erfaring fra Kulturrådets direktoratsoppgaver.

I flere intervjuer med representanter for fagadminstrasjonen ble det trukket fram at fagadminstrasjonen har en langvarig kjennskap til festivalene som søker om tilskudd og deres søknadshistorikk. Som vi har vært inne på, har mange av festivalene som søker om midler fra tilskuddsordningene, vært mottakere av slike tilskudd over lengre perioder. Som vi også har vært inne på, er den pågående faglige utviklingen festivaler er inne i med hensyn til blant annet programmering, profesjonalitet og publikumsarbeid, noe fagutvalgene legger særlig vekt på i vurderinger av søknader om tilskudd. Siden fagutvalgene oppnevnes for relativt korte perioder, kan medlemmene av fagutvalgene ha begrenset kjennskap til utviklingshistorikken til ulike festivaler, ble det påpekt av en representant for fagadminstrasjonen. Her kan fagadminstrasjonen, med sin kjennskap til festivalenes historikk, tilføre søknadsbehandlingen et viktig perspektiv, forklarte vedkommende.

Fagutvalgene som fatter vedtak om fordelingen av midler fra de ulike tilskuddsordningene i Kulturrådet / Norsk kulturfond, foreslås av fagadminstrasjonen og oppnevnes av Rådet for perioder på to år. Fagutvalgene

har seks medlemmer, hvorav en er leder, som oppnevnes på grunnlag av deres kunst- og kulturfaglige kompetanse. I sammensetningen av utvalg vektlegges det ifølge Kulturrådet at medlemmene skal representere bredden av uttrykksformer innenfor fagområdene de retter seg mot og tilskuddsordningene de har ansvar for, at de representerer ulike sider ved kulturfeltene (skaper, utøver, arrangør, formidler m.m.), samt geografisk og kjønnsmessig balanse og kulturelt mangfold. Ved oppnevning av nye fagutvalg er det vanlig at noen av medlemmene skiftes ut, mens noen oppnevnes for en ny periode for å bidra til kontinuitet. Som Kulturrådet påpeker på sitt nettsted, er den jevnlige utskiftingen av medlemmer av utvalgene en mekanisme som skal sikre spredning av makt og ansvar i fordelingen av tilskuddsmidler fra Norsk kulturfond.

Fagutvalgene avholder flere møter årlig, hvor de behandler søknader om tilskudd fra de ulike tilskuddsordningene utvalgene har ansvar for. Mye av fagutvalgenes arbeid gjøres i forkant av utvalgsmøtene, hvor medlemmene leser de innkomne søknadene og saksbehandleres innstillinger og lager egne kortfattede skriftlige vurderinger som sirkuleres til resten av utvalget. Slik beslutningsprosessen i fagutvalgene ble beskrevet for oss, har denne en utpreget konsensusinnretning, hvor man «snakker seg fram» til omforente beslutninger. Dette kommer vi tilbake til nedenfor, og det stemmer med inntrykket vi fikk som observatører på deler av et møte i musikkutvalget for arrangør- og festivalstøtte, hvor utvalget behandlet søknader om tilskudd fra tilskuddsordningen for musikkfestivaler. Møtet bar preg av det store antallet søknader utvalget skulle behandle i løpet av de to dagene møtet varte. Der hvor det var klart på forhånd, fra utvalgsmedlemmenes skriftlige merknader, at de var samstemte i vurderingen av søknader, ble disse ekspedert raskt. Når vurderingene sprikte eller det ble bragt inn nye synspunkter på en søknad under møtet, tok utvalget seg tid til diskusjoner. For eksempel ble det under behandlingen av en søknad påpekt av et utvalgsmedlem at vedkommende hadde fått kjennskap til at festivalen hadde lyktes svært godt i sitt publikumsarbeid. I diskusjonen som fulgte, ble utvalget enig om å tildele festivalen et høyere beløp enn det den var innstilt for.

Ifølge en tidligere leder av musikkutvalget for arrangør- og festivalstøtte skjedde det bare en gang i løpet av de seks årene han var leder, at det var en dissens i utvalget som ble brakt inn for Rådet, og dette var knyttet til en uvanlig sak som gjaldt grenseoppgangen mellom kompensasjonsstøtte i forbindelse med covid-nedstengingen og regulære tilskudd. Dette underbygger bildet av fagutvalget som et konsensusorgan, hvor medlemmene «kan ha heftige diskusjoner» om ulike saker, men hvor man «alltid kommer til enighet». Det er ikke bare ved dissens at fagutvalgene bringer saker inn for Rådet. For fagutvalgene som gjør vedtak om tilskudd til festivaler, gjelder

det at store saker og saker av prinsipiell betydning skal bringes inn for Rådet. Et eksempel på en slik sak er musikkutvalget for arrangør- og festivalstøttes beslutning om å kutte tilskuddet til festivaler hvor private eiere henter ut utbytte av driften, noe vi skal komme tilbake til nedenfor.

2.5 Kvalitetsvurdering som forvaltningspraksis

Vi har framhevet oppfatningen om at det særegne ved Kulturrådets forvaltning av tilskuddsmidler til festivaler og styringsrelasjonen denne etablerer mellom Kulturrådet og mottakerne av tilskuddsmidlene, er at den er basert på kunst- og kulturfaglig kvalitetsvurdering. Mye av saksgangen i behandlingen av søknader om festivalstøtte vi beskrev i forrige avsnitt, dreier seg om slike kvalitetsvurderinger. Dette peker igjen mot fagutvalgene i Kulturrådets særegne mandat, som er å fatte beslutninger om fordelingen av tilskuddsmidler på grunnlag av deres kunst- og kulturfaglige skjønn. Ifølge Grimen og Molander (2008) er skjønn en type praksis som anvender generell kunnskap som er nedfelt i handlingsregler, på enkelttilfeller. Slike allmenne handlingsregler gir sjelden entydige konklusjoner om hva som bør gjøres, og hvis det hadde vært entydig, kunne hvem som helst fattet beslutningene mekanisk. De som fatter beslutninger, må være kvalifisert for oppgaven. Ved skjønnsutøvelse må vi forvente uenighet fordi det åpner for mange handlingsalternativer. Skjønnsutøvelse står ofte mot kravet om likebehandling, og de som fatter beslutninger basert på skjønn, kan bli beskyldt for vilkårlighet eller for å fatte beslutninger ut ifra særinteresser. Disse utfordringene gjør det nødvendig å klargjøre hva skjønn innebærer.

Grimen og Molander (2008) skiller mellom skjønn som strukturell kategori og skjønn som epistemisk kategori. Den første formen er en delegert myndighet til å fatte beslutninger, hvor aktørene er betrodd frihet til å velge mellom tillatte handlingsalternativer ut fra grunner de selv velger. Forfatterne beskriver dette som et «skjønnsrom», som er innhegnet av restriksjoner fastlagt av myndighetene. Skjønnsrommet kan være stort eller lite alt etter hvor bundet aktørene er av standarder som er satt av myndighetene. Den andre formen (skjønn som epistemisk kategori) er en resonneringsform under betingelser av ubestemthet. Denne ubestemtheten er det samme som skjønnsrommet som er beskrevet i den første typen. Fordi det er mange mulige handlingsalternativer, må de som utøver skjønn, kunne utvise dømmekraft når de fatter beslutninger. Dette innebærer at de må ha begrunnede svar på spørsmål, og dette er

en form for praktisk resonnering hvor man har a) en situasjonsbeskrivelse og b) en norm som sier hva man bør gjøre i en bestemt situasjon, og ut fra dette kan man c) slutte til en handling. En åpen situasjonsbeskrivelse og uklar norm vil gi et stort rom for skjønn. Er derimot situasjonen entydig og normen er klar – da vil handlingen være ganske entydig.

Det lar seg vanskelig gjøre å beskrive fagutvalgenes rom for skjønnsetøvelse som stort eller lite på noen presis måte, uten å trekke sammenligninger med andre arenaer for skjønnsetøvelse. Det er imidlertid flere trekk ved Kulturrådets forvaltning av støtte til festivaler, og praksisene som inngår i denne, som kan tilsi at fagutvalgene har et betydelig rom for skjønnsetøvelse. Mest opplagt dreier dette seg om at fagutvalgenes beslutninger er berammet av det lovfestede prinsippet om at disse beslutningene skal tas på armlengdes avstand fra politiske myndigheter. Men som vi skal komme tilbake til i et senere avsnitt, kan Stortinget og regjeringen likevel forsøke å legge føringer på utvalgenes beslutninger. Fagutvalgene kan sies å ha et stort rom for skjønnsetøvelse, også i kraft av selve oppgaven de har med å gjøre kunst- og kulturfaglige kvalitetsvurderinger.

I de senere årene har kvalitetsbegrepet i kunstfeltet i økende grad blitt gjenstand for offentlig debatt og forskning, blant annet i regi av Kulturrådet (Eliassen & Prytz, 2016; Hovden & Prytz, 2018). Et helt overordnet poeng fra denne litteraturen er at kvalitetsvurdering i kunstfeltet ikke kan være en formelbasert øvelse, men at det heller ikke kan reduseres til et spørsmål om subjektiv smak; kvalitetsvurderinger framkommer som et produkt av brytninger og forhandlinger om kvalitetsbegrepet i offentlige meningsutvekslinger. Denne litteraturen viser også at den forsterkede vektleggingen av kvalitetsbegrepet har skjedd parallelt med at troen på absolutte kvalitetsstandarder har blitt svekket. Bjørkås (2004) beskrev denne utviklingen for snart 20 år siden gjennom det han betegnet som «kvalitetsparadokset», som er at etterspørselen etter kvalitetsevalueringer øker, samtidig som grunnlaget for legitime kvalitetsdommer blir stadig mer u håndterlig. Bakgrunnen for den økte etterspørselen etter kompetente kvalitetsvurderinger finner han i det økte styringsbehovet i en forvaltning basert på målstyring og i omorganiseringen av kunstfeltet som innebar at kunstnerorganisasjonene mistet kontrollen over sine felt. Begge deler skjedde på 1990-tallet. Før dette hadde kunstneryrkene vært sterkt regulerte profesjoner, hvor kunstnernes interesseorganisasjoner hadde kontroll over rekruttering og fastsatte kriteriene for profesjonalitet og kvalitet (Bjørkås, 2004).

Som Bjørkås (2004) viser, har kvalitetsbegrepet siden dette blitt utfordret fra mange kanter. En utfordring kommer av at populærkulturelle former har blitt trukket inn i kunstfeltet og bidratt til uorden i forholdet

mellom høy- og lavkultur. At festivalene (inkludert festivaler i sjangre som blues, country, rock, elektronika osv.) har blitt innlemmet i den statlige kulturpolitikken gjennom tildelinger av betydelige ressurser, er i seg selv et uttrykk for dette. En annen utfordring kommer fra endringer i publikum fra et smalt stabilt publikum med abonnementsordninger i etablerte institusjoner til et bredt ustabil publikum som opptre som kulturkonsumenter. I tillegg kommer en tredje utfordring, som Berkaak (2002) viser til, og det er at innvandreres tradisjoner for forståelse av kvalitet ikke alltid er i samsvar med de kvalitetene som er dominerende på kunstfeltet. Hele kultursektoren er påvirket av at uenigheten om forståelsen av kunstnerisk kvalitet har økt i de senere år. Mer spesifikt kan dette gi seg utslag i at ulike representative hensyn får økt betydning for sammensetningen av fagutvalgene i Kulturrådet, inkludert utvalgene som fordeler tilskudd til festivaler. Samtidig er det, som Larsen (2018) viser i en gjennomgang av den kulturpolitiske debatten fra 2003 til 2015, bred enighet (med unntak av Fremskrittspartiet) om at det er et viktig kulturpolitisk mål å styrke kunstfeltets egne frie kvalitetsvurderinger. Dette gir et funksjonelt grunnlag for kulturpolitisk legitimitet. Dette ser vi blant annet i de pågående diskusjonene om å lovfeste prinsippet om armlengdes avstand i kulturpolitikken (Prop. 1 S 2021–2022).

Av retningslinjene for de fire tilskuddsordningene i Kulturrådet som gir støtte til festivaler, framgår det at søknadene om tilskudd fra festivaler gis en helhetlig vurdering, hvor en rekke ulike hensyn inngår. For Tilskuddsordningen for musikkfestivaler er disse spesifisert slik:

- Egenart i kunstnerisk profil, programmering og formidling
- Regional, nasjonal eller internasjonal betydning
- Geografisk spredning av tilskuddsmidlene
- Langsiktighet i medfinansiering fra fylke og kommune
- Gjennomføringsevne, organisering, ressursutnyttelse, muligheter for egeninntjening, økonomisk soliditet og stabilitet
- Honorarpolitikk og profesjonell honorering
- Søknadens vektlegging av temaer som inkludering, kjønnsbalanse, tilgjengelighet og redusert miljøbelastning

Retningslinjene for de andre tilskuddsordningene har likeartede beskrivelser av hensynene som vektlegges i vurderinger av søknadene, med noen tilleggsformuleringer: Tilskuddsordningen for Tverrfaglig tiltak – prosjektstøtte vektlegger også «steds- og publikumsbevissthet», tilskuddsordningen Arrangørstøtte scenekunst vektlegger «begrunnelser for kunstneriske valg og programprofil», tilskuddsordningen for litteraturformidling

vektlegger «hvorvidt sjangre, titler og forfatterskap som får lite oppmerksomhet i offentligheten og/eller av markedet, formidles» og «særtrekk sammenlignet med andre formidlingstiltak», og tilskuddsordningen Arrangørstøtte visuell kunst vektlegger «formidling både til en allmenn og faglig offentlighet».

I den generelle offentlige omtalen av Norsk kulturfond framheves det ofte at beslutninger om fordeling av tilskudd fra fondet er basert på kunst- og kulturfaglige kvalitetsvurderinger. Dette gjelder også Kulturrådets festivaltilskudd, men som det framgår at stikkordsliten vi har gjengitt ovenfor, dreier ikke vurderingene fagutvalgene gjør av søknader om tilskudd fra festivaler, seg kun om det som i snever forstand kan kalles kunstnerisk eller kulturfaglig kvalitet. Inntrykket vi sitter igjen med etter intervjuer og samtaler med representanter for fagadminstrasjonen og fagutvalg, er at det ikke er noen entydig og avklart grensedragning rundt deres bruk av begrepet kvalitet.

I et intervju med et medlem av musikkutvalget for arrangør- og festivalstøtte fikk vi forklart at det viktigste hensynet i vurderinger av søknader var festivalenes kunstneriske programmer, men at utvalget også la vekt på andre ting som gjennomføringsevne og profesjonell honorering. En representant for fagadminstrasjonen forklarte at siden vurderingene som gjøres i forbindelse med behandlingen av søknader, ikke bare dreier seg om kunstnerisk kvalitet, men også om andre hensyn som profesjonalitet, organisering og økonomisk soliditet, er det mer dekkende å si at vurderingene dreier seg om «faglig kvalitet». Mange av hensynene som er nevnt ovenfor, kan sies å falle innenfor deres forståelse av faglig kvalitet, men ikke alle. Noen av disse hensynene (geografisk spredning av tilskuddsmidler, inkludering, kjønnsbalanse, tilgjengelighet, stedsutvikling og redusert miljøbelastning) dreier seg ikke om kvalitet i denne forstand, men om andre typer kulturpolitiske målsettinger som skal ivaretas gjennom tilskuddsforvaltningen. I intervjuer og samtaler med en tidligere leder for musikkutvalget for arrangør- og festivalstøtte omtalte han disse hensynene som «instrumentelle» hensyn og som «tilleggsdimensjoner», altså som underordnet kvalitetshensynet.

Forholdet mellom kunstneriske kvalitetsmål og kulturpolitiske demokratiseringsmål om sosial og geografisk fordeling eller mangfold og inkludering har gjennom lang tid vært tema for debatt i kulturlivet, og noen ganger framstilles disse som gjensidig utelukkende hensyn. Inntrykket vi har dannet oss fra intervjuer med representanter for fagadminstrasjonen og fagutvalg, er at dette oppfattes som håndterlige spenninger i søknadsbehandlingen snarere enn som uløselige motsetninger, og at spenningene håndteres gjennom pragmatiske avveininger og avstemninger av ulike hensyn. En representant for et fagutvalg forklarte at i praksis kan håndteringen av spenningene mellom hensynet til kunstnerisk/faglig

kvalitet og andre kulturpolitiske mål innebære at fagutvalget, etter å ha behandlet alle de innkomne søknadene danner seg et helhetsbilde av hvordan innstillingene slår ut, for eksempel med hensyn til geografisk fordeling eller inkludering, for så å gjøre noen justeringer for å oppfylle disse målene. En representant for fagadminstrasjonen illustrerte avveiningen med at hvis valget står mellom to omtrent like gode festivaler innenfor en sjanger, så kan fagutvalget velge å støtte den som er lokalisert i utkanten framfor den som er lokalisert i sentrum. Dette stemmer med våre inntrykk fra møtet vi overvar i musikkutvalget for arrangør- og festivalstøtte. Her vekslet diskusjonen i utvalget nokså sømløst mellom betoning av faglige kvalitetsmål og andre kulturpolitiske mål, og uten at de siste framsto som noen tvangstrøye. Som et eksempel kan det nevnes at under møtet gjorde et utvalgsmedlem det klart at vedkommende mente en søker hadde faglige svakheter, men at tilskuddet likevel burde opprettholdes fordi dette var den eneste festivalen som betjente et bestemt publikumssegment, og fikk gehør for dette fra resten av utvalget.

I intervjuer og samtaler vi hadde med representanter for fagutvalg og fagadminstrasjonen, avtegnet det seg imidlertid også en annen hovedposisjon i forståelsen av kvalitetsbegrepet, som utvider kvalitetsbegrepet til å omfatte hele spekteret av vurderingshensyn vi har trukket fram ovenfor, eller som sidestiller dette med de andre kulturpolitiske formålene som hefter ved tilskuddsordningene. I en samtale vi hadde med en representant for fagadminstrasjonen, vektla vedkommende at det å skille mellom kunstnerisk/faglig kvalitet og andre kulturpolitiske hensyn langs de linjene vi har beskrevet ovenfor, er en foreldet tenkemåte, og at kvalitetsforståelsen som ligger til grunn for Kulturrådets forvaltning av festivaltilskudd, omfatter alle de ovenfornevnte hensynene. Et medlem av musikkutvalget for arrangør- og festivalstøtte ga uttrykk for en lignende forståelse når vedkommende kritiserte utvalget for å nedprioritere populærmusikkfestivaler. I denne sammenhengen la vedkommende vekt på at populærmusikkfestivalene, i større grad enn for eksempel jazzfestivaler eller klassisk musikkfestivaler, bidrar til å oppfylle viktige formål for tilskuddsordningen for musikkfestivaler, deriblant mål om å gjøre musikk tilgjengelig for flest mulig og om å gjøre musikk tilgjengelig for barn og unge og for minoritetsbefolkningen.

Disse eksemplene understreker inntrykket av at det ikke ligger noen entydig eller enhetlig forståelse av kvalitetsbegrepet til grunn for Kulturrådets forvaltning av festivaltilskuddene, eller av hvordan kvalitetsmålet skal veies opp mot andre typer kulturpolitiske målsettinger i forvaltningen av festivaltilskuddene. Når vi framhever disse uklarhetene i bruken av kvalitetsbegrepet, er det ikke ut fra et akademisk ønske om begrepsmessig klarhet,

men fordi de kan ha noen viktige konsekvenser for forvaltningen av festivaltilskuddene. Uklarheten kan bidra til at kvalitetsbegrepet uthules som et kulturpolitisk mål.⁵ Den kan bidra til at fagutvalgene ikke har klare normer å forholde seg til i vurderinger av søknader, og at de dermed utrustes med et vidt og udefinert skjønnsrom. Den kan også bidra til at forvaltningen av festivaltilskuddene framstår som lite gjennomslukt og begripelig for festivaler som er faktiske eller potensielle søkere om slike midler.

2.6 Forvaltning av festivaltilskudd på armlengdes avstand

Når vi framhever disse uklarhetene i bruken av kvalitetsbegrepet, er det også fordi det kan ha betydning for praktiseringen av armlengdeprinsippet i forvaltningen av statlige festivaltilskudd. Dersom aktørene som skal fatte beslutninger om tilskudd på grunnlag av kunst- og kulturfaglige kvalitetsvurderinger, ikke har en felles grunnleggende forståelse av kvalitet, kan dette bidra til at skillet mellom denne beslutningsformen og politiske beslutninger blir utvasket. Som Alfred Fidjestøl påpeker i boka *Eit eige rom: Norsk Kulturråd 1965–2015* (2015), har Kulturrådet / Norsk kulturfond blitt tildelt «et eget rom» for skjønnsvurderinger i demokratiet. Beslutningsstrukturene i Kulturrådet er ikke demokratiske og skal ikke være det, skriver Fidjestøl:

Modellen er basert på ei erkjenning av at det finst avgjerder i eit samfunn som ikkje eignar seg for demokratisk handsaming, men føreset eit ekspertvelde. Demokratiske organ peiker gjennom Kulturrådet ut ei gruppe ekspertar som får råderetten over ein del av pengane til fellesskapet, som dei suverent skal distribuere vidare til dei beste innanfor kvart felt, ikkje til dei som fortener det ut frå innsats eller inntekt eller ventetid, og ikkje til dei som eit fleirtal av folket meiner burde få det – kort sagt: ikkje ut frå demokratiske omsyn. Desse ekspertane treng ikkje grunnngje desse prioriteringane, dei står ikkje til ansvar overfor folkevalde organ for dei kunstnarlege prioriteringane, dei som blir peikte ut til å sitje i råd og utval, stiller

5 Dette kan arte seg slik Bjørkås (2004) er inne på, at jo mindre enighet om verdiene som danner grunnlaget for kvalitetsvurderingen, jo større betydning får andre faktorer for beslutningene. Uenighet om grunnlaget for kunstnerisk kvalitet kan dermed føre til at andre kulturpolitiske kriterier får økt betydning i fordelingen av midler til festivaler.

heller ikkje til val for få desse verva, dei legg ikkje fram program og kunstsyn før dei får verva; dei blir peikte ut og får ei oppgåve i eit eige rom innanfor demokratiet. (Fidjestøl, 2015, s. 283)

Men som Fidjestøl (2015) og Mangset (2013b) påpeker, er ikke armlengdeprinsippet et absolutt prinsipp, for i den praktiske politikken vil det alltid være grader av politisk styring av Kulturrådet både fra Stortinget og Kulturdepartementet. I våre intervjuer med representanter for fagutvalg og fagadminstrasjonen som har ansvar for forvaltningen av Kulturrådets festivaltilskudd, ble det tydeliggjort at disse beslutningsprosessene ikke er avskjermet fra påvirkning fra politikere og andre aktører.

Dels dreide dette seg om at aktører fra de ulike kulturfeltene Kulturrådets festivaltilskudd retter seg inn mot, kan søke å øve påvirkning på beslutningene. I intervjuer med representanter for fagadminstrasjonen fra flere av disse tilskuddsordningene ble det pekt på at de tidvis måtte håndtere mange slike henvendelser fra kulturaktører. Betydningen av dette trykket «nedenfra» understrekes av at beslutningstakerne i Kulturrådet, både uavhengige eksperter og byråkrater, kan ha koblinger til de aktuelle kulturfeltene. Dette kommer vi tilbake til nedenfor. Dels dreier denne påvirkningen seg om et press «ovenfra», ved at Stortinget og Kulturdepartementet utfordrer armlengdeprinsippet og søker å påvirke beslutningsprosessene i Kulturrådet. Her må det understrekes at graden av slikt politisk press ser ut til å variere mye mellom de ulike tilskuddsordningene som fordeler Kulturrådets festivaltilskudd. I intervjuer med representanter for fagadminstrasjonen for tilskuddsordningene Arrangørstøtte scenekunst og Arrangørstøtte visuell kunst og Tverrfaglig tiltak – prosjektstøtte ble det sagt på spøk at de skulle ønske det var «mer politisk press», med henvisning til at Stortinget og regjeringen viste liten interesse for tilskuddsordningene. Det politiske trykket på Kulturrådets festivaltilskudd fra Stortinget og regjeringen er altså for en stor del konsentrert om Tilskuddsordningen for musikkfestivaler, og det vi sier i fortsettelsen i dette avsnittet, dreier seg derfor mest om denne ordningen.

Mangset (2013b) viser hvordan Stortinget og regjeringen kan søke å påvirke beslutningene som fattes i Kulturrådets kollegiale organ og fagutvalg, på ulike måter. Dels kan dette skje gjennom departementets oppnevning av rådsmedlemmer i det kollegiale organet. En annen måte politikerne kan utfordre armlengdeprinsippet på, er ved å blande seg direkte inn i enkeltsaker hvor det kollegiale organet har fattet beslutninger. En tredje måte er gjennom budsjetteringsprosesser ved å bestemme nøyaktig hvilke enkeltposter midlene skal gå til. Et eksempel på dette, som slo heldig ut for Tilskuddsordningen for musikkfestivaler, var at regjeringen

i det reviderte statsbudsjettet for 2022 bestemte at tilskuddsordningen skulle tilføres ti millioner ekstra midler (Prop. 1 S tillegg 1 (2021–2022), s. 25). En fjerde form for påvirkning er at Stortinget kan søke å legge føringer på retningslinjene for tildeling av tilskudd fra Kulturfondet.

Den siste formen for påvirkning illustreres gjennom avviklingen av knutepunktfestivalene i 2016. Flertallet i familie- og kulturkomiteen i Stortinget var i denne sammenhengen opptatt av å sikre en god overgang for festivalene som hadde vært knutepunktinstitusjoner, og ba derfor departementet om å ta med en rekke innspill i dialogen med Kulturrådet for å etablere gode og bærekraftige kriterier for den nye støtten til festivaler. Innspillene dreide seg blant annet om at ordningen skulle bidra til utvikling av festivaler som er «spydspisser» innenfor sjangre og regioner, og om at den skulle skape forutsigbarhet gjennom flerårige tilskudd og samtidig være fleksibel og tilpasset ulike søkergruppers spesielle behov (Innst. 14 S (2014–2015), s. 61). Ifølge flertallet i stortingskomiteen skulle disse og en rekke andre foreslåtte kriterier komme i tillegg til den grunnleggende kvalitetsvurderingen på innhold og arrangement (Innst. 14 S (2014–2015), s. 61).

Flere av innspillene fra Stortinget gjenspeiles i de vurderingskriteriene for festivaltilskudd vi har gjengitt ovenfor, og i formålene til de ulike tilskuddsordningene, særlig gjelder dette Tilskuddsordningen for musikkfestivaler.⁶ Innspillene gjenspeiles også i reglene om at festivaler skal varsles hvis fagutvalget vurderer kutt i tilskudd, som er nedfelt i retningslinjene for tilskuddsordningene. I et intervju med den tidligere lederen for musikkutvalget for arrangør- og festivalstøtte ble vi forklart at denne regelen kom i stand som en direkte oppfølging av Stortingets innspill om å legge til rette for utvikling av spydspisser og om å skape forutsigbarhet, fra fagutvalgets

6 Av retningslinjene for Tilskuddsordningen for musikkfestivaler framgår det at ordningens formål er å (1) gjøre musikk og andre kunstuttrykk av høy kvalitet tilgjengelig for flest mulig, (2) bidra til kunstnerisk fornyelse og utvikling av musikk i alle sjangre, skapt og produsert i samtiden, (3) formidle, videreutvikle og bevare ulike musikktradisjoner, (4) stimulere nye former for formidling og programmering, (5) bidra til at det skapes både fleksibilitet og forutsigbarhet i festivalfeltet, (6) bidra til samspill og kompetansedeling mellom aktører lokalt, regionalt og nasjonalt, (7) fremme produksjon og formidling av musikk og annen kunst til barn og unge, (8) fremme produksjon og formidling av musikk og annen kunst med innhold og/eller aktører som omfattes av kulturelt mangfold slik det er definert i Kulturrådets oppdrag som nasjonal koordinator for mangfold, (9) fremme produksjon og formidling av musikk og annen kunst til publikum som omfattes av / representerer kulturelt mangfold slik det er definert i Kulturrådets oppdrag som nasjonal koordinator for mangfold, (10) fremme produksjon og formidling av musikk og annen kunst til publikum i alle aldre og med ulike sosiale og økonomiske forutsetninger. (I originalen er disse punktene ordnet i en kulepunktliste. Vi har gjengitt dem i nummerert form av plasshensyn.)

og Rådets side. Når man tar i betraktning de mange vedtatte formålene og vurderingskriteriene og andre offentlig uttrykte intensjoner som gjelder for tilskuddsordningen for musikkfestivaler, blir det nærliggende å hevde at ordningen har blitt gjort til gjenstand for en *oppnopning av mål og intensjoner*. Mange av disse målene og intensjonene gjenspeiler mål og intensjoner Stortinget har spilt inn til Kulturrådet, og dette føyer seg inn i et større bilde av en pågående «statlig intensjonsbølge» i den offentlige forvaltningen (Vetvik & Disch, 2017).

Hvilken betydning har denne opphopningen av mål og intensjoner for skjønnsrommet til fagutvalgene som fordeler Kulturrådets festivaltilskudd? Et mulig svar på dette spørsmålet er at de mange målene og intensjonene Stortinget har påført Kulturrådets festivaltilskudd, binder fagutvalgene på hender og føtter og innskrenker deres skjønnsrom. Forklaringen vi fikk av den tidligere lederen for musikkutvalget for arrangør- og festivalstøtte på hvorfor tilskuddsordningen for musikkfestivaler ikke hadde lyktes med å oppnå en utjevning av tilskuddsnivået mellom sammenlignbare festivaler, gikk langs disse linjene. Han forklarte at etter at fagutvalget og Rådet hadde innført varslingsreglene om kutt i tilskudd, som en oppfølging av Stortingets innspill, var det ikke mulig å oppnå utjevning gjennom å kutte støtten til de tidligere knutepunktfestivalene og omfordele disse midlene til sammenlignbare festivaler. Utjevningen av tilskudd kunne dermed bare oppnås gjennom at det ble bevilget ekstra midler til tilskuddsordningen, men en slik bevilgning kom ikke. På denne måten, kunne man si, satte Stortingets påvirkning på Kulturrådet for å sikre forutsigbarhet og utvikling av spydspisser en stopper for ambisjonen om å oppnå en utjevning av tilskuddsnivået for sammenlignbare festivaler.

Et annet mulig svar på spørsmålet om hvordan opphopningen av mål og intensjoner påvirker skjønnsrommet til fagutvalgene, går i motsatt retning. Det er å si at den brede menyen av ulike mål, kriterier og intensjoner som er knyttet til tilskuddsordningene, bidrar til å *utvide* fagutvalgenes skjønns- og handlingsrom. I tråd med en slik tolkning kan man hevde at denne menyen av mål, kriterier og intensjoner er så bred at fagutvalgene nesten alltid vil kunne finne en begrunnelse for beslutninger – i ett tilfelle knyttet til kunstnerisk fornyelse, i et annet knyttet til mangfold, i et tredje knyttet til barn og unge, osv. I forlengelsen av dette er det grunn til å spørre om ikke Rådet og musikkutvalget for arrangør- og festivalstøtte kunne ha valgt å prioritere Stortingets signaler om å bidra til en utjevning av tilskuddsnivået for sammenlignbare festivaler høyere enn innspillene om forutsigbarhet og utvikling av spydspisser. I Stortingets beslutning om nedlegging av knutepunktfestivalene lå det jo et sterkt signal om at det var viktig å oppnå en slik utjevning. Vi skal komme tilbake til dette

spørsmålet i kapittel 3 og 4. Her vil vi nøye oss med å påpeke at opphopningen av mål og intensjoner som Stortinget har bidratt til, bygger opp under bildet vi tegnet i diskusjonen om kvalitetsbegrepet ovenfor. Den kan bidra til å skape uklarhet om forholdet mellom kvalitetsvurdering og andre vurderingskriterier i fordelingen av festivaltilskudd, den kan bidra til å utruste fagutvalgene med et vidt og udefinert skjønnsrom, og den kan bidra til at forvaltningen av festivaltilskuddene kan framstå som lite gjennomsiktig sett fra utsiden.

2.7 Begrunnelseskrav og åpenhet

I Halvorsen, Neple og Bjerkes (2020) studie av Kulturrådets virkemidler på litteraturfeltet konkluderer forfatterne med at de ser en mer entydig forvaltningslogikk i Kulturrådet, hvor juridiske begrunnelser i større grad legges til grunn for ordningene, hvor politisk representasjon (for eksempel av mangfold, bosted, alder og kjønn) i større grad legges til grunn ved oppnevning av utvalg, og hvor «vi ser tydeligere krav om forvaltningsmessig gjennomsiktighet og likebehandling» (Halvorsen, Neple & Bjerke, 2020, s. 470). Forfatterne mener at de tiltakende begrunnelseskravene Kulturrådet stilles overfor, foreløpig er løst ved at saksbehandlingen gjøres mer gjennomsiktig, samtidig som vurderingene er kunstfaglige. De mener likevel at krav om kriterier og begrunnelser, samt trusler om rettslige forfølgelser kan utfordre dagens ordninger (Halvorsen, Neple & Bjerke, 2020, s. 470).

Litteraturfeltet skiller seg fra andre kunstfelt, blant annet gjennom koblinger til tunge næringsinteresser. Det er imidlertid grunn til å anta at også Kulturrådets festivaltilskudd kommer til å bli gjort til gjenstand for sterkere begrunnelseskrav i årene som kommer. Som vi påpekte innledningsvis, innebar nedleggingen av knutepunktfestivalene at mye av de statlige tilskuddene til festivaler ble konsentrert i Kulturrådet. Særlig på musikkområdet fikk tilskuddsordningen som gir støtte til festivaler, en dramatisk økning i budsjettet, som gikk fra å bli målt i titalls millioner til å bli målt i hundretalls millioner. Med denne økningen i makt og midler følger det nærmest naturlig at det blir mer kritisk oppmerksomhet om Kulturrådets forvaltning av festivaltilskuddene. Som vi skal se i senere kapitler, stiller en del festivalledere seg kritiske til prioriteringer som gjøres av Kulturrådet på dette området. De senere årene har da også Kulturrådets festivaltilskudd blitt gjort til gjenstand for offentlig debatt, blant annet i forbindelse med at tilskuddene til Øyafestivalen ble kuttet. I hvilken grad kan Kulturrådet imøtekomme en slik kritisk oppmerksomhet knyttet til forvaltningen av

festivaltilskudd? Hvilke mekanismer for å sikre åpenhet og likebehandling ligger innbakt i Kulturrådets forvaltning av festivaltilskuddene?

Ved siden av praktiseringen av habilitetsreglene for medlemmer av fagutvalg og Rådet framhever Kulturrådet særlig den brede sammen-setningen av fagutvalgene og den jevnlige utskiftingen av medlemmer av fagutvalgene som mekanismer som sikrer likebehandling i forvaltningen av midler fra Norsk kulturfond. Som vi var inne på ovenfor, oppnevnes medlemmer av fagutvalgene for perioder på to år. I samtaler med fag-adminstrasjonen ble vi forklart at medlemmene av fagutvalgene normalt oppnevnes for en eller to perioder, og at praksis ved oppnevning av nye fagutvalg er at man tilstreber at rundt halvparten av medlemmene skal skiftes ut. Mandatet til å fatte beslutninger om fordeling av tilskudd medlemmene av fagutvalgene utrustes med, er basert på deres kompetanse og posisjon innenfor ulike kunst- og kulturfelt. I denne forstand ligger det i fagutvalgsmedlemmenes mandat at de skal ha en nærhet til kunstfelt og til fagmiljøer som søker om tilskudd, så lenge dette ikke kommer i konflikt med Kulturrådets habilitetsregler. Gjennom praksisen med å oppnevne fagutvalg som er bredt sammensatt faglig og på andre måter, og gjennom praksisen med jevnlig utskifting av fagutvalgsmedlemmer søker Kulturrådet å sikre en spredning av makt i kulturlivet og på tvers av sosiale og geografiske skiller.

I samtaler vi hadde med fagadminstrasjonen, ble vi forklart at ledere for fagutvalgene skal oppnevnes for inntil to perioder. Når den tidligere lederen av musikkutvalget for arrangør- og festivalstøtte hadde hatt denne posisjonen i seks år, ble det påpekt, skyldtes dette den spesielle situasjonen med at vedkommende også var medlem av Rådet (hvor oppnevningsperioden for medlemmene er på fire år). Et medlem av musikkutvalget for arrangør- og festivalstøtte vi intervjuet, oppfattet det som problematisk at lederen for fagutvalget hadde denne posisjonen i så lang tid, sett i sammenheng med at en saksbehandler utvalget forholdt seg mye til, hadde denne saksbehandlerjobben i en enda lengre periode. Slik vedkommende så det, fikk disse to personene dermed en for stor innflytelse over utvalgets fordeling av tilskudd til festivaler. Vårt empiriske materiale gir ikke grunnlag for å vurdere denne påstanden. Eksempelet illustrerer imidlertid en praksis som kan problematiseres på generelt grunnlag.

Ovenfor har vi pekt på praksisen i Kulturrådet med at saksbehandlere i fagadministrasjonene jobber dedikert med ett kulturfelt / én tilskudds-ordning over lengre tid. Av det vi har sagt om beslutningsprosessen som er knyttet til fordeling av tilskudd til festivaler, framgår det at saksbehandlere har en viktig rolle i disse beslutningsprosessene, også i de delene av beslutningsprosessene som dreier seg om kvalitetsvurdering og utøvelse

av kunst- og kulturfaglig skjønn. I praksisen med at saksbehandlerne jobber dedikert med bestemte kulturfelt over tid, ligger det en mulighet for at saksbehandlerne får en nærhet til disse kulturfeltene, for eksempel ved at de etablerer relasjoner til aktører innenfor kulturfeltene, ved at de overtar verdier og tenkemåter som gjøres gjeldende på kulturfeltene, eller ved at de opplever et ansvar for mottakere av tilskudd innenfor kulturfeltene. Gitt at saksbehandlerne er statlige byråkrater, er dette en mer problematisk form for nærhet til kulturfeltene enn den vi beskrev for utvalgsmedlemmene. Som byråkrater i den offentlige forvaltningen forventes saksbehandlerne å være nøytrale og uavhengige av kulturfeltene de forholder seg til som saksbehandlere. Slike funn som vi også har gjort, er blant annet en bakgrunn for at den ovenfornevnte rapporten om Kulturrådets forvaltningspraksis anbefalte at fagadminstrasjonen i større grad bør jobbe på tvers av fagområder og kulturfelt (Thorbjørnsrud, 2019).

Når det gjelder åpenhet i beslutninger som direkte eller indirekte angår fordelingen av tilskuddsmidler til festivaler, preges beslutningsprosessene i Kulturrådet generelt av at de i liten grad dokumenteres i offentlige tilgjengelige dokumenter. Fra og med 2017 har Kulturrådet publisert vedtakslistene med både bevilgninger og avslag på sine nettsider. Det er vanlig at fagutvalgene lager pressemeldinger og uttalelser på Kulturrådets nettsted når fordelingen av tilskudd er vedtatt, hvor de beskriver og begrunner de overordnede prioriteringene som har blitt gjort av fagutvalget i forbindelse med søknadsrunden. Fra og med 2018 har også de generelle vurderingene vi beskrev i forrige avsnitt, blitt beskrevet på nettsidene. Denne typen skriftlige vurderinger kan ha ligget på nettsiden tidligere og fjernet igjen, men slik vi leser dette i dag på Kulturrådets nettsider, er denne offentliggjøringen et ledd i arbeidet for mer åpenhet og likebehandling i søknadsbehandlingen.⁷ Den skriftlige dokumentasjonen av saksgangen i behandlingen av søknader om tilskudd til festivaler og de faglige vurderingene som inngår i denne, er imidlertid i sin helhet unntatt fra offentlig innsyn. Fagutvalgenes møter, hvor det fattes beslutninger om tilskudd, er lukkede, og referatene fra møtene er unntatt offentlighet. Festivalene som søker om tilskudd, får ikke skriftlige svar med faglige begrunnelser for vedtakene, og de har ingen rett til å kreve slike begrunnelser.

7 Kulturrådet. Om vedtakslistene, publisert 05.04.2017, sist endret 15.06.2018. <https://www.kulturradet.no/sok-stotte/om-soknadslister> (besøkt 06.01.2022). Som det står i Kulturdepartementets tildelingsbrev til Kulturrådet fra 2016, skal Kulturrådet gi «enkel tilgang til informasjon om hvem som søker og får avslag eller tildeles midler».

Det er gode praktiske grunner for denne praksisen med lite åpenhet i søknadsbehandlingen. Dersom Kulturrådet skulle påta seg å måtte gi skriftlige begrunnelser for enkeltvedtak om tilskudd til festivaler på lignende måte som for eksempel Forskningsrådet gjør på prosjektsøknader, ville dette lagt en stor arbeidsbyrde på fagadminstrasjonen og fagutvalg, som allerede er svært presset på tid og ressurser. I tillegg kommer at en slik praksis vil kunne framtvinge en standardisering av skjønnsbaserte vurderinger, som kan ha uønskede konsekvenser. Den lave graden av åpenhet i Kulturrådets forvaltning av festivaltilskudd gjelder imidlertid også beslutningsprosesser som går ut over selve søknadsbehandlingen. To eksempler fra tilskuddsordningen for musikkfestivaler illustrerer dette: Det ene er den ovenfornevnte endringen i retningslinjene for tilskuddsordningen, som innebar at tilskuddsmottakere fikk krav på å få varslingsom kutt eller utfasing. Som vi har påpekt, kan denne endringen ha bidratt til å befeste fordelingen av tilskudd til mer eller mindre faste mottakere. Det andre eksempelet er beslutningen om at festivaler, hvor det tas ut privat utbytte fra driften, ikke kvalifiserer for støtte fra tilskuddsordningen for musikkfestivaler.⁸ Konkret innebar dette at støtten til Øya, Bergensfest og Tons of Rock har blitt kuttet (dette kommer vi nærmere inn på i kapittel 4).

Det er det kollegiale organet / Rådet som fatter formelle beslutninger om endringer i retningslinjene for tilskuddordninger under Norsk kulturfond. Basert på våre intervjuer er det imidlertid uklart i hvilken grad Rådet engasjerte seg i disse beslutningsprosessene, ut over å gjøre de formelle vedtakene. Den tidligere lederen av musikkutvalget for arrangør- og festivalstøtte forklarte oss at begge endringene i retningslinjene ble bestemt av fagutvalget i samråd med fagadminstrasjonen, og at denne framgangsmåten var i tråd med det som er tradisjonen i tilskuddsordningen. Saken ble forelagt Rådet, som sluttet seg til det fagutvalget hadde bestemt. I offentlige debatter om Kulturrådets festivaltilskudd, som har fulgt i kjølvannet av disse beslutningene, er det lederen for fagutvalget og representanter for fagadminstrasjonen som har uttalt seg på vegne av Kulturrådet.

Poenget vårt med å trekke fram disse sakene er ikke å kritisere innholdet i beslutningene. Det er gode grunner til å mene at knappe offentlige midler til festivaler ikke bør tilfalle festivaler hvor overskudd fra driften tas

8 I de gjeldende retningslinjene for tilskuddsordningen heter det under overskriften «Hvilke festivaler kan få tilskudd» at «(s)økere kan ha forskjellige organisasjonsformer, men det forutsettes at eventuelle overskudd fra festivaldriften tilbakeføres til festivalens virksomhet eller egenkapital».

ut som privat utbytte, og det er gode grunner til å ville sikre festivaler mot at de på kort varsel skal miste tilgangen på viktige tilskuddsmidler. Når vi trekker fram disse beslutningene, er det fordi de i realiteten er kulturpolitiske beslutninger, som legger føringer på forvaltningen av en stor og viktig tilskuddsordning i musikklivet og den største enkeltposten under Norsk kulturfond. Det er beslutninger som berører viktige overordnede spørsmål i kulturpolitikken: Hvordan bør balansen være mellom forutsigbarhet og fleksibilitet i den offentlige finansieringen av kulturlivet? Hvor skal grensene for det offentlige finansieringsansvaret gå i de delene av kulturlivet som er kommersielt levedyktige? Det er bemerkelsesverdig at avveiningene som ligger til grunn for disse viktige beslutningene i forvaltningen av Kulturrådets festivaltilskudd, ikke er dokumentert i utredninger eller andre offentlig tilgjengelige dokumenter. Det er også bemerkelsesverdig at Rådet, som skal ha en overordnet kulturpolitisk rolle i forvaltningen av Norsk kulturfond, ikke har hatt en tydelig offentlig stemme i disse sakene.

2.8 Konklusjon

I tiden etter nedleggingen av knutepunktfestivalene har mye av de statlige tilskuddene til festivaler innenfor områdene musikk, scenekunst, visuell kunst, litteratur og tverrgående kulturtiltak blitt samlet i Kulturrådet. Derigjennom har Kulturrådets festivaltilskudd vokst i omfang og fått økt betydning i kulturlivet. I dette kapitlet har vi tegnet et bilde av hvordan forvaltningen av Kulturrådets festivaltilskudd foregår, og av hvordan denne skiller seg fra annen statlig kulturpolitikk. Underveis i kapitlet har vi pekt på flere sider ved forvaltningen av Kulturrådets festivaltilskudd som det kan være verdt å ta opp til vurdering i videreføringen av den statlige festivalpolitikken:

Vi har sett at mye av Kulturrådets festivaltilskudd har form av mer eller mindre faste tilskudd til festivaler, og at de kunst- og kulturfaglige kvalitetsvurderingene som gjøres av søkere til tilskuddsordningene, mer arter seg som ledd i en vedvarende styring av tilskuddsmottakerne enn som vurderinger av prosjektsøknader. Denne praksisen er i tråd med mange festivalers ønske om forutsigbarhet i den offentlige finansieringen. Samtidig kan den stå i veien for ønsker om fornyelse og utskifting i kulturlivet. Mer spesifikt, har denne praksisen gjort det vanskelig å oppfylle ambisjonen om å oppnå en utjevning av tilskuddsnivået mellom sammenlignbare festivaler. I 2020 varslet Kulturdepartementet en «oppdrydding» i Norsk kulturfond, slik at midlene i større grad skulle gå til prosjekter og ikke faste mottakere (Prop. 1 S (2020–2021), s. 59). I lys av dette bør det gjøres

en opprydding i tilskuddsordningene som fordeler Kulturrådets festivaltilskudd mellom festivaler som oppfattes å skulle ha en institusjonalisert offentlig finansiering og andre tilskuddsmottakere. Festivalinstitusjonene bør flyttes ut av tilskuddsordningene, eventuelt kan de bli værende i tilskuddsordningene under forutsetningen om at fordelingen av tilskudd i sterkere grad skal vektlegge dynamikk og utskifting.

Forvaltningen av Kulturrådets festivaltilskudd kjennetegnes av at den er basert på kunst- og kulturfaglige kvalitetsvurderinger. Vi har sett at aktørene som er involvert i forvaltningen av Kulturrådets festivaltilskudd, forstår og bruker kvalitetsbegrepet på ulike måter, og at det er uklarhet også i oppfatninger av hvordan forholdet mellom kvalitetshensynet og andre kulturpolitiske hensyn skal være i søknadsbehandlingen. Vi har også sett at det har skjedd en opphopning av mål og intensjoner i tilskuddsordningene som fordeler Kulturrådets festivaltilskudd, og at dette blant annet skyldes innblanding fra Stortinget. Denne opphopningen av mål og intensjoner bidrar ytterligere til uklarheten i hvordan kvalitetsbegrepet skal forstås, og hvordan det forholder seg til andre vurderingskriterier i søknadsbehandlingen. Armlengdeprinsippet og den tilhørende praksisen med at offentlig finansiering til kulturlivet fordeles gjennom kunst- og kulturfaglige kvalitetsvurderinger, har sterk oppslutning i kulturlivet og i det politiske miljøet. For å sikre at ikke denne praksisen 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.

Endelig har vi sett at det er lite åpenhet om og offentlig dokumentasjon av beslutningsprosesser i Kulturrådets forvaltning av festivaltilskudd. Det er gode praktiske grunner for at selve søknadsbehandlingen er unntatt offentlighet, og at søkere ikke har krav på faglige begrunnelser for beslutninger om tilskudd. Kulturpolitiske beslutninger som gjøres i forbindelse med Kulturrådets forvaltning av festivaltilskudd, for eksempel om avgrensninger av målgrupper og kriterier for tildeling av tilskudd, og avveiningene disse beslutningene bygger på, bør i større grad dokumenteres i offentlige tilgjengelige dokumenter. Det kollegiale organet / Rådet bør ha en tydeligere offentlig stemme i disse sammenhengene.

Referanser

- Berkaak, O.A. (2016). Kvalitet som agens. I K.O. Eliassen & Ø. Prytz (Red.), *Kvalitetsforståelser: Kvalitetsbegrepet i samtidens kunst og kultur* (s. 68–85). Fagbokforlaget.
- Bjørkås, S. (2001/2017). Et Timbuktu for moderne mellomlag: Om kunstfestivalene og den utdannede middelklassens kulturelle prosjekt. I S. Røyseng & D. Solhjell (Red.), *Kultur, politikk og forskning: Festskrift til Per Mangset på 60-årsdagen* (s. 202–217). Telemarksforskning.
- Bjørkås, S. (2004). Kvalitetsparadokset. I S. Meyer & S. Bjørkås (Red.), *Risikoser: Om kunst, makt og endring* (s. 115–136). Norsk kulturråd. Rapport nr. 33.
- Eliassen, K.O. & Prytz, Ø. (Red.) (2016). *Kvalitetsforståelser: Kvalitetsbegrepet i samtidens kunst og kultur*. Norsk kulturråd.
- Fidjestøl, A. (2015). *Eit eige rom: Norsk kulturråd 1965–2015*. Samlaget.
- Grimen, H. & Molander, A. (2008). Profesjon og skjønn. I A. Molander & L.I. Terum (Red.), *Profesjonsstudier* (s. 179–215). Universitetsforlaget.
- Halvorsen, L.J., Neple, A. & Bjerke, P. (2020). Sterk legitimitet under ekstremt press. I L.J. Halvorsen, A. Neple & P. Bjerke (Red.), *Logikker i strid* (s. 463–478). Fagbokforlaget.
- Hovden, J.F. & Prytz, Ø. (Red.) (2018). *Kvalitetsforhandlinger*. Fagbokforlaget.
- Hylland, O.M., Kleppe, B. & Mangset, P. (2011). *Frihet og forutsigbarhet: En evaluering av basisfinansieringsordningen for fri scenekunst*. Norsk kulturråd.
- Kulturdepartementet (2018). *Utredning av oppgave- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene på kulturområdet*. Kultur- og likestillingsdepartementet.
- Larsen, H. (2018). Kultur, politikk og kvalitet: Offentlig debatt om kulturpolitikk. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 2(4), 42–58.
- Lowi, T.J. (1964). American business, public policy, case-studies, and political theory. *World Politics*, 16(4), 677–715. <https://doi.org/10.2307/2009452>
- Mangset, P. (2013a). *Kunst og makt: En foreløpig kunnskapsoversikt*. TF-rapport nr. 313.
- Mangset, P. (2013b). *En armlengdes avstand eller statens forlengede arm? Et notat om armlengdesprinsippet i norsk og internasjonal kulturpolitikk*. Kulturdepartementet.
- Mangset, P. & Hylland, O.M. (2017). *Kulturpolitikk. Organisering, legitimering og praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 2013:4 (2013). *Kulturutredningen 2014*. Kulturdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/1e88e03c84074232>

9b9c46e18159b49c/no/pdfs/nou201320130004000dddpdfs.pdf
(besøkt 07.03.2022)

- Prop. 1 S tillegg 1 (2021–2022). *For budsjettåret 2022 – Endring av Prop. 1 S (2021–2022) Statsbudsjettet 2022*. Finansdepartementet.
- Thorbjørnsrud, T. (2019). *Kulturrådets forvaltningspraksis. Proba samfunnsanalyse*. Rapport 2019-0-10.
- Vetvik, E. & Disch, P.G. (2017). *Retorikk og realiteter: Planlegging for framtidens helse- og omsorgsoppgaver i kommunene – 2015–2025*. Senter for omsorgsforskning, rapportserie nr. 05/2017. Høgskolen i Sørøst-Norge.