



Begrunnelser for lokal kreativ næring: Instrumentell kulturpolitikk som tilslørende begrep

Rationales of local creative industries: Instrumental cultural policy as a blurring concept

Åsne Dahl Haugsevje

Åsne Dahl Haugsevje er utdannet kulturviter fra Universitetet i Bergen. Hun arbeider som kulturforsker ved Telemarksforskning i Bø, tilknyttet forskergruppen for kulturpolitikk, og er også tilknyttet Universitetet i Sørøst-Norge (USN), der hun arbeider med et ph.d-prosjekt om kreativ næring i Norge. Hun har også forsket på ulike kunst- og kulturbransjer, museumssektoren og kunst og kultur for barn og unge.

haugsevje@tmforsk.no

Mari Torvik Heian

Mari Torvik Heian er sosiolog med ph.d. fra Universitetet i Bergen (2018) med avhandlingen «Kunstnere i Norge. Ulikhet i inntekt, arbeid og holdninger». Hun har vært ansatt som forsker ved Telemarksforskning i Bø siden 2005 og arbeider med kulturpolitiske og kultursosiologiske problemstillinger blant annet knyttet til kunstneres inntekter og arbeidsliv, kjønnsulikhet og kunst og kultur for barn og unge.

heian@tmforsk.no

Heidi Stavrum

Heidi Stavrum er kulturforsker og førsteamanuensis ved Universitetet i Sørøst-Norge (USN) i Bø. Stavrum har ph.d. i kulturvitenskap fra Universitetet i Bergen (2014). Hun har tidligere jobbet som seniorforsker ved Telemarksforskning i Bø, hvor arbeidet men denne artikkelen ble påbegynt. Stavrum har også bred erfaring med forskning på ulike deler av norsk og nordisk kulturliv og kulturpolitikk.

Heidi.Stavrum@usn.no

Gunn Kristin Aasen Leikvoll

Gunn Kristin Aasen Leikvoll har M.Sc. i entreprenørskap og innovasjon fra Norges miljø- og biovitenskapelige universitet NMBU (2013), og har siden 2014 vært ansatt som forsker ved Telemarksforskning i Bø. Der arbeider hun i skjæringsfeltet mellom fagfeltene kulturpolitikk og regional utvikling. Forskningsinteressene hennes er kreativ næring og kulturpolitikk, regionale innovasjonssystemer og samskapning.

leikvoll@tmforsk.no

Sammendrag

Politiske satsinger rettet mot kunst- og kulturbedrifter, såkalt *kreativ næring*, som i løpet av de siste tiårene er initiert i norsk og nordisk kultur- og næringspolitikk, forstås gjerne som et tydelig uttrykk for en økonomisk orientert instrumentalisme. Men kan alle politiske strategier og retorikk som behandler kunst og kultur som næring forstås som et utslag av økonomisk instrumentalisme? Målet med artikkelen er å problematisere etablerte forståelser av instrumentell kulturpolitikk, gjennom å utforske hvordan kreativ næring omtales og begrunnes i kommunal kultursektor og offentlig næringsarbeid. Vi undersøker hvordan fenomenet kreativ næring tematiseres og diskuteres i offentlig kulturarbeid og næringsutviklingsarbeid på lokalt nivå, der en stor del av det politiske og praktiske arbeidet

knyttet til utvikling av kultur- og næringsliv utføres i Norge. Gjennom dokumentstudier av kommunale planer samt kvalitative intervjuer med kulturbyråkrater og næringsutviklere, undersøker vi om det ligger ulike begrunnelser til grunn for å innta et næringsperspektiv i kunst- og kulturpolitikken. I diskusjonen av det empiriske materialet tar vi i bruk ulike analytiske perspektiver på kulturpolitiske begrunnelser og instrumentalisme. Vi argumenterer for at tendensen til å samle alle politiske strategier og all politisk retorikk om kreativ næring i én generell kategori – instrumentell kulturpolitikk – bidrar til en tilsøring av vesentlige nyanser.

Nøkkelord

Instrumentell kulturpolitikk, lokal kulturpolitikk, næringsrettede virkemidler, kreativ næring, kulturpolitiske rasjonaler

Abstract

Policies targeted at developing *creative industries* are often regarded as outcomes of economic instrumentalism. Public measures aimed at creative industries are now an increasing part of the cultural policy in Norway and other Nordic countries. However, are all kinds of political strategies and rhetoric on creative industries per definition always motivated by economic instrumentalism? The goal of the article is to question established understandings of instrumentalism in cultural policy, by examining rationales for supporting creative industries within cultural and business policy on a local level. We explore how the creative industries phenomenon is discussed on a local level, in public policy documents and practice within public art and culture administrations, as well as within public administrations on developing local businesses. By analysing public planning documents on culture policy and business policy, and qualitative interviews with local art and culture bureaucrats and public business developers, we explore whether business perspectives on art and culture are based on different rational motives. When discussing the empirical material we make use of different analytical perspectives on cultural policy rationales and instrumentalism. We argue that the tendency to collect all kinds of political strategies and rhetoric on creative industries in one overall category – instrumental cultural policy – may lead to a blurring of important differences.

Keywords

Instrumental cultural policy, local cultural policy, creative industries, policy instruments, cultural policy rationales

Introduksjon

Ideen om at kunst og kultur kan benyttes som instrument for å oppnå mål på en rekke andre samfunnsområder er ikke ny. Instrumentell kulturpolitikk har således en lang historie (jf. Belfiore 2012: 104; Dahl og Helseth 2006: 40). Parallelt med en økende tendens til å forstå kunst og kultur som middel for økt økonomisk vekst, er det i Norge, som i andre nordiske og europeiske land, utviklet politikk for såkalt *kreativ næring*.¹ Men kan all politikk som behandler kunst og kultur som næring forstås som et utslag av økonomisk instrumentalisme? Målet med denne artikkelen er å utforske hvordan kreativ næring omtales og begrunnes i kommunal kultursektor og offentlig næringsarbeid, og gjennom det utfordre etablerte forståelser av instrumentell kulturpolitikk.

Kulturfeltet består av et mangfold av aktører, både private og offentlige, profesjonelle og amatører, kommersielle og ideelle, store institusjoner og små enkeltpersonforetak. Artikkelen retter fokus mot de private og profesjonelle aktørene, nærmere bestemt de selvsysselede enkeltpersonene eller små private foretakene som utgjør en stor del av de bransjene som i dag ofte omtales som kreativ næring. Mange av disse aktørene er selvsysselede kunstnere, andre driver eller er ansatt i små virksomheter i kultur- eller mediefeltet. Artikkelen undersøker hvordan disse blir oppfattet og behandlet i lokal kultur- og næringspolitikk i Norge.

Politiske satsinger rettet mot kreativ næring, som i løpet av de siste tiårene er initiert i norsk og nordisk kultur- og næringspolitikk, forstås gjerne som et tydelig uttrykk for en

1. I norske politiske dokumenter og forskningsrapporter var tidligere «kulturnæring» og «kulturelle næringer» hyppig brukte betegnelser om det som nå ofte omtales som «kreativ næring». Kreativ næring er en sekkebetegnelse for virksomheter innenfor de følgende kultur- og mediebransjene: bok/litteratur, musikk, film, kunst, museum, dataspill, TV og radio, aviser og magasiner, samt de kreative bransjene design, arkitektur, reklame og event. «Kreativ næring» tilsvarer i stor grad det internasjonalt brukte begrepet «creative industries» (Gran et al. 2015).

økonomisk orientert instrumentalisme. I stortingsmeldingen *Kulturens kraft*, som skisserer overordnede målsettinger for norsk kulturpolitikk, omtales det slik:

Den aukande etterspørselen etter kulturelt innhald og opplevingar representerer eit stort verdiskapingspotensial, både nasjonalt og internasjonalt. Den kulturelle og kreative næringa kan medverke til vekst, sysselsetjing og verdiskaping, og til nyskaping og innovasjon i andre næringar (Meld. St. 8 (2018–2019), s. 62).

I en analyse av politiske dokumenter, planer og forskning om kreativ næring i Norge og dens samfunnsmessige betydning, identifiserer Røyseng (2011: 21) hvordan satsing på slike næringer begrunnes med utgangspunkt i tre forhold: «kulturnæringenes verdiskapingspotensial, kulturnæringenes bidrag til å skape attraktive byer og regioner og kulturnæringenes rolle som modell for andre næringer» (se også Gran 2017). Disse begrunnelsene gir alle uttrykk for en eksplisitt instrumentalisme som står i kontrast til en del andre sentrale kulturpolitiske målformuleringer i norsk og nordisk kulturpolitikk, for eksempel knyttet til det å hegne om kunsten og kulturens egenverdi og autonomi, og å sikre kulturpolitisk inkludering av alle samfunnsgrupper og kulturelle uttrykk (jf. Dubois 2015; Henningsen 2015; Skot-Hansen 1999).

Samfunnsdebatten om forholdet mellom kunst og næringsvirksomhet synes ofte å være polarisert mellom dem som appellerer til økt fokus på kunstneres entreprenørskap og kreativ næring (se Pyykkönen og Stavrum 2018; Røyseng 2016b), og dem som står «på kunstens side» og vil beskytte den fra markedskreftene og kapitalismen. Debatten har en tendens til å kjøre seg fast i dikotomien mellom kunstens egenverdi og kunstens instrumentelle «impact» på andre samfunnsområder (Belfiore 2012: 107).

Samtidig blir det gjort forsøk på å bygge bro mellom ulike ståsteder i den polariserte debatten. I en rapport ble det påpekt at de offentlige virkemidlene i Norge ikke er særlig godt tilpasset kreativ næring:

Med Innovasjon Norges² forståelse av innovasjon som markedsdrevet og lønnsomhetsdrevet og Norges Kulturråds³ forståelse av nyskaping som kunstnerdrevet og ikke lønnsomhetsdrevet, sier det seg selv at virkemidlene er tilpasset to ytterligheter og at kulturnæringene, som bør ha fokus både på kunstnerisk nyskapende og økonomisk lønnsomhet, faller mellom to stoler (Hansen et al. 2010: 85).

I 2017 lanserte regjeringen Solberg en tiltakspakke for kulturell og kreativ næring som skulle «bidra til økt privat engasjement og investering i kultursektoren og legge til rette for bærekraftige kulturbransjer i hele landet».⁴ Satsingen rettet seg mot kunstnere i det frie feltet utenfor det etablerte institusjonsfeltet, og målet var å skape vekst, verdiskaping og arbeidsplasser og styrke kunstneres egeninntekter. Det ble vektlagt at dette skulle være en *samordnet* satsing der både kulturpolitiske og næringspolitiske aktører skulle bidra inn i et helhetlig arbeid. Motsetningene mellom kunstlivet og næringslivet skulle nå begraves: «Sammen med Kulturrådet og Norwegian Arts Abroad skal vi samarbeide om felles mål»,⁵

2. Innovasjon Norge er statens og fylkeskommunenes virkemiddel for å realisere verdiskapende næringsutvikling. Innovasjon Norge tilbyr finansieringstjenester og rådgivnings- og kompetanstjenester til næringsvirksomhet i alle bransjer, og har regionale kontorer over hele landet, <https://www.innovasjonnorge.no/no/om/oppdrag-og-resultater/om-opdragene/>.
3. Norsk kulturråd er det statlige armlengdesorganet i kultursektoren. Det gir tilskudd til kunst og kultur, skal være pådriver for kunst- og kulturprosjekter, drive utviklingsarbeid og være rådgiver for staten i kulturspørsmål, <https://www.kulturradet.no/om-kulturradet>.
4. «Statsbudsjettet 2017: 70 millioner kroner til kulturell og kreativ næring», <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/70-millioner-kroner-til-kulturell-og-kreativ-naring/id2514480/> (lest 17.04.2019).
5. «Kreativt Norge til Trondheim», <https://www.innovasjonnorge.no/no/om/nyheter/2017/kreativt-norge-etableres-i-teknologihovedstaten-trondheim/> (lest 07.01.2020).

uttalte Innovasjon Norge på sine nettsider. Også Kulturrådet forsøkte i en avis-kronikk å tone ned motsetningene, og appellerte til å anerkjenne kunst og kultur som næring:

Kommersiell ambisjon oppfattes av enkelte som en motsetning til kunstnerisk frihet. Det har Kulturrådet forståelse for. Men vi opplever også en holdningsendring. Vi vet at mange kunstnere ønsker å drive næring, og ikke ser på kunstnerisk integritet og markedsrettet virksomhet som uforenelige størrelser. Det er denne gruppen vår satsing på kulturell og kreativ næring er til for. [...] Dialogen innebærer også å ønske kritiske røster velkommen. Men én diskusjon anser vi altså for tilbakelagt. Kunst og kultur er også næring!⁶

Utsagnene gir tilsynelatende inntrykk av å være omforente, men det er ikke nødvendigvis de samme målene man jobber mot. Det kan ligge ulike instrumentelle tankeganger eller ulike motiver til grunn for å betrakte kultur som næring. Røyseng (2016a) tar til orde for at det også innenfor kulturpolitikkforskningen er behov for en mer nyansert analytisk diskusjon om de instrumentelle aspektene som kulturpolitikkenes mål og tiltak bygger på.

I artikkelen undersøker vi hvordan fenomenet kreativ næring tematiseres og diskuteres i offentlig kulturarbeid og næringsutviklingsarbeid på lokalt nivå, der en stor del av det politiske og praktiske arbeidet knyttet til utvikling av kultur- og næringsliv utføres i Norge. Vi argumenterer for at tendensen til å samle alle politiske strategier og all politisk retorikk om kreativ næring i én generell kategori – instrumentell kulturpolitikk – bidrar til en tilsøring av viktige nyanser. Gjennom å vise at næringsperspektiver på kunst- og kulturbedrifter kan begrunnes ulikt, ønsker vi i tråd med Røyseng å diskutere og nyansere etablerte forståelser av sammenhenger mellom kreativ næring og instrumentell kulturpolitikk, slik disse artikuleres både i kulturpolitikken og i forskningen om kulturpolitikk.

I artikkelen stiller vi følgende spørsmål:

1. Hvordan omtales og begrunnes kreativ næring i kommunal kultursektor og i offentlig næringsarbeid?
2. Kan innsikt i lokale begrunnelser for kreativ næring utfordre etablerte oppfatninger om instrumentell kulturpolitikk?

Spørsmålene besvares gjennom en analyse av et kvalitativt datamateriale om kreativ næring og lokal tilrettelegging for denne i Telemark fylke i Sør-Norge.⁷ Datamaterialet består av kommunale plandokumenter og kvalitative intervjuer med 20 informanter som har ansvar for arbeid med kultur eller næring i et utvalg kommuner i samme fylke, her omtalt som hhv. kulturbyråkrater og næringsutviklere. I analysen av det empiriske materialet tar vi i bruk ulike perspektiver på instrumentell kulturpolitikk (Dubois 2015; Hadley og Gray 2017; Røyseng 2016a; Skot-Hansen 1999; Vestheim 2008). Analysen behandler først hvilke begrunnelser hhv. kommunale kulturadministrasjoner og forvalterne av det næringsrettede virkemiddelapparatet har for å tilrettelegge for kunst- og kulturbedrifter. Deretter diskuterer vi om denne innsikten gir grunnlag for å utfordre etablerte oppfatninger av instrumentell kulturpolitikk for denne næringen. Avslutningsvis tar vi også opp hvilke implikasjoner det har for den kreative næringen at den befinner seg i et vakuum mellom kulturpolitiske og næringspolitiske begrunnelser.

6. «Kultur er også næring», <https://www.adressa.no/meninger/2017/08/18/Kultur-er-ogs%C3%A5-n%C3%A6ring-15163371.ece> (lest 7.1.2020).

7. Etter at datainnsamlingen var avsluttet, ble Telemark, som følge av den norske regionreformen, del av det nye fylket Vestfold og Telemark.

Bakgrunn og kunnskapsstatus

I det følgende gis en gjennomgang av 1) analytiske perspektiver på instrumentalisme og kulturpolitiske begrunnelser, 2) kreativ næring som fenomen og forskningsobjekt og 3) den politiske og forvaltningsmessige organiseringens betydning for kreativ næring som politikkområde.

Kulturpolitiske begrunnelser og perspektiver på instrumentalisme

I forskningslitteraturen om kulturpolitikk kan vi spore to grunnleggende forståelser av instrumentalisme. Den ene betrakter kulturpolitikk som noe som over tid har blitt gradvis mer instrumentell. Den andre betrakter instrumentalisme som et trekk ved all kulturpolitikk, men i ulike varianter.

Den første forståelsesmåten finner vi hos Vincent Dubois (2015). I følge Dubois har europeiske land utviklet kulturpolitiske regimer som gjenspeiler de ulike nasjonenes politiske historie og kulturfelt. Endringer skjer som følge av interaksjon mellom disse to nivåene, det politiske og det kulturelle. På tross av nasjoners ulike politiske og kulturelle baktepper, hevder Dubois at vest-europeiske kulturpolitiske regimer grunnleggende sett har vært basert på tre politiske rasjonaler: 1) bevaring av kulturarv, 2) støtte til kulturproduksjon og 3) demokratisering. Disse tre rasjonalene, som Dubois beskriver som «den originale trilogien», har blitt balansert og kombinert på ulike måter. Dessuten har de alltid blitt utfordret av og kombinert med ikke-kulturelle politiske mål, f.eks. økonomiske. Balansen mellom kulturelle og ikke-kulturelle mål har, ifølge Dubois, over tid beveget seg i retning av sistnevnte. Dubois forstår den politiske diskursen om kreativ næring som knyttet til et slikt økonomisk rasjonale. Han hevder videre at dette bidrar til at kulturpolitikk som spesifikt domene erstattes av en politikk som promoterer en kreativ økonomi, der kultur fortsatt inngår, men i en utvannet variant (2015: 462). Også på lokalt nivå, i Norden, er kulturpolitikk analysert i lys av rasjonaler. Dorte Skot-Hansen (1999) har analysert utviklingen av lokal kulturpolitikk som en dreining fra et humanistisk rasjonale, via et sosiologisk og til et instrumentelt rasjonale.

Dubois' og Skot-Hansens systematiseringer av kulturpolitiske rasjonaler på henholdsvis nasjonalt og lokalt nivå er bare delvis overlappende, men har til felles at de argumenterer for at det har skjedd en gradvis dreining mot en økt grad av instrumentalisering i kulturpolitikken. For Dubois handler dette om at de originale kulturpolitiske rasjonalene i økende grad blir utfordret og utvannet av ikke-kulturelle mål, og i særdeleshet økonomiske. Skot-Hansen inkluderer det instrumentelle i modellen som et eget rasjonale i seg selv. Begge presenterer imidlertid det instrumentelle som en bittersøt trussel mot en bærekraftig kulturpolitikk.

Andre forskere bringer inn korrigerende perspektiver på forståelsen av instrumentalisme som noe som har kommet til de siste tiårene. Lianne Gibson (2008: 249) påpeker at «Cultural policy is constitutively instrumental». Geir Vestheim (2008) hevder tilsvarende at all kulturpolitikk er instrumentell, den har bare ulike motiver. Vestheim analyserer ulike typer argumenter for støtte til kunst og kultur, og knytter disse til ulike typer instrumentalisme: 1) støtte den «gode» kunsten i lys av kunstens «indre verdi», som uttrykk for en estetisk og dannende instrumentalisme, 2) støtte kunst og kultur for å skape økonomisk utvikling, som uttrykk for en økonomisk instrumentalisme, 3) støtte kunst og kultur for å skape sosial utvikling og integrasjon, som uttrykk for en sosial instrumentalisme, og 4) støtte kunst og kultur for å bidra til opplysning og samfunnsengasjement, som uttrykk for en politisk mobiliserende instrumentalisme (2008: 57). Parallellene til Dubois' og Skot-Hansens modeller er tydelige, men i Vestheims analyse er altså alle typer kulturpolitiske argumenter betraktet som ulike utgaver av instrumentell kulturpolitikk.

Sigrid Røyseng (2016a) påpeker at ulike instrumentelle motiver eller formål kan analyseres som henholdsvis «myke» og «harde». Humanistiske og estetiske motiver forstås her som myk instrumentalisme, mens motiver om næringsutvikling og økonomisk verdiskaping forstås som hard instrumentalisme. Steven Hadley og Clive Gray (2017) på sin side introduserer et skille mellom instrumentalisme og hyperinstrumentalisme, der det siste etableres gjennom begrunnelser som ikke har noe å gjøre med det kulturelle innholdet. All politikk er instrumentell på den måten at den benytter ulike midler for å oppnå bestemte resultater, ofte ikke-kulturelle resultater, men likevel er det politikkenes kulturelle innhold som fyller politikken med mening. Hyperinstrumentalisme, derimot, er, ifølge Hadley og Gray, utelukkende orientert om resultatene, og kulturpolitikkenes mening ligger kun i disse. I analysen drar vi veksler på de ulike forståelsene av instrumentalisme, fordi de utfyller hverandre og hjelper oss til å se kompleksiteten i instrumentelle motiver.

Kreativ næring som fenomen og forskningsobjekt

Alle kulturpolitiske studier av kreativ næring innebærer et utfordrende analytisk utgangspunkt, i og med at selve fenomenet og begrepet kreativ næring ikke er gjenstand for et omforent innhold eller en endelig definisjon. Begrepet er relativt nytt i kulturfeltet og i kulturpolitikken, og det er til dels også et omstridt begrep, jf. den innledende beskrivelsen av den polariserte debatten om forholdet mellom kunst og næring. Selv om det ligger noen avgrensninger til grunn for politiske ordninger rettet mot kreativ næring i Norge, eksisterer det fortsatt ulike meninger om hvilke bransjer og type virksomheter som bør inngå i den kreative næringen. Det diskuteres også om det å etablere kreativ næring som et eget felt eller politikkområde er av det gode eller ikke for de bransjene og virksomhetene som blir berørt.

Også i forskningen om kreativ næring gjør ulike perspektiver seg gjeldende. En sentral del av kunnskapsutviklingen om kreativ næring har nettopp handlet om å definere, ramme inn og kartlegge hva kreativ næring er og hva den kvantitativt sett består av. Det er produsert en rekke rapporter og analyser av hvilke bransjer som inngår i (ev. burde inngå i) den kreative næringen i ulike land. Flere av disse inneholder kvantitative kartlegginger av hvor mange virksomheter som finnes innenfor kreativ næring, hvor mange som er sysselsatte i næringen og hvilken økonomisk verdi næringen har eller potensielt kan ha (se f.eks. DCMS 1998; DCMS 2018; Gran et al. 2015; Haraldsen et al. 2004; Haraldsen et al. 2008; Malasevska og Ericsson 2019). Denne forskningen inngår til dels i en diskursiv sammenheng der det gjelder å utforske, avdekke og løfte fram næringens potensialer for sysselsetting og økonomisk verdiskaping.

Et mer kritisk kunnskapsperspektiv finner vi i den forskningen som undersøker de meningsbærende sidene ved det å ha sitt levebrød innenfor kreativ næring (Abbing 2002; Campbell 2014; Campbell et al. 2018; Caves 2000; Ellmeier 2003; Mangset og Røyseng 2009; Naudin 2017; Oakley 2014; Røyseng 2011; Scott 2012). Flere har belyst hvordan arbeid i kreative bransjer på den ene siden tilbyr stor frihet og selvstendighet, men på den andre siden også representerer utsatte jobbvirkeligheter med stor økonomisk usikkerhet og svake sosiale rettigheter (Hesmondhalgh og Baker 2010; 2011; Hesmondhalgh 2013; Hesmondhalgh et al. 2015; McRobbie 2016). En del av den eksisterende litteraturen, ikke minst den som er skrevet i en britisk kontekst, stiller seg kritisk til politikk som fremelsker «creative industries», og påpeker at disse arbeidsmarkedene utgjør irregulære og utrygge arbeidsplasser (Hesmondhalgh og Baker 2010; Hesmondhalgh 2013) som preges av eksklusjon og ulikhet (Banks 2017; Friedman et al. 2017; McRobbie 2016; Saha 2018).

I kulturpolitikforskningen kan vi altså se en parallell til den til dels normative polariseringen som i samfunnsdebatten for øvrig, der man forenklet sagt enten er opptatt av kunstens samfunnsøkonomiske impact eller ønsker å beskytte kunsten mot nyliberalistisk utnyttning.

Betydningen av den politiske og forvaltningsmessige organiseringen

Henningsen og Blomgren (2017) har påpekt at norsk og nordisk kulturpolitikk er preget av svake koblinger mellom de ulike forvaltningsnivåene. De beskriver kultursektoren i de nordiske landene som inndelt i to sfærer:

På den ene siden har man den statlige kulturforvaltningen, som i hovedsak retter seg inn mot den profesjonelle kunsten og kulturen og som er orientert mot mål om kvalitet, profesjonalitet og fremme av den kunstneriske friheten. [...] På den andre siden har man den kommunale kulturforvaltningen, som er orientert mot allmenne velferds- og inklusjonsmål og som retter seg mer mot amatørkulturen og folkelige kulturuttrykk (Henningsen og Blomgren 2017: 55-56).

Både den tradisjonelle kunstnerpolitikken og den nyetablerte politikken for kreativ næring, er i hovedsak et statlig anliggende. Den, iallfall tilsynelatende, samordnede nasjonalpolitiske innsatsen rettet mot kreativ næring, har ikke en tydelig parallell på regionalt og lokalt nivå. Noen regioner og kommuner har utformet politikk spesifikt mot kreativ næring, andre slett ikke (Power 2009: 451).

I norsk næringspolitikk forholder det seg annerledes. Her er koblingen mellom de politiske og administrative forvaltningsnivåene sterkere. Det er politisk enighet om at kommunene skal være en drivende kraft for lokal næringsutvikling (Moen 2011). På lokalt og regionalt nivå finnes det også en rekke aktører som arbeider med å utvikle og tilrettelegge for næringslivet i samarbeid med kommunene, for eksempel Innovasjon Norges regionkontorer, inkubatorer med statlig finansiering, destinasjonsselskaper m.fl. Det varierer fra region til region hvilke aktører som er del av dette arbeidet, og hvordan det er organisert (Angell et al. 2015; Vareide et al. 2019).

Ahearne (2009) skiller mellom det han kaller eksplisitt og implisitt kulturpolitikk. Den eksplisitte kulturpolitikken er nominell; det er den vi tenker på som kulturpolitikk og som navngis som det. Den implisitte kulturpolitikken er den som utøves på andre politikkområder, men som får konsekvenser for kulturfeltet. I noen sammenhenger kan implisitt kulturpolitikk være vel så effektiv som kulturpolitikk som den eksplisitte, nominelle kulturpolitikken. Når det gjelder politikk for kreativ næring på lokalt nivå i Norge, er det relevant å betrakte næringspolitikken som en implisitt kulturpolitikk, som kan ha vel så stor betydning som den eksplisitte kulturpolitikken for rammevilkårene til lokal kreativ næring. En analyse av lokale kulturpolitiske begrunnelser for satsing på kreativ næring bør derfor inkludere en analyse av næringspolitikken som implisitt kulturpolitikk.

Metode og empiri

Utgangspunktet for artikkelen er en studie av kreativ næring og lokal tilrettelegging for denne i Telemark fylke, som da empirien ble innhentet bestod av 18 kommuner. Telemark har omtrent 170.000 innbyggere fordelt på to mellomstore byer, Skien og Porsgrunn, i tillegg til flere småbyer, mindre tettsteder og bygder. Regionen er preget av en variert bransjestruktur, men en stor del av sysselsettingen i flere av byene har tradisjonelt vært knyttet til større industribedrifter som de siste årene har vært utsatt for internasjonale konjunktursvingninger. Den kreative næringen i caseregionen består i stor grad av små selskap og enkeltpersonforetak, hvor en stor andel er lokalisert i Porsgrunn og Skien (Roncossek et al. 2018).

Artikkelen baserer seg på dokumentstudier av offentlige planer i Telemark, samt kvalitative intervjuer med 20 informanter med ansvarsområde innenfor kultur eller næring i

samme fylke. Dokumentstudiet favner hovedsakelig om 32 planer: sju kommunedelplaner for kultur, ni næringsplaner (to av disse dekker flere samarbeidende kommuner) samt kommuneplanens samfunnsdel⁸ fra 16 kommuner.⁹ I tillegg har vi gjennomgått noen få noe mer perifere planer, f.eks. en reiselivsplan og en plan som omhandler kulturbygg. De fleste planene var offentlig tilgjengelig på nett. Noen ble innhentet ved at vi tok direkte kontakt med kommunene.

Empirien analyseres på to nivå. Plandokumentene er analysert på et overordnet nivå, med sikte på å avdekke begrunnelser for lokal kultur- eller næringspolitikk generelt, og for politikk målrettet mot kunst- og kulturbedrifter spesielt. Intervjuene med kulturbyråkrater og næringsutviklere analyseres på et mer praksisnært nivå, for å identifisere hvordan arbeidet med å tilrettelegge for kreativ næring foregår.

Alle informantene har posisjoner i offentlig sektor lokalt eller regionalt. Halvparten av informantene omtaler vi som kulturbyråkrater. Disse er ansatt i seks forskjellige kommunale kulturadministrasjoner, med unntak av én person ansatt i fylkeskommunal kulturadministrasjon. Den andre halvparten av informantene omtaler vi som næringsutviklere. Disse er ansatt ved regionalt kontor i Innovasjon Norge, kommunal etat med næring som ansvarsområde, interkommunal etablerertjeneste eller interkommunalt næringsutviklings-selskap.¹⁰ Vi gjorde lydopptak av intervjuene. De ble senere transkribert og analysert i Nvivo.

Intervjuene tok for det første sikte på å avdekke informantenes kjennskap til kreativ nærings generelle kjennetegn og mer spesifikt dens utbredelse og omfang lokalt. Videre har intervjuene hatt til hensikt å undersøke i hvilken grad og hvordan man arbeider systematisk med å tilrettelegge for kreativ næring på lokalt og regionalt nivå, og hva dette arbeidet eventuelt består i. Det kan være problematisk å intervjuer om kreativ næring, fordi det ikke finnes en omforent forståelse av dette begrepet, som er et politisk så vel som et empirisk begrep. Vi har hatt en utforskende tilnærming til innholdet i begrepet, og har hatt som ambisjon å undersøke hva informantene selv legger i det. Vi er samtidig oppmerksomme på at det å introdusere begrepet kreativ næring, til en viss grad kan være førende for samtalen. Informantene ble ikke intervjuet direkte om instrumentell kulturpolitikk. Dette var et analytisk perspektiv som induktivt trådte fram underveis i analysearbeidet, da vi oppdaget at informantene mobiliserte ulike motiver og begrunnelser for arbeid rettet mot kreativ næring.

Analyse

I tråd med problemstilling 1, begynner vi med å analysere lokale kulturplaner og undersøker i hvilken grad de tematiserer kunst- og kulturbedrifter. Vi analyserer videre hvilke begrunnelser som benyttes i planene for eventuell satsing på kunst- og kulturbedrifter eller mer spesifikt kreativ næring, og vi ser dette i lys av hvordan kulturbyråkratene snakker om dette. Deretter følger en analyse av hvordan kunst- og kulturbedrifter, ev. kreativ næring, omtales i lokale næringsplaner og av næringsutviklerne. Til sist diskuterer vi, i tråd med

8. Kommuneplanens samfunnsdel er del av kommunens overordnede plan, og skal sette premissene for planer for de ulike sektorene, inkludert kultur og næringsliv.

9. Analysen av planene skjedde høsten 2019 og våren 2020, i en overgangsperiode hvor to av 18 kommuner i fylket ble slått sammen. En av de 16 analyserte kommuneplanene dekker de to kommunene etter sammenslåing i 2020. Kommuneplan fra en av de andre kommunene mangler i materialet.

10. Etablerertjenesten tilbyr veiledning og kurs til nye bedrifter. Næringsutviklingselskaper arbeider for å utvikle arbeidsplasser, f.eks. gjennom strategisk prosjektutvikling eller arbeid for å gjøre det attraktivt for store bedrifter å etablere virksomhet i regionen. Enkelte selskaper utfører næringsarbeid for kommuner.

problemstilling 2, hvorvidt innsikt i lokale begrunnelser for kulturarbeid og næringsarbeid generelt, og for arbeid med kreativ næring spesielt, kan utfordre etablerte oppfatninger av instrumentell kulturpolitikk for denne næringen.

Kreativ næring er som nevnt et omstridt begrep, og det varierer i hvilken grad dette blir benyttet i planverk og av informantene. I noen tilfeller brukes begrepet *kulturnæring*. I andre tilfeller, der næringsperspektivet er fraværende eller nedtonet, brukes gjerne *det profesjonelle kunstlivet* eller lignende begreper. Vi har vært interessert i å finne ut i hvilken grad og hvordan de næringsmessige aspektene ved kunst og kulturbedrifter blir omtalt i materialet i vid forstand, og videre hvordan de inkluderes eller ikke inkluderes i det lokale arbeidet.

Kreativ næring i kommunal kulturpolitikk

Vår gjennomgang av planverk i kommunene i caseregionen viser at godt under halvparten av kommunene (sju av 18) har en dedikert kulturplan, og enda færre (fire av 18) har en kulturplan som er oppdatert og gjeldende. Flere kommuner i fylket har tematiske planer for f.eks. frivillighet, barn og unge eller reiseliv, men ingen har en egen plan for kunst- og kulturbedrifter, kultur og næring eller kreativ næring. I de kommunene der det ikke finnes dedikerte planer for kultur generelt eller kreativ næring spesielt, har vi kun samfunnsdelen av den overordnede kommuneplanen å forholde oss til. Enkelte av disse nevner profesjonell kunst eller kulturnæring, men oftest i overordnede og generelle vendinger.

Går vi inn i de foreliggende kulturplanene, finner vi at kunst- og kulturbedrifter får liten oppmerksomhet. Målene for lokal kulturpolitikk handler primært om å bygge opp under et allsidig kulturliv av god kvalitet for alle befolkningsgrupper, og barn og unge er gjerne en prioritert målgruppe i de fleste kulturplaner. En annen målsetting som også er vektlagt i noen planer, er at kommunen skal tilrettelegge for det frivillige kulturlivet. Utover dette vektlegger kulturplanene at kommunen skal bidra til bevaring og formidling av kulturarv, og videreutvikle viktige kulturinstitusjoner, f.eks. kulturhus. Målene som kommer fram i disse planene er klassiske kulturpolitiske mål. Selv om slike målsettinger ikke omtales som instrumentelle i Dubois' og Skot-Hansens modeller, vil vi argumentere for at de er det, men i implisitte og «myke» varianter (jf. Røyseng 2016a).

Som vi har sett at både Dubois og Skot-Hansen poengterer, kan ofte ulike politiske mål kombineres på forskjellige måter og kanskje stå i motsetningsforhold til hverandre. Dette er noe vi finner i flertallet av kulturplanene, der det balanseres mellom kulturpolitikk som noe som er nødvendig *både* fordi kunst og kultur har en egenverdi, og fordi kunst og kultur har positive effekter på andre områder, nærmere bestemt folkehelse, opplevelse av identitet, tilhørighet og fellesskap, integrering, bolyst, stedsutvikling, reiseliv eller arbeidsplasser. Kulturplanene kan altså nær sagt romme alle de former for instrumentelle motiver som Vestheim (2008) også finner i sin analyse. Vektleggingen av disse perspektivene varierer mellom kommunene.

At kunst- og kulturbedrifter eller kreativ næring i liten grad er omtalt i kommunalt planverk, bekreftes også i intervjumaterialet. Kulturbyråkratene vi har intervjuet gir uttrykk for at det jobbes lite strategisk på lokalt nivå med kunst- og kulturbedrifter. En av dem sier:

Vi har ikke hatt klar strategien for det profesjonelle, verken kunstnerisk eller når det gjelder kulturnæring. [...] I [vår kommune] kan man si generelt om de bedriftene at de eksisterer da på tross av, og ikke på grunn av, offentlig support eller offentlig tilrettelegging (Informant 1).

En annen sier: «Hos oss er det mer ad hoc, det er ikke noen strategi, hverken næringsmessig eller i kulturplan. Vi har en kulturplan som ikke er oppdatert. Er den gjeldende, eller er den

ikke gjeldende?» (Informant 2). Og en tredje mener at det ikke er på grunn av kommunal tilrettelegging at det finnes en lokal kulturnæring: «De som har drevet kulturnæring har vel stort sett klart seg selv» (Informant 3).

Våre funn fra Telemark harmonerer med funnene i en landsomfattende survey til alle norske kommuner, der Miland og Kleppe (2019) finner at kulturenhetenes ansvarsområde primært er knyttet til kulturpolitiske kjerneoppgaver som for eksempel frivillighet, idrett, bibliotek, kulturskole m.m., mens kreativ næring i liten grad synes å være et ansvarsområde. 36 % av kommunene oppgir å ha en dedikert kulturplan, mens ingen oppgir å ha noen plan spesifikt for kultur og næring eller kreativ næring. Å ikke ha politikk rettet mot bestemte deler av et felt, for eksempel kulturfeltet eller kreativ næring, er ikke nødvendigvis uten betydning, men kan tvert imot tolkes som kulturpolitisk betydningsfullt (Agøy 2006; Stavrum 2014: 38). Fraværet av politikk for det profesjonelle kunstlivet eller kreativ næring må også sees i sammenheng med at kunstnerpolitikken stort sett har vært et nasjonalt anliggende i Norge (jf. Heian 2018). Samtidig, som vi skal se senere i denne artikkelen, får næringspolitikken, nettopp som en implisitt kulturpolitikk på lokalt nivå, konsekvenser for kreativ næring.

Kulturplanenes tre hovedperspektiver på kunst- og kulturbedrifter

I de tilfellene der kunst- og kulturbedrifter omtales i kulturplanene, er det hovedsakelig på tre måter. For det første betones kunst- og kulturbedrifter som profesjonelle *kulturprodusenter*. Skien kommune, som er den kommunen i caseregionen som i størst grad har utviklet eksplisitte strategier for dette, skriver i sin kulturplan:

Skien kommune har siden 2006 arbeidet målrettet for å bedre arbeidsvilkårene for profesjonelle kunstnere [...] Å sikre et rikt profesjonelt kunst- og kulturliv i Skien medfører å gi kunstnere muligheter til å produsere og formidle sitt virke innenfor gode og forutsigbare rammer. Profesjonell kunst har egenverdi. Tilrettelegging for kunstproduksjon bør for Skien kommune være en målsetning i seg selv.¹¹

Her fremheves det at det å satse på de profesjonelle kunstnerne gjennom å gi dem gode rammer rundt sin virksomhet, har positive konsekvenser for den lokale kunstproduksjonen. Arbeidet begrunnes med at kunsten selv har egenverdi, altså en estetisk og dannende instrumentalisme (jf. Vestheim 2008). At det i kulturplanen benyttes uttrykk som «egenverdi» og «en målsetning i seg selv» kan også forstås som en retorisk manøver (Røyseng 2016a) som søker å sikre legitimitet i kunstfeltet, gjennom å understreke at det er kunsten selv som er målet her, og ikke andre utenforliggende, ikke-kulturelle mål. Dette behovet forsterkes, fordi samme kulturplan nettopp knytter kunst- og kulturbedrifter til måloppnåelse også på andre områder, som vi straks skal se.

Et annet perspektiv på kunst- og kulturbedrifter vektlegger hvilke effekter dette kan ha for omgivelsene gjennom å bidra til å gjøre byen eller stedet til et godt sted å bo, og synlig og attraktiv for omverden som bosted og reisemål, i tråd med en instrumentalisme som er både sosialt og økonomisk fundert (jf. Vestheim 2008). Kulturplanen for Skien slår for eksempel fast at

«Vår region er inne i en omstillingsprosess, hvor det ligger et potensial innen kunnskapsbasert næringsvirksomhet, kulturisme, kreativ byutvikling og samfunnsmessige gevinster basert på kunst og kultur»¹²

11. Kommunedelplan for kultur i Skien 2010–2021, s. 24.

12. Se forrige fotnote, samme sted.

Kommunen ønsker å berede grunnen for at ungdom ønsker å tilbringe voksenlivet sitt i hjembyen gjennom å gi dem kjennskap til de profesjonelle kunstnerne i byen, og profesjonelle musikere nevnes som spesielt viktige for å profilere Skien som musikkby. Nome kommune påpeker i sin kulturplan at «Kultur og kreativ næring er viktige prioriteringsområder for lokal stedsutvikling og attraktivitet».¹³ Og Vinje kommune løfter fram at flere av deres profesjonelle kunst- og kulturutøvere «gjer seg gjeldande både på regionalt og nasjonalt nivå».¹⁴ Dette perspektivet kan altså med Skot-Hansens begreper sies å være dominert av et instrumentelt rasjonale, med vektlegging på synliggjøring av kulturen med mål om å gjøre en by eller et sted attraktivt for turister og potensielt nye innbyggere. I vårt materiale ser vi at der satsing på kunst- og kulturbedrifter begrunnes i mål som ligger utenfor kulturlivet selv, handler det dels om ikke-økonomiske begrunnelser (lokal stolthet, omdømme og stedsidentitet) og dels om økonomiske begrunnelser (kulturturisme og attraktivitet). Vår gjennomgang viser også at de kommunene i caseregionen som ikke har en dedikert kulturplan, men der kunst- og kulturbedrifter omtales som en del av kommuneplanens samfunnsplan, med få unntak behandler dem i tråd med dette perspektivet, altså som grunnlag for attraksjon og steds- og reiselivsutvikling.

Så langt har vi sett at kulturplanene begrunner satsing på kunst- og kulturbedrifter med at det er viktig for å nå mål om mer og bedre kulturproduksjon, og fordi det kan bidra til utvikling av attraktive lokalsamfunn både kulturelt, sosialt og økonomisk. Et tredje perspektiv i kulturplanene betoner kunst- og kulturbedrifter som næringsaktører. Eksempelvis kan vi i den samme kulturplanen fra Skien lese at «Kunstproduksjon og kunstformidling kan også ses som næringsvirksomhet. Det er viktig for Skien å bygge opp kunst- og kulturprosjekter som har et næringspotensial i seg; [...]» og å «gjøre byen til et attraktivt sted for kreative miljøer å etablere seg».¹⁵ Seljord kommune skal på sin side «satse på arbeidsplassar innanfor kulturbaserte næringar» og «stimulere til aktivitet og utvikling» for det profesjonelle kulturlivet. Og kulturplanen understreker at det «skal leggjast til rette for at kunstnarar kan ha sitt virke i kommunen».¹⁶ Siljan kommune ønsker å «Se på hvordan kommunen kan bidra til å imøtekomme kommersielle kulturnæringer»,¹⁷ og Bø kommune ønsker å forbedre rammevilkårene for «kulturentreprenørskap».¹⁸ I dette perspektivet er det altså tydelig at de kulturpolitiske rasjonalene kombineres med, eller utfordres av, ikke-kulturpolitiske mål, nemlig et mål om økonomisk vekst. I Skot-Hansens inndeling ligger dette perspektivet nærmest det hun betegner som instrumentell, markedsbasert, kulturpolitikk. Men i Skot-Hansens modell handler det instrumentelle perspektivet om økonomisk vekst på et samfunnsnivå, og i mindre grad på et individnivå for den enkelte kunstner og kulturarbeider. Perspektivet som vi her identifiserer i kulturplanene vektlegger nettopp økonomisk vekst som kommer aktørene i kreativ næring selv til gode, på individnivå eller på bransjenivå. Her er det ikke potensialene for økte skatteinntekter for kommunen som fremheves som det primære målet, men de enkelte arbeidsplassene og inntektsmulighetene innenfor de kreative bransjene. Dette kan vi forstå som en myk variant av den økonomiske instrumentalismen, eventuelt et perspektiv der et humanistisk rasjonale eller et rasjonale med vekt på støtte til kulturproduksjon kombineres med et økonomisk instrumentelt rasjonale. Kulturplanene foretar med andre ord en mykgjøring av instrumentalismen.

13. Kommunedelplan for kultur, fritid og frivillighet 2019–2027, Nome kommune, s. 20.

14. Kommunedelplan for kultur i Vinje kommune 2012–2021. Del I, Visjon, Verksamdområde, Særlege satsingar.

15. Samme sted.

16. Strategisk kulturplan for Seljord kommune, 2010–2013, s. 4–5.

17. Kultur 2014, Siljan kommune, s. 19.

18. Kommunedelplan for kunst og kultur 2015–2027, Bø kommune. Bø kommune er fra 2020 del av nye Midt-Telemark kommune som foreløpig ikke har utarbeidet egen kulturplan.

Vår dekonstruksjon av kulturplanenes begrunnelser for satsing på kunst- og kulturbedrifter tydeliggjør at de kan brukes som både middel og mål, og være forankret i ulike kulturpolitiske og mer økonomiske rasjoner. Samtidig er begrunnelsene ofte blandet sammen, gjerne flere i en og samme setning. Kvaliteten på planene er også forholdsvis variert, og flere definerer få konkrete tiltak. Når det kommer til praktisk kulturforvaltning gir kulturplanene kulturbyråkratene få konkrete redskaper for å ivareta kunst- og kulturbedrifter. I det følgende skal vi se at når det kommer til praktisk kommunalt kulturarbeid er det enkelte mål og begrunnelser som framstår som mer legitime enn andre.

Kulturbyråkratenes perspektiver på kunst- og kulturbedrifter

Fordi det kommunale kulturarbeidet i stor grad handler om å tilrettelegge for et godt kulturtilbud til barn og unge og befolkningen for øvrig, bevare kulturarv, og bygge opp under frivilligheten, rettes oppmerksomheten i liten grad mot det profesjonelle kulturfeltet, slik en kulturbyråkrat påpeker:

Det er sterkt fokus på frivillighet, viktig politikkområde i [kommunen]. Det er en veldig god korps- og korkommune. Vi har vært dårligst på profesjonell kultur, om det er kunst, musikere, skuespillere. Det skjer ofte i kommuner som har fokus på frivillige (Informant 1).

Men det at det profesjonelle kulturlivet har liten plass i det kommunale kulturarbeidet, har ikke bare å gjøre med at det er andre oppgaver som er mer presserende. Det handler også om legitimitet. Skot-Hansens humanistiske rasjonale og Dubois' rasjonale om støtte til kulturproduksjon er tydelig til stede når en kulturbyråkrat sier rett ut at: «Vi jobber ikke med det med utgangspunkt i at det er næring, men vi jobber med det fordi det er kunst og kultur» (Informant 4). «De tjener penger på det, ikke sant», påpeker samme informant, og forklarer med det hvorfor de kommersielle kulturaktørene diskvalifiserer seg for støtte fra kulturenheten.

I den grad kulturarbeidet handler om å støtte direkte opp under profesjonelle og kommersielle aktørers kulturproduksjon, er det gjennom kunstnerstipender, subsidierte arbeidslokaler eller samlokaliseringer. Slike strategier utgjør imidlertid unntakene. Hovedtendensen er at de kommunale kulturenhetene forsøker å støtte opp under kunst- og kulturbedrifter på *indirekte* måter gjennom å skape eller støtte prosjekter der disse gis oppdrag eller involveres på andre måter. En kulturbyråkrat forteller:

[Vi har] gjennom alle år og alle våre planer vært veldig bevisst på å bruke våre lokale kunstnere, profesjonelle kunstnere inn i prosjekter i Den kulturelle skolesekken, som et lite bidrag, for å lage en plattform eller en mulighet. Det er jo et bittelite bidrag, men innenfor de rammene vi har, så har det vært en mulighet. [...] Jeg tenker på alt vi gjør i kommunen, selv om det ikke er en satsning som blir løftet, men i det hverdagslige, så gjør vi faktisk ganske mye for å skape små brøker av arbeidsplasser for kunstnere, musikere, altså gjennom kulturskolen, gjennom kunstutstykkingsprosjekt i kommunale bygg. Sett over litt tid, summen av det er ikke så liten, men det er ikke så synlig (Informant 5).

En annen kulturbyråkrat peker på tilsvarende bevissthet i sin kommune: «[Vi] bruker alle de lokale kulturaktørene inn i det som skal skje, om det er inn i skolesekken¹⁹, bæremeisen²⁰, inn i kulturhuset, inn i arrangementer, som er med på å gi de oppdrag» (Informant 2).

19. Den kulturelle skolesekken (DKS) er en landsomfattende ordning som gir alle skoleelever i Norge profesjonelle kunst- og kulturopplevelser i skoletiden. Kommunene kan utvikle lokale programmer.

20. «Skolesekken» henviser her til DKS, jf. forrige fotnote. «Bæremeisen» henviser til Den kulturelle bæremeisen, som er lokale kultursatsinger på profesjonelle kunst- og kulturopplevelser for barnehagebarn.

Og en tredje sier at selv om de ikke har noen klar strategi på dette, har de «dem klart i minnet og ønsker å trekke dem inn» (Informant 6).

Slike initiativ er ikke forankret i en grunntanke om å styrke kunstnere og kulturbedrifter som næring. Det handler i hovedsak om å levere gode kunst- og kulturopplevelser til befolkningen gjennom å bidra til å skape gode prosjekter og arrangementer. Men gjennom disse initiativene bidrar kommunen samtidig til å bygge opp under kunst- og kulturbedrifter: En kulturbyråkrat beskriver det slik: «Det eneste vi gjør, det er på en måte som en indirekte effekt av andre ting vi gjør» (Informant 1).

Kulturbyråkratene rår altså i liten grad over relevante virkemidler som kan benyttes for å på en direkte måte støtte opp under kunst- og kulturbedrifter. Jo mer eksplisitt den kommersielle næringsdimensjonen er, jo mindre legitimt er det å benytte offentlige kulturmidler og kulturenhetens innsats til dette formålet. I enkelte kommuner er det etablert stipendordninger, tilbud om subsidierte arbeidsarealer m.m., men de fleste steder der det gjøres tilrettelegging for kunst- og kulturbedrifter tar dette form av indirekte kulturpolitikk, f.eks. gjennom å være bevisst på å gjøre bruk av lokale kunstnere i DKS, arrangementer eller prosjekter.

Selv om kulturbyråkratene ikke selv rår over relevante direkte virkemidler, er flere av kulturbyråkratene opptatt av å løfte fram at det er viktig at den delen av det offentlige som i større grad rår over direkte virkemidler gir kunst- og kulturbedrifter *aksept* som næringsaktører. Kulturbyråkratene hevder at disse ikke alltid møtes med aksept fra forvalterne av det næringsrettede virkemiddelapparatet. En kulturbyråkrat påpeker:

[...] fordi det krever jo at det ligger en grunnleggende forståelse og aksept for at kulturbedrifter og kunstbedrifter er like mye verdt, og den forståelsen må ligge i bunn. Og hvis det ikke er sånn så må man inn og passe på det litt, fordi det er veldig sårbart (Informant 5).

Mangelen på aksept og anerkjennelse kan blant annet komme til uttrykk gjennom at kunstnere og kulturbedrifter ikke tas imot som søkere til kommunale næringsfond, slik samme informant hevder:

De søknadene som kom til kommunale næringsfond, der har jo jeg kjempet for at kulturbedrifter også skulle kunne søke der. [...] Altså, aksepten for at en som driver enkeltmannsforetak med musikk i en eller annen form er en like viktig bedrift som en som starter et enkeltmannsforetak med å reparere data og mobiltelefonskjermer, liksom. Det har vært min kjeppest, da (Informant 5).

Vi skal i fortsettelsen undersøke hvordan kunst- og kulturbedrifter forstås i det lokale næringsarbeidet, og hvorfor det eventuelt er slik at dette ikke regnes med som en legitim del av det lokale næringslivet.

Kunst- og kulturbedrifters plass i det offentlige næringsarbeidet

Kunst- og kulturbedrifter eller kreativ næring er i liten grad et eksplisitt tema i kommunale og interkommunale næringsplaner i caseregionen. I noen næringsplaner er f.eks. *reiseliv*, *besøksnæring* eller *opplevelsesnæring* ført opp som et satsingsområde, med mål om vekst i turisme og arbeidsplasser. Utover det er næringsplanene generelt sett lite egnet som grunnlag for konkret politikktutforming spesifikt målrettet mot kreativ næring.

Historisk sett har ulike rasjonaler også preget den norske næringspolitikken. I perioden etter andre verdenskrig var norsk næringspolitikk preget av behovet for industrireiseing, oppfostring, beskyttelse og subsidiering. Siden slutten av 1980-tallet har dette politikkområdet blitt mer markedsorientert med økende vekt på å kompetanseutvikle og styrke

næringslivet i den internasjonale konkurransen, og etter hvert har næringspolitikk og innovasjonspolitik i stor grad blitt sett som ett og det samme (Jakobsen og Reve 2007: 197f). Til grunn for næringspolitikken har det altså ligget et industrirasjonale, et konkurranse-rasjonale og i økende grad også et innovasjonsrasjonale.

Næringsutviklerne i vårt intervjumateriale jobber enten i kommunene eller for andre aktører som forvalter offentlige, næringsrettede virkemidler. Disse virkemidlene skal på ulike måter stimulere til økt innovasjon og økonomisk verdiskaping i næringslivet, og målet er å sikre størst mulig nasjonal verdiskaping innenfor rammer som er bærekraftig (Deloitte 2019). Virkemidlene består av finansielle virkemidler, nettverk- og kompetanseprogram og rådgivning til bedrifter i alle bransjer, i prinsippet også til kreativ næring. Intervjuene med næringsutviklerne tyder imidlertid på at det på lokalt og regionalt nivå i liten grad er utviklet næringspolitiske virkemidler som er spesielt tilpasset kreativ næring.

Fordi hensikten med de næringsrettede virkemidlene er økt nasjonal økonomisk verdiskaping, er et grunnleggende krav for å motta slike virkemidler at bedriften har vekstambisjoner. For å avgjøre om økonomiske virkemidler kan utløses, gjør derfor næringsutviklerne en vurdering av bedriftens innovasjonshøyde, skalerbarhet og internasjonale markedspotensialer. I tillegg vektlegges det at støtten ikke skal gi bedriften urettmessige fortrinn i forhold til andre bedrifter. En næringsutvikler i vårt materiale beskriver de viktigste kriteriene for at en bedrift kan utløse næringsrettede virkemidler:

Vi har to kriterier i vår vurdering: [...] Skape arbeidsplasser. Ikke én, det er for lite, det må være to-tre. Det er det ene, og det andre er den uheldige konkurransevidningen som følger av anvendelsen av disse midlene. De to kriteriene må være tilfredsstilte (Informant 7).

Fordi veksten er selve målet, vil man på hyperinstrumentelt vis målrette innsatsen mot de delene av næringslivet der potensialene for vekst er størst. I følge en annen næringsutvikler, er det kunstnerne som er de som er vanskeligst å hjelpe innenfor dette systemet:

Det er jo også sånt som man ofte får høre, at det er ikke vits i å satse på kunstnere, for det blir jo ikke noe vekst, vi trenger store AS og mange arbeidsplasser. Og det er jo selvfølgelig litt vanskelig for en kunstner, hvordan skal en kunstner kunne ansette noen for å jobbe med kunsten sin, for å si det slik? Det går jo ikke (Informant 8).

Informanten har her både litt rett og litt feil i sin påstand om at kunstnere ikke kan ha ansatte. Det finnes mange kunstnere som har både flere ansatte og potensialer og ambisjoner om videre vekst. Samtidig har en stor andel av virksomhetene innen kreativ næring ingen eller bare noen få ansatte, og utenfor de største byområdene i Norge er det særlig disse små aktørene som dominerer næringen (Gran et al. 2015; Malasevska og Ericsson 2019). Sett under ett, utgjør de mange små aktørene mange arbeidsplasser, men fordi de ikke er samlet i store bedrifter, blir de mindre relevante sett fra næringsutviklernes ståsted. Informanten målbærer dessuten det som ser ut til å være en erfaring mange av næringsutviklerne har; at kreativ næring ikke passer inn i systemene de har for vurdering. Dette kommer også fram når det handler om kriteriet om skalerbarhet:

Det som er viktig i mange henseende når man snakker om næringsutvikling i en region, det er å understøtte de ideene som er skalerbare og som kan skape en egengenerert vekst, ved at en kan effektivisere produksjonen, finne flere markeder og gjennom det få økt inntekt, og flere ansatte. Skalerbarheten innenfor en kunstners aktiviteter er jo ikke det samme. Er det litografier, ok, så kan du produsere ganske mange, men fortsatt sier man ikke skalering i vanlig forstand (Informant 7).

Næringsutviklerne opplever også at det er vanskelig å vurdere innovasjonsgrad når det gjelder kreativ næring enn når det gjelder produksjonsbedrifter innen andre næringer. Selv om nyskaping og originalitet paradoksalt nok er en kjerne i kunstnerisk virksomhet, er det vanskelig å vurdere innovasjonsgrad i kunstbedrifter:

Ta en billedkunstner da, det er kjempevanskelig for oss på andre siden av bordet og si at «dette er innovativt, dette er ikke innovativt, dette er noe annerledes enn dette». Det er ekstremt vanskelig. Duppeditter og andre ting er litt lettere å skille (Informant 9).

Med sitt fokus på store vekstbedrifter, mange arbeidsplasser, innovasjonshøyde og internasjonale markeder framstår det næringsrettede arbeidet lite innrettet for å tilrettelegge for kunst- og kulturbedrifter. Når det grunnleggende motivet for næringsarbeidet er å skape så stor økonomisk vekst som mulig, er det ikke så rart at næringsutviklernes oppmerksomhet og strategier i all hovedsak retter seg mot andre bransjer, virksomhetstyper og virksomhetsstørrelser enn dem som kreativ næring domineres av lokalt. Kulturbyråkratens argumenter om at bedrifter innen kreativ næring har egenverdi, og at en arbeidsplass innenfor kreativ næring er like mye verdt som en arbeidsplass innen industrien, har liten verdi i næringsutviklernes verden, så lenge det er *antall* arbeidsplasser som teller.

Konklusjon

I denne artikkelen har målet vært å bidra til en mer nyansert analytisk diskusjon av instrumentell kulturpolitikk, gjennom å undersøke hvilke begrunnelser som kommer til uttrykk når lokale kultur- og næringsbyråkrater diskuterer sammenhenger mellom kunst, kultur og næringsvirksomhet. Samfunnsdebatten, og til dels også kulturpolitikkforskningen, om kreativ næring er polarisert, der det i et forenklet debattklima blir en kamp mellom kunsten og pengene. På den ene siden står forsvarere av kunstens egenverdi og autonomi, men med mykt instrumentelle begrunnelser. På den andre siden står de som er mer eksplisitte og økonomiske i sin instrumentalisme. Også Dubois og Skot-Hansen knytter kreativ næring som politikkområde til sekkebetegnelsen «instrumentell kulturpolitikk», noe vi har argumentert for at kan bidra til å tilsløre viktige forskjeller.

Vår analyse viser at næringsperspektiver på lokalt kulturliv kan identifiseres hos både kulturbyråkrater og næringsutviklere, men at de begrunnes ulikt og er forankret i ulike motiver. Når vi dekonstruerer de ofte sammenblandede begrunnelsene, finner vi at kunst- og kulturbedrifter løftes fram både som middel for andre mål og som mål i seg selv; som middel for kunst- og kulturproduksjon, som middel i en samfunnsutvikling på generelt nivå, og som mål i seg selv. Det siste innebærer at å legge til rette for at det finnes kunst- og kulturbedrifter også kan ses på som en egenverdi, altså et næringsorientert perspektiv på kreativ næring som «mykt» instrumentelt (jf. Røyseng 2016a). Flere av kulturbyråkratene ser altså et behov for å legge til rette for disse aktørene ikke bare som kulturaktører, men også som *økonomiske næringsaktører*. Men det er vanskelig å legitimere at kommunale kulturmidler og kulturbyråkratens kapasitet skal brukes til det. Derfor er det hovedsakelig på indirekte måter at det offentlige kulturarbeidet kan tilrettelegge for aktører som driver kreativ næring. Uten tilgang på direkte virkemidler, forsøker kulturbyråkratene å jenke det til slik at det kommunale kulturarbeidet likevel, på indirekte måter, kan støtte opp under kunst- og kulturbedrifter.

For næringsutviklere, forvalterne av det næringsrettede virkemiddelapparatet, er det derimot helt legitimt å være opptatt av økonomiske næringsaktører – det er det denne sek-

toren har i oppgave å gjøre. Her finner vi likevel at hyperinstrumentelle (jf. Hadley og Grey 2017) begrunnelser som vekst, innovasjon og skalerbarhet, kompliserer mulighetene for å komme kreativ næring i møte.

Aktører i begge sektorer argumenterer altså for at det må tilrettelegges for at kunst- og kulturbedrifter skal styrke seg som næringsaktører. Men denne appellen er ulikt fundamentert. Den kan enten være eksplisitt instrumentell og ha som mål å sette en by på kartet eller gi økonomisk verdiskaping i et lokalsamfunn. Eller den kan ha som mål å styrke kunstnerens virksomheter og gjøre dem mer robuste, med sikte på å sikre kunstnerisk mangfold og kvalitet. I den siste tilnærmingen brukes økonomisk verdiskaping som middel for å nå mål om å styrke kunsten. I den første tilnærmingen, der begrunnelsen er eksplisitt instrumentell, er det omvendt. Tilnærmingen der målet er å styrke kunstnerens virksomheter, har større legitimitet i kulturfeltet enn den mer eksplisitte og hyperinstrumentelle tilnærmingen. For selv om en styrking av kunstnerens virksomhet også vektlegger økonomisk verdiskaping, er det en verdiskaping som primært kommer aktørene i kreativ næring og deres kunstneriske prosjekter – og sekundært samfunnsøkonomien – til gode. Disse nyansene i hvordan næringsperspektiver på kreativ næring er motivert og fundamentert blir ofte tilslørt i diskursen om politikk for kreativ næring. Vår analyse viser at ikke all politikk for kreativ næring nødvendigvis kan forstås som hyperinstrumentell.

Hvilke konsekvenser har det så for kreativ næring at politikkområdet møtes med så ulike motiver og begrunnelser? Lokalt kulturarbeid og næringsarbeid er ikke likt organisert overalt. I vår caseregion foregår dette forholdsvis adskilt uten særlig grad av tverrsektorielt samspill. Den lokale offentlige innsatsen målrettet mot kreativ næring, er lite utviklet, og foregår i hovedsak enten som eksplisitt kulturpolitikk der man er avhengig av kompetente og dedikerte politikere og byråkrater som finner indirekte måter å tilrettelegge på, eller som implisitt kulturpolitikk (jf. Ahearne 2009), nærmere bestemt hyperinstrumentell næringspolitikk uten kulturpolitisk forankring. Ingen av delene er særlig godt tilpasset kunst- og kulturbedrifter. Et mer samordnet arbeid på lokalt nivå, der kompetanse fra kultursektoren samspiller med virkemidler i næringssektoren kan kanskje gjøre det praktiske arbeidet for lokale kunst- og kulturbedrifter mer målrettet og bedre tilpasset deres særtrekk og utfordringer. En større forståelse for nyansene i næringsperspektivenes begrunnelser og mål, kan også bidra til å redusere polariseringen i samfunnsdebatt og forskning om kreativ næring.

Referanser

- Abbing, H. (2002). *Why are artists poor? The exceptional economy of the arts*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Agøy, N. I. (2006). «Kulturpolitikken hva, hvordan og hvorfor. Kommentar til Hans Fredrik Dahl: 'Studiet av kulturpolitikk som del av allmenn politikk'». *Nordisk kulturpolitisk tidsskrift*, vol 9, nr. 1, s. 105–115.
- Ahearne, J. (2009). «Cultural policy explicit and implicit: a distinction and some uses». *International Journal of Cultural Policy*, vol. 15, nr. 2, s. 141–153. <https://doi.org/10.1080/10286630902746245>
- Angell, E., Ringholm, T. og Bro, J. (2015). *Brikker som mangler. Kunnskap om næringsrettet samfunnsutvikling og kommunestørrelse*. Norut Alta Rapport, 2015:4.
- Banks, M. (2017). *Creative justice : cultural industries, work and inequality*. Lanham: Rowman & Littlefield International.
- Belfiore, E. (2012). «'Defensive instrumentalism' and the legacy of New Labour's cultural policies». *Cultural Trends*, vol. 21, nr. 2, s. 103–111. <https://doi.org/10.1080/09548963.2012.674750>
- Campbell, M. (2014). *Out of the Basement : Youth Cultural Production in Practice and in Policy*. Montreal: MQUP.

- Campbell, P., O'Brien, D. og Taylor, M. (2018). «Cultural Engagement and the Economic Performance of the Cultural and Creative Industries: An Occupational Critique». *Sociology*, vol. 53, nr. 2, s. 347–367. <https://doi.org/10.1177/0038038518772737>
- Caves, R. E. (2000). *Creative Industries: Contracts Between Art and Commerce*. Cambridge, MA/London: Harvard University Press.
- Dahl, H. F. og Helseth, T. (2006). *To knurrende løver. Kulturpolitikens historie 1814–2014*. Oslo: Universitetsforlaget.
- DCMS. *Creative Industries Mapping Document 1998*.
- DCMS. *DCMS Sectors Economic Estimates 2016: Gross Value Added*. London: DCMS.
- Deloitte (2019). *Områdegjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet. Helhetlig anbefaling om innretning og organisering av det næringsrettede virkemiddelapparatet*, 4. november 2019: Deloitte AS.
- Dubois, V. (2015). «Cultural Policy Regimes in Western Europe». Wright, J. D. (red.). *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 2nd edition. (Vol. 5). s. 460–465. Amsterdam: Elsevier.
- Ellmeier, A. (2003). «Cultural entrepreneurialism: on the changing relationship between the arts, culture and employment». *International Journal of Cultural Policy*, vol. 9, nr. 1., s. 3–16. <https://doi.org/10.1080/1028663032000069158a>
- Friedman, S., O'Brien, D. og Laurison, D. (2017). «'Like Skydiving without a Parachute': How Class Origin Shapes Occupational Trajectories in British Acting». *Sociology*, vol. 51, nr. 5, s. 992–1010. <https://doi.org/10.1177/0038038516629917>
- Gibson, L. (2008). «In defence of instrumentality». *Cultural Trends: The Consequences of Instrumental Museum and Gallery Policy*, vol. 17, no. 4, s. 247–257. <https://doi.org/10.1080/09548960802615380>
- Gran, A.-B., Torp, Ø. og Theie, M. G. (2015). *Kreativ næring i Norge 2008–2014*. Oslo: BI Centre for Creative Industries.
- Gran, A.-B. (2017). «Kultursektoren og kreativ næring i norsk økonomi: Et dedifferensieringsperspektiv på utviklingen». *Praktisk økonomi og finans*, vol. 33, no. 2, s. 156–171. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2871-2017-02-02>
- Hadley, S. og Gray, C. (2017). «Hyperinstrumentalism and cultural policy: means to an end or an end to meaning?». *Cultural Trends*, vol. 26, no. 2, s. 95–106. <https://doi.org/10.1080/09548963.2017.1323836>
- Hansen, T. B., Furre, H., Brastad, B. og De Paoli, D. (2010). *To mål – to midler: økt kunnskap om virkemidlene for kulturnæringene*. Kristiansand: Handelshøyskolen BI/Oxford Research.
- Haraldsen, T., Flygind, S. K., Overvåg, K. og Power, D. (2004). «Kartlegging av kulturnæringene i Norge. Økonomisk betydning, vekst og utviklingspotensial». ØF-rapport nr. 10, 2004:10. Hamar: Østlandsforskning.
- Haraldsen, T., Hagen, S. E. og Alnes, P. K. (2008). «Kulturnæringene i Norge muligheter og utfordringer. En oppdatering av kartleggingen fra 2004». ØF-rapport nr. 12, nr. 12/2008. Hamar: Østlandsforskning.
- Heian, M. T. (2018). «Kunstnere i Norge : ulikhet i inntekt, arbeid og holdninger». Avhandling for graden philosophiae doctor (ph.d.). Bergen: Universitetet i Bergen.
- Henningsen, E. (2015). «Kulturpolitikens sedimentering – Kulturløftet som kulturpolitisk vekstperiode». *Nordisk kulturpolitisk tidsskrift*, vol. 18, no. 1, s. 28–40.
- Henningsen, E. og Blomgren, R. (2017). «Organisere for organiseringens skyld – Kultursamverkansmodellen og organisasjonsreformenes rolle i nordisk kulturpolitikk». *Nordisk kulturpolitisk tidsskrift*, vol. 20, nr. 1–2, s. 51–70.
- Hesmondhalgh, D. og Baker, S. (2010). «'A very complicated version of freedom': Conditions and experiences of creative labour in three cultural industries». *Poetics*, vol. 38, nr. 1, s. 4–20. <https://doi.org/10.1016/j.poetic.2009.10.001>
- Hesmondhalgh, D. og Baker, S. (2011). *Creative labour : media work in three cultural industries*. Book series: Culture, economy and the social. London: Routledge.
- Hesmondhalgh, D. (2013). *The cultural industries*. 3rd utg. Los Angeles: Sage.
- Hesmondhalgh, D., Oakley, K., Lee, D. og Nisbett, M. (2015). *Culture, Economy and Politics : The Case of New Labour*. Book series: New Directions in Cultural Policy Research. Palgrave Macmillan UK : Imprint: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781137426383>

- Malasevska, I. og Ericsson, B. (2019). «Der ingen skulle tru... Regionaløkonomisk geografi av kreative og kulturelle næringer lokalisert utenfor Oslo», Rapport nr. 01-2019. Elverum: Kunnskapsverket c/o Høgskolen i Innlandet.
- Mangset, P. og Røyseng, S. (2009). Kulturelt entreprenørskap. Bergen: Fagbokforlaget.
- McRobbie, A. (2016). *Be Creative: Making a Living in the New Culture Industries*. Wiley.
- Miland, K. P. og Kleppe, B. (2019). «Organisering og kompetanse i kommunal kultursektor», TF-rapport nr. 532. Bø: Telemarksforskning.
- Moen, S. E. (2011). «Kommunen som samfunnsutvikler : drivere og hindringer for næringsutviklings- og sysselsettingsarbeid», 2011:30. Oslo: Fafo.
- Naudin, A. (2017). «Cultural entrepreneurship : the cultural worker's experience of entrepreneurship». New York, London: Routledge.
- Oakley, K. (2014). «Rethinking cultural entrepreneurship». Bilton, C. og Cummings, S. (red.). *Rethinking cultural entrepreneurship*. Cheltenham: Edward Elgar. S. 145–159
- Pyykkönen, M. og Stavrum, H. (2018). «Enterprising Culture: Discourses on Entrepreneurship in Nordic Cultural Policy». *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, vol. 48, nr. 2, s. 108–121. <https://doi.org/10.1080/10632921.2017.1391726>
- Roncossek, S. D., Leikvoll, G. K. A. og Haugsevje, Å. D. (2018). «Kreativ næring i Grenland. Kartlegging og analyse», TF-notat 31/2018. Bø: Telemarksforskning.
- Røyseng, S. (2011). *Kunstnere i kulturnæringenes tidsalder. En kunnskapsgjennomgang*. Oslo: Norsk kulturråd.
- Røyseng, S. (2016a). «Myk og hard instrumentalisme i kulturpolitikken – Innledning til 2/2016». *Nordisk kulturpolitisk tidsskrift*, vol 19, no. 2, s. 159–162.
- Røyseng, S. (2016b). «The social contract of artists in the era of cultural industries». *International Journal of Cultural Policy*, vol. 25, nr. 2, s. 154–170. <https://doi.org/10.1080/10286632.2016.1229313>
- Saha, A. (2018). *Race and the cultural industries*. Cambridge, England ; Medford, Massachusetts: Polity Press.
- Scott, M. (2012). «Cultural entrepreneurs, cultural entrepreneurship: Music producers mobilising and converting Bourdieu's alternative capitals». *Poetics*, vol. 40, no. 3, s. 237–255. <https://doi.org/10.1016/j.poetic.2012.03.002>
- Skot-Hansen, D. (1999). «Kultur til tiden – strategier i den lokale kulturpolitikk». *Nordisk kulturpolitisk tidsskrift*, vol. 2, nr. 1.
- Stavrum, H. (2014). *Dansegledede og hverdagsliv: Etikk, estetikk og politikk i det norske dansebandfeltet*, The University of Bergen.
- Vareide, K., Svardal, S. og Miland, K. (2019). «De gode hjelperne. Kommunenes samarbeidspartnere i næringsutvikling», TF-notat nr. 9/2019. Bø: Telemarksforskning.
- Vestheim, G. (2008). *All kulturpolitikk er instrumentell*. Linköping: Linköping: Swedish Cultural Policy Research Observatory.