

Betänkandet SOU 2016:69: En inkluderande kulturskola på egen grund, Ku2016/02380/KO

Myndigheten för kulturanalys har beretts möjligheten att lämna synpunkter på Kulturskoleutredningens betänkande *En inkluderande kulturskola på egen grund* (SOU 2016:69).

Kulturanalys uppfattar att det är en omfattande och gedigen utredning som presenteras i betänkandet. Vi har svårt att bedöma om den generella bild som ges av kulturskolan är rättvisande och avstår därför kommentarer eller synpunkter på denna del av betänkandet. När det gäller frågor som rör uppföljning, utvärdering, analys och statistik konstaterar vi emellertid se att utredningens argumentation är ojämn och bitvis otydlig, och det är mot den bakgrunden vi avger våra synpunkter och förslag.

Sammanfattning

- Kulturanalys stödjer utredningens beskrivning av hur kulturens egenvärde är en grundförutsättning i kulturpolitikens samspel med andra politikområden. Kulturanalys stödjer även utredningens beskrivning att kulturskolorna är av stor betydelse för samhället. Kulturanalys ser de olika förutsättningarna för kulturellt deltagande och eget utövande mellan storstäder och övriga delar av landet som en av de viktigaste utmaningarna för kulturpolitiken under de närmaste åren, mot bakgrund av kända trender inom urbanisering och demografi.
- Kulturanalys avstyrker inte förslaget om nationella mål för den kommunala kulturskolan som sådant. Det kan vara ett viktigt gemensamt ramverk på nationell nivå för de kommunala verksamheterna att hålla sig till. Men vi rekommenderar att regeringen ser över målen i syfte att renodla och skapa långsiktiga perspektiv. Kulturanalys föreslår att antalet mål reduceras, och att fokus då riktas mot det som utredningen pekat på ska ligga till grund för den utvärdering som ska göras tre år efter insatsernas ikraftträdande: *barns och ungas tillgång till en inkluderande kommunal kulturskola av hög kvalitet.*
- Kulturanalys avstyrker förslaget om ett nationellt kulturskolecentrum, sådant det nu är beskrivet. När det gäller de uppdrag som föreslås för ett nationellt kulturskolecentrum förordar Kulturanalys en lösning där bidragsgivningen till kommunala kulturskolor och uppföljningen av bidragens användning hanteras av Kulturrådet.
- När det gäller den officiella statistiken och det tillhörande analysarbetet, inklusive framtagandet av en årlig rapport, föreslår Kulturanalys att detta hanteras av Kulturanalys. På så sätt upprätthålls den arbetsdelning som skapades genom inrättandet av Myndigheten för kulturanalys i samband med kulturpropositionen *Tid för kultur* och respektive myndighets kärnkompetens tas till vara på bästa sätt. Samtidigt skapas samordnings- och

effektivitetsvinster i relation till andra datainsamlingar inom kulturområdet. *Kulturanalys föreslår därför att 3 miljoner kronor tillförs Myndigheten för kulturanalys för dessa uppdrag.*

- När det gäller organisationsformen för de uppdrag som bör utföras inom ramen för en nationell infrastruktur för kommunal kulturskoleverksamhet föreslår vi att de uppdrag som ska utföras av Kulturrådet tas om hand inom ramen för den myndighetens ordinarie verksamhet, utan formen av särskilt beslutsorgan och utan egen ledning.
- Kulturanalys avstyrker inte förslaget om regional samordning av kommunal kulturskola, men bedömer att det bör vara mer generöst finansierat av staten och att finansieringen görs genom reformmedel och inte genom omprioriteringar för att ge bästa möjliga förutsättningar för genomförandet.
- Kulturanalys tillstyrker att en utvärdering ska göras om utredningens förslag fått avsedda effekter. Vi föreslår att regeringen tydliggör att utvärderingen ska gälla *hur de offentliga medel som kommer att användas som resultat av utredningens förslag bidragit till barns och ungas tillgång till en inkluderande kulturskola av hög kvalitet*. Kulturanalys föreslår vidare att utvärderingen istället för att genomföras efter tre år, genomförs med start från det att insatserna initieras som en löpande utvärdering som tar sig olika uttryck i olika faser av implementerings- och förändringsarbetet och som tar sikte på olika mål, på motsvarande sätt som Kultursamverkansmodellen har utvärderats löpande av Myndigheten för kulturanalys. En sådan typ av utvärdering skulle kunna integreras med förslaget om årliga rapporter och kompletteras av andra utvärderingar inom kulturområdet som görs av Kulturanalys.
- Kulturanalys konstaterar att finns en del oklarheter kring finansieringen av de olika insatserna. Regeringen behöver tydliggöra vilken finansiering som krävs för de föreslagna insatserna och tydligare motivera orsakerna till omprioriteringar eller nya reformmedel.

6.1 Ny infrastruktur för att uppnå en inkluderande kulturskola på egen grund

Utredningen utgår i detta kapitel från en bedömning att ett flertal insatser behövs så att barns och ungas tillgång till en inkluderande kommunal kulturskola ökar (s. 194). Kapitlet fungerar på en gång som argumenterande utgångspunkt för och som sammanfattning av de följande kapitlen som innehåller de mer konkreta förslagen. Kulturanalys kommenterar de olika förslagen vart och ett för sig under respektive kapitelrubrik, men vi vill ändå lämna några allmänna kommentarer även till detta avsnitt.

Kulturanalys stödjer utredningens beskrivning av hur kulturens egenvärde är en grundförutsättning i kulturpolitikens samspel med andra politikområden. Kulturanalys stödjer även utredningens beskrivning att kulturskolorna är av stor betydelse för samhället (s.196).

Med en starkare, nationell infrastruktur för kulturskolan, kan bättre förutsättningar skapas för likvärdig kulturskola i hela landet, oavsett geografisk belägenhet. Kulturanalys ser de olika förutsättningarna för kulturellt deltagande och eget

utövande mellan storstäder och övriga delar av landet som en av de viktigaste utmaningarna för kulturpolitiken under de närmaste åren, mot bakgrund av kända trender inom urbanisering och demografi.

6.2 Nationella mål

Utredningen föreslår att regeringen för riksdagen bör lägga fram ”övergripande nationella mål för den kommunala kulturskolan”. I betänkandet formuleras nio stycken sådana mål.

Kulturanalys närmar sig förslagen till mål utifrån vår särskilda kompetens inom utvärdering och analys. Det innebär att vi i vårt svar fokuserar på målens utvärderingsbarhet, men lämnar frågan om de är ändamålsenliga utifrån verksamhetsperspektiv. Vi har inte tillräcklig kunskap om kulturskoleundervisningens natur för att bedöma vad som är rimliga mål för kommunal kulturskola. Till exempel har vi svårt att avgöra vikten av att ”gruppundervisning bör vara norm” (s. 206, 269f).

Kulturanalys konstaterar att de nio målen sinsemellan är av olika karaktär och att de befinner sig på olika detaljeringsnivå. Något av målen är mycket specifikt (”verka i för verksamheten anpassade lokaler med ändamålsenlig utrustning”) medan andra delvis är mer allmänt hållna (”arbeta i bred samverkan och bedriva en utåtriktad verksamhet gentemot det övriga samhället”). Vissa av målen skulle kunna delas upp i flera enskilda mål (*a*) ”präglas av hög kvalitet och *b*) en genremässig bredd *c*) med verksamhet inom tre eller flera konstuttryck”).

Målen är utvärderingsbara vart och ett för sig. De är i princip möjliga att operationalisera och definiera mätpunkter för. Kulturanalys ser dock inte att samtliga mål på ett självklart sätt går att föra tillbaka till betänkandets kärna – avsikten att skapa en tillgänglig och inkluderande kulturskola av hög kvalitet.

Utredningen talar återkommande i betänkandet om att insatserna ska göras för att skapa en tillgänglig och inkluderande kulturskola av hög kvalitet, särskilt i förhållande till vad som sägs ska utvärderas efter tre år. Kulturanalys menar att denna formulering, i likhet med de nationella kulturpolitiska målen, skulle kunna fungera som övergripande nationella mål för den kommunala kulturskolan, medan de föreslagna nio målen – de skulle kunna vara färre – med nödvändiga revideringar, skulle kunna fungera som genomförandemål: ”för att nå målen ska den kommunala kulturskolan...”.

Kulturanalys avstyrker inte förslaget om nationella mål för den kommunala kulturskolan som sådant. Det kan vara ett viktigt gemensamt ramverk på nationell nivå för de kommunala verksamheterna att hålla sig till. Men vi rekommenderar att regeringen ser över målen i syfte att renodla och skapa långsiktiga perspektiv. Kulturanalys föreslår att antalet mål reduceras, och att fokus då riktas mot de utvärderingsfrågor som utredningen pekat på ska ligga till grund för den utvärdering som ska göras tre år efter insatsernas ikraftträdande.

6.3 Nationellt kulturskolecentrum

Uppgifter för ett nationellt kulturskolecentrum

Kulturanalys konstaterar med intresse att utredningen föreslår en rad uppdrag för ett nationellt kulturskolecentrum som är av samma art som de uppdrag Kulturanalys har idag. Detta gäller särskilt uppdragen som i detta kapitel i sammanfattningar och rubriker benämns ”Nationell uppföljning och statistik” (på andra ställen i betänkandet kan det identifieras som ”Nationell uppföljning”). Kulturanalys går här, med något undantag, inte närmare in på övriga uppdrag som gäller att fördela statsbidrag, främja erfarenhetsutbyte och samverkan samt att främja kulturskolerelaterad kunskap med grund i forskning och beprövad erfarenhet.

Utredningen skriver i betänkandet att det nationella centrumet ska ”analysera det ojämlika deltagandet i den kommunala kulturskolan” (s. 212), att centrumet ska ”ta fram gemensamma definitioner och indikatorer” för att följa upp kulturskolornas verksamhet (s. 213). Vidare argumenterar utredningen för att ett uppdrag om att upprätta ny, officiell statistik för kulturskolan bör skötas av en ”nationell samordningsansvarig aktör på kulturskoleområdet” (s. 214). I Utredningen föreslår även att det nationella centrumet med hjälp av de underlag som kommunerna ska sända in (baserade på de definitioner och indikatorer som centrumet tagit fram) årligen ska ”sammanställa en rapport över det gångna årets utfall och analysera utvecklingen utifrån kulturskolans perspektiv” (s. 215).

Ingenstans i betänkandet föreslås att det nationella kulturskolecentrumet ska göra utvärderingar. I avsnittet med författningsförslag sägs dock i förslaget till förordning om statsbidrag till kommuner och landsting för utveckling av kulturskoleverksamhet om redovisning i §8 att bidragsmottagare ska redovisa de olika uppgifter till centret som det ”behöver för uppföljning och utvärdering” (s. 37). Motsvarande formulering om ”uppföljning och utvärdering” finns i förslaget till förordning om statsbidrag till kulturskoleverksamhet med spetskompetens (s. 44). Det sägs dock ingen annanstans i författningsförslagen att centret ska ägna sig åt utvärdering, utan endast uppföljning (11a§ 5, s. 34).

Organisationsform för ett nationellt kulturskolecentrum

Myndigheten för kulturanalys avstyrker förslaget till organisationsform mot bakgrund av att vi inte ser det som lämpligt att samma organisation har ansvar för både bidragsfördelning och det som av utredningen inbegrips under rubriken nationell uppföljning och statistik. Kulturanalys uppfattar att kulturskolornas verksamhet kan få den uppmärksamhet och den nationella samordning som efterfrågas utan skapandet av *ett särskilt centrum som en del av Kulturrådet*.

Kulturanalys stödjer tanken på att skapa en bättre nationell överblick över de kommunala kulturskolornas verksamhet, dess innehåll, dess användning och vilka resultat och effekter verksamheterna har. Däremot menar vi, mot bakgrund av sammanfattningen av uppdrag ovan, att det är otydligt hur utredningen ser på och skiljer på verksamheterna uppföljning, utvärdering, analys och statistik. Utredningen skriver om dessa olika typer av verksamhet på olika ställen i betänkandet, men i olika kontexter och med något skilda lydelse på olika platser i betänkandet. Det är vidare något förvånande att utredningen inte nämner och tar hänsyn till Myndigheten för kulturanalys annat än som ansvarig för delar av den officiella statistiken (s. 214).

Mot bakgrund av hur förslaget presenteras vill påminna om hur arbetsfördelningen mellan Kulturrådet och Kulturanalys ser ut idag enligt uppdrag i instruktioner och regleringsbrev. Kulturrådet ska svara för bidragsfördelning, främjandearbete och uppföljning av hur bidragsmedlen används, medan Kulturanalys svarar för analyser i förhållande till uppställda mål, effektutvärderingar och gör lägesbeskrivningar. Samtliga dessa uppgifter är beskrivna i förslaget till ett nationellt kulturskolecentrum.

Givet denna arbetsdelning anser vi att såväl den officiella statistiken som den årliga rapporten som beskrivs i förslaget till uppdrag för ett nationellt kulturskolecentrum ges som uppdrag till Myndigheten för kulturanalys, samt att 3 miljoner kronor fördelas till Myndigheten för kulturanalys för dessa uppdrag, motsvarande två årsarbetskrafter för ”nationell statistik och uppföljning” och kringkostnader för dessa tjänster enligt den beräkning som utredningen gjort i sin konsekvensanalys (7.3, s. 285).

Kulturrådet och Kulturanalys samråder redan idag i flertalet frågor genom uppdrag i regleringsbrev, och det skulle inte innebära några svårigheter att göra det även kring ett gemensamt uppdrag om en nationell infrastruktur för den kommunala kulturskolan. Genom att ge uppdraget om den officiella statistiken till Kulturanalys, och på så sätt hålla nere antalet mottagare av officiell statistik, skulle regeringen bidra till tydlighet och minskad uppgiftslämnarbyrå för kommunerna. Vidare skulle det bidra till ett bättre utnyttjande av offentliga resurser då Kulturanalys kan samordna analyser på alla områden inom sitt uppdrag genom att få tillgång till viktiga data om barns och ungas kulturutövande samt lokala och regionala skillnader i tillgången till kultur i landet.

Kulturanalys avstyrker förslaget till ett nationellt kulturskolecentrum, sådant det nu är beskrivet. Kulturanalys förordar en lösning där bidragsgivningen till kommunala kulturskolor hanteras av Kulturrådet inom ramen för den ordinarie verksamheten och att den officiella statistiken och det tillhörande analysarbetet hanteras av Kulturanalys. På så sätt upprätthålls den arbetsdelning som skapades genom inrättandet av Myndigheten för kulturanalys i samband med kulturpropositionen Tid för kultur och respektive myndighets kärnkompetens tas till vara på bästa sätt. Kulturanalys föreslår att 3 miljoner kronor tillförs myndigheten för uppdraget.

Ledningsform

När det gäller organisationsformen för de uppdrag som bör utföras inom ramen för en nationell infrastruktur för kommunal kulturskoleverksamhet föreslår Kulturanalys, mot bakgrund av argumentationen ovan, att de uppdrag som ska utföras av Kulturrådet tas om hand inom ramen för den myndighetens ordinarie verksamhet, utan formen av särskilt beslutsorgan och utan egen ledning.

6.7 Bidrag till regional samordning

Kulturanalys har bland annat i uppdrag att löpande utvärdera kultursamverkansmodellen. Eftersom förslaget om bidrag till regional samordning har med kultursamverkansmodellen att göra, väljer vi att kommentera detta förslag men inte övriga förslag till nya bidrag.

Utredningen föreslår att 10 miljoner kronor skjuts till kultursamverkansmodellen för regional samordning av kommunal kulturskoleverksamhet. Medlen ska fördelas och följs upp på samma sätt som övriga medel inom modellen. Utredningen föreslår i

sina förslag till finansiering (7.14) att detta tillskott till kultursamverkansmodellen ska ske genom omprioriteringar inom kulturbudgeten.

Kulturanalys kan se behoven av regional samordning för att skapa infrastruktur, möjligheter till erfarenhetsutbyten och samverkan mellan kommuner. Det finns liknande syften med de uppdrag som länskonsulenterna för olika konstområden har och med de regionala biblioteksverksamheternas uppdrag. Erfarenheter av myndighetens tidigare utvärderingar av till exempel Skapande skola visar att det särskilt för kommuner med litet befolkningsunderlag och liten kommunal administration finns behov av samverkan.

När området regional biblioteksverksamhet inom kultursamverkansmodellen utökades med uppdrag kring läs- och litteraturfrämjande verksamhet tillfördes inga nya medel, vilket inneburit att regionerna har behövt lösa utförandet av uppdraget på bekostnad av annan regional kulturverksamhet eller med andra sökta statliga medel. Nu föreslår utredningen att 10 miljoner kronor ska tillföras kultursamverkansmodellen för detta ändamål. Kulturanalys bedömning är att det är nödvändigt med ett ekonomiskt tillskott till kultursamverkansmodellen om ett nytt område ska läggas till. Vi är däremot frågande inför om 10 miljoner kronor är en tillräckligt stor summa. Av betänkandet framgår att summan är framtagna som en schablon om 0,5 miljoner kronor för respektive landsting, vilket Kulturanalys uppfattar som en lågt räknad budget för en samordningsinsats oavsett hur den organiseras. Landstingen och regionerna kommer bli tvungna att skjuta till egna medel, i praktiken omprioritera inom ramen för de statliga medlen till kultursamverkansmodellen eller skjuta till egna medel, för att ha möjlighet att genomföra uppdraget. Det riskerar att bli en konflikt där olika kulturverksamheter ställs mot varandra på både regional och nationell nivå.

Kulturanalys avstyrker inte förslaget om regional samordning av kommunal kulturskola, men bedömer att det bör vara mer generöst finansierat av staten och att finansieringen görs genom reformmedel och inte genom omprioriteringar för att ge bästa möjliga förutsättningar för genomförandet.

6.10 Utvärdering och nästa steg

Kulturanalys tillstyrker att en utvärdering ska göras om utredningens förslag fått avsikta effekter. Vi noterar dock att utredningen formulerar sig olika i förslagsrutan och i betänkandets löpande text och föreslår att regeringen tydliggör att utvärderingen ska gälla *hur de offentliga medel som kommer att användas som resultat av utredningens förslag bidragit till barns och ungas tillgång till en inkluderande kulturskola av hög kvalitet.*

Kulturanalys stödjer förslaget att utvärdera de statliga insatserna för de kommunala kulturskolverksamheterna. Men vi flera problem med att utvärdera de beslutade insatserna ”tre år efter att förslagen trätt i kraft” (förslagsruta s. 256). Det är otydligt vad utredningen menar med ”att förslagen trätt i kraft”. Kulturanalys bedömer att det är viktigt att de första bidragen är fördelade och de första insatserna med reformmedel har fått rimlig tid att genomföras. Utredningen skriver själv att det kan ta ”några år innan den nya uppföljningen av kulturskolan inrapporteras komplett ifrån alla kommuner” (s. 213–214). Mot den bakgrunden anser Kulturanalys att det inte är lämpligt att göra en effektutvärdering, med lagstiftning som konsekvens om utvärderingen inte visar tillräckligt goda resultat efter tre år.

Vi anser istället att det är viktigt att följa hur insatserna får genomslag redan från början. Kulturanalys föreslår att utvärderingen genomförs som en löpande utvärdering som tar sig olika uttryck i olika faser av implementerings- och förändringsarbetet och som tar sikte på olika mål, på motsvarande sätt som Kultursamverkansmodellen har utvärderats löpande av Myndigheten för kulturanalys. En sådan typ av utvärdering skulle kunna integreras med förslaget om årliga rapporter (6.3 Uppgifter för ett nationellt kulturskolecentrum), och stämma väl överens med utredningens förslag om att en sådan rapport skulle innehålla en analys av utvecklingen. På så sätt kan regeringen få en löpande rapportering med lägesbedömningar, som kan fungera som underlag för beslut om fortsatta insatser.

Det är då viktigt att det finns en nollpunkt att utgå ifrån i utvärderingsarbetet, vilket innebär att det i ett tidigt skede måste göras ett förberedelsearbete och sammanställas data. Kulturanalys ser sig som en naturlig mottagare av detta uppdrag. Utvärderingsinsatserna kan integreras med andra uppdrag som Kulturanalys redan har, det passar väl in i ett helhetsgrepp kring utvärderingen av kulturpolitiken.

7.14 Förslag till finansiering

Kulturanalys konstaterar att finns en del oklarheter kring finansieringen av de olika insatserna. Det rör sig antagligen inte om något annat än felräkningar, men likväl summerar de uppräknade kostnaderna för ett Nationellt kulturskolecentrum i Tabell 7.1 till 236 mnkr samtidigt som hela summan för centrumet anges till 226 mnkr. Orsaken är att 10 mnkr för regional samverkan är placerat under Kulturskolecentrumet, när dessa egentligen är tänkta att fördelas inom samverkansmodellen och borde ställas upp som en egen post. I den förklarande texten på s. 304 saknas istället de 10 miljoner som föreslås för verksamhetsbidrag till kulturskola (6.5), som finns uppräknade i Tabell 7.1 som ”bidrag till kulturskoleverksamhet”.

Kulturanalys har svårt att förstå varför just de 10 mnkr som ska tillföras Kultursamverkansmodellen ska finansieras genom omprioriteringar inom Kulturdepartementets utgiftsområde, när förslagen i övrigt gäller reformmedel om sammanlagt 171 mnkr för 2018.

Regeringen behöver tydliggöra vilken finansiering som krävs för de föreslagna insatserna och tydligare motivera orsakerna till omprioriteringar eller nya reformmedel.

Beslut i detta ärende har fattats av direktör Sverker Härd. Utredaren Erik Peurell har varit föredragande.

Sverker Härd
Direktör

Erik Peurell

Utredare